

**Distribuição Regional
do Programa Desenrola
Brasil: uma análise
exploratória**

**Rafael S. M. Ribeiro &
João Telésforo**

O Programa Desenrola Brasil, instituído pela Lei nº 14.690/2023 e posteriormente estendido aos pequenos negócios pela MP nº 1.213/2024, teve como objetivo mitigar os elevados índices de inadimplência no país por meio do apoio à renegociação de dívidas de pessoas físicas e de micro e pequenas empresas. Este trabalho apresenta uma análise exploratória da distribuição das operações do programa por unidade federativa e por categoria de beneficiário, com base nos dados do Sistema de Informações de Créditos (SCR) e do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil. Os resultados indicam forte concentração geográfica das renegociações nos estados mais populosos, em especial São Paulo, que concentrou sozinho cerca de 32% do volume total renegociado. A análise por tipo de programa revela marcante heterogeneidade entre as três modalidades: a Faixa 1 respondeu por 75,8% das operações, porém por apenas 28,3% do volume financeiro, enquanto o segmento de Pequenos Negócios, com apenas 2,6% das operações, mobilizou 40,7% do volume total, refletindo o porte substancialmente superior das dívidas empresariais renegociadas. No plano institucional, as quatro primeiras posições no ranking de volume renegociado foram ocupadas exclusivamente por bancos privados, o que pode sugerir a adoção de estratégias de concessão de crédito mais agressivas no período anterior ao programa por parte dos bancos privados em comparação com os bancos públicos. Por fim, embora as taxas regionais de inadimplência tenham recuado durante a vigência do Desenrola, a retomada do crescimento dessas taxas imediatamente após o encerramento do programa, atingindo patamares superiores aos anteriores, indica que as medidas adotadas tiveram caráter paliativo, sem enfrentar os determinantes estruturais do superendividamento das famílias brasileiras.

Palavras-chave: Desenrola Brasil; inadimplência; renegociação de dívidas; análise exploratória; distribuição regional do crédito.

RIBEIRO, R. S. M.; TELÉSFORO, J. Distribuição Regional do Programa Desenrola Brasil: uma análise exploratória. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/FEAUSP), 2026. (Nota de Política Econômica, n.86).

made.feausp@gmail.com

Agradecemos a Pedro Romero pelos comentários e sugestões. Possíveis erros e omissões são de nossa exclusiva responsabilidade. Agradecemos também a Co-Impact, Open Society Foundations e Wellspring Philanthropic Fund por seu apoio.

1. Introdução

et dimitte nobis debita nostra [...]

O programa Desenrola Brasil foi instituído por meio da MP nº 1.176, de 5 de julho de 2023 (convertida na Lei nº 14.690/2023), com o objetivo de mitigar os altos índices de inadimplência vigentes no país, por meio do apoio à renegociação das dívidas das pessoas físicas com descontos oferecidos pelos bancos em contrapartida pelos incentivos concedidos pelo governo federal. Em 2024, o programa foi estendido para contemplar MEIs, micro e pequenas empresas (MP nº 1.213/2024). Diante do recente anúncio de que o Ministério da Fazenda estuda novas medidas para reduzir o endividamento das famílias, este texto procura oferecer uma contribuição inicial para o balanço do programa anterior, mediante uma análise exploratória da distribuição de suas operações por unidade federativa e por categoria de beneficiário, com base nos dados do Sistema de Informações de Créditos (SCR) e do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil (BCB).

A exposição de motivos da MP nº 1.176/2023 citava que mais de 70 milhões de pessoas estavam inadimplentes no Brasil àquela altura, das quais 43 milhões com renda inferior a dois salários mínimos por mês. O Desenrola apresentava como objetivo principal o apoio à regularização da situação financeira e ao restabelecimento do acesso ao crédito desse grupo de renda mais baixa. Desse modo, o programa adotou duas modalidades distintas de apoio à renegociação de dívidas de pessoas físicas, Faixa 1 e Faixa 2.

A Faixa 1, vigente formalmente de outubro de 2023 até maio de 2024, teve como beneficiárias as pessoas que ganham até dois salários mínimos ou estão inscritas no CadÚnico. Esta modalidade facilitou a renegociação de dívidas de até R\$ 5 mil por devedor (no somatório das dívidas financiadas), negativadas de 2019 a 2022. Nesta modalidade, o governo federal destinou recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) para garantir as negociações parceladas, o que ajudou a viabilizar descontos nas dívidas incluídas na base do programa. A Faixa 1 beneficiou 4,8 milhões de pessoas, com a negociação de R\$ 25,7 bilhões em débitos e a destinação de R\$ 1,7 bilhão em garantias por parte do governo, de um total de R\$ 8 bilhões inicialmente reservados para o FGO. Os valores dados

em garantia só vieram a ser efetivamente desembolsados nos casos em que as dívidas renegociadas não tenham sido pagas.

A Faixa 2 do programa operou formalmente de julho a dezembro de 2023, contemplando pessoas físicas com renda mensal de até R\$ 20 mil e dívidas negativadas até 2022. Três milhões de pessoas foram beneficiadas nesta categoria, com renegociação de R\$ 26,5 bilhões em débitos. Diferentemente da Faixa 1, esta modalidade não contou com garantia pública direta, via FGO. Em vez disso, o governo ofereceu aos bancos um incentivo tributário: ao renegociar essas dívidas, as instituições financeiras podiam apurar créditos presumidos em função dos descontos concedidos. Permitiu-se, assim, a antecipação de um benefício fiscal associado a perdas bancárias decorrentes da inadimplência nas operações de crédito.

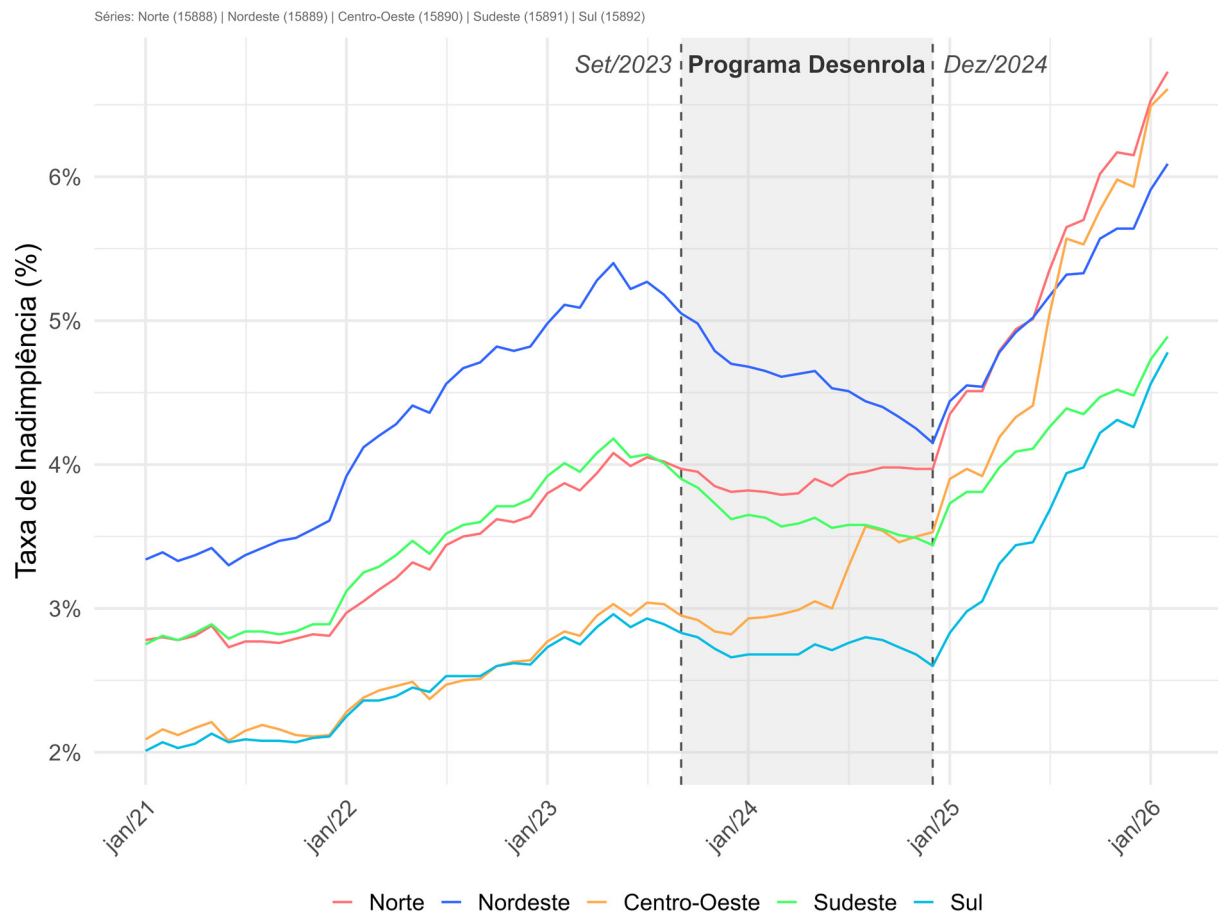
Em maio de 2024, por meio da MP nº 1.213/2024 (convertida em Lei nº 14.995/2024), o governo federal lançou o Desenrola Pequenos Negócios, beneficiando microempreendedores individuais (MEIs), microempresas e empresas de pequeno porte, com faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões e dívidas inadimplentes há mais de 90 dias. Nesta modalidade, o governo também não aportou recursos do FGO, mas concedeu incentivo tributário às instituições financeiras, permitindo a apuração de crédito presumido vinculada aos descontos concedidos na negociação das dívidas. De maio de 2024 até dezembro de 2024, o programa viabilizou a renegociação de R\$ 7,5 bilhões em débitos de cerca de 120 mil empresas¹.

O governo avaliou que o Desenrola teve êxito em mitigar o endividamento das famílias porque, de maio de 2023 a março de 2024, caiu de 25,2 milhões para 23,1 milhões o número de consumidores inadimplentes que se enquadram nos critérios da Faixa 1, prioritária para o programa, enquanto a inadimplência entre consumidores das demais faixas de renda cresceu, nesse período, de 46,7 milhões para 49,8 milhões de pessoas².

¹ Ministério da Fazenda, “Desenrola Pequenos Negócios: 120 mil empresas renegociaram R\$ 7,5 bilhões”. 12 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/02/desenrola-pequenos-negocios-120-mil-empresas-renegociaram-r-7-5-bilhoes>

² Ministério da Fazenda, “Desenrola Brasil encerra com benefício a mais de 15 milhões de pessoas e redução da inadimplência entre a população mais vulnerável do país”. 21 mai. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/desenrola-brasil-encerra-com-beneficio-a-mais-de-15-milhoes-de-pessoas-e-reducao-da-inadimplencia-entre-a-populacao-mais-vulneravel-do-pais>

Figura 1. Taxa de inadimplência das operações de crédito de pessoas físicas por macrorregião



Observa-se, na Figura 1, no entanto, que a taxa de inadimplência já havia iniciado uma trajetória de queda quando o Desenrola entrou em operação. Após subir de forma acentuada entre 2021 e os primeiros meses de 2023, as taxas regionais começam a cair nas proximidades da implementação do programa e passam a recuar ao longo do período seguinte. Isso sugere que, embora o Desenrola possa ter contribuído para a redução da inadimplência, o movimento de queda já parecia em curso. Ao mesmo tempo, observa-se uma forte retomada do crescimento nas taxas de inadimplência em algumas regiões a partir do início de 2025, isto é, logo após a conclusão das operações do Desenrola. Na região Centro-Oeste, essa retomada tem início de modo intenso já a partir de meados de 2024. Na região

Norte, a taxa de inadimplência também registra leve crescimento a partir de meados de 2024, mas tem um salto a partir do início de 2025, isto é, imediatamente após o fim de todas as modalidades do Desenrola³, momento em que ocorre inflexão nas curvas das outras três regiões.

Apresentamos nas seções a seguir a análise exploratória dos gastos do programa com recortes por região e por modalidade.

2. Análise por Tipo de Programa

Apresentamos a seguir a Tabela 1 com a descrição dos gastos por tipo de programa e a Figura 2 com a participação por tipo de programa:

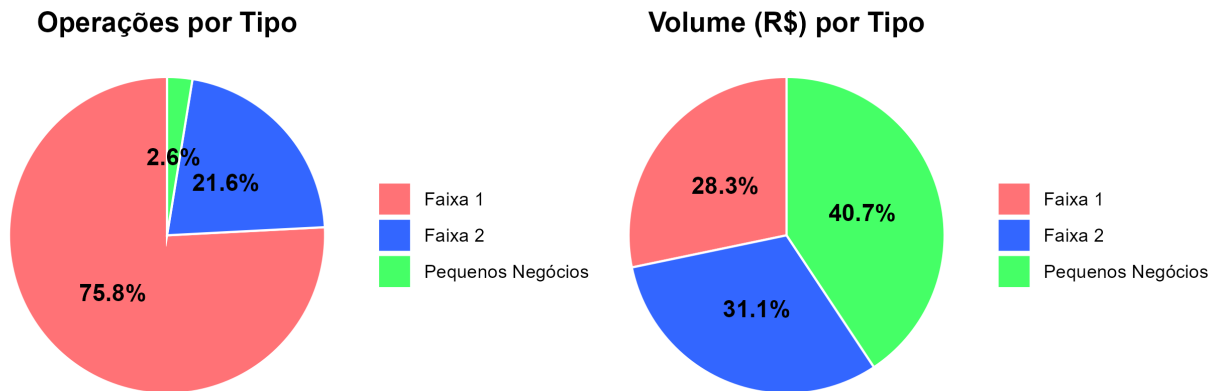
Tabela 1. Programa Desenrola Brasil – Estatísticas Descritivas por Tipo de Programa

Tipo de Programa	Nº de operações	Volume (R\$ bilhões)	Ticket Médio (R\$)
Faixa 1	2.023.164	2,11	1.044,00
Faixa 2	576.455	2,32	4.029,00
Pequenos negócios	68.835	3,04	44.161,00

Nota: Elaboração própria.

³ Note-se que o Desenrola Pequenos Negócios tinha entre seus beneficiários elegíveis, além de microempresas e empresas de pequeno porte, os microempreendedores individuais (MEIs). É plausível que a mitigação das dívidas das MEIs também tenha impactado, de forma mais imediata, na redução da taxa de inadimplência em operações de pessoas físicas.

Figura 2. Participação por Tipo de Programa



Nota: Elaboração própria.

A Tabela 1 apresenta: (1) Faixa 1 e Faixa 2 referem-se ao Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes (Lei n.º 14.690/2023); (2) Pequenos Negócios refere-se ao Programa Desenrola Pequenos Negócios (MP n.º 1.213/2024); (3) Ticket médio calculado como razão entre o volume total e o número de operações renegociadas.

Os dados da Tabela 1 revelam uma marcante heterogeneidade entre os três segmentos do programa. A Faixa 1 concentra o maior número de operações (2.023.164, ou 75,8% do total), atendendo predominantemente devedores de menor renda com dívidas de menor valor; o ticket médio desta faixa é de R\$ 1.044. A Faixa 2, embora responda por apenas 21,6% das operações, supera a Faixa 1 em volume financeiro total (R\$ 2,32 bilhões contra R\$ 2,11 bilhões), com ticket médio de R\$ 4.029. O segmento de Pequenos Negócios, apesar de representar apenas 2,6% das operações, mobiliza o maior volume agregado (R\$ 3,04 bilhões) e o maior ticket médio (R\$ 44.161), evidenciando o porte substancialmente superior das dívidas empresariais renegociadas.

A Figura 2 ilustra a assimetria entre a participação em número de operações e a participação em volume financeiro. Refletindo o baixo valor unitário das dívidas renegociadas no segmento de mais baixa renda, a Faixa 1 domina amplamente em quantidade (75,8% das operações), enquanto sua participação no volume total recua para 28,3%. Os Pequenos Negócios, por outro lado, respondem por 40,7% do volume total com apenas 2,6% das operações, o que demonstra que poucas renegociações de grande porte concentram parcela expressiva dos recursos mobilizados pelo programa.

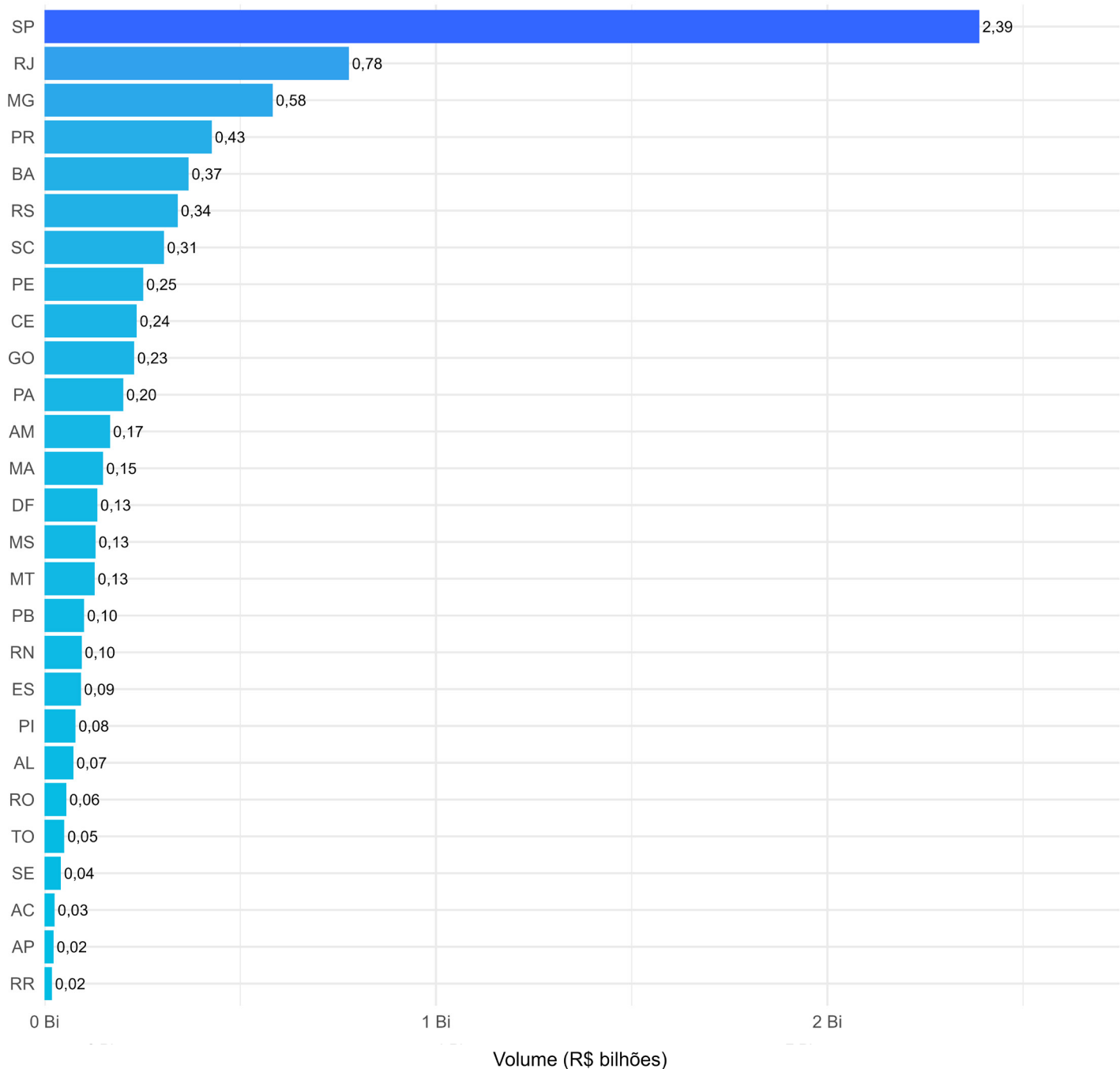
3. Análise por Tipo de Programa

Esta seção tem o objetivo de analisar os dados por tipo de programa, focando no volume total e no valor do ticket médio das operações.

3.1 Volume Total Renegociado

As Figuras 3 e 4 abaixo apresentam o volume total renegociado por UF e o volume desagregado por UF e tipo de programa, respectivamente.

Figura 3. Volume Total Renegociado por UF - Todos os Tipos (R\$ bilhões)

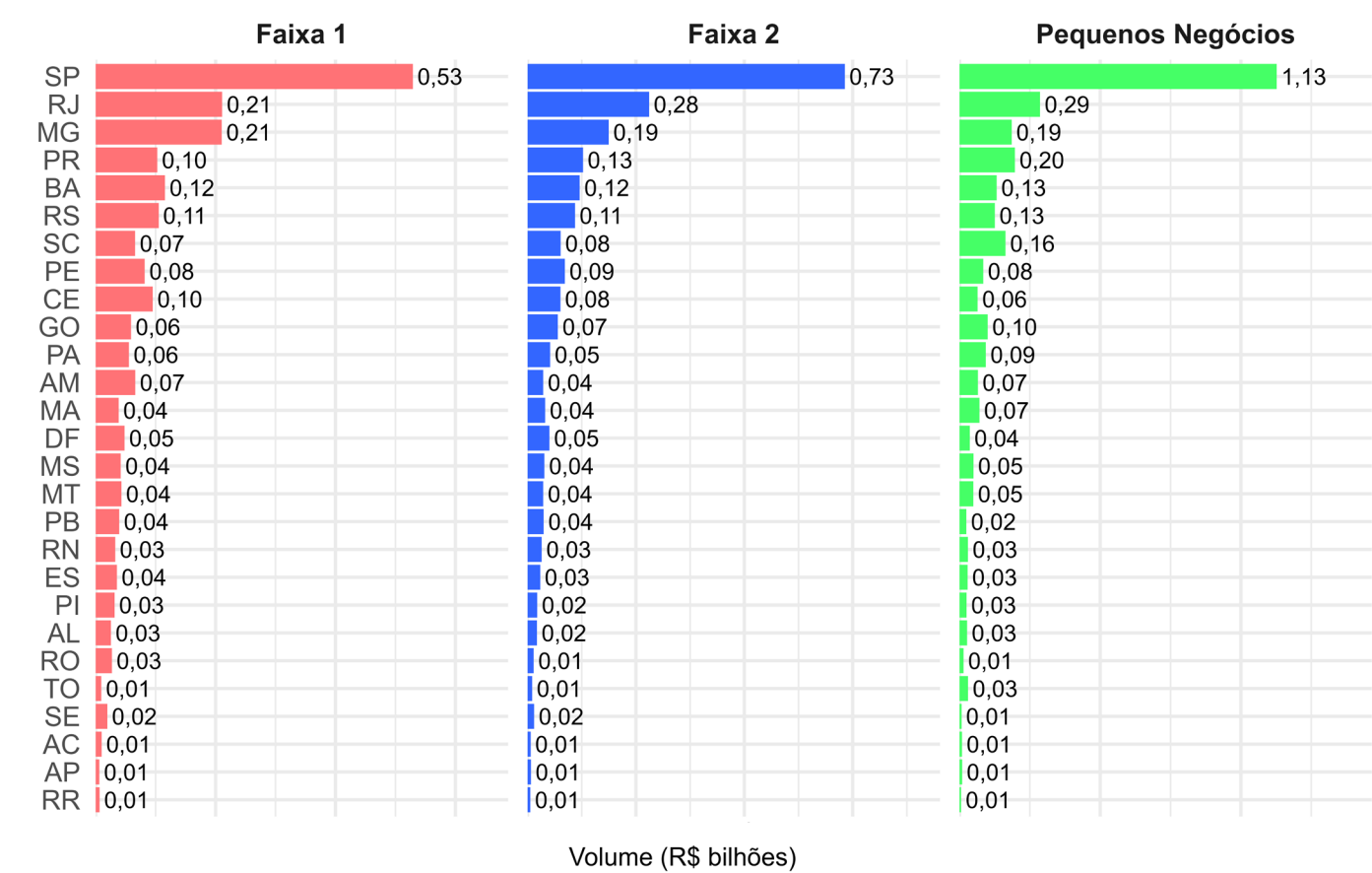


Nota: Elaboração própria.

A Figura 3 evidencia forte concentração geográfica do volume renegociado. São Paulo lidera com R\$ 2,39 bilhões, mais que o triplo do segundo colocado, Rio de Janeiro (R\$ 0,78 bi). Em seguida, temos Minas Gerais (R\$ 0,58 bi) e Paraná (R\$ 0,43 bi). Em conjunto, os quatro estados citados acima, que estão entre os cinco mais populosos do país,

concentram cerca de 56% do volume total. Estados do Norte e Nordeste (como AC, AP e RR) que estão entre os menos populosos do país registram os menores volumes absolutos, inferiores a R\$ 30 milhões. Portanto, podemos observar que houve uma forte correspondência entre a distribuição da população e do crédito no Brasil.

Figura 4. Volume Renegociado por UF e Tipo de Programa (R\$ bilhões)



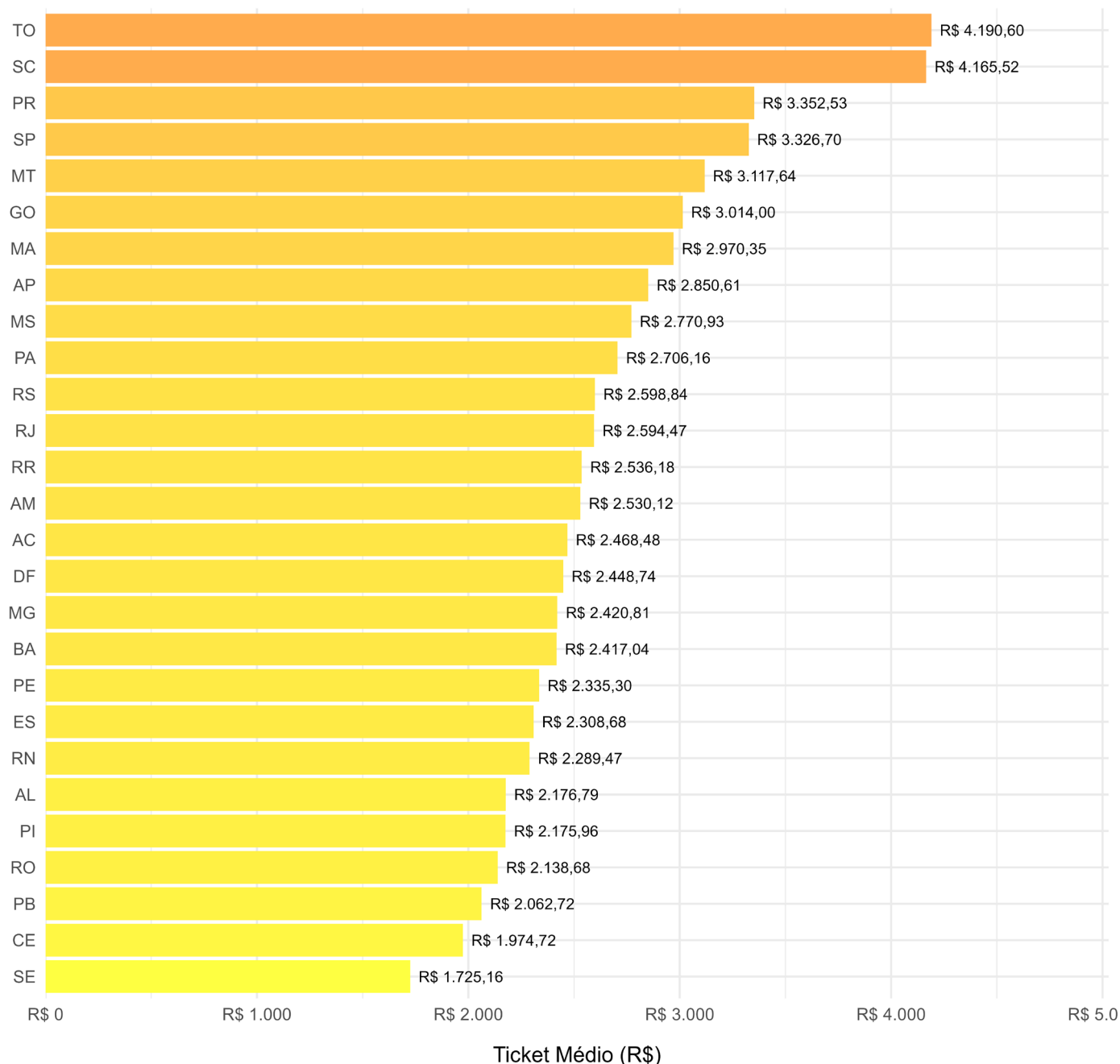
Nota: Elaboração própria.

A Figura 4 desagrega esse padrão por tipo de programa e revela diferenças estruturais relevantes. Na Faixa 1, SP também lidera (R\$ 0,53 bi), porém o diferencial em relação aos demais estados é menos pronunciado. Na Faixa 2, a liderança de SP é ainda mais expressiva (R\$ 0,73 bi). No segmento de Pequenos Negócios, SP concentra R\$ 1,13 bi (mais que a soma dos cinco estados seguintes), indicando que o crédito empresarial renegociado está fortemente ancorado no estado com maior parque produtivo do país.

3.2 Ticket Médio Renegociado

As Figuras 5, 6 e 7 abaixo apresentam o valor do ticket médio por UF, o valor do ticket médio desagregado por UF e tipo de programa, e medidas de dispersão do valor do ticket médio por tipo de programa, respectivamente.

Figura 5. Ticket Médio por UF - Todos os Tipos (R\$)



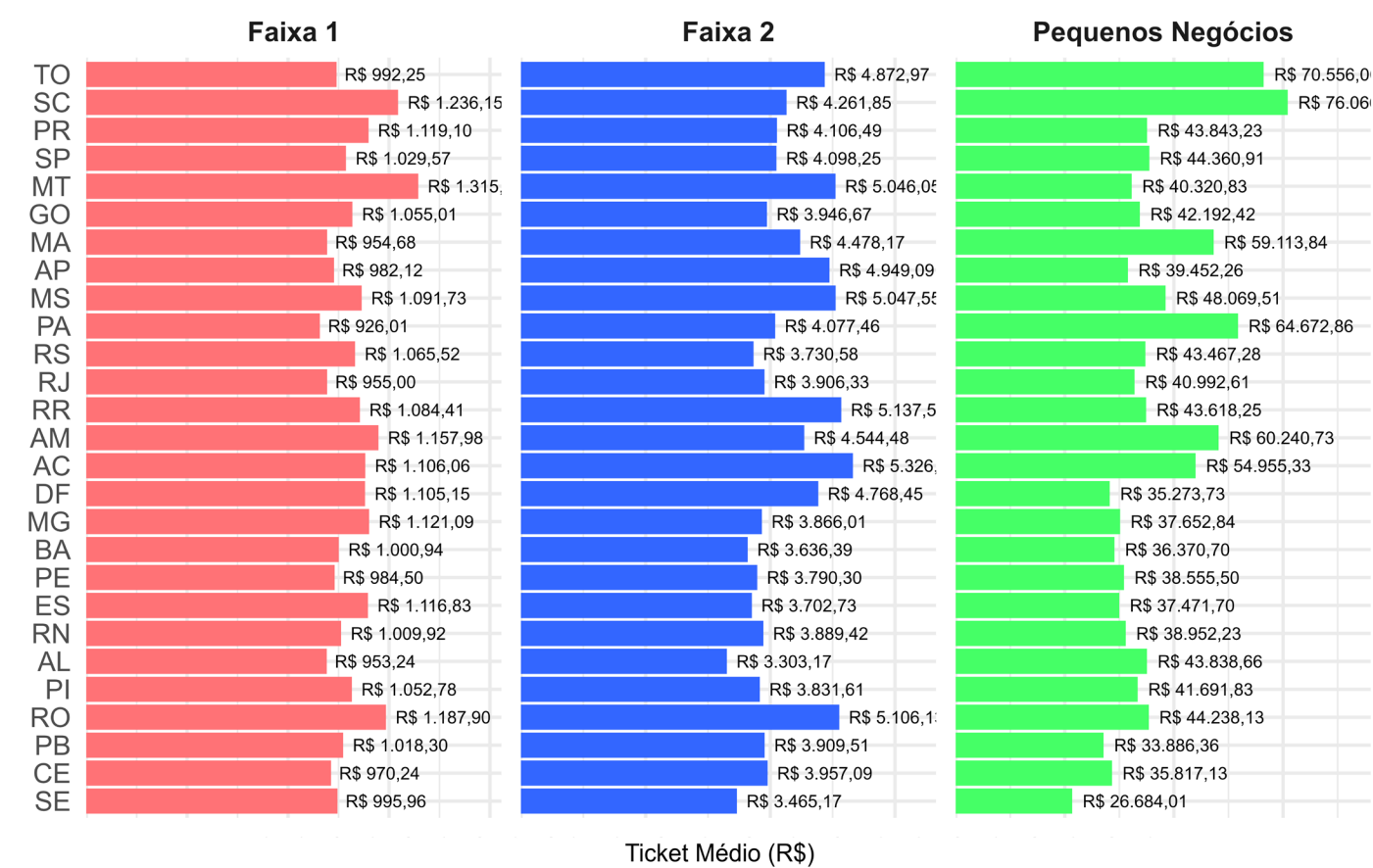
Nota: Elaboração própria.

A Figura 5, ao apresentar o valor do ticket médio agregado por UF, revela um padrão distinto do observado no volume total. Tocantins (R\$ 4.190) e Santa Catarina (R\$ 4.165) lideram, seguidos de Paraná (R\$ 3.352) e São Paulo (R\$ 3.326), enquanto Sergipe (R\$ 1.725) e Ceará (R\$ 1.974) registram os menores valores. A distribuição geográfica do ticket médio agregado, portanto, parece ser influenciada pela composição de tipos de programa em cada estado. Regiões com maior participação relativa de Pequenos Negócios tendem a elevar o ticket médio estadual.

A Figura 6 explicita essa composição ao desagregar por tipo. Na Faixa 1, os tickets médios estaduais são bastante homogêneos, variando de R\$ 926 (PA) a R\$ 1.315 (MT), o que é consistente com

os limites de renda e dívida previstos na legislação. Refletindo o perfil mais heterogêneo dos devedores atendidos, na Faixa 2 a dispersão é maior, variando de R\$ 3.303 (AL) a R\$ 5.326 (AC). No segmento de Pequenos Negócios, os valores são substancialmente superiores em todos os estados, com ticket médio variando de R\$ 26.684 (SE) a R\$ 76.066 (SC), o que reforça a natureza distinta das dívidas empresariais. Portanto, o fato de TO e SC terem apresentado os maiores valores de ticket médio no agregado (Figura 5) se explica pelo fato desses estados também terem tido os maiores valores de ticket médio no segmento de Pequenos Negócios (Figura 6).

Figura 6. Ticket Médio por UF e Tipo de Programa (R\$)

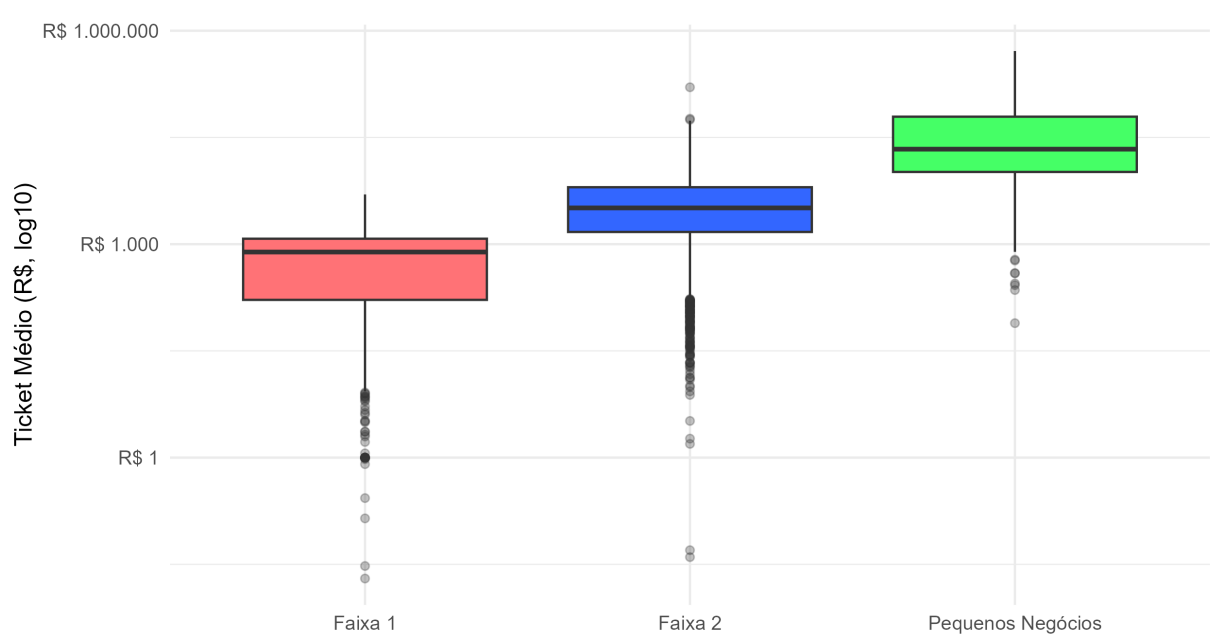


Nota: Elaboração própria.

A Figura 7 (boxplot em escala logarítmica) complementa essa leitura ao mostrar a distribuição completa dos tickets médios por tipo de programa. A Faixa 1 apresenta a menor mediana e a menor dispersão interquartílica, com alguns outliers de baixíssimo valor possivelmente associados a operações de pequeno porte ou erros de registro. A Faixa 2 exibe dispersão ligeiramente maior, mas ainda concentrada na faixa de R\$ 1.000–R\$ 2.000.

O segmento de Pequenos Negócios apresenta caixa mais alta e mais larga, com mediana próxima a R\$ 30.000–R\$ 40.000 e outliers superiores acima de R\$ 100.000, sinalizando a heterogeneidade do porte das empresas atendidas.

Figura 7. Distribuição do Ticket Médio por Tipo de Programa (escala log)



Nota: Elaboração própria.

4. Evolução temporal

Nesta seção apresentaremos uma análise da evolução no tempo por tipo de programa para o Brasil e para o nível dos estados. Embora o calendário do Desenrola tenha se encerrado em dezembro de 2023 (Faixa 2), maio de 2024 (Faixa 1) e dezembro de 2024 (Pequenos Negócios), a base do Banco Central registra operações reportadas em meses posteriores.

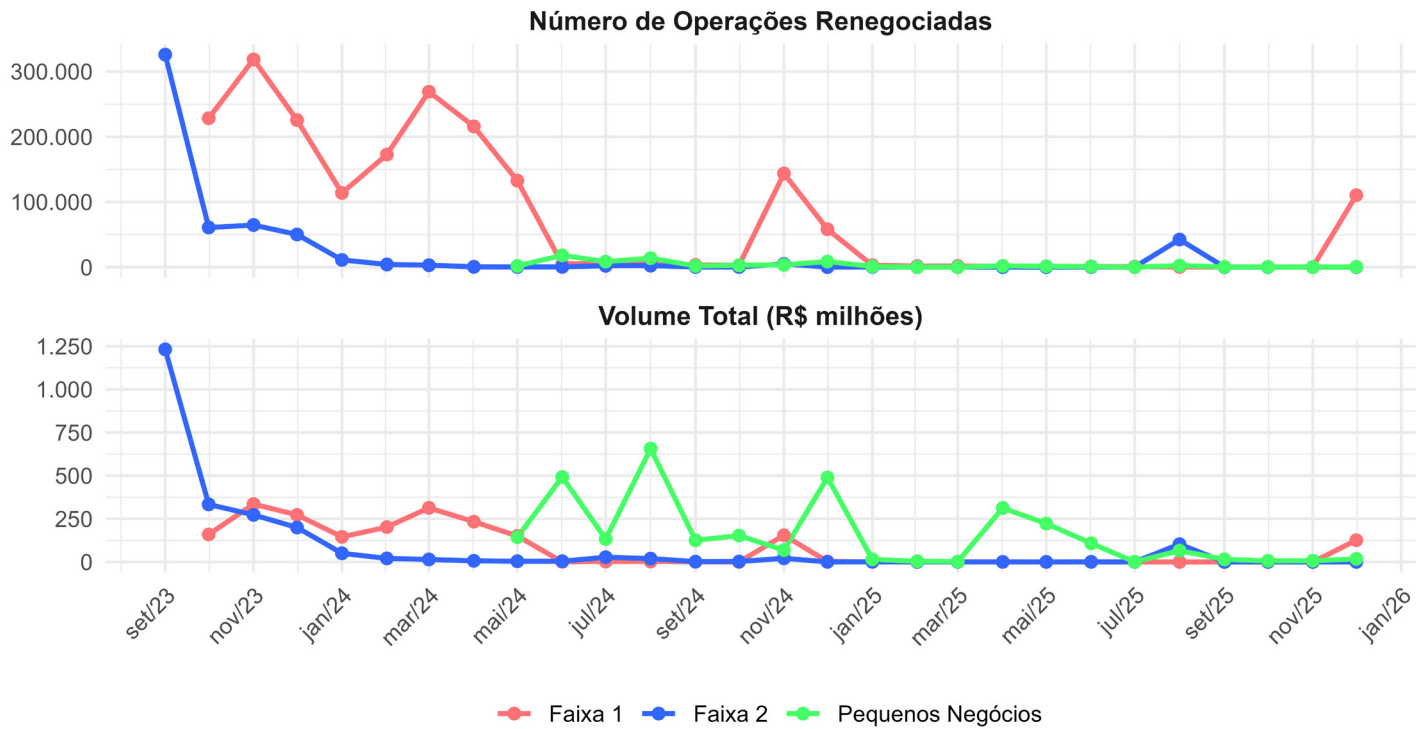
4.1 Brasil

A figura 8 abaixo apresenta as séries de tempo mensais de número de operações e volume renegociado por tipo de programa.

A Figura 8 mostra que o programa teve seu pico de adesão nos primeiros meses. Em setembro de

2023 (período inaugural da Faixa 2) foram registradas mais de 300.000 operações em um único mês, com volume superior a R\$ 1,25 bilhão. A Faixa 1, em operação a partir de outubro de 2023, atingiu seus maiores patamares entre outubro e novembro de 2023 (acima de 300.000 operações/mês) e voltou a apresentar pico secundário em novembro de 2024 (aproximadamente 150.000 operações), embora o programa tenha encerrado formalmente suas operações, para essa modalidade, em maio de 2024. A partir de 2025, ambas as faixas de pessoas físicas operam em nível residual. O segmento de Pequenos Negócios, lançado em maio de 2024, apresenta padrão mais irregular, com pico de volume em julho de 2024 (aproximadamente R\$ 700 milhões) e atividade continuada, porém decrescente, nos meses seguintes.

Figura 8. Número de Operações e Volume Total Renegociados por Mês



Nota: Elaboração própria.

4.2 Por Unidade Federativa

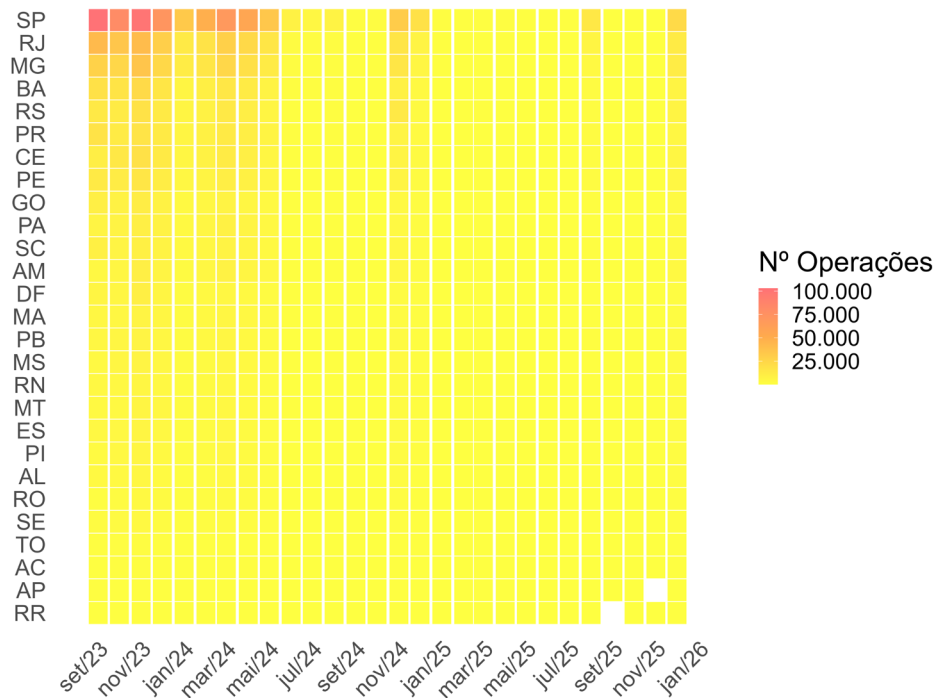
As Figuras 9 e 10 abaixo apresentam por meio de mapas de calor (heatmaps) a evolução temporal do número de operações e do valor renegociado para cada estado, respectivamente.

O heatmap total (Figura 9) confirma que SP domina tanto em intensidade quanto em persistência temporal: as células mais escuras concentram-se na linha de SP ao longo de todo o período inicial

(set/23–mai/24), com nova ativação em nov/24. As demais UF's exibem coloração muito mais tênue, evidenciando a magnitude da concentração em SP.

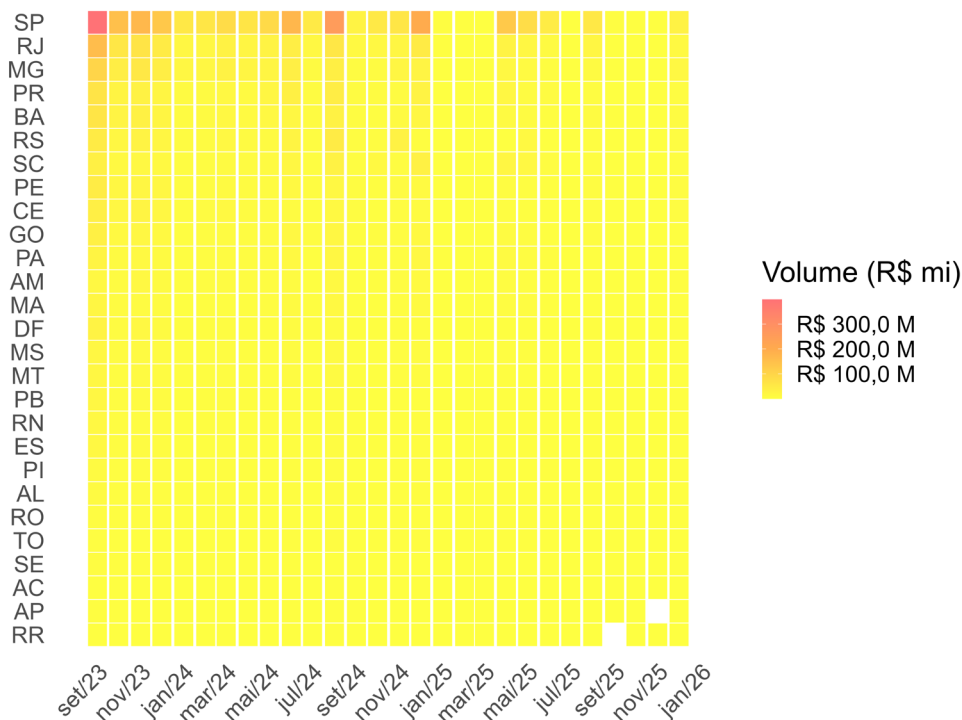
No heatmap de volume das renegociações (Figura 10), SP apresenta dois picos de volume financeiro, set/23 e jul/24, que não têm correspondência em número de operações, sugerindo que, nesses períodos, as dívidas renegociadas tinham valor unitário superior à média.

Figura 9. Mapa de Calor - Operações por UF e Mês (Todos os Tipos)



Nota: Elaboração própria.

Figura 10 - Mapa de Calor - Volume Renegociado por UF e Mês (Todos os Tipos, R\$ milhões)



Nota: Elaboração própria.

5. Volume Total Renegociado por Instituições Financeiras

Na Figura 11 apresentamos as 15 instituições financeiras por volume total renegociado por modalidade.

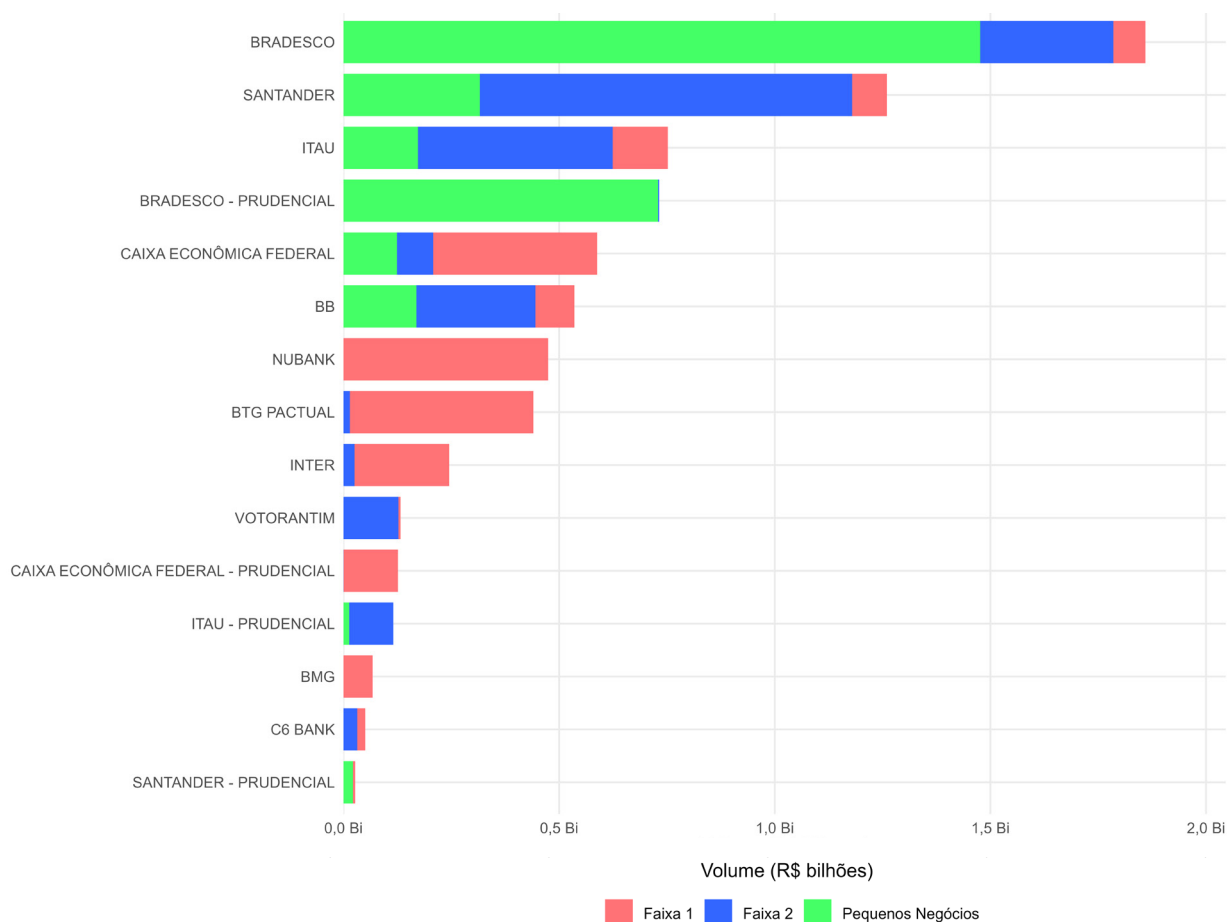
A Figura 11 apresenta o ranking das 15 instituições financeiras com maior volume total renegociado no âmbito do Programa Desenrola Brasil, expresso em R\$ bilhões, detalhando a composição desse montante por tipo de programa (Faixa 1, Faixa 2 e Pequenos Negócios). O Bradesco lidera com folga, aproximando-se de R\$ 1,85 bilhões de volume total, seguido pelo Santander (aproximadamente R\$ 1,26 bi), Itaú (R\$ 0,75 bi) e Bradesco Prudencial (R\$ 0,73 bi). O bloco das quatro maiores posições é ocupado exclusivamente por instituições privadas tradicionais, ao passo que a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, os dois maiores bancos públicos do país, aparecem apenas na 5ª e 6ª posições.

A desagregação por tipo de programa revela uma acentuada heterogeneidade estrutural no perfil das carteiras renegociadas. Os grandes bancos privados (Bradesco, Santander e Itaú) apresentam seus volumes fortemente tracionados pelas renegociações da "Faixa 2" e de "Pequenos Negócios". O Bradesco (incluindo seu conglomerado Prudencial)

e o Santander destacam-se por concentrar uma parcela massiva das renegociações direcionadas a pessoas jurídicas de menor porte. Em contrapartida, observa-se uma dinâmica diametralmente oposta para os bancos públicos (com evidente destaque para a Caixa Econômica Federal) e para os bancos digitais ou de varejo massificado (Nubank, BTG Pactual e Inter), cujos volumes renegociados são majoritária ou quase integralmente compostos por operações da "Faixa 1".

Esse padrão sugere uma segmentação clara no mercado de crédito inadimplido que foi absorvido pelo programa. As instituições privadas tradicionais parecem ter acumulado carteiras de crédito em atraso de maior porte associadas a pequenos negócios e a pessoas físicas com perfil de renda que não se enquadram nas exigências mais estritas da Faixa 1. Por outro lado, a forte concentração da Faixa 1 na Caixa Econômica e nos bancos digitais reflete duas dinâmicas distintas: a vocação histórica e institucional do banco público para o atendimento das parcelas de menor renda e a agressiva estratégia de expansão do crédito por parte das fintechs na base da pirâmide do varejo. Consequentemente, essas instituições acumularam um maior estoque de dívidas elegíveis à faixa mais vulnerável e subsidiada do programa.

Figura 11. Top 15 Instituições - Volume Total Renegociado por Tipo (R\$ bilhões)



Nota: Elaboração própria.

Esse padrão parece sugerir que as instituições privadas podem ter adotado estratégias de concessão de crédito mais agressivas ao longo do período anterior ao programa, acumulando carteiras de inadimplência de maior porte e, conseqüentemente, apresentando maior volume de dívidas elegíveis à renegociação. Em contraste, os bancos públicos, historicamente orientados por diretrizes de crédito com maior componente social e regulação mais estrita quanto à política de risco, parecem ter operado com menor propensão à expansão irrestrita do crédito, o que pode explicar sua posição mais modesta no ranking de renegociações. Cabe ressaltar, contudo, que o volume renegociado também é função do tamanho das carteiras de crédito de cada instituição, do perfil de seus clientes, e de decisões estratégicas específicas quanto à adesão ao programa, de modo que a interpretação causa quanto ao apetite de risco deve ser feita com cautela.

6. Considerações Finais

O programa Desenrola Brasil teve êxito em renegociar dezenas de bilhões de reais em dívidas, beneficiando milhões de pessoas físicas e cerca de 120 mil MEIs, micro e pequenas empresas. A análise exploratória realizada aqui indica, no entanto, que o alívio concedido teve caráter paliativo, fato esse evidenciado pela forte retomada do crescimento das taxas de inadimplência em todas as regiões do país após o encerramento do programa, atingindo patamares ainda maiores do que aqueles vigentes antes dele, mesmo em um quadro macroeconômico de baixos índices de inflação e de desemprego ao menor nível da série histórica. Pesquisas futuras poderiam se dedicar a explorar os limites de uma estratégia de enfrentamento da inadimplência centrada no incentivo à renegociação de dívidas já constituídas, bem como investigar os condicionantes estruturais do endividamento pessoal e das empresas, incluindo o papel das plataformas de apostas online, das taxas de juros, da estrutura bancária e da regulação da oferta de crédito.

No plano regional, a concentração das operações do Desenrola em estados mais populosos e com maior desenvolvimento do mercado de crédito, em especial São Paulo, indica que a projeção territorial do programa acompanhou, em grande medida, a geografia pré-existente do sistema financeiro brasileiro. Pesquisas futuras poderão examinar, por exemplo, se a distribuição das operações da Faixa 1 pelos estados apresentou correlação com o número de pessoas de baixa renda inadimplentes ou com índices territoriais de inclusão financeira, o que poderá contribuir para mapear onde pode ter havido maior dificuldade de

acesso desse grupo ao programa devido a fatores como cobertura bancária ou mesmo inclusão digital (considerando que as negociações eram feitas por meio de plataforma na internet).

Por fim, destacamos a predominância de bancos privados no topo do ranking de renegociações. Este fato levanta questões sobre as estratégias de concessão de crédito dessas instituições em períodos anteriores ao programa, tema que merece maior investigação em pesquisas futuras. A forte concentração das modalidades de maior valor nessas instituições sugere que o Desenrola também operou como mecanismo de saneamento de ativos problemáticos do sistema financeiro privado, ao conceder incentivos à reestruturação de seus créditos inadimplidos.