

O modelo original de microcrédito e sua versão brasileira: o que deu errado?

The original model of microcredit and its brazilian version: what got wrong?

Gustavo Nunes Mourão¹

Resumo

O microcrédito é uma modalidade de crédito que se concentra no empréstimo de pequenos valores e é destinada à empreendedores informais e que por isso não tem acesso ao sistema formal de crédito além de não poderem apresentar garantias. O artigo apresenta o modelo original de microcrédito conforme criado inicialmente em Bangladesh, discute as adaptações feitas para sua incorporação no Brasil e os principais problemas enfrentados atualmente. Consta-se que a participação do microcrédito no Sistema Financeiro Nacional é muito pequena e vem sendo reduzida em um momento em que o número de empreendedores informais tem aumentado. Como principais entraves ao desenvolvimento do setor são apontados os altos custos operacionais e a regulamentação excessiva do setor que prevê limites máximos de taxas de juros e a proibição de outros produtos de microfinanças, como a captação de depósitos e poupança por entidades que atuam exclusivamente com o microcrédito, dificultando a autossuficiência do setor e a competição com o setor bancário tradicional.

Palavras-chave: Microcrédito; Microcrédito no Brasil; Problemas do Microcrédito no Brasil; Crédito e Desenvolvimento Econômico.

Abstract

Microcredit is a credit modality focused on small values and aimed at informal entrepreneurs, that, because of it doesn't have access to the formal credit system, besides, they cannot provide guarantees. This paper shows the original model of microcredit as initially created in Bangladesh, discusses the adaptations made to its incorporation in Brazil and the main problems faced nowadays. The participation of microcredit in the Brazilian National Financial System is very small and has been reduced at a time when the number of informal entrepreneurs has increased. The main obstacles to the development of the sector are the high operating costs and regulations that foresee maximum interest rates and the prohibition of other microfinance products, such as deposit and savings deposits by entities that work exclusively with microcredit, making it difficult the self-sufficiency of the sector and the competition with the traditional bank system.

Keywords: Microcredit; Microcredit in Brazil; The Problems of Microcredit in Brazil; Credit and Economic Development.

Data de submissão: 05 de fevereiro de 2019

Data de aprovação: 17 de fevereiro de 2019

¹ Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Professor da FAE Centro Universitário. E-mail: gustavo.mourao@fae.edu

O modelo de microcrédito é uma iniciativa que alcançou reconhecimento na comunidade internacional e na literatura sobre desenvolvimento econômico por conta de seus efeitos na redução da pobreza em Bangladesh. O reconhecimento foi tal, que seu criador, Muhammad Yunus foi agraciado com o prêmio Nobel da Paz em 2006 por “seus esforços em criar desenvolvimento econômico e social a partir da base” (NOBEL PRIZE, 2019 – Tradução minha).

Essa modalidade de crédito tem como principais características o fato de conceder crédito para atividades produtivas àquelas pessoas que não teriam acesso ao crédito no sistema bancário tradicional. Por falta desse acesso ao crédito, muitos indivíduos se encontram em “*poverty traps*”, ou “armadilhas da pobreza”. Essa situação ocorre quando o ciclo da pobreza se perpetua e estes indivíduos se tornam incapazes de se libertar dessa condição sozinhos.

Embora diversos países do mundo tenham adotado o microcrédito como alternativa para fomentar o desenvolvimento econômico e social em suas regiões mais pobres, esse modelo não está isento de críticas. Para alcançar maior eficiência no combate à pobreza, cada lugar adaptou o modelo às suas próprias condições, e no caso brasileiro não foi diferente.

No Brasil, no entanto, a representatividade das operações de microcrédito no total de operações do Sistema Financeiro Nacional (SFN) é bastante ínfima, e ao observar sua série histórica se constata que sua participação tem diminuído ao longo do tempo.

1 O Modelo Original de Microcrédito

1.1 Muhammad Yunus e o Grammen Bank

O microcrédito foi criado em Bangladesh em 1977, tendo por objetivo auxiliar os trabalhadores autônomos individuais que se encontravam em situação de pobreza extrema a livrarem-se dos altos juros cobrados pelos agiotas. Para seu criador, Yunus (2006, p.110): “Era simples decapitar os usurários: bastava introduzir o crédito bancário institucional. No campo do crédito, por que não pôr os dois sistemas em competição numa lógica de economia de mercado?” Como aquelas pessoas não tinham acesso ao crédito formal, acabavam se sujeitando às taxas mais altas cobradas no mercado informal de crédito.

O microcrédito foi criado em Bangladesh em 1977, tendo por objetivo auxiliar os trabalhadores autônomos individuais que se encontravam em situação de pobreza extrema.

Os valores dos quais esses trabalhadores individuais necessitavam diariamente para se livrar da servidão dos agiotas era, segundo Yunus (2006) bastante ínfimo. Em sua primeira experiência de empréstimo enquanto ainda era professor de Economia na Universidade de Chittagong, em Bangladesh, o valor emprestado foi de menos US\$ 27,00 para um grupo de 42 pessoas de uma aldeia próxima a universidade (cerca de 64 centavos de dólar por pessoa) para que lhe pagassem quando tivessem condições. Para sua surpresa, todas as pessoas pagaram o que lhe deviam.

Yunus criou então um banco, o Grameen Bank, e uma modalidade de crédito, o microcrédito, que se diferencia do crédito bancário tradicional por não exigir garantias para sua concessão. Dessa forma, e com muito menos burocracia que o setor financeiro tradicional, o banco objetivava conceder crédito aos mais pobres e auxiliar os microempreendedores a se livrar do jugo dos agiotas.

Barone *et al.* (2002, p.14) definem o microcrédito, como implementado nos diversos lugares do mundo, da seguinte maneira:

Microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica.

Um ponto importante da metodologia utilizada no microcrédito é a questão do *enforcement* para o pagamento. Para Ray (1998, p.579), é a formação de grupos e a restrição na tomada de novos empréstimos por parte dos maus pagadores que possibilita com que o Grameen tenha um alto índice de recuperação de seus empréstimos. Isso faz com que os clientes em potencial formem grupos somente com pessoas que consideram confiáveis e que acreditam que honrarão seus pagamentos.

Como os membros dos grupos tem acesso a informações das quais o banco não dispõe, eles conseguem fazer uma melhor seleção de bons pagadores do que o próprio banco.

Outros benefícios citados por Yunus (2006) que são gerados pela formação do grupo é que ao transferir para o grupo a tarefa do controle inicial aumenta a autoconfiança dos tomadores de empréstimo, reduz o trabalho dos funcionários do banco, desenvolve capacidades de liderança e de ajuda mútua.

Entretanto, Ray (1998, p.580) aponta ainda que a formação de grupos de empréstimos não é isenta de potenciais desvantagens. Citando Beasley e Coate (1995), Ray (1998, p.580) aponta que caso um dos membros do grupo passe por dificuldades financeiras que realmente o levem a não pagar o empréstimo, e todos os membros do grupo saibam dessa situação, a estratégia de *default* coletivo pode se tornar uma estratégia dominante para o grupo. “O Grameen Bank evita esse problema emprestando sequencialmente aos membros do grupo, o que evita o efeito de contágio de um *default* individual” (Ray, 1998, p.580, tradução livre)

Vale ressaltar que o banco também criou um Fundo Mútuo, com o equivalente a 5% de cada empréstimo. Esse fundo é utilizado para socorrer os clientes em casos de emergência e é gerido pelos próprios financiados, proporcionando-lhes experiência de gestão financeira. Yunus (2006,) ainda coloca que para desenvolver capacidades de liderança e técnicas de ajuda mútua, foram criados centros que abrigam até 8 grupos. Cada centro elege um diretor e um diretor-adjunto e cada grupo elege um presidente e um secretário. Os três pontos essenciais desse aspecto do programa são: “Dar autoconfiança ao grupo, reduzir o trabalho do empregado do banco e realizar programas de poupança” (YUNUS, 2006, p.139-140).

Adotando esses princípios, o Grameen Bank conseguiu alcançar uma taxa de inadimplência bastante reduzida quando comparada com os demais bancos. Yunus (2006, p.109) aponta que mais de 98% de seus empréstimos eram pagos adotando essa metodologia.

Dessa forma, o sistema de microcrédito original se mostrou bastante competente ao recuperar seus empréstimos através do próprio sistema de grupos, que não exclui os pobres mas, conforme Ray (1998), excluindo os maus pagadores. Em linhas gerais, pode-se apontar como características do sistema de microcrédito original criado no Grameen Bank: montantes pequenos de recursos; orientado à microempresários, autônomos e informais; funcionários vão aos clientes; empréstimo concedido à grupos em vez de pessoas; pagamentos realizados em reuniões semanais; criação de um fundo mútuo para emergências; os grupos recebem treinamento financeiro; não se exigem garantias; não se recorre à justiça; a prioridade no financiamento são as mulheres; alto nível de recuperação dos empréstimos.

Manos (2006, p.56) aponta algumas das características que considera comuns no modelo de microcrédito original, como uma nova forma de compensar o risco, o acompanhamento administrativo pelo agente de crédito, inclusive com a realização de cursos de capacitação para microempreendedores e o atendimento imediato de suas necessidades.

Esse sistema se destacou como alternativa de desenvolvimento econômico, e por isso ganhou a atenção de diversos pesquisadores que procuraram medir se o sistema original de microcrédito realmente foi eficaz para se combater a pobreza, para a partir daí transpor esse modelo a outros países do mundo.

O sistema de microcrédito original se mostrou bastante competente ao recuperar seus empréstimos através do próprio sistema de grupos.

1.2 Avaliação do Modelo Original de Microcrédito

O modelo original de microcrédito, conforme concebido por Muhammad Yunus, ganhou reconhecimento mundial como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, mas sua eficácia ainda divide pesquisadores.

Manos (2006, p.58-59) entende que o modelo como o microcrédito foi construído é capaz de resolver algumas falhas de mercado como a seleção adversa oriunda das assimetrias de informação. Essa falha seria resolvida porque ao criar os grupos, os indivíduos convidariam somente bons pagadores.

Por outro lado, segundo Banerjee *et al.* (1992), Madajewicz (1996) e Woolcock (1996) *apud* Ray (1998, p.581) há problemas na alocação do crédito quando realizado pelos grupos de empréstimo. A formação bastante conservadora com grupos compostos somente por bons pagadores pode não ser socialmente ótima em termos de lucratividade média. Essa alocação também pode ser muito pouco flexível.

Com relação à viabilidade do modelo de microcrédito, Ray (1998, p. 581) aponta que o Grameen Bank tem funcionado com uma quantia significativa de subsídios, tanto de organizações estrangeiras como do Banco Central de Bangladesh. No período 1991 – 92, ele afirma que esses subsídios foram da ordem de US\$ 0,22 para cada US\$ 1,00 emprestado.

Morduch (1997) *apud* Ray (1998, p.581) calculou que no período 1987-94 as taxas de juros do Grameen Bank variaram de 12% a 16,6% ao ano, mas que eles deveriam cobrar taxas anuais entre 18% a 22% para cobrir os custos operacionais, mas que como existem subsídios sobre o custo do capital com preços inferiores ao mercado, em uma condição sem qualquer subsídio as taxas teriam que subir para um patamar de 32% a 45% ao ano.

Sobre os efeitos do microcrédito sobre o desenvolvimento regional, Houssain (1988), *apud* Gonzalez *et al.* (2014) buscou analisar os efeitos do programa de microcrédito do Grameen Bank e observou uma renda média 28% maior entre os participantes em comparação com não participantes em vilas onde o banco atua e 43% maior em comparação com outras vilas onde o banco não atua. Os gastos *per capita* com alimentação e vestuário também foram maiores 8% e 13% respectivamente, nas vilas onde o Grameen opera e 35% e 32% comparativamente aos locais onde não opera.

Gonzalez *et al.* (2014) citam o trabalho de Pitt e Khandker (1998), no qual concluem que o efeito sobre o bem-estar dos domicílios pobres de Bangladesh é maior quando a mulher é beneficiária do microcrédito. Os resultados encontrados foram de que a variação de gastos de consumo domiciliares aumentou em 18% nos empréstimos feitos às mulheres e em 11% nos empréstimos feitos aos homens.

Khandker (2005) *apud* Gonzalez *et al.* (2014) utilizou dados em painel para comparar os níveis de pobreza em Bangladesh de 1991/1992 e 1998/1999 e encontrou que a pobreza moderada em todas as vilas declinou em 17%, sendo que em vilas participantes do programa a redução foi de 18% e em vilas que não tinham o programa a redução foi de 13%. Em famílias beneficiárias do programa desde 1991/1992 o nível de pobreza declinou mais de 20%, atribuindo esses efeitos às microfinanças.

Contudo, Gonzalez *et al.* (2014) citam que Roodman e Morduch (2009) levantam uma série de questionamentos sobre os resultados apresentados em Pitt e Khandker (1998), Khandker (2005) e Morduch (1998). Os autores alegam haver replicado os mesmos modelos utilizando a mesma base de dados e terem encontrado resultados divergentes dos divulgados, não encontrando evidências relevantes sobre a efetividade do microcrédito, mas defendendo que a falta de evidências deveria encorajar mais pesquisas, e não desencorajar o programa.

Ray (1998, p.582) coloca que é difícil quantificar a melhora nas condições de vida dos indivíduos, e trabalhos empíricos enfrentariam diversos desafios, pois as causas da pobreza podem ser as mais diversas possíveis, além de ser difícil isolar estatisticamente as causas das consequências da pobreza. Por outro lado, o Grameen através de seu método já selecionaria clientes com o perfil de bons pagadores e com características empreendedoras. Estes, por sua vez já teriam maior facilidade de sair da pobreza. Esse fato por si só já criaria um viés de seleção, dificultando pesquisas empíricas.

Embora seja complexo do ponto de vista metodológico medir a efetividade das ações do Grameen Bank, Ray (1998) cita estudo de Pitt e

Khandker (1995) que encontram que cada dólar emprestado aumenta a renda anual em 17 *cents* e compara com o subsídio necessário de 22 *cents* para se emprestar cada dólar, o que deixaria margens para questionamento da efetividade do microcrédito. Entretanto, o próprio Ray (1998) argumenta que essa diferença de 5 *cents* pode ser um custo necessário para se alcançar uma efetividade maior do que seria possível através de um simples programa de transferência direta de renda.

2 O Microcrédito No Brasil

2.1 A Operacionalidade do Microcrédito no Brasil

No Brasil, assim como em grande parte da América Latina, a experiência com o microcrédito guarda suas particularidades. Santos e Santos (2017, p.34) colocam que “Ao contrário do resto do mundo, em que a maioria das iniciativas no setor partiram espontaneamente da esfera privada da sociedade, no Brasil tem-se partido geralmente de iniciativas públicas, ou em razão de programas de incentivos governamentais (...)”.

Costa (2010, p.4) compara o modelo original do Grameen Bank com o modelo brasileiro: “Lá, como cá, os indigentes se concentram em zonas rurais. Mas lá os agentes itinerantes do banco vão em seus domicílios. Todos têm de ir onde o povo está. Aqui, a maioria dos bancos espera o povo vir em suas agências, nas cidades maiores”. Costa (2010, p.4) ainda defende que “no nosso país, o microcrédito provou também que é atividade financeira que dá retorno, tem baixa inadimplência, é viável, desde que tenha sua metodologia adaptada às condições locais”.

Entretanto, apesar de algumas adaptações terem sido feitas, elas apresentaram problemas no caso brasileiro. Costa (2010, p.6) apresenta algumas dessas diferenças e alguns dos problemas nessa adaptação, explicando que quando as instituições financeiras não podem captar depósitos, caso das instituições de microcrédito no Brasil, elas não internalizam o multiplicador bancário, e com isso não conseguem crescer a ponto de conseguir atender os mais pobres dentre os pobres.

O modelo brasileiro passou a ser desenvolvido nos anos 1990. Soares e Melo Sobrinho (2007, p.119) colocam que no período entre 1995 e 1999 foram desenvolvidos estudos que serviram de base para a construção do marco legal e regulatório do microcrédito no Brasil. Nesse período foi discutida a adoção entre dois modelos distintos: o modelo da vertente desenvolvimentista e o da vertente minimalista. A vertente desenvolvimentista defende que os esforços dos programas de microcrédito devem estar voltados ao combate

No Brasil, assim como em grande parte da América Latina, a experiência com o microcrédito guarda suas particularidades.

estrutural da pobreza e entende a instituição de microcrédito e microfinanças como um agente de desenvolvimento social, devendo estar o crédito vinculado à outras formas de apoio ao pequeno empreendedor.

A vertente minimalista entende que a instituição financeira que concede o microcrédito só deve cumprir sua função se atingir a sustentabilidade, sem atrelá-los à capacitação prévia. O modelo minimalista foi então adotado no Brasil, pois segundo Soares e Melo Sobrinho (2007, p. 119) esse modelo tem mais condições de atingir a auto sustentabilidade e não necessitaria de subsídios.

O microcrédito pode ser ofertado no Brasil por três tipos distintos de entidades: Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM).

Barone *et al.* (2002, p.15-16) colocam que a legislação brasileira converge para as seguintes possibilidades de organização do microcrédito:

a) Sem fins lucrativos:

- Pessoas jurídicas de direito privado (organizações não governamentais), qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público/OSCIP, de que trata a Lei 9790/99, não sujeitas à Lei da Usura, que impede a cobrança de taxas de juros superiores a doze por cento ao ano;
- Pessoas jurídicas de direito privado (organizações não governamentais), sujeitas a restrições quanto a estipulações usurárias.

b) Com objetivo de lucro:

- Sociedades de Crédito ao Microempreendedor/SCM, criadas pela Lei 10.194/01, autorizadas funcionar e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil;

A vertente minimalista entende que a instituição financeira que concede o microcrédito só deve cumprir sua função se atingir a sustentabilidade.

- Instituições pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional, que trabalham com oferta de crédito de pequeno valor junto ao público de baixa renda, embora nem sempre tais operações se caracterizem como microcrédito, visto que em várias situações são realizadas com base em procedimentos tradicionais da concessão de crédito.

Com relação às diferenças entre a concessão tradicional de crédito e o sistema de microcrédito com suas particularidades para o Brasil, Barone *et al.* (2002, p.16) apontam como características específicas a concessão assistida ao crédito, em que os Agentes de Crédito vão até o local onde o candidato ao crédito exerce sua atividade produtiva para avaliar suas necessidades e capacidade de pagamento. Após a contratação e liberação do crédito, o agente passa a acompanhar a evolução do negócio.

Outro aspecto salientado por Barone *et al.* (2002, p.16) é a ausência de garantias reais para cobrir a inadimplência no microcrédito. Essa garantia é coberta pelo aval solidário, que consiste no sistema do grupo de três a cinco pessoas que fica restrito a fazer novos empréstimos caso outro membro do grupo deixe de pagar. No modelo brasileiro, caso um indivíduo não deseje participar

de um grupo, ele pode apresentar um avalista ou fiador que preencha as condições estabelecidas pela instituição de microcrédito (BARONE *et al.*, 2002, p.31). Essa adaptação acaba de certa forma eliminando o critério de auto seleção dos grupos, que tendia a oferecer crédito somente a bons pagadores, pois cada grupo de cinco pessoas, não aparentadas entre si, acabava por fiar-se umas às outras. No sistema de fiança ou aval tradicional, é mais fácil para uma pessoa que deseja dar o *default* estratégico pressionar um fiador do que outros quatro, como no sistema de grupos.

Barone *et al.* (2002, p.32) ainda colocam que os prazos de pagamento no caso brasileiro podem ser semanais, quinzenais e no máximo mensais, de acordo com o fluxo de caixa do empreendimento. Essa é outra diferença com relação ao modelo de Yunus, que previa somente pagamentos semanais.

O baixo custo de transação e o elevado custo operacional são outras características do microcrédito citadas por Barone *et al.* (2002, p.33-34). Esses baixos custos de transação estão relacionados com a proximidade com o cliente, mínimo de burocracia e a agilidade na entrega do crédito. Por outro lado, Costa (2010, p. 19-20) aponta que há o elevado custo operacional, pois os custos com todos os direitos trabalhistas de um bancário inviabilizam a contratação dos agentes de crédito para prospectar clientes.

Barone *et al.* (2002, p.36-40) explicam que no Brasil a estrutura do setor de microfinanças é formada por dois grandes blocos de instituições que se complementam. Essas instituições podem ser de 'primeira linha', ou 'primeiro piso', que atuam direto com o cliente final fornecendo o microcrédito, ou de 'segunda linha' ou 'segundo piso, que fornecem apoio às instituições de 'primeira linha'. Esse apoio é descrito como a formação ou ampliação de seu fundo rotativo

de crédito; o desenvolvimento de ferramentas que consolidem o repasse das doações para os empréstimos e a capacitação dos funcionários.

Como principais instituições de "segunda linha", Barone *et al.* (2002, p.36) cita: "o BNDES, através do programa de Crédito Produtivo Popular/ PCPP e do Programa de Desenvolvimento Institucional/PDI, assim como o SEBRAE, através do Programa SEBRAE de Microcrédito".

As instituições de "primeira linha" são agrupadas por Barone *et al.* (2002, p.37-40) entre Instituições da Sociedade Civil, Instituições do Poder Público e Instituições da Iniciativa Privada.

Entre as instituições da sociedade Civil encontram-se as organizações não governamentais (ONGs) que não fazem parte do Sistema Financeiro Nacional, não tem fins lucrativos e estão sujeitas a restrições quanto a estipulações usurárias (juros máximos de 12% a.a.). Por outro lado, estão as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que não estão sujeitas a restrições quanto a estipulações usurárias.

As instituições da iniciativa privada participam do setor com a possibilidade de obter lucros através das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM).

As instituições públicas têm um papel bastante forte no mercado de microcrédito brasileiro, tanto em instituições de “segunda linha”, fornecendo crédito subsidiado para as instituições de “primeira linha” quanto em programas específicos.

As instituições da iniciativa privada participam do setor com a possibilidade de obter lucros através das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), autorizadas a funcionar e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil ou por instituição financeira que ofereça crédito de pequeno valor junto ao público de baixa renda e adote a metodologia do microcrédito. Barone *et al.* (2002, p.39-40) ainda destaca na Lei 10.194/01 que estabelece as condições para a criação de uma SCM, os seguintes pontos: Equiparar a SCM à uma instituição financeira; ter como objeto social exclusivo a concessão de financiamentos produtivos à pessoas físicas e microempresas; sujeitar-se à fiscalização do Banco Central e estar impedida de captar recursos junto ao público.

Entre outras questões presentes na legislação atual também estão a vedação à utilização do nome “banco” e a permissão da criação de Postos de Atendimento de Microcrédito (PAM), que podem ser fixos ou móveis e com instalações temporárias, permitindo que comunidades isoladas possam ser mais facilmente atendidas pelas SCM (BARONE *et al.*, 2002, p.39-40).

A Medida Provisória 122, de 25 de junho de 2003, segundo Costa (2010, p.18-20) “conferiu ao Conselho Monetário Nacional competência para regulamentar as aplicações dos bancos convencionais, dos bancos múltiplos com carteira comercial, da Caixa Econômica Federal, bem como as cooperativas de crédito e de pequenos empresários (...)”. Essa Medida obrigava os

Com relação às taxas cobradas em operações de microcrédito, Costa (2010, p.19) cita que eram cobradas taxas em torno de 3,9% ao mês.

bancos comerciais a emprestarem 2% dos saldos captados em contas correntes para operações de crédito de pequeno valor com juros limitados a 2% ao mês na maior parte dos casos, e em casos especiais em operações com taxa de 4% ao mês. Caso não cumprissem a determinação, os bancos seriam punidos com depósitos obrigatórios não remunerados no Banco Central do Brasil.

No mesmo ano foi publicada a Resolução 3.156 de 17 de dezembro de 2003, que para Soares e Melo Sobrinho (2007, p. 120), facilitou a contratação de correspondentes para as sociedades de crédito ao microempreendedor, permitindo assim maior expansão do setor.

Com relação às taxas cobradas em operações de microcrédito, Costa (2010, p.19) cita que eram cobradas taxas em torno de 3,9% ao mês, e que o governo federal decidiu regulamentar esta como uma taxa de referência para esse tipo de operação através da Medida Provisória 226/2004, que delibera acerca do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), distinguindo também o ‘microcrédito de uso livre’ do ‘microcrédito produtivo orientado’.

Através dessa Medida Provisória ficou clara a figura do agente de crédito, responsável pelas visitas *in loco* aos empreendedores, avaliação do perfil socioeconômico, análise de crédito e acompanhamento após sua concessão.

Costa (2010, p.19) cita que o crédito popular ofertado pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil tem uma ênfase maior no consumo, mas tinha a possibilidade de emprestar recursos a taxa mensal de 2%, ou seja, quase metade da taxa cobrada pela maioria das ONGs de microcrédito. Entretanto, o crédito ofertado via bancos comerciais não podia ser oferecido a clientes que tivessem restrições no SPC e no SERASA.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) mudou em dezembro de 2006 os valores máximos dos empréstimos do microcrédito e ampliou o público alvo que podia ser beneficiado com juros tabelados. Costa (2010, p.20) explica as mudanças ocorridas. Ele pontua que, entre as principais alterações, está a regra que estabelecia antes que 80% dos empréstimos teriam um limite máximo de R\$ 5 mil reais e o restante poderia chegar até R\$ 10 mil. Com a mudança das regras, o CMN autorizou um limite único de R\$ 10 mil, além de alterações no limite do saldo devedor total em operações de microcrédito e a padronização da Taxa de Abertura de Crédito (TAC) em 3%.

Costa (2010, p.20-21) relata ainda que os bancos vinham descumprindo a determinação do CMN que os obrigava a destinar 2% dos depósitos à vista para operações de microcrédito, preferindo deixar os depósitos sem remuneração do que emprestar. Ele cita como exemplo o Banco Bradesco que abandonou o microcrédito obrigatório por conta da alta inadimplência (18%) e da limitação de juros (2% ao mês). Costa (2010, p. 22) aponta que:

Desde que o governo obrigou a destinação de 2% dos depósitos à vista para o microcrédito, os bancos privados procuravam o modelo adequado para cumprir essa meta. A maioria deles, por dificuldades de acesso e desconhecimento desse mercado, preferiu transferir os recursos para outros bancos ou organizações não governamentais (ONG) que trabalhavam com o público de baixa renda (COSTA, 2010, p.22).

Em 2011, o Governo Federal lançou o Programa Crescer, por meio das Medidas Provisórias 543 e 554, convertidas na Lei 12.666/2012. Segundo BNDES (2018) a União foi autorizada a conceder subvenção econômica de R\$ 500 milhões por ano a instituições que realizassem operações de microcrédito com valor máximo de R\$ 15 mil por operação, taxa de juros de 5% a.a. e TAC de 1% sobre o valor financiado.

A última Portaria do Ministério da Fazenda referente ao microcrédito, que se tem conhecimento até aqui, é a Portaria 466, publicada em 2014. Na referida portaria, segundo o BNDES (2018), estabeleceram-se os limites de subvenção econômica para as instituições financeiras durante o ano de 2014, relacionadas ao Programa Crescer.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) mudou em dezembro de 2006 os valores máximos dos empréstimos do microcrédito e ampliou o público alvo que podia ser beneficiado com juros tabelados.

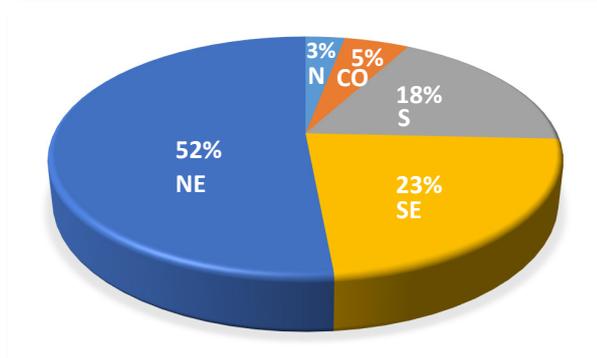
2.2 Panorama do Microcrédito no Brasil

Embora se discuta a existência de um forte impacto social através do microcrédito, Andrade e Brito (2015) apontam que as operações de microcrédito no Brasil representavam em 2015 apenas 0,2% do valor e 0,4% das operações do Sistema Financeiro Nacional, sendo que 80% dessa carteira estava concentrada apenas em três bancos públicos.

Dentre os bancos públicos, destaca-se a atuação do Banco do Nordeste com a concessão do microcrédito através do programa Crediamigo, que se tornou “o maior Programa de Microcrédito Produtivo Orientado da América do Sul” (BNB, 2018).

Essa atuação faz com que a dentro as macrorregiões brasileiras, o Nordeste seja a região com a maior participação em valor de carteira de microcrédito no Sistema Financeiro Nacional, concentrando mais da metade do valor concedido em operações de microcrédito.

GRÁFICO 1 – Participação do valor de carteira do microcrédito por região brasileira.



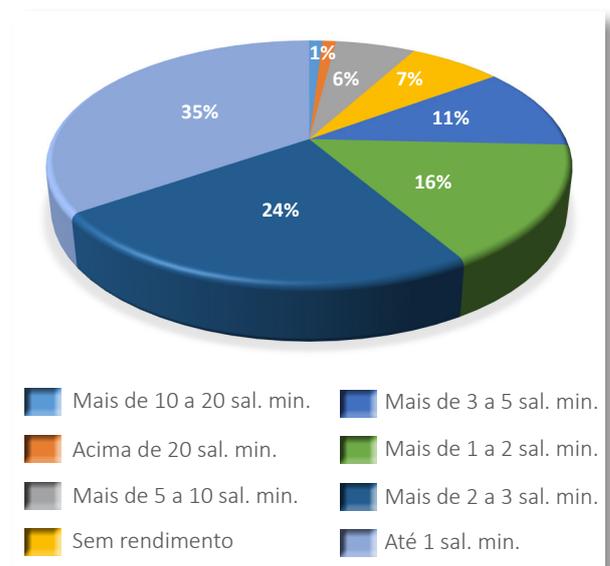
FONTE: Andrade e Brito (2015)

Com relação à faixa de renda dos tomadores de microcrédito no Brasil, observa-se que apenas pouco mais de um terço das operações de microcrédito são destinadas à clientes com renda

de até um salário mínimo. Nesse aspecto pode-se verificar que, ou havia diferença de foco entre o modelo brasileiro e o modelo de Yunus (que tinha por objetivo atingir os “mais pobres dentre os pobres”); ou que ocorreu o que Yunus (2006, p.98) chama de uma “aplicação da lei de Gresham no campo do desenvolvimento”, em que os menos pobres excluíam os mais pobres.

No gráfico 2 estão representados os empréstimos concedidos por meio do microcrédito de acordo com a faixa de renda. Observa-se que quase dois terços dos clientes do microcrédito possuem renda superior a um salário mínimo.

Gráfico 2 – Faixa de renda dos clientes do microcrédito pessoas físicas no Brasil



FONTE: Andrade e Brito (2015).

Com relação à taxa de inadimplência do microcrédito destinado a pessoas físicas no Brasil, observa-se que ela se mantém um pouco mais elevada do que nos empréstimos para os quais há a exigência de garantia, e é a mais nos empréstimos em que não se exigem garantias reais. Segundo Andrade e Brito (2015), a média de inadimplência do microcrédito para pessoa física é de 5,6% e de pessoa jurídica é de

Através do gráfico 3 pode-se observar então, que embora haja oscilação na concessão de crédito, a média concedida em 2016 e 2017 é menor que a média do biênio anterior. Esse fato se torna especialmente preocupante se considerar os efeitos da recessão econômica brasileira nesse período, o que levaria a um aumento das ocupações informais (potenciais clientes do microcrédito) por conta do desemprego no setor formal da economia.

3 Avaliação do Modelo Brasileiro de Microcrédito

Há poucos estudos empíricos sobre os efeitos do microcrédito no Brasil. Monzoni Neto (2006) *apud* Gonzalez *et al.* (2014) avaliou o impacto sobre a renda dos microempreendedores que tomaram crédito por meio de grupos solidários no Programa São Paulo Confia, uma parceria público-privada, e encontraram que o impacto da variável crédito sobre as vendas, margem bruta, lucro líquido e renda disponível do domicílio foi expressivo e estatisticamente significativo.

Neri e Giovanni (2005) *apud* Gonzalez *et al.* (2014) avaliaram o programa Crediamigo do Banco do Nordeste e encontraram evidências de que ele contribuiu para maior acesso a crédito entre os microempreendedores. Neri e Buchman (2008) *apud* Gonzalez *et al.* (2014) buscaram avaliar o impacto do Crediamigo sobre as medidas de desempenho econômico e financeiro dos clientes, e encontraram evidências de uma melhora significativa das principais variáveis de desempenho das atividades pesquisadas.

Mota e Santana (2011) também pesquisaram os efeitos do programa Crediamigo sobre 1.243 municípios do Nordeste. Utilizando o Método dos

Mínimos Quadrados Ordinários em três cortes de dados, os autores verificaram os efeitos do microcrédito e encontraram evidências de que ele efetivamente pode influenciar na diminuição da pobreza.

Gonzalez *et al.* (2014) avaliaram o impacto do Microcrédito ofertado pelo Banco Real sobre a geração de renda de seus clientes e identificaram que o valor médio da venda feita pelas mulheres cresceu cerca de 10% a cada vez que elas tomaram o crédito.

Todavia, o modelo brasileiro de microcrédito ainda encontra alguns empecilhos para o seu desenvolvimento. Manos (2006, p.59) aponta que o custo de verificação, acompanhamento e captação dificultam a expansão do setor.

Andrade e Brito (2015, p.30) também encontram alguns problemas na concessão do microcrédito no Brasil. Para eles, esses problemas estão associados à concentração da carteira e a pequena margem alcançada por esse produto, que inviabilizam sua expansão.

Todavia, o modelo brasileiro de microcrédito ainda encontra alguns empecilhos para o seu desenvolvimento. Manos (2006, p.59).

Soares e Melo Sobrinho (2007, p.23) também atribuem o lento desenvolvimento do mercado de microcrédito e microfinanças, ao desinteresse de grande parte das instituições financeiras no Brasil e em outros países “com pessoas pobres e sistemas financeiros desenvolvidos e sofisticados”. Para eles, existem outras operações com bons lucros e baixos custos de transação, além de que os bancos “teriam que investir mais de três anos na preparação de equipes de produtos com chances de sucesso indefinidas.”

Costa (2010, p. 12) acredita que tecnicamente seria preferível poucas entidades operando grandes carteiras de microcrédito que muitas entidades com pouco capital para que dessa forma se atingissem economias de escala. As entidades que não alcançam economia de escala, mas continuam operando no Brasil, existem por conta do subsídio embutido nos custos operacionais. Ele pontua ainda que as organizações de microcrédito geralmente funcionavam em agências da Caixa Econômica Federal, reduzindo seus custos operacionais. Com relação às ONGs, ele coloca que elas não alcançaram a autossuficiência, possuindo escala para no máximo fomentar algum desenvolvimento local em bairros populares.

Entretanto, apesar das razões apresentadas para a lenta expansão do microcrédito no Brasil, Soares e Melo Sobrinho (2007, p.28) apontam algumas direções para a correção das imperfeições do modelo com base nas experiências internacionais, além de sugerirem a adoção de um marco regulatório voltado à correção de imperfeições de mercado que permitam a compensação dos altos custos operacionais do microcrédito. Como modelo de política para as microfinanças, Soares e Melo Sobrinho (2007, p.31) sugerem os seguintes elementos:

- Reconhecimento de que os serviços microfinanceiros sustentáveis são um importante veículo de combate à pobreza;
- Existência de políticas macroeconômicas sólidas, que evitem altos índices de inflação;

- Práticas de taxas de juros livres para as microfinanças, com o uso da competição em vez de tetos máximos de juros, o que estimula a eficiência como forma de baixar esses juros;
- Eliminação de subsídios, principalmente os governamentais;
- Modificação das políticas do setor financeiro e do marco legal para promover a entrada e a expansão dos serviços microfinanceiros por intermédio de uma grande quantidade de entidades diferentes, inclusive ONGs, que possam ofertar múltiplos produtos financeiros;
- Estímulo à adoção de indicadores de performance e padrões contábeis que promovam a transparência das diversas instituições que atuam no setor;
- Uso de incentivos fiscais, principalmente quando aplicados de forma temporária, até o amadurecimento de cada projeto (SOARES; MELO SOBRINHO, 2007, p.31).

No Brasil, a excessiva regulação sobre o microcrédito atrapalhou o seu desenvolvimento. Costa (2010, p.12) coloca que embora o microcrédito tem apresentado alta taxa anual de crescimento, ao contrário do Grameen Bank que “internalizava todo o multiplicador monetário, com empréstimos criando depósitos nele próprio e propiciando novos empréstimos, por aqui a descentralização e a proibição de microfinanças impediam o fenômeno, que propiciou o sucesso lá.”

Costa (2010, p. 8-9) sugere que as SCM deveriam ser estruturadas, desde o início visando a meta de deixar de ser assistência social e se tornar atividade autossustentável, pois em algum momento elas deveriam ter que atender uma demanda de crédito superior ao que os organismos doadores poderiam financiar. Para poder se financiar, as SCMs deveriam poder contar com recursos de fontes comerciais, e para isso a receita deveria ser suficientemente alta para poder pagar esse custo comercial. Para ele, mesmo as SCM que cobravam taxas de juros muito altas descobriam que a demanda por crédito era muito superior à sua capacidade de ofertar o crédito, concluindo que para os empreendedores pobres ter acesso ao crédito era mais importante que o custo do crédito.

Considerações Finais

O modelo de microcrédito do Grameen Bank, desenvolvido por Muhammad Yunus alcançou bastante sucesso em combater a pobreza extrema e garantir um meio de financiar atividades de subsistência, bem como promover o desenvolvimento econômico em regiões pobres de Bangladesh. Sua atuação ganhou reconhecimento internacional, e, embora existam dificuldades metodológicas para avaliação empírica, a atuação do Grameen Bank já foi objeto de estudo de diversos trabalhos na área de desenvolvimento econômico, e passou a inspirar a atuação de instituições e a aplicação do microcrédito em diversas regiões do mundo.

Nos diversos países onde o microcrédito foi implantado este sofreu adaptações para se adequar à legislação e às características institucionais dos locais onde passou a funcionar.

No Brasil, a maior parte das iniciativas para a concessão do microcrédito são do poder público, ao contrário do sistema inicial criado por Yunus através de instituições privadas. Embora a legislação permita que a iniciativa privada atue nesse mercado, alguns empecilhos são bastante evidentes para justificar o desinteresse da iniciativa privada nesse mercado.

O modelo brasileiro, da forma como foi regulamentado, está voltado à assistência social e não é uma atividade autossustentável, pois a legislação proíbe a vinculação aos demais produtos de microfinanças, como por exemplo a captação de depósitos e poupança para que as instituições internalizem o multiplicador bancário. Dessa maneira, as instituições teriam que depender eternamente de doações ou repasses de outras entidades, minando assim sua autossuficiência e capacidade de crescimento.

Outro grande problema está na limitação legal das taxas de juros. Ao limitar as taxas de juros a um determinado patamar, a legislação limita a atuação geográfica das instituições, que passam a atuar onde já possuem economias de escala, nas cidades maiores, deixando de atender aos mais pobres que conseqüentemente vivem em regiões mais longínquas e de maior custo de acesso para a instituição financeira.

O modelo com agentes de crédito é um ponto peculiar. Grande parte das instituições que dizem ofertar microcrédito ofertam dentro de suas agências bancárias. Essa medida, que parece descaracterizar o sistema de microcrédito, se justifica pelo alto custo operacional em se manter agentes de crédito com todas as suas obrigações trabalhistas. Os agentes de crédito têm papel fundamental para alcançar os mais excluídos do sistema bancário e fornecer-lhes treinamento básico. Poucas instituições efetivamente têm condições e interesse de manter um modelo de microcrédito funcionando com agentes de crédito e por isso o setor público se destaca nesse meio.

Para que o setor se desenvolvesse no Brasil de maneira autossuficiente, sobretudo através da iniciativa privada, seria necessário que a legislação do setor permitisse a atuação das forças de mercado na determinação das taxas de juros e a captação de poupança, e compreendesse a atividade de microcrédito não apenas como assistência social sem fins lucrativos, mas que permitisse a finalidade de lucro. Dessa forma, haveria mais instituições interessadas em conceder esse serviço, o que ampliaria a oferta do setor reduzindo as taxas de juros. Além de o microcrédito poder concorrer com as demais modalidades formais e informais de crédito de modo a ser capaz de fomentar o desenvolvimento econômico e social nas regiões mais carentes e conseqüentemente excluídas do sistema bancário tradicional.

Referências

ANDRADE, M.M.T; BRITO, M.G.F. **Série Cidadania Financeira: Estudos sobre educação, proteção e inclusão.** Edição nº 1 – Panorama do Microcrédito. Brasília: Banco Central do Brasil, Julho, 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS).** Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarGrafico>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BARONE, F.M.; LIMA, P.F.; DANTAS, V.; REZENDE, V. **Introdução ao Microcrédito.** Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BNB – Banco do Nordeste. **Site Oficial.** Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/crediamigo>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Site Oficial.** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/microcredito-brasil>. Acesso em: 22 fev. 2018.

COSTA, F.N. **Microcrédito no Brasil.** Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 175, abr. 2010.

GONZALEZ, L.; RIGHETTI, C.; DI SERIO, L.C. Microcrédito e Impacto Sobre a Geração de Renda: o caso do Banco Real. **Revista de Economia Contemporânea.** 18 (3): p.453-476, 2014.

MANOS, M.G.L. **Sistema Financeiro e Desenvolvimento Econômico: O Papel do Microcrédito.** Aracaju: Embrapa, 2006.

MOTA, W. L.; SANTANA, J.R. O Microcrédito como Estratégia de Redução da Pobreza no Nordeste: uma Avaliação a partir do Programa Crediamigo. **Revista Econômica do Nordeste.** Volume 42, n.º1, Janeiro-Março, 2011.

NOBEL PRIZE. **Site oficial.** Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/lists/all-nobel-peace-prizes>. Acesso em: 13 mai. 2019.

RAY, D. **Development Economics.** Princeton: Princeton University Press, 1998.

SANTOS, A. F. C.; SANTOS, T. L. O Microcrédito Como Ferramenta de Desenvolvimento Socioeconômico. **Pensamento & Realidade.** V. 1, n. 1, 2017.

SOARES, M.M.; MELO SOBRINHO, A.D. **Microfinanças: O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito.** Brasília: BCB, 2007.

YUNUS, M. (com Alan Jolis). **O banqueiro dos pobres.** São Paulo: Ática, 2006.