

Taxa de juros em operações de microcrédito: taxas subsidiadas *versus* taxas de mercado

Marcelo C. Mesquita de Souza*

Resumo

O microcrédito tem estado em evidência, nos últimos anos, como instrumento capaz de contribuir para a redução da pobreza, através da manutenção ou geração de ocupação e renda, na medida em que permite a pequenos empreendedores, não assistidos pelo sistema financeiro tradicional, o acesso ao crédito, fator importante para a manutenção e desenvolvimento do seu negócio. Este artigo questiona a utilidade de taxas subsidiadas, incompatíveis com a estrutura de custos da operação, em programas de microcrédito. Procura demonstrar que a eficácia em atingir o objetivo de uma maior equidade, no acesso ao capital, é menor do que a que se alcançaria utilizando taxas de juros de mercado.

Palavras-chave: Microcrédito. Taxa de Juros. Subsídio. Sustentabilidade. Equidade.

Abstract

Microcredit has been in evidence over the last years as an instrument useful to contribute to poverty reduction by preserving or generating jobs and income, as it enables small entrepreneurs, not benefited by the traditional financial system, in getting access to credit, which is an important factor for the maintenance and development of their business. In this article the authors question the utility of subsidized rates, non-compatible with the cost structure operations in micro credit programs. It also intends to demonstrate that the efficacy in reaching higher equity in the access to capital is lower than the one that could be reached using the market interest rates.

Key-words: Microcredit. Interest Rate. Subsidized. Sustainability. Equity.

* Mestre em Engenharia da Produção, Administrador, Professor Universitário e Gerente de Microfinanças da Desenbahia. E-mail: mesquita@desenbahia.ba.gov.br

Introdução

O microcrédito pode ser definido como um empréstimo de pequeno valor, dado a empreendedores de baixa renda. É uma maneira de potencializar o desenvolvimento de pequenos negócios, através de crédito para indivíduos que, pelo baixo nível de formalização de seus negócios, ou pela inexistência de garantias, não conseguem acessar crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro. Ou seja, além de pequeno valor, o crédito é direcionado especificamente para a camada da população de mais baixa renda, em geral excluída do sistema financeiro convencional, e em especial os microempreendedores do segmento informal da economia (MARTINS et al, 2002; PARENTE, 2002).

O público-alvo do microcrédito é, predominantemente, composto por donos de empresas que realizam uma atividade econômica autônoma, muitas vezes informal e, geralmente, autofinanciada através de poupanças próprias ou de parentes e amigos. São pessoas que conhecem bem seu ramo de atividade e cuja orientação é voltada primordialmente para o sustento de sua família, sem grandes expectativas de crescimento. Por isso a maior parte da demanda por microcrédito destina-se a capital de giro para cobrir dificuldades momentâneas de liquidez ou utilizar chances de eventuais negócios favoráveis (NITSCH; SANTOS, 2001).

As definições de microcrédito, de forma geral, convergem a um ponto comum, que é o fato desse tipo de operação de crédito ser direcionado para um público que ainda não tem acesso ao sistema financeiro tradicional. É importante ressaltar isso, para deixar claro qual é o público-alvo, já que este é, muitas vezes, confundido com os empresários de micro e pequenos negócios, já formalizados e com acesso ao crédito, que operam valores superiores aos que são característicos das operações de microcrédito¹, e para os quais outras metodologias creditícias são mais adequadas.

¹ Valores médios das operações de microcrédito, em 2001, para o Brasil: de R\$ 1.443,39 para giro e R\$ 1.500,77 para ativos fixos. Fonte: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Sistema de Informações de Microfinanças no Brasil – Indicadores. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2005.

O grande benefício, portanto, como instrumento de política pública, que o microcrédito pode proporcionar é a inclusão econômica de milhões² de pessoas, que se encontram à margem do sistema financeiro tradicional, e quanto maior for o número que passa a ter acesso a um crédito formal maior terá sido sua eficácia. No que diz respeito à influência do nível da taxa de juros no número de inclusões alcançado, não obstante predominar, na literatura especializada, o entendimento de que a prática de taxas de juros de mercado é a mais eficaz,³ há, também, aqueles que propõe o subsídio à taxa de juros aos tomadores finais como única forma de ampliar o acesso dos pequenos negócios ao crédito.

A visão predominante é a de que o principal gargalo para o acesso ao crédito para os microempreendimentos está na falta de uma oferta adequada em termos de volumes, prazos, custos e facilidade de contratação e, não, na taxa de juros. Esta representa apenas parte dos custos com empréstimos e, em operações de pequeno valor, os custos de transação e oportunidade acabam sendo mais relevantes. Por outro lado, há os que acreditam que a barreira de acesso ao crédito, pelos microempreendedores, é, sim, o nível das taxas de juros cobradas pelos bancos (SANTOS et al, 2004).

Ao se falar de pequenos empreendedores, da população de mais baixa renda, de excluídos do sistema convencional, parece contra intuitivo – e o público, em geral, tem dificuldade de entender – por que, nesses pequenos empréstimos, feitos a empreendedores de micronegócios, geralmente são cobradas taxas mais elevadas que em operações de maior valor, realizadas pelos bancos comerciais. Esclarecer a população a respeito do por que da necessidade de taxas de juros relativamente mais elevadas em microcrédito é importante; compartilhar essa compreensão com aqueles que fazem política pública, é essencial. No relatório *The Profile of Microfinance in Latin America in 10 years: Vision & Characteristics* da ACCION International, publicado em abril de 2005, essa questão é colocada como fundamental ao desenvolvimento do microcrédito e como uma questão que ainda não é tratada de modo efetivo em alguns países (MARULANDA; OTERO, 2005).

² Estudo da Organização Internacional do Trabalho – OIT, estima a existência de 14 milhões de clientes potenciais e 6 milhões de clientes prováveis (MEZZERA e GUIMARÃES, 2003).

³ Ver Marulanda; Otero, 2005; Duval, 2004; Helms; Reille, 2004; BACEN, 2003; Goodwin-Groen, 2003; ICCAPE, 2002; Rosemberg, 2002; Nichter et al, 2002; Bruett et al, 2002; Hollis; Sweetman, 1998.

Este artigo revisa a literatura especializada atual, expondo alguns pontos fundamentais sobre o impacto do nível da taxa de juros no microcrédito, em um maior ou menor alcance, na inclusão econômica. Inicia revisando alguns pontos relativos aos custos de uma operação de crédito, que fazem com que as taxas de juros praticadas no microcrédito devam ser superiores às de outras operações creditícias. A segunda seção analisa a capacidade de pagamento dos microempreendimentos para suportarem essas taxas. A seguir, a terceira seção analisa as conseqüências dessa intervenção no mercado, especificamente sobre duas formas: o estabelecimento de limites máximos para as taxas praticadas e a utilização de taxas subsidiadas. Finalmente, na quarta seção, apresentam-se as conclusões, que levam a ratificar a prática de taxas livres de mercado como mais eficaz ao desenvolvimento do microcrédito.

Porque as taxas de juros das operações de microcrédito são mais altas que as taxas de algumas operações praticadas por bancos comerciais?

Nesta seção procura-se rever alguns pontos da formação do custo em uma operação de crédito. Particularmente a influência de custos fixos, não proporcionais ao montante do crédito nas operações de baixo valor, do alto custo operacional da metodologia do microcrédito e da influência da perda, por inadimplência, no custo final da operação.

No custo total de uma operação de crédito existem fatores que são proporcionais ao montante emprestado, tais como o custo de captação dos recursos, provisão para perdas por inadimplência e impostos. Porém outros são componentes fixos e, portanto, independem do montante emprestado, fazendo com que quanto menor seja o valor do empréstimo, maior seja o seu custo (SANTOS, 2005; SANTOS et al, 2004).

Nas operações de microcrédito, o custo se torna ainda mais alto pelo fato de que os clientes geralmente não possuem histórico creditício, nem garantias, e freqüentemente moram em áreas remotas, às vezes de difícil acesso, onerando as visitas de avaliação e manutenção realizadas *in loco* pelo agente de crédito, peça fundamental na metodologia do microcrédito. O contato direto do agente de crédito é o grande diferencial dos programas de microcrédito produtivo orientado; entretanto essa é uma estratégia de custo elevado, que vai em sentido contrário às estratégias dos bancos, que estão reduzindo custos através do aumento da informatização e automação de serviços e redução de pessoal (VILELA; AGUIAR, 2004; GOODWIN-GROEN, 2003).

O CGAP (*Consultive Group to Assist the Poorest*) apresenta uma forma simples de cálculo da taxa de juros efetiva para ser utilizada pelas instituições de microcrédito (ROSEMBERG, 2002). A taxa efetiva de juros anualizada (R) a ser cobrada nas operações de microcrédito é função de cinco elementos, representados como percentuais da carteira média de empréstimos:

1. Despesas Administrativas (DA)
2. Perdas por Inadimplência (PI)
3. Custo de Fundos de Empréstimos (CF)
4. Taxa de capitalização desejada (K)
5. Renda do Investimento (RI)

$$R = \frac{DA + PI + CF + K - RI}{1 - PI}$$

Despesas Administrativas: Incluem todos os custos anuais recorrentes, a exemplo de salários, benefícios, alugueres, depreciação e manutenção. Devem ser inclusos, também, todas as mercadorias e serviços que a operadora disponha atualmente de forma gratuita (doações) – treinamento, assistência técnica, gestão – que, apesar de não serem pagos agora, no futuro terão de ser pagos para que a operadora possa crescer e manter-se independente de subsídios e donativos.

Perda por Inadimplência: Taxa anual das perdas decorrentes de empréstimos incobráveis.

Custo de Fundos de Empréstimo: Esta taxa não se refere ao custo atual dos fundos e, sim, à projeção para mercado futuro dos custos dos fundos para a operadora, que está crescendo, além da dependência de doações ou subsídios. Deve-se considerar não só o custo da captação, mas também o custo do capital próprio.

Custo de Captação: Deve ser calculado através da média ponderada dos diversos recursos disponíveis para empréstimos no futuro. Isso é, projetando uma situação de crescimento futura, através de um custo médio de captação para tomadores com mesmo nível de risco. Pressupõe a diminuição de aportes, a baixas taxas, por parte de agentes doadores de recursos, à medida que a operadora cresce.

Custo de Capital Próprio: Para o propósito de cálculo do Custo de Fundos de Empréstimo, é a diferença entre a Carteira de Crédito e as obrigações. Em outras palavras, é a parte da carteira de crédito bancada com recursos próprios. Rosenberg (2002) sugere o uso da taxa de inflação projetada, desde que a inflação represente a perda real do poder aquisitivo do capital da operadora.

Taxa de Capitalização: Representa a margem de lucro real (acima da inflação), que a operadora tem como meta, expressa como porcentagem da carteira de crédito média. O reinvestimento do lucro é fundamental para o crescimento da instituição, na medida em que o montante de recursos externos que a operadora pode levantar (emprestar) com segurança é função (depende) do volume de recursos próprios que ela dispõe.

Receita de Investimentos: A receita esperada de aplicações financeiras, feitas com recursos temporariamente em caixa.

Em artigo intitulado “Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado”, divulgado no site da agência de informação *Mastercred*, Idalvo Toscano estima as despesas administrativas das operadoras (formatadas como ONG – Organização Não-Governamental ou OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) em torno de 35% da carteira ativa anual média (TOSCANO, 2005). Supondo-se uma perda em torno de 5% ao ano e um custo de captação de 9,75%⁴ e admitindo-se, ainda, a não

⁴ Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, em novembro/2005.

existência de taxa de capitalização (o que pressupõe o não-crescimento) e uma receita de investimento de 3%. A instituição necessitaria praticar uma taxa de 49,21% ao ano, ou 3,39% ao mês.

Observa-se que o exercício anterior supõe o não-crescimento (sem taxa de capitalização) da instituição, o que, por consequência, impedira um aumento de escala e otimização de custos. Pressupõe, ainda, acesso a *funding*, considerado barato para os padrões de mercado. O que talvez venha a corroborar o fato de que missões de *rating* realizadas com algumas instituições brasileiras tenham revelado que a maioria delas cobra taxas de juros insuficientes para garantir sua sustentabilidade (NICHTER et al, 2002).

Em função do elevado custo operacional relacionado à concessão do microcrédito, no contexto internacional, de forma geral as instituições operadoras de microcrédito praticam taxas mais elevadas que as dos bancos tradicionais em suas operações comerciais, como forma de garantir sua sustentabilidade (NICHTER et al, 2002). E somente assim podem prover, de forma permanente, acesso ao crédito a milhões de pessoas que, hoje, estão excluídas do sistema financeiro tradicional.

Portanto, praticar uma taxa de juros adequada, que garanta essa sustentabilidade, favorece a manutenção da equidade na oferta de capital. Contrariamente, praticar taxas que não permitam a autosustentação da instituição operadora, fatalmente levará esta ao encerramento prematuro de suas atividades, reduzindo, dessa forma, a oferta de capital àqueles que não estão no *target* das instituições financeiras convencionais.

Os microempreendedores suportam pagar altas taxas de juros?

Colocada, então, a questão do custo e da sustentabilidade, que justificam as taxas de juros serem superiores nas operações de microcrédito em relação a outras de maior valor, é pertinente saber se, para os microempreendedores, as taxas praticadas são viáveis e, mais, se permitem, a estes, se beneficiarem da alavancagem financeira, já que, se isso não for verdade, perde o sentido a atividade exercida pelas operadoras de microcrédito.

Para analisar o impacto das taxas de juros nesses pequenos empreendimentos é preciso fazê-lo no contexto dos custos totais envolvidos no acesso ao crédito. Além dos custos financeiros, explícitos sobre a forma da taxa de juros, de taxas administrativas e de comissões, deve-se considerar, ainda, os custos de transação e de oportunidade. Por custos de transação entende-se todos os gastos decorrentes do processo de obtenção de crédito, tais como despesas com obtenção de certidões, cópias de documentos, despesas com transportes relacionadas à obtenção do crédito, saque do dinheiro e pagamentos etc. E o custo de oportunidade refere-se à geração de renda perdida em função da obtenção do crédito por motivos de ausência no negócio para tratar do crédito, tempo gasto para levantar os documentos necessários à formulação do pedido e a não-obtenção da receita decorrente da falta de crédito.

A taxa de juros, portanto, é apenas um dos diversos elementos no custo de acesso ao crédito e, nem sempre, é o mais significativo para o tomador. Normalmente os empreendedores de baixa renda consideram o acesso ao crédito mais importante que o custo financeiro real decorrente desse crédito (GOODWIN-GROEN, 2003). De fato, “os preços costumam ser a primeira consideração da instituição de crédito e possivelmente a última consideração dos clientes de microfinanças” (BRUETT et al, 2002, p. 80).

Como exemplo⁵ comparativo desses custos, imagine um feirante que vende, em média, R\$ 200,00 por dia e cujo custo da mercadoria é de R\$ 120,00; portanto, seu lucro bruto é de R\$ 80,00 por dia. Agora, imagine que este feirante recorra a um banco para conseguir um empréstimo de R\$ 800,00 para ser utilizado como capital de giro. Para conseguir esse empréstimo, teve que ir ao banco duas vezes e, para tanto, gastou oito passagens de ônibus. Foi solicitado, do feirante, cópias de documentos e preenchimento de fichas cadastrais e dados do negócio. O crédito então foi concedido, desde que o feirante mantivesse uma conta corrente, movimentada por cartão, o que gera tarifas de cartão e manutenção da conta. Esses custos são chamados de custos de transação e estão discriminados na Tabela 1.

Tabela 1

Exemplo de Custos de Transação

⁵ Adaptado de Vilela e Aguiar, 2004.

Custos de transação	Custo Unitário	Unidades	Custo Total
Transporte	R\$ 1,70	8	R\$ 13,60
Cópias de documentos	R\$ 0,15	6	R\$ 0,90
Tarifa do cartão	R\$ 8,00	1	R\$ 8,00
Tarifa de manutenção da conta corrente	R\$ 5,00	6 meses	R\$ 30,00
Custo Total			R\$ 52,50

O custo de oportunidade é decorrente de dois meio-períodos que o feirante se ausentou do seu local de trabalho para tratar da operação, deixando, portanto, de vender e, conseqüentemente, tendo uma redução de renda da ordem de R\$ 80,00 (um dia = dois meio-períodos). Se o banco cobra do cliente uma taxa de 3% ao mês, o valor presente do custo financeiro seria R\$ 75,95⁶. O custo total da operação seria de R\$ 208,45, dos quais quase 64% são custos de transação e oportunidade, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2

Exemplo comparativo dos custos de acesso ao crédito

Custos de acesso ao crédito	R\$	%
Custo de Oportunidade	R\$ 80,00	38,4%
Custo de Transação	R\$ 52,50	25,2%
Custo Financeiro	R\$ 75,95	36,4%
Custo Total	R\$ 208,45	100%

A metodologia do microcrédito permite a redução dos custos de transação e de oportunidade do tomador de crédito, diminuindo ao máximo a burocracia e fazendo com que o agente de crédito vá até ao cliente evitando seu deslocamento e conseqüente ausência do trabalho, havendo, portanto, uma compensação entre o custo financeiro e os de transação e oportunidade. Os empreendedores populares reconhecem, claramente, a redução dos custos de transação e oportunidade no acesso ao crédito, pela estratégia de operação do microcrédito produtivo orientado (VILELA; AGUIAR, 2004).

Uma boa perspectiva para analisar a capacidade de pagamento dos microempreendimentos, é observar os custos financeiros, decorrentes das operações de microcrédito, no contexto da totalidade dos seus custos e receitas. Para um

⁶ O custo financeiro foi calculado como o valor presente dos juros pagos em seis parcelas mensais pelo sistema Price, a fim de trazer todos os custos para a mesma data, permitindo a comparação.

microempreendedor o custo de uma operação de microcrédito representa uma pequena proporção dos custos totais do negócio. Castello, Stearns e Christen (apud ROSEMBERG, 2002) relatam uma análise amostral realizada no Chile, Colômbia e República Dominicana, em que microempreendedores pagavam em média 6,3% ao mês pelo crédito, mas que as despesas com juros representavam, de seus custos totais, entre 0,4% e 3,4%.

Os pequenos negócios, normalmente, possuem altas taxas de rentabilidade e giro rápido, resultando em um investimento de alto retorno, capaz de ser alavancado financeiramente, mesmo com o custo elevado de capital de terceiros. A Tabela 3 apresenta alguns exemplos de margens e períodos de giro de pequenos empreendimentos, apresentado por Vilela e Aguiar no II Congresso Latino-Americano de Microcrédito, em agosto de 2004, em Blumenau, Santa Catarina (VILELA; AGUIAR, 2004).

Tabela 3

Taxa de rentabilidade e período de giro de empreendimentos populares

Atividade	Taxa de rentabilidade bruta do investimento	Período do giro do capital
Cerveja e refrigerantes	60%	Semanal
Bebidas quentes	150%	Semanal
Roupas	100%	Semanal
Cosméticos	30%	Semanal
Material de limpeza	100%	Semanal
Doces e Salgados	50%	Semanal
Feira: banana	70%	2 vezes por semana
Feira: alho	60%	Semanal
Feira: cebola	50%	Semanal

Fonte: Vilela e Aguiar, 2004.

A teoria econômica, através da lei dos rendimentos decrescentes, dá uma explanação mais genérica do por que pequenos negócios podem pagar taxas de juros que, muitas vezes, sufocariam grandes negócios. Os agentes econômicos dispõem de uma variedade de alternativas para aplicar unidades adicionais de capital. Algumas dessas possuem expectativa de altos retornos, enquanto outras, expectativas de retorno mais baixas. Os agentes, então, hierarquizam essas opções, existindo, portanto, uma tendência dos retornos diminuírem a cada unidade adicional de capital empregada.

Para o público-alvo das microfinanças, o acesso oportuno e ágil ao crédito é mais relevante que o preço do dinheiro – isto é, as taxas de juros cobradas pelos empréstimos. A razão para isso é que a produtividade marginal do capital é extremamente alta nos microemprendimentos (PARENTE, 2002, p. 35).

Empreendedores de baixa renda, especialmente os comerciantes, podem gerar grandes benefícios com unidades adicionais de capital, diferentemente dos negócios altamente capitalizados, porque seu investimento inicial é muito pequeno. Estudos na Índia, Quênia e Filipinas apontam para uma faixa de retorno médio anual, nos micronegócios, entre 117% e 847% (GOODWIN-GROEN, 2003).

Uma observação que ratifica a existência de capacidade de pagamento pelos microempreendedores é que, mesmo cobrando taxas relativamente altas, as operadoras de microcrédito quase sempre encontram demanda superior à sua capacidade de atendimento. O índice de renovação dessas instituições é bastante alto: no Brasil, o índice de renovação global é de 62,77%, chegando a 90% na região Nordeste (MEZZERA, 2003), demonstrando que boa parte desses clientes usam o crédito, pagam e retornam para novos empréstimos. Esse padrão de comportamento demonstra convicção dos clientes de que os empréstimos lhes permitem ganhar mais do que os juros que têm de pagar.

Deve-se lembrar, ainda, que o objetivo dos programas de microcrédito é dar acesso ao crédito àqueles que não são assistidos pelo sistema financeiro tradicional. Tal público, em sua maioria, já utiliza mercados informais de crédito, nos quais empreendedores de baixa renda tomam e pagam recorrentemente empréstimos informais, a taxas de juros muito mais altas que qualquer instituição de microcrédito formal cobraria. Goodwin-Groen (2003) cita uma forma de empréstimo comum nas Filipinas, feita por agiotas, conhecida como “5/6 loan” – para cada cinco pesos emprestados pela manhã, seis pesos devem ser pagos à tarde. O que significa uma taxa diária de juros de 20%. Brusky e Fortuna (2002) citam taxas de 20% ao mês, como habitualmente utilizadas por agiotas na cidade de São Paulo, no ano de 2001⁷. É como alternativa a esse mercado informal de crédito que surge o microcrédito.

⁷ Em 2001, a Taxa CDI média anual foi de 17,29%. Fonte: CETIP – Câmara de Liquidação e Custódia. Disponível em: <<http://www.cetip.com.br>>. Acesso em: 01 nov. 2005.

Portanto, não só existem motivos para que as operações de microcrédito tenham um custo mais alto, mas, também, seu público-alvo pode suportar essas taxas e encontrar utilidade nessas operações.

Limites e subsídios às taxas de juros

Compreendida a necessidade de se praticar uma taxa que garanta a sustentabilidade da instituição operadora, e considerando que os pequenos empreendimentos, o público-alvo do microcrédito produtivo, de forma geral, possuem capacidade de pagamento e conseguem obter utilidade nesse crédito, as taxas de juros, então, deveriam ser definidas pelo mercado.

Entretanto, poderia se argumentar que a redução, mesmo que artificial da taxa, poderia provocar uma maior taxa de penetração⁸ ou forçar a competitividade das operadoras. Analisa-se, a seguir, os efeitos mais contundentes de duas intervenções nesse sentido: o limite e o subsídio à taxa de juros.

Efeitos da imposição de limites máximos às taxas de juros no microcrédito

Com o argumento de ser uma forma de proteção ao pequeno tomador, limites máximos para as taxas de juros aplicadas ao microcrédito têm surgido nos últimos anos, criando grande pressão sobre as instituições, em um crescente número de países. A experiência, porém, tem mostrado que é a eliminação de controles sobre as taxas de juros que tem permitido a essas instituições se desenvolverem de forma sustentável. O estabelecimento de limites máximos (teto) para taxas de juros aplicadas ao microcrédito tem se demonstrado uma política ineficaz: ao invés de proteger o pequeno e o microempreendedor, essa medida, em geral, tem prejudicado a população de baixa renda, já que dificulta o surgimento de novas instituições operadoras e o crescimento ou até a sobrevivência das existentes. O modelo de estabelecimento de teto para as taxas de juros demonstra uma absoluta falta de entendimento de como esses tetos reduzem o acesso do pobre ao crédito e perpetuam os níveis de pobreza existentes (MARULANDA; OTERO, 2005).

⁸ Razão entre demanda potencial e demanda atendida.

Nos países onde existe limitação legal para as taxas de juros, o crescimento da indústria microfinanceira é mais lento, as instituições operadoras de microcrédito frequentemente deixam o mercado. Tornam-se menos transparentes sobre os custos totais e/ou reduzem os trabalhos na área rural e outros mercados mais onerosos. Os limites às taxas de juros forçam as instituições a ficarem fora do negócio, direcionando os clientes de volta para o oneroso mercado informal, onde não existe a mínima proteção (DUVAL, 2004).

O relatório do CGAP, “*Donor Brief*”, nº 18, de maio de 2004, apresenta dados de experiências de implantação de limites de taxas de juros na Nicarágua, Oeste da África e África do Sul. Na Nicarágua, segundo informa o relatório, o presidente da Associação das Instituições de Microfinanças, Alfredo Alañiz, apontou uma queda, no crescimento da carteira global das instituições associadas, de 30%, para menos de 2% no ano de 2001, quando foi introduzida a taxa limite. No Oeste da África, quando o Banco Central e o Ministério das Finanças instituíram uma taxa limite, algumas dessas instituições deixaram de operar com as populações de baixa renda das regiões mais remotas e mudaram seus focos de atuação para áreas urbanas de menor custo operacional. Outras, elevaram também o valor médio das operações (presumivelmente diminuindo o atendimento aos clientes de mais baixa renda). Finalmente, na África do Sul, as adoções de taxas limites não protegeram efetivamente aqueles de mais baixa renda. A alocação do crédito foi alterada, prejudicando esses clientes. Além disso, reduziu a transparência no custo efetivo das operações, fazendo com que algumas instituições tenham iniciado outras cobranças, como seguros e outras “reciprocidades bancárias” (DUVAL, 2004). Marulanda e Otero (2005) citam, ainda, a Colômbia, como mais um dos países em que os limites às taxas de juros dificultaram os esforços das instituições de microcrédito em alcançar os menores clientes e cobrir seus custos.

No Brasil, a experiência de limitar a taxa de juros praticada no microcrédito, operado com recursos do governo federal, a 2% ao mês para o tomador final, também se mostrou inviável, tendo o governo flexibilizado essa posição, permitindo aplicação de taxas, na ponta final, de até 4% ao mês⁹.

Hoje, há um consenso, entre os representantes de governo de diversos países da África, Ásia e América Latina, além de importantes agentes disseminadores do microcrédito,

⁹ Resolução 3.310 do BACEN de 31 de agosto de 2005.

fundos internacionais e entidades multilaterais, de que o melhor modelo de política para microfinanças pressupõe a prática de taxa de juros livres, com o uso da competição, ao invés de tetos máximos de juros, estimulando-se a eficiência como forma de baixar esses juros (BACEN, 2003).

Efeitos do subsídio às taxas de juros

Outra forma de intervenção do governo no mercado é, ao invés de estabelecer limites máximos para as taxas de juros, ofertar crédito a taxas subsidiadas. Não há relatos de evidências de que taxas subsidiadas aumentem a taxa de penetração. Estudos internacionais demonstram que não existe um vínculo entre os níveis de taxa de juros e a profundidade da clientela alcançada (NICTER et al, 2002).

De fato, o relatório “Brasil: Acesso a Serviços Financeiros – 2003”, do Banco Mundial, entre suas principais conclusões aponta, como um dos fatores responsáveis pela baixa penetração das instituições de microcrédito, a presença de algumas delas, dirigidas principalmente por governos municipais para atingir objetivos sociais, que fornecem crédito altamente subsidiado.

The presence of institutions (mostly those established by municipalities), which charge highly subsidized interest rates, creates a distortion in the market likely to be a barrier to entry for a new private players. Banco do Povo of Sao Paulo is an example of such an institution, which although apparently successful, is extremely costly to the government and where financial self-reliance is clearly a subsidiary objective (WORLD BANK, 2004, p. 83)¹⁰.

As taxas de juros subsidiadas geralmente beneficiam somente a um pequeno número de tomadores e por um curto período de tempo, devido à rápida descapitalização dos programas. Bettina Wittlinger, consultora da Accion International, em sua palestra no Segundo Seminário sobre Microfinanças, do Banco Central, em novembro de 2003, em Fortaleza, colocou enfaticamente: “Não podemos continuar com programas de microcrédito dependentes de subsídio e ajuda externa, que desaparecem quando se suspende o apoio”. (WITTLINGER, 2003).

¹⁰ A presença de instituições (na sua maioria estabelecida pelas prefeituras), que cobram taxas de juros altamente subsidiadas, cria uma distorção no mercado configurando uma barreira à entrada de novos agentes privados. O Banco do Povo de São Paulo é um exemplo de tal instituição, que embora seja aparentemente bem sucedida, é extremamente custosa para o governo, sendo a auto sustentabilidade financeira um objetivo claramente secundário (tradução do autor).

Também Luis Corrales, diretor do Banco Nacional de Costa Rica, coloca como fator de êxito, ao relatar a experiência do BNCR, a prática de taxas de mercado sem subsídios e, assim como Bettina Wittlinger, também enfoca a questão da permanência do crédito:

Creemos firmemente que las generaciones futuras también tienen derecho al acceso al crédito. Si usted da subsidio ahora es muy probable que las generaciones futuras vayan a enfrentarse a una oferta de crédito restringida (ALIDE, 2005, p. 11)¹¹.

A curta sobrevivência dos programas é agravada pelas altas perdas por falta de pagamento dos créditos. Programas com público-alvo específico, que utilizam taxas subsidiadas, geralmente apresentam alta inadimplência, dependência institucional e crescimento limitado. Os clientes, freqüentemente, vêem esses programas como assistencialistas, onde não há a necessidade de repagamento (MARULANDA; OTERO, 2005; GOODWIN-GROEN, 2003). Nitsch e Santos (2001) acrescentam que, esse tipo de programa, pode gerar, ainda, o inflamento de um aparelho burocrático e ineficiente e o incentivo ao clientelismo político, resultando, portanto, em uso ineficiente dos recursos públicos.

Subsidiar as taxas de juros é um uso inapropriado dos recursos, tanto os provenientes de doadores não-governamentais como os provenientes de fundos públicos, porque corrompem o mercado e podem estimular a atração de uma demanda não originária do público-alvo. Segundo a maioria dos autores, o crédito subsidiado é rapidamente capturado por setores econômicos e sociais que não pertencem ao grupo alvo. Para Santos et al (2004), o incentivo ao *rent seeking*, por meio dos juros subsidiados, explica, por exemplo, por que a clientela do Proger, no estado de São Paulo, é composta, em sua ampla maioria, por clientes das chamadas classes A e B. E, apesar das instituições procurarem tomar medidas para impedir esse fato, isso somente acarreta um enorme aumento dos custos operacionais, o que contribui ainda mais para a perda do foco nesses programas (SANTOS et al, 2004).

¹¹ Acreditamos firmemente que as gerações futuras também têm direito ao acesso ao crédito. Se você subsidia hoje é muito provável que as gerações futuras enfrentem uma restrição na oferta de crédito (tradução do autor).

Além do Proger, também no Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (e em algumas linhas de crédito e microcrédito oferecidas pelo BNDES, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, com custos financeiros baixos, uma vez que a maioria dessas linhas de crédito é subsidiada pelo Estado), verifica-se um acesso restrito, devido, sobretudo, aos altos custos de transação para que os potenciais usuários tenham acesso a esses serviços (MAGALHÃES, 2004).

Um trabalho desenvolvido em parceria pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a Fundação Banco do Brasil e o Instituto Centro Cape, intitulado “Guia de Montagem: caminhos para montagem de uma instituição de microfinanças”, aponta ainda mais um fator contrário ao subsídio. Desta vez, relativo à manutenção da auto-estima do tomador:

A noção de que os pobres têm que necessariamente receber dinheiro subsidiado é repudiada pelo microcrédito pelo simples fato de que isso os coloca numa situação de inferioridade. Ao subsidiar taxas de juros, por exemplo, estamos implicitamente dizendo que os pobres são incapazes de pagar um empréstimo normal, que precisam ser ajudados. O microcrédito pratica juros de mercado e parte do princípio de que todos apresentam essa condição de criar renda própria, através de auto-emprego, em níveis satisfatórios para quem recebe o financiamento (ICCAPE, 2002, p. 25-26).

Hollis e Sweetman (1998) estudaram seis organizações de microcrédito do século XIX, na Europa, numa tentativa de identificar os modelos institucionais que levariam ao sucesso e à sustentabilidade¹². O exame histórico teve como vantagem oferecer a oportunidade de explorar as características de organizações que sobreviveram por muitas e muitas décadas, perspectiva que não é fácil de encontrar nas instituições contemporâneas, cuja maioria tem menos de 15 anos de idade.

Uma das conclusões mais contundentes do trabalho é a de que organizações que dependem de fundos (de custeio ou de empréstimo) subsidiados são mais frágeis e tendem a perder seu foco mais rapidamente que aquelas que captam seus recursos no mercado. Nas conclusões do referido trabalho eles dizem:

¹² Microcredit: what Can We Learn From the Past?

The most striking conclusion emerging from this review is that depositor-based MOs¹³ tend to last longer and serve many more borrowers than MOs financed by donations or governmental loans (HOLLIS; SWEETMAN, 1998, p. 29)¹⁴.

Mais recentemente, uma pesquisa realizada pela Accion International, visando a determinar o perfil das instituições de microfinanças da América Latina, envolvendo especialistas em microfinanças e 47 instituições operadoras de 14 países das Américas Latina e Central, apresentou a necessidade de condições sistêmicas que permitam o crescimento da indústria microfinanceira. Segundo as conclusões do estudo, isso pressupõe um ambiente sem restrições legais às taxas de juros praticadas e onde a estrutura competitiva do mercado não seja distorcida pela presença de entidades operando com taxas de juros subsidiadas (MARULANDA; OTERO, 2005).

Portanto, existem evidências empíricas, em diversos países, que reforçam a tese que programas de microcrédito com taxas de juros altamente subsidiadas têm um impacto socioeconômico bastante restrito.

Porém os subsídios podem ser necessários, sim, durante a implantação e a fase inicial de operação da instituição de microcrédito. Mas a sua melhor utilização se dará através da cobertura de custos operacionais, do desenvolvimento dos sistemas e da capacitação do pessoal. Durante o período inicial, doadores de recursos podem desempenhar um importante papel, capitalizando essas instituições e proporcionando, assim, um crescimento mais rápido, incrementando seu desenvolvimento e permitindo atingir um número maior de clientes de forma sustentável (GOODWIN-GROEN, 2003).

Considerações finais

Este artigo apresentou argumentos que demonstram que o custo de uma operação de microcrédito é elevado e que as instituições operadoras precisam cobrar taxas que lhes permita a auto-sustentabilidade, fator esse, evidenciado na literatura especializada atual, imprescindível para garantir, de forma ampla e permanente, o acesso ao crédito àqueles

¹³ *Microcredit Organization* (Organizações operadoras de microcrédito).

¹⁴ A conclusão mais instigante levantada nesta pesquisa é que as organizações operadoras de microcrédito que realizam captação de recursos no mercado tendem a durar mais e servir a muito mais mutuários que as organizações operadoras de microcrédito financiadas por doações ou empréstimos do governo (tradução do autor).

que atualmente não o possuem, seja por falta de formalização, garantia ou, simplesmente, por não serem atrativos, comercialmente, ao sistema financeiro tradicional. Demonstrou também que, de forma geral, os micronegócios têm capacidade de pagamento e encontram utilidade para esse crédito.

Três pontos importantes foram destacados, de como a intervenção do Estado, no nível da taxa de juros, seja através do estabelecimento de limites máximos de operação, seja pela oferta de crédito subsidiados, impactam na extensão da oferta do microcrédito.

Primeiro, existem evidências de que a imposição de limites máximos, às taxas praticadas junto ao tomador final, tem, em última instância, reduzido a oferta do crédito ao público-alvo do microcrédito, através da saída de operadoras do mercado e da mudança do foco em busca de operações mais rentáveis. Tem, ainda, reduzido a transparência nas operações através do aparecimento de cobranças indiretas, tais como taxas de abertura de crédito e de análise, além da exigência de “reciprocidades bancárias”.

Em segundo lugar, também os programas que utilizam taxas subsidiadas acabam por ter menor penetração e a atuar por menor tempo, devido à falta de sustentabilidade, afastando-se, conseqüentemente, do objetivo de conceder acesso ao crédito ao maior número possível de desassistidos. Tais programas, durante seu período de existência, podem, ainda, representar uma concorrência tal, utilizando-se de taxas muito abaixo das de mercado, que iniba o desenvolvimento da indústria de microcrédito na região.

Como terceira observação, as taxas subsidiadas tendem a atrair um público-alvo diferente do objetivado pelos programas de microcrédito, saindo do foco e desviando recursos para um segmento que não necessita de subvenções.

Acrescente-se a essas observações, o fato de que a utilização de taxas subsidiadas não promove a educação financeira do pequeno empreendedor, mantendo-o em uma situação não-real, na qual esse empreendedor talvez não sobreviva, quando deixar de contar com a subvenção e necessitar pagar os preços reais de mercado.

Esses pontos diminuem o acesso do pequeno empreendedor ao crédito, reduzindo suas oportunidades. Tudo indica que o melhor caminho para a rápida expansão do microcrédito, reduzindo o imenso *gap* hoje existente entre a demanda e a oferta, seja a prática de taxas de juros livres, de mercado, sem a imposição de limites nem a utilização de taxas subsidiadas. No entanto, subsídios na implantação, montagem e desenvolvimento institucional, financiamento de estudos e pesquisas na redução do custo operacional, através da melhoria de processos e do uso intensivo de tecnologia da informação podem, por sua vez, ser importantes para estimular o crescimento da indústria financeira.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 2006, do Banco Mundial, afirma que a equidade deve ser parte integral de uma estratégia bem sucedida de combate à pobreza. E a equidade é definida, fundamentalmente, como igualdade de oportunidades entre as pessoas. A função do microcrédito é, justamente, dar essa oportunidade. A questão principal do microcrédito é como fazê-lo chegar a quem precisa. Não interessa dinheiro barato, se quem o precisa não consegue tê-lo.

Referências

- ALIDE – Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. *Banca de Desarrollo y Microfinanzas – La Experiencia del Banco Nacional de Costa Rica*. Programa ALIDE-BID/FOMIN: Perú, 2005. (Publicaciones Técnicas).
- BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Democratização do crédito no Brasil – Principais Desafios - Atuação do Banco Central*. Nota Técnica, Dinor – fev. 2003.
- BRUETT, Tilman et al. *Manual de Técnicas de Gestão Microfinanceira*: Programa de Desenvolvimento Institucional. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- BRUSKY, Bonnie; FORTUNA, João Paulo. *Entendendo a demanda para microfinanças no Brasil – um estudo qualitativo em duas cidades*. Rio de Janeiro: BNDES – PDI, 2002.
- DUVAL, Ann. *The impact of interest rate ceilings on microfinance*. Donor Brief – CGAP, Washington DC, n. 18, May, 2004. Disponível em: <<http://www.cgap.org>>. Acesso em: 13 dez. 2004.
- GOODWIN-GROEN, Ruth P. *Making sense of microcredit interest rates*. Donor Brief – CGAP, n. 6, September, 2002 – Reissued January, 2003. Disponível em: <<http://www.cgap.org>>. Acesso em: 13 dez. 2004.
- HELMS, Brigit; REILLE, Xavier. *Interest rate ceilings and microfinance: the story so far*. Occasional Paper – CGAP, Washington DC, n. 9, September, 2004. Disponível em: <<http://www.cgap.org>>. Acesso em: 13 dez 2004.

HOLLIS, Aidan; SWEETMAN, Arthur. Microcredit: what can we learn from the past? *World Development*, Elsevier Science Ltd, v. 26, n. 10, p. 1875-1891, 1998.

ICCAPE. *Guia de montagem: caminhos para montagem de uma instituição de microfinanças*. Belo Horizonte: ICCAPE; Brasília: FBB: MTE 2002. (Primeiros rumos: um guia do microcrédito, v.1).

MAGALHÃES, Reginaldo Sales. *Planejamento de serviços financeiros para famílias de baixa renda*. In: ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Annablume; Fapesp: ADS-CUT; Sebrae, 2004.

MARTINS, Paulo Haus et al. *Regulamentação das microfinanças*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002.

MARULANDA, Beatriz; OTERO, Maria. *The profile of microfinance in Latin America in 10 years: Vision & Characteristics*. ACCION International, Abr. 2005. Disponível em: <<http://www.accion.org/moreaboutmicrofinance>>. Acesso em: 18 nov. 2005.

MEZZERA, Jaime; GIMARÃES, Ivan. *Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil*. Brasília: OIT, 2003.

NICHTER, Simeon et al. *Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro: Programa de Desenvolvimento Institucional*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

NITSCH, Manfred; SANTOS, Carlos A. Da repressão financeira ao microcrédito. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 4 (84), out./dez. 2001.

PARENTE, Silvana. *Microfinanças: saiba o que é um banco do povo*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

ROSEMBERG, Richard. *Microcredit interest rate*. Occasional Paper – CGAP, Washington DC, n. 1, revised, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.cgap.org>>. Acesso em: 13 dez. 2004.

ROSEMBERG, Richard. *Measuring microcredit delinquency – Rations can be harmful to your health – CGAP*, Washington DC, n. 3, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.cgap.org>>. Acesso em: 13 dez. 2004.

SANTOS, Carlos A. dos. Microfinanças. *Microcrédito*, Revista Temática. n. 4. SEBRAE, 2005.

SANTOS, Carlos Alberto dos et al. *Microfinanças, microcrédito e a oferta de serviços financeiros para os microempreendimentos*. In: SANTOS, Carlos Alberto dos (Org.). *Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*. 2. ed. rev. Brasília: SEBRAE, 2004.

TOSCANO, Idalvo. *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*, 2005. Disponível em: <<http://www.mcred.com.br/mcred/opiniaoidalvo.asp>>. Acesso em: 01 nov. 2005.

VILELA, Roberto; AGUIAR, Luiz J. B. de. Impacto da taxa de juros para empreendimentos da economia popular. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE MICROCRÉDITO, 2, 2004, Blumenau (SC). *Anais...* Blumenau, ago. 2004.

WITTLINGER, Betina. Tema V: Fundamentos – Lições aprendidas no processo de desenvolvimento do microcrédito na América Latina. In: SEMINÁRIO BANCO CENTRAL SOBRE MICROFINANÇAS, 2, 2003, Fortaleza. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?semicrofin2>>. Acesso em: 13 dez. 2004.

WORLD BANK. Brazil access to financial services. *Economic Report*, 2004.
Disponível em: <<http://www.worldbank.org/reference>> . Acesso em: 13 dez. 2004.