

## **A SITUAÇÃO DAS MICROFINANÇAS NO BRASIL:**

*Preparado por Lara Goldmark,  
Steve Pockross e Daniele Vechina*

*Com a colaboração do  
Departamento do Trabalho da  
Área de Desenvolvimento Social do BNDES*

Versão preliminar para apresentação durante o  
Seminário Internacional BNDES Microfinanças



Projeto BNDES-BID de Microfinanças,  
Av. República do Chile, 100  
Área Social/DTRAB Rio de Janeiro,  
Rio de Janeiro, 20139-900 BRASIL

## SUMÁRIO

I. Introdução e nota dos autores

II. Sobre o BNDES

II. Possíveis explicações para o mistério

III. Os atores principais

IV. Bancos de varejo no Brasil

V. O quadro regulamentar

Anexo I      Estimativa da Atividade total de microfinanças no Brasil

## I. INTRODUÇÃO E NOTA DOS AUTORES

Este trabalho pretende ser um documento preparatório, a ser distribuído aos apresentadores no Seminário Internacional de Microfinanças do BNDES, entre 2 e 3 de maio de 2000. Deve ser considerado uma versão preliminar, preparada com fins informativos, e quaisquer comentários são bem-vindos.

Os autores acreditam que o Brasil, e a língua portuguesa em geral, carece de literatura sobre microfinanças, visto que, existem pouquíssimas pesquisas na área de microfinanças e a disponibilidade de informações escritas é mínima. Por exemplo, não existem trabalhos publicados sobre o Brasil abordando especificamente questões relativas às instituições de microfinanças (IMF,s), ao clima regulamentar para microfinanças ou aos efeitos das condições macroeconômicas do país sobre as microfinanças. Conseguir juntar as informações para este trabalho exigiu, portanto, muita mão-de-obra. Espera-se que este documento, junto com os quatro *papers* enviados por palestrantes do Seminário, comecem a preencher essa lacuna de informação.

O trabalho mais substancial sobre as microfinanças no Brasil, até o presente momento, é o documento preliminar "Microfinance Prospects in Brazil" ("Perspectivas para as Microfinanças no Brasil"), de Steven Schonberger do Banco Mundial, distribuído a todos os palestrantes que apresentaram *papers* e disponível em nosso escritório. Devemos nossa profunda gratidão ao Senhor Schonberger por colocar seu trabalho à nossa disposição, permitindo-nos distribuí-lo e utilizá-lo como uma de nossas fontes principais. Outra fonte valiosa foi "Produtividade no Brasil: a Chave do Desenvolvimento Acelerado", da McKinsey and Company, que fornece uma análise aprofundada do setor bancário de varejo.

Este trabalho descreve a atual situação da indústria de microfinanças no Brasil focalizando três categorias principais: os atores de microfinanças, a comunidade bancária e o quadro regulamentar. A parte "Possíveis Explicações para o Mistério" é especulativa e pretende gerar discussão, enquanto que as três partes seguintes baseiam-se em fatos.

## II. SOBRE O BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado pelo governo federal em 1952, é a principal fonte de financiamentos a longo prazo do país. Mesmo com a expectativa de um aumento na oferta de crédito, advinda de instituições financeiras privadas, o governo considera que o BNDES tem um papel a desempenhar na superação de deficiências do mercado, como financiando exportações e infra-estrutura (energia, telecomunicações, saneamento, ferrovias, portos e rodovias). A atuação mais visível do banco dá-se na área de investimentos em infra-estrutura e indústria, enquanto do ponto de vista internacional ele é mais conhecido pelo papel de destaque que desempenhou na onda de privatizações.

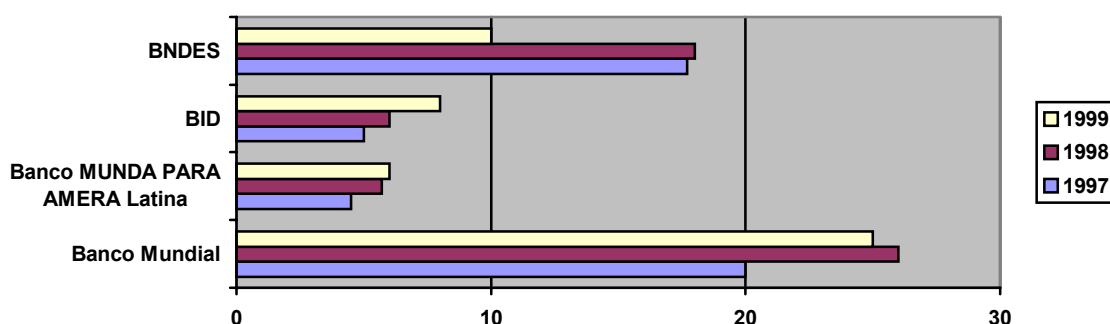
Apesar de ser uma estatal, o BNDES é estruturado como uma empresa privada, possuindo um total de 1.700 empregados. O Conselho de Administração é constituído de sete membros: o presidente, o vice-presidente e cinco diretores, todos nomeados pelo Presidente da República. O banco é dividido em 13 áreas operacionais e tem duas subsidiárias: FINAME e BNDESPAR. A parte central é especializada em financiamento e co-financiamento, subscrição de valores mobiliários e operações estruturadas como *project finance*. O FINAME financia a expansão e renovação das fábricas brasileiras e fornece instalações pré e pós-embarque para as exportações de bens manufaturados brasileiros. O BNDESPAR investe capital acionário em empresas privadas. Em 1999, 95% dos desembolsos do Banco e suas subsidiárias foram destinados a empresas privadas.

O BNDES tem enorme influência sobre a economia brasileira. Hoje as principais áreas de concentração do Banco são as seguintes:

- Apoio ao comércio exterior
- Reestruturação industrial
- Expansão de infra-estrutura (especialmente energia e telecomunicações)
- Facilidade de acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas
- Melhoria dos mercados de capital
- Desenvolvimento regional (redução de desigualdades regionais)
- Gestão do Programa Brasileiro de Privatização
- Conservação Ambiental
- Aumento da competitividade da agricultura e serviços

Em 1998, os ativos totais do BNDES eram de US\$66,8 bilhões, correspondendo a 24% dos ativos totais do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID). Os desembolsos, no entanto, foram de US\$16 bilhões, quase três vezes o nível dos desembolsos do BID. A Tabela 1 abaixo compara os desembolsos anuais do BNDES com os dos bancos multilaterais credores na América Latina. Observem que as cifras do BID e do Banco Mundial referem-se a toda a região, enquanto os desembolsos do BNDES ocorrem apenas no Brasil.

Tabela 1: Desembolsos anuais de bancos de desenvolvimento (em bilhões de dólares)



O BNDES tem contado com fontes internas para mais de 90% de seus financiamentos durante a presente década. Em 1999 foram as seguintes as fontes de financiamento:

- Amortização de empréstimos e receitas de operações (75%)
- FAT, fundo de assistência ao trabalhador criado pelo governo brasileiro (13%)
- Empréstimos de instituições financeiras, como o Banco Mundial, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Eximbank do Japão e instituições financeiras privadas (9%) e
- Mobilização de recursos de mercados de capitais nacionais e internacionais (3%)

Em 1995, o BNDES declarou nova ênfase em programas de desenvolvimento social e começou a investir em várias disciplinas novas:

- geração de renda e emprego
- desenvolvimento urbano
- saúde
- educação
- assistência integrada para jovens e crianças
- desenvolvimento regional
- desenvolvimento de capacidades para governos municipais
- prêmios e reconhecimento para modelos de melhores práticas.

O Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) é um dos projetos dentro desse grupo de novas iniciativas. Ele oferece uma linha de crédito disponível para as instituições de microfinanças brasileiras. Os empréstimos são por um prazo de oito anos e a taxa de juros cobrada é a TJLP, a taxa de juros de longo prazo, que tem variado entre 11 e 14% nos últimos anos, dependendo das taxas de juros e condições econômicas nacionais. Desde sua criação, o PCPP financiou 24 instituições de microfinanças, sendo que umas outras dez estão na expectativa de receber recursos em breve. O programa desembolsou um total de aproximadamente R\$39 milhões até o momento. A Tabela 2 apresenta dados sobre instituições de microfinanças financiadas pelo PCPP.

**Tabela 2. Dados de Instituições que participam do Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES**

Carteira Ativa	1998	1999
----------------	------	------

Número de clientes	19.382	29.775
Carteira Ativa	R\$ 16,4 milhões (Dez.)	R\$ 25 milhões (Dez.)

Quando o BNDES começou a apoiar as microfinanças, a iniciativa do Banco era a única do gênero no Brasil. Hoje, várias instituições importantes estão interessadas em apoiar as microfinanças, e todas buscam o BNDES para ajudá-las a definir seu papel. O Banco Central também pediu ao BNDES para participar de um grupo de trabalho que propôs uma nova estrutura jurídica para permitir às instituições de microfinanças constituir-se em organizações com fins lucrativos e mobilizar investimentos do setor privado (descrito na parte V).

O Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI)<sup>1</sup> é o programa do BNDES que visa a fortalecer a indústria de microfinanças no Brasil e é financiado pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID). O BNDES contratou a Development Alternatives, Inc (DAI) para prestar assessoria técnica na coordenação do programa. Através desse programa, o BNDES oferece uma verba para instituições de microfinanças, e também investe diretamente no desenvolvimento de infra-estrutura de mercado, isto é, sistemas de informações gerenciais para microfinanças, metodologias de auditoria e *rating* e atividades de pesquisa e divulgação como o Seminário Internacional de Microfinanças a ser realizado na sede do BNDES nos dias 2 e 3 de maio de 2000. Espera-se que através do PDI, o BNDES possa alavancar seus recursos e seu poder de influência na economia do país, para tornar-se um eixo da indústria, um centro que forneça informações sobre melhores práticas e acesso a novas metodologias, estabelecendo desta forma um padrão técnico de alto nível para as microfinanças no Brasil.

<sup>1</sup> Para maiores informações sobre o PDI, visite o site do BNDES no endereço <http://www.bndes.gov.br>, clicando em “produtos e serviços” e “programas sociais”. O PDI é um dos programas listados em “BNDES Microfinanças”.

### III. POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES PARA O MISTÉRIO

À primeira vista, o Brasil parece possuir vários dos ingredientes para uma indústria de microfinanças em expansão: instituições com experiência em microfinanciamento, uma ampla base de clientes em potencial e um setor bancário que tem tradicionalmente ignorado as micro e pequenas empresas.

Já em 1973, Recife, Pernambuco, foi a primeira cidade da América Latina onde uma instituição de microfinanças adotou taxas de juros que cobriam o custo do crédito e realizou análises e aprovações de crédito rápidas, características hoje consideradas essenciais para a sobrevivência e o crescimento institucional. O “Projeto Uno” foi o precursor do CEAPE-Pernambuco, uma organização não governamental (ONG) que atualmente é parte de uma rede nacional de instituições de microfinanças.

O número de microempresas no Brasil foi estimado como estando próximo de 9,5 milhões.<sup>2</sup> Usando uma definição mais conservadora de firmas com até quatro funcionários, as microempresas continuam representando uma parcela importante das unidades econômicas do país: 46% das firmas industriais, 78% das firmas no comércio e 82% das firmas de serviços. Um número desproporcional de microempresas localiza-se na região nordeste, que, apesar de corresponder a apenas um quarto da população do Brasil e 20% de seu território, abriga mais da metade da população carente do país.<sup>3</sup>

Quase 70% da população brasileira está completamente excluída do sistema bancário, o que significa que não possui qualquer tipo de conta bancária.<sup>4</sup> Se incluirmos nesse grupo também os clientes que têm apenas caderneta de poupança, sem qualquer privilégio de cheques ou saque a descoberto, a proporção de brasileiros às margens do sistema bancário chega a 85% da população.<sup>5</sup>

Apesar dessa conjuntura promissora, a indústria de microfinanças brasileira tem se desenvolvido lentamente, daí o “mistério”. A carteira total de microcréditos do país foi estimada em US\$25 milhões (ver a estimativa no Anexo I). Poucas instituições no Brasil têm experimentado o crescimento acelerado que é característico de microfinanciamentos em outros países latino-americanos. Das cinquenta e poucas ONGs operando atualmente, apenas seis atendem mais de 2.000 clientes.

Até hoje não foi apresentada uma explicação isolada para o aparente subdesenvolvimento da indústria de microfinanças no Brasil. Mas existem várias teorias. Os argumentos mais convincentes, discutidos a seguir, estão relacionados a:

- o contexto macroeconômico
- a tradição de crédito dirigido do país

---

<sup>2</sup> Usando a definição relativamente ampla de microempresa como firma industrial com até 19 empregados, e firma de serviços e comércio com até 9 empregados, até 90% de todas as firmas constituem microempresas, respondendo por 35% do emprego e 16% das receitas brutas. SEBRAE 1997, “Microfinance Prospects in Brazil” (“Perspectivas para as Microfinanças no Brasil”), de Steven Schonberger, Banco Mundial, abril de 2000.

<sup>3</sup> “Brazil: A Poverty Assessment” (“Brasil: uma avaliação da pobreza”), Banco Mundial, em Schonberger.

<sup>4</sup> McKinsey and Company, “Produtividade no Brasil: A Chave do Desenvolvimento Acelerado”, adaptado por Miriam Leitião. Editora Campus, 1999 (página 80).

<sup>5</sup> Ibid.

- a estrutura jurídica
- o mercado de crédito ao consumidor
- a fraqueza das instituições existentes

**O clima macroeconômico no Brasil nunca foi propício às microfinanças.** Certamente, décadas de inflação alta até 1994 afetaram profundamente o setor bancário brasileiro. Hoje os bancos continuam tirando a maior parte da sua receita de investimentos e taxas, e tratam o crédito não como o cerne do seu negócio mas como uma atividade secundária. A persistente política de déficit fiscal e taxas de juros do país significa que ainda é mais lucrativo para os bancos aplicar seus recursos em títulos do governo do que oferecer crédito para empresas locais.

As taxas de juros têm se mantido elevadas desde que o Plano Real conseguiu debelar a inflação em 1994 e provavelmente continuarão assim, a menos que os bancos possam aumentar significativamente seus níveis de produtividade (ver a Parte IV sobre Bancos de Varejo no Brasil). De um modo geral, os brasileiros são extremamente sub-alavancados -- o brasileiro médio é alavancado em 20% da renda anual versus 600% no caso do americano<sup>6</sup>. Um estudo realizado em 1995 no Rio de Janeiro descobriu que de 443.745 pessoas trabalhando no setor informal, apenas 1,7% usou crédito para estabelecer seu negócio.<sup>7</sup> No entanto, tal como discutida abaixo, a indústria de crédito ao consumidor tem se expandido significativamente nos últimos anos no Brasil. O crédito privado como percentual do PIB brasileiro subiu ligeiramente desde 1995, passando de 27% a 30% em 1997, embora voltasse a cair para 28% em 1999, após a desvalorização e o subsequente aumento das taxas de juros.<sup>8</sup> A tendência de aumento do crédito deve continuar. Embora a proporção do crédito privado para o PIB seja baixa em comparação com países como os Estados Unidos (63% em 1995 e 71% em 1999) ou Alemanha (123% em 1999<sup>9</sup>), a proporção no Brasil é igual ou superior à da maioria dos países latino-americanos.<sup>10</sup>

**Existe um excesso de linhas de crédito governamentais subsidiadas, o que afasta os potenciais operadores de microfinanças.** Quase todo financiamento a prazo denominado em real é fornecido por bancos estatais, através de linhas de crédito especialmente projetadas visando promover atividades econômicas específicas ou atingir determinados grupos sócio-econômicos.<sup>11</sup> Bancos regionais de desenvolvimento e bancos comerciais pertencentes ao Estado funcionam como canais para programas de crédito dirigido patrocinados pelo governo. Somente em 1998, o Banco do Nordeste desembolsou US\$1,4 milhão de fontes como o Fundo de Assistência ao Trabalhador (FAT), o fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE) e o BNDES. Um programa anunciado recentemente pelo governo federal, "Brasil Empreendedor", é definido como uma linha de microcrédito e incorpora uma série de fontes de financiamento num *pool* total de R\$166 milhões.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> "O país dos enforcados", João Salima Neto. *Veja*, 9 de fevereiro de 2000 (páginas 110-112).

<sup>7</sup> Estudo apresentado por Gustavo Braga no Fórum sobre Microcrédito do Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 2000.

<sup>8</sup> *Ibid* (página 90)

<sup>9</sup> "O país dos enforcados", João Salima Neto. *Veja*, 9 de fevereiro de 2000 (páginas 110-112).

<sup>10</sup> Schonberger (página 10).

<sup>11</sup> Schonberger (página 12).

<sup>12</sup> SEBRAE Nacional.



É amplamente sabido em todo o setor financeiro brasileiro, porém, que quase nenhum recurso dessas linhas de crédito dirigido chega de fato às microempresas informais -- definidas como aquelas com menos de quatro empregados. Mesmo pequenas e médias empresas formais que desejam ter acesso a esses recursos têm de enfrentar meses de trabalho burocrático, análises múltiplas das mesmas informações e cursos de treinamento obrigatórios. Muitas dessas empresas desistem e vão buscar financiamentos alternativos em outras fontes -- pela via típica, o *factoring* (elas vendem suas contas a receber para empresas especializadas que adaptam seus serviços a firmas de pequeno e médio porte).

**A estrutura jurídica/regulamentar não é convidativa para microfinanças.** Antigamente, muitas instituições de microfinanças operavam às margens da lei. Entre outros obstáculos, a lei da usura impedia qualquer instituição financeira não regulada, cobrar mais de 1% de juros por mês. Desde março de 1999, uma série de novas iniciativas de políticas em apoio às microfinanças fornece basicamente duas opções às instituições de microfinanças: registrar-se como programa sem fins lucrativos com o direito de mobilizar recursos externos e operar uma carteira de microcrédito, ou obter uma licença do Banco Central para abrir uma sociedade de microcrédito com fins lucrativos, chamada Sociedade de Crédito ao Microempreendedor ou SCM (ver maiores detalhes na Parte V, sobre o quadro regulamentar).

A atual regulamentação ainda proíbe as instituições de crédito à microempresa, mobilizar depósitos. Como as instituições de microcrédito no Brasil não sofreram, até o presente momento, com uma eventual falta de fundos para empréstimos disponíveis,<sup>13</sup> a incapacidade de mobilizar depósitos não pode ser considerada uma explicação para o lento crescimento dos credores especializados do setor. No futuro, essa restrição poderá adquirir maior importância. Cumpre observar também que o efeito da política de juros altos com as linhas de crédito dirigidas, combinada a restrições de preço e uso sobre a poupança, tem como resultado incentivos duvidosos para as instituições financeiras e, em muitos casos, retornos menores para os pequenos poupadores.

No nível operacional, algumas instituições de microfinanças enfrentam obstáculos legais. As leis de defesa do consumidor, por exemplo, proíbem os credores de "importunar" seus devedores inadimplentes durante um prazo de cinco dias úteis após o vencimento do primeiro pagamento. Se levada a sério, a lei significaria que os executivos competentes deveriam esperar cinco dias para tomar providências sobre os empréstimos vencidos. Existem leis trabalhistas que sugerem que os gerentes que desejam oferecer planos de incentivos aos seus executivos da área de empréstimos devem fazer malabarismos jurídicos. Em termos do desenvolvimento de novos produtos, é certo que prestar diretamente serviços de seguros, penhor ou empréstimos para habitação estaria fora de questão, do ponto de vista jurídico, para as instituições de microfinanças.<sup>14</sup> Descontar cheques, algo que tem grande demanda entre microempresários, é um serviço que algumas ONGs oferecem apesar dos obstáculos legais.

---

<sup>13</sup> O BID e o BNDES, junto com alguns bancos de desenvolvimento regionais, até agora foram os principais financiadores de carteiras de microcrédito. Muitos governos municipais e estaduais também contribuíram com "soft equity", capital para estimular a criação de instituições sem fins lucrativos em sua região. Alguns atores que entraram em cena mais recentemente incluem o SEBRAE, uma instituição financiada pelo Estado mas privada do ponto de vista jurídico visando à promoção de pequenas empresas, e vários bancos e companhias financeiras, inclusive empresas de *factoring*.

<sup>14</sup> Existe apenas uma instituição no Brasil licenciada para prestar serviços de penhor, a Caixa Econômica, que é um banco estatal.

**O mercado de crédito ao consumidor é altamente desenvolvido e está orientado especificamente para brasileiros de baixa renda. Embora não sejam voltadas para a microempresa em si, muitos microempresários encontram um jeito de ter acesso a essas fontes de crédito.**

Essa explicação é razoavelmente convincente no sul do Brasil, mas não vale para o nordeste. As chamadas financeiras fazem empréstimos com um limite máximo de US\$1.000, ou em alguns casos US\$500, visando ao trabalhador assalariado. Além dessas instituições especializadas, as empresas de cartão de crédito penetraram de forma significativa nas favelas das grandes cidades do sul do país nos últimos dois ou três anos.<sup>15</sup> O crédito à loja é outra fonte de financiamento comum. Os anúncios de preços nos jornais brasileiros e as vitrines das lojas costumam anunciar suas mercadorias da seguinte maneira: “pague em três vezes sem juros, R\$130” ou “o preço desta geladeira é 12 x R\$95”. Embora nenhuma dessas fontes corteje ativamente clientes microempresários, sabe-se que os donos de microempresas mais criativos juntam forças com familiares e amigos para sair do estabelecimento com um carnê de pagamento em mãos.

O fenômeno do cheque pré-datado também ilustra a difusão da mentalidade de crédito ao consumidor no Brasil. Os cheques pré-datados são a forma mais comum de pagar por mercadorias compradas através do crédito à loja. Embora juridicamente falando esse tipo de cheque possa ser descontado a qualquer momento, as lojas e os indivíduos respeitam as datas e guardam os “cheques-pré” trancados numa gaveta até a data combinada. A geladeira mencionada acima, vendida em 12 prestações, provavelmente será paga com 12 cheques pré-datados. A cultura do crédito ao consumidor atinge também o setor informal e afeta a forma de fazer negócios -- muitos fornecedores oferecem prazo aos clientes de confiança, o que significa que o pagamento será quitado somente ao fim do mês.

Os resultados de uma pesquisa da demanda realizada na Rocinha, no Rio de Janeiro, a maior favela da América Latina, onde se estima que haja 15.000 empresas informais, corroboram essa hipótese.<sup>16</sup> Vivacred, uma ONG de microfinanças que começou a atender a comunidade da Rocinha em fins de 1997, não tem crescido com a rapidez esperada, e uma possível explicação é que muitos moradores da favela têm acesso a outras fontes de financiamento. Por outro lado, dados do Nordeste mostram que o crédito ao consumidor e ao fornecedor não são tão disseminados.<sup>17</sup> Um estudo de mercado realizado para o Banco do Nordeste descobriu que aproximadamente 70% das microempresas, não tinham acesso a qualquer tipo de empréstimo, seja através de bancos, agiotas, fornecedores ou entre familiares. O rápido crescimento do programa Credi-Amigo do Banco do Nordeste, também criado em fins de 1997, mostrou que a demanda de microcrédito é bastante forte no nordeste do país.

**As instituições de microfinanças no Brasil são fracas.** É verdade que até hoje não existe um programa no Brasil que tenha alcançado um “efeito de demonstração” comparável a instituições como o BancoSol da Bolívia, cujos indicadores são muitas

---

<sup>15</sup> Estudo não publicado da demanda de microcrédito em três favelas do Rio de Janeiro, Internationale Projekt Consult (IPC), 1996.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Schonberger.

vezes usados para assustar e chamar a atenção de banqueiros e investidores do setor privado. A maior e mais lucrativa ONG de microfinanças do Brasil, a CEAPE-Pernambuco, tem apenas 9.000 clientes e infelizmente dispõe de sistemas de informações tão precários que não se pode esperar que um banqueiro ou investidor analise os demonstrativos financeiros da instituição e os leve a sério.

A outra única carteira de microcrédito que alcançou uma escala significativa é o programa Credi-Amigo do Banco do Nordeste, com mais de 35.000 clientes ativos em dezembro de 1999. Embora especialistas internacionais pareçam acreditar que o programa Credi-Amigo é lucrativo e não recebe imensos subsídios cruzados do restante da instituição, é difícil para esse programa ser reconhecido como um modelo de melhores práticas no Brasil. Alguns profissionais de microfinanças brasileiros que passaram os últimos anos participando de conferências internacionais, ouvindo que os atores do setor privado voltados para o lucro precisam ser convencidos a entrar para o setor se quisermos que as microfinanças tenham um alcance significativo, ficam aturcidos quando vêem o que é basicamente uma agência estatal de desenvolvimento com ativos significativos de qualidade duvidosa operar um programa de microfinanças no varejo. O que o programa Credi-Amigo mostrou com seu crescimento espetacular, sem sombra de dúvida, é que existe demanda para microcrédito no Nordeste. Outra lição que os brasileiros aprenderam é que uma instituição com uma infra-estrutura física previamente existente -- como as agências do Banco do Nordeste em cada pequena cidade da região e seu sistema centralizado de rastreamento de carteira de empréstimos -- tem condição de entrar no setor de microfinanças de maneira maciça, alcançar escala em pouquíssimo tempo e incorrer em custos marginais limitados nesse processo. Grandes instituições como a Caixa Econômica (também ela uma estatal) estão acompanhando atentamente o desenvolvimento do programa Credi-Amigo.

Para não cometer uma injustiça com as instituições de microfinanças brasileiras, é preciso dizer que seus índices financeiros são normalmente razoáveis dado o seu tamanho;<sup>18</sup> na maioria dos casos, as carteiras de empréstimos são simplesmente pequenas demais para serem rentáveis. Devido à relativa escassez de financiamento via doações no país, a maioria das ONGs mostra baixos níveis de dependência dos subsídios operacionais. Quando seu custo do capital é ajustado a níveis comerciais, porém, a maioria das instituições não consegue alcançar o ponto do *break-even*. As taxas de empréstimos inadimplentes são mais altas do que o *benchmark* latino-americano<sup>19</sup> (entre 5 e 10%) e muitas instituições não usam a medida carteira-de-risco. Os custos operacionais são altos, normalmente de 32 a 50% da carteira de empréstimos média. A produtividade do agente de crédito que cuida dos empréstimos geralmente é baixa, muitas vezes abaixo de 200 clientes por agente. Somente o CEAPE-Pernambuco, com 456 clientes por executivo após o ajuste para os estagiários, orgulha-se de um alto nível de produtividade.

Embora o Brasil não tenha um exemplo para ostentar, os atores do setor privado estão observando o setor de microfinanças. Como será discutido na próxima parte sobre o panorama institucional, algumas empresas financeiras e bancos têm se envolvido, por enquanto basicamente através do apoio às ONGs existentes. Se essas ONGs crescerem

---

<sup>18</sup> As informações sobre índices financeiros baseiam-se em uma série de diagnósticos aprofundados realizados pela DAI como parte do programa PDI.

<sup>19</sup> Este trabalho usa como dados do *benchmark* latino-americano os índices apresentados no boletim "Microempresa: Informe de Avances", agosto de 1999, vol. 2, no. 1. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.

e florescerem, é de se esperar que os bancos e empresas financeiras por trás delas entrem no setor de microfinanças de forma agressiva e em larga escala.

#### IV. OS ATORES PRINCIPAIS

Essa parte apresenta a emergência das principais instituições de microfinanças no Brasil em ordem cronológica. A Tabela 3 abaixo mostra as instituições de microfinanças no Brasil que atualmente têm mais de 2.000 clientes ativos. Vale observar que seis das oito instituições estão localizadas na região Nordeste do país.

**Tabela 3. Instituições de Microfinanças com mais de 2.000 clientes ativos (por ordem de tamanho).**

Nome da instituição, localização da matriz, ano início operações	Tipo de instituição	Número de Agentes de crédito	No. de clientes ativos de microfin.	Carteira de microcrédito ativa (R\$milhões)	Empréstimo médio em aberto (R\$)	Taxa de juros nominal mensal
Banco do Nordeste Fortaleza, Ceará 1998	Banco público*	n/a	36.786	8,9	242	6,5%***
CEAPE-PE Recife, Pernambuco 1992	ONG	15	9.123	4,8	528	6,5%
CEAPE-MA São Luis, Maranhão 1989	ONG	10	4.859	2,8	840	5,5%
CEAPE-RN Natal, Rio Grande do Norte 1990	ONG	11	3.265	2,2	662	5,8%
CEAPE-SE Aracaju, Sergipe 1991	ONG	7	2.679	2,0	763	5,27%
Portosol Porto Alegre, Rio Grande do Sul 1996	ONG**	12	2.383	3,1	1.319	4,28%
CEAPE-RS Proto Alegre, Rio Grande do Sul 1987	ONG**	11	2.111	2,3	1.099	6%
Banco do Povo de São Paulo São Paulo, São Paulo 1998	Gov.	99	2.029	3,7	2.125	1%

\*Banco estatal de desenvolvimento regional/\*\*Planeja transformar-se em uma instituição financeira regulada/\*\*A partir de agosto de 1999. Fonte: informações auto-relatadas obtidas do banco de dados do BNDES e através de entrevistas com gerentes de programas. Todos os dados são de dezembro de 1999, com exceção do Banco do Nordeste, cujos dados são do site ACCION, setembro de 1999.

Assim como em outros países da América Latina, as organizações não governamentais (ONGs) foram as primeiras a introduzir metodologias atuais de microfinanças no Brasil. Desde que o Projeto Uno foi iniciado em Recife, em 1973, aproximadamente 50 ONGs de microfinanças foram criadas em todo o país, atendendo um número estimado de 76.000 microempresários (ver Anexo I). Uma onda de dez a quinze instituições abriram as portas de meados a fins da década de 1980, mas a maioria das ONGs de microfinanças do Brasil iniciou suas operações somente após a estabilização macroeconômica de 1994.

A emergência de instituições de microfinanças no Brasil é mais fácil de entender se a dividirmos em quatro fases sobrepostas: primeiro, as ONGs pioneiras, inclusive a rede CEAPE e as filiadas ao Women's World Banking. Segundo, Portosol e suas réplicas, que envolviam governos municipais e estaduais e têm atraído outros atores governamentais. Terceiro, o envolvimento da Fininvest através de duas ONGs sediadas no Rio de Janeiro. Quarto, o programa Credi-Amigo do Banco do Nordeste.

As maiores e mais antigas carteiras de microfinanças pertencem aos 13 CEAPes, parte da **rede nacional CEAPE** que é filiada à ACCION Internacional. Depois que a estréia pioneira do Programa Uno em Pernambuco plantou as sementes para a rede CEAPE, foi inaugurada o CEAPE-Ana Terra no Rio Grande do Sul em 1987. Todas as filiadas da CEAPE recebem verba e empréstimos a taxas favoráveis do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), e muitos recebem também empréstimos do BNDES. Tal como foi mencionado anteriormente, a CEAPE-Pernambuco é a maior ONG de microfinanças do Brasil, com mais de 9.000 clientes ativos.<sup>20</sup> O tamanho dos CEAPes varia desde o CEAPE-Pernambuco até o recém-criado CEAPE-São Paulo. O CEAPE médio atende aproximadamente dois mil clientes. Os CEAPes geralmente oferecem empréstimos solidários a seus clientes, têm uma reputação de aprovação rápida dos empréstimos e estão entre as principais instituições de microfinanças do Brasil. Os índices variam entre as 13 filiadas, no entanto, e algumas CEAPes estagnaram ou até fecharam temporariamente nos últimos anos.<sup>21</sup>

**O Banco da Mulher (BM)**, associado ao Women's World Banking, é uma rede de ONGs que atende a microempresários em todo o Brasil. Começando com o Banco da Mulher-Rio de Janeiro em 1984, existem hoje sete filiados em todo o país que juntos atendem a aproximadamente 2.000 clientes.<sup>22</sup> O tamanho das filiadas varia do BM-Bahia, que tem mais de mil clientes, ao BM-Rio de Janeiro, que tem menos de 30 e está desativando suas operações de crédito com vistas a uma reestruturação. A rede BM sofre de baixa credibilidade no setor de microfinanças brasileiro, diretamente relacionada a sua origem como uma associação de mulheres voluntárias e a dificuldade de um bom desempenho por parte das filiadas. Uma linha de crédito com o banco HSBC é usada para financiar as atividades de crédito para a maioria das filiadas, enquanto alguns dos BMs mais fortes conseguiram obter empréstimos do BNDES e do BID.<sup>23</sup>

A partir do início dos anos 90, cresceu o interesse dos governos municipais e estaduais em microfinanças, e eles começaram a apoiar a criação de ONGs especializadas em microfinanças. **Portosol** foi a primeira instituição criada dessa maneira e tem servido de modelo para pelo menos outras vinte. Operacional desde 1996, a Portosol foi criada com o apoio dos governos municipal de Porto Alegre e estadual do Rio Grande do Sul, da Agência de Assistência Técnica alemã GTZ e de outros. Hoje a Portosol atende a aproximadamente 2.000 clientes. O crescimento tem sido lento devido a políticas

---

<sup>20</sup> Banco de dados do BNDES, dezembro de 1999, relatório trimestral.

<sup>21</sup> Duas CEAPes que tiveram problemas são os programas de Goiás e Espírito Santo.

<sup>22</sup> Entrevista com Jackson Luiz Santos Vasconcelos da associação BM sediada no Rio; relatório BNDES de dez. 99 para BM-Bahia.

<sup>23</sup> Além do BM-Bahia, a "estrela" da rede, o BM de Lages, Rio Grande do Sul, tem o apoio do BNDES e tem demonstrado potencial.

conservadoras, mas os índices financeiros e operações bem-estruturadas indicam um bom prognóstico futuro.<sup>24</sup>

A Portosol atraiu a atenção nacional para as microfinanças e inspirou muitos outros governos municipais e estaduais a criar MFIs locais para atender seu eleitorado. Nos últimos anos, cerca de 20 instituições de microfinanças foram criadas por governos locais e regionais. Doze desses programas obtiveram recursos do BNDES. O Blusol, em Blumenau, Santa Catarina, é um dos mais promissores do grupo, atendendo atualmente 500 clientes ativos e planejando transformar-se em uma SCM.

Enquanto a Portosol e a maioria das instituições que se inspiraram nela conseguiram manter a um patamar mínimo a influência do governo sobre a sua diretoria, o modelo municipal despertou a consciência dos mais variados tipos de agências governamentais no Brasil, que decidiram iniciar seus próprios programas de microfinanças. Em alguns casos, essas iniciativas não respeitaram princípios técnicos em seu projeto, e motivações políticas tornaram-se parte integrante dos objetivos do programa. É importante observar que o BNDES não apóia tais operações. Um desses casos que atingiu uma escala significativa é o Banco do Povo criado pelo governo estadual de São Paulo. Em vez de criar uma instituição separada, o governador preferiu escolher um órgão estadual para gerenciar diretamente a carteira de crédito do Banco do Povo. O programa oferece uma taxa de juros altamente subsidiada (1% ao mês). Desde o início de suas operações em 1998, o Banco do Povo forneceu crédito a aproximadamente 2.000 clientes em todo o estado.<sup>25</sup>

**Vivacred**, uma ONG baseada do Rio de Janeiro, foi criada em 1997 com o apoio de uma ONG da cidade (Viva Rio) que trabalha no sentido de diminuir a violência e aumentar as oportunidades financeiras para a população carente do Rio. A empresa de consultoria alemã IPC forneceu assistência técnica durante o primeiro ano de operações. O financiamento inicial foi fornecido pela Fininvest (uma importante financiadora brasileira) e pelo BNDES, logo seguidos pelo BID. O Vivacred está atualmente voltado para três favelas específicas, com um escritório em cada uma delas, e atende aproximadamente mil clientes. Logo no início, os membros da diretoria do Vivacred rejeitaram uma oferta do IPC e Fininvest para adquirirem a ONG. A diretoria gostaria que o Vivacred mantivesse o compromisso com seus objetivos sociais e não acredita que isso seja possível se a instituição adotar uma estrutura com fins lucrativos.

Logo após a criação do Vivacred, a Fininvest associou-se ao IPC e à Secretaria Municipal do Trabalho (SMTb) para abrir uma nova ONG, a *Riocred*. Com financiamento inicial e de investimento da Fininvest e do Fundo Carioca, um fundo de empréstimos para microfinanças operado pela cidade, a RioCred fez um acordo de assistência técnica com a IPC. As operações de crédito começaram em outubro de 1998 e a RioCred agora atende 700 clientes através de dois escritórios e três centrais de atendimento ao cliente. A RioCred tem planos agressivos de expansão; planeja abrir mais dois escritórios em 2000 e incorporou uma estratégia de marketing ativo em suas operações diárias através de “promotores” comunitários. Além disso, planeja transformar-se de ONG em SCM. A Fininvest vê a RioCred como uma experiência de aprendizado. Se a experiência for bem-

---

<sup>24</sup> Relatório diagnóstico aprofundado realizado pela DAI para o BNDES. A Portosol autorizou a publicação e em breve o relatório estará disponível para divulgação.

<sup>25</sup> Atualização mensal mandada ao BNDES, embora o BNDES não financie o programa.

sucedida, as microfinanças no Brasil poderiam sofrer uma expansão acelerada. Com escritórios espalhados por todo o país, a Fininvest tem a capacidade estrutural de entrar rapidamente nos mercados de microfinanças em cada região do país.

Tal como mencionado anteriormente, o **Banco do Nordeste**, um banco estatal de desenvolvimento regional sediado no Ceará, entrou recentemente no mercado de microfinanças. Em dezembro de 1999, ao término de seu segundo ano de atividades, o Banco do Nordeste tinha aproximadamente 35.000 clientes atuais -- o que faz dele o segundo maior microcredor de toda a América Latina. O Banco do Nordeste tem agências em 53 cidades, com outros 80 postos de atendimento ao cliente em todo o Nordeste.<sup>26</sup>

o Banco do Nordeste efetuou uma mudança de política há dois anos, criando uma nova divisão do banco voltada para microfinanças. As operações da nova divisão gozam de uma autonomia significativa com um mínimo de restrições burocráticas, o que permite ao banco operar mais como um banco comercial. Alguns profissionais brasileiros questionam se a estrutura geral de um banco estatal de desenvolvimento é apropriada para gerenciar esse programa e sugerem que a divisão de microfinanças se separe do banco. O programa também enfrentou problemas de recursos humanos; o pessoal contratado para trabalhar no programa Credi-Amigo quer gozar dos mesmos benefícios de seus colegas que são funcionários do banco propriamente dito.<sup>27</sup>

## V. BANCOS DE VAREJO NO BRASIL

Em comparação com outros países latino-americanos, o Brasil é considerado relativamente bem suprido de bancos, em termos tanto da cobertura geográfica de sua infra-estrutura de varejo quanto do número e variedade de instituições operando no mercado. O setor financeiro inclui 223 bancos e um total de 1.936 instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central.<sup>28</sup> Vinte e um bancos são públicos e essas instituições detêm 60% dos depósitos do sistema, 55% dos ativos e 46% da infra-estrutura de agências bancárias.<sup>29</sup>

Para entender o sistema bancário de varejo no Brasil, é importante conhecer um pouco da história do setor e entender a ampla variedade de serviços prestados pelos bancos. Desde os anos 60, os bancos têm sido usados pelo governo brasileiro como veículos para gerenciar as folhas de pagamento do setor público e receber o pagamento de serviços públicos. Empresas privadas também usam os bancos para gerenciar suas folhas de pagamentos, seus sistemas de contabilidade, suas contas a receber e para receber pagamentos por serviços (ver a discussão sobre produtividade abaixo). Assim como outras empresas, as instituições de microfinanças tendem a terceirizar para bancos os desembolsos de caixa e recebimento de pagamentos.

Uma série de reformas reestruturou o sistema financeiro brasileiro em meados e fins da década de 60, criando o Banco Central junto com alguns outros órgãos reguladores e

---

<sup>26</sup> Schonberger (página 17) e site do Banco do Nordeste.

<sup>27</sup> Entrevista com Hank Jackelen, Divisão do Setor Privado, PNUD.

<sup>28</sup> Schonberger (página 7).

<sup>29</sup> McKinsey (página 87) e Schonberger (página 9).



algumas linhas de crédito dirigido especiais.<sup>30</sup> A consolidação que se seguiu a essas reformas reduziu o número de bancos de 350 a 120 nas três décadas seguintes. Então, novos regulamentos em 1988 permitiram a criação dos chamados “bancos múltiplos”, autorizados a gerenciar carteiras de crédito comerciais, fundos de investimento, crédito ao consumidor, seguro e *leasing*. De 1988 a 1994 o setor bancário quase dobrou de tamanho, passando a incluir 270 bancos.

Durante o período inflacionário, métodos cada vez mais sofisticados de indexar títulos do governo acabaram contribuindo para acelerar a modernização dos bancos brasileiros. Ao fim desse período, de 1990 a 1994, os bancos ganharam lucros substanciais através da arbitragem sobre taxas de juros e moedas, bem como através de um mecanismo chamado “*float*”. Essa manobra por parte dos bancos consistia em usar passivos de baixo custo como depósitos à vista, recebimentos de impostos e pagamentos de contas para investir em títulos de curto prazo que rendiam altas taxas de juros nominais. As altas taxas de retorno obtidas com essa atividade tornaram atraente para muitos grupos a criação de novos bancos.<sup>31</sup> Em 1993, 46% de todas as receitas dos bancos vinham do *float*, mas em 1995 esse número já tinha caído para 4%.<sup>32</sup>

O lançamento do Plano Real em 1994 e a subsequente estabilização da economia expôs as ineficiências acumuladas da maioria dos bancos estatais e de muitos bancos privados, obrigando a uma drástica reestruturação do sistema.<sup>33</sup> As duas principais medidas tomadas foram a intervenção do Banco Central em bancos privados com problemas financeiros e a privatização de bancos estatais.

As taxas de juros têm se mantido elevadas desde o plano de estabilização, assim como os “*spreads*” (*as margens*) bancários. Taxas reais interbancárias permanecem acima de 16 a 24% em empréstimos de curto prazo. Financiamentos a prazo em reais por bancos comerciais privados são geralmente limitados a 60 dias a taxas de juros típicas de mais de 65% ao ano. As taxas de empréstimos ao consumidor, apesar de estarem em queda, atualmente variam, em média, de 95% para crédito direto ao consumidor e pessoal a 178% ao ano para cheques a descoberto. Isso se compara a um custo de financiamento médio de 21% ao ano, o que implica num *spread* anualizado médio de 62%.<sup>34</sup> Em 1998, McKinsey calculou o *spread* entre certificados de depósito e cartões de crédito no Brasil em 209%, contra 11,5% nos Estados Unidos.<sup>35</sup>

O Banco Central, preocupado com o alto custo do endividamento, tanto para empresas quanto para indivíduos, implementou uma revisão do custo do crédito bancário no sistema financeiro brasileiro. As conclusões apontam para a visão tradicional de que grandes *spreads* refletem a relativa ineficiência dos bancos brasileiros, embora as taxas sobre transações financeiras também fossem identificadas como um elemento chave na composição dos *spreads* bancários (quase 1/5).

---

<sup>30</sup> Werner Baer e Nader Nazmi, “Privatization and Restructuring of Banks in Brazil” (“Privatização e Reestruturação de Bancos no Brasil”), apresentado na conferência sobre Privatização Bancária do Banco Mundial, Washington DC, 15-16 de março de 1999.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> McKinsey (página 78).

<sup>33</sup> Baer e Nazmi (página 19).

<sup>34</sup> Esta discussão sobre taxas de juros e *spread* foi em grande parte retirada de Schonberger (páginas 9 e 10).

<sup>35</sup> McKinsey (página 80).

Um estudo sobre os bancos de varejo no Brasil realizado em 1998 pela McKinsey and Company investigou as razões para as diferenças nos níveis de produtividade e fez recomendações aos bancos quanto à forma de superar esses obstáculos para alcançar níveis mais altos de competitividade. A Tabela 4 abaixo mostra os níveis médios de produtividade para as operações de varejo de categorias selecionadas de bancos brasileiros, em comparação aos níveis de produtividade nos Estados Unidos.

**Tabela 4. Produtividade das Operações de Bancos de Varejo Brasileiros (produtividade dos bancos de varejo americanos = 100%).**

Todos os bancos brasileiros (média)	40%
Bancos públicos (média)	29%
Bancos privados (média)	52%
Grandes* bancos privados (valor mais baixo)	45%
Grandes* bancos privados (valor mais alto)	95%

\*Grande = mais de 500 agências.

As médias são ponderadas por tamanho do banco.

Fonte: estudo McKinsey.

Os bancos públicos no Brasil são tão grandes que determinam os níveis de produtividade do setor. Esses bancos gozavam de algumas vantagens durante o período inflacionário -- principalmente o privilégio de gerenciar a folha de pagamentos dos funcionários públicos, uma atividade extremamente lucrativa quando combinada com o *float*. Depois que o plano de estabilização entrou em vigor e muitos brasileiros começaram a se preocupar com a solvência dos bancos, os bancos estatais atraíram depósitos de cidadãos que acreditavam que o governo nunca permitiria que os bancos públicos falissem. Atualmente, a estrutura dos bancos públicos impõe limitações a sua capacidade de competir: entraves burocráticos e regulamentares tornam difícil para essas instituições contratar e demitir funcionários ou investir em tecnologia com a agilidade necessária para tornar essas ações relevantes. Embora esses bancos fossem destinados a servir o bem público, seus altos custos e baixa produtividade empurram para cima as taxas de juros, tornando o efeito líquido de sua participação no setor um fator negativo para a economia brasileira. Um argumento frequentemente usado para justificar o papel desempenhado pelos bancos públicos é o fato de que eles têm agências em muitas cidades pequenas e remotas que de outra forma não seriam atendidas pelo setor bancário. Mesmo descontando as perdas causadas pela operação dessas agências, porém, a produtividade dos bancos públicos continua muito inferior à dos bancos privados.

A diferença nos níveis gerais de produtividade entre as operações dos bancos de varejo no Brasil e nos Estados Unidos podem ser atribuídas a três fatores principais: (1) organização, isto é, como são alocadas tarefas e obrigações, (2) investimentos em capital e tecnologia e (3) a variedade de pagamentos.<sup>36</sup>

A organização das tarefas nos bancos brasileiros não otimiza a produtividade dos funcionários. Tarefas simples como abrir uma conta ou rever cheques com fundos insuficientes muitas vezes incluem atividades repetitivas e levam mais tempo que o necessário. Além disso, a divisão fundamental da mão-de-obra entre o “*back office*,” as

---

<sup>36</sup> McKinsey (página 83).

funções burocráticas de apoio, e o atendimento aos clientes é desequilibrada. O pessoal de apoio corresponde a 25% dos funcionários dos bancos brasileiros, contra 8% nos Estados Unidos. No Brasil, muitas funções de apoio são repetidas em cada agência, enquanto a tendência global é uma centralização e padronização crescentes dessas funções a fim de reduzir custos.

Os bancos brasileiros terão que continuar investindo pesado em tecnologia se quiserem continuar competitivos na próxima década. Existe um imposto pesado sobre a importação de equipamentos, o que torna mais difícil justificar os investimentos. Um dado interessante é que existem duas vezes mais caixas automáticos por cliente de banco no Brasil do que nos Estados Unidos, mas duas vezes menos transações via caixa automático por cliente. Talvez isso se deva em parte à incapacidade dos bancos brasileiros de estabelecer uma parceria ampla no setor que permita aos clientes usar qualquer caixa automático. Alguns bancos se associaram para criar o Banco 24 Horas, um serviço unificado de caixa automático, mas nem todos os bancos pertencem à rede.

Finalmente, a variedade de pagamentos efetuados é um sério impedimento à produtividade dos bancos brasileiros. McKinsey descobriu que a ampla variedade de formas de pagamento nos bancos brasileiros cria a necessidade de mais infra-estrutura e causa uma perda significativa de produtividade. Nos Estados Unidos, a maioria das contas é paga pelo correio. O cliente coloca o cheque no envelope junto com a conta mostrando o número de sua conta corrente e a quantia devida. Ele coloca então o envelope numa caixa de correio e pode esquecer do assunto. Na outra ponta, existem máquinas que abrem os envelopes, separam as contas e cheques e atualizam um sistema de computador automaticamente com informações como o número da conta do cliente. Em seguida, funcionários verificam o valor devido e inserem esses dados no sistema. O tempo total da transação é 20 segundos. Na Holanda, onde a maioria das contas é paga através do débito automático na conta corrente do cliente, o tempo da transação é ainda menor.

No Brasil, as agências bancárias costumam ficar cheias de gente esperando na fila para pagar suas contas. O tempo médio da transação é um minuto. Para o cliente, o tempo gasto na fila é muito maior. Embora alguns caixas automáticos agora consigam ler códigos de barra e aceitar pagamentos, a maioria dos clientes não sabe usar essa função ou não confia nesse método.

O estudo McKinsey prevê que, se as condições políticas e macroeconômicas permanecerem favoráveis, o setor bancário brasileiro tem o potencial de melhorar de forma significativa sua competitividade. São listadas algumas condições políticas necessárias para garantir a tendência positiva: manter a estabilidade macroeconômica, permitir a continuação da entrada de bancos estrangeiros, continuar o processo de privatização e reduzir os impostos sobre importação de equipamentos.

O estudo mostrou também que o treinamento representa apenas uma minúscula parcela da diferença de produtividade entre bancos brasileiros e americanos; os funcionários dos bancos brasileiros estão entre os membros da força de trabalho do país com mais alto nível de instrução.

Espera-se que o “banco do futuro” brasileiro atenda uma parcela maior da população do país do que o atual sistema e que venda muito mais produtos a seus clientes, inclusive crédito. Uma maior produtividade provavelmente necessitará de mudanças estruturais como: maior centralização e automação das funções de apoio, menos agências bancárias e mais transações via caixa automático. Por outro lado, espera-se um aumento do nível de emprego no setor bancário devido ao grande número de novos clientes que deverão entrar no sistema.

## VI. O QUADRO REGULAMENTAR

Os regulamentos bancários do Brasil baseiam-se no princípio de que tudo o que não é especificamente permitido é proibido. Normas e regulamentos mudam com frequência, e parte do trabalho dos grandes bancos é manter um departamento de pessoas cuja tarefa é manter-se atualizadas sobre as novas regras, à medida que elas são anunciadas.<sup>37</sup>

No passado, algumas leis inibiam a operação de programas de microcrédito. Recentemente, porém, o Banco Central tem promovido várias mudanças de política de modo a fomentar o crescimento das microfinanças e trazê-las para o âmbito das atividades “permitidas”. Essa Parte apresenta um breve esboço dos regulamentos brasileiros mais relevantes para as microfinanças.

**Usura.** Leis da usura restritivas são provavelmente a área onde os regulamentos afetaram de maneira mais adversa às IMFs brasileiras. A lei da usura proíbe que as instituições não reguladas cobrem juros acima de 1% ao mês, bem abaixo dos níveis necessários para sustentar uma operação de crédito (no Brasil, as IMFs lucrativas costumam cobrar entre 4-7% ao mês de juros nominais). Embora a lei não seja sistematicamente cumprida, ela cria um clima de incerteza para as instituições de microfinanças e seus investidores. Embora mudanças regulamentares recentes tenham isentado certos tipos de instituições da lei da usura (ver abaixo a discussão sobre as recentes iniciativas de políticas), muitas ONGs que operam programas de microfinanças hoje ainda estão tecnicamente nas margens da legalidade.

### Formas institucionais

Várias iniciativas de políticas recentes, resumidas abaixo, expandiram drasticamente as opções em termos das formas institucionais nas quais podem operar os programas de microfinanças. O mais importante é a introdução de um novo tipo de instituição financeira regulada, especializada em microfinanças. A Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM) permite a distribuição de lucros aos investidores em instituições de microfinanças e proíbe a participação do governo. As SCMs são submetidas a rígidas diretrizes, e as fontes dos recursos são limitadas, sendo a poupança sem limites.

- 1997 - Foi criado um Comitê incluindo representantes do BNDES, o Banco Central e o Conselho da Comunidade Solidária, ao qual foi confiada a tarefa de rever todas as leis que afetam as instituições de microfinanças.
- Março de 1999 - A Lei nº 9.790 criou um novo tipo de instituição não governamental chamada OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). As OSCIPs têm a permissão explícita de mobilizar recursos externos para atividades incluindo microfinanças.
- Julho de 1999 - A lei da usura foi reformulada e passou a isentar todas as OSCIPs e demais instituições de microfinanças numa análise caso a caso.

---

<sup>37</sup> Entrevista com o ex-funcionário do Citibank e consultor da DAI Terence Gallagher.

- Agosto de 1999 - A resolução do Banco Central de nº 002627 criou uma licença para uma nova entidade especializada chamada Sociedade de Crédito ao Microempreendedor, SCM. As SCM são isentas da lei da usura por serem instituições financeiras reguladas. As novas entidades jurídicas fazem parte de uma abordagem em camadas onde as MFIs podem fornecer serviços adicionais (embora ainda limitados) cumprindo uma exigência mínima de capital facilmente alcançável (aproximadamente US\$50.000).
- Hoje - O Banco Central prometeu publicamente ser flexível, ou seja, ajustar e adaptar os regulamentos de acordo com a necessidade.

### **Capital Mínimo**

Altas exigências de entrada impõem uma barreira significativa às MFIs que desejam abrir bancos ou financeiras. Se não alcançam o status de bancos ou financeiras, as MFIs não podem exercer várias atividades importantes. No Brasil, a exigência mínima de capital para converter-se um banco é US\$9,2 milhões e para financeiras, US\$3,7 milhões.<sup>38</sup> Além disso, a exigência mínima de capital para bancos e financeiras aumenta em 1% para cada agência bancária adicional e em 2% nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A exigência mínima de capital para converter-se em uma SCM (ver acima) é aproximadamente US\$50.000.

### **Atividades legalmente proibidas**

Um dos efeitos mais significativos das regulamentações bancárias brasileiras em sua aplicação às microfinanças é que o número e variedade de produtos que essas instituições podem oferecer são muito limitados. As IMFs em sua atual forma jurídica não podem mobilizar depósitos. Embora a falta de recursos passíveis de empréstimo não tenha sido um dos principais obstáculos que as IMFs enfrentaram até hoje, essa restrição poderá ganhar importância no futuro. Um formidável “*lobby*” de bancos continuará sendo um obstáculo difícil de superar para as IMFs antes que elas possam ganhar o direito de aceitar depósitos.

As IMFs também estão proibidas de fazer empréstimos não comerciais. Por isso, não podem oferecer produtos de grande procura como crédito ao consumidor, serviços de penhor e empréstimos para habitação. Tampouco podem oferecer serviços de seguro direto ou facilidades para descontar cheques.

### **Adequação de capital**

Tanto os bancos quanto as financeiras devem alcançar uma proporção de adequação de capital de 1:10. As SCMs, devido ao risco potencial maior de seus ativos, devem manter uma proporção de 1:5.

### **Reconhecimentos de perdas e provisões para empréstimos**

O Banco Central considera os empréstimos de microfinanças não garantidos -- visão que poderia afetar adversamente a forma como o Banco Central tratará as provisões para prejuízos de empréstimos no futuro.

---

<sup>38</sup> Schonberger (página 25).

Atualmente, as diretrizes de abatimentos não são apropriadas para as IMFs, já que os abatimentos são recomendados para empréstimos com vencimento acima de 180 dias em todos os tipos de instituições, e os microempréstimos costumam ter prazos de seis meses ou menos.

### **Documentação e Supervisão**

Os bancos são obrigados a fornecer ao Banco Central uma documentação bastante extensa relativa aos empréstimos. Como a legislação das SCMs é muito nova, ainda não foram estabelecidas diretrizes completas para as exigências de documentação. As SCMs têm que apresentar demonstrações financeiras mensais ao Banco Central e precisam usar um gráfico de contas padronizado. Não são exigidas atualmente das SCMs auditorias externas das demonstrações financeiras anuais. Na prática, os credores como o BNDES sempre exigem auditorias externas, é provável que poucas instituições escapem das auditorias.

### **Restrições operacionais**

Os bancos sofrem restrições em suas operações, podendo operar no máximo cinco dias por semana por cinco horas por dia. Embora a lei não se aplique aos credores sem fins lucrativos, ela poderia afetar a capacidade dos bancos de alcançar os microempresários, que normalmente estão mais disponíveis fora do horário de expediente tradicional dos bancos.

Ainda a nível operacional, as leis de defesa do consumidor proíbem os credores de “importunar” seus devedores inadimplentes antes de transcorridos cinco dias úteis do vencimento do pagamento, e algumas leis trabalhistas dificultam o oferecimento de planos de incentivo por parte das instituições aos seus executivos da área de empréstimos.

### **Agências de Crédito**

O Brasil tem uma indústria forte e crescente de informação de crédito. Três das principais empresas são a SERASA, o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e a Equifax. O uso generalizado de agências de crédito tem conseguido desestimular a inadimplência de empréstimos. As empresas também estão criando um histórico de crédito e um modelo de pontuação para ajudar tanto credores quanto devedores a reduzir os custos de avaliação e as incertezas do financiamento baseado no caráter ou no fluxo de caixa. No entanto, algumas questões legais continuam estorvando as agências de crédito. A lei exige que essas agências peçam permissão para liberar informações, o que acaba se tornando um entrave. Além disso, não há nenhuma disposição específica exigindo que os clientes sejam informados a respeito de quem solicitou o acesso a suas informações de crédito.<sup>39</sup>

### **Iniciativas Recentes do Banco Central**

A fim de reduzir o alto custo do crédito no Brasil, em 1999 o Banco Central baixou os impostos sobre transações financeiras e lucros bancários, esperando assim reduzir o custo do crédito para o tomador do empréstimo final. Para abaixar os custos de inadimplência (que correspondem a 28% do custo de cada empréstimo), o Banco Central começou a fornecer aos bancos maior recurso para créditos com garantias reais e o direito de continuar arrecadando os pagamentos do montante principal durante o processo judicial sobre os juros.

---

<sup>39</sup> Shonberger (página 30).

O Banco Central exige que todos os bancos divulguem todas as taxas e tarifas em cada agência e os contratos de empréstimos também têm que apresentar informações detalhadas sobre o custo total de cada empréstimo.

### Anexo I

#### Estimativa da atividade total de microfinanças no Brasil

Instituições	Clientes ativos de microempréstimos	Carteira de empréstimos (R\$ milhões)	Número de MFIs
MFIs financiadas pelo BNDES	29.775	25	24
CEAPE-MA	2.111	2,8	1
Banco do Nordeste	36.786	8,9	1
Banco do Povo	2.029	3,7	1
Outras MFIs*	6.000	3,0	20
<b>Total de MFIs no Brasil</b>	<b>76.701</b>	<b>43,4</b>	<b>47</b>

\*Não se tem certeza sobre o número exato das outras MFIs, mas estima-se que seja em torno de 20. Elas são em sua maioria MFIs menores, criadas pelo governo. Esse gráfico estima uma média de 300 clientes cada e um tamanho de empréstimo de R\$500.