

RAMON SILVA VILARINS

Panorama das microfinanças: agentes, regulação e tendências

BELO HORIZONTE, MG
UFMG / Cedeplar
2010

RAMON SILVA VILARINS

Panorama das microfinanças: agentes, regulação e tendências

Dissertação apresentada ao curso de mestrado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto de A Libânio

Belo Horizonte, Minas Gerais
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
Faculdade de Ciências Econômicas - UFMG
2010

BANCA EXAMINADORA

André Melo de Modenesi

Marco Flávio da Cunha Resende

Gilberto de Assis Libanio

Belo Horizonte, 19 de Março de 2010

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Terezinha, ao meu pai Ronaldo, à minha irmã Roberta e ao meu irmão Renato, que sempre me deram muito apoio e incentivo para perseguir meus objetivos.

À minha esposa Cristina e às minhas filhas Julia e Laura.

Ao professor Gilberto de A. Libanio pela orientação desta dissertação, por sua experiência e pelos conhecimentos compartilhados.

Ao Banco Central do Brasil pelo apoio financeiro para a realização deste trabalho.

Aos colegas do Cedeplar.

Aos colegas do Banco Central do Brasil, em especial ao Flávio de M. Pereira, cujas contribuições foram fundamentais para esta pesquisa.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	COMPREENDENDO AS MICROFINANÇAS	5
2.1	Origens do Segmento.....	5
2.2	Principais Conceitos	8
2.3	Distinguindo as Instituições de Microfinanças das Instituições Financeiras Tradicionais	9
2.4	Princípios das Microfinanças	13
2.5	Experiências Pioneiras de Microcrédito no Brasil.....	14
3	O MERCADO BRASILEIRO DE MICROFINANÇAS.....	19
3.1	Instituições Atuantes em Microfinanças	19
3.2	Oferta de Microcrédito	20
3.3	Demanda de Microcrédito	21
3.4	Sociedades de Crédito ao Microempreendedor	24
3.4.1	Aspectos Regulatórios	24
3.4.2	Análise do Segmento	27
3.5	Cooperativas de Crédito	28
3.5.1	Evolução do Cooperativismo	28
3.5.2	Aspectos Regulatórios	30
3.5.3	Análise do Segmento	34
3.6	Correspondentes Bancários	35
4	COMERCIALIZAÇÃO, REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DE MICROFINANÇAS	42
4.1	Downscaling e Upgrading na América Latina	42
4.2	Caso Compartamos.....	45
4.3	Justificativas Para a Regulação	48
4.4	Exigência de Capital Mínimo	50
4.5	Quem Deveria Supervisionar as Instituições de Microfinanças?	51
4.6	Teto de Taxa de Juros para Operações de Microcrédito.....	52
4.6.1	Conseqüências da Imposição de Teto de Taxa de Juros	54
4.6.2	Por que as Taxas de Juros de Microcrédito são Superiores às Taxas de Juros dos Créditos Tradicionais?	56
4.6.3	Efeitos da Competição Sobre a Taxa de Juros.....	57
4.7	Fontes de Captação para Instituições de Microfinanças	61
4.8	Classificação de Risco e Provisionamento	64
4.9	Centrais de Referência de Crédito	69
5	NOTAS CONCLUSIVAS.....	74
6	BIBLIOGRAFIA	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATA: Ativo Total e Ajustado

BB: Banco do Brasil

BCB: Banco Central do Brasil

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNCC: Banco Nacional de Crédito Cooperativo

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPB: Banco Popular do Brasil

Ceape: Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos

CEF: Caixa Econômica Federal

CGAP: Consultative Group to Assist the Poor

CMN: Conselho Monetário Nacional

DIM: Depósitos Interfinanceiros de Microcrédito

Ecinf: Economia Informal Urbana

EDPYME: Entidad de Desarrollo de Pequeña y Micro Empresa

EIU: Economist Intelligence Unit

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMF: Instituição de Microfinanças

ONG: Organização Não Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

Oscip: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

ROA: Return on Assets

ROE: Return on Equity

SCM: Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

SCR: Sistema de Informações de Crédito

SFN: Sistema Financeiro Nacional

SPC: Serviço Nacional de Proteção ao Crédito

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

WOCCU: World Council of Credit Unions

RESUMO

O propósito deste trabalho é explorar a situação atual das microfinanças, isto é, a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para população de baixa renda, no Brasil, as tendências e o arcabouço regulatório do segmento. Ao analisar a regulação microfinanceira, a dissertação procura apontar como as práticas atuais podem estar, de alguma maneira, inibindo o crescimento das microfinanças no país.

Para atingir este objetivo, revisou-se a literatura nacional e internacional existente sobre o tema de microfinanças, sua comercialização e regulação. Além disso, fez-se comparações entre práticas recomendáveis de regulação, normas adotadas por outras nações e o que vem sendo adotado atualmente no país em termos de regulação para o setor.

A conjuntura encontrada sugere que a imposição de teto de taxas de juros para operações de microcrédito realizadas com Depósitos Interfinanceiros de Microcrédito, a proibição de mecanismos alternativos de captação para instituições de microfinanças e a não adequação dos serviços atuais de informação de crédito às operações de microcrédito, podem estar atrasando o crescimento da oferta de serviços financeiros às pessoas de baixa renda do país.

Palavras-chave: regulação de microfinanças, comercialização das microfinanças, microcrédito.

ABSTRACT

The purpose of this study is to explore the current status of microfinance, that is, the provision of appropriate and sustainable financial services for low-income population in Brazil, its trends and the regulatory framework of the segment. In examining the microfinance regulation, the essay tries to show how current practices may in some cases inhibit the growth of microfinance in Brazil.

To achieve this goal, the national and international literature on the topic of microfinance commercialization and regulation was examined. In addition, the study reviewed various recommended practices for regulation and policies adopted by other nations, in order to compare to what has been adopted in Brazil in terms of regulation for the sector.

The analysis suggests that the imposition of a ceiling on interest rates for microcredit operations carried out with Interfinancial Deposits of Microcredit, the prohibition of alternative funding for microfinance institutions and the unsuitability of the current services of credit information to microcredit operations, may hinder the increase in the supply of financial services to low-income people in Brazil.

Key-words: microfinance regulation, microfinance commercialization, microcredit.

1 INTRODUÇÃO

Na maioria dos países em desenvolvimento, os serviços financeiros não estão disponíveis para uma parte representativa da população. Apesar do desenvolvimento observado nos sistemas financeiros locais na medida em que essas economias crescem, inúmeros cidadãos permanecem sem acesso a conta corrente, crédito formal, seguros etc. Por retardar o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza nesses países, a limitada disponibilidade de serviços financeiros tornou-se uma questão relevante nos meios acadêmicos e na política internacional. Corrobora essa afirmação o fato de a ONU ter instituído 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito (ONU, 2006).

As microfinanças – ou seja, o fornecimento de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda – surgiram com o objetivo de mitigar o problema da exclusão financeira. HULME e MOSLEY (1996, apud DOS PASSOS et al) estimam os impactos positivos sobre a renda dos beneficiários do microcrédito. A análise compara o aumento da renda desses indivíduos com o de um grupo de controle, formado por não beneficiários, com o objetivo de isolar possíveis fatores exógenos que contribuem para o aumento da renda, como a situação macroeconômica. Em termos absolutos, a elevação de renda dos clientes das instituições analisadas, entre 1988 e 1992, variou de 1,4% ao ano (a.a.) na Mudzi Fund de Malawi, até 38,7% a.a. na TRDEP de Bangladesh. Em uma das maiores instituições de microcrédito boliviana, o Bancosol, os tomadores de microcrédito tiveram incremento de renda médio de 28,1% a.a., ante 14,5% a.a. do grupo de controle, e o crescimento da renda familiar média anual para famílias beneficiárias abaixo da linha de pobreza ficou em 100,8%.

NERI (2009) mensura o impacto do Crediamigo, maior programa de microcrédito produtivo do Brasil, na receita de seus clientes, analisando a base de dados da instituição que totaliza até dezembro de 2008 mais de 400 mil clientes. De maneira geral, foi verificado que há um ganho entre 11 e 14 pontos percentuais (p.p.) no lucro do cliente, por ano de permanência adicional no programa. Observa ainda que em toda a clientela ativa em 2008 a elevação do lucro bruto verificada desde a entrada no programa até a data foi de 42,5%. Por fim, para aqueles que alegam que ofertar microcrédito não é lucrativo, o autor aponta que o Crediamigo tem lucro anual, por cliente, de R\$ 50, montante calculado utilizando o custo de oportunidade de juros de mercado para compor seu *funding*.

Embora o segmento de microcrédito tenha sido inicialmente um ambiente dominado por ONGs e doadores, atualmente as cooperativas de crédito, os bancos comerciais, além de outros tipos de instituições de microfinanças (IMFs), também atuam no setor. Agora, o grande desafio é transformar as microfinanças em algo sustentável e disponível em larga escala, além de expandir o número de produtos oferecidos.

HUBKA e ZAIDI (2005) ressaltam que, para o segmento de microfinanças crescer, as IMFs precisarão captar depósitos, haja vista que a dependência contínua de recursos de doadores e governantes é prejudicial e impraticável. Os autores apontam que a mobilização de depósitos pode ser facilitada pela comercialização das microfinanças, isto é, IMFs transformando-se em instituições financeiras formais e bancos comerciais passando a ofertar produtos microfinanceiros. Para fortalecer o segmento e torná-lo sustentável, a análise assinala, entre outros pontos, a necessidade dos governos eliminarem as práticas injustas de competição, bem como empreenderem reformas regulatórias.

Entre outros aspectos, o fato de as IMFs brasileiras não poderem captar depósitos, além de não contarem com serviços de informações de crédito adequados às suas necessidades, sugere que estamos caminhando na direção contrária ao que atualmente está sendo considerado como consenso em práticas regulatórias para microfinanças.

Um estudo elaborado pela *Economist Intelligence Unit* (2009) avalia o ambiente regulatório, desenvolvimento institucional e clima de investimento para as microfinanças em 55 países, e classifica o Brasil na 26ª posição no quesito ambiente regulatório. Portanto, quando se trata de regulação para microfinanças, o país ainda tem muito para aprimorar.

Além de traçar um panorama das microfinanças no Brasil e destacar tendências para o segmento, esta dissertação busca analisar a regulação do segmento no país, avaliando a maneira como distintos pontos desse arcabouço podem estar comprometendo o desenvolvimento local das microfinanças. A metodologia utilizada foi a comparação do modelo regulatório brasileiro frente ao que se adota em outras nações, e ao que se considera, pela literatura do setor, como práticas regulatórias recomendáveis. Essa comparação permite conhecer os erros e acertos cometidos pelos órgãos reguladores de outros países, auxiliando, portanto, na difícil tarefa de desenvolver um setor microfinanceiro forte e sustentável.

O capítulo 2 trata de introduzir o conceito de microfinanças, destacando a origem do segmento, princípios e elementos que diferenciam as instituições de microfinanças das instituições financeiras tradicionais. Além disso, também aborda as primeiras experiências de microcrédito no Brasil. O capítulo 3 versa sobre as distintas

entidades atuantes em microfinanças no país, com ênfase nas sociedades de crédito ao microempreendedor, cooperativas de crédito e correspondentes bancários. Nesta parte também se analisa a oferta e a demanda de microcrédito no país. O capítulo 4 discute a questão da comercialização das microfinanças, ressaltando as virtudes e as imperfeições desse processo. Por sua vez, o capítulo 5 aborda a questão da regulação das microfinanças, destacando como o arcabouço regulatório do país, em diversos pontos, vai de encontro ao que hoje se considera como práticas recomendáveis de regulação para o setor. Por fim, o capítulo 6 encerra o trabalho, listando as principais conclusões.

2 COMPREENDENDO AS MICROFINANÇAS

2.1 Origens do Segmento

No início do século XVII, na Irlanda, foram criados fundos de empréstimos, compostos de recursos originados de doações. Essas operações eram pagas semanalmente, não cobravam juros e eram garantidas por meio de aval solidário. No início esses fundos operavam na informalidade. Porém, em 1823, eles foram transformados em intermediários financeiros, o que possibilitava a cobrança de juros sobre os empréstimos e captação de recursos através de depósitos remunerados. A adoção dessas medidas, juntamente com uma maior regulação e supervisão, permitiram um forte crescimento desses fundos, que totalizavam 300 unidades em 1840 (SEIBEL, 2005).

Após significativa expansão, esses fundos chegaram a atingir 20% das famílias irlandesas. Para atrair os clientes, eles remuneravam os depósitos com taxas três vezes maiores do que as dos bancos comerciais, e obviamente também cobravam taxas superiores em seus empréstimos. Devido ao aumento da competição, o segmento começou a incomodar fortemente os bancos comerciais locais. Como consequência, estas instituições forçaram o governo a estabelecer um teto para as taxas de juros praticadas pelos fundos, o que provocou uma redução em sua competitividade, e culminou com o desaparecimento dessas instituições em meados do século XX (*op.cit.*).

Na Alemanha, na metade do século 19, tivemos outra experiência que viria a ser de fundamental importância para as microfinanças. Nesse período, Raiffeisen e Schulze-Delitzsch fundaram as primeiras cooperativas de crédito direcionadas a

pequenos comerciantes e proprietários rurais. Alguns anos após esse experimento, eles também vieram a criar os primeiros bancos cooperativos. De maneira geral, essas instituições eram pequenas e de atuação apenas local, tendo como objetivo principal captar poupanças e conceder microcrédito aos seus sócios (DGRV, 2005).

As cooperativas fundadas por Raiffeisen tinham como principais características a responsabilidade limitada e solidária dos associados, a singularidade de votos dos sócios, independentemente do número de quotas-parte, a área de atuação restrita, a ausência de capital social e a não distribuição de sobras, excedentes ou dividendos. Vale salientar que essas associações surgiram como forma de otimizar a posição econômica de seus associados, facilitando o acesso desses indivíduos aos serviços financeiros, através de uma atividade empresarial baseada na solidariedade e apoiada nos princípios da ajuda mútua, auto-responsabilidade e auto-gestão (DGRV, 2005).

Após o surgimento do cooperativismo de crédito, surgiram novas experiências de impacto no setor microfinanceiro somente no século seguinte, sobretudo na década de 1970. Elas eram, em grande parte, realizadas por ONGs e doadores internacionais, que buscavam criar instituições de combate à pobreza que fossem auto-sustentáveis no longo prazo, contrapondo-se, portanto, à política de crédito subsidiado a pequenos agricultores que vinha sendo utilizado por vários países desde 1950. Observamos que a maior parte desses programas apresentava elevada inadimplência, alcançando, em alguns casos, o índice de 50% (LEDGERWOOD, 1998).

Dentre vários experimentos realizados na área de microfinanças nos últimos 30 anos, um dos mais conhecidos é o de Muhammad Yunus. Em meados da década de

70, quando ainda era professor de economia na Universidade de Chittagong, Bangladesh, ele decidiu por em prática suas teorias de como melhorar a vida dos pobres. Nessa época, Yunus emprestou o equivalente a US\$ 27 para um grupo de 42 pessoas que utilizaram os recursos para montar negócios informais tal como fabricação de sabão e cestas, que posteriormente eram vendidos no mercado local. O sucesso dessas operações culminou com a fundação do Banco Grameen em 1983 (HARFORD, 2008).

O banco ganhou destaque na década de 90, tornou-se um dos mais importantes casos de política distributiva sustentável e passou a receber o apoio da academia e da sociedade política e civil. Se por um lado, os esquerdistas destacavam o direcionamento para a comunidade, o foco na clientela do sexo feminino e a possibilidade de suporte aos “desprotegidos”, por outro lado, os direitistas o viam como uma ação de combate à pobreza que gerava incentivos ao trabalho, à liderança não governamental e à disciplina imposta pelas forças de mercado (MONZONI, 2008).

Em 2008 o Banco Grameen possuía 2.560 agências, 23.252 funcionários, 7,9 milhões de clientes, 97% deles mulheres, e o total de empréstimos concedidos pela instituição desde sua fundação alcançava US\$ 8,5 bilhões. Nesse mesmo ano, o saldo de depósitos atingia US\$ 1,1 bilhão, os empréstimos concedidos alcançavam US\$ 760,4 milhões e a taxa de inadimplência era de apenas 2%. Por fim, cabe destacar que, além de microcrédito, o Banco atualmente oferece seguro de vida, financiamento de imóveis de pequeno valor e de estudos universitários (GRAMEEN BANK, 2009).

2.2 Principais Conceitos

Inicialmente, deve-se observar que não existe um conceito único de microfinanças. De fato, as definições encontradas na literatura e no debate político variam muito. Não obstante, algumas classificações são mais comumente aceitas. O Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres (CGAP) – consórcio de 33 agências de desenvolvimento, dentre elas BID, BIRD e a Fundação FORD, que trabalham em conjunto objetivando expandir o acesso dos pobres aos serviços financeiros – define microfinanças como o fornecimento de empréstimos, seguros, poupança, transferência de recursos e outros serviços financeiros básicos aos pobres.

Outro conceito de microfinanças é o de SOARES e MELO SOBRINHO (2008, p. 51), que utilizamos no presente trabalho:

“[...] prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para população de baixa renda, tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. Nessa linha, entidades ou IMFs são entendidas como aquelas especializadas em prestar esses serviços, constituídas na forma de ONGs, Oscips, cooperativas de crédito, SCMs, bancos comerciais públicos e privados (principalmente por meio de correspondentes no País e de carteiras especializadas) e fundos institucionais.”

Embora o microcrédito seja freqüentemente confundido como sinônimo de microfinanças cabe ressaltar que ele representa apenas uma parte do setor microfinanceiro. Outro ponto que merece destaque é que, assim como ocorre com as microfinanças, não existe uma definição única de microcrédito. Por esse motivo,

ocasionalmente há equívocos. Às vezes uma operação é considerada erroneamente como de microcrédito apenas por ser de baixo valor, por exemplo, inferior a US\$ 300 ou US\$ 500. Isso, entretanto, é falho por dois motivos: primeiro, porque não considera os diferentes níveis de renda, preços e desenvolvimento dos países. Segundo, porque não faz menção ao gerenciamento específico de risco utilizado pelas IMFs.

O conceito de microcrédito utilizado por BARONE, DANTAS e REZENDE (2002, p. 11), que faz referência ao público alvo e a técnica diferenciada de gerenciamento de risco, é:

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

2.3 Distinguindo as Instituições de Microfinanças das Instituições Financeiras Tradicionais

Ainda que inicialmente se possa pensar que as IMFs, apesar da diferença de público alvo, têm desafios semelhantes aos das instituições financeiras tradicionais, a realidade mostra que eles são muito diferentes, conforme consta da tabela 1. No caso das IMFs, há dificuldades específicas decorrentes de: (i) características da transação, ou seja, créditos de valores muito pequenos e ou ausência de garantia formal, que tornam o custo de ofertar esse serviço muito alto; (ii) características do cliente, tais como baixo nível de renda, informalidade do negócio, ocupação instável

e alta mobilidade; e (iii) características do projeto sendo financiado, como por exemplo, informação incompleta e dificuldade em monitorar os esforços do tomador.

Tabela 1 – Características Distintas das Microfinanças

Categoria	Instituições Financeiras Tradicionais	Instituições de Microfinanças
Metodologia de crédito	Baseada em garantias reais Muita documentação Menos intensiva em recursos humanos	Baseada no caráter do devedor Pouca documentação Mais intensiva em recursos humanos
Carteira de empréstimos	Maior quantidade Maior valor médio Com garantias reais Prazo médio longo Inadimplência mais estável	Menor quantidade Menor valor médio Sem garantias reais Prazo médio curto Inadimplência mais volátil
Carteira de clientes	Maior quantidade Empresas formais e pessoas formalmente empregadas Dispersão geográfica	Menor quantidade Empresas informais e pessoas informalmente empregadas de baixa renda Concentração geográfica

Fonte: adaptada de JANSSON (2001)

Face às diferenças explicitadas, é comum que as IMFs considerem suas características peculiares e adotem uma postura particular em relação à política de concessão de crédito. Conforme BOUCINHAS & CAMPOS AUDITORES INDEPENDENTES (2002), a técnica de concessão de microcrédito pode ser distribuída em dois grupos centrais: crédito individual e metodologia de grupo, que está subdividida em grupo solidário e banco comunitário.

A metodologia de crédito individual considera as características pessoais do cliente e a avaliação do negócio em que serão aplicados os recursos da operação. A constituição de um relacionamento sólido entre a instituição e o cliente, bem como a expectativa de acesso a novos empréstimos são itens essenciais para o êxito dessa metodologia. Neste formato, mais do que na metodologia de crédito em grupo, alguma forma de garantia real é exigida. Entretanto, merece destaque o fato de que a execução de tais garantias nem sempre é permitida pela Lei ou, em diversas

situações, sua execução é mais custosa do que o valor do empréstimo. Algumas características marcantes dessa metodologia são: análise do histórico de crédito, conversas informais com fornecedores e vizinhos do tomador e aumento gradativo dos limites para empréstimos subseqüentes (BOUCINHAS & CAMPOS AUDITORES INDEPENDENTES, 2002).

O aumento gradativo de limites em operações de microcrédito tem pontos positivos. Um deles é permitir que o prestador teste o cliente, o outro é que há um aumento no custo de oportunidade de não pagar a dívida, na medida em que o não pagamento implica na impossibilidade de futuros empréstimos maiores. Ressalte-se, entretanto, que existem situações em que esses argumentos perdem o sentido. Quando há um número grande de instituições que ofertam crédito, e elas não se comunicam, a possibilidade de um mau pagador não obter novos empréstimos se reduz, pois ele sempre pode se dirigir a um diferente prestador (*op.cit.*).

As metodologias de grupo requerem inicialmente a existência de um grupo de indivíduos com a vontade comum de tomar empréstimos. Essas formas de concessão são baseadas em metodologias de empréstimos e de poupança, utilizadas com sucesso em vários países, sendo a mais notável a do Grameen Bank em Bangladesh. A principal característica dessa metodologia é a auto-seleção. O artifício de requerer que os tomadores de recursos formem seus próprios grupos, transferindo-lhes o risco de trabalhar com clientes de alto risco, ajuda a instituição a controlar a seleção adversa e, conseqüentemente, a inadimplência.

Os grupos solidários geralmente são formados por cinco a seis indivíduos que já se conhecem previamente e se articulam para obter um empréstimo, que será garantido de maneira conjunta pelos integrantes do grupo. O Banco Grameen foi um

dos pioneiros na utilização dessa técnica. Nessa instituição, as pessoas interessadas em obter crédito precisam formar um grupo com outros quatro indivíduos, para que juntos entrem em contato com o agente de crédito e apresentem seus projetos. A partir daí, caso os empréstimos sejam aprovados, o grupo passa a ter reuniões semanais com o agente, nas quais são realizados os desembolsos e os devidos pagamentos. Quando um integrante do grupo não consegue honrar sua dívida, todos os membros do grupo ficam proibidos de trabalhar com a instituição. Portanto, caso esses integrantes ainda tenham interesse em continuar se relacionando com o banco, terão incentivo em pagar a dívida do membro inadimplente. Dessa maneira, é natural que as pessoas busquem se associar com indivíduos que apresentem baixo risco de inadimplência subseqüentes (BOUCINHAS & CAMPOS AUDITORES INDEPENDENTES, 2002).

Na metodologia do banco comunitário, assim como na do grupo solidário, também há o aspecto da auto-seleção. Entretanto, os grupos são maiores, com o número de integrantes variando de 20 a 50. Normalmente é fornecido um único empréstimo ao grupo, que posteriormente repassa os respectivos valores aos seus membros. Nesse modelo de concessão, os tomadores são geralmente obrigados a realizar uma poupança compulsória, como forma de garantia, antes de obterem o empréstimo (*op.cit.*).

Por fim, vale mencionar que as potenciais vantagens da utilização de grupos são: minimização da assimetria de informação, diminuição do risco moral através do monitoramento e observações do grupo e maior clientela com um aumento mínimo de custos operacionais, ou seja, ganhos de escala. Entretanto, há também

desvantagens associadas a essa metodologia. Dentre elas: problemas generalizados de pagamento e tempo elevado para formação dos grupos.

2.4 Princípios das Microfinanças

Em junho de 2004, na Conferência de Sea Island, o CGAP desenvolveu os onze princípios chave das microfinanças, os quais foram posteriormente endossados pelos chefes de estado dos países membros do G8 (CGAP, 2004b):

- 1) Os pobres não necessitam apenas de empréstimos, mas de uma variedade de serviços financeiros;
- 2) As microfinanças são um instrumento poderoso na luta contra a pobreza;
- 3) As microfinanças significam a construção de sistemas financeiros que sirvam aos pobres;
- 4) As microfinanças podem e devem ser auto-suficientes para atingir um grande número de pessoas pobres;
- 5) As microfinanças tratam da construção de instituições financeiras locais de caráter permanente;
- 6) O microcrédito não é a resposta para tudo;
- 7) O estabelecimento de “tetos” às taxas de juros afeta negativamente os pobres, tornando o acesso destes ao crédito mais difícil;
- 8) O papel do governo é o de permitir a transação de serviços financeiros, e não o de fornecê-los diretamente;

9) Os fundos de doadores devem complementar o capital privado e não competir com ele;

10) O maior gargalo na indústria de microfinanças é a ausência de instituições e executivos fortes;

11) As microfinanças funcionam melhor quando têm seu desempenho medido e divulgado.

2.5 Experiências Pioneiras de Microcrédito no Brasil

A primeira experiência com microcrédito no país ocorreu em 1973, com a criação em Pernambuco do Programa Uno pela União Nordestina de Assistência às Pequenas Organizações. O projeto contou com o suporte de entidades empresariais e bancos locais e da Acción Internacional, ONG especializada em microcrédito e sediada em Boston. Além de fornecer microcrédito, o projeto orientava seus clientes em gestão. De acordo com SCHREIBER (1976, p. 11):

“O principal objetivo do programa é desenvolver um modelo que demonstrará que canalizar recursos para financiar pequenos empreendimentos, combinados com treinamento e assistência técnica, é uma maneira eficiente de melhorar as condições econômicas e sociais da população de baixa renda nas cidades e, posteriormente, nas comunidades do interior do nordeste do Brasil.”

Apesar de ter se transformado em referência para diversos programas de microcrédito latino americanos, chegando até mesmo a ser incluído em um projeto do Banco Mundial e do governo federal, orçado em US\$120 milhões, com o objetivo de desenvolver áreas rurais através de investimentos em irrigação, infra-estrutura e

crédito, o UNO foi encerrado em 1991 devido a baixa sustentabilidade financeira da instituição (MONZONI, 2008).

Outra experiência que merece destaque foi a criação, em 1987, do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra, CEAPE/RS, originado a partir de um projeto que tinha como parceiros a UNICEF e a Acción International. Essa iniciativa tinha como meta fornecer empréstimos a microempreendimentos geridos por pessoas de baixa renda e capacitar seus proprietários.

Atualmente o CEAPE é uma rede nacional formada por nove Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) com atuação nos estados da Paraíba, Espírito Santo, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Goiás, Sergipe, Rio Grande do Norte e Bahia. Apesar de haver parcerias entre as instituições, elas atuam de forma autônoma, procurando se adequar às peculiaridades dos locais onde estão instaladas. Dentre todos os CEAPEs, o de maior porte é o localizado no Maranhão, que é considerada uma das maiores instituições de microcrédito do país, tanto em volume de empréstimos quanto em número de clientes. Destacamos que no final de 2008, a instituição possuía aproximadamente 20 mil clientes ativos, carteira de crédito de R\$ 28,6 milhões, taxa de inadimplência de 1,9% e valor médio das operações em torno de R\$ 2 mil (CEAPE , 2009).

No final da década de 90, foi fundado o Crediamigo, programa de microcrédito do Banco do Nordeste que viria a se tornar o mais importante programa desse tipo no país. Atualmente, a instituição atua na região nordeste do país, norte de Minas Gerais e Espírito Santo.

Em 2007, o Relatório anual do Crediamigo apontava que a instituição estava presente em 1.481 municípios e o número de clientes ativos alcançava 299.975, contra apenas 57.943 no início da década. Vale destacar que em 2005 a estimativa do mercado de microcrédito na região atendida pelo Crediamigo era de 2.178.372 potenciais demandantes e que os empréstimos desembolsados tinham atingido a marca de R\$ 794 milhões (MONZONI, 2008). Na tabela 2 destacamos o número de clientes do Crediamigo por estado de atuação, além da participação da instituição no mercado potencial de microcrédito destas regiões.

Tabela 2 – Penetração do Crediamigo nos estados do Nordeste e mercado potencial – 2005

Estados	Estimativa de mercado	Nº de Clientes ativos (Dez/2005)	Participação no mercado local (%)
Alagoas	103.181	12.399	12,0%
Bahia	443.553	23.724	5,3%
Ceará	344.855	54.033	15,7%
Maranhão	228.011	20.789	9,1%
Minas Gerais	295.618	8.720	2,9%
Paraíba	123.577	16.890	13,7%
Pernambuco	334.438	21.606	6,5%
Piauí	117.030	15.595	13,3%
Rio Grande Norte	100.317	12.461	12,4%
Sergipe	87.792	9.161	10,4%
Total	2.178.372	186.217	8,5%

Fonte: MONZONI (2008)

Os produtos que a instituição dispõe para os microempreendedores são:

- Giro Popular Solidário: em que o crédito é voltado para a compra de matéria-prima ou mercadorias, com valores variando entre R\$ 100 e R\$ 1 mil. Esse crédito tem taxa de juros de 2% ao mês, prazo de seis meses para ser pago, e sua garantia é a do compromisso solidário feita pelo grupo ao qual o devedor pertence;

- Giro Solidário: semelhante ao anterior, mas com valores variando de R\$ 1,1 mil até R\$ 8 mil, taxas de juros entre 2,8% a 4,8% ao mês, e com descontos pela pontualidade nos pagamentos;
- Capital de Giro Individual: semelhante ao Giro Solidário, porém sem aval solidário, pois esse crédito é de única responsabilidade de quem o toma, que tem que comprovar renda para obtê-lo;
- Investimento Fixo: crédito destinado a aquisição de máquinas, equipamentos, instalações e pequenas reformas no negócio, com valores até R\$ 3 mil, taxa média de juros de 2,2% ao mês, prazo de 18 meses de pagamento, com pagamentos fixos mensais, e garantia individual com renda comprovada.

Os empréstimos de capital de giro garantido por aval solidário são os mais frequentes, comportando cerca de 88% dos clientes ativos do programa. A média dos valores emprestados é de R\$ 963 sendo que 72,3% das operações apresentam valores entre R\$ 300 e R\$ 1 mil. Além de microcrédito, o Crediamigo também oferece seguro de vida e conta corrente para os seus clientes, assessoria empresarial na formação de cooperativas, obtenção de descontos e melhor gerenciamento dos negócios (NERI e MEDRADO, 2005).

A relação empréstimo médio sobre PIB per capita do nordeste do Brasil, região de maior atuação do Crediamigo, alcançou o pico de 27% em 1999, caindo para 19% em 2006. Apesar da redução no índice ir de encontro à meta inicial da instituição de alcançar uma relação de 65%, pode-se dizer que essa queda é reflexo da mudança de foco da instituição, que passou a buscar clientes de mais baixa renda. Essa reorientação no perfil dos clientes resultou em um empréstimo médio de R\$ 926 em 2006, ante um valor planejado de R\$ 1,4 mil. O elevado percentual de clientes do

Crediamigo que são beneficiários do programa de transferência de renda Bolsa Família (33%) indica que a instituição está conseguindo operar com clientes com nível de renda inferior, os quais muitas vezes não têm outras fontes de acesso a serviços financeiros (BANCO MUNDIAL, 2007).

Após atingir, em 2002, o pico de operações em atraso até 90 dias, totalizando 2,1% da carteira, o índice foi diminuindo e, em 2007, alcançou 1,1%. Entre 2000 e 2006, o índice de retorno sobre os ativos do Crediamigo saltou de 1,1% para 8%, superando, portanto, a meta inicial de 3%. O forte aumento na lucratividade permitiu que o Crediamigo reduzisse a taxa média anual dos empréstimos, de 58,4% para 48,1%, entre 2003 e 2004 (BANCO MUNDIAL, 2007). No entanto, tal mudança não comprometeu a situação financeira do programa, pois também foram adotadas medidas de controle de custos e de aumento da produtividade dos agentes de crédito que, aliadas com redução no custo de captação, permitiram que o retorno sobre a carteira média¹ passasse de 2,5% para 4,9% no período (BANCO DO NORDESTE, 2007).

¹ Relação entre rendas de operações de crédito sobre carteira de crédito média.

3 O MERCADO BRASILEIRO DE MICROFINANÇAS

3.1 Instituições Atuantes em Microfinanças

As formas de atuar em microcrédito no Brasil são diversificadas. Entretanto, são usualmente classificadas em dois grupos: com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. Conforme SOARES e MELO SOBRINHO (2008), as principais modalidades de atuação podem ser resumidas como:

Sem fins lucrativos:

- pessoas jurídicas de direito privado (ONG), sujeitas a restrições quanto aos juros praticados (máximo de 12% a.a.);
- fundos públicos estaduais ou municipais (bancos do povo), administrados por autarquias, departamentos ou outras formas previstas em lei, também sujeitas a restrições quanto aos juros (máximo de 12% a.a.);
- Oscips, de que trata a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, devidamente registradas no Ministério da Justiça, não sujeitas a restrições quanto a estipulações usurárias (taxas de juros livres);

Com objetivo de lucro:

- SCM autorizada pelo Banco Central, controlada por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive instituição financeira privada e Oscip;
- diretamente, por intermédio de qualquer instituição financeira que trabalhe com oferta de crédito junto ao público, inclusive sob a forma de departamento ou carteira especializada.

Vale destacar que além das formas de atuação em microcrédito citadas anteriormente, também são relevantes as cooperativas de crédito de microempreendedores e os correspondentes bancários, segmentos que serão detalhados posteriormente.

3.2 Oferta de Microcrédito

De acordo com NICTER, GOLDMARK e FIORI (2002), a oferta total de microcrédito, excluindo cooperativas de crédito, alcançava, em dezembro de 2001, R\$ 138,8 milhões, ou seja, 0,23% do mercado de crédito pessoal à época. Nesse mesmo período, o segmento era composto por 121 instituições e um total de 158.654 clientes ativos. Esses dados sugerem que o setor de microcrédito era constituído por pequenos ofertantes, com uma média de 1.311 clientes ativos por instituição e empréstimo médio de R\$ 875.

Em 2003, somente nove IMFs possuíam mais de dois mil clientes ativos. Portanto, a concentração era uma característica marcante do setor. Das demais 112 instituições de pequeno porte, somente oito apresentavam entre mil e dois mil clientes, enquanto 88 IMFs atendiam a menos de quinhentos clientes. Destaca-se que o fato de a maioria das IMFs atenderem a um número muito pequeno de clientes levantava dúvida sobre a sustentabilidade financeira dessas instituições, visto que seus custos de transação e operacionais eram divididos entre poucos clientes (MONZONI, 2008).

A análise de dados mais recentes, vide resumo na tabela 3, aponta que a oferta de microcrédito no país, incluindo cooperativas de crédito e os recursos direcionados

(DIM²), alcança aproximadamente R\$ 1,2 bilhão. Desse total, 42,5% provêm de recursos do DIM, 21,3% das cooperativas de microempresários e 19,8% do Crediamigo. Apesar do valor médio dos empréstimos atingir R\$ 1.768,4, há grande diferença nos valores médios por tipo de instituição fornecedora, sendo que o valor mais elevado, de R\$ 3.921,1, pertence às cooperativas de microempresários, enquanto que os de valor médio mais baixo, próximo de R\$ 724, são os concedidos por ONGs, Oscips e fundos públicos (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008).

Tabela 3 – Composição da oferta de microcrédito – 2007

Tipo	Entidades	Clientes	Valor médio dos empréstimos (R\$)	Total emprestado (R\$)
SCMs	53	20145	2.531,9	51,0
OnGs, Oscips e fundos públicos	143	94856	724,5	68,7
Crediamigo	1	299975	782,1	234,6
Cooperativas de microempresários	27	64637	3.921,1	253,5
Bancos privados	4	65587	1.680,0	78,7
Recursos direcionados	-	518182	970,7	503,0
Total	228	1.063.382	1.768,4	1.189,5

Fonte: SOARES E MELO SOBRINHO (2008)

3.3 Demanda de Microcrédito

Para calcular a taxa de penetração de microcrédito no país, deve-se inicialmente estimar o total de microempreendimentos e a proporção que pode ser considerada demanda potencial por microcrédito. NICTER, GOLDMARK e FIORI (2002) avaliam demanda de microcrédito através de uma estimativa do número de

² Recursos equivalentes a 2% dos saldos dos depósitos à vista captados pelos bancos, que devem ser obrigatoriamente aplicados em microcrédito destinado à população de baixa renda e a microempreendedores.

microempreendimentos existentes no Brasil e, a partir daí, estabelece uma proporção do mesmo que é considerada como demanda potencial. Vale destacar que os autores utilizam a base de dados do IBGE de 2002, que conceitua como microempreendimentos os empreendimentos formais com quatro empregados ou menos, as empresas informais urbanas e as propriedades rurais com menos de dez hectares. Conclui-se que existem cerca de 16,4 milhões de microempreendimentos na economia brasileira, sendo que 12,5 milhões fazem parte do setor informal, e que o número de microempreendimentos no Brasil cresce a uma taxa de 3,7% ao ano.

Para avaliar a demanda potencial, NICTER, GOLDMARK e FIORI (2002) utilizaram a metodologia de CHRISTEN (2001). Esse autor define como demanda potencial o número de microempreendimentos elegíveis que demandam microcrédito, definido a partir de um desconto de 50% sobre o número total de microempreendimentos. Deste modo, haveria 8,2 milhões de possíveis demandantes de microcrédito no país. Vale ressaltar que embora essa metodologia seja questionável, haja vista que não são considerados fatores socioeconômicos, diferenças regionais e preferências ligadas ao produto ofertado, ela é aceita e serve como fonte de comparação entre países (MONZONI, 2008)

Quando se divide o número de clientes ativos da indústria de microcrédito pelo número total de microempreendimentos que teriam demanda por esses produtos e estariam aptos a adquiri-los, obtém-se a taxa de penetração do microcrédito no país, ao redor de 2%. Esse percentual é muito inferior ao índice de outros países latino

americanos, como Chile (27%), Perú (30%) e Bolívia (163%)³ (NICTER, GOLDMARK e FIORI, 2002).

Utilizando metodologia semelhante a de NICTER, GOLDMARK e FIORI (2002), mas com dados mais atualizados, isto é, considerando o número de pequenos empreendimentos do país com base na PNAD de 2004, e estimando quantos desses empreendimentos não têm acesso ao sistema financeiro tradicional com base na Ecinf 2003; SOARES e MELO SOBRINHO (2008) apontam a existência de aproximadamente sete milhões de clientes de microcrédito no país em 2006, que exercem demanda efetiva de aproximadamente R\$ 12 bilhões.

Para efeitos comparativos, se utilizarmos o número estimado de microempresas que exercem demanda efetiva e considerarmos que a soma de clientes das IMFs, exceto cooperativas, em 2006, era de aproximadamente um milhão, atingimos um índice de penetração de microcrédito no país de 14,3%, incremento de 12,2 p.p. frente a 2002. Apesar do aumento representativo, o índice ainda pode ser considerado baixo, revelando-nos a existência de uma parte representativa da economia nacional totalmente afastada do mercado financeiro.

³ O índice superior a 100% sugere a possibilidade de que alguns microempreendimentos tenham realizado empréstimos junto a instituições financeiras múltiplas ou que outros, considerados “inelegíveis”, tenham conseguido obter empréstimos.

3.4 Sociedades de Crédito ao Microempreendedor

3.4.1 Aspectos Regulatórios

As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) têm por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial.

Devido ao predomínio de clientes com baixo nível de renda e, portanto, sem ativos para oferecer como mitigador de risco das operações, essas sociedades aceitam como garantia o aval solidário, com no mínimo três participantes, além das outras garantias tradicionalmente aceitas pelas instituições financeiras, tal como alienação fiduciária e fiança. Conforme regulamentação em vigor, as SCMs devem enviar informações relativas aos créditos concedidos ao Sistema de Informação de Crédito do BCB (SCR).

As SCMs devem estar constituídas sob a forma de companhias fechadas ou de sociedades limitadas, e são equiparadas às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor. Vale destacar que é vedada a participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital dessas instituições. Em relação às regras patrimoniais, o artigo 4º da Resolução 3.567 do CMN determina que as SCMs respeitem os seguintes limites:

- patrimônio líquido mínimo de R\$ 200 mil;
- endividamento de, no máximo, dez vezes o respectivo capital; e

- exposição por cliente inferior a 5% do Patrimônio Líquido.

A captação das SCMs é realizada por meio de repasses e empréstimos provenientes de instituições financeiras, entidades de fomento e desenvolvimento e fundos oficiais, além de DIM, isto é, recursos que os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicado em operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Destacamos que o DIM deve corresponder a, no mínimo, 2% dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição.

Para efeito de aplicação do DIM, são consideradas operações de microcrédito aquelas realizadas com:

- pessoas físicas: detentoras de conta especial, isto é, aquela caracterizada por não ter saldo superior a R\$ 1 mil, não fornecer talão de cheques e exigir que os resgates sejam feitos através de cartão magnético; ou titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por elas mantidas na instituição financeira, tenham saldo médio mensal inferior a R\$ 3 mil;
- pessoas físicas, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, e com pessoas jurídicas classificadas como microempresas na forma da legislação e regulamentação em vigor;
- pessoas físicas de baixa renda, detentoras ou não de depósitos e de aplicações financeiras de pequeno valor; e
- pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, cuja renda anual bruta não ultrapasse R\$ 120 mil.

Adicionalmente aos limites impostos ao tipo de cliente, as operações com recursos do DIM também devem obedecer algumas características específicas em relação a prazo e taxa de juros. As taxas de juros efetivas, por exemplo, não podem exceder 2% a.m. nas operações de microcrédito comum, ou 4% a.m., nas operações de microcrédito produtivo e orientado. Além disso, conforme o artigo 3º da Resolução 3.422 do CMN, o valor dessas operações não pode ser superior a:

- R\$ 1 mil, quando se tratarem de pessoas físicas de baixa renda;
- R\$ 3 mil, quando se tratarem de pessoas físicas, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte, e com pessoas jurídicas classificadas como microempresas;
- R\$ 10 mil, quando se tratar de microcrédito produtivo e orientado.

De acordo com o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), o microcrédito produtivo e orientado abrange as operações de microcrédito outorgadas, cumulativamente:

- pelos bancos múltiplos com carteira comercial, bancos comerciais ou Caixa Econômica Federal, que possuam estrutura própria para o desenvolvimento dessas operações, e pelas cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e OSCIPs que desenvolvam atividades de crédito destinadas a microempreendedores;
- destinadas ao financiamento de bens, serviços e capital de giro, essenciais ao empreendimento;
- utilize metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor, no local onde executada a atividade econômica.

Além da atividade principal de concessão de financiamentos, as SCMs também estão autorizadas a aplicar disponibilidades de caixa no mercado financeiro, adquirir créditos e ceder créditos. Entre as atividades vedadas a essas instituições estão a captação de recursos junto ao público, concessão de empréstimos para fins de consumo e participação societária em instituições financeiras ou outras instituições autorizadas pelo BCB.

3.4.2 Análise do Segmento

Desde a criação das primeiras SCMs no país, o segmento vem crescendo de forma ininterrupta, tanto em termos de ativos quanto de operações de crédito. Em dezembro de 2008, o total de crédito do segmento alcançava R\$ 55,1 milhões, enquanto o combinado de ativos atingia R\$ 78,6 milhões. A tabela 4 apresenta a evolução do segmento das SCMs no período entre 1999 e 2008.

Tabela 4 – Evolução dos agregados financeiros das SCMs

Período	Quantidade	Patrimônio Líquido	Ativos Totais	Operações de Crédito	Contas de Passivo
1999	4	0	0	0	0
2000	11	2.075	2.262	1.146	187
2001	23	4.894	7.636	4.734	2.743
2002	37	7.411	14.680	10.831	7.270
2003	49	18.014	29.889	17.661	11.875
2004	51	31.328	42.217	27.206	10.889
2005	55	43.540	60.844	43.935	17.304
2006	56	46.791	64.927	47.655	18.136
2007	52	49.576	73.901	51.006	24.324
2008	48	49.682	78.639	55.057	28.957

Fonte: Informação pessoal ⁴

Apesar da evolução do setor, em termos de agregados financeiros, as SCMs ainda representam o menor segmento do SFN, com participação de somente 0,004% em termos de ativos totais e de 0,006% nas operações de crédito, em setembro de 2008

(informação pessoal)⁴. Quando avaliamos apenas as operações de microcrédito do SFN, a participação das SCMs torna-se mais expressiva, atingindo 5,6% do total.

Em setembro de 2008, as operações de crédito das SCMs estavam predominantemente nas faixas de R\$ 100,0 a R\$ 499,9 e de R\$ 1.000,0 a R\$4.999,9, que representavam 25,4% e 35,1% do total, respectivamente. No que tange ao prazo de vencimento das operações de crédito, os créditos eram predominantemente de curto prazo, sendo que 74,5% venciam em até seis meses.

3.5 Cooperativas de Crédito

3.5.1 Evolução do Cooperativismo

A primeira cooperativa de crédito do país foi fundada em 1902 no município de Nova Petrópolis, no Rio Grande do Sul. Inicialmente foi chamada de Caixa de Economia e Empréstimos Amstad, e depois passou a ser denominada Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis. Nessa época predominavam as cooperativas abertas ao público em geral, também conhecidas como Luzzatti (PINHEIRO, 2007).

Inicialmente, por apresentarem foco predominantemente rural, as cooperativas eram subordinadas ao Ministério da Agricultura. Entre o final da década de 50 e início da de 60, uma série de escândalos financeiros envolvendo cooperativas resultou no fechamento de várias instituições, e no conseqüente enfraquecimento do setor. Buscando mudar essa situação, em 1964 o BCB passou a considerar as cooperativas de crédito como instituições financeiras sujeitando-as, portanto, à sua

⁴ Banco Central do Brasil. Relatório de Agregados Setoriais: Segmento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. 2008.

regulação e fiscalização. Após um período de crise, o segmento só voltou a se recuperar no início dos anos 80, quando foi autorizada a criação das cooperativas centrais de crédito⁵.

No princípio dos anos 90, com a quebra do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), banco estatal que tinha por objeto estimular e apoiar as cooperativas mediante concessão de financiamentos necessários ao seu desenvolvimento, recebimento de depósitos e manutenção de linhas de crédito específicas, o segmento voltou a ser visto com desconfiança, o que culminou na intervenção do setor por parte do BCB. A partir daí, a autarquia determinou a proibição de novas autorizações para cooperativas Luzzatti e reforçou o conceito de cooperativa de crédito mútuo, antes limitado a empregados de determinada empresa, que foi estendido para pessoas físicas de determinada profissão ou atividades comuns, ou vinculadas à determinada entidade.

Nos anos seguintes, sentindo a ausência de uma instituição que coordenasse e canalizasse os recursos provenientes do setor, papel que anteriormente cabia ao BNCC, as cooperativas começaram a reivindicar uma regulação que autorizasse a criação de bancos cooperativos (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008).

Em 1995, levando em consideração os apelos do setor, o CMN editou a Resolução 2.193, que estabelecia as condições para criação de bancos cooperativos. Após essa medida, foram criados os bancos cooperativos Bansicredi e Bancoob, por parte

⁵ Instituições formadas por cooperativas singulares, que organizam em maior escala as estruturas de administração e suporte de interesse comum das cooperativas singulares filiadas, exercendo sobre elas, entre outras funções, supervisão de funcionamento, capacitação de administradores, gerentes e associados, e auditoria de demonstrações financeiras.

dos sistemas cooperativistas Sicredi e Sicoob, respectivamente. Vale ressaltar que a norma determinava que os bancos cooperativos deveriam ter área de ação reduzida, maior exigência de capital em relação aos ativos ponderados pelo risco, comparativamente aos bancos comerciais, e controle societário pertencente às Cooperativas Centrais.

A edição da Resolução 3058 do CMN representou outro momento importante para o segmento cooperativo. Esse normativo autoriza a criação de cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, proprietários de negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, compreendendo também as atividades da área rural. Vale observar que anteriormente já era possível esse tipo de associação, porém de uma maneira mais restrita, segmentada por área de atuação. Ressalte-se que a importância dessa iniciativa reside no fator dela contribuir para a diminuição das dificuldades de financiamento enfrentadas pelo setor, haja vista a reduzida oferta e alto custo dos empréstimos para os pequenos e microempreendedores, reflexo do desinteresse dos bancos pelo segmento.

3.5.2 Aspectos Regulatórios

Sociedades cooperativas são sociedades sem fins lucrativos, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados, que são ao mesmo tempo proprietários e usuários da cooperativa. Apesar de não existir limite máximo de associados, a Resolução 3442 do CMN determina que as cooperativas singulares devem ter no mínimo vinte membros e, além disso, devem estabelecer em seu estatuto as condições de admissão dos mesmos, segundo os seguintes critérios:

- empregados, servidores e pessoas físicas prestadoras de serviço em caráter não eventual, de uma ou mais pessoas jurídicas, públicas ou privadas, definidas no estatuto, cujas atividades sejam afins, complementares ou correlatas, ou pertencentes a um mesmo conglomerado econômico;
- profissionais e trabalhadores dedicados a uma ou mais profissões e atividades, definidas no estatuto, cujos objetos sejam afins, complementares ou correlatos;
- pessoas que desenvolvam, na área de atuação da cooperativa, de forma efetiva e predominante, atividades agrícolas, pecuárias ou extrativas, ou se dediquem a operações de captura e transformação do pescado;
- pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores, responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural objeto do inciso III, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido pelo art. 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, e alterações posteriores;
- empresários participantes de empresas vinculadas direta ou indiretamente a sindicatos patronais ou associações patronais, de qualquer nível, em funcionamento, no mínimo, há três anos, quando da constituição da cooperativa;
- livre admissão de associados.

As cooperativas de crédito são as instituições que, dentro do segmento cooperativo, têm como principal objetivo prestar serviços financeiros aos seus associados, possibilitando, por exemplo, o acesso a empréstimos, aplicações, financiamentos, seguros e outros produtos financeiros. De maneira não exaustiva, as atividades

permitidas por regulação às cooperativas de crédito, conforme a Resolução 3442 do CMN, são:

- captar, somente de associados, depósitos sem emissão de certificado; obter empréstimos ou repasses de instituições financeiras nacionais ou estrangeiras e de fundos oficiais;
- conceder créditos e prestar garantias, somente a associados;
- aplicar recursos no mercado financeiro, inclusive em depósitos à vista, depósitos a prazo e depósitos interfinanceiros, observadas eventuais restrições legais e regulamentares específicas de cada aplicação;
- proceder à contratação de serviços com o objetivo de viabilizar a compensação de cheques e as transferências de recursos no sistema financeiro;
- prestar os seguintes serviços, visando atendimento a associados e a não associados: cobrança, custódia e recebimentos e pagamentos por conta de terceiros, entidades públicas ou privadas; distribuição de cotas de fundos de investimento administrados por instituições autorizadas, observada, inclusive, a regulamentação aplicável editada pela CVM; correspondentes no país.

Buscando inserir mudanças que estimulassem a criação de cooperativas com maior escala e viabilidade econômica e que, além disso, induzissem a auto sustentabilidade das cooperativas menores, o CMN, em 2003, adotou novos limites de capital e patrimônio, conforme o caso:

- cooperativa central: integralização inicial de capital de R\$ 60 mil e Patrimônio de Referência⁶ (PR) de R\$ 300 mil após cinco anos da data de autorização para funcionamento;
- cooperativa singular filiada a central, exceto as de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, de empresários e de livre admissão: integralização inicial de capital de R\$ 3 mil e PR de R\$ 60 mil após cinco anos da data de autorização para funcionamento;
- cooperativa singular de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores e cooperativa singular de empresários: integralização inicial de capital de R\$ 10 mil e PR de R\$ 120 mil reais após quatro anos da data de autorização para funcionamento;
- cooperativa singular de livre admissão de associados: integralização inicial de capital de R\$ 20 mil e PR de R\$ 250 mil após quatro anos da data de autorização para funcionamento, caso a população da respectiva área de atuação não exceda trezentos mil habitantes; PR de R\$ 3 milhões, nos casos em que a área de atuação apresente população entre 300 mil e 750 mil habitantes; PR de R\$ 6 milhões, nos casos em que a área de atuação apresente população entre 750 mil e 2 milhões de habitantes;
- cooperativa singular não filiada a central: integralização inicial de capital de R\$ 4,3 mil e PR de R\$ 86 mil após quatro anos da data de autorização para funcionamento.

⁶ Constituído pelos somatórios do Nível I e do Nível II. O Nível I é apurado mediante a soma do patrimônio líquido, saldo das contas de resultado credoras e depósitos em contas vinculados para suprir deficiência de capital, deduzidas despesas, reservas de reavaliação, reservas para contingências, reservas de dividendos obrigatórios, ações preferenciais resgatáveis, ações preferenciais cumulativas e créditos tributários. O Nível II é apurado mediante a soma dos valores correspondentes às reservas de reavaliação, às reservas para contingências e às reservas especiais de lucros relativas a dividendos obrigatórios não distribuídos, acrescida dos valores correspondentes a: instrumentos híbridos de capital e dívida, instrumentos de dívida subordinada, saldo dos ganhos e perdas não realizadas decorrentes de ajuste ao mercado dos títulos e valores mobiliários e de derivativos utilizados para hedge de fluxo de caixa.

Vale destacar que, em virtude de maiores dificuldades de organização, aplica-se redutor de 50% aos limites mínimos estabelecidos caso a área de atuação da cooperativa seja nas regiões norte, nordeste ou centro oeste do país.

3.5.3 Análise do Segmento

Nos últimos anos, a representatividade das cooperativas de crédito nos sistemas financeiros do Brasil e de outros países tem crescido devido ao desenvolvimento da oferta de bens e serviços focados em grupos normalmente não atendidos pelo setor bancário tradicional. SOARES e MELO SOBRINHO (2008) apontam que, por representar iniciativas dos próprios cidadãos, as cooperativas contribuem fortemente para o desenvolvimento local sustentável, especialmente nos aspectos de formação de poupança e de financiamento de iniciativas empresariais, que trazem amplos benefícios em termos de geração de empregos e de distribuição de renda.

Ainda que em outros países o cooperativismo já esteja amplamente difundido, muitas vezes preenchendo lacunas deixadas por instituições bancárias, não podemos dizer que isso também esteja ocorrendo no Brasil. Conforme WOCCU (2007), que mostra o grau de importância do cooperativismo de crédito em diferentes países, medido pelo percentual de cooperados em relação à população economicamente ativa, o Brasil possui uma relação de 2,3%. Tal número é inferior, por exemplo, ao índice do Canadá, 47,3%, EUA, 43,7%, Coréia do Sul, 14,1%, e Chile, 7,3%.

Em junho de 2008, o sistema cooperativo de crédito no Brasil encontrava-se estruturado com dois bancos cooperativos, sendo um múltiplo e outro comercial, uma confederação, 37 cooperativas centrais e 1.403 cooperativas singulares, com

2.597 pontos de atendimento, somando mais 3,5 milhões de associados. Do total de cooperativas singulares, 870 eram de crédito mútuo, 379 de crédito rural, 140 de livre admissão e 14 Luzzattis. Do total de cooperativas de crédito mútuo, 28 eram de microempreendedores. Por fim, cabe notar que as 10 maiores cooperativas singulares possuíam ativos combinados de aproximadamente R\$5,5 bilhões, ou 1,5% dos ativos do SFN. Ressalte-se que, em 1997, esse percentual era de somente 0,4% (informação pessoal)⁷.

Além de apresentarem participação crescente no total de ativos do SFN, deve-se destacar que a representatividade dos depósitos e operações de crédito das cooperativas de crédito frente ao SFN também vem aumentando. Em 2008, as operações de crédito realizadas pelas cooperativas de crédito alcançavam R\$18,1 bilhões, montante equivalente a 2,4% do total do SFN, contra apenas 0,7% em 1997.

Ainda que possa parecer que o aumento de 1,7 p.p. na participação das operações de crédito das cooperativas sobre o total do SFN seja algo pouco representativo, cabe destacar que 0,1 p.p. de elevação nos depósitos e nas operações de crédito representa volume de recursos próximo de R\$ 500 milhões, ratificando, portanto, que o setor vem alcançando êxito (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008).

3.6 Correspondentes Bancários

Em 1973 a regulação brasileira permitiu que os bancos terceirizassem o processamento de ordens de pagamento e serviços de cobrança. Porém, foi apenas

⁷ BCB. Relatório de Agregados Setoriais: Segmento de Cooperativas de Crédito. 2008

nos últimos sete ou oito anos que os reguladores começaram a permitir aos bancos terceirizar as funções de depósito e saque. LYMAN, IVATURY e STASCHEN (2006) indicam que sucessivas alterações nos normativos sobre correspondentes bancários abriram gradualmente as portas da mais completa terceirização de operações bancárias no varejo e a mais ampla variedade possível de agentes no varejo entre inúmeros países. No Brasil, correspondentes bancários podem conceder crédito, aceitar depósitos em nome dos bancos e até mesmo tomar suas próprias decisões sobre a concessão de empréstimos. Na prática, entretanto, os bancos têm de fato a responsabilidade sobre a concessão de empréstimos.

Há quatro anos, aproximadamente 1.500 municípios brasileiros não possuíam qualquer forma de serviço bancário formal. Essa situação devia-se ao elevado custo para os bancos alcançarem os clientes de baixa renda em áreas mais remotas. Entretanto, em função da crescente utilização dos correspondentes bancários por parte de algumas instituições financeiras, essa situação foi revertida, conforme demonstrado na tabela 5, e atualmente praticamente não há municípios sem acesso a serviços financeiros no país (CGAP, 2008).

Tabela 5 – Serviços financeiros nos municípios - Papel dos correspondentes bancários

	2004	2003	2002	2001	2000
Municípios	5.578	5.578	5.658	5.654	5.636
Municípios com agências bancárias	3.831	3.978	3.993	3.973	3.977
Municípios servidos apenas por correspondentes	1.747	1.600	1.577	237	10
Municípios sem agências nem correspondentes	0	0	88	1.444	1.649

Fonte: BANCO MUNDIAL (2006)

De acordo com a Resolução 3.110 do CMN, os correspondentes bancários são instituições contratadas por bancos, financeiras, sociedades de crédito imobiliário e de associações de poupança e empréstimo, de empresas, integrantes ou não do

Sistema Financeiro Nacional, para prestar os seguintes serviços: recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos e de poupança; recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos e de poupança, além de aplicações e resgates em fundos de investimento; recebimentos, pagamentos e outras atividades decorrentes de convênios de prestação de serviços mantidos pelo contratante; recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos; análise de crédito e cadastro; execução de serviços de cobrança etc.

Atualmente, os bancos estão oferecendo seus serviços por meio de agências postais e comércio varejista (mercearias, farmácias, lojas de sementes e fertilizantes, postos de gasolina, entre outros). Cabe destacar que é proibida à instituição financeira a contratação, para a prestação dos serviços de correspondentes, de empresa cuja atividade principal ou única seja a prestação de serviços de correspondente. Dados de 2007 apontam a existência de 95.849 correspondentes no país, sendo que praticamente a metade está localizada na região sudeste.

Ressalte-se que é vedada ao correspondente a prática, por sua própria conta e ordem, de operações privativas de instituições financeiras, bem como de efetuar adiantamento por conta de recursos a serem liberados pela instituição financeira contratante; emitir, a seu favor, carnês ou títulos relativos às operações intermediadas; cobrar qualquer tarifa relacionada com a prestação dos serviços ou oferecer garantia nas operações.

Estima-se que em 2007 o número de transações realizadas através de agentes bancários totalizava aproximadamente dois bilhões, como pode ser visto na tabela 6.

Desse total, 75% eram operações de pagamentos e recebimentos, e o restante estava distribuído entre operações de crédito, saques, consultas de extrato e depósitos. Apesar da participação das operações de pagamentos e recebimentos ser elevada, ela vem decrescendo desde 2001, quando atingia 98,7% do total. O incremento na representatividade dos saques e depósitos, que passou de 0,2% para 14,0%, indica que os correspondentes estão gradualmente ampliando a oferta de serviços financeiros mais complexos.

Tabela 6 – Correspondentes no país – Informações básicas

Quantidade de operações (em milhares)						
Ano	Pagamentos e recebimentos	Consultas Extrato/Saldo	Depósitos	Operações de Crédito	Saques	Pontos de atendimento
2001	696.573	4.177	3.876	0	1.345	70
2002	773.573	13.446	10.209	9	3.695	74
2003	873.167	28.710	24.667	71	138.235	79
2004	1.069.256	51.589	48.381	129	194.206	84
2005	1.518.522	85.229	71.374	127	128.204	90
2006	1.337.060	99.120	83.420	286	252.590	95
2007	1.611.450	134.637	98.964	513	299.984	96
Valor das Operações (R\$ milhões)						
2001	29.642	-	622	0	817	-
2002	36.436	-	1.721	4	3.029	-
2003	42.244	-	3.164	21	10.758	-
2004	87.236	-	12.904	68	23.928	-
2005	127.287	-	18.850	91	23.633	-
2006	137.509	-	22.405	385	41.621	-
2007	195.956	-	27.172	822	55.880	-

Fonte: SOARES E MELO SOBRINHO (2008)

Embora aproximadamente 43% da população adulta urbana do país tenham conta em banco, estima-se que esse índice chegue a 86% quando se consideram as pessoas que têm acesso a serviços bancários através do uso de correspondentes (KUMAR et al, 2006). É possível, portanto, que os agentes estejam contribuindo para que os bancos atraiam um público que provavelmente não freqüentaria suas agências tradicionais. Os clientes do meio rural, por exemplo, que eventualmente

são analfabetos e precisam de ajuda para entender e realizar as operações financeiras, tendem a se sentir mais confortáveis em desempenhar essas atividades junto aos correspondentes, haja vista que muitas vezes esses postos estão localizados em estabelecimentos comerciais locais, cujos donos já possuem vínculos estreitos com essa clientela.

O benefício dos correspondentes bancários para a população de baixa renda do país pode ser verificado com mais clareza, quando analisamos o perfil de renda dos clientes dessas instituições. Na Caixa Econômica Federal (CEF) e no Banco Postal, por exemplo, os clientes com renda até R\$ 400, representam 87% e 73%, respectivamente, do total de clientes (KUMAR et al, 2006).

A primeira instituição bancária do país a entrar no segmento de correspondentes bancários foi a CEF, em 2000, através da expansão de sua parceria com as casas lotéricas. No ano seguinte, tem-se a entrada do Banco Bradesco, após firmar um acordo com os Correios. Além dessas instituições, mais recentemente tivemos a entrada do Banco Popular do Brasil, subsidiária do BB. Em 2004, esses quatro grupos (CEF, BPB, Bradesco e Lemon) representavam 76% do número total de correspondentes do país, sendo que a CEF, maior representante, alcançava 37% do total (KUMAR et al, 2006).

A CEF começou a operar com correspondentes bancários, o CAIXA AQUI, quando o Governo Federal a designou como principal agente operador e pagador de benefícios sociais, como Bolsa Família, aposentadoria e seguro desemprego. Para realizar essa tarefa, foi necessário que a instituição ampliasse sua área de atuação, de modo a permitir que o acesso a esses serviços fosse possível até mesmo nas regiões de mais difícil acesso. A alternativa encontrada foi a expansão através da

contratação de casas lotéricas, as quais passariam a atuar como seus correspondentes. Em 2003, aproximadamente 68 milhões de benefícios foram distribuídos pelas casas lotéricas, totalizando R\$ 2,4 bilhões. Além disso, mais da metade dos boletos referentes a serviços de utilidade pública, como telefone, água e energia, são atualmente pagos nas casas lotéricas (KUMAR et al, 2006).

O Banco do Brasil adotou uma estratégia diferente da Caixa na implantação de sua rede de correspondentes bancários, optando por utilizar uma subsidiária integral, o BPB. Seu foco é a oferta de contas simplificadas e microcrédito para o amplo mercado informal do país.

O sistema de crédito do BPB é caracterizado por oferecer, inicialmente, uma linha de crédito de R\$ 50 ao cliente, valor que posteriormente pode ser aumentado. Esse limite de crédito inicial é oferecido a todos os novos correntistas, bastando apenas que o cliente tenha um bom histórico creditício na SERASA ou no SPC.

O Banco Postal (BP), por sua vez, surgiu em 2001, após um acordo firmado entre o Bradesco e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Esse contrato possibilitou ao Bradesco ter acesso exclusivo a 5.300 das 10.500 agências dos correios no País. No contrato firmado entre as partes, foi incluído, por determinação governamental, que até o final de 2002 o BP estaria presente em pelo menos 1.000 municípios onde não houvesse serviços bancários, mas que já contasse com agência dos Correios. Além disso, seria necessário que o Banco Postal estivesse presente em todos os municípios onde não houvesse serviços bancários, até o fim de 2003 (KUMAR, 2005).

Vale ressaltar que os bancos postais, ou seja, a utilização da rede de atendimento das empresas de correios para a prestação de serviços bancários, também vem ocorrendo em outros países. Estima-se que nos países em desenvolvimento existem 390 milhões de contas correntes postais, o que representa uma taxa de penetração de cerca de 15% da população adulta (BANCO MUNDIAL, 2006).

Por fim, observamos que o sistema de correspondentes bancários possivelmente represente a forma mais promissora de oferta de serviços financeiros para as populações de baixa renda, na medida em que contribui para que muitas dessas pessoas tenham o primeiro contato com qualquer serviço financeiro formal.

4 COMERCIALIZAÇÃO, REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DE MICROFINANÇAS

4.1 Downscaling e Upgrading na América Latina

Desde a década de 70, quando começam a surgir as primeiras experiências modernas de microfinanças, até os dias atuais, muitas mudanças ocorreram no setor. Além de alterações no volume de operações, número de clientes e produtos oferecidos, também houve mudança na visão que algumas pessoas e instituições têm a respeito de como devem atuar as empresas do ramo, quando o assunto é lucratividade, escala e sustentabilidade.

HARFORD (2008) destaca que o que antes era um movimento idealista, hoje é uma indústria que cresce rápido e se profissionaliza. O autor observa o aumento da comercialização do setor microfinanceiro, com as instituições microfinanceiras informais ou semi-formais se transformando em IMFs reguladas – movimento denominado *upgrading* – e também o movimento inverso, ou seja, bancos comerciais e outras instituições financeiras tradicionais passando a atuar no setor microfinanceiro, fenômeno conhecido como *downscaling*.

Na América Latina, os bancos comerciais entraram no segmento de microcrédito por meio de diversas modalidades institucionais. Alguns utilizaram o modelo de uma divisão especial do banco, assim como uma filial especializada que realiza o contato e gerencia a carteira de microempresários. Em alguns outros casos, investidores nacionais e internacionais criaram bancos especializados em microfinanças, tais como: BanGente, na Venezuela, e Banco Solidário, no Equador. Por fim, observa-se

também a entrada de bancos públicos no segmento, tal como ocorreu no Brasil (Crediamigo) e Chile. Nessa região, o *downscaling* foi realizado, na maioria das vezes, por grandes bancos locais que devido à forte concorrência no setor financeiro, e conseqüente reduções nas margens de lucro, e à queda da inflação na região, buscaram novos nichos e encontraram no setor informal ou de microempresas um mercado promissor, onde ONGs e IMFs já tinham demonstrado possibilidade de bons negócios e riscos aceitáveis (MARULANDA e OTERO, 2005). Na tabela 7 destacamos principais bancos latino americanos atuantes em microfinanças.

Tabela 7 – Principais bancos comerciais Latino Americanos atuantes em microfinanças – 2004

Instituição	País	Carteira Total (US\$ mil)	Carteira Micro (US\$ mil)	Número de Clientes	Crédito Médio (US\$)
Banco do Nordeste (Crediamigo)	Brasil	40.210	40.210	162.868	247
Banco Solidario	Equador	177.266	85.075	135.855	1.306
Banco del Trabajo	Perú	276.378	115.885	82.571	872
Banco Caja Social	Colômbia	484.913	228.499	79.970	2.783
Banco Estado Microempresa	Chile	212.436	111.737	65.210	1.205
Banco de Credito	Perú	2.950.065	169.833	54.495	3.116
Vision S.A. de Finanzas	Paraguai	31.601	12.646	53.909	871
Banco Santander Banefe	Chile	85.542	85.542	51.534	1.849
Banco de Desarrollo	Chile	39.298	39.298	50.273	879
Credife / Banco Pichincha	Equador	45.051	45.051	34.477	1.307

Fonte: MARULANDA e OTERO (2005)

O *upgrading*, por sua vez, ganhou força no início dos anos noventa, quando algumas ONGs de microfinanças, principalmente latino americanas, perceberam que tanto os recursos de doadores como os dos bancos comerciais locais, eram fontes de captação impróprias para o longo prazo, pois eram descontinuas e limitadas. Portanto, para atingir a sustentabilidade comercial e maior escala de atuação, seria preciso encontrar novas fontes de recursos. A alternativa encontrada foi a transformação em entidades financeiras formais, reguladas pelas autoridades monetárias (BERGER; GOLDMARK; MILLER-SANABRIA, 2007).

Com o *upgrading*, as instituições puderam acessar o mercado de capitais e criar uma estrutura de financiamento que incluía captação de depósitos de clientes, empréstimos interbancários e de fontes internacionais, emissão de títulos locais e securitização de carteiras. Vale observar que, de acordo com o país e sua respectiva regulação, as ONGs utilizaram distintas estruturas para alcançar seus objetivos, variando de bancos comerciais a instituições financeiras de propósitos especiais.

Um dos primeiros bancos comerciais a se especializar em microfinanças foi o Bancosol, fundado pela ONG Prodem na Bolívia, em 1992. Na América Central, a precursora foi a financeira Calpiá, criada em 1996 pela ONG Salvadorenha AMPES. Além dessas, pode-se citar a ONG Boliviana Caja Los Andes – que em 1995 passou a atuar como IMF regulada, e em 2004 se transformou no Banco Los Andes ProCredit – e a ONG mexicana Compartamos, que passou a atuar como banco especializado em microfinanças em 2006.

Ao se inserirem nos sistemas financeiros de seus países, muitas dessas IMFs conseguiram ofertar seus serviços a um maior número de clientes e aumentar sua base de captação de recursos. Em relação ao desempenho financeiro, a maior parte teve elevada performance, conseguindo manter a boa qualidade da carteira de crédito, além de aumentar as receitas e os níveis de eficiência.

Pode-se verificar na tabela 8 que o nível de rentabilidade varia fortemente entre as instituições. A Finamérica, por exemplo, opera com taxa de juros controlada pelo governo colombiano, o que provavelmente está contribuindo para que a instituição não apresente um bom desempenho em relação à média do setor. Por outro lado, o

Compartamos, no México, apresenta rentabilidade muito alta, com ROA⁸ de 20,0% e ROE⁹ de 54,0%, refletindo as altas taxas de juros cobradas em seus empréstimos (BERGER; GOLDMARK; MILLER-SANABRIA, 2007).

Tabela 8 – Desempenho das IMFs com *upgrading* em comparação com a média do setor financeiro

País	Instituição	% da carteira com atraso > 30 dias	ROA (%)	ROE (%)	Desp. Administr. / Carteira Média
Bolívia	Banco Los Andes ProCredit	2,0	0,6	8,0	12,5
	Bancosol	5,4	1,3	11,0	12,6
	Média do setor financeiro	13,7	0,4	4,2	6,9
Colômbia	Finamérica	4,2	1,9	11,3	16,3
	Média do setor financeiro	3,2	2,7	24,5	9,4
El Salvador	Banco ProCredit	2,1	1,3	10,0	12,5
	Média do setor financeiro	2,2	1,1	9,6	4,6
México	Compartamos	0,6	20,0	54,0	35,6
	Média do setor financeiro	2,0	1,9	15,7	5,1
Nicarágua	Banco ProCredit	1,9	4,0	25,1	15,9
	Média do setor financeiro	2,4	2,2	26,8	9,6
Perú	Mibanco	2,9	5,8	33,9	18,8
	Média do setor financeiro	2,7	1,5	21,3	6,8

Fonte: BID (2007)

Anteriormente ao movimento do *upgrading*, a rentabilidade das IMFs não era vista como algo de grande importância. Entretanto, deve-se destacar que ela é peça chave para a sustentabilidade dessas instituições, na medida em que as obriga a cobrir seus custos, permite-lhes ter acesso a recursos necessários para o crescimento e as mantém centradas na prestação de serviços eficientes.

4.2 Caso Compartamos

A comercialização das microfinanças provocou o surgimento de um debate entre os que defendem essa nova política e os mais tradicionalistas – cujo principal expoente

⁸ Relação entre receita líquida e total de ativos.

⁹ Relação entre receita líquida e patrimônio líquido.

é Muhammad Yunus – que acreditam não haver diferença entre essas novas instituições e os agiotas. Ressalte-se que, apesar de inicialmente parecer que existe uma disputa entre instituições que objetivam o lucro e as sem fins lucrativos, na verdade o grande ponto de discórdia é o quanto se pode lucrar, ou o quão lucrativas deveriam ser as instituições do setor (FINANCIAL TIMES, 2008).

A maior parte dos indivíduos que atuam em microfinanças encontra-se entre os dois extremos, ávidos por terem acesso a capital e experiência comercial, mas temerosos de que permitir que o setor seja guiado apenas pelas forças do mercado talvez não seja a melhor solução. Na opinião dos indivíduos que defendem uma maior comercialização do setor, apenas a adoção desse modelo de negócio possibilitará que a indústria ganhe escala e o conhecimento necessário para oferecer produtos além do tradicional microcrédito, tais como: poupança e seguros.

Apesar de termos inúmeros exemplos de ONGs que se transformaram em IMFs reguladas, com fins lucrativos, o Compartamos merece destaque por representar um caso extremo de comercialização. Essa instituição foi fundada em 1991 no México como uma pequena ONG dedicada ao microcrédito. Após anos recebendo ajuda de instituições internacionais, na forma de treinamento e de recursos, dentre elas USAID, CGAP e BID, e de empresários do país, em 2001 a organização não governamental se tornou auto-suficiente e passou a atuar como uma instituição financeira de microcrédito (ROSENBERG, 2007)

Em 2004 o Compartamos já contava com 100 agências em 22 estados mexicanos, 270.631 clientes, e suas operações de microcrédito somavam US\$ 79 milhões, com um valor médio de empréstimos de US\$ 308. Dois anos depois, a instituição recebeu permissão do governo mexicano para atuar como banco, e ficou autorizada a

receber depósitos do público. Entretanto, o Compartamos só passou a captá-los em abril de 2007, momento em que abriu, com sucesso, seu capital na bolsa mexicana. Destaque-se que no final de 2006 o número de clientes do banco havia saltado para 610 mil, com o valor médio de empréstimo próximo de US\$ 440. Nessa época, a taxa de juros média cobrada pelo Compartamos em suas operações de microcrédito alcançava aproximadamente 86% ao ano. Trata-se de percentual bastante superior a média das IMFs no mundo, que atingia 30,9% (*op.cit.*).

Quando se compara o ROE do Compartamos (54%) com o ROE médio dos bancos mexicanos (aproximadamente 16%), é natural que se faça a seguinte pergunta: o alto lucro do Compartamos, proveniente da cobrança de juros elevados, é compatível com a posição defendida de que o banco busca equilibrar lucro para os acionistas com missão social?

Defende-se aqui que a obtenção de bons resultados financeiros pode ser compatível com missão social, na medida em que ele possibilita que a instituição consiga mais recursos, os quais podem vir de investidores privados que compram suas ações e títulos ou de resultados próprios, possibilitando a oferta de microcrédito para um número maior de clientes de baixa renda. Entretanto, esse ponto de vista pode ser questionável, quando concluímos que para atender futuros clientes a instituição está sobrecarregando os atuais.

4.3 Justificativas Para a Regulação

SOBREIRA (2004) define regulação financeira como um conjunto de contratos, regulamentos, leis e ações de fiscalização e supervisão que incentivam os agentes regulados a se comportarem de forma consistente com objetivos sociais de estabilidade sistêmica.

Em geral, justifica-se a necessidade de cuidadosa regulação do setor financeiro por três motivos. Primeiramente por sua onipresença: as relações financeiras permeiam toda e qualquer atividade econômica numa economia moderna. Em segundo lugar, o sistema financeiro tem papel fundamental no desenvolvimento econômico. Finalmente, porque há uma assimetria de informações entre o depositante e a instituição receptora do depósito, o que torna possível um “comportamento oportunista” por parte desta (MARTINS, WINOGRAD e SALLES, 2002).

A regulação financeira pode ser prudencial e não prudencial. A primeira é direcionada a dar segurança ao sistema financeiro e eventualmente proteger os depósitos de poupadores em instituições individuais. Geralmente é muito mais cara e complexa que a não prudencial, e quase sempre requer uma autoridade financeira reguladora para sua implantação. São exemplos de regulações prudenciais: fixação de capital mínimo para as instituições, limites de exposição por cliente e de endividamento. A regulação não prudencial, por sua vez, são regras de apoio para a formação e operação das instituições, podendo ser auto-executáveis e administradas por autoridades não financeiras. Como exemplos de regulação não prudencial, destacam-se a criação de serviços de informação de crédito, proteção do

consumidor, limitações sobre propriedade e administração das instituições. (CHRISTEN, LIMAN e ROSENBERG, 2003).

Apesar de as microfinanças terem começado em vários países como uma atividade de grupos informais de crédito e poupança, doadores e ONGs, não é esse o cenário mais comum nos dias de hoje. O crescimento das microfinanças fez com que os reguladores começassem a vislumbrar o imperativo de criar uma política regulatória própria para o setor microfinanceiro, e de integrá-lo com o setor financeiro tradicional (MEAGHER, 2002).

Embora os princípios de supervisão e regulação de instituições que emprestam a pequenos e micro-empresendedores devessem ser iguais aos das instituições financeiras tradicionais, não parece claro que esse objetivo possa ser alcançado através da aplicação da mesma estrutura regulatória e supervisora aos diferentes tipos de instituições financeiras. Ou seja, pode ser que as medidas adotadas para controlar o risco das IFs tradicionais não sejam as mais adequadas para mitigar riscos nas IMFs.

Uma das principais vantagens da regulação especial para IMFs é a possibilidade de haver instituições que ofertam reduzida quantidade de serviços financeiros, em troca de diminuição na exigência de capital a que estão sujeitas. Isso permite que essas instituições alcancem a meta de ofertar crédito para o público de baixa renda, e ao mesmo tempo impede que elas entrem em mercados mais sofisticados, em que talvez não estejam preparadas para trabalhar.

4.4 Exigência de Capital Mínimo

O principal papel do capital na instituição financeira é possibilitar que ela absorva choques. Portanto, quanto maior o capital, mais preparada a instituição está para suportar perdas. Além disso, ressalte-se que quanto mais dinheiro o proprietário da instituição financeira tem aplicado em seu negócio, melhor tende a ser o gerenciamento de risco da instituição. Cabe mencionar, no entanto, que uma exigência de capital muito alta pode frear o desenvolvimento das IMFs.

JANSSON, ROSALES e WESTLEY (2004) estimaram a relação capital mínimo para bancos sobre capital mínimo para IMFs em países da América Latina, e constataram que o Brasil possui um dos maiores índices, isto é, 86, contra 19,3 no Peru, 9,1 na Bolívia e 3,9 em El Salvador. Vale observar que, de acordo com os autores, o capital mínimo para se criar uma instituição de microcrédito, semelhante à nossa SCM é de US\$ 270 mil no Peru, US\$ 820 mil na Bolívia, e US\$ 1.140 mil em El Salvador. Ressalta-se que, no caso das SCMs, esse valor é de aproximadamente US\$ 110 mil.

Embora a exigência de um capital mínimo baixo seja boa para promover o crescimento do setor, isso pode ter conseqüências ruins. Quando o investimento inicial mínimo para a criação de uma IMF é fixado em nível muito baixo, isto pode provocar um forte aumento no número de IMFs reguladas, o que pode ter efeitos desastrosos sobre a eficiência da supervisão prudencial. Em 1997, as IMFs das Filipinas detinham cerca de 2% do total de ativos e depósitos do sistema financeiro. No entanto, elas representavam 83% das instituições que o banco central tinha de supervisionar, representando, portanto, um custo excessivo para o órgão governamental (DOS PASSOS, 2002).

4.5 Quem Deveria Supervisionar as Instituições de Microfinanças?

As respostas mais comuns para essa pergunta são: fiscalização direta do órgão de supervisão financeira, criação de uma entidade supervisora delegada ou auto-regulação. Entretanto, vale destacar que para escolher uma dessas três opções, deve-se avaliar o ambiente regulatório em que as IMFs estão inseridas, além de comparar o número dessas instituições com o de bancos e outras instituições fiscalizadas.

A auto-regulação pode ser adequada para situações em que o setor ainda esteja em fase inicial e na qual as instituições não captem recursos do público. No entanto, essa forma de regulação não é algo freqüente e, além disso, só é eficaz quando as IMFs são avaliadas por alguma instituição de reconhecida capacidade técnica, como por exemplo, agências de *rating*. Uma crítica comum a esse sistema é a ausência de mecanismos de sanção.

A fiscalização direta, tal como ocorre entre o BCB e as SCMs, embora possa ser considerada como a forma mais segura, é possivelmente a modalidade mais cara. Para evitar que o elevado custo de fiscalizar um número muito grande de instituições inviabilize a atividade de supervisão, alguns países adotaram outros tipos de supervisão, tal como supervisão auxiliar ou híbrida. No primeiro caso, o órgão supervisor conta com o apoio de outra instituição para fiscalizar as entidades sob sua responsabilidade. Como exemplo de supervisão auxiliar, destaca-se a atuação das cooperativas centrais, que auxiliam o BCB na supervisão das cooperativas de crédito. No caso da supervisão híbrida, utilizam-se alguns critérios – normalmente o volume de ativos, para separar as instituições que serão fiscalizadas pelo órgão de

supervisão financeira do país e as que serão supervisionadas pelo órgão de supervisão delegado.

A literatura de regulação e supervisão de IMFs frequentemente apresenta recomendações de que a estrutura de passivos da instituição é que deve determinar se ela precisa ou não ser regulada, e até que ponto é necessário tê-la sob o escopo dos órgãos fiscalizadores. Alguns autores vão além, e sugerem que instituições que não captam depósitos, não devem ser reguladas (KUMAR, 2005). Portanto, nesse contexto as SCMs não deveriam estar sujeitas à regulação, visto que estão sendo alocados recursos públicos para regular e supervisionar instituições nas quais o interesse da população não está em jogo.

Por outro lado, existem argumentos favoráveis à regulação de IMFs que não captam recursos do público. BERENBACH e CRAIG. (1997) ressaltam que, caso a instituição capte recursos governamentais, talvez seja necessário regulá-la para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente. Outro argumento a favor é que se os reguladores pretendem, uma vez que as IMFs tenham atingido um grau de maturidade suficiente, permitir que elas captem depósitos do público, começar a se familiarizar com essas instituições pode ser uma estratégia prudente.

4.6 Teto de Taxa de Juros para Operações de Microcrédito

De acordo com HELMS e REILLE (2004), atualmente 40 países possuem alguma forma de teto de taxas de juros para operações de crédito. Vale ressaltar que, embora esses limites nem sempre estejam orientados especificamente para

operações de microcrédito, acabam impactando-as. As três formas de limite apontadas pelo artigo são:

- Controles sobre as taxas bancárias: esses controles estão geralmente codificados em leis referentes a bancos e ao banco central, e conferem ao banco central de um país a autoridade jurídica para fixar a taxa máxima de juros sobre empréstimos (e às vezes a taxa mínima de juros para depósitos) para instituições financeiras reguladas.
- Limites à usura: as leis de usura são geralmente parte de um código civil. Autorizam um órgão governamental, geralmente o banco central, a estabelecer limites de cobrança ao que os ofertantes de crédito privados podem cobrar.
- Tetos “de facto”: em alguns países, os tetos formais à taxa de juros não estão codificados na lei, mas a pressão política e/ou a necessidade de concorrer com grandes programas de crédito público subsidiado mantêm as taxas de juros abaixo de um determinado nível.

Quando os reguladores optam por limitar as taxas de juros passíveis de serem cobradas nas operações de microcrédito, eles normalmente querem aumentar o acesso ao crédito e evitar que os clientes das IMFs sejam explorados. Entretanto, de maneira oposta à desejada, as leis de usura muitas vezes não atingem esse objetivo. Na verdade, os tetos de taxas de juros freqüentemente têm efeito adverso sobre a oferta de crédito, seu preço e a transparência com que é ofertado. O teto às taxas de juros pode tornar difícil ou até mesmo impossibilitar que o ofertante de crédito cubra seus custos. Portanto, é provável que nessa situação muitas

instituições optem por não entrar no mercado, ou, no caso das instituições que já estejam em funcionamento, decidam sair.

4.6.1 Conseqüências da Imposição de Teto de Taxa de Juros

Na Nicarágua, após o Parlamento nacional introduzir, em 2001, tetos à taxa de juros para tipos específicos de operações, incluindo microcrédito, verificou-se forte contração do mercado. O crescimento anual médio da carteira de crédito das IMFs passou de 30% para menos de 2%. Outra conseqüência da imposição de tetos às taxas de juros foi a saída de várias IMFs da zona rural, onde os riscos e custos operacionais eram mais altos. Situação semelhante ocorreu na África Ocidental, onde o banco central regional (BCEAO) impõe teto à taxa de juros de 27% para ofertantes de crédito não bancários. Nessa região, diversas IMFs de grande porte saíram das comunidades mais carentes e remotas e optaram por focar seus recursos nas áreas urbanas, as quais são atendidas a custos mais baixos. (HELMS e REILLE, 2004).

De maneira similar ao que vem ocorrendo na Nicarágua e na África Ocidental, a limitação das taxas de juros para operações realizadas com recursos do DIM – **ou seja, teto de 2% ao mês para operações de microcrédito ou 4% para operações de microcrédito produtivo e orientado – poderia ocasionar fortes danos à oferta de microcrédito no Brasil**¹⁰. Corrobora essa hipótese o fato de que, em setembro/08, somente 53,5% da exigibilidade de aplicação em operações de microcrédito era de fato cumprida. Portanto, alguns bancos estão preferindo deixar o dinheiro no BCB, sem remuneração, possivelmente por considerarem que essa taxa não compensa o risco de inadimplência.

¹⁰ Grifo nosso

Quando não há disponibilidade de recursos para empréstimos, os micro-empresendedores podem eventualmente buscar obter crédito com fornecedores de mercadorias, ou, no limite, apelar para agiotas que normalmente cobram taxas mais elevadas do que os bancos e as IMFs. A tabela 9 mostra diferentes fontes de recursos e as respectivas taxas de juros em sete países asiáticos em 2003.

Tabela 9 – Taxas anuais de juros de bancos comerciais, agiotas e IMFs – 2003

País	Bancos Comerciais	IMFs	Agiotas
Indonésia	18%	28-63%	120-720%
Camboja	18%	45%	120-180%
Nepal	11,5-18%	18-24%	60-120%
Índia	12-15%	20-40%	24-120%
Filipinas	24-29%	60-80%	120%
Bangladesh	10-13%	20-35%	180-240%

Fonte: HELMS e REILLE (2004)

Analisando a tabela anterior, observa-se que tomar crédito em IMFs é quase sempre mais caro do que nos bancos comerciais, porém, muito mais barato do que obtê-los com agiotas. Portanto, a imposição de teto às taxas de juros, cujo apelo inicial era proteger os micro-empresendedores de taxas abusivas, pode ter o efeito contrário, na medida em que as IMFs deixam de ofertar crédito e forçam os clientes a buscar recursos no mercado informal.

4.6.2 Por que as Taxas de Juros de Microcrédito são Superiores às Taxas de Juros dos Créditos Tradicionais?

No momento de estabelecimento do teto para as operações de microcrédito, é comum a utilização da taxa média dos empréstimos bancários como parâmetro. No entanto, o custo administrativo das IMFs tende a ser mais elevado que o das instituições bancárias tradicionais. Portanto, exceto se as IMFs puderem cobrar taxas superiores a essas, elas dificilmente conseguirão se viabilizar.

HELMS e REILLE (2004) fazem uma comparação de custos de dois ofertantes de crédito hipotéticos, sendo que um deles realiza operações de valor elevado, e o outro, microcrédito. Considerando que ambos disponibilizam de R\$ 1 milhão para emprestar, supõe-se que o grande ofertante de crédito faz um único empréstimo, enquanto o micro ofertante faz dez mil empréstimos de R\$ 100 cada um.

Dado que, para financiar seus empréstimos, os emprestadores pagam a mesma taxa de captação – digamos 10% – e que, além disso, também apresentam o mesmo índice histórico de perda por inadimplência de 1% por ano, então eles terão de constituir saldos iguais de provisão para perdas com operações de crédito. Dessa maneira, ambos cobrirão o custo de capital e o risco cobrando 11% (10% + 1% = 11%) sobre os empréstimos feitos aos clientes.

Embora o custo de capital e o risco de empréstimos variem proporcionalmente ao tamanho do empréstimo, isso não ocorre com os custos administrativos, por exemplo. Um único empréstimo de R\$1,0 milhão pode custar ao grande ofertante R\$30,0 mil (3% do montante emprestado) em tempo de pessoal e outras despesas implícitas na avaliação, desembolso, monitoramento e cobrança do empréstimo.

Portanto, o grande ofertante cobre todos seus custos estabelecendo uma taxa de juros de 14% ($10\% + 1\% + 3\% = 14\%$). Por outro lado, os custos administrativos do micro ofertante (para cada R\$ 100) serão muito superiores a 3% do montante do empréstimo. Em vez de gastar R\$ 3 por tomador, o micro ofertante provavelmente terá de gastar R\$ 20 ou mais por cliente. Enquanto o grande ofertante tem de lidar apenas com um cliente, o micro ofertante de crédito lida com dez mil clientes que tipicamente não têm garantias bancárias, demonstrações financeiras ou registros de crédito em bancos de dados, e que, eventualmente, são analfabetos.

Supondo que o cliente do grande ofertante pague o empréstimo mediante prestações trimestrais, o emprestador precisará processar quatro transações por ano. Os clientes do micro ofertante de crédito, por sua vez, provavelmente fazem pagamentos mensais ou até mesmo semanais, gerando pelo menos 120 mil transações por ano. Dessa maneira, enquanto o custo administrativo do grande ofertante de crédito é de R\$ 30 mil por ano, o do micro ofertante de crédito atinge pelo menos R\$ 200 mil. Para cobrir tais custos há que se cobrar pelo menos 20% sobre os montantes emprestados, resultando em uma taxa de juros de, no mínimo, 33% ($10\% + 1\% + 20\% = 33\%$) (HELMS e REILLE , 2004).

4.6.3 Efeitos da Competição Sobre a Taxa de Juros

Considerando-se que a preocupação dos reguladores com a taxa de juros cobrada nas operações de microcrédito é um tema legítimo e que, portanto, deve ser analisada, deve-se tentar responder a seguinte questão: em um ambiente de taxas livres de juros, o que seria necessário para que elas ficassem em níveis toleráveis? ONU (2006) dá algumas sugestões: facilitar o acesso de novos entrantes no mercado, promovendo maior competição; exigir transparência das IMFs no que

tange aos juros e taxas cobradas e reduzir o custo de captação de IMFs que apresentam boa performance e solidez. Além desses pontos, deve-se também incluir a educação financeira dos consumidores.

De acordo com MEAGHER (2006) o mercado boliviano é um bom exemplo de maior competição resultando em queda nas taxas de juros cobradas nas operações de microcrédito. Entre 2002 e 2007, a taxa de juros anual média cobrada pelas IMFs bolivianas caiu 43 p.p., passando de 60% para 17%. Nesse mesmo período, a taxa de juros média cobrada pelos bancos bolivianos caiu cerca de 12 p.p. O autor credita essa queda a uma maior pressão competitiva, consequência da saturação do mercado microfinanceiro, e destaca que a forte concorrência gerou maior oferta de produtos e ampliou o acesso da população ao microcrédito.

ROSENBERG, GONZALEZ e NARAIN (2009) apontam que a evolução e o crescimento da indústria microfinanceira no mundo aumentou a competição no setor, permitiu ganhos de aprendizagem e de escala, e levou, em média, a queda nas taxas de juros cobradas pelas IMFs. Utilizando dados de mais de 175 IMFs localizadas em diferentes países, entre 2000 e 2005, o estudo verificou redução anual de 3,4 p.p. nas taxas de juros cobradas por essas instituições. Em contrapartida, o artigo indica que, nos países em desenvolvimento, a queda média anual nos juros cobrados pelos bancos em operações de empréstimo foi de 0,8 p.p.

Apesar da tendência esperada de uma queda nos juros cobrados pelas IMFs frente a uma maior competição no segmento microfinanceiro, isso nem sempre ocorre. Talvez isso se deva ao fato de que, para haver redução nas taxas cobradas pelas IMFs, é preciso que algumas condições de demanda e de oferta do mercado onde elas se situam estejam satisfeitas.

Em relação à demanda, são as preferências dos clientes que, em grande parte, determinam o comportamento das instituições. Dessa maneira, para decidir as taxas de juros cobradas nas operações de microcrédito, as IMFs se perguntam: os consumidores, no momento em que vão escolher uma IMF para obter crédito, dão muita importância aos juros cobrados nas operações? Ou, será que eles estão mais interessados em condições de pagamento, volume de crédito, localização do ofertante, tempo para que os recursos sejam liberados, etc.?

PORTEOUS (2006) aponta que a fundação do microcrédito moderno é baseada na opinião de que os clientes de baixa renda estão ávidos por crédito, e não se preocupam muito com os juros cobrados, mas sim em ter acesso aos recursos. Há indicações, entretanto, de que essa situação esteja começando a mudar. Esse mesmo trabalho assinala que, em pesquisa realizada pela organização Microsave em Uganda, clientes de IMFs citaram que as taxas de juros eram um dos principais pontos considerados no momento de escolher a instituição em que eles tinham solicitado microcrédito. Entretanto, apesar de muitos terem dito que os juros cobrados nas operações eram aspectos relevantes no momento de escolha, somente 11% dos pesquisados disseram ter feito pesquisa de preços antes de realizar suas operações.

Para comparar taxas efetivas de juros é preciso que os tomadores de microcrédito tenham conhecimento financeiro que, até mesmo em países desenvolvidos, várias pessoas não têm. Além disso, não é raro as IMFs dificultarem a comparação de preços, ao incluírem taxas e modificarem prazos e frequência de pagamentos. Diante disso, é destacado que os programas de alfabetização financeira dos

consumidores, ao ajudarem a contorná-los essas dificuldades, são fundamentais para aumentar a competição de preços.

É provável que no futuro, na proporção em que os clientes das IMFs tornem-se mais experientes, financeiramente alfabetizados e exigentes, haja maior consciência dos juros cobrados nas operações, bem como maior sensibilidade a esse fator. Isso significa que no futuro as IMFs terão que dar maior atenção aos efeitos sobre a demanda por crédito de alterações nas taxas de juros cobradas em suas operações.

Em relação ao lado da oferta de microcrédito, quando as IMFs sentem que os clientes responderão positivamente aos incentivos de preço, elas normalmente são impulsionadas a considerar uma redução dos juros cobrados. Vale observar, no entanto, que mesmo em mercados competitivos, não basta a redução de taxas de juros cobradas por alguns pequenos ofertantes, para que esse movimento se converta em uma tendência do mercado.

PORTEOUS (2006) indica que em mercados competitivos, para que ocorram reduções consistentes dos juros cobrados pelas IMFs, é preciso que os líderes de mercado sejam suficientemente grandes para que, a partir do momento em que eles reduzam suas taxas, as demais instituições se vejam forçadas a também seguir essa direção. Além disso, se esses cortes não forem sustentáveis, ou seja, se as IMFs começarem a operar com prejuízo, o efeito sobre as taxas do mercado será limitado. Nessa linha, o artigo aponta que, na Bolívia, os juros do microcrédito caíram somente quando as instituições pioneiras alcançaram lucratividade, momento também associado ao surgimento de novas fontes de captação para as IMFs locais, o que forneceu a liquidez necessária para que as instituições líderes de mercado se desenvolvessem.

4.7 Fontes de Captação para Instituições de Microfinanças

Atualmente, acredita-se que a escassez de fontes de captação seja um dos maiores desafios para a expansão e total integração das IMFs ao sistema financeiro tradicional dos países, inclusive do Brasil. LEDGERWOOD (1998) aponta que, na medida em que as IMFs expandem suas operações, poucas conseguem alcançar de maneira sustentável um número significativo de clientes, exceto aquelas que ampliam suas fontes de recursos, incluindo recebimento de depósitos.

Por essa razão, IMFs e autoridades reguladoras ao redor do mundo tem experimentado novas alternativas de *funding* para as instituições do setor (LATIFEE, 2006). Nos últimos anos, as formas de captação de uma parte relevante das IMFs latino americanas vêm se modificando. Embora nos primórdios do setor na região as IMFs dependessem fortemente de recursos oriundos de empréstimos, com o passar do tempo elas vêm conseguindo obter novas e importantes alternativas de captação, como depósitos, por exemplo.

O artigo de MAISCH, SORIA e WESTLEY (2006) – baseado em informações coletadas em 61 IMFs latino americanas sujeitas à regulação prudencial, no ano de 2003 – aponta que o saldo total de depósitos alcançava US\$ 1,2 bilhão, equivalente a 65% do passivo combinado. Os empréstimos, embora não fossem a principal forma de *funding*, ainda apresentavam participação relevante na captação das instituições analisadas, atingindo cerca de 27% do total. A tabela 10 apresenta as principais formas de captação de IMFs localizadas em países latino americanos entre 2001 e 2003.

Tabela 10 – Participação dos depósitos e empréstimos no passivo de IMFs Latino Americanas (2001-2003)

País	Depósitos / Passsivo			Empréstimos / Passsivo		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Bolívia	62%	64%	63%	34%	32%	30%
Colômbia	50%	61%	55%	39%	33%	38%
Equador	76%	71%	70%	20%	24%	26%
El Salvador	50%	47%	49%	46%	39%	48%
Honduras	56%	36%	42%	34%	44%	37%
México	0%	1%	1%	79%	61%	62%
Nicarágua	80%	37%	27%	14%	56%	68%
Paraguai	82%	84%	89%	3%	1%	4%
Perú	65%	66%	71%	29%	28%	23%
Total	64%	63%	65%	29%	30%	27%

Fonte: MAISCH, SORIA e WESTLEY (2006)

Diferentemente de diversas IMFs latino americanas, as SCMs no Brasil estão proibidas de captar recursos junto ao público¹¹. Tal restrição resulta em créditos mais caros para os clientes (e, conseqüentemente, menos operações realizadas), ao fazer com que as SCMs tenham que captar recursos mais dispendiosos, tal como repasses e empréstimo bancários. Cabe ainda destacar que, apesar de as SCMs também estarem aptas a captar recursos do DIM, eles não chegam a maior parte das SCMs. Corroborar essa afirmação o fato de que, em dezembro de 2008, somente uma instituição tinha recursos do DIM (informação pessoal¹²).

No final de 2008, o total de captações das SCMs atingia R\$ 25,6 milhões, e apresentava a seguinte composição: depósitos (DIM), R\$ 17,6 milhões, empréstimos e repasses, R\$ 8 milhões. O custo médio dessas fontes de recursos era: DIM, 1,4% a.a e empréstimos e repasses, 19,5% a.a. Para efeitos comparativos, ressalte-se que no segmento bancário os depósitos representavam 42,9% das captações e

¹¹ Grifo nosso

¹² Banco Central do Brasil. Relatório de Agregados Setoriais: Segmento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. 2008

apresentavam custo médio de 9,6% a.a. Avaliando apenas os depósitos a prazo, o custo médio era de 13% a.a.

Além do fato dos empréstimos normalmente serem uma fonte de captação mais cara do que os depósitos existem outras razões que nos levam a acreditar que as IMFs deveriam ter fontes alternativas aos empréstimos. Primeiro, devido a existência de eventuais limites de empréstimo, por cliente, na instituição ofertante de recursos; segundo, porque a dependência de poucos emprestadores pode impactar a estabilidade da estrutura de passivos das IMFs e conseqüentemente sua capacidade de planejamento a médio prazo. Vale também destacar que através da captação de depósitos, as IMFs podem examinar o histórico de movimentação financeira de seus clientes e conhecê-los melhor, auxiliando, portanto, na venda de novos serviços financeiros e na mitigação do risco de crédito.

Vale observar que permitir que SCMs captem depósitos, exige cautela, visto que recursos da população estarão em jogo. Portanto, para evitar que IMFs pouco sofisticadas e incapazes de controlar seus riscos entrem nesse mercado, é importante que a autorização para captar depósitos do público esteja, no mínimo, condicionada ao tamanho da instituição e ao seu grau de habilidade gerencial de risco. No Peru, por exemplo, apesar do capital inicial necessário para criar uma EDPYME, tipo de IMF, ser de US\$ 270 mil, é preciso elevá-lo para US\$ 1 milhão, no mínimo, para que o órgão de supervisão avalie se a instituição tem condições mínimas de captar depósitos (JANSSON, 2001).

KUMAR (2005) sugere que no futuro, se suficiente maturidade e sustentabilidade fosse alcançada, dever-se-ia considerar a hipótese de as SCMs captarem depósitos. A justificativa para essa opinião reside no fato de que, considerando que os

repasses e empréstimos do sistema bancário para as IMFs são limitados, **se quisermos criar um setor microfinanceiro de larga escala é preciso expandir suas fontes de captação**¹³. O autor ainda faz a ressalva de que, naquele momento, talvez as instituições do setor não estivessem preparadas para esse grande passo, que também exigiria uma reforma regulatória.

Dentre outros pontos, a reforma regulatória poderia englobar mudanças nas formas de classificação de risco de crédito, no cálculo de provisão e nas centrais de informação de crédito, pois, ao aumentarem a estabilidade dessas instituições, diminuindo, portanto, o risco delas virem a falir, essas medidas criariam um ambiente favorável à captação de depósitos por parte das SCMs.

4.8 Classificação de Risco e Provisionamento

Em contabilidade existe o conceito de competência de exercícios, que determina que todas as receitas e despesas de uma empresa sejam contabilizadas dentro do exercício em que se realizaram, ainda que não tenham sido recebidas ou pagas. Existe ainda o conceito do conservadorismo, que estabelece que todas as despesas e possíveis perdas ou prejuízos sejam contabilmente previstos, mas que nenhuma receita deve ser antecipada, se não houver razoável segurança quanto à sua realização. Uma despesa é tida como realizada quando o fato que a gerou já ocorreu. Eventualmente, pode acontecer de a despesa ainda não ter sido paga. Nessa situação, a empresa deve prever o seu pagamento, ou seja, fazer uma provisão.

¹³ Grifo nosso

De maneira geral, os órgãos reguladores exigem que as instituições financeiras realizem provisão de 1% a 3% de sua carteira de crédito, como forma de antecipar futuras perdas em suas operações. As provisões específicas, por sua vez, podem ser fundamentadas no risco do tomador de crédito, existência de garantias, histórico de pagamento e número de dias em que a operação encontra-se em atraso. Dependendo desses fatores, a instituição financeira classifica o crédito em alguma categoria de risco e realiza a provisão associada àquela classe de risco. O índice de provisão usualmente varia de 0% a 100% do valor da operação (JANSSON, 1997).

De acordo com JANSSON, ROSALES e WESTLEY (2004), os supervisores bancários podem usar as regras de provisão de créditos tradicionais em operações de microcrédito. Entretanto, os autores sugerem que os microcréditos sejam transferidos mais rapidamente das categorias de baixo risco para as de risco mais elevado, o que pode ser alcançado ao diminuir-se o número de dias que uma operação possa ficar em atraso antes de ser obrigatoriamente transferida para uma categoria de risco mais elevada.

No Brasil, é a Resolução 2.682/99 do CMN que dispõe sobre a classificação de operações de crédito e as regras de provisionamento. Esse normativo é utilizado tanto para operações de crédito tradicionais quanto para operações de microcrédito. A tabela 11 apresenta as classificações de risco de crédito e o provisionamento mínimo associado a cada nível de risco:

Tabela 11 – Classificação de risco e provisão da Resolução 2.682 do CMN

Classificação de Risco	Provisão Mínima
AA	0,0%
A	0,5%
B	1,0%
C	3,0%
D	10,0%
E	30,0%
F	50,0%
G	70,0%
H	100,0%

Deve-se ressaltar que essas classificações precisam ser revistas, no mínimo, mensalmente, em função de atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou de encargos, conforme descreve a tabela 12:

Tabela 12 – Período de atraso e classificação de risco correspondente da Resolução 2.682/99

Período de Atraso	Classificação de Risco Mínima
Até 14 dias	-
Entre 15 e 30 dias	B
Entre 31 e 60 dias	C
Entre 61 e 90 dias	D
Entre 91 e 120 dias	E
Entre 121 e 150 dias	F
Entre 151 e 180 dias	G
Acima de 180 dias	H

Considerando-se que as operações de microcrédito têm características que as tornam mais arriscadas que os créditos tradicionais, pois, na maior parte das vezes, são realizadas com clientes sem renda comprovada, histórico creditício e garantias, seria recomendável, na questão dos critérios para classificação de risco e regras para constituição de provisão, tratá-la de maneira distinta do crédito tradicional.

Segundo JANSSON, ROSALES e WESTLEY (2004), o período mínimo de atraso para que uma operação de microcrédito seja reclassificada deveria ser inferior ao utilizado atualmente no país. Observando-se que as operações de microcrédito têm, de maneira geral, prazos mais curtos de vencimento e de frequência de pagamento que os créditos tradicionais, seria prudente ajustar os prazos para reclassificação de risco de crédito a essas características. Nessa linha, caberia, por exemplo, classificar o crédito como nível máximo de risco quando ele estiver em atraso por mais de 90 dias, ao invés de 180 dias conforme recomenda a Resolução 2.682/99. A tabela 13 mostra como alguns países classificam o risco das operações de microcrédito, em função dos dias em atraso:

Tabela 13 – Classificação de risco de microcrédito em função dos dias de pagamento em atraso

Categoria	Bolívia		Perú		Colômbia	
	Atraso (dias)	Provisão (%)	Atraso (dias)	Provisão (%)	Atraso (dias)	Provisão (%)
1	Até 5	1	Até 8	1	Até 30	0
2	6 - 30	5	9 - 30	5	31 - 60	1
3	31 - 60	20	31 - 60	25	61 - 90	20
4	61 - 90	50	61 - 120	60	91 - 180	50
5	>= 90	100	>= 120	100	>= 180	100

Fonte: JANSSON, ROSALES e WESTLEY (2004)

A Resolução 2.682/99 determina que toda instituição financeira deve avaliar, no momento de concessão do crédito, os seguintes aspectos do tomador: capacidade de geração de resultados, setor de atividade econômica, fluxo de caixa, grau de endividamento, entre outros, e classificar o risco da operação baseando-se nesses parâmetros. Entretanto, talvez esta não seja a melhor alternativa para as IMFs. JANSSON, ROSALES e WESTLEY (2004), por exemplo, sugerem que, ao contrário dos bancos comerciais, onde cada operação de crédito é analisada individualmente, a classificação do microcrédito deveria ser feita de maneira simples, transparente e custo efetiva. Ou seja, considerando que em uma IMF típica existem várias

operações, que individualmente apresentam pouco risco para a instituição, não seria viável classificá-las de acordo com os empréstimos comerciais, isto é, avaliando o fluxo de caixa do cliente, situação econômico-financeira, capacidade de geração de resultado, etc. Diante disso, poder-se-ia considerar, por exemplo, que as operações de microcrédito fossem inicialmente classificadas com base na inadimplência histórica dessas operações e, a partir daí, reavaliados em função do atraso. Vale observar que, em dezembro de 2008, o nível de inadimplência no segmento de SCMs alcançava cerca de 20%, ante 3,3% no SFN (informação pessoal)¹⁴.

Por fim, outra ferramenta importante de gerenciamento de risco nas IMFs é o limite de exposição por cliente, pois assegura que os ativos da instituição não fiquem concentrados em poucas operações que se não forem pagas, podem vir a comprometer a solvência da instituição. Geralmente esses limites estão associados ao capital das IMFs, ou seja, são um percentual máximo de seu patrimônio. Vale observar que, conforme a Resolução 2.682/99, o limite de exposição por cliente nas SCMs é de 5% do patrimônio líquido.

Avaliando-se o índice de exposição máximo por cliente aplicados às SCMs, conclui-se que a relação não está totalmente em linha com o que é recomendado por especialistas no setor, bem como com o que é praticado em algumas nações com mercados microfinanceiros relevantes. O fato de elas não aplicarem limites diferenciados para operações com garantias e sem garantias talvez possa ser considerada uma questão destoante, uma vez que países com segmentos microfinanceiros importantes, como Bolívia, Gana e Filipinas, por exemplo, já

¹⁴ BCB. Relatório de Agregados Setoriais: Segmento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. 2008.

realizam esse tipo de diferenciação. Além disso, de acordo com JANSSON, ROSALES e WESTLEY (2004), embora os limites de concentração de crédito de IMFs devam estar, preferencialmente, entre 3% e 5% do PL, essa relação deveria ser alterada para 1% e 2%, no caso de não haver garantias executáveis.

4.9 Centrais de Referência de Crédito

As centrais de referência de crédito são instituições que armazenam informações de créditos vencidos, a vencer e pagos, que uma pessoa jurídica ou física contratou ou mantém com uma entidade financeira, comércio ou alguma outra instituição que conceda crédito (DURAN, 2007).

Acredita-se que em países como o Brasil, onde a recuperação de dívida é um processo longo e custoso, os registros de informação de crédito sejam particularmente importantes. Ao melhorar a capacidade de avaliação de risco da instituição fornecedora de crédito, as centrais de crédito reduzem o tempo de processamento e o custo associado com a concessão, além de fortalecer a qualidade do crédito.

No Brasil, existem três grandes centrais de informação de crédito, sendo duas privadas, Serasa e SPC, e uma pública, o Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR). A SERASA tem como acionistas 73 instituições bancárias, e é considerada a maior central de informação de crédito dos países em desenvolvimento. Possui cerca de 300 mil clientes e processa aproximadamente 2,5 milhões de consultas por dia. Seu banco de dados foca principalmente em dados negativos dos clientes, ou seja, situações de inadimplência, possuindo informações de 8,6 milhões de empresas e 65 milhões de consumidores (KUMAR, 2005).

O SPC é um órgão de serviços da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas, que reúne estabelecimentos comerciais de todo o país e tem como objetivo principal centralizar os bancos de dados dos SPCs das Câmaras de Dirigentes Lojistas, que normalmente têm abrangência municipal. Tem como foco a gestão de risco na venda e crédito de consumo.

O SCR foi desenvolvido em 2004, com o objetivo de incrementar a capacidade de monitoramento de risco de crédito das carteiras das instituições financeiras, antecipar e prevenir crises no SFN, diminuir a inadimplência e o spread bancário. Esse sistema recebe informações de operações de crédito, financiamento, fiança e aval, com valores acima de R\$ 5 mil. De acordo com a Resolução 3568 do CMN, as instituições que devem enviar informações ao SCR são: Bancos, SCMs, Financeiras, Sociedades de Arrendamento Mercantil, Cooperativas de Crédito, além de outras instituições supervisionadas pela autarquia.

Ao permitir que as IMFs avaliem o endividamento atual e o histórico de pagamentos dos potenciais tomadores de recursos, os serviços de referência de crédito podem ser importantes em pelos menos três aspectos. Primeiro, eles permitem obter informações sobre os tomadores que eles não se dispõem a revelar, melhorando, portanto, a qualidade das decisões de oferta de crédito. Segundo, os dados contidos nessas instituições servem para auxiliar os supervisores no processo de análise das IMFs. Por último, as centrais de referência quebram o monopólio de informação que as IMFs têm acerca do histórico de pagamento de seus clientes, o que pode permitir que os bons pagadores barganhem por melhores taxas, aumentando a competição entre as IMFs e conseqüentemente reduzindo as taxas de juros.

Além de reduzir a assimetria de informações existente entre tomador e credor, as centrais de informação de crédito também têm um papel disciplinador. Uma vez que as informações contidas nas centrais são fornecidas a seus clientes, ou seja, a lojas, supermercados, instituições financeiras, etc., o não pagamento de uma determinada dívida provoca restrições ao crédito nos outros estabelecimentos integrados à central em questão (ABRAMOVAY, MAGALHAES e BITTENCOURT, 2005).

JANSSON, ROSALES, e WESTLEY (2004) apontam que os *bureaus* de crédito, além de melhorar a capacidade de o supervisor avaliar o risco de crédito corrido pelas instituições financeiras, e de permitir que as empresas escolham melhor seus clientes, também aumentam o acesso de pessoas de baixa renda ao sistema financeiro, na medida em que um bom histórico de pagamento pode substituir, parcialmente ou integralmente, a necessidade de garantias. Entretanto, para assegurar que clientes de baixa renda, cujos empréstimos são normalmente pequenos, consigam formar um histórico de crédito, é preciso que não haja valor mínimo das operações que devam ser enviadas às centrais de informação, ou que pelo menos não seja alto, tal como ocorre no SCR do BCB.

Na América Latina, quase todos os países tem serviços de referência de crédito administrados pelos órgãos supervisores. No entanto, nem todos têm dados sobre a totalidade dos devedores do sistema financeiro, haja vista que, assim como ocorre no Brasil, em diversos países as operações abaixo de um determinado piso não são individualmente informadas às respectivas centrais de informação. Em países como Colômbia, Honduras, Peru e Uruguai, o piso está aproximadamente entre US\$ 5 mil e US\$ 17,7 mil (DURÁN, 2007). Embora no Brasil esse limite seja mais baixo, isto é,

R\$ 5 mil, ele ainda é alto o suficiente para não capturar grande parte das operações de microcrédito.

A experiência sugere que quando as IMFs começam a competir por clientes, o sobre endividamento e o *default* aumentam substancialmente, exceto nos casos em que as instituições tem acesso a bancos de dados comuns, que capturam aspectos e comportamentos dos clientes comuns (CHRISTEN, LIMAN e ROSENBERG, 2003). Portanto, no caso específico do Brasil, onde o valor médio do microcrédito é inferior ao limite mínimo dos créditos que devem ser informados ao SCR, corre-se o risco de que um mesmo cliente pegue recursos em distintas IMFs e fique sobre endividado, visto que essas instituições não tem como saber o endividamento de grande parte de seus clientes no SFN.

Embora o Brasil apresente serviços de informação de crédito relativamente desenvolvidos, eles ainda apresentam limitações importantes, principalmente por serem fragmentados e praticamente não dispõem de informações positivas dos clientes, isto é, seu histórico de adimplência. Diferentemente de países como EUA, Reino Unido e África do Sul, onde os *bureaus* de crédito têm praticamente acesso às mesmas informações e competem ofertando diferentes serviços, no Brasil os serviços de informação de crédito competem entre si, e se diferenciam principalmente por terem acesso a distintas bases de dados. Embora isso esteja mudando, ou seja, os bancos têm consultado as informações do SPC e os varejistas têm buscado informações sobre clientes na Serasa, o mercado permanece disperso. A consequência disso é que a estrutura de informação de crédito não é otimizada, resultando em acesso mais limitado e caro ao crédito (KUMAR, 2005).

Apesar de a SERASA e o SPC serem grandes centrais de informação, utilizarem modernos sistemas de processamento de informações e avançadas técnicas estatísticas de análise de risco, não se pode dizer que elas sejam adequadas para a gestão do risco na concessão de crédito para pessoas de baixa renda. Essas centrais começaram a utilizar o histórico de adimplência há pouco tempo e, por isso, esses dados ainda não atingiram volume suficiente para a realização de uma análise estatística mais precisa, ou seja, que considerasse o histórico negativo e positivo dos clientes (ABRAMOVAY, MAGALHAES e BITTENCOURT, 2005).

No que tange ao SCR, a situação é ainda pior, pois não há histórico positivo dos tomadores de recursos nas instituições financeiras. Do ponto de vista dos bancos, instituições financeiras que atualmente mais utilizam esses serviços, talvez essa questão não seja tão importante, pois eles têm outras informações relevantes dos clientes, como holerites, extratos de movimentação de conta corrente, histórico de financiamentos anteriores, entre outros. Além disso, eles também ficam desobrigados de compartilhar informações da clientela com seus concorrentes. Entretanto, do ponto de vista dos clientes das IMFs, que poderiam utilizar o cadastro positivo como uma forma de garantia, e das próprias IMFs, que muitas vezes trabalham com clientes que atuam na informalidade, não oferecem garantias, nem comprovantes de renda, a criação de um histórico positivo seria de grande utilidade.

5 NOTAS CONCLUSIVAS

Nos últimos anos, o tema regulação de microfinanças tem despertado atenção crescente das autoridades reguladoras e da academia. De maneira geral, exceto pelas questões relativas a risco sistêmico, as razões que justificam regular as IMFs são as mesmas que justificam a regulação financeira tradicional, isto é, preservar a estabilidade e solidez do sistema financeiro, além de proteger os depósitos do público. Ao determinar quais serviços podem ser oferecidos pelas IMFs e como eles podem ser ofertados, a regulação microfinanceira também pode ser utilizada como uma ferramenta para ampliar o acesso da população de baixa renda ao sistema financeiro.

No caso específico do Brasil, embora não se possa afirmar que a regulação seja o único responsável por não termos uma oferta de serviços microfinanceiros compatível com a demanda, acreditamos que ela apresenta imperfeições, que se fossem corrigidas poderiam alavancar o desenvolvimento do setor. De maneira geral, destacam-se como principais deficiências regulatórias a questão do teto de taxa de juros para operações realizadas com recursos do DIM, a ausência de cadastro positivo nos serviços de informações de crédito e a proibição de captação de depósitos por parte das IMFs.

Em 2004, quando foi estabelecido o direcionamento obrigatório de 2% dos depósitos à vista para operações de microcrédito (DIM), com limite de cobrança de juros de até 2% para pessoa física e 4% para microempreendedor, tinha-se a lógica de que as IFs não pagam nada aos clientes que têm recursos aplicados em conta corrente, e que por isso poderiam cobrar juros menores nas operações de baixa renda direcionadas. Cinco anos após seu lançamento, pode-se dizer que o objetivo inicial

ainda não foi totalmente alcançado. Em maio de 2009, por exemplo, os bancos deveriam ter destinado R\$ 2,4 bilhões a operações de microcrédito, mas somente R\$ 1,4 bilhão foi emprestado. Uma grande parte dos bancos alega que os juros permitidos para essas operações não são suficientes para cobrir a inadimplência e, por isso, preferem deixar essa parcela do total de depósitos à vista retida no BCB, sem receber remuneração alguma.

Outra questão necessária para o fortalecimento do segmento microfinanceiro é autorização para que IMFs captem depósitos, do público e ou de investidores qualificados, visto que isso aumentaria sensivelmente o *funding* para o setor e, conseqüentemente, sua sustentabilidade. Vale ressaltar que, além de permitir que as IMFs diversifiquem produtos e serviços financeiros, a captação de depósitos é uma das recomendações amplamente aceitas pela comunidade acadêmica e demais pessoas envolvidas no segmento.

Embora haja no Brasil bons sistemas de informações de crédito, eles precisam ser aperfeiçoados para poderem realmente aumentar a acessibilidade e reduzir o custo do crédito, além de diminuir o risco para as instituições que concedem crédito. Nessa linha, um ponto a ser ressaltado é o baixo volume de informações sobre o histórico de pagamentos dos consumidores. Embora o projeto inicial do SCR previsse a manutenção de informações positivas sobre os tomadores de crédito nas instituições financeiras, isso infelizmente ainda não aconteceu. De acordo com SERASA (2009) a implantação do cadastro positivo por parte das centrais de informação de crédito poderia ampliar a oferta de crédito para pessoas físicas no Brasil em até R\$ 1 trilhão, e incluir 26 milhões de brasileiros que hoje são rejeitados pelo sistema financeiro, apesar de possuírem histórico favorável de adimplência. O

estudo destaca ainda que o Brasil é o único entre as 20 maiores economias do mundo que não possui o cadastro positivo.

Deduzimos de toda essa discussão que há indícios de que a estrutura regulatória do país para o segmento microfinanceiro esteja inviabilizando o progresso das microfinanças no país. Como consequência, permanecemos com um parte representativa da economia nacional totalmente afastada do mercado financeiro, perdendo oportunidades de desenvolvimento por não terem acesso a serviços financeiros.

Finalmente, destacamos que para as microfinanças poderem ser de fato algo representativo para a sociedade, e não apenas algo periférico, é fundamental que ela reúna dois atributos: capacidade de provocar grande impacto e que seja permanente. Uma das maneiras mais eficientes para alcançar esses atributos é transformar as microfinanças em atividade comercial, e ter uma regulação que estimule os empresários que queiram entrar no setor e ao mesmo tempo limite a ação de aproveitadores.

6 BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R.; MAGALHAES, R; BITTENCOURT, G. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v.16, n. 2 (28), p. 203-248, Nov. 2005.

ARZBACH, M.; DURÁN, A. Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina São Paulo: DVRG, 2000. Disponível em: <<http://www.dgrv.org>>. Acesso em: 7 mar. 09

BANCO DO NORDESTE. **Crediamigo informe anual 2007**. Fortaleza, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Implementation completion and results report on a loan In the Amount Of US\$50 million to the Bank of the Northeast for a Northeast microfinance development project**. Washington D.C, 2007.

BANCO MUNDIAL. **The role of postal networks in expanding access to financial services**. Washington D.C, 2006.

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

BERENBACH, S.; CRAIG, C. **Regulation and supervision of microfinance institutions: experience from Latin America, Asia and Africa**. Washington DC: The Microfinance Network, 1997. (Micro-Finance Network Occasional Paper,1)

BERGER, Marguerite; GOLDMARK, Lara; MILLER-SANABRIA, Tomás. **El Boom de las microfinanzas: el modelo latinoamericano visto desde adentro**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

BOUCINHAS & CAMPOS AUDITORES INDEPENDENTES. **Auditoria externa para microfinanças**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

CENTRO DE APOIO AOS PEQUENOS EMPREENDIMIENTOS DO ESTADO DO MARANHÃO – CEAPE/MA. **Dados estatísticos**. Maranhão, 2009. Disponível em: <http://www.ceapema.org.br/ceapemanew/dados_estatisticos.html>. Acesso em: 21 ago. 09.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR - CGAP. **Consensus microfinance policy guidance: regulation and supervision**. Washington: Consultative Group to Assist the Poor, 2002.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR - CGAP. **Building inclusive financial systems: donor guidelines on good practice in microfinance**. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, 2004a.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR - CGAP. **Key principles of microfinance**. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, 2004b.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. The role of governments in microfinance. **Donor Brief**, Washington, n. 19, Jun. 2004c.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR - CGAP. **Extending financial services with banking agents**. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, 2008.

CHRISTEN, R. **Commercialization and mission drift: the transformation of microfinance in Latin America**. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, 2001. (Occasional Paper, 5).

CHRISTEN, R. P.; LIMAN, T. R.; ROSENBERG, R. **Microfinance consensus guideline: guiding principles on regulation and supervision of microfinance**. Washington: CGAP – Consultative Group to Assist the Poor, 2003.

CHRISTEN, R.; ROSENBERG, R. **The rush to regulate: legal frameworks for microfinance**, Washington: CGAP – Consultative Group to Assist the Poor, 2000. (Ocasional Paper CGAP)

DE AGHION, B. A.; MORDUCH, J. Microfinance: where do we stand? In: GOODHART, Charles A. E. **Financial development and economic growth: explaining the links**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

DE SOTO, H. **O mistério do capital**. Rio De Janeiro: Record, 2001.

CONFEDERACIÓN ALEMANA DE COOPERATIVAS - DGRV. **Rol e Importancia de las CAC en el área de Microfinanzas**. [S.l], 2005. Disponível em: <<http://www.dgrv.org/docs/Rol-cac-microf12-10-05.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2009.

DOS PASSOS, A. F. *et al.* Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças. **Mercado de trabalho : conjuntura e análise**, Rio de Janeiro, n. 18, fev. 2002. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo_biblioteca.asp > Acesso em: 15 jun. 2009.

DURÁN, A. **Centrales de riesgo y la participación de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe**. San José: DGRV, 2007.

DUVAL, A. The impact of interest rate ceilings on microfinance. **Donor Brief**, Washington, n. 18, May. 2004.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas**. London, BID, 2009. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2189220>>. Acesso em: 01 ago. 2009

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. **Microfinance: a view from the fund**. Washington, 2005.

GALLARDO, J. *et al.* **Comparative review of microfinance regulatory framework issues in Benin, Ghana and Tanzania**, Washington: World Bank, 2005. (Policy Research Working Paper, 3585).

GOUVEIA, N. **Contabilidade básica**. São Paulo: Harbra, 1993.

GRAMEEN BANK. **Grameen Bank at a Glance**. 2009. Disponível em: <http://www.grameeninfo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=175>. Acesso em: 12 maio 09

GREUNING, H.; GALLARDO, J.; RANDHAWA, B. **A framework for regulating microfinance institutions**. Washington: World Bank, 1998. (Policy Research Working Paper 2061).

HARFORD, T. **The battle for the soul of microfinance**. 2008. Disponível em: <<http://www.microcapital.org>>. Acesso em: 12 maio 09

HARTARSKA, V.; NADOLNYAK, D. Do regulated microfinance institutions archive better sustainability and outreach? Cross-country evidence. **Applied Economics**, London, v. 39, n. 10, p.1-16, Jun. 2007.

HELMS, B.; REILLE, X. **Tetos aos juros nas microfinanças: um olhar sobre a questão**. Washington, DC: CGAP – Consultative Group to Assist the Poor, 2004.

HENRIQUES PINHEIRO, M. A. **Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil**. Brasília: BCB, 2007.

HUBKA, A.; ZAIDI, R. **Impact of government regulation on microfinance**. Washington: World Bank, 2005.

JANSSON, T. **Financial regulation and its significance for microfinance in Latin America and Caribbean**. Washington: BID, 1997.

JANSSON, T. **Microfinance: from Village to Wall Street**. Washington D.C.: BID, 2001.

JANSSON, T.; ROSALES, R.; WESTLEY, G. **Principles and practices for regulating and supervising microfinance**. Washington: BID, 2004.

KUMAR, A. **Brazil: access to financial services**. Washington, DC: Banco Mundial, 2005.

KUMAR, A. *et al.* **Expanding bank outreach through retail partnerships: correspondent banking in Brazil**. Washington, D.C.: World Bank, 2006. (World Bank Working Paper, 85).

LATIFEE, H. I. **The future of microfinance: visioning the who, what, when, where, why, and how of microfinance expansion over the next 10 years**. 2006. Disponível em: <www.microcreditsummit.org/papers/Plenaries/Latifee.pdf>. Acesso em 20 jun. 2009.

LEDGERWOOD, J. **Microfinance handbook: an institutional and financial perspective.** Washington, DC: Banco Mundial, 1998.

LYMAN, T. R.; IVATURY, G.; STASCHEN, S. **O uso de correspondentes bancários no atendimento aos pobres: recompensas, riscos e regulamentação.** Washington, DC: CGAP, 2006.

MAISCH, F. P.; SORIA, A. T.; WESTLEY, G. D. **How should microfinance institutions best fund themselves?** Washington, DC: BID, 2006.

MARTINS, P. H.; WINOGRAD, A.; SALLES, Renata de C. **Regulamentação das microfinanças.** BNDES: Rio de Janeiro, 2002.

MARULANDA, B.; OTERO, M. **The profile of microfinance in Latin America in 10 years: vision and characteristics.** Boston: Accion International, 2005.

MEAGHER, P. *et al.* **Microfinance regulation in seven countries: a comparative study.** [S.l]: Microfinance Regulation and Supervision Resource Center, 2006.

MEAGHER, P. **Microfinance regulation in developing countries: a comparative review of current practice.** [S.l]: Microfinance Regulation and Supervision Resource Center, 2002.

MONZONI, M. **O impacto em renda do microcrédito.** São Paulo: Peirópolis, 2008.

NERI, M. C.; MEDRADO, A. L. **Experimentando microcrédito: uma análise do impacto do crediamigo sobre acesso a crédito.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

NERI, M. C. **Pagando a promessa do microcrédito: institucionalidade e impactos quantitativos e qualitativos do Crediamigo e do Comunidade.** Rio de Janeiro: FGV/IBRE,CPS, 2009

NICHTER, S; GOLDMARK, L.; FIORI, A. **Entendendo as microfinanças no mercado brasileiro.** Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Building inclusive financial sectors for development.** Nova York, 2006.

PINHEIRO, M. A. H. **Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil.** Brasília: BCB, 2007

ROSENBERG, R.; GONZALEZ, A.; NARAIN, S. **The new moneylenders: are the poor being exploited by high microcredit interest rates.** Washington, D.C.: CGAP , 2009. (Ocasional paper, 15). Disponível em: < <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.9534/OP15.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

PORTEOUS, D. **Competition and microcredit interest rates,** Washington, D.C.: CGAP, 2006. (Focus Note, 33)

RHYNE, E.; OTERO, M. **Microfinance through the next decade**: visioning the who, what, where, when and how. Boston: ACCION, 2006.

ROCK, R.; OTERO, M. **From margin to mainstream**: the regulation and supervision of microfinance. Boston: ACCION, 1997. (International Monograph Series, 11).

ROSENBERG, R. **CGAP reflections on the compartamos initial public offering**: a case study on microfinance interest rates and profits. Washington, DC: CGAP, 2007.

ROSENGARD, J. K. Doing well by doing good: the future of microfinance via regulated financial institutions. In: INTER-AMERICAN FORUM ON MICROENTERPRISE IN BARCELONA, 3., 2000, Barcelona, **Anais...** Barcelona: [S.n.], 2000.

SCHREIBER, J. G. **Small business development in Brazil**. New York: ACCION International, 1976 *apud* CAVALCANTE, A. B. **Microcrédito**: uma alternativa de política pública local de crédito produtivo para o micro e pequeno empreendedor. São Paulo: FGV, 2002.

SEIBEL, H. D. Does history matter? The old and the new world of microfinance in Europe and Asia. [2005]. Trabalho apresentado no FROM MONEYLENDERS TO MICROFINANCE: Southeast Asia's credit revolution in institutional, economic and cultural perspective, Singapura, 7-8 October 2005.

SIEDEK, H. **Extending financial services with banking agents**. Washington, D.C.: CGAP, 2008.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. **Microfinanças**: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. Brasília: BCB, 2008.

SOBREIRA, R. **Regulação financeira e bancária**. São Paulo: Atlas, 2004.

THEODORE, L.; TRIGO, J. **The experience of microfinance institutions with regulation and supervision**: perspectives from practitioners and a supervisor. [S.l.]:Development Alternatives Inc., 2001. (Working Draft)

TRIGO, J.; LEE, P.; RHYNE, E. **Supervising and regulating microfinance in the context of financial sector liberalization**: lessons from Bolivia, Colombia and Mexico, [S.l.]: CGAP2004. (Report to the Tinker Foundation)

NERI, M. Um ano de crise: empate social com muitos gols. **Valor econômico**, São Paulo, 17 set. 2009.

WESTLEY, G. **Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?** Washington, D.C.: Inter- American Development Bank, 2001. (Technical Paper Series)

WOCCU. **Statistical Report**. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions, 1999