

TCC/UNICAMP

P414d

3376/IE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA



1290003376

CEDOC/IE

**DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS
NO ACESSO AO FINANCIAMENTO NO BRASIL**

CRISTINA MILANI MARTINATO PEREIRA

Monografia apresentada no Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Carolina A. F. de Souza

CEDOC/IE

CAMPINAS

2007

ÍNDICE

RESUMO.....	3
INTRODUÇÃO.....	4
1. FORMAS DE INSERÇÃO E IMPORTÂNCIA DAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA NO BRASIL.....	6
1.1. Importância das pequenas e microempresas na estrutura produtiva no Brasil.....	7
1.2. Formas de inserção.....	9
2. DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS NO ACESSO AO FINANCIAMENTO NO BRASIL.....	14
3. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE CRÉDITO E GARANTIA.....	34
3.1. Microcrédito.....	34
3.2. Cooperativas de Crédito.....	40
3.3. Programa 'Brasil Empreendedor'.....	42
3.4. Fundos de Aval.....	45
CONCLUSÃO.....	49
ANEXO: O MODELO DE STIGLITZ E WEISS (1981).....	52
BIBLIOGRAFIA.....	56

RESUMO

Neste trabalho, faz-se uma análise das dificuldades encontradas pelas pequenas e microempresas no acesso às linhas de crédito de bancos públicos e privados. Procura-se investigar que fatores determinam a restrição do crédito, já que esse segmento de empresas, não obstante as fragilidades financeiras, representa contribuição considerável para a estrutura produtiva do Brasil, o que, portanto, justifica que seja alvo de financiamento em condições que atenuem as dificuldades típicas do pequeno capital no que tange ao acesso ao crédito. Ressalta, ainda, os mecanismos alternativos de concessão de crédito e garantia que podem representar meios mais eficientes para que as pequenas e microempresas tenham acesso ao financiamento quando não conseguem pelo sistema bancário tradicional.

Palavras-chave: pequenas e microempresas – financiamento bancário – linhas de crédito

INTRODUÇÃO

O financiamento é um elemento essencial para a criação e o desenvolvimento de pequenas e microempresas (MPes), pois permite a acumulação de capital produtivo e torna possível o cumprimento do papel sócio-econômico desse segmento no que tange à geração de emprego e renda, haja vista sua participação na estrutura produtiva. Se efetivamente acessível, representa contribuição relevante para que as MPes atuem como importantes vetores de desenvolvimento econômico, fazendo com que o pequeno capital cumpra a função de complementar a estrutura produtiva sob diversas formas.

Como exemplo de inserção das MPes, pode-se citar os segmentos que requerem conhecimentos específicos, mais que um significativo capital inicial (exemplo de algumas atividades no segmento de *softwares*, etc.) ou a ocupação de nichos de mercado não aproveitado pelas médias e grandes empresas (MGEs). O pequeno capital pode ainda preencher um dos elos no processo de desverticalização e terceirização de MGEs, que abre oportunidades de inserção das MPes via subcontratação, além de atuar em espaços de segmentos de baixa rentabilidade, pouco oligopolizados, fragmentados, sujeitos à alta rotatividade, não atrativos a empresas de maior porte, mas com papel significativo (no conjunto) em termos de ocupação de mão-de-obra, em especial a de menor qualificação.

Não obstante, no Brasil, as instituições financeiras têm se mantido disfuncionais para o financiamento do desenvolvimento econômico dada a restrição do crédito direcionado ao setor privado, sobretudo aos empreendimentos de pequeno porte: apenas 10% dos créditos concedidos por bancos oficiais e privados são absorvidos pelas MPes¹. Por outro lado, o sistema bancário do país possui uma série de opções de linhas de crédito que foram criadas exclusivamente para atender a demanda oriunda de MPes, mas, mesmo para essas linhas, o acesso ao financiamento é obstruído por uma série de dificuldades, o que leva a indagar porque isso ocorre, tendo em vista a importância das MPes e a disponibilidade desses recursos.

Na verdade, o fato é que as linhas de financiamento e dos recursos destinados às MPes ainda não se mostram compatíveis com o que pode oferecer, em troca de financiamento, esse segmento de empresas, que não consegue preencher todas as garantias contratuais exigidas pelos bancos, nem tampouco arcar com os altos custos

¹ Dado obtido no site do SEBRAE, disponível em: www.sebrae.com.br (acesso em 23/04/2007).

embutidos nas operações de empréstimo. Pesquisas feitas junto a essas empresas indicam que o acesso ao financiamento e/ou seus custos é considerado o principal problema para ampliação de suas atividades e permanência no mercado devido à grande burocracia existente para avaliação da concessão de crédito, às altas garantias exigidas por parte das instituições financeiras e às altas taxas de juros. Depreende-se, assim, que o sistema bancário pouco contribui para financiar pequenos negócios e quando o faz, drena parte significativa dos ganhos obtidos pelas empresas que dele dependem para seus negócios.

Sendo assim, e considerando lícito supor que as dificuldades das pequenas e microempresas em obter financiamento não residem na falta de recursos para esse fim, mas, essencialmente, nos meios de adquiri-los, este trabalho pretende aprofundar o entendimento das restrições enfrentadas pelas pequenas e microempresas no que tange ao acesso ao financiamento em linhas de crédito para esse segmento. A hipótese que norteará a pesquisa é a de que as condições contratuais para obtenção de crédito são desfavoráveis às pequenas e microempresas, uma vez que envolvem altas exigências de garantias, burocracia e custos elevados. Os sistemas alternativos de concessão de empréstimos, como o microcrédito e as cooperativas de crédito, bem como os programas governamentais de apoio ao crédito para MPEs, por apresentarem menores exigências e serem mais acessíveis aos pequenos empreendimentos, podem representar um mecanismo mais efetivo de financiamento no que tange ao seu papel como elemento essencial para a criação e o desenvolvimento de pequenas e microempresas.

Nesse sentido, além desta introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, é feita uma avaliação acerca da importância das MPEs sob o propósito de justificar a finalidade da discussão sobre a restrição creditícia a esse segmento; em outras palavras, procura enfatizar que essa restrição é um agravante que compromete a estrutura produtiva do país. Em seguida, o segundo capítulo é destinado à análise das condições de financiamento de MPEs vigentes no Brasil, procurando investigar os principais obstáculos à liberação do crédito, como as altas taxas de juros, as garantias excessivas, entre outros fatores ligados à estrutura do sistema bancário e à conjuntura macroeconômica. O terceiro e último capítulo traz os mecanismos alternativos de financiamento e de garantias disponíveis às MPEs, que constituem fontes de recursos de mais fácil acesso a essas empresas, principalmente para aquelas excluídas da clientela do sistema bancário.

Capítulo 1. FORMAS DE INSERÇÃO E IMPORTÂNCIA DAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS NA ESTRUTURA INDUSTRIAL NO BRASIL

As pequenas e microempresas² são empreendimentos que conferem expressivo dinamismo à atividade econômica e desempenham papel social não menos significativo. Dados coletados em diversas fontes a respeito desses empreendimentos³ revelam a existência de cerca de 5 milhões de empresas formais de pequeno porte espalhadas pelo território brasileiro e permitem quantificar a representatividade das MPEs para a economia do país. Os dados mais relevantes indicam que elas correspondem a quase 99% do total de empresas formais, sendo representantes de 95% das empresas do setor industrial, 99,1% das empresas do setor de comércio e 99% das empresas do setor de serviços. Os pequenos negócios também cobrem 56% da força de trabalho formal urbana, com 42% do pessoal ocupado na indústria, 80,2% dos empregos no comércio e 63,5% da mão-de-obra do setor de serviços. São também responsáveis por 26% da massa salarial, 21% do PIB (correspondentes a R\$ 189 bilhões), 17% do fornecimento para o governo e 2% das exportações, percentual que, embora ainda bastante pequeno, vem apresentando tendências de crescimento.

A função sócio-econômica das MPEs ainda está relacionada a uma série de fatores como o estímulo à capacidade empreendedora, relação capital/trabalho mais harmoniosa, manutenção de certo nível de atividade em regiões que, porventura, foram excluídas do movimento do grande capital internacional, contribuição para a descentralização da produção, em especial na função de complementação às grandes empresas, potencial de assimilação, adaptação, introdução e, algumas vezes, geração de novas tecnologias de produtos e processos⁴. Podem também atuar como efeito amortecedor dos impactos do desemprego, sendo as MPEs reconhecidas como unidades absorvedoras de mão-de-obra, e das flutuações da atividade econômica, sobretudo em momentos de crise.

² A classificação das MPEs é comumente feita pelo número de pessoas ocupadas e/ou pela receita bruta anual. O SEBRAE utiliza a seguinte definição: microempresas possuem até 19 pessoas ocupadas nos setores da indústria e da construção e até 9 nos setores do comércio e serviços; já pequenas empresas possuem de 20 a 99 pessoas ocupadas na indústria e construção e de 10 a 49 no comércio e nos serviços. Para o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, microempresas têm receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 433.755,14, enquanto empresas de pequeno porte têm receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 2.133.222,00.

³ Ver, por exemplo, relatórios de pesquisa e boletins estatísticos do SEBRAE.

⁴ Baseado em Tasic (2004).

Como parte dos esforços do governo para dar suporte às MPEs, haja vista o reconhecimento de sua importância, na década de 80, em virtude da redução do ritmo de crescimento da economia que resultou em um maior nível de desemprego, os pequenos negócios passaram a ser considerados uma alternativa para a mão-de-obra excedente, fazendo surgir, ao final do decênio, as primeiras iniciativas mais concretas para incentivar a abertura de pequenas e microempresas. Nesse período, foi implementado o primeiro Estatuto da Microempresa (Lei nº 7.256 de 27 de novembro de 1984) e as MPEs foram incluídas na Constituição Federal de 1988, o que passou a garantir-lhes tratamento diferenciado (Artigo 179 do Capítulo da Ordem Econômica). Em 1990, o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa – CEBRAE, criado em 1972, foi transformado em Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, com funções mais amplas. Ademais, foram criadas a Lei nº 9.317, em 5 de dezembro de 1996, que instituiu o Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES, e a Lei nº 9.84, de 5 de outubro de 1999, instituindo o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Também foram criadas linhas especiais de crédito no BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil e foi estabelecido um Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, demonstrando a dimensão e a importância das MPEs para o crescimento e o desenvolvimento da economia nacional⁵.

1.1. Importância das MPEs na estrutura produtiva no Brasil

A contribuição das MPEs para a estrutura produtiva é particularmente relevante em virtude de sua participação em número de unidades, que, no Brasil, apesar da taxa de mortalidade⁶, vem se expandindo, e por serem importantes fontes (potencial ou efetiva) de emprego, sendo responsáveis por mais da metade dos postos de trabalho⁷ do país⁸. A seguir, são apresentados alguns dados⁹ que comprovam a crescente presença das MPEs

⁵ *As Micro e Pequenas Empresas Comerciais e de Serviços no Brasil 2001*, IBGE (2003).

⁶ De acordo com dados do IBGE com base no CEMPRE (Cadastro Central de Empresas), a taxa de mortalidade ficou em torno de 12,9% no período de 1997 a 2000, enquanto a taxa de natalidade foi de 19,4%. Dessa forma, a relação taxa de natalidade/taxa de mortalidade é superior a um, indicando que houve mais empresas sendo abertas do que sendo fechadas.

⁷ Empregados com registro em carteira.

⁸ *Guia Básico Sobre os Pequenos Negócios no Estado de São Paulo*, SEBRAE - SP (2006).

⁹ Esses dados abrangem os setores de atividade da indústria, da construção, do comércio e dos serviços.

na geração de emprego e no incremento de unidades produtivas, indicadores mais representativos do volume exercido pelas MPEs na economia.

Quanto à participação em número de unidades, de acordo com o Boletim Estatístico do SEBRAE¹⁰, cuja fonte provém de uma pesquisa realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) com dados do CEMPRE (Cadastro Central de Empresas), o número de microempresas no Brasil, entre 1996 e 2002, evoluiu de 2.956.749 para 4.605.607, representando um crescimento acumulado de 55,8%. As pequenas empresas, por sua vez, passaram de 181.115 para 274.009 estabelecimentos, com crescimento de 51,3%. Em conjunto, as pequenas e microempresas responderam, em 2002, por 99,2% do número total de empresas formais.

Por outro lado, no mesmo período, as médias empresas apresentaram uma evolução no número de unidades de 15,2%, tendo passado de 20.527 para 23.652 empresas; as grandes, por seu turno, tiveram um crescimento de 12,1% no número de unidades, sendo 13.472 em 1996 e 15.102 em 2002. Comparadas estas porcentagens com as das pequenas e microempresas, nota-se um aumento da participação relativa destas últimas na estrutura produtiva do país.

No que diz respeito à geração de emprego, a mão-de-obra total empregada nessas empresas também se elevou. Em 1996, havia 6.878.964 pessoas ocupadas em microempresas, ou seja, 31,8% do total de pessoas ocupadas em empresas formais¹¹; em 2002, este número subiu para 9.967.201, passando a representar 36,1% do total. Isso significou um crescimento de 44,9% entre os dois anos. As pequenas empresas possuíam, por sua vez, 4.054.635 pessoas ocupadas em 1996, 18,7% do total, passando, em 2002, para 5.798.875, 21% do total, representando um crescimento de 42,8% no período.

Em vista do aumento da participação percentual de pessoas ocupadas no segmento de MPEs, as médias e grandes empresas (MGEs) tiveram porcentagens de participação no número total de pessoas ocupadas inferior em 2002 à verificada em 1996, ainda que tenha havido aumento em números absolutos. As médias empresas possuíam, em 1996, 2.474.449 pessoas ocupadas, representando 11,5% do total. Em 2002, passaram a ter 2.700.133 pessoas ocupadas, cujo percentual em relação ao total ficou em torno de 9,8%. As grandes empresas, da mesma forma, ocupavam, em 1996,

¹⁰ *Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas*, SEBRAE (2005).

¹¹ Micro, pequena, média e grande.

8.194.085 pessoas, 37,9% do total. Em 2002, passaram a ocupar 9.104.745 pessoas, 33% do total.

Entretanto, a importância das MPEs não se restringe apenas à expressiva presença numérica e à significativa contribuição para o emprego. Ainda que esses sejam os indicadores mais incipientes da presença das MPEs na estrutura produtiva, reter-se a eles pode distorcer análises quanto ao papel dessas empresas nessa estrutura e levar a interpretações equivocadas, geralmente atreladas às características mais frágeis das MPEs, como o uso de pessoal menos qualificado, permanência dos registros da empresa e dos empregados na informalidade¹² e uso de tecnologias atrasadas (daí serem conhecidas como empresas de atividades mão-de-obra intensivas). Para que se possa compreender a real dimensão da importância desse segmento e ressaltar seus atributos mais virtuosos, a saber, complementação da estrutura produtiva e flexibilidade (derivada da maior simplicidade da estrutura organizacional interna), deve-se levar em conta a heterogeneidade que marca as MPEs e as especificidades das estruturas de mercado em que se inserem (Souza e Suzigan *et alli*, 1998).

1.2. Formas de inserção

Pelo exposto no item anterior, portanto, torna-se necessário fazer o levantamento dos espaços nos quais o pequeno capital atua de forma articulada à estrutura produtiva como co-responsável pelo seu funcionamento¹³.

Em primeiro lugar, cabe fazer menção ao setor de comércio e serviços, que mais aglomera esse tipo de empreendimento no Brasil, chegando a cobrir cerca de 80% da atividade total do segmento de MPEs, tanto em termos de receita gerada como das pessoas nele ocupadas¹⁴. Esse setor é altamente competitivo e, por isso, favorece a concorrência baseada em preços em especial na ausência de esforços de diferenciação, não reunindo os requisitos necessários à acumulação, como criação de valor e diferenciabilidade da oferta. Isso faz com que as empresas presentes nesse setor tenham uma inserção mais precária e mais dependente do nível de atividade da economia (mais do que nas outras categorias de inserção) e, por esse motivo, essas empresas formam a

¹² Considerações acerca de MPEs informais estão fora do escopo deste trabalho sob o pressuposto de que se as MPEs formais, com registros e condições de funcionamento adequados, têm dificuldades em acessar o crédito do sistema bancário, as MPEs informais também enfrentam este problema e em um grau de dificuldade mais elevado.

¹³ Baseado em Gorayeb (2002) e em Souza (1993).

¹⁴ *As Micro e Pequenas Empresas Comerciais e de Serviços no Brasil 2001*, IBGE (2003).

base das estatísticas de mortalidade e rotatividade¹⁵ de MPEs – em momentos de crise, não só a mortalidade, como a natalidade dessas empresas aumenta. O perfil das MPEs nessa categoria, portanto, não está essencialmente vinculado a fatores como o empreendedorismo, nem tampouco à criação de novos nichos, mas basicamente a uma alternativa de emprego.

Em segundo lugar, pode-se citar as MPEs que fazem parte de redes (*networks*) comandadas por grandes empresas, configurando um tipo de inserção diferenciada e qualificada. Para Souza (1993), o espaço de inserção das MPEs só pode ser entendido no contexto das relações entre empresas – sendo que as formas que essas relações assumem são resultados das estratégias de reorganização das grandes empresas (movimento das GEs e a dinâmica imprimida por elas no mercado).

Historicamente, a formação de redes de empresas ganhou força com o processo de reestruturação comandado pelas grandes empresas no início da década de 70, quando o esgotamento do padrão de acumulação do pós-guerra e a crise do sistema de regulação da ordem econômica mundial acordado em Bretton Woods deram origem à liberalização e desregulamentação dos fluxos de comércio, de investimentos produtivos e de aplicações financeiras, e iniciaram uma nova fase de internacionalização do capital. No Brasil, esse movimento significou o início de um processo de desestruturação produtiva das empresas nacionais pela exposição à concorrência internacional, que foi intensificada, por sua vez, pela abertura comercial na década de 90.

Nesse contexto, as grandes empresas iniciaram um processo de reorganização industrial em direção a unidades menores – conhecido como desverticalização ou terceirização¹⁶ – na busca por maior eficiência e flexibilidade de resposta a variações da atividade econômica e da demanda, além de acentuar o caráter defensivo dessa estratégia diante de um ambiente em constante mutação. Tratava-se, segundo Souza (1993), de um momento de transição, cujas características mais marcantes eram i) o intenso ritmo das mudanças tecnológicas que acelera a obsolescência técnica de equipamentos, processos e produtos e propicia o rejuvenescimento de indústrias ‘maduras’ e o surgimento de novas atividades industriais, comerciais e de serviços; ii) as crescentes flutuações dos mercados; iii) a diluição de suas fronteiras; iv) o

¹⁵ Ou seja, alta taxa de mortalidade e natalidade das MPEs.

¹⁶ ‘Terceirizar’ e ‘desverticalizar’ não têm o mesmo significado. O primeiro termo indica a ação de passar para terceiros uma atividade anteriormente desenvolvida no interior da empresa; o segundo não necessariamente indica capacidade de produzir internamente. No entanto, para os propósitos deste trabalho, ambos os termos serão usados com o mesmo significado, qual seja, de passar para terceiros parte da produção e/ou algum serviço.

acirramento da concorrência e o aumento das condições de incerteza e de risco em que são tomadas as decisões dos agentes econômicos.

Diante dessas mudanças, a exigência de flexibilidade conduz à fragmentação das firmas como forma de compartilhar as incertezas, os efeitos das oscilações do mercado e os custos da geração de novos produtos com empresas parceiras (que se tornam fornecedoras) componentes da rede que se forma ao redor da empresa-mãe, abrindo espaço para inserção de MPEs via subcontratação. As firmas 'satélites', por sua vez, ao se especializar para obter maior eficiência na rede também acabam abrindo novas oportunidades para outras empresas fornecedoras. O resultado é um tipo de associação baseada na complementaridade entre empresas, que pode representar uma fonte de vantagens competitivas.

Ademais de contribuir para a formação de redes de empresas integradas, o movimento de desintegração vertical ainda favorece a organização interna das grandes empresas no sentido de fugir à rigidez, aos custos e aos riscos inerentes a estruturas administrativas muito complexas. A melhoria na coordenação das atividades e nos fluxos de comunicação e informação daí resultantes, conjugada à redução dos custos da administração da produção e do fluxo de caixa, contribui para superar deficiências técnicas em atividades finais ou intermediárias, o que leva ao aumento da qualidade e da produtividade. Além disso, permite que haja redução dos custos com treinamento de pessoas, que nada agregam às atividades-fim da empresa, e dos custos dos encargos sociais (obrigatórios e os que são oferecidos pela empresa), dado que torna possível usufruir e compartilhar as vantagens dos menores custos da mão-de-obra nas MPEs, representando economias externas às empresas que terceirizam.

As principais atividades externalizadas (terceirizadas) pelas grandes empresas são: serviços não essenciais ao produto principal da empresa; controle de estoque; restaurante; serviços de recursos humanos; contabilidade; segurança; limpeza; serviço de manutenção; projetos de engenharia; jardinagem; telecomunicações; transporte de funcionários e produtos; construção civil; impressão de material de comunicação; recepção; montagem de componentes/subconjuntos de equipamentos em geral; documentação de produtos; avaliação de clientes; inspeção de recebimento; departamento médico; departamento jurídico; departamento comercial; serviços de secretaria; usinagem de peças; fundição; chaparia (Souza, 1993).

A terceira forma de presença das MPEs na estrutura produtiva, também relacionada à complementaridade que essas podem ter com as GEs é a franquia. Nesses

casos, as grandes empresas oferecem aos pequenos capitais a oportunidade de serem seus representantes, operando sob a licença de uma 'grande marca'. Segundo Souza (1993), o sistema de franquia oferece uma promissora combinação de economias de escala desejadas pela empresa que concede a franquia com a flexibilidade da empresa que a recebe para explorar situações específicas de diversos mercados. Além disso, esse sistema oferece claras vantagens para ambos os lados. O franqueador se beneficia pelo repasse da comercialização a terceiros, diminuindo os custos financeiros e de mão-de-obra, bem como a preocupação com as flutuações do mercado e da demanda em um ambiente instável e incerto. Ele também ganha ao cobrar a comissão sobre as vendas. O franqueado, por sua vez, pode ter acesso ao *know how* do produto que, se não fosse por esse sistema, não estaria disponível.

Em quarto lugar, as MPÉs podem se inserir na estrutura produtiva atuando, de forma independente, em nichos de mercado não ocupados pelas GEs (geralmente por incompatibilidade de escala). Esses nichos configuram setores ligados às tecnologias de informação e microeletrônica, que ganharam espaço e destaque com o avanço das transformações tecnológicas nas quais economias de escala não são significativas e, portanto, não representam vantagens competitivas. Isso porque a vantagem competitiva de que essas empresas dispõem está associada ao alto grau de especialização do produto/personalização do serviço e ao baixo custo de produção, uma vez que o principal insumo é o conhecimento. Em vista dessas características, a busca de novos nichos e a constante qualificação dos recursos humanos configuram a base para a manutenção de uma inserção competitiva no mercado. Não obstante, as empresas nesse setor podem se deparar com obstáculos de natureza financeira em momentos de ampliação das atividades (aquisição de uma nova tecnologia ou investimentos em pesquisa e capacitação dos funcionários).

Nessa categoria, incluem-se as *software-houses*, as empresas de tecnologia avançada, biotecnologia, empresas de serviços especializados, as pequenas confecções altamente especializadas, empresas de serviços especializados em engenharia e arquitetura industrial, etc.

Finalmente, uma quinta forma de inserção das MPÉs diz respeito a empresas de pequeno porte que pertencem a uma rede com outras empresas, também de pequeno porte, que atuam no mesmo setor e estão concentradas geograficamente, em uma mesma região ou município. Souza e Suzigan *et alli* (1998) denominam essa forma de inserção como 'aglomerações setoriais/regionais de pequenas empresas'. Atuando dessa forma,

como integrantes de uma aglomeração, essas empresas podem, por meio de ações coordenadas, articular especialização produtiva (com a necessária divisão do trabalho entre empresas) e ações coletivas (em busca de complementaridade), o que as leva a obter ganhos de escala e de escopo, aumentar seu poder de barganha frente a compradores e clientes, construir um ambiente propício ao intercâmbio de informações comerciais e técnicas, atrair a atenção do poder público para suas necessidades e também para suas potencialidades, entre outras.

Por todos esses motivos, pode-se dizer que o papel das MPEs não está restrito ao de absorvedor de mão-de-obra e ao de ‘colchão amortecedor’ em momentos de crise. As MPEs exercem uma função quantitativa de grande relevância no incremento do número de unidades na estrutura produtiva que contribui para a geração de emprego e renda, que não está fundamentalmente atrelada às características das empresas formadas em situações econômicas adversas. Fica evidente, também, que essas empresas são qualitativamente importantes para a estrutura produtiva de uma economia porque assumem, pelo menos, duas funções: a de preencher os espaços não ocupados pelas GEs, sobretudo em produtos e serviços que exigem alta diferenciação e personalização, e a de complementar as atividades das GEs ao serem parte integrante de seu modo de funcionamento e de relacionamento com as etapas da cadeia produtiva para frente e para trás. Assim, pode-se considerar que as MPEs conseguem sustentar posições competitivas, consolidar espaços únicos nos mercados e ainda conviver com o grande capital, mesmo que seja em função dele.

O próximo capítulo aborda as dificuldades que as MPEs enfrentam ao tentar acessar o crédito no mercado financeiro formal. Procura-se mostrar que, a despeito das características apresentadas neste capítulo, que credenciam o segmento como um importante indutor de crescimento econômico e social, a disposição dos bancos em emprestar dinheiro às MPEs ainda fica muito aquém da esperada e compromete seriamente a capacidade de desenvolvimento dessas empresas.

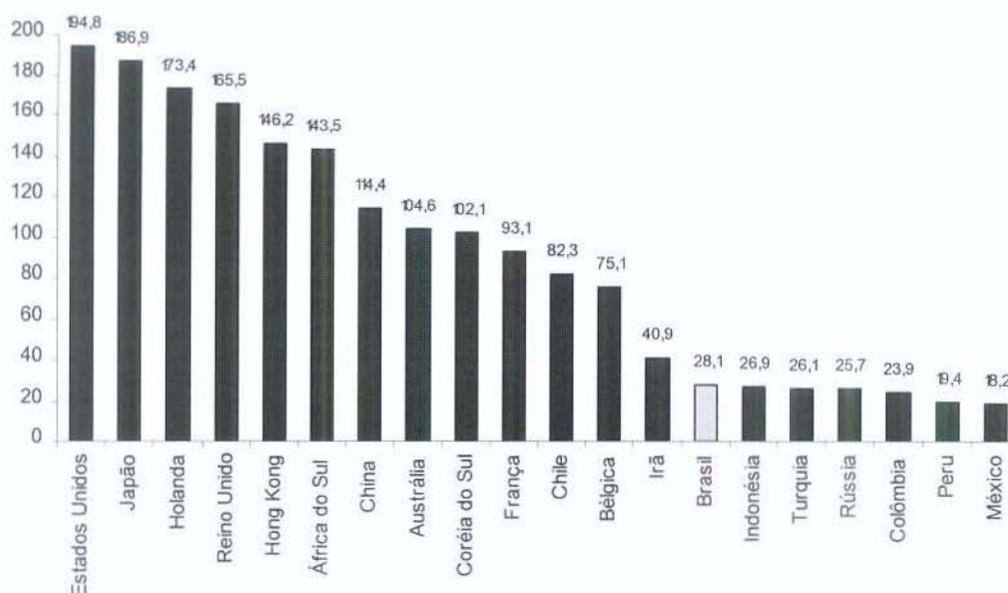
Capítulo 2. DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS NO ACESSO AO FINANCIAMENTO NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo mostrar os fatores que dificultam o acesso ao crédito do sistema formal pelas MPEs, como altas taxas de juros, exigências excessivas de garantias, assimetria de informações entre os agentes econômicos, que potencializa ambos os fatores anteriores pois causa aumento da percepção de risco por parte do agente financeiro, contexto macroeconômico desfavorável (restritivo), além do alto *spread* bancário e da estrutura oligopolizada dos bancos.

Nos últimos anos, o total de crédito bancário outorgado ao setor privado em relação ao PIB, no Brasil, tem permanecido abaixo dos 30%, o que constitui uma proporção muito baixa, mesmo se comparada a outros países em desenvolvimento, como o Chile (82,3%) – sendo a média para os países emergentes em torno de 60%, o dobro do que é concedido no Brasil –, e principalmente quando comparada a países desenvolvidos, em que a porcentagem, na maioria dos casos, ultrapassa os 100%¹⁷. Esse baixo aproveitamento do crédito pelo setor privado também se expressa na esfera dos pequenos negócios em maior intensidade, em virtude das particularidades desse segmento, como será visto no decorrer do capítulo.

¹⁷ Dados Febraban e Folha de S. Paulo (08/10/2007).

Relação crédito como percentual do PIB em 2005 – países selecionados



Fonte: World Development Indicators 2006, World Bank e Banco do Brasil. Elaboração: Febraban.

Atualmente, existem, no Brasil, três tipos de linhas de crédito destinadas às MPEs. A linha denominada para investimento e/ou investimento fixo diz respeito ao capital destinado à aquisição de máquinas e/ou equipamentos e obras civis indispensáveis à implantação, modernização, funcionamento ou ampliação da empresa. A linha para capital de giro constitui recurso destinado à compra de mercadorias, reposição de estoques, despesas administrativas, etc. A linha para capital de giro associado ao investimento ou investimento misto, por sua vez, refere-se à parcela de recursos destinada a cobrir as despesas que a empresa terá com investimentos realizados, ou seja, se a empresa financia uma máquina, poderá necessitar de matéria-prima para a produção – neste caso, será financiado o capital de giro¹⁸.

Dentre os principais agentes financeiros das MPEs estão o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A seguir, estão listadas as linhas de crédito oferecidas por essas instituições, além do Banco da Amazônia e do Banco do Nordeste, de acordo com as modalidades a que pertencem¹⁹.

¹⁸ Disponível em www.sebrae.com.br (acesso em 23/08/07).

¹⁹ Para cada uma dessas linhas de crédito existe um conjunto de garantias, taxas de juros e prazos de amortização específico. A relação completa dessas informações pode ser obtida no site do Ministério do

Entre as linhas que fazem parte do Financiamento de capital de giro estão: Antecipação de Crédito ao Lojista - ACL VISA*/ BB; Antecipação de Recebíveis/CEF; Banco da Terra/BNB; B Giro Automático/BB; BB Giro Rápido/BB; CAIXA Hospitais/CEF; Cédula da Terra/BNB; Cheque Empresa CAIXA/CEF; Cheque Ouro Empresarial/BB; Construgiro/CEF; Conta Garantida BB/BB; Crédito de Sustentação/BASA; Crédito Empresarial CAIXA/CEF; Crédito Especial Empresa/CEF; Desconto de Cheques/BB; Desconto de Cheques Eletrônicos/CEF; Desconto de Duplicatas/CEF; Desconto de Nota Promissória/BB; Desconto de Títulos/BB; Financiamento de 13º Salário/BB; Financiamento de 13º Salário/CEF; GiroCAIXA/CEF; GiroCAIXA Instantâneo/CEF; PROGER - Capital de Giro Isolado/CEF; Programa Brasil Empreendedor/BB.

As destinadas ao Financiamento de investimento fixo são: BCD-Bens de Consumo Duráveis/CEF; BCD - Bens de Consumo Duráveis - Veículos/CEF; Cartão BNDES/BB; Exim-Pós-Embarque/BNDES; Exim-Pré-Embarque/BNDES; Exim-Pré-Embarque Curto Prazo/BNDES; Exim-Pré-Embarque Especial/BNDES; Finame Agrícola/BNDES; Finame Leasing/BNDES; Leasing/BB; Nordeste Competitivo - Agropecuária/BNB; RO-SOLO/BNB; PRO-TRABALHO/BNB; PRODETUR/BASA; PRODEX/BASA; PROENERG/BASA; Programa BB Franquia/BB; Programa de Informatização/BB; PROINFRA/BASA.

Por fim, as linhas para Financiamento de investimento misto são compostas por: AGRIN/BNB; Bndes Automático/BNDES; Câmbio/BASA; Certificado de Dívida Pública - CDP/CEF; COMSERV/BASA; Crédito Amigo/BNB; FCO EMPRESARIAL/BB; Finame/BNDES; FINEP/FINEP; FNE- Verde/BNB; FNO - Exportação/BASA; Fundos Constitucionais FCO/BB; Fundos Constitucionais FNE/BNB; Fundos Constitucionais FNO/BASA; MIPEM Investimento/BB; PMPE/BNB; PROAGRIN/BASA; PROATUR - Turismo Regional/BNB; PRODEC - Aperfeiçoamento Tecnológico e Gerencial/BNB; PRODESA/BNB; PRODESIN/BASA; PRODETEC/BNB; Produtor Rural/BNDES; PROFLORESTA/BASA; PROGER - Investimento/CEF; PROGER - Pessoa Física/CEF; PROGER BNB/BNB; PROGER Urbano Empresarial/BB; PROGER Urbano Empresarial - Financiamento para Eficiência Energética /BB; Programa de financiamento para Desenvolvimento de Software/BNDES; Programa de Qualidade PBQP-H/CEF; Programa Industrial/BNB;

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Governo Federal, em documento intitulado "Cartilha Informativa de Produtos e Serviços Bancários para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte".

Programa Nordeste Competitivo - Empresas/BNB; PROMICRO/BASA; PROMIPEQ - Programa de Apoio às Microempresas e Empresas de pequeno Porte/BASA; PRONAF-Grupo A/BASA; PRONAFE/BNB; PRORURAL/BASA; PROSUMAN/BASA; Rural Nordeste/BNB; Transportador Autônomo de carga - Caminhoneiro/BNDES.

Além dos bancos oficiais, bancos privados também possuem linhas de crédito semelhantes criadas para o segmento de MPEs, oriundas dos recursos próprios ou via repasse de fundos do BNDES.

A tabela a seguir mostra a participação de oito bancos na concessão de crédito a MPEs, sendo três públicos e cinco privados. Os públicos são constituídos pelo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Nossa Caixa; os privados, pelo Bradesco, Itaú, Unibanco, ABN AMRO Real e HSBC Bank Brasil. Esses bancos representaram uma participação equivalente a 73% dos empréstimos totais do sistema bancário no ano de 2003, sendo que a participação no mercado de varejo, no qual ocorrem os empréstimos a empresas de pequeno porte, foi ainda maior, uma vez que o denominador dos empréstimos totais inclui bancos que atuam exclusivamente no mercado de atacado, voltado para médias e grandes empresas (Morais, 2005).

Tabela 1 – Participação das MPEs no crédito bancário à indústria, comércio e serviços no Brasil, 2003.

(Saldos em milhões de reais)

Bancos	Empréstimos totais (A)	Empréstimos a MPEs (B)	B/A
Banco do Brasil	29.900	9.800	32,8%
Caixa Econômica Federal	3.439	3.301	95,6%
Nossa Caixa	1.088	782	71,8%
Total bancos estatais	34.427	13.883	40,3%
Total bancos privados*	108.243	14.775	13,6%
Bancos estatais e privados	142.670	28.658	20,1%

Fonte: Bancos estatais: BB, CEF e Nossa Caixa; bancos privados: Bradesco, Itaú, Unibanco, ABN AMRO Real, HSBC Bank Brasil, apud Moraes, 2005.

(*) Os dados referentes aos bancos privados estão apresentados de forma agregada conforme acordado no momento da coleta de informações junto a esses bancos.

Entre os bancos privados, a participação de MPEs nos empréstimos totais variou do percentual mínimo de 7% até quase 19% (resultando em 13,6% de média). Nesses empréstimos, também estão contabilizados os que são repassados pelo BNDES e que

constituem créditos direcionados²⁰ para investimento. Já nos bancos estatais, o crédito aplicado nas MPEs provém tanto de recursos do mercado livre²¹, em maior proporção, quanto de fundos e programas governamentais (incluindo os créditos direcionados); além disso, os bancos estatais exercem a função de agentes públicos e portanto estão ligados às políticas governamentais de maior direcionamento do crédito a setores com maiores dificuldades de acesso, como é o caso das MPEs (Morais, 2005). Isso pode explicar a maior contribuição desses bancos no crédito às pequenas empresas em relação aos bancos privados. Mas mesmo a participação dos bancos estatais não se mostra satisfatória, como comentado a seguir.

Entre os bancos públicos, nota-se uma participação bastante expressiva no crédito às MPEs, à exceção do Banco do Brasil, cujo percentual ficou em torno de 32,8%, contra 71,8% da Nossa Caixa e 95,6% da CEF. No entanto, embora o percentual total dos bancos estatais possa parecer razoável (40,3%), se for considerado o mesmo resultado em termos absolutos (13.883 milhões de reais), pode-se deduzir que a quantia de recursos destinada às MPEs não é capaz de atender às necessidades dessas empresas com vistas à expansão e ao desenvolvimento do negócio. Se essa quantia total for dividida pela quantidade total de empresas formais no Brasil, a saber, 5 milhões, o resultado será cerca de 2.700 reais para cada empresa, valor muito baixo no que tange ao financiamento do desenvolvimento.

A despeito da existência do vasto conjunto de linhas de crédito para MPEs, problemas financeiros ainda são apontados como os principais obstáculos para o crescimento e o desenvolvimento dos pequenos negócios no país, e também como causa da mortalidade desses empreendimentos. Uma pesquisa do SEBRAE sobre taxa de mortalidade de empresas, realizada em 2004, mostra que, entre os determinantes da alta mortalidade de MPEs, a falta de capital de giro aparece em primeiro lugar, apontada por 42% dos entrevistados, dirigentes de pequenos negócios, que encerraram suas atividades; em terceiro lugar, 21% dos entrevistados alegaram problemas financeiros e

²⁰ Os recursos direcionados referem-se ao crédito habitacional, crédito rural, empréstimos do BNDES, etc. O crédito direcionado reflete a histórica intervenção do governo em alocar recursos a determinados setores com dificuldade de acesso ao sistema financeiro, haja vista que o mercado de crédito privado não oferece condições para a aquisição de empréstimos de longo prazo sob prazos e taxas de juros compatíveis com o retorno dos capitais ou com o risco das atividades financiadas, especialmente no segmento de MPEs.

²¹ Os recursos livres representam aplicações de fontes privadas, cujas taxas de juros, prazos e demais condições são determinadas pelo mercado. São constituídos de linhas de crédito de bancos privados e estatais destinados para capital de giro ou para suprir compromissos/necessidades de prazos mais estreitos, como as modalidades de desconto de duplicatas, conta garantida, *hot money*, etc.

em quinto, falta de crédito bancário (14%). Outras causas mencionadas foram falta de clientes (25%), que ficou em segundo lugar, e maus pagadores (16%)²², em quarto.

O gráfico a seguir mostra que a maioria das MPEs nunca tomou empréstimos bancários tradicionais – cerca de 61% do total, contra 39% que conseguiram obter empréstimos.

Gráfico 1 – MPEs que já tomaram empréstimo bancário (em bancos privados e/ou públicos)



Fonte: SEBRAE-SP (2004).

Pelo exposto até aqui, no entanto, pode-se deduzir que essas dificuldades não decorrem da falta de linhas de crédito disponíveis, mas das condições do financiamento, geralmente associadas ao alto custo e à burocracia, que acabam tornando seu acesso inviável para a maioria dos pequenos empreendimentos. Segundo Carvalho & Abramovay (2004), o custo do crédito no Brasil é muito alto sob qualquer parâmetro de comparação internacional. A taxa média de juros do crédito em termos reais (já descontada a inflação) foi de 40,3% ao ano em 2003, a mais alta entre 93 países analisados em um estudo do Instituto para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2004).

A tabela a seguir mostra as médias das taxas máximas e mínimas de juros discriminadas para bancos públicos e bancos privados, em cinco modalidades de crédito de curto prazo direcionadas a pessoas jurídicas. Os dados apresentados são oriundos de onze bancos, sendo quatro públicos, quais sejam, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia e sete privados, compostos pelo Bradesco, Itaú, Unibanco, HSBC Bank Brasil, ABN AMRO Real, Santander Banespa e Bank Boston.

²² *Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil*, SEBRAE (2004).

Tabela 2 – Sistema bancário – taxas de juros máximas e mínimas em linhas de crédito de curto prazo

Bancos	Modalidades de crédito e taxas de juros a.m. (%) (média das taxas mínimas e máximas)									
	<i>Hot money</i> ⁽¹⁾		Desconto de duplicatas ⁽²⁾		Capital de giro		Conta Garantida ⁽³⁾		Vendor ⁽⁴⁾	
	min	máx	min	máx	min	máx	min	máx	min	máx
Federais	2,73	4,51	2,26	4,4	1,66	4,96	1,85	5,23	1,42	4,12
Privados	2,07	5,73	2,23	5,53	1,81	5,45	1,81	7,7	1,44	3,94

Fonte: Banco Central do Brasil; taxas de juros no período de 26/05 a 01/06/2004, apud Moraes, 2005.

Notas: ⁽¹⁾ *Hot money*: empréstimo de curtíssimo prazo (1 a 15 dias);

⁽²⁾ Desconto de duplicatas: antecipação do fluxo de caixa por desconto de duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços;

⁽³⁾ Conta garantida: empréstimo em conta corrente, voltado para atender as necessidades de capital de giro das empresas (tipo de cheque especial).

⁽⁴⁾ Vendor: tipo de financiamento que permite ao fornecedor/vendedor receber à vista e ao comprador, pagar a prazo. Geralmente envolve relação entre uma empresa compradora e outra vendedora.

Embora não esteja apontado na tabela o porte das empresas que utilizam o nível mínimo ou máximo das taxas de juros, pode-se inferir que as MPEs contraem essas linhas com taxas mais próximas ao nível máximo, uma vez que essas taxas representam operações de menor valor, que embutem um risco maior, e portanto custo operacional mais alto, geralmente associadas a mutuários com menor grau de relacionamento bancário. As taxas máximas podem variar de 4,12% até 5,23% a.m. (média de 4,64%) nos bancos federais e de 3,94% até 7,7% a.m. (média de 5,67%) nos bancos privados, sendo que as taxas mínimas variam de 1,42% a 2,73% a.m. (média de 1,98%) nos bancos federais e de 1,44% a 2,23% a.m. (média de 1,87%) nos bancos privados. Ainda assim, é importante ressaltar que as taxas máximas não indicam o percentual de juros cobrados das empresas de pequeno porte, apenas fornecem indicações dos níveis que podem alcançar as taxas de juros cobradas das empresas.

Aliado ao elevado patamar da taxa de juros, observa-se um comportamento pró-cíclico da oferta de crédito em virtude da capacidade de defesa e de reorientação do sistema financeiro diante de mudanças no cenário econômico. Assim, em momentos de perturbações macroeconômicas (reversão do ciclo), a tendência observada é de corte do crédito e elevação dos juros, justamente quando as MPEs mais necessitam de mecanismos de refinanciamento e de apoio financeiro para enfrentar as acentuadas flutuações dos mercados. Esse movimento caracteriza um dos principais fatores de propagação da instabilidade econômica e da mortalidade de pequenos empreendimentos. (Carvalho & Abramovay, 2004). Mais adiante, essa discussão será retomada com ênfase em alguns períodos em que esse cenário se verificou.

Além das taxas de juros elevadas, outro fator que dificulta o acesso ao crédito pelas MPEs é a excessiva exigência de garantias por parte dos bancos.

Ao solicitar um empréstimo em nome de sua empresa, o empresário tem de atender a uma série de exigências, dentre as quais, garantias reais (imóveis, outros bens, depósito caução, etc.) – cuja falta, como será visto mais adiante, é apontada como a principal causa alegada pelos bancos para não conceder crédito –, apresentação do contrato social da empresa, dois a três balanços, comprovação de faturamento, comprovação de bens da empresa e dos sócios, documentos dos sócios/dirigentes e avalistas/fiadores, declaração de imposto de renda da empresa no último exercício, fichas de cadastro da empresa e dos sócios/dirigentes (certidão negativa na SERASA (Centralização de Serviços dos Bancos), CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais), SCPC (Serviço Central de Proteção ao Crédito), etc.), comprovante de recolhimento do COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social)/PIS (Programa de Integração Social), etc. (SEBRAE-SP, 1999).

Além disso, conforme ressalta Moraes (2005), diversos bancos apontam a alta taxa de mortalidade de MPEs como um importante fator que interfere na predisposição dos bancos em emprestar ao segmento. Essa atitude de cautela se traduz na exigência de um número mínimo de anos de funcionamento da empresa comprovado por meio da apresentação de prova do faturamento alusivo ao período exigido, que pode variar de, no mínimo, um ano – como é o caso da Caixa Econômica Federal – até cerca de três a quatro anos.

Embora as garantias exigidas para cada empresa, sejam elas fidejussórias²³ ou reais, variem conforme o banco, a linha de crédito e as próprias características da empresa e sua probabilidade de adimplência, definidas pela classificação de risco da operação de empréstimo²⁴, existem algumas particularidades acerca das garantias, descritas nos próximos parágrafos.

Os bancos federais, que utilizam como fontes de recursos os programas especiais de crédito (BNDES, Proger/FAT, Fundos Constitucionais), dispõem de diversos fundos de aval²⁵, que facilitam a aprovação do crédito, complementando as garantias oferecidas

²³ As garantias fidejussórias são aquelas prestadas por pessoas, e não por bens. Assim, em caso de descumprimento de determinada obrigação, a satisfação do débito é garantida por uma terceira pessoa, e não pelo devedor. As modalidades de garantia pessoal são o aval e a fiança.

²⁴ O procedimento de classificação de risco de crédito é comentado mais adiante.

²⁵ Considerações acerca desses Fundos são feitas mais adiante.

pelo mutuário, como o Fundo de Garantia do BNDES (FGPC) e o FUNPROGER do Banco do Brasil, que contam com recursos do Tesouro Nacional para cobertura de inadimplências, e o Fundo de Aval do Sebrae e do seguro de crédito próprio da Caixa Econômica Federal. Contudo, mesmo esses mecanismos não são suficientes para cobrir as exigências de garantias não atendidas pelas MPEs, em especial porque, como será visto no gráfico 2, os bancos sentem falta da apresentação de garantias reais, que somente as próprias MPEs podem oferecer.

Nos empréstimos para capital de giro no crédito livre, os bancos dão preferência a empresas que possuem créditos a receber de clientes, como duplicatas, vendas em cartão de crédito e cheques pré-datados, os quais constituem parcelas das próprias garantias, além das demais garantias fidejussórias exigidas.

No caso das empresas iniciantes, a apresentação de garantias constitui uma barreira à obtenção de crédito, pois a empresa não possui patrimônio para comprovar e o banco desconhece o comportamento do empresário na liquidação de dívidas, tornando quase inviável contrair empréstimo nessa condição.

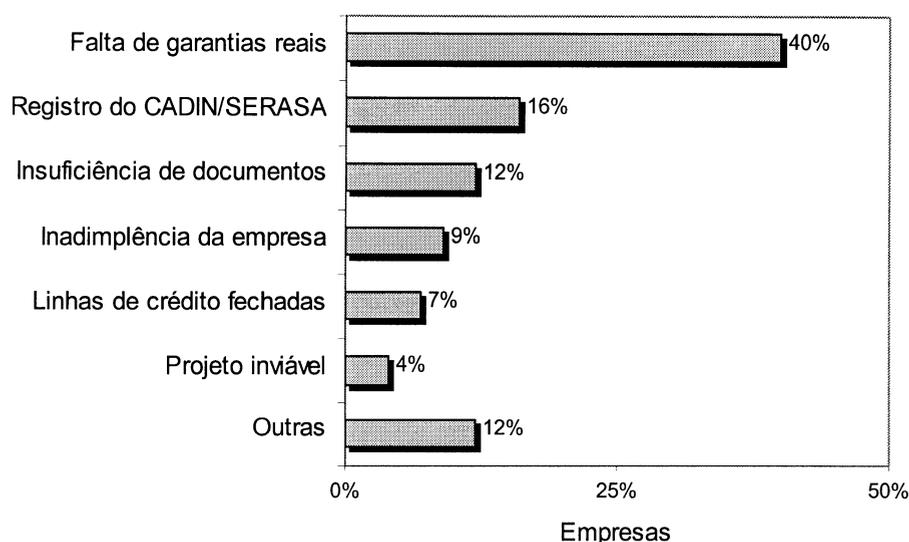
Por fim, como foi mencionado e será discutido mais pra frente, os bancos analisam uma série de informações a respeito da empresa nas análises de crédito, e, após essa análise, são avaliadas as garantias exigidas em cada caso, em função do valor do empréstimo e da modalidade de linha de crédito. Se o nível de risco é elevado, aumentam as garantias exigidas. Se o projeto não apresentar viabilidade econômico-financeira, as garantias não decidem por si só a concessão de crédito, já que a recorrência à justiça para a recuperação de créditos não pagos representa um processo caro e demorado aos quais os bancos evitam ter que recorrer²⁶.

O gráfico a seguir demonstra o predomínio da falta de garantias reais como o principal motivo impeditivo, com 40% das respostas, alegado pelos bancos para não conceder empréstimo, segundo MPEs que tiveram solicitação de crédito negada (SEBRAE-SP, 2004). A falta de garantias reais ultrapassa, inclusive, razões como os registros em bancos de dados do governo, como o CADIN e a SERASA, que totalizaram 16% das respostas, insuficiência de documentos e inadimplência da empresa, que tiveram percentagens de 12% e de 9%, respectivamente. Isso pode indicar

²⁶ A morosidade e o alto custo de recuperação do empréstimo por meios judiciais em caso de inadimplência provocam elevação do *spread* bancário, refletindo um mecanismo de precaução dos bancos. De acordo com essa interpretação, a legislação estaria regulamentada em prol dos devedores, o que os levaria a usufruir de certos procedimentos prejudiciais aos credores, como preferir que a cobrança da dívida seja feita na justiça, pela falta de agilidade do sistema judicial, levando à postergação do pagamento. Ademais, a morosidade reduz o valor das garantias como proteção contra a inadimplência.

a excessiva exigência de garantias por parte dos bancos, a qual as empresas não conseguem atender e, portanto, a falta de garantias acaba se tornando o principal fator alegado; além disso, pode indicar também que os bancos evitam conceder empréstimos quando não têm segurança de que vão receber em contrapartida aos recursos emprestados em caso de inadimplência, que acaba sendo mais importante do que o histórico de relacionamento da empresa com o governo ou com os próprios bancos. Outras razões apontadas foram linhas de crédito fechadas (7%), projeto inviável (4%) e outras (12%).

Gráfico 2 – Razões alegadas pelos bancos para não dar empréstimos às MPEs, segundo as empresas com propostas de crédito negadas



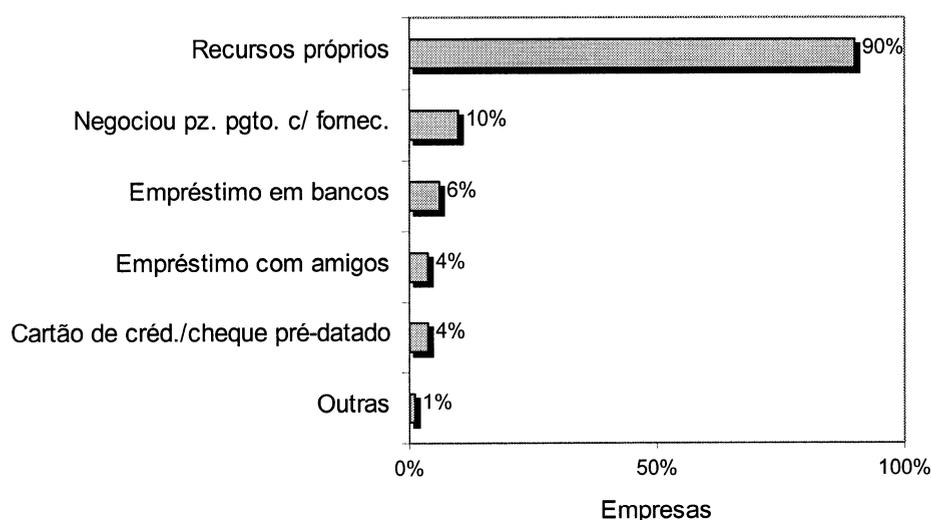
Fonte: SEBRAE-SP (2004) apud. Bedê (2004).

Em vista das dificuldades para se contrair empréstimos bancários, os dirigentes de pequenas empresas optam por outros recursos. Alguns desses recursos também constituem linhas de crédito, porém estão vinculadas às atividades de caixa da empresa, ou seja, o crédito é feito a partir de negócios já ocorridos, com baixa criação de poder de compra novo (não representam, por isso, uma oferta de crédito independente). Exemplos desses créditos são: negociação de prazo de pagamento com fornecedores, cartão de crédito, cheque pré-datado, desconto de duplicatas, etc.

Os gráficos 3 e 4 mostram como as MPEs se financiam, tanto no momento de criação da empresa, quanto após sua consolidação no mercado. Nota-se que, para o

primeiro caso, a grande maioria das empresas (90%) utilizou recursos próprios e apenas 6% utilizaram empréstimos bancários, sendo que 10% optaram pela negociação de prazo de pagamento com fornecedores e 4% usaram cartão de crédito ou cheque pré-datado. Outra forma de financiamento apontada foi empréstimo com amigos (4%). No segundo caso, 22% das empresas se financiam por meio de bancos, sendo que a forma predileta ainda é o pagamento de fornecedores a prazo (66%) e a utilização do cheque pré-datado (45%), cartão de crédito ou cheque especial (29%) e desconto de duplicatas ou títulos (13%). Outras formas de financiamento apontadas foram dinheiro de amigos ou parentes (9%), *factoring*²⁷ (4%), agiotas (3%), *leasing*/financeiras (1%) e outras (2%).

Gráfico 3 – Fonte dos recursos utilizados para montar a empresa, nas MPEs paulistas abertas entre 1997 e 2001

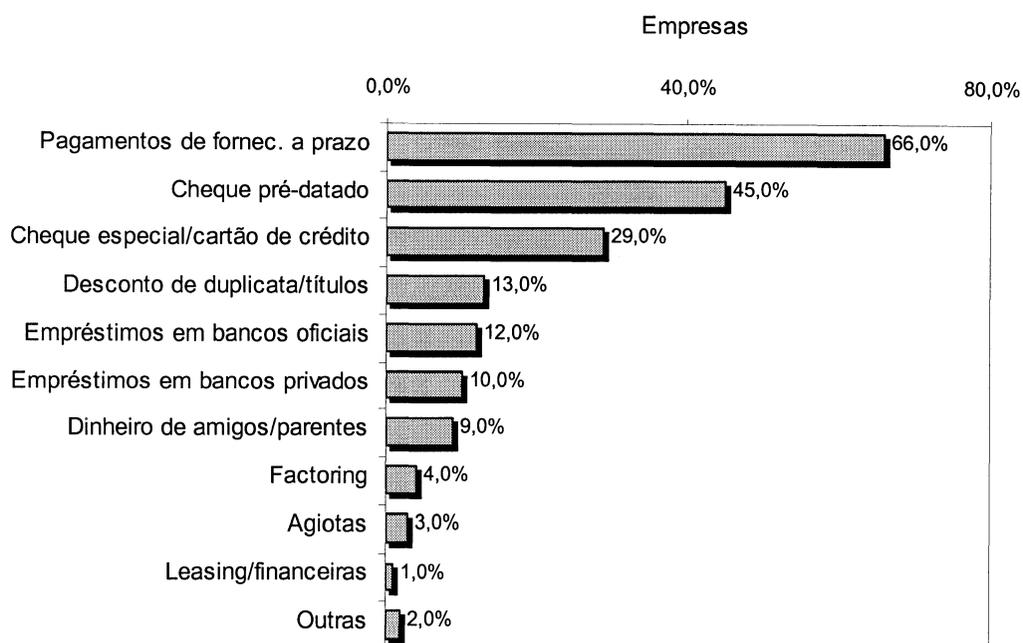


Fonte: SEBRAE-SP (2003-c) apud. Bedê (2004).

Obs.: A questão admitia múltiplas respostas, por isso a soma ultrapassa 100%.

²⁷ *Factoring* é uma atividade comercial que possibilita a compra de direitos creditórios de empresas, gerados por vendas a prazo, e garante a elas o recebimento imediato dos créditos futuros.

Gráfico 4 – Formas de financiamento que as MPEs paulistas utilizam hoje (2004)



Fonte: SEBRAE-SP (2004) apud. Bedê (2004).

Obs.: Idem.

Com relação ao resultado apresentado no gráfico anterior e à estratégia das MPEs de se financiarem via negociação de prazos com fornecedores e através do desconto de recebíveis²⁸, cabe fazer algumas observações sobre a administração do fluxo de caixa como forma de financiamento.

Observando a tabela 3, é possível perceber uma estreita relação entre os prazos médios de vendas e gastos das MPEs para todos os períodos. Embora não signifique as mesmas empresas realizando tanto as vendas quanto os gastos em determinado prazo, pode-se considerar a comparação válida em termos globais. Por exemplo, 19% das MPEs pesquisadas realizam vendas a prazo por um período de 60 dias, ao passo que 18% delas têm gastos a prazo dentro do mesmo período. O mesmo ocorre com os demais prazos. Como observado por Tasic (2004), esse panorama conduz as MPEs a operarem com pouco ‘colchão’ financeiro no curto prazo, vinculando sua saúde financeira à sua demanda. Caso a clientela dessas empresas esteja inadimplente, como têm pouco capital de giro, elas não têm fôlego para sobreviver, a menos que contraiam

²⁸ O desconto de recebíveis é a principal modalidade oferecida às empresas pelo sistema financeiro (Carvalho & Abramovay, 2004). Esse recurso permite antecipar receitas oriundas da execução de serviços a prazo através da cessão de direitos creditórios e/ou securitização de recebíveis.

novos empréstimos, geralmente de curtíssimo prazo, que, muitas vezes, são os mais caros.

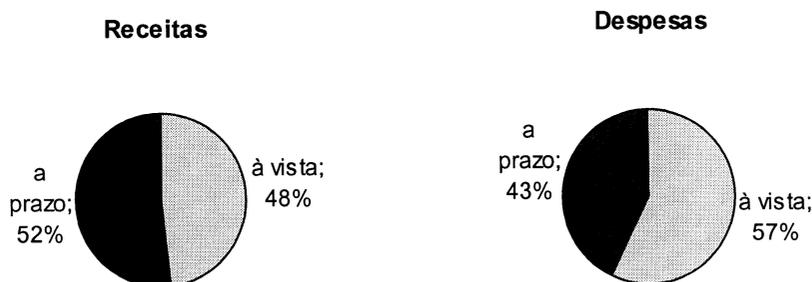
Tabela 3 – Distribuição das MPEs segundo o prazo médio de vendas e gastos a prazo

	Prazo médio das VENDAS a prazo	Prazo médio dos GASTOS a prazo
30 dias	54%	56%
60 dias	19%	18%
45 dias	7%	6%
90 dias	6%	6%
15 dias	6%	6%
Outros prazos	8%	8%
Total	100%	100%

Fonte: SEBRAE-SP/FIPE (1999).

Uma pesquisa mais recente do SEBRAE revela que a administração do fluxo de caixa não é, por si só, suficiente para financiar a empresa. Como mostrado pelos gráficos a seguir, a proporção de despesas à vista, que é de 57%, supera e a de receitas à vista, de 48%, nas MPEs pesquisadas.

Gráfico 5 – Composição das receitas e despesas (a vista e a prazo)

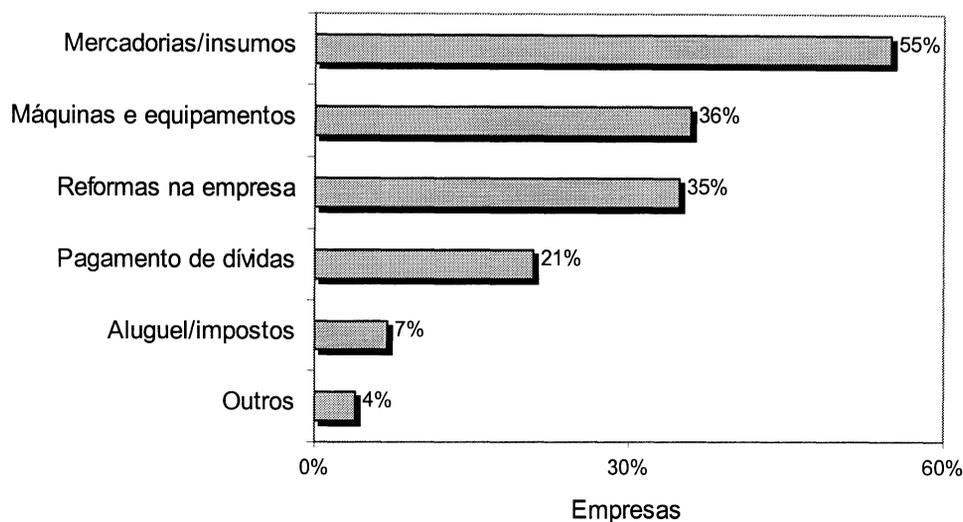


Fonte: SEBRAE-SP (2004).

Pode-se, ademais, associar essa apertada situação financeira das MPEs à finalidade dos empréstimos contraídos, que são essencialmente destinados a repor o capital de giro da empresa, como mercadorias e insumos (gráfico 6), finalidade que preenche 55% do total, inibindo a capacidade de crescimento e desenvolvimento das MPEs. As outras finalidades dos empréstimos apontadas pelas MPEs foram a reposição

de máquinas e equipamentos (36%), reformas na empresa (35%), pagamentos de dívidas (21%), aluguel e impostos (7%) e outros (4%).

Gráfico 6 – Finalidade dos empréstimos desejados pelas MPEs



Fonte: SEBRAE-SP (2004).

As altas taxas de juros e as exigências excessivas de garantias demandadas pelos bancos em contrapartida à concessão de crédito resultam dos sistemas de análise de risco de crédito adotados pelos bancos. Pelas normas obrigatórias de avaliação e classificação de risco dos empréstimos, o levantamento de informações acerca do cliente assume papel fundamental nas negociações. No caso das pessoas jurídicas, os dados cadastrais e econômico-financeiros da empresa, as informações sobre débitos e compromissos financeiros e comerciais, entre outros, permitem aos bancos traçar o perfil de risco do solicitante de crédito, que diz respeito à sua capacidade, idoneidade e disposição para honrar o pagamento de dívidas assumidas. A importância da informação é tanto maior quanto menos o banco conhece o comportamento passado da empresa, sobretudo no caso de firmas que recorrem ao banco pela primeira vez ou que apresentam baixo relacionamento bancário (Morais, 2005).

Para que houvesse uma padronização nas avaliações de risco de crédito seguidas pelos agentes financeiros, os bancos adotaram as normas de classificação de risco do Banco Central, conhecido como *credit scoring*, conforme os padrões do Acordo de Basileia de supervisão bancária. Esse instrumento fornece, automaticamente, o *rating* do cliente (sua probabilidade de adimplência nos compromissos com o banco), a

precificação da operação (taxa de juros) e a definição do pacote de produtos disponíveis ao cliente (crédito para capital de giro, desconto de recebíveis, investimento, etc.), depois de feito o cálculo para definir a capacidade de comprometimento do tomador com as amortizações do empréstimo (Morais, 2005).

De acordo com essas normas, todas as operações de crédito às pessoas físicas e jurídicas devem ser classificadas pelas instituições financeiras segundo seu risco e atraso. A discriminação pelo risco é feita em nove níveis, de AA a H: os níveis de AA²⁹ a C são considerados como risco normal; de D a G, como risco 1; e H como risco 2. As instituições financeiras devem realizar a provisão para créditos de liquidação duvidosa, em percentuais que variam segundo o nível de risco dos créditos concedidos da seguinte maneira: de 0,5% para operações no nível A; 1% para o B; 3% para o C; 10% para o D; 30% para o E; e 100% para o H. Quanto ao atraso, as operações devem ser revistas mensalmente para eventuais reavaliações na classificação no caso de ocorrerem atrasos. Para realizar a classificação, o banco considera informações relacionadas ao devedor e seus avalistas e à operação em si. Para os primeiros, o banco avalia a situação econômico-financeira, o grau de endividamento, o fluxo de caixa, a pontualidade nos pagamentos. Quanto à operação, são avaliados o valor do crédito, as características da garantia e a finalidade do empréstimo (Morais, 2005).

As empresas de pequeno porte que possuem baixo histórico de relacionamento com o banco, ao solicitar um empréstimo, usualmente têm direito a um montante de crédito pequeno, afim de que possa ser realizado o teste de comportamento. Passado determinado período, o banco obtém o *score* comportamental (*behavior scoring*) do cliente, o que permite aumentar ou não o limite de crédito. No caso de haver renovações do empréstimo, a experiência desenvolvida com o cliente é incluída no *score*.

As informações coletadas para a definição do *score* do solicitante de crédito e que geram bons resultados de *credit scoring* aos bancos são: o faturamento atual e o projetado para os meses seguintes, a proporção de vendas à vista e a prazo, a localização da empresa (o ponto comercial), o tempo de atividade (medido por meses ou anos de faturamento), os custos mensais que a empresa incorre para funcionar, os controles de contas a pagar e a receber, o ramo de atividades, o endividamento geral com o sistema financeiro e demais credores, o patrimônio líquido, informações sobre investimentos realizados ou a realizar, a participação (*market share*) no setor ou mercado, a

²⁹ Para o banco Bradesco, no nível A, somente são aceitas empresas de grande porte; a partir do nível B, o banco admite empréstimos a empresas de qualquer porte.

participação em associações ou sindicatos e outras informações que possam indicar a idoneidade do cliente e ajudar a definir sua capacidade de pagamento. Essas informações são levantadas pelos bancos a partir de fontes internas e externas. As internas são obtidas diretamente junto aos clientes, como parte dos registros cadastrais que estes devem apresentar ao solicitar um empréstimo. As externas provêm de fontes formais, como os registros públicos, cartórios, juntas comerciais e as centrais de informações de crédito, como a SERASA, já mencionados anteriormente, que informam sobre a situação de inadimplência do interessado recorrendo ao chamado cadastro negativo. Os bancos podem, ainda, fazer visitas locais às empresas solicitantes de crédito para avaliar-se e certificar-se das informações fornecidas, cujo procedimento é uma norma no caso dos créditos provenientes de recursos de programas governamentais (crédito direcionado) (Morais, 2005).

Todas essas normas de supervisão bancária se refletem de forma mais perversa sobre as MPEs no sentido de limitar o crédito em virtude das fragilidades inerentes ao pequeno porte, que não possibilitam fornecer uma ampla gama de comprovantes, documentos, garantias, etc., fazendo com que essas empresas não alcancem um *score* confiável, o que se expressa no aumento da percepção de risco por parte dos bancos. O sistema de análise de crédito ainda permite que o banco realize uma seleção bem aprimorada dos clientes, com estratégias para ampliação de garantias e aumento das taxas de juros caso ocorra aumento da inadimplência dos clientes que compõem a carteira de empréstimo, prejudicando ainda mais as MPEs.

Subjacentes às dificuldades de acesso ao financiamento derivadas dos fatores até aqui apresentados, outros elementos, que envolvem o contexto macroeconômico em determinado período, também contribuiriam (e podem ainda contribuir) para inibir a disposição dos bancos em emprestar dinheiro às MPEs, como ocorreu em 1980 e em 1999.

A redução da participação dos bancos no crédito às empresas, no Brasil, não foi acompanhada pelo crescimento do mercado de capitais, sobretudo para o segmento de MPEs. O recurso ao mercado de capitais permitiria às MPEs se capitalizarem através de investimentos financiados pelo lançamento de ações ou pela colocação de títulos da dívida privada (securitização). Historicamente, os bancos preteriram a concessão de crédito e passaram a privilegiar operações de tesouraria no contexto do ajustamento da economia à crise dos anos 80 para financiar o endividamento público, passando a lançar títulos da dívida pública, que, via de regra, rendem juros reais elevados, são

considerados de menor risco e podem ser negociados em mercado secundário. Nesse contexto, as receitas operacionais dos bancos, em seu conjunto, deixaram de estar vinculadas ao crédito e passaram a ter origem nas operações com títulos e valores mobiliários, incluindo os derivativos. Os lucros das operações de tesouraria constituem um piso (ou um custo de oportunidade) que pressiona para cima os *spreads*³⁰ das operações de crédito (Farhi, 2003).

De um modo geral, as taxas de *spread* acompanham a evolução da taxa básica de juros para a venda de títulos da dívida do governo federal (taxa Selic³¹), que está, atualmente (dezembro/2007), no nível mais baixo dos últimos anos, em 11,25% a.a.; a taxa já chegou a ultrapassar, em alguns meses de 2003, o patamar de 26% a.a. Uma alta taxa de juros torna atrativas as operações com títulos públicos, já que eleva sua rentabilidade, reduzindo o volume das operações de crédito e aumentando o nível do *spread*, manobra típica da capacidade defensiva dos bancos de substituir volume por preço. Pode-se considerar também a capacidade de adaptação dos tomadores com melhores condições de honrar seus compromissos, que reduzem a demanda por crédito em situações desfavoráveis (do cenário econômico) e, com isso, provocam elevação do *spread* médio da carteira dos bancos.

No Brasil, o reduzido volume de crédito concedido ao setor privado é um problema estrutural crônico³², que coexiste com períodos em que o crédito fica ainda mais escasso, dada a conjuntura econômica desfavorável. Por isso, o *spread* bancário do país é um dos mais altos do mundo, como observado na tabela a seguir. Nota-se que o

³⁰ O *spread* bancário é a contrapartida do agente financeiro pelo desempenho de suas funções próprias de intermediação financeira e de mobilização de recursos entre os agentes que realizam poupanças e aqueles que necessitam de crédito para suas operações. Em termos práticos, o *spread* constitui-se na diferença entre as taxas de empréstimos praticadas pelos bancos ou agentes financeiros junto aos tomadores de crédito e a taxa de captação, que é a taxa à qual os poupadores são remunerados. O *spread* bancário visa não só cobrir os custos das operações financeiras e, portanto, as despesas relativas à atividade de intermediação financeira, como também proporcionar uma margem líquida para o intermediário financeiro compatível com os riscos inerentes à atividade.

³¹ A taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia) é a taxa básica de juros fixada pelo Banco Central para a colocação de títulos da dívida pública no mercado financeiro, constituindo a taxa referencial e mínima a partir da qual as demais taxas do mercado financeiro são determinadas.

³² O mercado de crédito brasileiro se caracteriza por reduzidos volumes de concessão em virtude diversos fatores, como os altos custos financeiros dos empréstimos, elevado número de tributos sobre a intermediação financeira, baixa disponibilidade de informações sobre as empresas que solicitam crédito, elevadas taxas de lucro dos bancos nas operações de empréstimos, incertezas quanto à condução da política econômica, altos índices de inadimplência e elevado endividamento público associado a altas taxas básicas de juros para a rolagem dessa dívida, o que leva à preferência dos bancos em alocar seus recursos em títulos do governo. A situação macroeconômica do Brasil, com baixas taxas de crescimento e dívida pública crescente, expõe a fragilidade interna às crises internacionais e imprime ao país um ambiente e uma cultura avessos à ampliação do crédito bancário às empresas face à insegurança dos agentes econômicos quanto à evolução dos negócios, em um cenário sempre sujeito à volatilidade e a intervenções do governo nos controles monetários. Cintra (2005) e Morais (2005).

spread bancário do Brasil é quase duas vezes o da Argentina, mais de três vezes o da Rússia e quase dez vezes o dos Estados Unidos.

Tabela 4 – *Spread* bancário – países selecionados

País	Spread
Brasil	29,4%
Argentina	15,4%
Rússia	9,1%
Índia	5,4%
Tailândia	4,6%
Cingapura	4,6%
África do Sul	4,0%
Malásia	3,6%
Chile	3,5%
Israel	3,1%
Zona Euro	3,1%
EUA	3,0%
China	2,6%
Coréia	2,2%
Japão	1,8%
México	0,7%
Reino Unido	0,1%

Fonte: FMI, 2003.

Quando é muito elevado, o *spread* caracteriza-se como uma restrição importante à expansão e desenvolvimento da intermediação financeira, pois desencoraja potenciais poupadores com os baixos retornos obtidos nos depósitos e limita, assim, o financiamento para potenciais tomadores de empréstimos, reduzindo oportunidades de investimento e, conseqüentemente, o crescimento potencial da economia (*Notas Técnicas do Banco Central do Brasil*, 2002). Além disso, o *spread* elevado também afeta a competitividade, pois aumenta o custo do financiamento, tendo, portanto, efeito mais severo para as pequenas empresas; e aumenta a percepção de risco de inadimplência, o que é agravado por se tratar de MPes, que são consideradas de maior risco.

A preferência das instituições financeiras por aplicações de tesouraria ainda foi acentuada por dois fatores. Os parâmetros internacionais de segurança bancária, fixados pelos Acordos de Basiléia, impõem aos bancos uma reserva mínima de 8% (capital sobre ativos ponderados pelo risco), mas que o Banco Central do Brasil, ao implementar as regras do Acordo, resolveu elevar para 11%³³. O segundo fator decorre da forte

³³ Pela Resolução nº 2.099 de 26 de agosto de 1994, foi exigido um índice de Basiléia de 8%, tal como sugerido no Acordo, mas posteriormente elevado para 11%, pela Resolução nº 2.399 de 25 de junho de 1997. Cintra (2005).

redução da participação dos bancos públicos (com exceção do BNDES) na concessão de crédito, resultante da privatização de bancos estaduais e da introdução, nas instituições públicas remanescentes (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Caixas Econômicas estaduais), de uma gestão idêntica à dos bancos privados, ou seja, a tentativa constante de buscar lucros elevados com baixo nível de risco, levando-os a optar por operações de tesouraria em detrimento do crédito. (Farhi, 2003).

Além do ajustamento da economia à crise dos anos 80, outro ciclo reversivo de crédito ocorreu também durante a crise de 1999. O sistema de câmbio flutuante que passou a vigorar a partir desse ano levou a uma forte desvalorização cambial como resposta do sistema para corrigir a restrição do financiamento externo, deixando, entretanto, rastros de um grande desequilíbrio da dívida pública e uma sensível aceleração inflacionária, impondo a permanência de uma elevada taxa de juros. Ao nível das expectativas dos intermediários financeiros, os juros altos e a perspectiva de retração da economia foram antecipados na forma de maiores dificuldades das empresas em saldar suas dívidas; no plano das famílias, o maior desemprego e a queda da renda real alimentaram expectativas de aumento da inadimplência no crédito ao consumidor e no crédito pessoal. Como a inadimplência é um dos elementos que compõem o *spread* bancário³⁴, houve elevação deste (IEDI, 2003).

As restrições de acesso ao crédito também podem ser atribuídas à estrutura fortemente oligopolizada do sistema financeiro – os dez maiores bancos do país detêm cerca de 70% dos ativos do setor³⁵ –, o que permite aos bancos líderes coordenar o mercado de crédito de modo a evitar ‘guerra de preços’ e expansão indesejada da oferta a segmentos considerados de maior risco. Dessa forma, a alta rentabilidade do sistema bancário brasileiro não está relacionada com a disseminação e massificação de seus serviços, mas sobretudo com o poder de mercado dos grandes bancos, que admite auferir ganhos excepcionais com riscos pequenos, em especial pela oferta permanente de títulos públicos a juros elevados, desviando de seu interesse o público desprovido de garantias e contrapartidas. (Carvalho e Abramovay, 2004).

Pode-se supor, por fim, que as elevadas taxas de juros e as garantias exigidas para a concessão de crédito são passíveis de provocar o fenômeno da seleção adversa,

³⁴ O Banco Central do Brasil divide a composição do *spread* bancário em impostos diretos (19,1%), indiretos (8,25%), despesas administrativas (16,1%), inadimplência (19,1%) e margem líquida ou lucro (37,45%). De acordo com um estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, os brasileiros pagam 73 bilhões de reais em *spread* bancário, por ano. (IEDI, 2003).

³⁵ Folha de S. Paulo (09/10/2007).

em que as empresas em razoável situação financeira evitam o crédito; as que estão em má situação, ainda que uma boa parte delas opte por outros recursos que não os bancários, podem ainda aceitar pagar custos bastante elevados, na tentativa de escapar da bancarrota, mas têm, na maioria das vezes, seu pedido de crédito recusado, dado que representam um risco de inadimplência extremamente alto (fenômeno do risco moral). O racionamento do crédito resultante desses fenômenos encontra respaldo na teoria por meio de vários modelos teóricos que tentam explicar o racionamento diante da assimetria de informações entre credores e devedores, que causa seleção adversa e risco moral, como o modelo de Stiglitz e Weiss (1981), em anexo neste trabalho. O modelo traz uma explicação da lógica e dos elementos presentes no mercado de crédito que dificultam as MPEs em acessar o financiamento bancário.

Diante das limitadas condições de acesso ao financiamento no Brasil até aqui apresentadas, o próximo capítulo é dedicado ao estudo de formas alternativas de acesso ao crédito, criadas para suprir a demanda excluída dos serviços financeiros dos bancos oficiais e privados. Entre essas formas alternativas, cooperativas de crédito e organizações de microcrédito são alguns exemplos. Além disso, são descritos mecanismos também alternativos de garantias de crédito como instrumentos para reduzir o risco de crédito inerente a operações financeiras de pequenos negócios.

Capítulo 3. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMENTO E GARANTIA

Este capítulo tem como objetivo analisar alguns dos instrumentos existentes para concessão de crédito e garantia e que funcionam como alternativa às MPEs para acessar o crédito que não conseguem por meio do sistema bancário tradicional. A análise é feita a partir dos principais mecanismos disponíveis aos dirigentes de pequenos negócios, como o microcrédito, as cooperativas de crédito, o Programa ‘Brasil Empreendedor’ e os fundos de aval. O capítulo não tem como finalidade esgotar o estudo dos inúmeros instrumentos existentes em cada uma dessas modalidades, mas tão somente fazer uma abordagem a respeito da origem, das características e do modo de funcionamento desses mecanismos com vistas a avaliar sua eficácia, bem como suas limitações, naquilo a que se propõem, ou seja, oferecer empréstimo e aval a MPEs.

3.1. Microcrédito

Um dos instrumentos a que usualmente recorrem os dirigentes de pequenos empreendimentos para financiar suas empresas é o microcrédito. Conceitualmente, microcrédito pode ser definido como uma modalidade de financiamento voltada para o atendimento de pequenos e microempresas, cujos métodos de concessão são mais compatíveis com a realidade desse público (geralmente, não exige apresentação de garantias reais em contrapartida ao empréstimo), sendo, portanto, conhecido como uma das maiores oportunidades de inclusão econômica e social. É, inclusive, sob esse propósito que o microcrédito passou a ser um tema presente no Brasil, ainda que recente, sobretudo pela sua atuação no auxílio à ocupação econômica de grande parte da população, que recorre ao auto-emprego e, com isso, à criação de MPEs.

A origem do microcrédito é bastante antiga. Contudo, ainda que tenham existido manifestações anteriores com características de microcrédito em pontos isolados do planeta, a experiência de microcrédito de Bangladesh foi o marco que serviu de modelo para estimular e popularizar experiências no mundo inteiro. Iniciada em 1974 pelo professor Muhammad Yunus, que começou a emprestar pequenas quantias de dinheiro aos empreendedores de pequenos negócios das aldeias próximas à universidade onde lecionava ao observar que eles contraíam empréstimos de agiotas e pagavam juros extorsivos (o que, no entanto, não os levava a praticar inadimplência), a iniciativa

logrou prosperar, tomando proporções maiores e evoluindo até a criação do Grameen Bank, fundado em 1978.

O princípio mais importante do Grameen Bank é o caráter não assistencialista do programa (taxas não subsidiadas³⁶, prioridade na recuperação dos créditos), o que supõe o extremo comprometimento dos beneficiários para que os empréstimos possam se renovar. Os valores dos empréstimos são muito pequenos e a amortização é feita em parcelas semanais (sendo a amortização total também realizada em um horizonte temporal de curto prazo) com o intuito de possibilitar o estreito controle sobre a capacidade de pagamento dos tomadores e discipliná-los no uso de seus recursos (evitando desvios para outras finalidades e diminuindo os gastos com juros). Os pequenos valores iniciais dos empréstimos, contudo, podem ser renovados e crescentes à medida que os tomadores quitem em dia seus débitos. Dessa forma, o funcionamento contínuo do programa e a garantia dos reembolsos se pautam na confiabilidade entre os mutuários sob o senso de comunidade, que tende a conduzir a uma rigorosa disciplina mediante os encargos contraídos.

O acompanhamento do crédito e a fiscalização podem ser realizados por um 'grupo solidário' e a minimização dos riscos de crédito se dá por meio da responsabilização do grupo pelo pagamento das dívidas de todos os seus membros; ou de forma individual, em que cada cliente recebe atendimento de um agente de crédito, responsável pelo processo de análise, preenchimento do cadastro, entrevistas, visitas à residência e ao negócio do futuro cliente, assim como por assistir o empreendedor no investimento dos recursos. A ligação entre o agente de crédito e o cliente é um diferencial do sistema, já que a maior proximidade rompe a mera relação comercial e, assim, o objetivo transcende a simples garantia do recurso emprestado e passa a ser o sucesso do pequeno empreendedor. No Brasil, isso remete aos casos em que algumas instituições de microcrédito vão além de apenas fornecerem suporte financeiro, vinculando-se a entidades de prestação de serviços às MPEs, como o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e o SEBRAE, com o intuito de prover suporte técnico e educacional, por meio de cursos de preparação e atualização gerencial.

³⁶ Taxas de juros subsidiadas podem ocasionar um crescimento limitado e levar à descapitalização da instituição, além de distorcerem os reais objetivos da concessão de microcrédito, já que o crédito subsidiado é rapidamente capturado por setores econômicos e sociais que não pertencem ao público-alvo (de baixa renda). Acrescente-se a essas observações o fato de que a utilização de taxas subsidiadas não promove a educação financeira do tomador, mantendo-o em uma situação não-real e no risco iminente de não sobreviver quando deixar de contar com a subvenção e necessitar pagar os preços reais de mercado.

Apesar de terem introduzido algumas modificações no modo de operação, os programas de microcrédito existentes hoje em vários lugares do mundo e, sobretudo, nos países em desenvolvimento como o Brasil, são modelos a exemplo da experiência de Bangladesh. Assim, ainda que comportem certas particularidades, é necessário que as instituições procedentes se baseiem nos seguintes pontos básicos para que logrem ser auto-sustentáveis e funcionem como um elo que concilia financiamento ao desenvolvimento da capacidade empreendedora do indivíduo, a saber: (i) dar prioridade às populações que não têm acesso ao sistema bancário convencional; (ii) a concessão de crédito deve estar baseada em pequenos valores; (iii) deve-se estimular o espírito associativista e cooperativo entre os clientes. Uma das principais formas é através do aval solidário; (iv) a análise da concessão de crédito deve ser personalizada e deve estar de acordo com a capacidade de pagamento do cliente; (v) introdução de uma cultura educativa na tomada de crédito por meio do sistema de crédito orientado, ou seja, liberação aos poucos dos valores dos créditos, com prazos muito pequenos de pagamento das parcelas (semanais ou bissemanais); (vi) acompanhamento e fiscalização constante de agentes de crédito, especialmente treinados para esse tipo de atividade; (vii) os agentes devem procurar os clientes nas comunidades e não o inverso.

A iniciativa de microcrédito chegou à América Latina – Peru, Chile e Bolívia – na década de 80. No Brasil, ganhou força nos anos 90, embora experiências de crédito tenham sido praticadas no país há tempos, e alguns programas de financiamento de pequenas e microempresas tenham surgido já na década de 80. As experiências e os programas de microcrédito não surgiram necessariamente nas hostes do Estado, mas, muitas vezes, como ocorrido em Bangladesh, no seio da própria sociedade civil. Na verdade, a expansão da oferta de serviços financeiros para os pequenos negócios é uma questão na pauta das instituições de fomento, governo, sociedade civil e sistema financeiro nacional. A diversidade de iniciativas e atores nesse segmento enriquece debates e pesquisas sobre a expansão e sustentabilidade dos programas de microcrédito no país.

A regulamentação da atividade de concessão de microcrédito no Brasil estabelece que ela pode ser realizada por determinadas instituições, descritas a seguir, chamadas instituições de microfinanças (IMFs), com ou sem fins lucrativos.

As instituições sem fins lucrativos são compostas por ONGs (Organizações Não Governamentais) qualificadas a atuarem como OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). As OSCIPs são entidades privadas que atuam em áreas

típicas do setor público e o interesse social que despertam merece ser financiado pelo Estado ou pela iniciativa privada para que possam suportar ações sem retorno econômico. Para se tornar uma OSCIP, a entidade deve se enquadrar em alguns objetivos sociais já estabelecidos em lei, dentre os quais, a experimentação sem fins lucrativos de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito. As instituições com fins lucrativos são chamadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), que são equiparadas a instituições financeiras, salvo pelo fato de não poderem captar depósitos junto ao público na forma de poupança ou algo similar, e supervisionadas pelo Banco Central.

Acrescenta-se, ainda, à lista de IMFs, os chamados Banco do Povo, que funcionam sem supervisão da autoridade monetária e utilizam recursos de fundos orçamentários específicos e, finalmente, o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído em 2005 pelo Governo Federal, sob os mesmos propósitos que norteiam a concessão de microcrédito em geral, e cujas fontes de recursos provêm do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador³⁷), via repasses do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e BNDES, e da parcela dos depósitos à vista destinados ao microcrédito (estabelecido na Lei nº 10.735 de 2003) dos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e da Caixa Econômica Federal.

De um modo geral, o desenvolvimento de IMFs (e, aqui, entendida como instituições que concedem microfinanças, conceito mais abrangente que o do microcrédito, uma vez que este constitui um produto das microfinanças) origina-se dentro da própria instituição financeira tradicional. Assim, pode ocorrer a criação de programas de microfinanças dentro de um banco, movimento que tem como exemplo o maior programa de microcrédito do país, o CrediAmigo, do Banco do Nordeste; pode haver também a operacionalização de microfinanças por meio de parcerias entre diferentes instituições; um outro caso diz respeito a bancos que adquirem financeiras com ampla experiência de crédito ao consumidor, especialmente de baixa renda; e bancos que apostam na criação de instituições subsidiárias para atuar com

³⁷ O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), do Ministério do Trabalho. Na área de crédito, administra programas de desenvolvimento econômico, a cargo do BNDES, e de geração de emprego e renda. Os recursos do FAT (extra-orçamentários) são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas de crédito (Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste S/A, Caixa Econômica Federal e BNDES).

microfinanças (inclusive microcrédito), como é o caso do Banco Popular do Brasil, do Banco do Brasil, e do Caixa Aqui, da Caixa Econômica Federal.

A título de ilustração, faz-se algumas considerações a respeito do programa CrediAmigo, do Banco do Nordeste. O CrediAmigo é operacionalizado pelo Instituto Nordeste Cidadania, uma OSCIP que atua em parceria com o BNB. Assim, fica a cargo do Instituto a execução da metodologia do microcrédito produtivo orientado, em que agentes treinados prestam serviços aos solicitantes de crédito no sentido de fazer o levantamento sócio-econômico para a definição das necessidades de crédito, além de dar orientação sobre o planejamento do negócio. Ao BNB cabe fazer o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento do termo de parceria, além de deferir as propostas de crédito que lhes são encaminhadas e executar a liberação do crédito. O CrediAmigo conta com *funding* do Banco Mundial, do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do FAT³⁸.

O principal produto oferecido pelo programa CrediAmigo é o crédito para capital de giro, principalmente para grupos solidários, que corresponde a cerca de 90% de sua carteira. O restante é composto por crédito individual para investimento fixo (máquinas e equipamentos), reformas e instalações de empreendimentos. A concessão de crédito ocorre concomitantemente à capacitação gerencial dos tomadores. Para receber o empréstimo, o empreendedor deve ter alguma experiência no negócio e tempo mínimo de um ano na atividade. Os empréstimos variam de acordo com a modalidade de crédito: geralmente, de R\$ 100 até R\$ 1.000 para capital de giro, e de R\$ 100 a R\$ 5.000 para investimento fixo, sendo que os empréstimos podem ser renovados e evoluir até R\$ 10.000, valor máximo a que pode chegar o endividamento do cliente. As taxas de juros variam de 2% a 3% ao mês, e o programa ainda cobra 4% como taxa de abertura de crédito. Os pagamentos são feitos em parcelas fixas, quinzenais ou mensais, e o prazo é geralmente de 6 meses para capital de giro e de 36 meses para investimento fixo. O programa tem garantia fornecida por aval solidário³⁹.

Apesar desses esforços, o microcrédito no Brasil ainda é pouco desenvolvido. De acordo com um estudo do *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), ao utilizar o conceito de taxa de cobertura de mercado das microfinanças, divide os países da América Latina em três grupos (Quick, 2004):

³⁸ Disponível em www.bnb.gov.br (acesso em 29/10/2007).

³⁹ Idem nota 38.

No primeiro, constam, entre outros, a Bolívia e o Peru, que ostentam uma taxa de 140%, o que significa que as instituições de microfinanças atendem todo o seu mercado e mais alguma coisa.

O segundo grupo é composto por Colômbia, Chile e outros, com uma taxa de cobertura entre 20 e 30%.

O terceiro grupo inclui o Brasil, Argentina e México e apresenta uma taxa de cobertura abaixo de 5%.

Ainda que o estudo trate das microfinanças, de certa forma reflete baixa densidade de cobertura também na esfera do microcrédito.

A pequena intensidade com que o microcrédito atua no país pode ser resultado de uma série de fatores ligados às deficiências das próprias instituições no tocante à administração, escassez de profissionais especializados no tema, dificuldades de capitalização e mesmo ausência de políticas de *marketing*. O gráfico a seguir demonstra o baixo grau de informação sobre as alternativas de microcrédito pelas MPEs: observa-se que somente 6% das MPEs pesquisadas são bem informadas a respeito do microcrédito; 20% é mais ou menos informada; a maior porcentagem, no entanto, se encontra em MPEs que responderam ser pouco informadas (42%) ou desconhecerem este instrumento (32%). Mesmo para as pessoas que já obtiveram alguma informação a respeito do microcrédito, a ainda incipiente disseminação desse recurso às MPEs faz com que 88% dessas pessoas nunca tenham tentado obter esse serviço (SEBRAE-SP, 2004), inchando as estatísticas que apontam os recursos próprios, ou mesmo o uso de contas a receber, como meios de financiamento de pequenos negócios.

Conhecimento de microcrédito pelas MPEs



Fonte: SEBRAE-SP (2004).

3.2. Cooperativas de crédito

Um outro mecanismo alternativo de acesso ao crédito é por meio do cooperativismo de crédito. Uma cooperativa de crédito é formada por uma sociedade de pessoas – responsáveis pelo gerenciamento, bem como pelos aportes de capital –, com forma jurídica própria, de natureza civil, sem fins lucrativos e não sujeita à falência, cujo objetivo é propiciar crédito, com taxas de juros inferiores às cobradas pelo mercado e menores exigências de garantias, e outros serviços aos seus associados (e não à sociedade)⁴⁰. As cooperativas são organizações financeiras que preenchem praticamente todas as funções de um banco, salvo por não poderem executar compensação de cheques, razão pela qual algumas estruturas cooperativas (como a Sicoob e o Sicredi) criaram seus próprios bancos. O cooperativismo de crédito se fortalece com a multiplicação de unidades através de programas de fomento proporcionados por cooperativas centrais, e com a capacitação dos sócios participantes que dispõem de programas de treinamento e assistência.

As primeiras cooperativas de crédito surgiram na França e na Inglaterra, entre 1820 e 1840, com funções que não se restringiam apenas às econômicas, mas tinham também cunho beneficente, de sindicato e até de universidade popular. A partir do século XIX, o movimento cooperativista envolveu novos setores, como agricultura, comércio varejista, pesca, construção e habitação. No Brasil, o cooperativismo surgiu no começo do século XX, principalmente em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Em 1902, surgiu a primeira cooperativa de crédito da América Latina no município de Nova Petrópolis – RS, criada pelo padre suíço Theodor Amstad⁴¹.

Contudo, a ação das cooperativas na oferta de serviços financeiros a pessoas excluídas do sistema bancário, no Brasil, é ainda precária, em virtude da herança de uma legislação que, até recentemente, era desfavorável por promulgar a existência de apenas dois tipos de cooperativas de crédito: as ‘cooperativas de crédito mútuo’, formadas por pessoas pertencentes à mesma empresa ou à mesma profissão e as ‘cooperativas rurais’, compostas por indivíduos com algum tipo de ligação com a atividade agropecuária. Isso advinha da alegação de que essas relações de proximidade entre os atores econômicos são decisivas para que possa haver o tipo de controle social que constitui a base da solidez financeira das organizações (Lei nº 5.764/71). Essa

⁴⁰ A forma como essas instituições estão estruturadas, baseadas no caráter cooperativo dos seus membros, aumenta o custo moral da inadimplência, o que contribui para que os mutuários honrem mais fielmente seus compromissos do que quando da operação com um banco.

⁴¹ Disponível em www.uasf.sebrae.com.br (acesso em 30/10/2007).

argumentação era respaldada sob a justificativa de que, se os membros das cooperativas pertencessem a um mesmo tipo de comunidade (profissional ou da empresa), reduzir-se-ia a assimetria de informação entre eles.

Apesar disso, as cooperativas de crédito rurais conseguiram, em parte, obter algum sucesso, pois se tornaram intermediárias importantes do crédito agropecuário (direcionado). No meio urbano, no entanto, onde estão aproximadamente 70% das cooperativas brasileiras, elas se mostraram pouco funcionais, financiando indivíduos que não estavam excluídos do sistema bancário e pouco se envolveram com o fortalecimento do tecido econômico das regiões onde atuam. Até que, em 2002, a legislação foi alterada e permitiu a constituição de cooperativas de crédito mútuo formadas por pequenos e microempresários responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial, de prestação de serviços e atividades da área rural. Essa alteração vem abrindo espaço para que as cooperativas se empenhem no financiamento de atividades produtivas diversificadas, com vistas a reforçar o dinamismo econômico de determinadas regiões. A requisição passou a ser, então, o limite geográfico e a cooperativa deve exprimir certa coesão local para poder funcionar⁴².

Como exemplo de cooperativa de crédito, pode-se citar a Unicred. O Sistema Unicred do Brasil resulta da união de profissionais da área da saúde, seguindo as regras do Banco Central que só autorizava a constituição de cooperativas por categorias profissionais, e cujo objetivo inicial era servir como braço financeiro do complexo Unimed. Com a nova resolução deferida em 2002, o público-alvo foi expandido para além dos médicos, já que o público formado por esses profissionais tem poder aquisitivo relativamente elevado e, com isso, a Unicred enfrenta concorrência direta de bancos. Atualmente, a Unicred está focada no incentivo à cultura de formação de poupança por parte dos seus cooperados, na oferta de crédito 'adequado, oportuno e suficiente', na administração dos recursos que não são direcionados a empréstimos e na busca de fidelização dos cooperados a partir da prestação de serviços de qualidade, com vistas a formar um escudo contra a concorrência (de outras cooperativas)⁴³.

⁴² Para uma análise detalhada a respeito da Legislação sobre Cooperativas de Crédito, ver 'História do Cooperativismo de Crédito no Brasil', do Banco Central do Brasil, disponível em www.bcb.gov.br (acesso em 02/11/2007).

⁴³ A concorrência entre cooperativas, no entanto, é uma questão controversa, pois a literatura traz autores que defendem a existência de intercooperação entre as instituições, com troca de informações, produtos e serviços. Nesse caso, o movimento seria de integração entre as cooperativas, e não de concorrência.

A tabela a seguir faz uma comparação das sociedades do tipo cooperativa e mercantil, ressaltando a forma como cada uma está estruturada, e refletindo, com isso, a finalidade de cada uma.

Sociedade Cooperativa	Sociedade Mercantil
- o principal é o homem	- o principal é o capital
- o cooperante é sempre dono e usuário da sociedade	- os sócios vendem seus produtos e serviços a uma massa de consumidores
- cada pessoa conta com um voto na assembleia	- cada ação, ou quota, conta como um voto na assembleia
- é uma sociedade de pessoas que funciona democraticamente	- é uma sociedade de capital que funciona hierarquicamente
- as quotas não podem ser transferidas a terceiros	- as quotas podem ser transferidas a terceiros
- afasta o intermediário	- são, muitas vezes, os próprios intermediários
- aberta a participação de novos cooperantes	- limita, por vezes, a quantidade de acionistas
- valoriza o trabalhador e suas condições de trabalho e vida	- contrata o trabalhador como força de trabalho
- defende preços justos	- defende o maior preço possível
- o compromisso é educativo, social e econômico	- o compromisso é econômico

Fonte: Unicred do Brasil, disponível em www.unicred.com.br (acesso em 03/11/2007).

3.3. Programa 'Brasil Empreendedor'⁴⁴

Uma outra ação voltada à promoção e ao desenvolvimento de médias, pequenas e microempresas foi o programa 'Brasil Empreendedor', lançado pelo Governo Federal em 5 de outubro de 1999, no mesmo dia em que foi sancionado pelo Presidente da República o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. O Programa dava maior unicidade à ação federal na área do apoio creditício a pequenas empresas, uma vez que era conduzido por um Grupo de Gerenciamento na Presidência da República⁴⁵. Os principais eixos do Programa eram a capacitação e a assessoria

⁴⁴ Baseado no relatório "Programa Brasil Empreendedor" (2002), do Grupo de Gerenciamento do Programa, e em Moraes (2005).

⁴⁵ Uma das características do programa era o seu caráter colegiado, que reunia todos os órgãos públicos envolvidos nas decisões e nos direcionamentos do plano de aplicações de recursos (bancos estatais e agências de apoio a MPEs). Não obstante estivessem sob a ação de um programa, os agentes financeiros mantiveram sua independência na forma de operar o crédito.

gerencial de empreendedores de MPEs e a concessão de crédito (e metas para ampliação de microcrédito).

As fontes de recursos do Programa eram provenientes das linhas de crédito do Proger⁴⁶/FAT, dos Fundos Constitucionais das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, do BNDES e dos recursos captados pelos bancos. Nas linhas com recursos próprios dos bancos, as taxas de juros cobradas seguiam os critérios próprios já aplicados por cada instituição; já nas linhas dos fundos e do Proger, as taxas de juros seguiam os níveis determinados para cada linha, que são considerados mais baixos do que os cobrados para o crédito convencional no mercado livre.

O objetivo inicial era fornecer recursos de crédito no valor de 8 bilhões de reais a 1,15 milhões de empreendedores no período de 12 meses, de outubro de 1999 a setembro de 2000, com vistas à criação e manutenção de 3 milhões de postos de trabalho. Ao final do primeiro ano, decidiu-se prorrogar o Programa, estendendo-o por mais dois períodos, de outubro de 2000 a setembro de 2001 e de outubro de 2001 a dezembro de 2002, cada um correspondendo a relançamentos das metas e agregação de novas ações e instrumentos de apoio às médias, pequenas e microempresas (MPMEs).

A concessão de crédito foi conjugada ao aprimoramento da gestão empresarial e da maior especialização em crédito às MPEs dos agentes financeiros envolvidos, além de metas para ampliação do microcrédito como meio para o incentivo à formalização de dirigentes de pequenos empreendimentos. Os créditos de investimento recebiam acompanhamento mais estrito por se tratarem de operações que efetivam o potencial do crédito como gerador de emprego, garantindo que os recursos fossem aplicados no aumento da capacidade produtiva, principal objetivo do Programa.

Antes do lançamento do Programa, foram detectados dois problemas que dificultavam o acesso das MPMEs ao crédito, a saber, deficiências gerenciais e falta de garantias reais (fator que, inclusive, já foi apontado no gráfico 2 como a principal razão alegada pelos bancos para não conceder crédito a MPEs). Antes que fossem superados esses problemas, o Programa não alcançaria os resultados esperados de expansão do volume de crédito e geração de emprego. Dessa forma, foi adotado um maciço programa de capacitação, como já referido, que deveria preceder a liberação de crédito. A falta de garantias reais para a cobertura de risco de empréstimos foi resolvida pela

⁴⁶ O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) é um conjunto de linhas de crédito destinadas a financiar quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, tanto na área urbana quanto na área rural. Os recursos são originários do FAT. O programa tem por objetivo gerar e manter emprego e renda para a população.

criação de um fundo de aval específico para o Programa, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) para o aval dos empréstimos do Banco do Brasil (depois estendido a outros bancos federais), além de contar com outros três fundos, o FGPC do BNDES, o FAMPE (Fundo de Aval às MPEs) do SEBRAE e o Seguro de Crédito da CEF.

O Programa também tinha como objetivo facilitar o acesso ao crédito dos empresários não clientes tradicionais dos bancos, principalmente aqueles com menos de um ano de atividade, fornecendo assistência para a elaboração do Plano de Negócios, e também daqueles que pretendessem iniciar uma atividade empresarial, fornecendo cursos de empreendedorismo. Contudo, a lógica de segurança bancária nas análises de crédito adotada pelos bancos dificultou a obtenção dos resultados esperados, pois estes preferiam emprestar somente aos clientes com os quais já mantinham relações bancárias e eram cientes sobre a situação da empresa. Para contornar essa dificuldade, a direção do Programa inseriu duas medidas principais, que entraram em vigor na segunda etapa (iniciada em outubro de 2000), a saber: (i) ampliação dos empréstimos pelos bancos a empresas com até 24 meses de constituição e, (ii) adoção de uma nova linha de crédito, chamada Programa de Crédito Orientado para Novos Empreendedores (Pcone), que visava atender as empresas recém constituídas – com até 12 meses – ou novas empresas em processo de abertura.

Ainda que essas medidas atendessem de pronto o público pretendente, pois não exigiam análise dos projetos de empreendimento, nem comprovação de garantias e referências bancárias, tendo 100% de cobertura de risco provida pelo FUNPROGER e FAMPE (o que isentava as instituições financeiras de participação no risco), além de prazo de até 84 meses e carência de 18 meses, os resultados ficaram aquém dos esperados. Para executar as tarefas do Programa, desde o curso de capacitação até a liberação de crédito, tinham sido instalados em cada estado comitês compostos por agentes financeiros; entretanto, os maus resultados deveram-se aos atrasos na implementação do Programa nos estados, decorrentes da falta de trabalho conjunto dos comitês de crédito, com cada instituição integrante operando de forma individualizada, o que dificultava as decisões, e às deficiências na liberação dos recursos pelo Tesouro Nacional, ocorrendo vezes em que o candidato a empréstimo terminava o curso e não tinha acesso ao crédito prometido. Diante desses problemas, foi criado o Grupo de Gerenciamento da Presidência da República, constituindo um comitê nacional, como já

mencionado. No entanto, com a mudança de governo em 2003, o Programa foi paralisado.

3.4. Fundos de Aval⁴⁷

Além dos instrumentos de concessão de crédito, os sistemas de garantia de crédito também podem constituir uma alternativa para viabilizar a expansão da carteira de empréstimos e minimizar os efeitos do relacionamento assimétrico entre intermediários financeiros e os pequenos negócios. O SEBRAE classifica os sistemas de garantia em três grupos: programas, fundos e sociedades de garantia de crédito. Resumidamente, os Programas de Garantia são fundos administrados por uma agência de desenvolvimento estatal ou por um banco público e as fontes de recursos são provenientes do Estado, da agência de desenvolvimento, ou mesmo de organismos internacionais de cooperação. Os Fundos Garantidores são depósitos de recursos que respaldam operações de crédito e têm as mesmas fontes de recursos dos programas de garantia. As Sociedades de Garantia, por sua vez, constituem-se em sociedades mercantis com personalidade jurídica própria, cuja origem dos recursos é mista entre o público e o privado.

A principal diferença entre os Programas e os Fundos diz respeito à forma como concedem garantias. Os Programas atuam geralmente como segundo piso, ou seja, outorgam às entidades financeiras conveniadas a concessão da garantia, assim como a tarefa da análise e recuperação do crédito. Já os Fundos assumem formatos bastante diversos em suas operações como primeiro ou segundo piso; no caso de operarem como primeiro piso, esse instrumento concede diretamente ao cliente a garantia que será exigida pelo banco. As Sociedades de Garantia, por outro lado, diferem dos dois anteriores pelo fato de atuarem eminentemente como primeiro piso, analisando o crédito e concedendo o aval, cobrando e recuperando os valores respectivos da garantia concedida e, principalmente, prestando serviços de assessoramento técnico e financeiro aos seus sócios.

As regiões com forte predominância de Programas de garantia de crédito são a América do Norte e a Ásia. No México, a agência de fomento Nacional Financeira fundou um Programa em 1995. No Canadá, existem dois importantes Programas, o primeiro datado de 1957 e o outro, bem mais recente, está voltado para empresas

⁴⁷ Baseado em Araujo, 2004.

iniciantes. Nos Estados Unidos, os Programas de garantia são fornecidos pela *Small Business Administration*, uma agência do governo que cuida das pequenas empresas. O sudoeste asiático, por sua vez, é conhecido como o maior mercado garantidor do mundo, no qual se destaca Japão, Coréia e Taiwan, que têm participação de garantias sobre o PIB próxima ou superior a 5%. Em sua maioria, os Programas desses países foram iniciados na década de 70, à exceção do Japão, remanescente da década de 30. Na Europa Ocidental são mais comumente usadas Sociedades de garantia de crédito, as quais foram fundadas, em grande parte, na década de 60 e 70, mas também há experiências mais recentes que datam da década de 90. Na América Latina, Brasil e Chile se destacam por serem praticamente os únicos países a possuírem predominância de Programas garantidores perante a hegemonia de Sociedades de garantia na região.

No Brasil, existem três grandes Programas garantidores em atividade, de âmbito nacional, patrocinados e administrados por agentes públicos e instituições de fomento, além de diversas outras iniciativas regionais e municipais.

O Fundo⁴⁸ de Aval para Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) foi constituído em 1995 e considerado pioneiro no Brasil pela proposta de sua dimensão, administrado e com recursos oriundos do orçamento do SEBRAE.

O Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC) é administrado pelo BNDES com recursos do Tesouro Nacional (seu funcionamento deve, portanto, observar a Lei de Responsabilidade Fiscal e submeter-se ao Orçamento Geral da União) e foi instituído em 1997 para dar garantia às linhas de crédito BNDES Automático, Finame e Exim.

E, finalmente, o Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), já mencionado, foi constituído em 1999 para garantir as linhas de crédito e programas com origem de recursos do FAT.

Toma-se como exemplo o FGPC. O Fundo concede garantia a empréstimos para investimento e capital de giro, com cobertura de risco de até 80% do valor financiado. O risco máximo admitido é até o nível 'C', conforme as normas de classificação de risco do Bacen, anteriormente comentadas – já que, como visto, o FGPC caracteriza-se por ser um Programa de Garantia, cuja análise de risco fica a cargo dos bancos. O *spread* do agente financeiro é limitado a 4% ao ano e a inadimplência da carteira é fixada em 12%.

⁴⁸ Apesar de os três apresentarem nomes iniciados pelo termo 'fundo', categorizam-se por Programas, sob os critérios anteriormente apresentados. A titulação é explicável pela tradição brasileira em nomear toda e qualquer iniciativa dessa natureza como 'Fundo'.

Para empréstimos de até R\$ 500 mil garantidos pelo FGPC, as MPEs precisam apresentar somente garantias fidejussórias. Acima desse valor, as empresas devem apresentar garantias no mesmo valor do empréstimo, para atender à exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – os agentes financeiros geralmente pedem garantias de valor 50 a 80% superior ao montante do empréstimo, o que torna o FGPC vantajoso para o tomador. Ocorrendo inadimplência, o agente financeiro recolhe do Fundo os valores correspondentes às prestações atrasadas, aos juros da operação e ainda ao montante do saldo devedor.

Apesar dos esforços desses instrumentos de garantia em promover maior facilidade de acesso aos recursos financeiros disponíveis às MPEs, ainda é presente, no âmbito das agências de fomento, o debate sobre a eficácia desses mecanismos como políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento de pequenos negócios. Um dos principais temas desse debate é sobre a chamada adicionalidade. Em outras palavras, procura-se encontrar um meio de avaliar o impacto que essas iniciativas efetivamente causam, no sentido de agregar novos tomadores com insuficiência de garantia às carteiras de crédito dos bancos e que não acessariam o crédito senão por intermédio dos sistemas de garantia. Além disso, está em debate também o aspecto qualitativo, ou seja, como se altera o comportamento da demanda e da oferta perante os sistemas de garantia. Mesmo se fosse possível quantificar e qualificar adicionalidade e, constatando-se sua efetividade, a próxima pergunta para justificar a existência desses programas se reportaria à sua auto-sustentabilidade e à relação custo-benefício desse tipo de instrumento na promoção do acesso ao crédito⁴⁹.

A introdução de um Programa (ou Fundo, ou Sociedade) de garantias também pode gerar um efeito substituição na carteira da instituição financeira pela transferência, ao Programa, de parte da carteira de empréstimo (geralmente aquela cuja classificação de risco é mais elevada), o que reduz a adicionalidade direta e pode comprometer a sustentabilidade do Programa a longo prazo. Ademais, quando a decisão da utilização ou não do aval é delegada ao agente financeiro, abre-se a possibilidade de sua utilização como sobregarantia, o que eleva desnecessariamente os custos do acesso ao crédito pelo mutuário que já que possui garantias suficientes.

⁴⁹ Frequentemente, observa-se incremento de custos financeiros de acesso ao crédito pelos clientes, o que induz a criação de linhas de crédito dirigido altamente subsidiadas, que, como já dito anteriormente, foge aos reais propósitos dos programas e gera debates, ainda inconclusivos, em torno dessas controvérsias.

Dessa forma, para que os programas garantidores logrem cumprir a tarefa para a qual foram criados, é preciso que gerem adicionalidade ao mercado, com benefícios aos tomadores por meio da redução de custos de acesso, e que tenham, permanentemente, auto-sustentabilidade. Ademais, é preciso que haja um 'repensar' sobre as garantias exigidas por parte dos bancos para que elas se tornem mais compatíveis com as que as MPEs podem oferecer.

CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, procurou-se orientar a argumentação em favor das MPEs em consoante com a importância dessas empresas para a estrutura produtiva do Brasil, o que deveria torná-las alvo efetivo (e não apenas potencial) de financiamento. Ao mesmo tempo, procurou-se mostrar o desinteresse dos bancos em trabalhar com empresas que trazem consigo um grande risco com baixo retorno relativo, características atribuídas às MPEs em virtude das fragilidades inerentes ao pequeno porte, que não as permitem obter classificação satisfatória, nem mesmo aprovação, nas análises de crédito adotadas pelo sistema bancário, para levá-lo a liberar crédito.

Essas constatações corroboram a hipótese lançada inicialmente de que as linhas de crédito disponíveis nos bancos oficiais e privados pouco contribuem para financiar MPEs, já que as condições em termos de taxas de juros e garantias exigidas em reciprocidade ao crédito dessas linhas fogem à realidade do que podem oferecer as MPEs.

Procurou-se mostrar que as taxas de juros cobradas pelos bancos são altas porque envolvem uma série de variáveis, como o custo do dinheiro (taxa Selic), o custo administrativo, impostos, riscos (inadimplência) e margem de lucro. No caso das MPEs, as taxas são ainda mais elevadas porque os bancos calculam uma estimativa de inadimplência muito elevada para esse segmento, refletindo a percepção de risco imprimida às MPEs. Além disso, o lucro das instituições financeiras é também bastante alto, e não há concorrência suficiente no mercado para baixar os preços das taxas e *spreads*, nem mesmo partido, que seria cabível aos bancos públicos, por uma redução de tarifas, o que poderia pressionar os bancos privados, já que mesmo as instituições públicas precisam prestar contas aos acionistas, além de o lucro dessas instituições interessar ao governo, que precisa dele para fechar as próprias contas.

As garantias também se mostram excessivas, aos olhos do pequeno empreendedor, porque os bancos depositam nelas a maneira de se precaverem contra os riscos assumidos nas operações de empréstimos a MPEs, diante da assimetria de informações. Fatores atribuídos a falhas por parte das próprias MPEs, como a falta de um demonstrativo contábil bem estruturado que espelhem com mais clareza a situação sócio-econômico para checagem da empresa, também contribuem para aumentar as taxas de juros e as exigências de garantias. Por isso que muitas agências, e mesmo políticas públicas, insistem na capacitação gerencial dos empresários de pequenos

negócios. Pode-se considerar, ainda, que a própria taxa de juros situada em patamares elevados constitui-se numa razão para que os bancos exijam garantias demasiadas, com o intuito de se precaverem da possibilidade de inadimplência causada pelas altas taxas.

Chega-se, assim, à dedução de que de nada adianta existirem linhas de crédito para MPEs, se elas são pouco utilizadas por essas empresas, situação que torna-se ainda mais grave já que nem mesmo outras linhas de financiamento são viáveis às MPEs, como a antecipação de receitas ou a postergação de gastos, pois não agregam valor às empresas e não possibilitam que elas se desenvolvam, estando geralmente vinculadas às necessidades imediatas.

Quanto à hipótese de que mecanismos alternativos de concessão de crédito e garantia poderiam preencher a lacuna deixada pelo sistema financeiro formal constatou-se que, embora possam ser eficientes, esses instrumentos derivam de experiências recentes no Brasil, e, portanto, ainda embutem deficiências que não os deixam cumprir, como seria esperado, os propósitos para os quais foram criados. Essa constatação não impede, por outro lado, que esses mecanismos desenvolvam estruturas mais bem planejadas para atender a demanda, o que, inclusive, já vem ocorrendo no caso das cooperativas de crédito.

Contudo, vale ressaltar que esses mecanismos estão mais voltados a atender pequenas empresas informais, que, muitas vezes, não procuram o sistema bancário para se financiarem. Assim, pode-se considerar que não são as mesmas empresas que procuram o sistema formal, que também procuram alternativas como o microcrédito, por exemplo. Apesar disso, é lícito supor que esses mecanismos são também capazes de atender empresas formais, e que é preciso empenho para melhorar os serviços, bem como as políticas de *marketing*, para alargar os limites de seu mercado.

Por outro lado, os mecanismos de concessão de garantias ainda precisam ser mais bem avaliados, pois esbarram na racionalidade dos bancos, já que a mera apresentação de garantias por parte da empresa, mesmo respaldada por um Fundo de Aval, não significa que a empresa tem condições de saldar a dívida que porventura contraia. Para convencer o banco a emprestar, é necessário que se justifique a finalidade do financiamento, bem como as medidas que serão tomadas para o pagamento do mesmo. Ademais, é preciso fazer com que os bancos aceitem as garantias dos Fundos de Aval na concessão de empréstimos, uma vez que são obrigados a cobrar *spread* mais baixo, o qual pode não compensar os riscos das operações (já que os Fundos não dão cobertura de 100%). Por fim, cabe dizer que um crédito mal avaliado pode surtir efeito

contrário, aumentando os riscos de inadimplência, podendo, inclusive, levar à falência da empresa.

Mesmo com a disseminação de políticas públicas que visam dar apoio às MPÉs perante as debilidades inerentes ao pequeno porte, pode-se inferir que nenhuma ação será mais eficiente que reformas no âmbito das próprias instituições envolvidas nessa questão, isto é, nas práticas gerenciais das MPÉs e no processo de financiamento dos bancos. Assim, aos empresários de pequenos negócios, cabe melhorar as técnicas administrativas para conseguir melhores serviços financeiros, assim como é necessário cultivar práticas ‘anti’ inadimplência, pois tornaria os bancos mais confiantes e facilitaria a liberação do crédito. Por outro lado, é preciso que haja uma reforma nos moldes das práticas bancárias que visam lucros excessivos e, com isso, prejudicam a acessibilidade, como também a rentabilidade de todos os usuários de serviços bancários. É preciso que se reduzam as taxas cobradas e que o sistema se torne menos elitizado, fazendo com que os ganhos dessas instituições advenham do maior número de clientes assistidos e não da ‘exploração’ dos que já têm acesso.

A restrição do acesso ao crédito precisa ser contornada até o ponto em que as MPÉs consigam captar crédito no mercado formal com vistas ao desenvolvimento do negócio, e não apenas para tentar reverter uma situação econômica já crítica, que pouco o crédito pode fazer para recuperar a saúde financeira. Enquanto as dificuldades de acesso ao crédito continuarem prevalecendo nas negociações entre os bancos e as MPÉs, e o financiamento não funcionar como a base para a expansão, consolidação e inovação de pequenos negócios, continuar-se-á limitando, quando não impossibilitando, as iniciativas de inserção e desenvolvimento das MPÉs, impedindo o incremento da estrutura produtiva.

ANEXO – O MODELO DE STIGLITZ E WEISS (1981)

Esta seção traz uma explicação das dificuldades de acesso ao crédito bancário à luz do modelo desenvolvido por Stiglitz e Weiss⁵⁰ (1981) acerca do racionamento de crédito em mercados com informação imperfeita. A explicação aqui apresentada é um resumo do modelo referente à parte na qual o racionamento é dedicado às altas taxas de juros e à exigência excessiva de garantias.

A referência a esse modelo deve-se ao fato da informação constituir um dos principais fatores na concessão de crédito a qualquer agente econômico, de modo que a existência de informações incompletas contribui para que os bancos deixem de ofertar crédito a muitos empreendedores; ademais, embora não seja de autoria de ambos as primeiras investigações acerca do fenômeno da assimetria de informações, estes autores são responsáveis por suas derivações teóricas mais conhecidas aplicadas ao mercado de crédito.

O modelo de Stiglitz e Weiss (1981) procura mostrar que o mecanismo de preços do mercado de crédito, isto é, a variação da taxa de juros, não é suficiente para equilibrar oferta e demanda por crédito com maximização de lucro pelos bancos. Dessa forma, o mercado de crédito pode chegar a um ‘equilíbrio’ em um ponto em que existe excesso de demanda por crédito. Basta, para isso, que os bancos não desejem conceder empréstimos a tomadores que, embora dispostos a pagar uma taxa de juros superior àquela de equilíbrio, embutem, em função disso, um risco maior de inadimplência. Isso ocorre porque o aumento da taxa de juros induz a atração de projetos mais arriscados para serem financiados⁵¹ (seleção adversa), estimulando o não cumprimento das obrigações contratuais (risco moral).

A situação descrita acima é típica de mercados com uma distribuição assimétrica de informações⁵² entre tomadores e ofertantes de crédito, o que potencializa os riscos das transações financeiras. Não é ótimo para o banco realizar novos empréstimos a taxas elevadas (acima da taxa de equilíbrio), equilibrar o mercado e suprir toda a demanda por crédito, pois, a partir de um determinado patamar, os custos do crédito podem gerar uma

⁵⁰ Estes autores fazem parte da escola novo-keynesiana, que deu origem ao conceito de assimetria de informações.

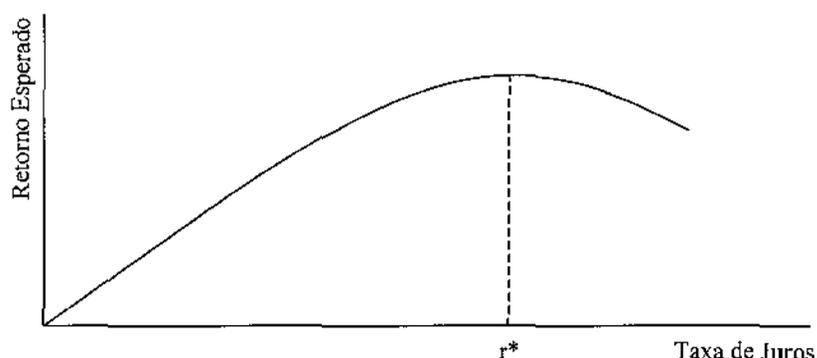
⁵¹ A premissa do modelo é de que existe uma correlação positiva entre a rentabilidade do projeto a ser financiado e o seu respectivo risco, isto é, projetos seguros têm baixa rentabilidade, ao passo que os arriscados são altamente rendosos.

⁵² Assimetria de informações caracteriza uma situação na qual alguns agentes econômicos são mais bem informados sobre aspectos relevantes de um objeto de contratação do que outros, e são conscientes dessa vantagem informativa.

maior inadimplência e, conseqüentemente, perdas superiores aos ganhos extras proporcionados pela elevação da taxa de juros, podendo comprometer a qualidade da carteira do banco. Assim, os bancos estabelecem limites para a taxa de juros e, com isso, racionam o crédito.

Em função do problema de assimetria de informações, os bancos não conseguem identificar os bons e maus pagadores e, por isso, necessitam de indicadores que de algum modo discrimine ambos. A curva de demanda por empréstimos a diferentes taxas de juros, como a observada no gráfico 7, pode ajudar a análise dos tipos de tomadores de empréstimos. À medida que aumenta a taxa de juros, aumenta o risco médio dos projetos e reduz o retorno esperado dos bancos. Isso porque somente as empresas capazes de gerar uma alta rentabilidade (suficiente para cobrir as elevadas taxas de juros) terão disposição para contrair empréstimos a taxas tão elevadas e, de acordo com esse modelo (ver nota de rodapé nº 51), projetos com alto retorno estão associados a riscos igualmente altos; do ponto de vista dos bancos, significam empresas menos propensas a pagar seus saldos devedores.

Gráfico 7 – Existe uma taxa de juros que maximiza o retorno esperado para o banco



Fonte: Stiglitz & Weiss (1981).

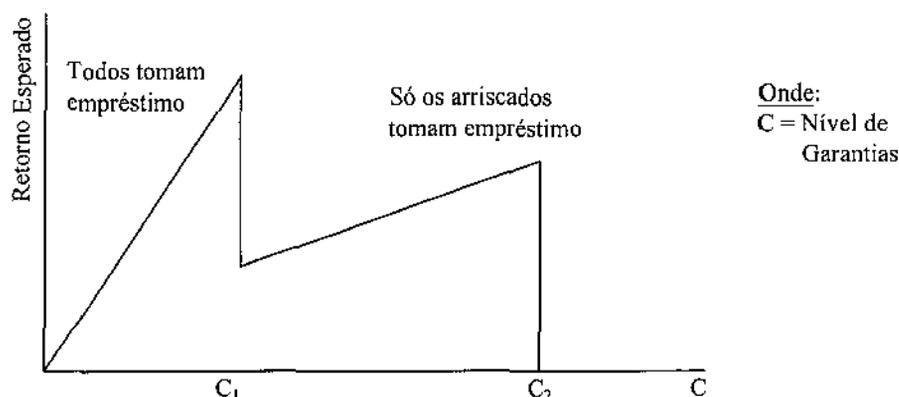
O retorno esperado do banco pode ser maximizado a uma taxa de juros menor do que aquela que equilibraria demanda e oferta no mercado de crédito. O retorno pode, inclusive, diminuir a partir desse ponto. A taxa de juros que maximiza o retorno esperado pelo banco é a r^* e a essa taxa, a demanda por crédito pode superar a oferta. Não fosse pela assimetria de informações, a taxa de juros aumentaria de modo a igualar

oferta e demanda. Contudo, alcançado o ponto de maximização dos lucros, o ofertante deixa de aumentar a taxa de juros para evitar uma queda da qualidade da carteira e parte da demanda passa a não ser atendida. Como observado no gráfico, novos empréstimos acima da taxa r^* reduziriam o retorno esperado dos bancos e, por isso, nenhuma empresa disposta a tomar empréstimos a taxas superiores a r^* conseguiria fazê-lo, ainda que fossem empresas idênticas àquelas que tomaram empréstimos a taxas iguais ou inferiores a r^* . Desse modo, o mercado encontra-se em equilíbrio com racionamento de crédito.

O modelo de Stiglitz e Weiss também considera as exigências de garantias como fator importante do contrato de empréstimo. De acordo com ele, existe um nível ótimo de exigências requerido para a liberação de crédito e que maximiza o retorno dos bancos, o que também afeta o comportamento e a distribuição dos tomadores de empréstimos. A exigência de garantias e a disponibilidade de informações sobre o futuro credor e o projeto a ser financiado estão em uma correlação inversa. Quanto mais informações, melhor a avaliação de risco, maior a possibilidade de prevê-lo e menores as exigências de garantias. A hipótese adotada é a de que empreendedores mais arriscados obtêm retornos mais altos e, portanto, possuem mais garantias e patrimônio para demonstrar; por outro lado, empreendedores mais conservadores (e menos propensos ao risco) têm rentabilidade relativamente menor e, por isso, menos garantias para comprovar.

A figura a seguir demonstra que a maior exigência por comprovação de garantias gera seleção adversa no mercado de crédito, assim como o aumento da taxa de juros.

Gráfico 8 – Nível ótimo de garantias (C)



Fonte: Stiglitz e Weiss (1981).

Suponha a existência de dois grupos de tomadores de empréstimos, o grupo ‘seguro’ e o grupo ‘arriscado’, que tomarão empréstimos aos níveis de garantias C_1 e C_2 , respectivamente, sendo $C_1 < C_2$. Quando o nível de garantias aumenta acima do nível de C_1 , o *mix* de tomadores muda: os de baixo risco, possuidores de menos garantias reais, desistem de tomar empréstimo, dando lugar aos mais arriscados, capazes de apresentar garantias até o nível C_2 , que, como pode ser observado na figura, constitui a parte na qual o retorno esperado do banco é menor.

A utilização de garantias em operações de crédito pode ser interpretada como a tentativa de verificar a qualidade do projeto a ser financiado pela disposição do potencial tomador de crédito em oferecer garantias e, com isso, correr um risco adicional ao do projeto. A avaliação da qualidade do empréstimo, na perspectiva do banco, leva em conta a disposição do empreendedor de correr riscos por meio de recursos próprios investidos e arcar com os prejuízos em caso de insucesso do projeto (perdas das garantias oferecidas) e, mais importante, a perda da reputação (‘nome sujo’) e a conseqüente exclusão do acesso ao crédito no futuro. Assim, as garantias de crédito e o capital próprio podem ser utilizados como mecanismos disciplinadores (incentivos para comportamentos menos arriscados)⁵³.

⁵³ *Risco de Crédito e Garantias: A Proposta de um Sistema Nacional de Garantias*, Santos.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, A. G. Sistemas de Garantia. In: SANTOS, A. C. (org.) *Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*, SEBRAE, 2004.

BEDÊ, M. A. Gargalos no financiamento dos pequenos negócios no Brasil. In: SANTOS, C. A. (org.) *Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*, SEBRAE, 2004.

CARVALHO, C. E. & ABRAMOVAY, R. O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro. In: SANTOS, C. A. (org.) *Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*, SEBRAE, 2004.

FARHI, M. Crédito, mercado de capitais e perspectivas de crescimento. In: *Política Econômica em Foco n° 2*, Boletim semestral do CECON do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, SP, pp. 40-53, setembro/dezembro de 2003.

GORAYEB, D. S. Políticas para aglomerações setoriais de pequenas empresas: algumas reflexões. Tese de Mestrado – IE-Unicamp, Campinas, 2002.

IBGE, *As Micro e Pequenas Empresas Comerciais e de Serviços no Brasil 2001*, Estudos e Pesquisas - Informação Econômica, n. 1, Rio de Janeiro, 2003.

IEDI, Concorrência e fatores que influenciam o custo do crédito. In: *Além da Taxa Selic*, Carta IEDI n. 59, publicada em 23/06/2003, disponível em www.iedi.org.br. Acesso em 28.set.2007.

MORAIS, J. M. Crédito Bancário no Brasil: participação das pequenas empresas e condições de acesso, *Série Desarrollo Productivo – CEPAL*, Brasília, novembro de 2005.

QUICK, B. et alli. Microcrédito. In: SANTOS, C. A. (org.) *Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*, SEBRAE, 2004.

SANTOS, C. A. *Risco de crédito e garantias: a proposta de um Sistema Nacional de Garantias*.

SEBRAE-SP, *A questão do financiamento nas MPes do Estado de São Paulo*, Pesquisas Econômicas, 1999.

SEBRAE, *Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil*, Relatório de Pesquisa, Brasília, agosto de 2004.

SEBRAE-SP, *O financiamento das MPes no Estado de São Paulo*, Sondagem de opinião, 2004.

SEBRAE, *Boletim Estatístico de micro e pequenas empresas*, Observatório Sebrae, 1º semestre de 2005.

SOUZA, M. C. A. F. *Pequenas e médias empresas na reestruturação industrial*, Tese de Doutorado – UNICAMP/IE, Campinas, SP, 1993.

SOUZA, M. C. A. F. e SUZIGAN, W. et alli. *Inserção competitiva das empresas de pequeno porte*, MICT, UNICAMP/IE, Campinas, SP, 1998.

STIGLITZ, J. & WEISS, A. *Credit rationing in markets with imperfect information*. In: *American Economic Review*, vol. 71, pp. 393-410, 1981.

TASIC, I. A. B. *Crédito às micro e pequenas empresas, assimetria de informação e análise da realidade brasileira*, Monografia USP/FEA, São Paulo, SP, 2004.