

Microcrédito

Estudo Especial nº 79/2020 – Divulgado originalmente como boxe do Relatório de Economia Bancária (2019)

A democratização do acesso ao crédito é um dos principais objetivos do Banco Central do Brasil (BCB) para os próximos anos. O microcrédito é um importante instrumento para a inclusão financeira, e seu fortalecimento tem sido objeto dos esforços desta autarquia desde 1999.

Os microempreendedores e as microempresas beneficiários dessas operações, em que pese sua importância econômica¹, enfrentam limitações estruturais de acesso ao mercado de crédito devido à elevada assimetria de informação entre os empreendimentos e as instituições financeiras, à escassez de garantias e à maior vulnerabilidade, característica dos micronegócios.

Este estudo apresenta, de forma sumária, os conceitos, a evolução do microcrédito amplo e do microcrédito produtivo orientado, bem como as ações em curso para o desenvolvimento da oferta de crédito produtivo aos microempreendedores e microempresas.

Evolução institucional

O desenvolvimento do ambiente institucional do microcrédito pode ser dividido em cinco fases, sumarizadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução institucional do microcrédito

| | |
|-----------|--|
| 1972-1988 | Concessão de microcrédito exclusivamente por meio de organizações não governamentais, que priorizavam o fomento do segmento em relação ao retorno financeiro do crédito concedido. |
| 1989-1997 | Início da concessão do microcrédito por governos municipais por meio de programas de suas secretarias de trabalho. |
| 1998-2002 | Início da regulação do microcrédito. Criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, instituições financeiras no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Criação da qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público para as entidades sociais – sem finalidade lucrativa e de natureza privada – originadoras de crédito fora do sistema financeiro formal. |
| 2003-2018 | Direcionamento do crédito. Criação do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado. Ajustes normativos, definindo o foco exclusivamente nas atividades produtivas e ajustando a metodologia das operações. Priorização dos segmentos de baixa renda. |
| 2019 - | Redefinição do microcrédito como conjunto de 71 modalidades de operações de crédito para um público-alvo estabelecido. Inclusão do estímulo ao microcrédito como um dos objetivos da Agenda BC#. Aperfeiçoamentos normativos para a redução dos custos de originação. Incorporação de novas tecnologias e entidades especializadas. Desenvolvimento do Sistema Nacional de Garantias. Desenvolvimento do Programa de Simplificação do Acesso a Produtos e Serviços Financeiros para microempreendedores individuais e microempresas. |

A Tabela 2 apresenta as medidas de iniciativa do governo federal para o aperfeiçoamento do quadro normativo do microcrédito produtivo orientado, adotadas por meio da Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, que alterou a Lei 13.636, de 20 de março de 2018.

¹ Segundo dados da Receita Federal do Brasil (RFB), em fevereiro de 2020, os microempreendedores individuais e microempresas correspondiam a 85,4% do total das empresas brasileiras. Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), esses microempreendedores individuais e microempresas, em conjunto com as empresas de pequeno porte, foram responsáveis por 55% dos postos de trabalho formais do país em 2016. A eles se somam os empreendimentos informais que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), totalizam 810 mil empresas (19% do total de empregadores) e 19,1 milhões de empreendedores (78% dos trabalhadores por conta própria), que não possuíam, em fevereiro de 2020, inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).



Tabela 2 – Modificações normativas introduzidas pela Lei 13.999/2020

| Objetivos | Modificações normativas |
|---|--|
| Alinhamento de políticas públicas. Continuidade do suporte em todas as fases do desenvolvimento das microempresas. | Alinhamento dos limites de renda ou faturamento anuais estabelecidos para os beneficiários do microcrédito produtivo orientado aos limites estabelecidos para a definição legal de microempresa no <i>Estatuto das Micro e Pequenas Empresas</i> . |
| Redução de custos de originação, considerando as novas tecnologias. | Eliminação da obrigatoriedade de contato presencial da instituição de crédito com o microempreendedor. |
| Maior clareza normativa. Redução de custos pelos ganhos de escala. Aumento da qualidade da orientação aos empreendedores. | Inclusão, no rol de entidades autorizadas a participar ou operar no microcrédito, das pessoas jurídicas especializadas no apoio, fomento ou orientação às atividades produtivas objeto do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado. |
| Redução da ociosidade dos recursos direcionados para aplicação em operações de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO) – exigibilidade sobre depósitos à vista. | Autorização ao Conselho Monetário Nacional (CMN) para estabelecer custos financeiros em razão da aplicação insuficiente de recursos em microcrédito. |
| Melhoria do ambiente concorrencial. Ajuste seletivo da repartição da contribuição do Sistema Financeiro Nacional à democratização do crédito e à inclusão financeira. | Autorização ao CMN para isentar parte das instituições financeiras do cumprimento do direcionamento dos depósitos à vista para as operações de MPO, com base em critérios de proporcionalidade e de eficiência. |

Em síntese, o arcabouço institucional do microcrédito evoluiu de um ambiente inicial não regulado e restritivo ao ambiente atual, no qual coexistem uma pluralidade de agentes, propósitos, fontes de recursos e níveis de regulação. Em suas origens, o microcrédito era limitado à atuação de entidades não governamentais, à margem do sistema financeiro e exclusivamente focadas na inclusão produtiva de segmentos desfavorecidos. Hoje, a evolução da regulação visa ao crescimento quantitativo e qualitativo do segmento por meio da ação coordenada de entidades públicas, privadas e não governamentais. A integração da diversidade de objetivos (lucratividade, sustentabilidade, inclusão social, produtiva e financeira) é o desafio a ser enfrentado pelo aperfeiçoamento normativo e pela articulação institucional.

Microcrédito amplo

São operações de microcrédito amplo, para fins de classificação no Sistema de Informações de Crédito (SCR) do BCB, aquelas realizadas para financiamento de atividades produtivas de pessoas naturais ou jurídicas, organizadas de forma individual ou coletiva, com renda ou receita bruta anual de até R\$200.000,00 (duzentos mil reais)².

O microcrédito amplo se distribui em 71 das 98 modalidades de crédito previstas no SCR³. Em dezembro de 2019, a carteira ativa desse conjunto de modalidades somava R\$75,2 bilhões, sendo a maioria dos clientes pessoas naturais, que representavam 72% dos titulares e 79% da carteira ativa das operações. As modalidades mais representativas quanto à participação na carteira ativa total foram as operações de crédito rural destinadas a investimento (51,4%)⁴, as operações de crédito rural destinadas ao custeio (8,5%) e as

2 Este é o limite em vigor nos termos da Resolução 4.713, de 28 de março de 2019, que regulamentou o valor estabelecido pela Lei 13.636/2018. Entretanto, esse limite foi alterado pela Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, que o equiparou ao mesmo limite legal estabelecido pela Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, para enquadramento dos empreendimentos na categoria de microempresa, atualmente fixado em R\$360 mil. Todavia, considerando que a referida lei não havia sido promulgada até 31 de março de 2020, data de fechamento do Relatório de Economia Bancária de 2019, foi adotado o limite vigente na Resolução 4.713/2019 do Conselho Monetário Nacional (CMN).

3 A seleção das modalidades de crédito destinadas tipicamente ao financiamento de finalidades produtivas foi realizada em consenso técnico em grupo com a participação de especialistas do BCB e das associações representativas das instituições financeiras, com a aplicação dos limites de renda e faturamento estabelecidos pela Resolução 4.713/2019.

4 Nesse valor, inclui-se o Microcrédito Produtivo Rural, integrante do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Trata-se de linha de crédito direcionada, financiada com recursos da exigibilidade sobre depósitos bancários, com taxa bastante reduzida, de 0,5% ao ano, e limites de crédito de R\$5 mil por tomador ou de R\$15 mil por grupo familiar, quando obedecida a metodologia própria do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Com limites de crédito e taxa de juros preestabelecidos, a evolução quantitativa é determinada mais por critérios de política pública do que por condições de mercado, como ocorre com as linhas de crédito não direcionadas. Embora os limites de crédito no microcrédito produtivo rural sejam inferiores aos R\$21 mil estabelecidos para o microcrédito direcionado no PNMPO, as variações do limite dessa linha de crédito de alta demanda (em razão dos custos reduzidos) podem explicar os movimentos observados no *ticket* médio do período.



operações de microcrédito produtivo orientado destinadas a capital de giro (7,6%). Quando considerada a quantidade de clientes, as operações de microcrédito produtivo orientado destinadas a capital de giro foram a modalidade mais utilizada (28,3%), seguidas pelas operações de crédito rural destinadas a investimento (18,7%) e pelas operações relativas à aquisição de recebíveis pelas instituições financeiras (11,2%).

No período compreendido entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019⁵, observou-se uma redução de 4,1 bilhões (5,2%) no montante da carteira ativa das operações de microcrédito amplo e de 0,8 milhão (10,3%) no número de clientes (Tabela 3). A maior contribuição para a redução da carteira ativa foi dada pela redução nas modalidades de crédito rural para investimento e custeio (-R\$4,3 bilhões), seguida pela redução na carteira ativa de financiamento de projetos (-R\$922 milhões), compensadas apenas parcialmente pelo crescimento das operações de microcrédito produtivo orientado para capital de giro (R\$1,3 bilhão), de financiamento de infraestrutura e desenvolvimento (R\$563 milhões) e de financiamento da aquisição de bens, serviços, máquinas e equipamentos (R\$558 milhões). Caso sejam desconsideradas as operações de crédito rural, que obedecem à uma dinâmica própria da política de crédito agrícola, o valor da carteira ativa de microcrédito amplo se manteve estável⁶.

Quanto à participação relativa dos estratos de renda ou faturamento⁷ na carteira ativa, observou-se, no mesmo período, uma redução de 19,2% para 15,6% (-3,6 p.p.) na participação dos segmentos de renda ou faturamento inferior a dois salários mínimos em relação ao total. Em relação ao número de clientes, a participação desses segmentos passou de 33,6% em 2018 para 28,4% (-5,2 p.p.) em 2019.

Essas tendências podem refletir, além de aspectos regulatórios ligados à política de direcionamento do crédito rural, um aumento da aversão ao risco pelas instituições financeiras nas operações de microcrédito com os segmentos de menor renda. Vale mencionar, no entanto, que nos últimos anos vem se observando um crescimento acentuado nas operações de antecipação de recebíveis de arranjos de cartões para microempresas e microempreendedores, o que pode ter reduzido a demanda pelas linhas de microcrédito ofertadas por instituições financeiras.

Tabela 3 – Participação dos segmentos de renda/faturamento mensal no microcrédito amplo

| | Mês | Participação % | | | | | | Total |
|------------------------------|----------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------------|-------|
| | | Até 1 s.m. | De 1 s.m. a 2 s.m. | De 2 s.m. a 3 s.m. | De 3 s.m. a 5 s.m. | De 5 s.m. a 10 s.m. | De 10 s.m. ao limite legal | |
| Carteira ativa (R\$ bilhões) | Dez 2018 | 11,6 | 7,6 | 6,6 | 13,7 | 29,8 | 30,7 | 79,4 |
| | Dez 2019 | 8,4 | 7,2 | 6,6 | 13,7 | 32,4 | 31,8 | 75,3 |
| Clientes (milhões) | Dez 2018 | 17,3 | 16,3 | 10,4 | 15,1 | 23,4 | 17,5 | 7,9 |
| | Dez 2019 | 11,5 | 16,9 | 11,4 | 16,4 | 26,0 | 17,7 | 7,1 |

Quanto ao comportamento dos tomadores de crédito, observou-se no mesmo período uma relativa estabilidade da taxa de inadimplência na maioria das faixas de renda analisadas, embora com redução na

⁵ O período anterior a novembro de 2018 não foi analisado em razão de alterações metodológicas no envio dos dados ao SCR pelas instituições financeiras.

⁶ A carteira ativa de microcrédito amplo, desconsiderando as operações de crédito rural, variou de R\$25,5 bilhões em dezembro de 2018 para R\$25,6 bilhões em dezembro de 2019.

⁷ Foram adotadas, no Relatório de Economia Bancária de 2019, as faixas de renda em salários mínimos utilizadas no SCR para pessoa física e o limite estabelecido por lei para a renda de pessoa física de R\$200 mil, com treze salários anuais. Os limites estabelecidos para a análise da concessão de microcrédito para pessoas naturais foram mantidos para as pessoas jurídicas.



faixa mais baixa e na mais alta, levando a uma queda na taxa média (Tabela 4). Verifica-se uma significativa dispersão desse indicador entre as faixas de renda, com as faixas de menor renda apresentando índices superiores às demais.

As tendências observadas relativas à inadimplência e à redução na participação relativa à carteira total e ao total de clientes dos estratos de menor renda reforçam a necessidade de políticas regulatórias que promovam seu acesso ao mercado de crédito e de outros produtos financeiros que dependam da qualidade, confiabilidade e custo das informações disponíveis sobre os clientes.

Tabela 4 – Taxa média de inadimplência – Microcrédito amplo

| | Ano | Até 1 s.m. | De 1 s.m. a 2 s.m. | De 2 s.m. a 3 s.m. | De 3 s.m. a 5 s.m. | De 5 s.m. a 10 s.m. | De 10 s.m. ao limite legal | Média | % |
|---------------------|------|------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------------|-------|---|
| Inadimplência média | 2018 | 8,8 | 7,9 | 6,0 | 4,9 | 3,9 | 4,2 | 5,3 | |
| | 2019 | 7,3 | 7,9 | 6,3 | 4,9 | 3,8 | 3,7 | 4,7 | |

Microcrédito Produtivo Orientado

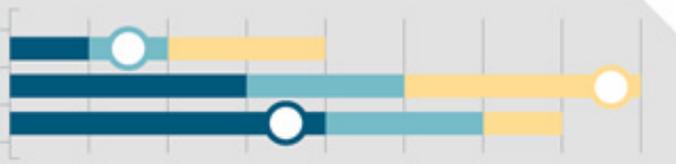
O conceito restrito de microcrédito corresponde às operações de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO), na forma do art. 3º da Resolução 4.713/2019. O MPO é uma forma de crédito direcionado: bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal devem destinar parte dos recursos dos depósitos à vista (correspondente a 2% da média dos saldos dos depósitos à vista captados por instituições bancárias)⁸. Além das exigências para enquadramento como microcrédito no conceito amplo, as operações de MPO devem atender a procedimentos e limites operacionais específicos, estabelecidos para atender às condições e vulnerabilidades próprias do microempreendedor. São exemplos a utilização de metodologia específica de concessão e controle, visando atender à maior necessidade de assistência técnica, acompanhamento especializado e proteção diferenciada. Para evitar o superendividamento ou condições abusivas, os limites operacionais são mais restritivos: o prazo das operações não pode ser inferior a 120 dias, e o somatório dos saldos devedores das operações de microcrédito produtivo não pode superar R\$21 mil na mesma instituição financeira e R\$80 mil em todo o sistema financeiro – excetuadas as operações de crédito habitacional. Além disso, a taxa de juros deve obedecer a um teto de 4% ao mês, e a taxa de abertura de crédito não deve superar o valor máximo de 3% do valor do crédito concedido.

No MPO, predominam as operações realizadas com pessoas naturais, que representaram 98% dos clientes, 97% da carteira ativa e 99% das operações realizadas em dezembro de 2019.

Em dezembro de 2019, o total das aplicações no âmbito do MPO alcançou R\$6,6 bilhões, o que corresponde a aproximadamente 9% do total do microcrédito amplo. Esse montante representa um crescimento de 1,6 bilhão (32%) em relação ao valor da carteira ativa em 2017.

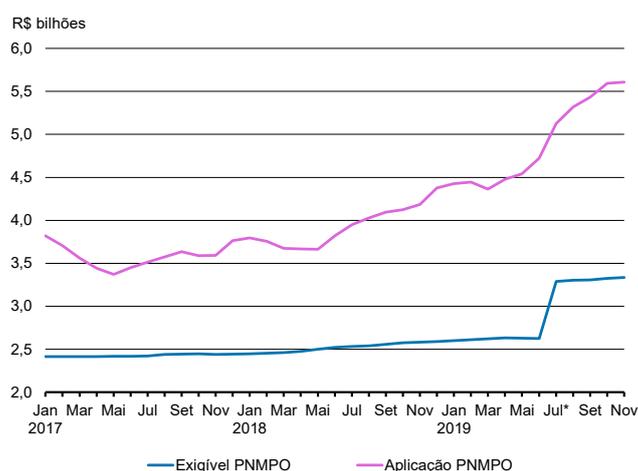
O cumprimento do direcionamento mostra diferenças consideráveis de conduta entre as instituições financeiras. Em dezembro de 2019, 98 instituições financeiras se enquadravam nos critérios de exigibilidade de recursos destinados ao MPO; dessas, 73 instituições, concentradas no segmento de bancos de pequeno porte, não destinaram recursos ou realizaram operações de Depósito Interfinanceiro Vinculado a Operações de Microfinanças (DIM). Por outro lado, alguns bancos públicos de atuação regional, um banco privado e treze cooperativas de crédito aplicam mais recursos que o valor máximo do direcionamento, que é de 2% dos depósitos à vista da instituição. Assim, parte substancial da carteira de MPO do Sistema Financeiro Nacional (SFN) é constituída de forma voluntária, independentemente da natureza mandatária do direcionamento. Em 2019, repetindo o mesmo padrão dos dois anos anteriores, o saldo global de aplicação correspondeu a

⁸ Conforme art. 6º da Resolução 4.713/2019, “as cooperativas de crédito estão dispensadas do cumprimento do direcionamento”.



168% da exigibilidade. Por outro lado, 8% do total exigível estava depositado sem remuneração no BCB em dezembro de 2019. No total, os valores destinados ao MPO têm sido crescentes e superiores aos valores mínimos exigíveis (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Aplicações e exigível¹¹
Microcrédito produtivo orientado (MPO)



¹¹ Em julho de 2019, com o início da vigência da Resolução no 4.713-2019, não passou a não ser mais permitida a dedução dos valores das operações destinadas ao consumo para o cumprimento da exigibilidade, o que elevou o montante de crédito direcionado às operações de microcrédito produtivo orientado.

A Tabela 5 mostra a participação dos segmentos de renda no MPO nos meses de dezembro de 2017, 2018 e 2019. Observa-se que a maior frequência dos clientes do microcrédito produtivo orientado concentrou-se na faixa de renda de 1 a 2 salários mínimos, enquanto o principal segmento de renda relativo à participação na carteira ativa foi o segmento de renda de 3 a 5 salários mínimos.

Tabela 5 – Participação dos segmentos de renda no MPO

| | Mês | Participação % | | | | | | Total |
|------------------------------|----------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------------|---------|
| | | Até 1 s.m. | De 1 s.m. a 2 s.m. | De 2 s.m. a 3 s.m. | De 3 s.m. a 5 s.m. | De 5 s.m. a 10 s.m. | De 10 s.m. ao limite legal | |
| Carteira ativa (R\$ bilhões) | Dez 2017 | 12,5 | 20,4 | 15,7 | 27,0 | 19,8 | 4,7 | 5,0 |
| | Dez 2018 | 7,8 | 20,8 | 16,6 | 27,8 | 21,7 | 5,3 | 5,4 |
| | Dez 2019 | 6,1 | 19,6 | 17,2 | 28,1 | 23,0 | 6,0 | 6,6 |
| Clientes (milhares) | Dez 2017 | 16,9 | 28,5 | 17,2 | 22,3 | 12,5 | 2,6 | 1.141,2 |
| | Dez 2018 | 12,5 | 30,2 | 17,9 | 22,8 | 13,6 | 3,1 | 1.126,6 |
| | Dez 2019 | 10,8 | 29,0 | 18,8 | 23,3 | 14,5 | 3,6 | 1.128,3 |

Seguindo padrão análogo ao do microcrédito amplo, as faixas de menor renda (até 2 s.m.) apresentaram queda nos indicadores relativos às operações de microcrédito produtivo orientado no período analisado. As faixas de renda até dois salários mínimos tiveram queda de 45,4% para 39,8% (-5,6 p.p.) em sua participação no número total de clientes. O dado sugere o deslocamento da concessão de microcrédito produtivo orientado para faixas de renda menos vulneráveis.

Houve uma significativa redução da taxa de inadimplência em todos os segmentos de renda (Tabela 6). Em 2019, a taxa de inadimplência das operações de MPO foi inferior à média do SFN naquele ano (3,0%). Tais dados sugerem uma melhor seleção dos tomadores de crédito pelas instituições financeiras que concedem o MPO e podem indicar a eficácia da metodologia específica exigida para essa modalidade. Embora essa metodologia possa aumentar o custo de originação e acompanhamento das operações, esse custo pode



ser bastante atenuado graças aos avanços tecnológicos e à crescente digitalização do relacionamento com os clientes, com efeito final positivo no resultado financeiro das instituições. A tecnologia também pode, ao viabilizar a redução dos custos de transação, aumentar a qualidade das informações sobre os potenciais clientes, ampliar o acesso à assistência técnica e à educação financeira, e evitar que a maior seletividade ocorra em prejuízo dos extratos mais vulneráveis.

Tabela 6 – Taxa média de inadimplência – MPO

| | Ano | Até 1 s.m. | De 1 s.m. a 2 s.m. | De 2 s.m. a 3 s.m. | De 3 s.m. a 5 s.m. | De 5 s.m. a 10 s.m. | De 10 s.m. ao limite legal | Média |
|---------------------|------|------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------------|-------|
| Inadimplência média | 2017 | 7,9 | 6,1 | 5,3 | 4,7 | 4,5 | 3,8 | 5,4 |
| | 2018 | 5,1 | 4,4 | 3,5 | 2,7 | 2,4 | 2,6 | 3,3 |
| | 2019 | 4,9 | 3,9 | 2,9 | 2,3 | 1,9 | 1,9 | 2,8 |

Considerações finais

O microcrédito é um importante instrumento para a inclusão financeira e produtiva. A expansão quantitativa e qualitativa do microcrédito é uma prioridade do BCB e integra a Agenda BC#, que guiará as ações da Instituição nos próximos anos.

O aperfeiçoamento da regulação, incorporando as novas tecnologias, permitirá uma significativa redução dos custos de originação das operações de microcrédito. A redução dos custos operacionais, aliada ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Garantias, incentivam a ampliação da oferta de crédito para os microempreendedores e microempresas, essencial para o desenvolvimento do segmento, que representa a maioria das empresas e abriga a maioria dos postos de trabalho do país.