

DOS SISTEMAS DE MICROCRÉDITO NA LUSOFONIA: PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Luís Pedro Fernandes

ABSTRACT: This paper provides an overview of microcredit in the Portuguese-speaking world. We have chosen to limit our study to Portugal, Brazil, Angola and Mozambique, and we begin our analysis with a brief framework of microcredit, as thought by Yunus in Bangladesh in 1970. Then, we continue with an analysis of several agents involved in the microcredit market, in the Portuguese-speaking jurisdictions. We also approach some common issues related to the cost of microcredit projects. Finally, we propose a regulatory system able to ensure the main goals of microcredit. We conclude that microcredit might be adapted to the Portuguese-speaking countries' reality and that the success achieved in Bangladesh may be a result of a significant difference between the social realities in question.

SUMÁRIO: 1. Introdução, delimitação temática e metodologia. 2. Os agentes no microcrédito. 2.1. A procura. 2.2. A oferta. 2.3. Os recursos disponíveis. 3. Microcrédito: até quanto e até quando. 3.1. Os valores ajustados à realidade. 3.2. O acompanhamento dos projetos: um custo (in)suportável. 3.3. Microcrédito: a solução ou mais um problema?. 4. A regulação de um microcrédito sustentável. 5. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO, DELIMITAÇÃO TEMÁTICA E METODOLOGIA

Este foi um tema que desde cedo despertou a nossa curiosidade por parecer, à primeira vista, uma solução com um grau de viabilidade considerável e com um passado bem-sucedido, mas sem a correspondência devida no panorama lusófono, especialmente no âmbito do combate à pobreza.

O Microcrédito teve a sua época embrionária em 1976 com Yunus, no Bangladesh. Surgiu, inicialmente, como resposta à pobreza nos países subdesenvolvidos que, embora tivessem uma grande percentagem da população capaz de gerar o seu próprio emprego e envolvida em microemprendimentos, continuavam a viver em condições de pobreza extrema, porque os mais pobres não

tenham acesso ao crédito nem a outros produtos financeiros que lhes permitissem alavancar a sua atividade e expandir o seu negócio¹.

Muhammad Yunus era, na época, professor universitário no Bangladesh e, apercebendo-se da necessidade da população em ter acesso ao crédito, decidiu emprestar 27 dólares a 42 mulheres. Estas mulheres não conseguiam sair da situação de pobreza em que se encontravam por serem reféns dos empréstimos de agiotas. Então, Yunus decidiu ajudar aquelas pessoas que se encontravam excluídas do mercado de crédito tradicional. Esta relação assentava sobretudo na confiança, não lhes sendo exigida qualquer garantia para assegurar o cumprimento das obrigações. O resultado foi muito positivo e a percentagem de cumprimento situou-se perto dos 100%. Percebeu-se que aquelas pessoas que estavam excluídas do sistema bancário comum não ofereciam um risco maior que as outras.

Propusemo-nos, então, a compreender o motivo pelo qual o microcrédito não tem o mesmo sucesso em todos os países. A explicação é relativamente simples: se mudam os problemas, mudam as soluções. A pobreza do Bangladesh de 1970 não é igual à pobreza de Portugal pós crise de 2009, por exemplo. Então, a forma como se deve combater essa pobreza deve também sofrer alterações e ser adaptada da melhor forma possível e ainda assim a sua probabilidade de ser sucesso pode ser consideravelmente mais baixa.

No nosso estudo cingir-nos-emos a analisar os sistemas de microcrédito e, embora sejam feitas referências pontuais às microfinanças, não será este o escopo da nossa análise.

Por outro lado, delimitamos em termos geográficos a nossa análise a alguns países da lusofonia: Portugal, Brasil, Moçambique e Angola. A sua escolha deveu-se ao facto de serem os quatro maiores países da lusofonia.

Aquilo a que nos propomos fazer é apenas uma análise dos sistemas de microcrédito de cada um dos países em questão e identificar as principais falhas, assim como apresentar algumas soluções possíveis.

No nosso estudo iremos analisar a forma como o microcrédito foi transposto para a realidade lusófona. Através da contextualização económica tentamos perceber não só o atual funcionamento dos sistemas de microcrédito mas também eventuais melhorias e inovações que possam ser introduzidas. A informação recolhida vem sobretudo da internet e por isso foi redobrado o cuidado na seleção da mesma.

1 V. Soares & Sobrinho, 2008.

Os bancos centrais dos países lusófonos disponibilizam nos seus *sites* o enquadramento legislativo e, em alguns casos, as medidas de incentivo ao microcrédito. Aqui a informação encontra-se normalmente processada e trabalhada em demasia, o que nem sempre nos permite entrever a filosofia e a motivação subjacente à mesma. Por isso, procurámos tanto quanto possível diversificar as nossas fontes, recorrendo a teses universitárias e aos artigos publicados nesta área.

2. OS AGENTES

2.1. A procura

O primeiro capítulo do nosso trabalho é dedicado aos agentes envolvidos nos sistemas e no mercado do Microcrédito. A grande inovação de Yunus e da sua ideia de microcrédito face ao que acontecia nos sistemas capitalistas comuns é a atribuição de crédito ao trabalho e não ao capital. Isto é, a política do *Grameen Bank* foi conceder crédito aos que tinham a mão-de-obra e aos projetos – àqueles que, por não conseguirem o capital necessário ao crédito, ficavam reféns daqueles que o tinham. Assim, os detentores do capital sugavam-lhes a capacidade produtiva, com a imposição de taxas de juros diárias que não lhes permitiam auferir rendimentos suficientes para transporem o limiar da pobreza em que se encontravam². A filosofia de *Yunus* assentava na ideia de que as pessoas são pobres porque não são financeiramente autónomas e não por preguiça ou falta de inteligência. Apoiado nisto, defendeu o direito ao crédito como um direito que deve ser reconhecido a qualquer pessoa.

Ao contrário do que aconteceu no Bangladesh de 1970, na lusofonia o microcrédito não tem como principais destinatários apenas aqueles que se encontram excluídos do sistema bancário comum. O público-alvo deste microcrédito moderno são aqueles que se encontram numa situação social de difícil acesso ao crédito. Ou seja, em regra, há uma população ainda mais pobre que continua excluída do acesso ao crédito e à qual nem o microcrédito chega e possivelmente nunca chegará. O combate a este tipo de pobreza passará por outras vias. Há inclusive casos, como Portugal, em que não é concedido microcrédito a pessoas que tenham incidentes bancários ativos registados no Banco de Portugal³. Este facto permite desde logo identificar uma distinção entre os

2 Costa, 2010: 3.

3 Esta informação está disponível no site da ANDC, em <http://www.microcredito.com.pt>.

agentes do microcrédito tal como foi idealizado por Yunus e aqueloutro que existe hoje na lusofonia.

Ora, analisando os sistemas dos países escolhidos para o nosso estudo, destrinchamos desde logo uma outra diferença em relação ao sistema inicialmente pensado por Yunus. Hoje, o microcrédito destina-se também a pessoas coletivas⁴: na nossa opinião, uma forçosa adaptação do conceito à realidade atual. No Bangladesh de 1970 não se concebia a ideia de existirem pessoas coletivas que necessitassem tanto de crédito como aquelas que existem hoje, sobretudo em Portugal e no Brasil. Cremos que isto se deve ao facto de o desenvolvimento das economias estar intimamente ligado com o aumento da regulação dos vários sectores e consequente criação de barreiras à entrada no mercado, o que implica, por via de regra, custos elevados para aqueles que começam a sua atividade. Também se deve à própria evolução do tecido económico à medida que o desenvolvimento económico cresce, incluindo o crescendo da institucionalização e formalização das economias (com os custos inerentes, designadamente de transação e de busca de informação). Desta forma, o microcrédito funciona como força de arranque para os novos projetos, ainda que desenvolvidos por pessoas coletivas e que de outra forma não passariam disso: projetos.

O facto de haver crédito de baixo valor concedido pelas instituições bancárias poderia levar-nos a concluir que o microcrédito se destina a todos, com exceção daqueles que pela sua situação de grave carência económica se encontram totalmente excluídos do sistema de crédito. Mas não é assim. O simples crédito de baixo valor não é, para efeitos deste trabalho, qualificável como microcrédito. Entendemos que microcréditos são apenas os créditos de baixo valor destinados a desenvolver as fontes produtoras de uma camada da população que tem dificuldades em encontrar financiamento com recurso ao sistema bancário comum.

O público a que se destina o microcrédito valoriza mais o acesso a esse instrumento financeiro do que o custo que lhe está associado: os juros. Todavia, resulta evidente da relação que se estabelece que estes não devem ser incompatíveis para a manutenção da sua fonte produtora. São igualmente capazes de suportar, em regra, taxas de juro superiores.

4 Cf. artigo 2.º do Aviso 07/2011, de 15 de julho do Banco Nacional de Angola. Artigo 1.º do Decreto n.º 57/2004, de 17 de outubro (Moçambique). Artigo 1.º, p. 1, da Lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005, do Brasil.

Em Portugal, o microcrédito atribuído com a intervenção da Associação Nacional de Direito ao Crédito destina-se à população excluída do mercado de crédito comum e com projetos empreendedores⁵. Por outro lado, as Sociedades Financeiras de Microcrédito, com escopo comercial, e que se encontram previstas no Decreto-Lei n.º 12/2010, de 19 de fevereiro, concedem crédito a mutuários cujo perfil de risco lhes dificulte o acesso ao mercado de crédito tradicional – Portaria n.º 1315/2010, artigo 1.º, n.º 1. Em muitos casos, o público-alvo quer numas, quer noutras, coincide, embora acreditemos que as Sociedades Financeiras de Microcrédito consigam alcançar um maior número de destinatários.

No Brasil, existem vários programas direcionados para o microcrédito, alguns deles regionais, outros com um âmbito de aplicação nacional, como o Plano Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, que se destina a conceder crédito para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade económica – Lei 11.110, de 25 de abril de 2005.

Em Angola, o microcrédito iniciou o seu percurso em 1999 com o Programa Nacional de Microcrédito, resultante da coordenação entre o Ministério da Família e Promoção da Mulher e o Banco Nacional de Angola e destinava-se inicialmente às famílias vítimas da guerra. Atualmente, com a consagração legal das Sociedades Financeiras de Microcrédito, destina-se ao público em geral, existindo distinção entre o crédito ao investimento e ao consumo, nos termos do artigo 2.º do Aviso 57/2011, do Banco Nacional de Angola.

Em Moçambique, a conjuntura do microcrédito é semelhante à angolana. Ou seja, destina-se a um público relativamente mais amplo que o normal do microcrédito⁶, tal como concebido por Yunus, e é concedido por qualquer operador de microcrédito. Reveste uma natureza sobretudo privada e por isso há uma camada da população mais pobre que se encontra excluída, pelo risco que apresenta.

O microcrédito, como foi inicialmente concebido, destinava-se ao sector mais pobre da população, àqueles que, embora tivessem força produtora e

5 Informação disponível no site da ANDC – www.microcredito.pt.

6 Veja-se a definição de crédito para efeitos do regulamento das microfinanças – artigo 1.º, n.º 4, Regulamento das Microfinanças.

empreendedorismo, se encontravam reféns de um sistema bancário paralelo, formado por agiotas.

Hoje, em regra, esse sector não possui aquela outra capacidade produtiva, sobretudo nas áreas de maior desenvolvimento económico. Por vezes, assistimos àquilo a que comumente se chama de subsidi dependência. Isto é, aquelas pessoas que se assemelham aos destinatários iniciais do microcrédito no Bangladesh da década de 70 têm, agora, uma outra fonte de rendimento. No entanto, nas zonas economicamente pouco desenvolvidas ainda se entrevê uma camada social que, embora viva em condições precárias e com um nível de pobreza significativo, ainda reúne as características daqueles para quem foi idealizado o microcrédito, porque necessitam do seu empreendedorismo para sobreviver.

Exemplos de áreas que se enquadram nesta moldura seriam, por exemplo, as zonas rurais dos países africanos e as regiões isoladas do Brasil ou de Portugal. Daqui surge uma nova condicionante para o sucesso do microcrédito: o estado de desenvolvimento e proteção do Estado Social. Percebe-se que há uma relação inversamente proporcional entre a capacidade que um Estado tem de responder às necessidades da sua população mais desfavorecida e a predisposição que essa mesma população tem para gerar a sua própria fonte de rendimento.

Admitimos, por isso, que os destinatários do microcrédito devem ser aqueles que não conseguem assegurar a sua fonte produtora, mas cujas dificuldades assentam sobretudo na falta de capital. Ou seja, destina-se àqueles que, sendo pobres demonstram capacidade, ainda que potencial, para gerar o seu próprio rendimento. Da mesma forma, destina-se a pessoas coletivas que precisam de capital para iniciarem a sua atividade ou para investirem uma atividade já iniciada com o intuito de expandir o seu negócio.

2.2. A oferta

Em Portugal, foram criadas, pelo Decreto-Lei n.º 12/2010, as Sociedades Financeiras de Microcrédito. As sociedades financeiras de microcrédito têm por objeto a concessão de crédito de montantes reduzidos a particulares e a empresas que pretendam desenvolver uma determinada atividade económica, bem como o aconselhamento dos mutuários e o acompanhamento dos projetos financiados. As sociedades financeiras de microcrédito devem ser constituídas com um capital social mínimo de 1 milhão de euros e podem conceder microcréditos até ao valor máximo de 25.000 euros por

mutuário.⁷ Nos termos do artigo 8.º do RGIC, não estão habilitadas a receber depósitos. Por isso, à partida, os seus fundos serão captados junto de outras instituições financeiras, funcionando como intermediários especializados no sector do microcrédito. Até hoje não há notícia de que tenha sido criada qualquer Sociedade Financeira de Microcrédito em Portugal.

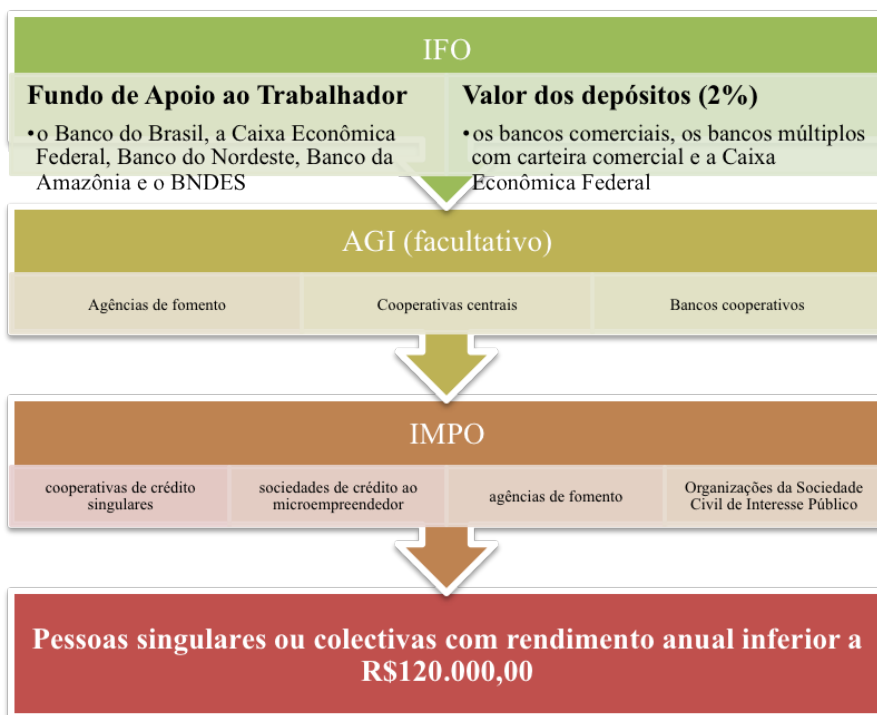
Foi ainda criado em 2010 o Programa Nacional de Microcrédito, no âmbito do PADES (Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social). Foram disponibilizados € 15.000.000 destinados a fomentar a criação de emprego e o empreendedorismo entre as populações com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, promovendo o desenvolvimento de atividades por conta própria. Para tal, podem ser concedidos empréstimos de baixo valor, até € 25.000, para aquelas pessoas que não o conseguem junto de instituições financeiras⁸.

No Brasil, o microcrédito, previsto no Plano Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, assume a estrutura piramidal, sendo concedido por Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado, que podem revestir a forma de Cooperativas Singulares, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, Agências de Fomento e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Por sua vez, estas entidades podem captar recursos junto das Instituições Financeiras Operadoras: o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES; os bancos comerciais; os bancos múltiplos com carteira comercial; e a Caixa Econômica Federal. Pode, entre uns e outros existir um Agente Intermediário, que revestem a forma de Agências de Fomento, Cooperativas Centrais ou Bancos Cooperativos.

Para uma perspetiva mais clara do sistema de microcrédito associado ao PNMPO apresentamos o esquema abaixo.

7 Disponível em: <http://cliente.bancario.bportugal.pt/pt-PT/Instituicoes/Sociedadesfinanceiras/Paginas/defaultb.aspx>

8 Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, de 4 de março.



Em Angola, podemos apontar como ponto de partida para o microcrédito a implementação do Programa Nacional de Microcrédito, em 1999. O seu impulso inicial assentou sobretudo em financiamento público. Em 2001, surge o Banco SOL, a primeira instituição bancária dirigida para o sector do microcrédito. Com vista à expansão deste sector, foi criado em 2004 o Núcleo de microfinanças do Banco Nacional de Angola, para regular e supervisionar esta área. No ano seguinte, em 2005, o governo angolano disponibilizou 10 milhões de dólares americanos para as instituições bancárias expandirem o microcrédito pelo país. Mais recentemente, assistimos à consagração legal das sociedades financeiras de microcrédito, pelo Aviso 8/2012 do Banco Nacional de Angola.

Neste diploma, definiu-se microcrédito como “o empréstimo concedido a um pequeno empreendedor, pessoa singular ou coletiva, numa base de responsabilidade solidária ou individual, cujo montante não deve exceder a Kz 1.000.000,00, por cliente ou grupo solidário”. A constituição deste tipo de entidade está dependente de autorização do Governador do Banco Nacional

da Angola e deve ter um capital mínimo de Kz 2.500.000,00, nos termos do artigo 3.º, do Aviso do BNA *supra* referido, o que, tendo em conta o valor máximo dos empréstimos a conceder, nos parece insuficiente. Devem submeter trimestralmente o balancete financeiro ao Banco Nacional de Angola e anualmente deve ser realizada uma auditoria externa por um auditor independente. Optou-se por não estipular um limite à taxa de juro praticada pelas Sociedades Financeiras de Microcrédito e por não limitar a concessão do microcrédito a projetos de empreendedorismo, o que pode desvirtuar a sua componente social de combate à pobreza.

Em Moçambique, encontramos a legislação menos restritiva de todas as que analisamos⁹. Aqui, podem ser operadores de microcrédito pessoas singulares ou coletivas, com exceção das sociedades comerciais, isto é, enquanto pessoas coletivas, apenas podem ser operadores de microcrédito as associações e fundações. Segundo a informação apurada, estes operadores não estão aptos a conceder crédito ao público¹⁰. Para tal, é necessário que se inscrevam se junto do Banco de Moçambique. Em regra, estes operadores só estão sujeitos a monitorização, prática definida como “mero acompanhamento da prestação de serviços financeiros por operadores de microfinanças que não sejam instituições de crédito nem sociedades financeiras, focalizado na receção de informação de carácter geral e periodicidade recomendada normalmente dilatada sobre os serviços financeiros por eles prestados, nomeadamente para fins estatísticos, tendo em vista o seguimento da atividade financeira por eles desenvolvida”¹¹. Ora, assistimos a um mercado concorrencial de microcrédito, que não é somente destinado ao investimento, e assiste-se por vezes a taxas de juro acima dos 60%, segundo uma notícia publicada no jornal Expresso em 2012 com o título “Moçambique: Denunciadas “taxas de agiotagem” no microcrédito”. Isto, para além de descaracterizar a função social do microcrédito, torna estes operadores numa figura semelhante aos agiotas do Bangladesh, fazendo com que a população-alvo do microcrédito fique refém dos empréstimos concedidos¹².

9 Regulamento das microfinanças, artigo 1.º, n.º 4, m).

10 Banco de Moçambique, 2005: 6.

11 Banco de Moçambique, 2005: 3.

12 V. Notícia da Comunicação Social moçambicana. Disponível em: http://www.rm.co.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=4618:ha-instituicoes-de-microcredito-que-agem-como-agiotas-e-aplicam-juros-obscenos-mohamad-rafi&catid=100:economia&Itemid=367.

Em síntese, o microcrédito é, de um modo geral, reconhecido como uma forma de financiamento eficaz para a criação de emprego e a inclusão social, possibilitando o desenvolvimento das economias menos avançadas e uma atenuação dos efeitos da crise financeira que ainda se fazem sentir nos países Europeus. Existe, consoante a realidade económica e o tipo de microcrédito que se concede, um leque bastante amplo de operadores a disponibilizar microcrédito. Categorizando, podemos identificar alguns grandes grupos como (i) bancos comerciais e de poupança, (ii) cooperativas, (iii) instituições de microfinanciamento, (iv) instituições financeiras não bancárias, (v) cooperativas de crédito, (vi) fundações e outros tipos de organização sem fins lucrativos¹³. Para além desta distinção entre a categoria a que pertencem os fornecedores, podem ser feitas outras, nomeadamente entre instituições que são obrigadas a ter uma licença para efetuar atividades bancárias, as que são apenas sujeitas a registo junto de uma autoridade de supervisão bancária e as que apenas devem estar registadas como entidade jurídica; entre aquelas que têm um fim altruísta e não lucrativo e aquelas que têm o lucro como finalidade; ou entre instituições privadas e públicas; ou, por último, entre os mutuantes que têm o microcrédito como principal atividade e os que o fazem acessoriamente.

O público-alvo também pode ajudar a definir o mutuante, já que a experiência nos diz que os agregados familiares pobres são, normalmente, financiados por instituições não bancárias, enquanto as empresas de menor porte são financiadas por instituições bancárias.

Toda esta diversidade é acentuada pelas assimetrias económicas e sociais dos vários países em análise e portanto não podemos arriscar-nos a fazer uma definição geral dos operadores que concedem microcrédito sob pena de ser de tal forma abrangente que a definição perdesse a sua utilidade.

2.3. Os recursos disponíveis

Os bancos orientados para o microcrédito, na sua génese, procuram permitir que os destinatários consigam criar ou manter a sua fonte produtora e não promover o crescimento do emprego em geral. Ou seja, através do acesso ao crédito pretende-se que as pessoas consigam gerar o seu próprio rendimento e, secundariamente, associado ao crescimento dos projetos, promover a criação de novos postos de trabalho.

13 Comissão Europeia, 2012: 5.

Quanto às Organizações Não Governamentais, mostram-se uma importante ajuda e é de louvar o esforço daqueles que colocam o seu bem mais precioso, o tempo, ao serviço de uma causa tão nobre como o combate à pobreza. De qualquer forma, a sua atuação tem impacto sobretudo a nível local; nas cidades maiores o impacto pode cingir-se a bairros. O combate à pobreza deve ser feito, também, a uma escala maior.

Deixamos a sugestão, inclusivamente, de que com a evolução do microcrédito seja concedida a possibilidade de estas organizações se transformarem em verdadeiras instituições financeiras de microcrédito. Em primeiro lugar, pelo êxito que lhes está normalmente subjacente, depois por estarem perfeitamente integradas no âmbito deste sector e pela perceção que têm da realidade e das necessidades do público a que se destina este tipo de intervenção.

Onde as ONGs não conseguem chegar, devido à escassez de recursos, deve surgir a intervenção do Estado, apoiado pelas entidades bancárias comuns.

Inicialmente, pensou-se que o microcrédito fosse assegurado pelo sector privado, por se mostrar um mercado com uma taxa elevada de cumprimento por parte dos mutuários e que poderia estar associado a uma margem de lucro considerável. No entanto, não foi isso que se verificou. As entidades bancárias controladas pelo sector privado sempre se mostraram pouco recetivas a este mercado, pelos custos que lhe estão associados¹⁴ e pelo valor diminuto envolvido em cada uma das operações. Avaliar o grau de viabilidade de um projeto potencialmente visado pelo microcrédito é muito mais dispendioso do que avaliar se um cliente pode ou não ter acesso ao crédito destinado ao consumo com base nos rendimentos que auferir ou no património que detém, tornando este último um mercado muito mais apetecível às instituições bancárias comuns, mas que só indiretamente contribui para o desenvolvimento económico.

3. MICROCRÉDITO: ATÉ QUANDO E ATÉ QUANTO

3.1. Os valores ajustados à realidade

A lusofonia compreende ambientes económicos muito distintos e portanto, para além da necessária adequação dos valores aos projetos a que se destinam, há também que ajustar o microcrédito à realidade dos países. Assim, pelas legislações em vigor, podemos dizer que o microcrédito varia entre as poucas

14 A título de exemplo, veja-se a dificuldade de ter informação fíavel sobre o beneficiário, até porque este se poderá mover no âmbito da economia informal, ou custos ligados a analfabetismo/iliteracia, até financeira.

centenas de euros e os € 25.000¹⁵ (valor máximo que pode ser concedido pelas Instituições Financeiras de Microcrédito, em Portugal). Este é também o valor até ao qual as instâncias da União Europeia consideram que se pode falar de microcrédito¹⁶.

Salvo melhor opinião, os valores permitem suportar as despesas normais de início de atividade e são ajustados a pequenos investimentos, com vista ao crescimento de algumas empresas. Acima disso, cremos que já haverá um mercado de crédito comum, disposto a financiar e assumir os riscos relativos ao cumprimento das obrigações assumidas pelos mutuários.

Quanto à natureza dos recursos, os empréstimos concedidos provêm, regra geral, de fundos privados. No entanto, ocorre frequentemente o apoio público à manutenção das entidades que concedem microcrédito, como a ANDC em Portugal. Desta forma, apoia-se, em parte, aqueles que, querendo ou não, prosseguem uma finalidade pública: o combate à pobreza. Este apoio contribui igualmente para tornar, também, mais atrativa a entrada neste mercado e permite um nível de taxas de juro inferior.

3.2. O acompanhamento dos projetos: um custo (in)suportável

A diminuição do risco associado ao microcrédito pode ser feita de várias formas, sendo uma delas o acompanhamento dos projetos. Este acompanhamento é normalmente dispendioso, porque implica uma análise preliminar de todo o projeto antes da concessão do crédito e, depois, um acompanhamento permanente do negócio. A isto acrescem eventuais ações de formação aos mutuários para que consigam por si só assegurar a continuação do investimento. A isto acresce igualmente um potencial enorme de seleção adversa, uma vez que este fator é refletido nas taxas de juros praticadas e afasta potenciais agentes com maior aversão ao risco.

Este custo pode tornar pouco atrativa o sector do microcrédito, sobretudo quando perante economias complexas e num clima de crise, como foi o caso recente de Portugal. Aqui, acreditamos que o risco de insucesso é consideravelmente mais elevado¹⁷. Ora, esta assimetria entre o clima económico do Bangladesh, onde o microcrédito se expandiu e alcançou um sucesso e que

15 Angola: 1 milhão de kwanzas, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Aviso do BNA. Brasil: 15.000 reais, nos termos do artigo 3.º, n.º II, Resolução 004000 do BCB.

16 Comissão Europeia, 2012: 4.

17 Refira-se, por exemplo, os baixos níveis de consumo e a diminuição da concessão de crédito.

fez com que muitos o vissem como um veículo apto ao combate à pobreza de forma eficaz, pode justificar que, hoje em dia, ainda não haja notícia de uma sociedade financeira de microcrédito em Portugal.

Resulta evidente que há ambientes económicos menos propícios à expansão do microcrédito e que o custo/risco que lhe está associado deve ser compensado com taxas de juros mais elevadas, as quais são, à partida, suportáveis pelos destinatários. Numa economia desenvolvida, o acompanhamento deve ser mais qualificado e contínuo, o que aumenta o seu custo, e, durante um período de crise, a capacidade de o público-alvo conseguir suportar taxas de juros altas é mais reduzida. A existência destas adversidades pode inviabilizar o microcrédito por falta de agentes no lado da oferta.

Aqui, surge a intervenção do Estado e das ONG, com apoios no acompanhamento dos projetos ou com a disponibilização de fundos destinados ao microcrédito, assumindo parte do risco desta atividade. No Brasil, por exemplo, há uma verba dos depósitos exclusivamente destinada ao microcrédito que se não for canalizada para este efeito deverá ficar imobilizada¹⁸. Isto faz com que os bancos procurem retirar algum lucro daqueles montantes e optem por se dedicar à atividade ainda que de forma acessória.

Concluimos, então, que o custo de acompanhamento associado ao microcrédito é um elemento que não deve ser desconsiderado e pode representar um entrave à sua viabilidade económica, podendo ser subsidiado por apoios dos públicos, quando se mostre necessário.

3.3. Microcrédito: a solução ou mais um problema?

O principal objetivo de incluir este tópico no nosso trabalho está relacionado com a análise do sistema de microcrédito moçambicano¹⁹. Quando estamos perante um ambiente económico pouco desenvolvido, ou pelo menos com assimetrias acentuadas entre grandes cidades e zonas rurais, onde a taxa de bancarização é diminuta, assim como a literacia financeira, é mais fácil que aqueles que têm o capital consigam impor as suas regras e tornar os destinatários do microcrédito reféns dos empréstimos, à semelhança do que acontecia no Bangladesh da década de 70, antes de Yunus.

18 Artigo 1.º da Resolução 004000 do Banco Central do Brasil.

19 A referência deve-se sobretudo às taxas de juro praticadas e às informações veiculadas na comunicação social.

Ou seja, a existência de uma regulação demasiado permissiva, permitindo por exemplo que pessoas singulares atuem no mercado do microcrédito, que deixa na mão invisível do mercado o poder de estipular as taxas de juro, pode significar que, tirando vantagem de um problema de assimetria informativa do destinatário, os operadores consigam impor uma taxa de juro muito mais elevada²⁰.

4. A REGULAÇÃO DE UM MICROCRÉDITO SUSTENTÁVEL

Acreditamos que a resposta para um microcrédito sustentável passa pela regulação. Na nossa opinião, a escassez dos recursos e os valores necessários para satisfazer todos os potenciais destinatários do microcrédito fazem com que seja imprescindível alocar esses recursos da forma mais eficiente possível, tendo em vista a diminuição do risco de incumprimento das obrigações associadas à atribuição do crédito e possibilitar um acesso generalizado à população mais carenciada. Cumprido isto, podemos estar perante o cenário idealizado por Yunus, concebendo o crédito como um direito, que deve ser reconhecido a qualquer pessoa.

Do que ficou exposto ao longo do nosso estudo, podemos concluir que a regulação deve incidir sobre três grandes temas:

- a) Incentivos à concessão do microcrédito;
- b) Operadores/Instituições Financeiras de Microcrédito; e
- c) Destinatários potenciais/literacia financeira e proteção do consumidor

As autoridades devem entender as especificidades do microcrédito, da população a que se destina e dos produtos e serviços que são colocados à disposição. Surgem, muitas vezes, falhas relacionadas com a falta de coordenação entre autoridades reguladoras e as instituições que prestam serviços na área do microcrédito²¹.

De qualquer forma, os custos associados à regulação devem ser proporcionais aos riscos envolvidos. Ou seja, não deve a regulação tornar ineficiente o sistema do microcrédito através de uma estrutura regulatória demasiado pesada para aquilo que se pretende regular. É importante notar que a expansão do microcrédito para os sistemas de microfinanças, alargando o leque de produtos

²⁰ Este problema resultante da assimetria informativa é semelhante ao que existe nos seguros. Cf. Araújo, 2014.

²¹ CGAP, 2012: 8.

e serviços financeiros disponibilizados, implica um aumento do grau de regulação e supervisão associado a este sector. Por isso, deve ficar claramente delimitado o perímetro de atuação, nomeadamente os produtos que comercializam, destas instituições.

Outro dos aspetos a ter em conta na legislação do microcrédito é a definição dos conceitos. Estes devem ser o mais ajustados e próximos possível à realidade económico-social de cada país, sendo desaconselhável a, cada vez mais comum, importação legislativa. Num âmbito mais amplo, podemos enquadrar esta recomendação na definição dos objetivos que o microcrédito visa alcançar no contexto em que foi inserido. Por exemplo, não se vislumbram motivos para sujeitar a supervisão e a normas prudenciais as instituições que somente concedem crédito e que não estão autorizadas a captar depósitos junto do público. Ainda no que respeita aos objetivos do microcrédito, devem os Estados, quando adotam uma postura interventiva, definir que tipo de incentivos pretendem estabelecer para as instituições de microcrédito²².

A tendência é que as instituições financeiras que se dedicam exclusivamente ao microcrédito não estejam autorizadas a captar depósitos junto do público. Isto deve-se sobretudo ao facto de se pretender que estas entidades atuem com base em estruturas pouco complexas e que não envolvam um risco significativo. Assim, acreditamos que a captação de depósitos será uma etapa que exige uma maturidade do sistema de microcrédito capaz de comportar esse tipo de risco e de dar uma resposta satisfatória a nível de supervisão e regulação²³.

No que diz respeito à regulação prudencial e às exigências de capital mínimo, cumpre referir que o capital mínimo deve ser suficiente para assegurar a manutenção das infraestruturas e o início da atividade até que esta atinja um nível de viabilidade considerável e aqui, mais uma vez, não é possível estabelecer uma regra comum a todos os países. Caso seja permitida a captação de depósitos, o capital social deverá ser consideravelmente majorado, para que não sobrecarregue a atividade de supervisão e para que transmita alguma segurança ao mercado. Em ambos os casos, salvo melhor opinião, deve a fixação do capital mínimo ser feita pela entidade reguladora do sector, já que o legislador ordinário pode não ter a sensibilidade necessária para aferir este valor e a lei é tendencialmente caracterizada por uma certa rigidez e imutabi-

22 CGAP, 2012: 11.

23 CGAP, 2012: 14.

lidade que não é recomendável, sobretudo numa fase inicial dos sistemas de microcrédito²⁴.

A regulação prudencial deverá ser o mais clara possível, na medida em que deve definir com exatidão quais são as atividades e serviços que devem estar sujeitos a este tipo de normas. Há inclusivamente opiniões que sustentam que as normas relativas à capitalização das sociedades deveriam ser mais rigorosas para as instituições financeiras de microcrédito do que para os próprios bancos comuns²⁵. A regulação deve ter em consideração que os empréstimos estão garantidos por garantias diferentes das convencionais e que, teoricamente, apresentam um risco maior em caso de incumprimento.

Quando é autorizada a captação de depósitos, é recomendado que, tal como acontece nos bancos comuns, exista um órgão de fiscalização independente do órgão de gestão e que ambos sejam compostos por pessoas qualificadas e com experiência na área financeira e bancária.

Outro tipo de operações como aquelas que são realizadas em moeda estrangeira está dependente da capacidade das instituições de avaliar os riscos envolvidos, por exemplo com as variações cambiais²⁶.

Da mesma forma, a possibilidade de serem criadas sucursais deve ser analisada no contexto do mercado em que estão inseridas e, a existir essa permissão, deverá ser devidamente regulamentada, sabendo de antemão que as instituições financeiras de microcrédito não conseguem, normalmente, preencher todos os requisitos exigidos às instituições bancárias comuns.

Faz sentido que seja permitido aos bancos normais atuar no microcrédito, mas o que a experiência nos diz é que quando os incentivos não são consideravelmente vantajosos, não é um mercado aliciente para o sistema bancário tradicional. Pensamos que a sua atuação poderia ser positiva no combate à pobreza se funcionassem como fonte de financiamento das instituições financeiras de microcrédito. Assim, embora não intervissem diretamente, afetavam parte do seu capital a esta atividade, deixando a gestão dessa verba a cargo das instituições especializadas e mais próximas do cliente-alvo do microcrédito. Por exemplo, no Brasil, como já dissemos, existe a obrigação de uma percentagem dos depósitos ser afeta ao microcrédito orientado para a produção.

24 CGAP, 2012: 22.

25 CGAP, 2012: 23-25.

26 CGAP, 2012: 29.

Quanto às ONGs, atualmente existe um número considerável de organizações desta natureza a operar no mercado do microcrédito. Por isso, faz todo o sentido que lhes seja concedida a possibilidade de se transformarem em instituições financeiras de microcrédito se essa for a forma legal mais eficiente. Ou seja, devemos partir do pressuposto que as ONGs que concedem microcréditos foram criadas para colmatar uma lacuna: a falta de instituições com este intuito, especificamente. Portanto, seria injusto que não lhes fosse permitida esta transição²⁷.

Como tivemos oportunidade de dizer anteriormente, a avaliação do risco no sistema de microcrédito requer uma sensibilidade diferente da que é exigida no sistema bancário comum. Na maioria dos casos, pensamos não ser necessária a criação de uma entidade supervisora especializada, bastando uma adaptação do organismo responsável pela supervisão dos bancos comuns. Consideramos que a autorregulação, no entanto, se mostra uma aposta com uma baixa probabilidade de sucesso, nesta área²⁸.

As grandes cooperativas que atuam na área do microcrédito devem ser submetidas a supervisão prudencial por se assemelharem a verdadeiras instituições financeiras, enquadrando-se na *ratio* do sistema de supervisão de que falamos.

Por último, devemos alertar para o rigor e transparência que devem acompanhar todo este processo de regulação e supervisão, já que a regulação e supervisão deficiente pode ser pior do que a sua inexistência. Isto, porque no primeiro caso pode gerar-se uma expectativa de proteção e confiança por parte dos clientes que não está minimamente, assegurada.

Ao nível da concessão de microcrédito, pensamos que este deve ser um sistema tendencialmente aberto, embora regulado. Assim, acreditamos que o maior grau de eficiência no combate à pobreza poderá ser alcançado se a permissão para concessão de microcrédito não for apenas reconhecida às instituições financeiras de microcrédito, mas também às ONGs e a sociedades comerciais que também contemplem esse fim, sujeitas, em princípio a uma licença/autorização de atuação como operadores.

No que diz respeito à prestação de informação, esta deve ser exigida a todos aqueles que concedem empréstimos orientados para o microcrédito, devendo haver requisitos qualificados para os que também possam captar depósitos junto

27 CGAP, 2012: 37.

28 CGAP, 2012: 44 e 45.

do público. A frequência e o nível de informação exigido devem ser adaptados a cada tipo de instituição e à realidade de cada país.

Quanto à possibilidade de uma pessoa singular conceder microcrédito, como acontece em Moçambique, acreditamos que possa ser demasiado permissivo e que exija um nível de supervisão agravado. Por outro lado, no que diz respeito aos destinatários do microcrédito, consideramos que a regulação deve ir no sentido de alargar o público e alvo e não de o restringir, pelo que tanto as pessoas singulares quanto as coletivas deve poder recorrer ao Microcrédito.

O sistema de microcrédito, pelo seu público-alvo, salienta a importância da matéria da proteção do consumidor²⁹. O ideal, aqui, seria que todas as instituições a atuar nesta área pudessem respeitar as mesmas normas. Como nos mostra a experiência e toda a filosofia subjacente ao microcrédito, os destinatários são normalmente pessoas com baixo nível de instrução, pelo que se aconselha a que a prestação de informação seja o mais clara e exaustiva possível.

Complementarmente, podem ser previstas sanções para práticas abusivas tanto na captação de depósitos como nos empréstimos assentes em informação trabalhada para tirar partido da falta de instrução dos destinatários. Devem também ser previstos limites para a cobrança dos créditos concedidos ao abrigo do sistema de microcrédito, procurando, para além de proteger quem contrai o crédito, aumentar o grau de diligência e a responsabilidade da avaliação de quem o concede.

Quanto às taxas de juro, é uma matéria também bastante sensível e que pode inviabilizar todo o sistema de microcrédito como explicámos anteriormente. Caso se opte por estipular um limite máximo, para evitar a prática da agiotagem, isso pode significar que as zonas mais isoladas se tornem inviáveis para uma instituição financeira comum, já que o rendimento (juros) pode não ser economicamente suficiente para cobrir os custos da estrutura. Teríamos então a regulação a excluir uma relação de mercado que aconteceria inevitavelmente num mercado desregulado, gerando uma perda de bem-estar.

Por outro lado, deixar que o mercado estipule por si mesmo o valor dos juros a praticar por cada instituição pode levar a que o microcrédito se torne num problema semelhante àquele que visava solucionar, transformando os seus clientes reféns daquele empréstimo e sem condições de sair do estado de pobreza em que se encontravam quando recorreram ao microcrédito. Este risco é substancialmente mais elevado em países menos desenvolvidos, como

29 CGAP, 2012: 52 e ss.

Moçambique e Angola, e onde o capital se encontra heterogeneamente distribuído, o que permite uma concertação no nível dos juros praticados. Assim, conclui-se que quanto mais desenvolvido for o país, menor é a necessidade de regular o valor dos juros.

5. CONCLUSÃO

Por muito redutor que isto possa parecer, concluímos que o microcrédito é tendencialmente uma política pública com fundamento numa obrigação do Estado: o combate à pobreza. Nos dias de hoje, isto dificilmente pode ser assegurado na íntegra por operadores privados.

Não se consegue chegar a uma conclusão transversal que espelhe a realidade dos sistemas de microcrédito, quando o universo do nosso estudo diz respeito aos 4 maiores países da lusofonia.

Deparamo-nos com realidades totalmente distintas. Desde ordenamentos semelhantes àquele que existia no Bangladesh, até outros em que o desenvolvimento económico implica uma adaptação da filosofia do microcrédito. Isto impossibilita qualquer caracterização geral comum a todos os sistemas de microcrédito e por isso acabamos por traçar linhas orientadoras para que, consoante as características de cada país, o microcrédito possa realizar os fins a que se presta.

No seguimento disto, importa perceber que o microcrédito, tal como concebido por Yunus, é tendencialmente inaplicável numa economia desenvolvida. As regras do mercado concorrencial apontam no sentido de que se o microcrédito fosse uma atividade verdadeiramente lucrativa, os bancos privados desenvolvê-la-iam. No entanto, isso não acontece atualmente. Mesmo nos países/regiões pouco desenvolvidos, que são os que mais se aproximam da realidade em que o Microcrédito foi inicialmente concebido por Yunus, o sistema bancário só se direciona para o sector do microcrédito quando existe um apoio público ao seu desenvolvimento. A população excluída do sistema bancário normal representa uma margem de lucro diminuta para um custo de análise e acompanhamento bastante superior àquele a que o sistema bancário está habituado. No caso português, inclusivamente, estão excluídos dos programas de microcrédito aqueles que tiverem algum problema com o Banco de Portugal, relativamente a obrigações anteriormente assumidas.

O intuito lucrativo que existia inicialmente no *Grameen Bank* pode hoje significar um obstáculo ao sucesso do microcrédito. Isto porque, para que sejam cobertos os custos associados a este sector, é necessário que as taxas de juro

praticadas sejam, senão superiores, pelo menos idênticas às que se praticam no crédito ao consumo. Em regra, os destinatários são capazes de suportar esse custo, mas num clima de crise económica esta imposição pode mostrar-se completamente insuportável para um negócio na sua fase inicial.

Neste contexto, surge novamente a intervenção do Estado. Apercebe-se que o combate à pobreza e à exclusão social é uma função pública e que o microcrédito desapoiado terá um impacto quase insignificante, já que a resposta dada pelo mercado é tendencialmente insatisfatória. Aqui, para além dos Estados, surgem as organizações sem fins lucrativos que, em cooperação com as entidades bancárias, ajudam no acompanhamento e análise dos projetos candidatos a empréstimos.

Outro dos aspetos a reter prende-se com a regulação do microcrédito. No Bangladesh, o microcrédito, pela sua inovação, não estava sujeito a regulação. Nos sistemas atuais acreditamos que a regulação desempenha um papel importante, na medida em que evita a desvirtuação do microcrédito e impede que se torne naquilo que visou combater. No caso moçambicano, a falta de um sistema regulatório eficiente promoveu a proliferação de operadores (inclusivamente, pessoas singulares) aptos a conceder microcrédito, sem que houvesse qualquer limite da taxa de juro praticada. O facto de o exercício da atividade ser muito pouco restritivo, associado a um nível de supervisão muito reduzido e a uma liberdade absoluta na estipulação da taxa de juro, fizeram dos operadores de microcrédito os agiotas dos tempos modernos.

No fim, só pode concluir-se que no panorama lusófono o microcrédito não é destinado à camada mais pobre da população, mas sim a uma classe média baixa que, embora em dificuldades, ainda possui a capacidade potencial para gerar o seu próprio rendimento e que detém um grau de instrução que lhe assegura o mínimo de perceção da realidade económica que a rodeia. O microcrédito, ainda que possa ser desenvolvido por operadores privados, terá de contar com o apoio estatal para que tenha um contributo útil no combate à pobreza. Esse apoio assumirá sobretudo duas formas: a intervenção através de ajuda financeira e/ou de benefícios concedidos às entidades que concedem microcrédito e a supervisão da atividade das mesmas, para que não se deteriore o objetivo final desta medida. Só assim, acreditamos, o microcrédito constituirá um verdadeiro mecanismo de combate à pobreza no panorama lusófono.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, Joana, MOTA, Isabel & SILVA, Sandra Tavares

2011 *Microcredit and Territory – Portugal as a case study*, Porto: FEP Working Papers.
ALVES, Manuel Brandão

2008 “Microcredit as a way of giving people more dignity” in Catarina Reis Oliveira e Jan Rath, *Migrações Journal – Special Issue on Immigrant Entrepreneurship*, Lisboa: ACIDI, pp. 255-262.

CGAP

2012 *Guía para Regulación y Supervisión de las Microfinanzas*, disponível em: https://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guidelines-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance_Oct-2012-Spanish.pdf.

CHAVES, Sidney Soares

2011 *Panorama do Microcrédito do Brasil*, disponível em: http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/3009201116281351RD-15_Set%2011_Cap.%208%20-%20Diagn%C3%B3stico%20e%20Desafios.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA

2012 *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2006/48/CE ao microcrédito*, Bruxelas.

COSTA, Fernando Nogueira da

2010 *Microcrédito no Brasil*, Campinas: Unicamp.

GOMES, Nelson António Mendonça

2011 *Impacto dos programas de microcrédito em Angola*, Lisboa: Tese de Mestrado – Instituto Superior de Economia e Gestão.

LEDGERWOOD, Joanna

2013 *The New Microfinance Handbook*, Washigton: Banco Mundial.

MARULANDA, Beatriz & OTERO, Maria

2005 *The profile of microfinance in Latin America in 10 years: Vision & Characteristics*, disponível em: http://www.spanish.microfinancegateway.org/files/35714_file_02.pdf.

SOARES, Mardem Marques & SOBRINHO, Abelardo de Melo

2008 *Microfinanças – O papel do Banco Central do Brasil e a importância do Cooperativismo de Crédito*, 2.^a ed., Brasília: Banco Central do Brasil.

TOSCANO, Idalvo

2006 *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*.

YUNUS, M.

1997 *What is Microcredit?*, disponível em: http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=108.