IMAGEM: KIPPER

ESPECIAL BANCOS

Crédito às pequenas

Não restam dúvidas de que as pequenas e médias empresas têm um papel crucial no desenvolvimento do país. Porém, são essas mesmas empresas que mais sofrem com as elevadas taxas de juros e com as restrições ao crédito vigentes no Brasil. Isso ocorre porque há barreiras de escala, inconsistências macroeconômicas, ambiente institucional ineficiente e elevada tributação explícita e implícita, cuja necessidade de superação pelas autoridades políticas do país é premente para seu desenvolvimento.

por **Roberto Luis Troster** FEBRABAN

O setor bancário brasileiro possui algumas características dissonantes. De um lado, o número de agências por habitante, a tecnologia empregada, o preço dos serviços, o nível de sofisticação de instrumentos financeiros e de eficiência em operações são semelhantes aos de qualquer

país desenvolvido. De outro, porém, sua oferta de crédito é baixa e prioritariamente concentrada nas grandes empresas, que pela escala têm maiores facilidades de acesso.

Na verdade, isso reflete um comportamento do próprio setor financeiro de operar em uma estratégia

descendente: grandes clientes recebem serviços financeiros primeiro, seguidos depois pelos clientes da base da pirâmide. A lógica por trás desse comportamento é que os custos fixos podem ser mais bem diluídos com clientes grandes. Essa situação exige uma atenção maior às pe-

pequenas e médias empresas, que, por seu tamanho, têm dificuldades de acessar o crédito a custos baixos. Em se considerando o papel dessas empresas no desenvolvimento do país, a questão torna-se mais importante.

Expansão do crédito. Como aumentar o crédito às pequenas empresas e a um custo mais baixo? Em primeiro lugar, da perspectiva da indústria bancária, a expansão do crédito está atrelada a uma grande oferta a um custo mais baixo possível. Isso depende de um ciclo no qual quanto menor for o custo, menor será o preço cobrado pelo crédito e, conseqüentemente, maior será a oferta.

As taxas de crédito são determinadas pela soma de todos os custos mais o lucro do banco. O custo inclui mão-de-obra, infra-estrutura, aluguéis, segurança, tecnologia e compensação dos riscos (operacional, inadimplência e de mercado), assim como o custo dos fundos. Custos de intermediação mais altos significam taxas maiores e menos recursos para empréstimos.

Para se ter uma idéia da relação entre a oferta de crédito e seus custos no Brasil, tomemos como exemplo alguns números consolidados do sistema bancário de 2003. Eles mostram uma receita total de R\$ 220,382

milhões e despesas de R\$ 203,821 milhões. Quer dizer, para cada R\$ 100,00 de receitas, apenas R\$ 7,51 tornam-se lucros e os R\$ 92,49 restantes são custos – taxas de juros, mão-de-obra, impostos etc.

Mas afinal, por que há pouca oferta e altos custos de empréstimo no país? Identificamos quatro causas principais desse fenômeno: primeiro, a baixa escala; segundo, inconsistências macroeconômicas; terceiro, o ambiente institucional; e, em quarto lugar, a tributação explícita e implícita existente no Brasil. Analisaremos cada uma dessas causas a seguir.

Escala. No Brasil, o problema do crédito para pequenas e médias empresas é agravado por vieses históricos que privilegiaram grandes empresas. Desde a chegada dos primeiros colonizadores portugueses, 500 anos atrás, a política econômica tem uma predisposição à concentração. Atualmente, o Brasil possui uma das maiores concentrações de renda do mundo.

O quadro é ainda pior quando se considera a concentração empresarial. Esse tipo de concentração, conforme demonstra a Tabela 1, é ainda maior do que a concentração da renda de pessoas físicas. Enquanto os

10% mais ricos da população detêm 46,4% da renda nacional, as 10% maiores empresas detêm 59,5% dos lucros e 60,8% dos rendimentos das vendas. Enquanto os 50% mais pobres da população possuem 13,2% da renda nacional, as 50% menores firmas registram apenas 5,5% das vendas, além de não lucrarem.

Existe um problema de seleção adversa no financiamento de pequenas e médias empresas, oriundo do nível de informalidade no Brasil. Estima-se que 39,8% da atividade econômica no Brasil seja informal. Elevados custos de observância, tributação e a burocracia induzem grande parte dos negócios ao setor informal. Como as pequenas empresas possuem proporcionalmente mais dificuldades e custos do que as grandes para começar e para manter a empresa, são obrigadas a recorrer à informalidade. Existem demasiadas exigências e burocracia para pequenas e médias empresas, sem, no entanto, uma justificação econômica correspondente.

A conseqüência da informalidade e a existência de contabilidade extra-oficial provocam um problema de seleção adversa, em razão da imprecisão de informação de crédito fornecida aos bancos. Isso ocorre sempre que existe incerteza em

Tabela 1 – **Concentração individual e corporativa – Brasil (%)**

	50% MENORES	40% INTERMEDIÁRIAS	10% MAIORES
Renda pessoal	13,2	40,4	46,4
Lucro corporativo	-0,3	40,8	59,5
Vendas corporativas	5,0	33,7	60,8

Fonte: *Conjuntura Econômica*, julho de 2004 – vol. 58, n. 7.

relação à qualidade da informação sobre um tomador de crédito. Como consequência, o setor bancário tende a atribuir um risco de crédito maior às pequenas empresas, uma vez que não há maneira de avaliar o risco de uma delas em detalhes.

Inconsistências macroeconômicas.

Desde sua fundação, a volatilidade econômica é uma característica recorrente da economia brasileira. Ciclos de enorme crescimento seguidos de profundas recessões são comuns ao longo de toda história do país, embora a realidade recente venha sugerindo ciclos mais estáveis. A principal razão para o mau desempenho da economia brasileira está ligada à incapacidade do governo em controlar seus gastos. Na prática isso repercute nas conhecidas taxas de juros elevadas e no estreitamento da visão financeira de longo prazo no país.

Outro resultado da irresponsabilidade fiscal é o chamado “efeito-deslocamento”. Isso significa que as dívidas públicas deslocam o crédito bancário. Para se ter uma idéia, em dezembro de 1994 o crédito total disponível no país era apenas um quinto mais alto do que a dívida pública, ou seja, 121,4%. Onze anos depois, em dezembro de 2005, essa

No Brasil, o problema do crédito para pequenas e médias empresas é agravado por vieses históricos que privilegiaram grandes empresas. Desde a chegada dos primeiros colonizadores portugueses, 500 anos atrás, a política econômica tem uma predisposição à concentração.

proporção se reduziu para 60,5%. Com isso, a dívida pública deslocou o crédito privado para o saneamento das contas públicas. Obviamente, as pequenas empresas são as que mais sofrem com isso, pois com juros mais altos e um horizonte financeiro estreito, o investimento produtivo é sufocado.

Ambiente institucional.

O contexto institucional e legal dos bancos é uma colcha de retalhos, fruto de ações esparsas e descontinuas ao longo do tempo, e não o resultado de um planejamento cuidadoso para promover a eficiência da intermediação bancária. São necessárias regulamentações que dêem a tomadores de crédito um tratamento justo, proteja depósitos e promova a estabilidade dos bancos.

A falta de regras adequadas também gera custos, que se espalham por toda a economia, ao passo que

uma regulamentação apropriada promoveria a intermediação e deveria basear-se nos princípios de estabilidade, eficiência e justiça.

A maioria dos custos legais são custos unitários, isto é, a soma dos gastos para executar uma dívida de R\$ 1 ou R\$ 1 milhão é a mesma. Proporcionalmente, quando se estima o custo de recuperação de empréstimos vencidos, os pequenos custam proporcionalmente mais do que os grandes.

Para se ter uma idéia do custo de recuperação de crédito vencido, observemos uma pesquisa realizada recentemente pelo Ministério da Justiça (Tabela 2). Em um caso extremo, para cobrar uma dívida de R\$ 500,00 (aproximadamente 200 euros), o custo é igual ao total da operação, enquanto para as operações de maior crédito esse custo diminui.

Novamente, as pequenas e médias empresas são as que mais so-

Tabela 2 – Custo de recuperação (%) – operações selecionadas

PROCESSO	R\$ 500,00	R\$ 5.000,00	R\$ 50.000,00
Extra-tribunal	43,2%	19,9%	17,0%
No tribunal – até 3 anos	97,2%	60,4%	56,2%
No tribunal – até 5 anos	100,0%	79,8%	75,9%

Fonte: Ministério da Justiça, 2006.

Para superar a barreira de financiamento para pequenas e médias empresas, são claramente necessárias políticas específicas, aperfeiçoamentos na dinâmica macroeconômica, racionalização dos impostos, redução dos subsídios cruzados e melhoria do cenário institucional.

frem com os custos legais elevados. Melhorar a eficiência do sistema judiciário é sinônimo de diminuir os custos de crédito para pequenas e médias empresas. Para piorar a situação, destacamos a ineficiência da própria justiça brasileira.

O processo judicial no Brasil é caro e demorado. Isso devido à existência de uma estrutura administrativa obsoleta nos tribunais, pela falta de recursos técnicos e humanos, pela politização das decisões dos tribunais, pela existência de alternativas em excesso para o adiamento e alongamento de processos e à redundância dos códigos de processo gerando redundância.

Para isso mudar, seria necessário modernizar o controle administrativo dos tribunais, alocar mais recursos técnicos e humanos, ligar sentenças (mesmo caso, mesma sentença), restringir a politização das decisões, limitar os recursos de adiamento e simplificar a processualis-

tica do judiciário. A ineficiência empurra os custos legais dos bancos para cima.

Uma outra maneira de analisar o custo financeiro de nossa estrutura institucional e legal é considerar os *spreads* bancários praticados no país. A premissa é que, quanto melhor o contrato, menor o *spread*. A Tabela 3 mostra os índices de *spread* ao longo do ano.

O *spread* médio (11,7) para financiar equipamento, no qual o próprio equipamento é a garantia, é de aproximadamente um terço do custo (30,8) de um empréstimo sem seguro de *hot money*. Uma relação parecida existe entre o *spread* de crédito pessoal limpo (64,2) e o custo de um empréstimo em condições muito próximas, com a única diferença de que o pagamento da operação será descontado na folha de pagamento dos tomadores de crédito (19,8). Os números são sugestivos e apontam inequivocamente para

a necessidade de melhorias na estrutura institucional e legal do país.

Tributação. Explicitamente, o setor bancário é tributado por impostos e contribuições; implicitamente, pela imposição de subsídios cruzados, tais como recolhimentos compulsórios elevados e empréstimos obrigatórios abaixo das taxas de mercado.

No Brasil, a tributação explícita de intermediação financeira é elevada e distorcida. Para ilustrar isso, imaginemos uma operação bancária hipotética com as seguintes condições ideais: a) um mês de duração; b) o investidor deposita R\$ 100.000,00 e o banco pagará juros somente para cobrir os impostos (CPMF e IRF), de forma que seu retorno líquido será nulo; c) o banco não possui custos; d) não há lucro; e) não há inadimplência; e f) a taxa básica da economia é zero.

A hipótese do empréstimo é ideal, mas, por causa de FGC, recolhimentos compulsórios, CPMF, Imposto de Renda, PIS, Cofins e IOF, o custo para o tomador de crédito é de uma taxa anual de 29,40%! Esta é uma operação que não gera valor, não gera lucro para o banco e nem retorno algum para o investidor. E o banco, por causa dos recolhimentos compulsórios, não tem

Tabela 3 – Taxa média de *spread* de operações selecionadas – Dezembro de 2005

LINHA DE CRÉDITO	% POR ANO	ENTIDADE INDIVIDUAL	% POR ANO
Financiamento de equipamento	11,7	Crédito pessoal sem seguro	64,2
Hot money	30,8	Crédito pessoal em consignação	19,8

Fonte: Banco Central do Brasil.

permissão para emprestar todos os recursos. O resultado demonstra a incidência do elevado custo fiscal de intermediação bancária.

Além da tributação explícita, os bancos estão sujeitos à tributação implícita, como altos recolhimentos compulsórios, limites para legitimar deduções de impostos e empréstimos obrigatórios a uma taxa inferior à praticada pelo mercado. Os recolhimentos compulsórios ilustram bem o papel da tributação implícita.

O uso de recolhimentos compulsórios como forma de tributação é bem descrito na literatura econômica. Na medida em que o custo dos recolhimentos compulsórios é menor que a taxa de mercado, há uma diferença capturada pelo Banco Central. Isso funciona como um imposto camuflado. Assim, aumentam-se custos bancários e a quantia de fundos oferecida é reduzida. Além do efeito-custo, há também um efeito de liquidez que agrava ainda mais a situação. A necessidade de compensar a perda com os recolhimentos compulsórios à conta do Banco Central e conseqüente redução dos recursos disponíveis eleva os custos do crédito e reprime sua oferta.

A experiência internacional aponta para uma eliminação dos recolhimentos compulsórios como um instrumento de política monetária devido aos seus efeitos nocivos. A União Européia, por exemplo, possui uma taxa efetiva inferior a 2%. Por enquanto, somente países como Suíça, Austrália e Canadá aboliram por completo os recolhimentos. Em uma direção oposta, o Brasil possui

os mais elevados recolhimentos compulsórios do mundo.

Perspectivas. Ao final deste artigo o leitor pode levantar uma dúvida sobre como contornar a situação desfavorável de oferta de crédito às pequenas empresas no país. De fato, o Brasil apresenta números inadequados quanto à distribuição de renda e ao crescimento, que podem e devem ser melhorados. Simplificar o acesso ao crédito para pequenas e médias empresas facilita a inserção econômica, promove a formalidade e o crescimento.

Políticas públicas para financiamentos de pequenas e médias empresas no Brasil são ambivalentes. Existem algumas operações subsidiadas, mas a maioria do crédito para pequenas e médias empresas ainda é cara devido a uma elevada taxa básica, tributação, subsídios cruzados e quadro institucional.

A atual política mostra avanços e retrocessos. Por um lado, subiu a taxação (PIS-Cofins), elevou recolhimentos compulsórios e créditos direcionados. Mas, de outro, melhorou os indicadores macroeconômicos e foram feitos alguns avanços no quadro institucional.

Para superar a barreira do financiamento para pequenas e médias empresas são claramente necessárias políticas específicas, aperfeiçoamentos na dinâmica macroeconômica, racionalização dos impostos, redução dos subsídios cruzados e melhoria do cenário institucional. Com isso, a contribuição dos bancos ao desenvolvimento brasileiro será com certeza mais contundente.

Roberto Luis Troster
Doutor em Economia pela USP
Economista-chefe da Febraban
E-mail: troster@febraban.org.br