

Nota Técnica

Nº 21

Dimac
Diretoria de Estudos e
Políticas Macroeconômicas

Março de 2022

A POLÍTICA DE MICROCRÉDITO COMO FERRAMENTA PARA O FORTALECIMENTO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS E A INCLUSÃO PRODUTIVA DOS PEQUENOS EMPREENDEDORES

Erik Alencar de Figueiredo



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Erik Alencar de Figueiredo

Presidente do Ipea. *E-mail:* <erik.figueiredo@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdimac21>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

| | |
|---|---|
| 1 INTRODUÇÃO | 5 |
| 2 MOTIVAÇÃO | 5 |
| 3 UMA EXPERIÊNCIA DE MICROCRÉDITO NO BRASIL | 5 |
| 4 A POLÍTICA DE MICROCRÉDITO POSSUI OU NÃO EFETIVIDADE? | 6 |
| REFERÊNCIAS | 7 |

1 INTRODUÇÃO

O programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital), criado pela Medida Provisória nº 1.106, estabeleceu uma estratégia de apoio a empreendedores populares sem histórico de crédito no mercado financeiro. O objetivo é promover o fortalecimento e/ou a inclusão produtiva da população mais vulnerável (pertencente ou não ao Cadastro Único – CadÚnico), por meio do acesso ao microcrédito.

A pergunta que surge é: os programas de microcrédito são capazes de atender a seus objetivos, promovendo o fortalecimento dos pequenos negócios e a inclusão produtiva dos pequenos empreendedores?

Diante disso, esta nota revisita os resultados de Ipea (2020), refletindo sobre as conclusões estabelecidas pelos autores, qual seja: o microcrédito é capaz de impulsionar a renda dos beneficiários. Os resultados são confrontados com um processo mais moderno de identificação de modo a atender às exigências empíricas recentes.

O que se quer destacar, contudo, é que o efeito médio pode não ter uma característica relevante para esse tipo de análise. Em verdade, estudos recentes buscam por “áreas de significância”. Quando concentrado nos empreendedores individuais que já possuem uma atividade produtiva, o efeito da política pode ser expressivo. Este resultado está em linha com as evidências internacionais.

Uma análise mais ampla permite inferir que os informais fora dos programas sociais, denominados “invisíveis”, em especial os que possuem alguma atividade de empreendimento, podem se beneficiar de um programa de crédito, reduzindo com isso a pressão sobre a pobreza e os programas sociais.

Conclui-se, portanto, que o SIM Digital possui algumas características que o credenciam como uma política capaz de atender aos seus propósitos iniciais. Recomenda-se: i) atenção à focalização nos beneficiários com alguma atividade progressa; e ii) o processo de capacitação, e posterior formalização, dos beneficiários, evitando o investimento em processos obsoletos e ineficientes. Ao atender a esses itens, o programa de microcrédito supera os principais pontos de crítica elencados pela literatura especializada.

2 MOTIVAÇÃO

A política de microcrédito vem sendo utilizada como ferramenta para a inclusão produtiva e social por meio dos bancos de desenvolvimento há quase 25 anos.¹ Recentemente, o governo federal lançou, por meio da Medida Provisória nº 1.106, um programa voltado aos empreendedores individuais sem acesso aos instrumentos de crédito presentes no mercado financeiro. Nesse sentido, há uma clara estratégia de incentivar o fortalecimento dos pequenos negócios e/ou a inclusão produtiva de uma parcela expressiva da população que se encontra fora dos programas sociais e do mercado de trabalho formal. Estimativas do Ministério da Economia indicam que o programa SIM Digital deve beneficiar cerca de 18 milhões de empreendedores, que, normalmente, não têm acesso ao crédito por não possuírem garantias para os empréstimos.

*Diante desse esforço, surge uma pergunta natural: os programas de microcrédito são capazes de atender a seus objetivos, promovendo o fortalecimento dos pequenos negócios e a inclusão produtiva dos pequenos empreendedores?*²

3 UMA EXPERIÊNCIA DE MICROCRÉDITO NO BRASIL

Em um relatório recente, pesquisadores do Ipea desenvolveram uma avaliação detalhada acerca dos impactos dos programas de microcrédito, como os do Programa Crescer (Ipea, 2020). Essa avaliação ganha relevância por conta do público beneficiado – indivíduos pertencentes ao CadÚnico. O objetivo principal do estudo era demonstrar como as iniciativas de microcrédito podem auxiliar na superação da pobreza. Usando um conjunto de dados extenso e uma série de técnicas econométricas, os autores apontam para a efetividade do programa. Em particular, observou-se que o microcrédito do Programa Crescer elevou a renda dos indivíduos em até 10,1%. Dado que a amostra consiste apenas em pessoas que estão no Cadastro Único, percebe-se que esse programa promove um aumento nos ganhos de uma parcela da população em maiores condições de vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, a avaliação do retorno econômico do programa mostrou que, em média, os retornos foram positivos e elevados para os indivíduos pertencentes

1. Para um histórico, ver Souza (2014).

2. Essa pergunta ganha relevância por conta do público-alvo do programa. Durante a pandemia de covid-19, essa parcela da população foi classificada como “invisível”, por não constar nos cadastros dos programas sociais e tampouco fazer parte do mercado de trabalho formal. Há também uma discussão extensa sobre esse público particular e o conceito de pobreza episódica que não será incluído nesta nota.

ao Cadastro Único. Isto indica que os benefícios do programa em termos de elevação da renda dos indivíduos foram bem superiores aos custos em termos de subsídios de juros nos empréstimos (Ipea, 2020, p. 26).

4 A POLÍTICA DE MICROCRÉDITO POSSUI OU NÃO EFETIVIDADE?

Ressalta-se que o tema tratado no relatório se insere em uma área de pesquisa extensa e não consensual. Para se ter uma ideia, o *American Economic Journal: Applied Economics* dedica seu volume 7, número 1, de 2015, à discussão e à avaliação do microcrédito como ferramenta de combate à pobreza. Em resumo, há dois conjuntos de resultados voltados para economias em desenvolvimento. Parte deles aponta dois fatores predominantes para o baixo efeito do microcrédito na prosperidade dos pequenos empreendimentos: i) vários beneficiários podem direcionar o recurso para o consumo, em detrimento do investimento em suas atividades; e ii) outros podem utilizar o crédito em seus empreendimentos, mas empregando em “tecnologias” obsoletas e ineficientes.³ Empiricamente, a hipótese da não convexidade das tecnologias é confirmada em Banerjee *et al.* (2015). Na mesma linha de raciocínio, Attanasio *et al.* (2015) observam que o microcrédito teve um efeito médio diminuto na superação da pobreza.

Em contraponto, Banerjee *et al.* (2019) estimam que para empreendedores (empreendimentos) já existentes antes da política, os feitos foram expressivos (crescimento de até duas vezes nos lucros mesmo após dois anos da implementação da política). Essa evidência é reforçada por Chernozhukov *et al.* (2018), em que se demonstra que a preexistência da atividade econômica é o fator mais importante para a política, visto que os demais beneficiados são pessoas que direcionam o crédito ao consumo e/ou a negócios “relutantes”. Retornando à avaliação do Programa Crescer, os resultados apresentados por Ipea (2020) possuem, pelo menos, dois pontos que merecem reflexão, conforme a seguir.

- A variável de tratamento, concessão do crédito, é endógena. Ou seja, quem busca o crédito o faz por ter uma visão diferenciada em relação ao empreendimento. Em resumo, esse indivíduo é positivamente selecionado. Logo, seu relativo sucesso pode constituir uma característica do indivíduo, e não da política. Os grupos de tratamento e de controle não são homogêneos e, por conseguinte, não podem ser comparados de forma direta. Ao utilizar a metodologia *propensity score matching* (PSM), os autores assumem que esse fator latente (*confounding variable*) pode ser captado pelas variáveis observáveis, tais como sexo, raça, educação etc. De uma forma mais técnica, PSM assume a hipótese da *unconfoundedness*.
- Os dados de renda declarada no CadÚnico tendem a apresentar uma grande massa de observações iguais a zero (isto é, excluem mais de 55% da amostra). Ao retirá-las da análise, os autores incorrem em um segundo viés de seleção, qual seja: aqueles que declaram a renda zero, seja por uma estratégia de preenchimento dos dados, seja por, de fato, incorrerem em renda igual a zero, não são incluídos na análise. Esse tipo de viés é discutido pela literatura de modelos censurados e/ou de seleção nos termos estabelecidos por Heckman.⁴

Para contornar esses problemas, esta nota lança mão de uma estratégia que une o modelo de seleção amostral (ponderando pelas observações de renda iguais a zero) com o modelo de variáveis instrumentais (*instrumental variables – IV*), que busca gerar uma aleatoriedade para a variável de tratamento endógeno. O primeiro passo é inserir as observações iguais a zero (renda zero) na análise. Optou-se pelo modelo Tobit com a censura no limite inferior. Nesse caso, assume-se que, por uma estratégia racional (elegibilidade para os programas sociais), os indivíduos tendem a declarar uma renda igual a zero. Nesse sentido, ao excluir as observações de sua estratégia empírica, Ipea (2020) deixam de fora uma importante parcela dos mais vulneráveis, limitando as suas conclusões finais.

A exclusão das observações iguais a zero, contudo, não é a única limitação da análise. A principal reside na consideração de que o ato de ir ao banco em busca de financiamento não constitui uma característica que diferencia os tomadores do microcrédito daqueles que não buscaram essa alternativa. Em suma, para a análise, os grupos de tratamento e de controle não são afetados pelo viés de seleção amostral. Tal suposição é reconhecida como a hipótese da ignorabilidade (Rubin, 1990), e é demasiadamente forte para estudos de avaliação de política pública.

Para contornar esse problema, esta nota optou por uma estratégia simples. Em verdade, trata-se apenas de uma ilustração relativa aos resultados de Ipea (2020). Uma vez que os empréstimos eram realizados, prioritariamente, nas agências bancárias, criou-se uma variável instrumental baseada na presença dos bancos (em especial, Banco do Nordeste do Brasil e Caixa Econômica Federal) no município do beneficiário. A lógica é simples: quanto mais agências, menos esforço os indivíduos empreendem para buscar o acesso ao programa. Ambas as variáveis são significativas

3. Hipótese da não convexidade das tecnologias para os mais pobres, ver Kaboski e Townsend (2011).

4. Os conceitos econométricos relativos à censura, à seleção e a variáveis instrumentais podem ser encontrados em Wooldridge (2010).

e positivas. Ou seja, a presença de agências facilita o acesso ao programa para os moradores locais. Os testes usuais atestam a validade do instrumento.

No segundo passo, estima-se um Tobit utilizando a técnica de IV conhecida como *control function*, dada a não linearidade das equações.⁵ Ao realizar esse procedimento, o efeito do microcrédito sobre a renda, antes em até 10%, cai para 3% na média. Em outras palavras, a não consideração dos vieses elencados nesta nota tende a enviesar para cima o efeito do programa. Esse efeito menor, no entanto, enquadra-se nos achados da literatura internacional, por exemplo, Banerjee *et al.* (2019). No entanto, o efeito médio pode não ter uma característica relevante para esse tipo de análise. Em verdade, estudos recentes buscam por áreas de significância. Por exemplo, Chernozhukov *et al.* (2018) estimam que a preexistência da atividade econômica é o fator mais importante para a política, visto que os demais beneficiados são pessoas que direcionam o crédito ao consumo e/ou a negócios “relutantes”. Isso explicaria a baixa efetividade média. Seguindo essa lógica, quando concentrado em empreendedores que possuem uma microempresa, o efeito dobra, atingindo 6%.

TABELA 1

Principais variáveis para os autônomos inscritos no CadÚnico e não inscritos no Programa Bolsa Família (PBF)

| Macrorregião | Autônomo (%) | Renda média (R\$) | Mulher (%) | Idade média | Média de moradores |
|--------------|--------------|-------------------|------------|-------------|--------------------|
| Centro-Oeste | 13,3 | 655,92 | 52,0 | 40,1 anos | 2,6 pessoas |
| Nordeste | 10,2 | 387,88 | 52,9 | 40,2 anos | 2,5 pessoas |
| Norte | 12,7 | 479,52 | 50,3 | 40 anos | 2,6 pessoas |
| Sudeste | 11,5 | 562,01 | 54,5 | 40,4 anos | 2,7 pessoas |
| Sul | 10,7 | 619,54 | 44,8 | 40,2 anos | 2,8 pessoas |

Fonte: CadÚnico, 2019.

Outro ponto de destaque é que esse impacto deve ser avaliado ao longo dos anos, ou seja, baseado na persistência do negócio (impacto dinâmico). Contudo, a impossibilidade de identificar os indivíduos dentro da amostra inviabiliza uma estimativa precisa para a política. Nesse sentido, o efeito de 6% não exaure o impacto da política. Em verdade, os estudos tendem a considerar que a política possui mais vigor dois anos após a sua implantação.

Diante desses resultados, conclui-se: a política de microcrédito pode ser efetiva para grupos específicos. Os informais fora dos programas sociais, denominados “invisíveis”, em especial os que possuem alguma atividade de empreendimento, podem se beneficiar de um programa de crédito. Esse público não é pequeno. A tabela 1 indica que eles correspondem a 12% do público do CadÚnico, sendo a maioria composta por mulheres com mais de 40 anos e pertencentes a uma família com três membros. Isso indica uma boa focalização que poderá reduzir a pressão sobre a pobreza e os programas sociais.

Esses resultados indicam que o SIM Digital possui algumas características que o credenciam como uma política capaz de atender aos seus propósitos iniciais. Deve-se reforçar a focalização nos beneficiários com alguma atividade progressa. Em seguida, recomenda-se, fortemente, o processo de capacitação, e posterior formalização, evitando o investimento em processos obsoletos e ineficientes. Ao atender a esses pontos, o programa de microcrédito supera os principais pontos de crítica elencados pela literatura especializada.

REFERÊNCIAS

- ATTANASIO, O. *et al.* The impacts of microfinance: evidence from joint-liability lending in Mongolia. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 7, p. 90-122, 2015.
- BANERJEE, A. *et al.* The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 7, p. 22-53, 2015.
- BANERJEE, A. *et al.* **Can microfinance unlock a poverty trap for some entrepreneurs?** Cambridge, Massachusetts: NBER, 2019. (Working Paper, n. 26346).
- CHERNOZHUKOV, V. *et al.* Double/debiased machine learning for treatment and structural parameters. **The Econometrics Journal**, v. 21, n. 1, 2018.

5. Adotaram-se controles para sexo, raça, indicador de deficiência física e indicadores para escolaridade.

IMBENS, G.; WOOLDRIDGE, J. **What's new in econometrics**. [s.l.]: NBER, 2007. (Lecture Notes, n. 1). Disponível em: <<https://pdf4pro.com/cdn/imbens-wooldridge-lecture-notes-1-summer-07-85f95.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Os efeitos do microcrédito do Programa Crescer na renda dos indivíduos**: o período 2010-2019. Brasília: Ipea, 2020. (Relatório de Pesquisa).

KABOSKI, J.; TOWNSEND, R. A structural evaluation of a large-scale quasi-experimental microfinance initiative. **Econometrica**, v. 79, p. 1357-1406, 2011.

RUBIN, D. B. Comment: Neyman (1923) and causal inference in experiments and observational studies. **Statistical Science**, v. 5, n. 4, p. 472-480, 1990.

SOUZA, N. Atuação de um banco de desenvolvimento para a superação da pobreza: o exemplo do Banco do Nordeste do Brasil. In: CAMPELO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge, Massachusetts; London: The MIT Press, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL