

Desenrola e programas de alívio financeiro

Programas de alívio financeiro com recursos públicos impõem uma análise de custos e benefícios

Por Lauro Gonzalez

Valor, 15/02/2023

O governo deve lançar em breve o Desenrola, programa de Lula para os endividados. Os detalhes práticos ainda não são conhecidos e o que se sabe vem de comentários esparsos de pessoas do governo e dos bancos. A ideia geral parece ser resgatar os negativados, ou seja, as pessoas excluídas do mercado por estarem com o nome inscrito nas centrais de risco de crédito, como Serasa e SPC. As dívidas em atraso com lojistas, concessionárias de serviços públicos e instituições financeiras serão repassadas, com desconto e com o selo de garantia do governo, aos bancos que aceitarem participar do programa. Os juros cobrados serão menores porque terão risco mitigado pela garantia.

Em suma, trata-se de uma política de alívio financeiro (debt relief) de famílias superendividadas financiada pelo governo federal. O superendividamento - definido, sinteticamente, como uma situação na qual pessoas e famílias têm dívidas excessivas, ocasionando dificuldades persistentes de conciliar adimplência e despesas de subsistência - é um problema que assola inúmeros países, alguns dos quais têm adotado políticas de alívio financeiro, sobretudo no contexto da pandemia da covid-19. No Brasil, cerca de 70 milhões de pessoas estão negativadas, a grande maioria de baixa renda.

O governo anterior, vergonhosamente, botou lenha na fogueira do endividamento ao implementar o crédito consignado do Auxílio Brasil entre o primeiro e segundo turnos da eleição presidencial de 2022. Em menos de duas semanas, entre 10 a 21 de outubro daquele ano, foram aprovados R\$ 4,2 bilhões para 1,7 milhão de pessoas pobres ou extremamente pobres. Isso é, provavelmente, um volume maior de dinheiro do que aquele concedido em crédito para essa fatia da população durante os 4 anos sob Bolsonaro.

Retomada do crescimento e recuperação do mercado de trabalho são vitais para que programa não seja política “enxuga gelo”

Estudo publicado recentemente¹ faz uma revisão sistemática da literatura e classifica os fatores que explicam o superendividamento em três grupos. O primeiro se relaciona a fatores individuais que incluem renda, idade, educação financeira, questões psicológicas etc. O segundo grupo contém fatores ligados ao ambiente macroeconômico, tais como crescimento da economia, inflação, taxas de juros, precarização do mercado de trabalho, regulação e direitos do consumidor. Por fim, o grupo abrangendo fatores ligados aos credores, como modelos de negócio, estratégias de marketing e manipulações de mercado. Como se vê, a questão é complexa e interdisciplinar, envolvendo tanto governo quanto atores de mercado.

É emblemático que, dos 136 artigos analisados no estudo acima, apenas dois tenham como foco os fatores ligados aos credores. Aparentemente, existe uma lacuna na literatura. São

poucos estudos acadêmicos aprofundando, por exemplo, o chamado equilíbrio “phishing”, situação na qual os consumidores são induzidos a tomar decisões que não estão alinhadas aos seus próprios interesses.

Problemas informacionais e vieses comportamentais dos consumidores são utilizados de maneira estratégica pelas empresas para obter lucro. Akerloff e Shiller explicam esse equilíbrio e exploram diversos exemplos no livro “Pescando Tolos”.

No tocante aos resultados das políticas de alívio financeiro patrocinadas pelo governo, estudos recentesⁱⁱ, com foco nos EUA, analisam programas de larga escala implementados durante a crise do subprime (2008) e da pandemia da covid-19 (2020). No primeiro caso, destacam-se programas nos quais subsídios foram utilizados para viabilizar modificações nas hipotecas residenciais, aliviando os compromissos financeiros associados à moradia de milhões de americanos de baixa renda. Durante a pandemia, implementou-se um programa mais amplo de alívio financeiro (Cares Act) que visava reduzir o ônus financeiro de vários tipos de dívidas/empréstimos. No auge desse programa, em 2020, 60 milhões de pessoas foram beneficiados pela economia de US\$ 43 bilhões obtida com a redução de pagamento das dívidas.

Vale lembrar que programas de alívio financeiro com recursos públicos impõem uma análise de custos e benefícios. Além do custo financeiro direto, é preciso considerar o problema do risco moral tanto de devedores quanto de credores, que podem mudar seu comportamento a partir da garantia do governo. Nos estudos empíricos, como quase sempre é o caso em economia, há resultados para todos os gostos. Para os programas americanos, há evidências de benefícios ligados à suavização de consumo e menor inadimplência, sobretudo durante crises, assim como efeitos positivos ao mitigar disparidades raciais verificadas no superendividamento.

Voltando ao Brasil, os estudos disponíveis e o aprendizado vindo de iniciativas anteriores pode contribuir para o sucesso do Desenrola. Em primeiro lugar, os efeitos do superendividamento afetam as pessoas de diversas maneiras, tais como piora na saúde física e mental, dependência química, queda de consumo e aumento de pobreza. Portanto, os objetivos do programa precisam estar delimitados de forma a garantir transparência, articulação com outros programas e políticas e aperfeiçoamento ao longo do tempo.

Além disso, considerando as múltiplas causas que arrastam as pessoas para o endividamento insustentável, a retomada do crescimento e a recuperação do mercado de trabalho são fundamentais para que o Desenrola não seja uma política “enxuga gelo”. Isso porque, quando utilizado como forma de complemento de renda para pagamento de gastos essenciais, o crédito acaba sendo o caminho certo para o superendividamento.

Quanto aos credores, sem a adoção de uma tecnologia de crédito adequada, o Desenrola pode ser como lançar uma boia salva vidas sem resgatar o naufrago do mar revolto. Temporariamente reincluídas no mercado, muitas pessoas voltarão ao mundo dos negativados. Nesse sentido, os dados mostram que o valor médio da dívida dos negativados é semelhante aos montantes de operações típicas de microcrédito, cuja tecnologia poderia ser utilizada no programa. Nesse sentido, o ideal seria envolver instituições que já detêm experiências exitosas, como é o caso do Banco do Nordeste.

Programas-piloto poderiam ser o início, sendo que a escala poderia ser ampliada rapidamente em um segundo momento, através de soluções digitais e articulação com demais atores do ecossistema de finanças inclusivas.

O êxito do Desenrola pode produzir efeitos benéficos para o mercado de crédito. Mas não será tarefa fácil...

Lauro Gonzalez é professor da EAESP-FGV e coordenador do Centro de Estudos em Microfinanças e Inclusão Financeira da FGV.

ⁱ doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.03.023

ⁱⁱ sashaindarte.github.io/research/si_INET_debt_relief.pdf