

Bancarizando os Não-bancarizados

Melhorando o Acesso aos Serviços Financeiros

Por Asad Kamran Ghalib e Degol Hailu

I. Introdução

Na esteira dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), melhorar o acesso aos serviços financeiros nos países em desenvolvimento tornou-se um importante objetivo de política pública. Este objetivo reconhece que o crescimento econômico pode ser acelerado pelo aprofundamento e alargamento do setor dos serviços financeiros. A extensão financeira está associada a dar acesso ao capital e a oportunidades de emprego para os pobres.

O acesso limitado aos serviços financeiros no mundo em desenvolvimento é um dos principais obstáculos à geração de renda e a proteção social. Os números falam por si: estima-se que mais de 4 bilhões de pessoas careçam de acesso a serviços financeiros básicos, tais como crédito, poupança, transferências, arrendamentos e seguros.



Foto: Steve Woods.

Várias publicações de pesquisa do Centro Internacional de Pobreza (CIP) têm discutido as opções para criação de empregos, bem como para as políticas monetária e financeira. As áreas destacadas incluem políticas de geração de renda, bem como para reduzir a pobreza e a desigualdade. Este Policy Research Brief faz algumas recomendações de políticas públicas para melhorar o acesso aos serviços financeiros.

II. O Estado Atual do Acesso a Serviços Financeiros em Países Selecionados

Bancarizar os não bancarizados exige remoção de barreiras à utilização dos serviços financeiros e de acesso a eles, tanto no tocante aos preços como daquelas envolvendo outros aspectos que não sejam os preços. Melhorar o acesso aos serviços financeiros significa torná-los mais acessíveis. É fácil medir o uso dos serviços financeiros (uma vez que o uso pode ser observado e medido), mas o uso não é sempre o mesmo que acesso. "Acesso" essencialmente refere-se à oferta de serviços, ao passo que o "uso" é determinado tanto pela oferta como pela procura (Demirgüç-Kunt, e outros, 2008).

A Figura 1 (na página seguinte) ilustra o hiato entre o acesso e o uso de serviços financeiros, dentro da população alvo. Existem duas amplas categorias de não-usuários: não-usuários voluntários (que não usam os serviços financeiros, porque não precisam deles, ou em virtude de razões religiosas, culturais ou sociais), e aqueles que estão excluídos involuntariamente. Este último grupo inclui pessoas que estão dispostas a usar os serviços financeiros, mas não podem por causa de uma série de restrições. Estes indivíduos podem ser considerados "não-bancarizados" porque se assume que sejam membros de grupos de alto risco ou insuficientemente solventes. Eles podem não ter renda suficiente para realizar operações bancárias. Eles podem enfrentar discriminação por motivos sociais, religiosos ou étnicos. O custo da prestação de serviços pode ser demasiado elevado para os prestadores de serviços financeiros. O custo do transporte até aos pontos de acesso pode estar fora do alcance de alguns usuários. O analfabetismo também dificulta o acesso, uma vez que é conducente a uma falta de informação, conscientização e conhecimento. O involuntariamente excluído requer diferentes respostas dos elaboradores de políticas públicas e têm de ser orientados nesse sentido.

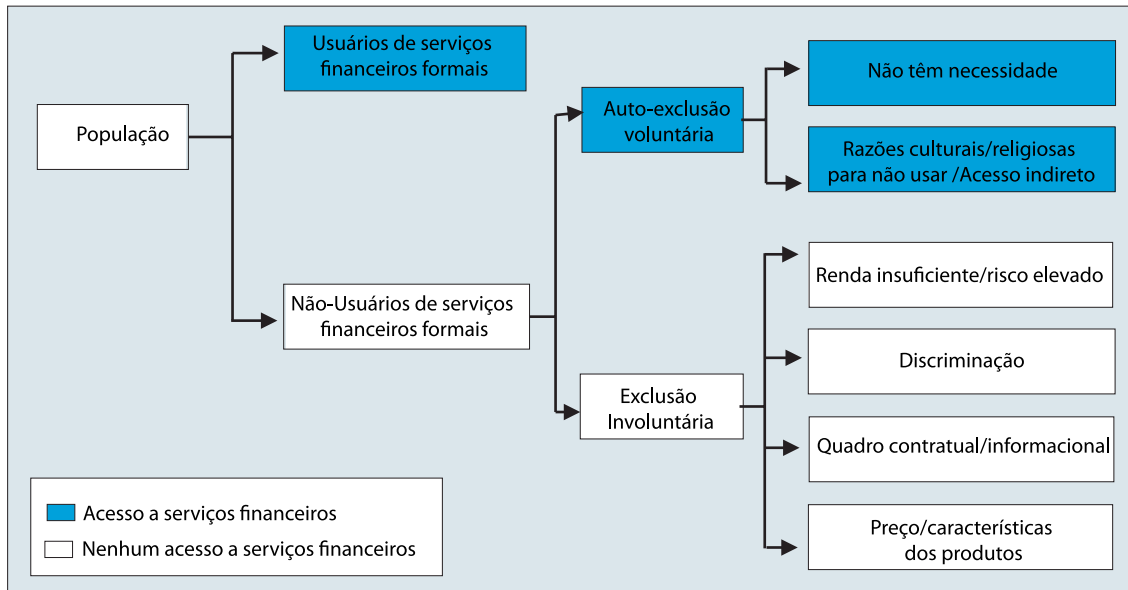
Que sabemos sobre o atual acesso aos serviços financeiros? A Figura 2 (na página seguinte) mostra o estado do acesso a serviços financeiros em nível mundial. É evidente que, as percentagens são muito baixas (menos de 20 por cento) para as pessoas nos países menos desenvolvidos no Sul da Ásia, África, partes da América Latina e assim por diante, onde mais se necessita do acesso. Nas partes avançadas do mundo (Europa Ocidental, América do Norte, Austrália e outros), a incidência do acesso de serviços financeiros é elevada (mais de 80 por cento). Estes números ilustram a importância de elaboração de políticas públicas eficazes para assegurar que os serviços financeiros sejam acessíveis.

III. Política Pública de Empréstimos Diretos

O foco em políticas públicas de empréstimos diretos para atingir bastante dos excluídos é uma medida importante. Esquemas de políticas públicas de empréstimos têm sido bem sucedidos na diversificação de clientes por setor e demografia em muitos países em desenvolvimento. Refocalizar empréstimos diretos em um mercado essencialmente segmentado é crítico para os futuros esforços de redução da pobreza. A captação de renda por grupos de interesse poderosos (rent-seeking), no entanto, tem sido acusada de insucessos passados. Política de empréstimo pode ter falhado antes, mas a sua contribuição deve ser reexaminada à luz das experiências em economias de elevado crescimento.

Figura 1

Distinção entre o Acesso aos e o Uso dos Serviços Financeiros



Fonte: Demirgüç-Kunt e outros. (2008).

A modernização agrícola do Japão e programas de auxílio em situações de desastres naturais são bons exemplos. Neste caso, quando as instituições financeiras privadas não pudessem assumir os riscos, o papel do Estado se limita a subsidiar as taxas de juros a fim de promover a mecanização agrícola e a dar as respostas de políticas públicas às catástrofes naturais (Izumida, 2003).

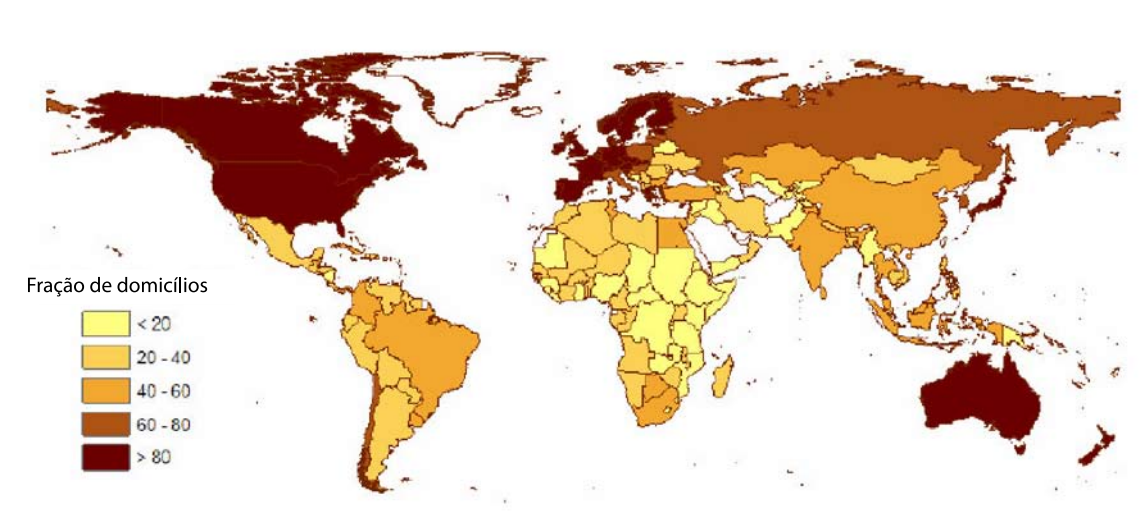
O Banco Rakyat Indonesia (BRI) foi criado em 1973 para a política pública de empréstimos no sentido de promover o desenvolvimento rural através de programas de crédito para os rizicultores, os financiamentos foram destinados à compra de insumos agrícolas.

Em meados dos anos 1980 o BRI se tinha tornado uma empresa rentável. Aprendendo com erros anteriores, e contando com uma ajuda substancial a partir de fontes externas, todos os subsídios a ele tinham cessado antes do final da década (Banco Mundial, 2004).

A China dependia de empréstimos diretos para fins de política social, e só recentemente fez parcialmente separar a política pública de empréstimos dos empréstimos comerciais. O Banco Agrícola da China e cooperativas de crédito rural (CCRs) empreitam aos agricultores, empresas rurais não agrícolas, e empresas de cidades e aldeias. As CCRs também foram integradas com sucesso a outros regimes de financiamento rural e, em 1999, o crédito estava estimado em 30 por cento do PIB (Chandrasekhar, 2004).

Figura 2

Acesso a Serviços Financeiros



Fonte: Honohan (2007).

O Vietnã é um caso recente em que uma redução sustentada da pobreza é o objetivo explícito de empréstimos para a política social. O governo estabeleceu o Fundo de Assistência ao Desenvolvimento (FAD) e do Banco do Vietnã de Políticas Sociais (BVPS) em 2002 para combater o desemprego. O FAD, que tem mais de 60 agências em nível nacional, foi criado para fornecer empréstimos subsidiados, incluindo taxas de juro seletivas, garantias do investimento e promoção de crédito à exportação. Os créditos do FAD montam a 24 por cento do total do crédito interno, ou 3,3 por cento do PIB (Chandrasekhar, 2004). Do mesmo modo, o BVPS foi criado para fazer empréstimos com taxas de juros baixas, subsidiadas. Com 600 agências, o BVPS garante obrigações do Tesouro e fornece depósitos e outros serviços financeiros para grupos que não têm acesso ao financiamento comercial. Os registros financeiros mostram que até o final de 2004, 51 por cento dos seus empréstimos foram fornecidos para domicílios pobres, 29 por cento foram para os beneficiários em áreas remotas, e 12 por cento foram para a criação de emprego. Estudantes desfavorecidos e trabalhadores migrantes estrangeiros recebem cerca de 1 por cento cada (Izumida, 2003).

As taxas de juros do BVPS eram inferiores às taxas mensais para depósito e empréstimos no setor comercial. Os críticos têm observado que esta política "distorce" o mercado: se os custos de transações fosse reduzidos, os tomadores do BVPS depositariam os mesmos fundos em bancos comerciais. Mas este é um problema técnico, e se os clientes de políticas públicas de empréstimos e de empréstimos comerciais são suficientemente diferentes (por localização, setor e assim por diante), os custos de transação serão elevados ou soluções técnicas poderão ser encontradas. A questão crucial é a forma de satisfazer a procura para as políticas públicas de empréstimos na ausência de financiamento comercial, especialmente para aqueles que não podem aceder a estes fundos por motivos geográficos ou porque lhes falta garantia.

O princípio em nível nacional da política pública de empréstimos tem o seu equivalente na política internacional de empréstimos de agências multilaterais. É contraditório opor-se à política pública de empréstimos em princípio. É precisamente a escassez de financiamentos não-condicionais e a fundo perdido de fontes bilaterais e privadas, que levou as instituições multilaterais a se envolverem nas políticas pública de empréstimos. Trata-se de bons exemplos de empréstimos preferenciais, quando o capital privado internacional não está disponível. A ajuda externa não substitui financiamento privado que de outra forma estivesse vindo - ou, pelo menos, o sistema de ajuda internacional aceita que este seja o caso - até que os países se graduem da situação de baixa renda para de renda elevada. Isso tem sido válido para as economias leste-asiáticas e latino-americanas que se graduaram do financiamento pela ajuda ao capital privado nacional e estrangeiro. Quando a poupança e os investimentos são baixos, há espaço para os governos fornecerem crédito diretamente. Isto pode ser rigorosamente controlado para garantir que os recipiendários não financiassem de outra forma os seus projetos a partir de fontes privadas nacionais.

IV. Algumas Medidas para Finanças Inclusivas

Em muitos países de baixa renda, decorrerá um longo tempo antes de os empréstimos comerciais poderem atender a todas as suas necessidades de financiamento. Até então, a política

pública terá de incluir um conjunto de medidas destinadas a garantir que aqueles involuntariamente excluídos tenham acesso aos serviços financeiros, que poderiam levá-los para fora da pobreza. Ademais das políticas públicas de empréstimos, algumas medidas propostas são descritas abaixo.

É crucial remover as barreiras físicas ao acesso e uso, uma vez que estas constituem talvez os maiores obstáculos que os habitantes rurais enfrentam. Agências bancárias distantes, por exemplo, irão desencorajar os clientes potenciais de abrirem contas e de acessar os recursos de crédito. Desde seus primeiros dias, o Grameen Bank contrapôs este problema com a estratégia expressa pelo seu slogan "Se você não pode vir ao banco, o banco virá a você." Hoje, apenas o primeiro desembolso de um empréstimo é concluído na agência, todas as transações subsequentes são efetuadas em centros de reunião das aldeias, aos quais todos os tomadores podem chegar facilmente. Redes inovadoras ligariam os domicílios rurais às cidades e, assim, ajudariam a permitir o acesso.

Aumentar a conscientização sobre produtos financeiros contribuirá grandemente. Potenciais usuários dos serviços financeiros podem se beneficiar de informações, instruções e conselhos que os familiarizam com os diversos produtos disponíveis no mercado financeiro. Isto lhes permite desenvolver as competências e a confiança necessárias para tomar decisões informadas e fazer as escolhas corretas, bem como assumir riscos calculados. Os bancos poderão se beneficiar de incentivos para fazer campanhas publicitárias ou para abrir centros de informação, quer individualmente, quer com recursos reunidos, no interesse do aumento da conscientização. A mídia pode ser explorada para tais fins. Os consumidores de serviços financeiros devem ser encorajados a disseminar os benefícios de boca em boca, e há espaço para campanhas que incentivem todos os usuários a apresentar pelo menos um indivíduo para os serviços em oferta.

A minimização da papelada e eliminação de formalidades encoraja os potenciais usuários dos serviços financeiros. Esta questão é particularmente importante para aqueles que não podem ler ou escrever e que podem ficar intimidados pela papelada, coleta de dados e assinaturas ou impressões digitais do polegar. Burocracia mínima e o processamento instantâneo de contas dos clientes facilitaria o acesso.

Os serviços financeiros podem ser integrados através da criação de alianças entre os estabelecimentos. Desbolsos em dinheiro através de vários programas de repasses podem ser tratados por instituições financeiras, que podem fornecer outros serviços bancários. Por exemplo, se todos os desembolsos da previdência social e salários do setor público fossem pagos através de contas bancárias, essa medida iria introduzir a obrigatoriedade de abertura de conta e incentivar as operações bancárias. A Caixa Econômica Federal é o principal banco do governo federal no Brasil. Foi construída uma rede de "correspondentes bancários", parcerias com lojas de varejo e de pontos de venda, equipado com um terminal de ponto de venda (PDV) que pode oferecer uma gama completa de serviços bancários e de pagamento. Hoje, a Caixa tem mais de 20.000 correspondentes em todos os 5.562 municípios do país, e quase 50 por cento das suas operações são tratadas por esses PDVs.

Uma vez que as instituições de microfinanciamento e os bancos comerciais trabalham para proporcionar um maior acesso

aos serviços financeiros, ambos poderiam ganhar formando sinergias entre si. Os bancos comerciais têm a capacidade de rede para facilitar este processo e, assim, cada parte poderia se beneficiar da experiência da outra. Conseqüentemente, os grupos-alvo e beneficiários pretendidos poderiam ter maior acesso tanto para serviços creditícios como não-creditícios. Além de seguros e esquemas de garantia, poderiam se beneficiar de facilidades que os bancos poderiam oferecer para remessas e transferências de dinheiro. Além disso, eles poderiam usar os serviços para facilitar os pagamentos, como por meio de caixa eletrônico, cheques, alienação fiduciária em garantia e assim por diante.

É sempre mais caro fornecer serviços financeiros em áreas rurais do que nas cidades, por várias razões: economias de escala e necessidade de extensão; requisitos de pessoal; formação; custos por transação; uma maior utilização do tempo do pessoal; empréstimos, poupanças e depósitos pequenos; um maior número de freqüentes pequenas transações e assim por diante. Para aumentar o acesso e uso, é crucial reduzir o custo dos serviços bancários por meio da tecnologia e economias de escala, escopo e alcance da extensão. Uma medida eficaz de política pública poderia ser a utilização de tecnologias da informação e comunicação, uma vez que elas são essenciais para uma estratégia de baixo custo para extensão financeira ao mercado rural. Ademais de baixar o custo do dinheiro ocioso, a tecnologia pode cortar substancialmente os custos relacionados com a infra-estrutura necessária para lidar com dinheiro. A maioria dos microbancos, como PRODEM na Bolívia e Teba Bank na África do Sul, têm feito uso inovador da tecnologia. São emitidos “cartões inteligentes” para os clientes, com dados biométricos e a utilização das impressões digitais como um substituto para carteiras de identidade com fotografia, números de identidade pessoal e assinaturas.

A oferta de serviços completos num ponto único poderia atrair e incentivar os clientes, oferecendo-lhes vários produtos sob um teto. O proporcionar de microempréstimos, produtos de poupança, de planos de seguro, certificados de depósito, títulos, ações, empréstimos habitacionais, pensões, remessas e assim por diante pode tornar mais fácil para a população o acesso a diversos serviços financeiros.

A legislação prevê igualmente o quadro legal e regulamentar. O ato legislativo sobre Microfinanças do Quênia (2006), o Ordenamento das Microfinanças do Paquistão (2001), e a Lei da Índia para o Setor Microfinanceiro (Desenvolvimento e Regulamentação) (2007) são exemplos do tipo de diversas legislações que regularizam e protegem o setor de empréstimos rurais.

V. Conclusão

Este Policy Research Brief indicou que a melhoria do acesso a serviços financeiros permanece um desafio-chave para o desenvolvimento. Atualmente, o nível de acesso a serviços financeiros nos países em desenvolvimento é baixo. Um importante segmento da população rural não tem acesso livre e sem restrições a tais serviços e a seu uso.

Os exemplos citados acima são conhecidos por terem produzido resultados visíveis, e as várias medidas propostas podem ser implementadas para aumentar o acesso a serviços financeiros pelos grupos de baixa renda. Embora situações locais e limitações institucionais possam ser diferentes, tais medidas podem fazer uma contribuição significativa para as finanças inclusivas. ■

Asad Kamran Ghalib, da Universidade de Manchester e **Degol Hailu**, Centro Internacional de Pobreza.

Referências:

Chandrasekhar, C. P. (2004). 'Financial Liberalization and the Macroeconomics of Poverty Reduction,' Thematic Summary Report on Financial Liberalization for the Asia-Pacific Programme on the Macroeconomics of Poverty Reduction, UNDP.

Demirgüç-Kunt, A., T. Beck e P. Honohan (2008). 'Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access', Policy Research Report. Washington, DC, World Bank.

Honohan, P. (2007). 'Cross-Country Variation in Household Access to Financial Services'. Paper prepared for the conference "Access to Finance", organised by the World Bank, Washington, DC, 15–16 March 2007.

Izumida, Y. (2003). 'Programmed Lending for Social Policies—Challenges for the Vietnam Bank for Social Policies', Working Paper Series No. 03-F-02. Department of Agricultural and Resource Economics, University of Tokyo.

World Bank (2004). 'Vietnam Bank for Social Policies', Financial Sector Policy Issue Note. Washington, DC, World Bank.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth