Anjali Kumar
coordenadora

BRASIL

acesso a serviços financeiros

ipea

ipea 40 ANOS APONTANDO CAMINHOS

Pouca penetração nas comunidades inibe o maior crescimento dos empréstimos

O que falta ao avanço do microcrédito no Brasil não são recursos, mas conhecimento do universo de clientes de baixíssima renda. São necessários instrumentos que permitam estimar melhor o risco e associações com os conhecedores das comunidades, para diminuir a chance de inadimplência. A excessiva regulamentação também atrapalha o desenvolvimento do setor, conforme aponta o estudo *Brasil: Acesso a Serviços Financeiros*, feito por mais de 30 pesquisadores no Brasil e nos Estados Unidos, liderados pela área de América Latina do Banco Mundial (Bird).

Segundo dados do Bird, o Brasil é o país na América Latina onde o microcrédito tem a menor penetração em seu público-alvo: só são atendidos 2% da população de clientes potenciais existentes, ante 27% no Chile, 69% em El Salvador e 163% na Bolívia. Segundo dados do fim de 2001, as instituições de microcrédito no Brasil tinham 160 mil clientes, enquanto o Peru tinha 185 mil, a Bolívia 380 mil, e países pequenos como Nicarágua e El Salvador superavam 80 mil.

Considerando os dados do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), maior instituição de microcrédito do país, o crescimento nos últimos dois anos foi de 62,3%. O BNB passou de 85,3 mil clientes no fim de 2001 para 140 mil no fim do ano passado. Extrapolando esse crescimento para o universo total de microcrédito, o Brasil poderia ter hoje até 260 mil clientes — ou cerca de 3,3% do total potencial, ainda bem abaixo dos países vizinhos.

Ao introduzir níveis mínimos de aplicação dos bancos em operações de microcrédito, que têm um tipo de avaliação de risco muito específico, diferente da usada em empréstimos com garantias (um bem como imóvel ou carro, por exemplo), o governo acabou estimulando

BRASIL: acesso a serviços financeiros

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Nelson Machado (interino)

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais — possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro — e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretoria

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Celso dos Santos Fonseca

Luiz Henrique Proença Soares

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Mário Sérgio Salerno

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

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

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

Anjali Kumar
coordenadora

BRASIL: acesso a serviços financeiros

ipea

Banco Mundial

Rio de Janeiro, novembro de 2004

Brazil: Access to Financial Services
Copyright © 2004 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

Brasil: Acesso a Serviços Financeiros
Copyright © 2004 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

Brasil: acesso a serviços financeiros/ Anjali Kumar, coordenadora. Rio de Janeiro: IPEA; Washington, DC: Banco Mundial, 2004.

648 p.

Trabalho originalmente publicado em inglês sob o título "Brazil: access to financial services".

ISBN 85-86170-60-7

1. Instituições Financeiras. 2. Brasil I. Kumar, Anjali, coord. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

CDD 332.170981

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Os resultados, as interpretações e as conclusões expressos aqui são aqueles do(s) autor(es) e não refletem, necessariamente, as opiniões dos diretores executivos do Banco Mundial ou dos governos que representam. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados incluídos neste trabalho. Os limites, as cores, as denominações ou outra informação mostrada em qualquer mapa neste trabalho não implicam nenhum julgamento por parte do Banco Mundial a respeito do *status* legal de qualquer território ou do endosso ou aceitação de tais limites.

Este trabalho foi originalmente publicado pelo Banco Mundial em inglês sob o título *Brazil: Access to Financial Services* em 2004. Caso haja discrepâncias, a língua original governará.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Brasília
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, 10º andar - 70076-900 - Brasília - DF
Tel.: (61) 315-5336 - Fax: (61) 315-5314
Correio Eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar - 20020-010 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (21) 3804-8118 - Fax: (21) 2220-5533
Correio Eletrônico: editrj@ipea.gov.br

APRESENTAÇÃO

O grau de desenvolvimento financeiro é um dos determinantes do potencial de crescimento de longo prazo de uma economia. Do ponto de vista do indivíduo, o acesso a serviços financeiros é tão importante para o seu bem-estar quanto as questões mais gerais ligadas ao aumento da produtividade e da renda da economia. Por isso, a análise do sistema financeiro e de seu funcionamento é parte integrante da preocupação em combinar crescimento sustentado com inclusão social.

É, portanto, com grande satisfação que o IPEA, em mais uma ação conjunta com o Banco Mundial, disponibiliza ao público este estudo, no qual se coloca a questão do acesso a serviços financeiros no Brasil não apenas pela ótica tradicional, em que se relaciona o grau de profundidade financeira ao potencial de crescimento, mas também em termos de seus determinantes e impactos em nível microeconômico. Destacam-se, nessa perspectiva, a identificação de aspectos específicos da realidade brasileira na determinação da oferta e demanda de serviços financeiros e a discussão sobre políticas focalizadas de ampliação desse acesso com base em microcaracterísticas socioeconômicas para identificação do público-alvo. A metodologia aqui utilizada distingue-se de outros trabalhos sobre o assunto por incluir uma pesquisa de campo, realizada com o propósito específico de avaliar os principais determinantes da demanda e da oferta de serviços financeiros e identificar os obstáculos à sua ampliação. São ainda apresentadas experiências bem-sucedidas de ampliação do acesso ao crédito no Brasil (CrediAmigo – BNDES/BNB), assim como comparações internacionais.

O presente volume corresponde ao resultado de um esforço multidisciplinar de técnicos do Banco Mundial, do IPEA, do Banco Central e de consultores especialistas convidados junto à área acadêmica e governamental. Suas conclusões podem ser sumariadas em quatro grupos de questões: *a*) a expansão do acesso a serviços financeiros depende da consistência da política macroeconômica — por exemplo, da redução do endividamento do setor público — e de políticas gerais para o sistema financeiro, incluindo a redução da carga de impostos sobre o setor; *b*) para que os grupos mais desfavorecidos tenham acesso mais amplo a serviços financeiros, é preciso repensar os esquemas de financiamento

dirigido de caráter mandatório, e que implicam elevados custos sob a forma de subsídios a setores e/ou regiões; paralelamente, são necessárias mudanças no marco regulatório do microcrédito, com a flexibilização de limites de empréstimo ou de seu direcionamento; *c*) para que o acesso a serviços financeiros seja ampliado, há que se melhorar a infra-estrutura da intermediação financeira, não apenas quanto ao aparato legal que garante o direito dos credores, mas também quanto à necessidade de se reduzir o tempo e o custo dos trâmites processuais; e *d*) ênfase no desenho de programas direcionados e de alcance especial de modo a reduzir a importância do financiamento público e aumentar os incentivos à implementação dos mecanismos de acesso — por exemplo, por meio da simplificação dos processos de abertura de contas, ampliação do escopo de atuação dos correspondentes de instituições financeiras ou focalização no estabelecimento de pontos de atendimento.

Importa sublinhar que, em maior ou menor grau, muitas dessas conclusões já vêm sendo objeto de políticas específicas por parte do governo: a expansão e a simplificação dos mecanismos de microcrédito, a implementação da conta simplificada, a utilização da rede bancária para pagamentos de transferências governamentais e outras.

As indicações para a formulação e reformulação de políticas públicas na área enfatizam a necessidade de se desenvolver um arcabouço microeconômico mais favorável à expansão do acesso a serviços financeiros, e de apoio a mecanismos de regulamentação, monitoração, divulgação e apoio seletivo adequados. A clareza e a profundidade sobre o assunto chamam a atenção neste livro, o que o coloca em posição de destaque na literatura recente que trata da matéria.

Glauco Arbix
Presidente do IPEA

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi planejado e elaborado sob a liderança conjunta da Unidade Brasil do Banco Mundial — tendo à frente Gobind T. Nankani e Vinod Thomas, diretores executivos, e Joachim von Amsberg, economista responsável — e do Setor Financeiro, região da América Latina e do Caribe — sob o comando de Fernando Montes-Negret, gerente de área, e Danny Leipziger, diretor. O projeto recebeu amplo apoio do Conselho do Setor Financeiro do Banco, em reconhecimento à importância do acesso a serviços financeiros para a população pobre visando reduzir a desigualdade e melhorar o bem-estar. Este trabalho é o resultado de um processo de colaboração de uma grande equipe de pessoas do Banco Mundial, no Brasil, e de consultores externos. A equipe teve a liderança de Anjali Kumar, economista financeira responsável no grupo financeiro da região da América Latina e do Caribe do Banco Mundial.

Entre os acadêmicos no Brasil que colaboraram e participaram desse esforço, encontram-se, com destaque, a professora Rosane Mendonça e os alunos da Universidade Federal Fluminense (UFF) no Rio de Janeiro, em especial, Cristine Campos e Daniel Santos. A professora Rosane também ajudou a coordenar uma pesquisa de campo, conduzida pela empresa Sensus (Belo Horizonte), dirigida por Ricardo Guedes. A equipe obteve orientação de Ricardo Paes de Barros, do IPEA. Documentos de apoio importantes foram preparados por Armando Castelar Pinheiro, economista do IPEA, pela empresa de Thomas Felsberg e associados, por uma equipe liderada pelo professor Ricardo Leal e pelos alunos da escola de administração da Coppead. Moysés Kessel, ex-funcionário do Bacen, também contribuiu com esse relatório.

O estudo foi enriquecido por discussões e contribuições da Comunidade Solidária e do Sebrae, e de Jaime Mezzera e Henry Jackelen, dos escritórios de Brasília da OIT e do PNUD, respectivamente. A equipe também manteve debates durante o processo com várias associações do setor financeiro, como a Febraban, associação de bancos, e ainda a Anfac e a Abel, que representam os setores de arrendamento. Uma colaboração particularmente valiosa foi dada pela equipe de Beatriz Azeredo da Silva, do BNDES, e Lara Goldmark, consultora do BNDES.

Thorsten Beck, McDonald Benjamin, Soumya Chattopadhyay, Thomas Glaessner, Mario Guadamillas, Margaret Miller, Nataliya Mylenko, Susana Sanchez, Sophie Sirtaine e Jacob Yaron, funcionários do Banco Mundial e do IFC e consultores, também cooperaram, com destaque, para este relatório. Alfredo Ebentrich, Lydie Ehouman, Daniela Klingebiel, Peer Stein e Robert Vogel também contribuíram. Uma equipe do Shorebank Advisory Services (Chicago e Washington) preparou documentos de apoio importantes. Ricardo Gonçalves e Adam Parsons colaboraram com notas técnicas e participaram do início, da preparação e da finalização de todas as partes do estudo. Micky Ananth ofereceu amplo apoio na preparação de documentos.

Neste estudo estão refletidos comentários valiosos de vários funcionários do Banco Mundial, assim como de pessoas externas. Os revisores técnicos e consultores no Banco Mauricio Carrizosa, Robert Christen, Francisco Ferreira, Joselito Gallardo, James Hanson, Aart Kraay, Soledad Martinez, Steven Schonberger, Shahid Yusuf e Dimitri Vittas foram importantes. Também fizeram comentários e deram contribuições Marguerite Berger e Rogerio Studart, do BID, e Ashoka Mody e Kenichi Ueda, do FMI. O professor Robert Townsend, da Universidade de Chicago, contribuiu com idéias valiosas sobre estruturas alternativas para análise. André Urani, membro do corpo docente da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), fundador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), foi o conselheiro especial do projeto e o professor Marcelo Neri, da Fundação Getulio Vargas (FGV), fez comentários úteis sobre as fontes de dados brasileiras no início do estudo.

O principal organismo brasileiro envolvido no projeto foi o Bacen. O endosso inicial para o estudo partiu do então presidente do Banco, Armínio Fraga, e debates sobre o relatório final continuaram com o presidente atual, Henrique Meirelles, e com Afonso Bevilaqua e Eduardo Loyo. O diretor Sérgio Darcy e seus assessores, incluindo Clarence Hillerman Jr. e Marden Soares, contribuíram com orientações em todo o processo, especialmente em microfinanças e em regulamentação financeira no Brasil. Os debates posteriores sobre temas relacionados a acesso financeiro dentro do Bacen tiveram a participação de Eduardo Lundberg e Márcio Nakane. Os debates com o ministro da Fazenda foram mantidos com Marcus Lisboa e Otaviano Canuto. O relatório foi beneficiado imensamente pelas revisões intensas das equipes técnicas dentro da administração, incluindo, com destaque, Wagner Guerra Jr., Roberto Shoji e Otávio Damaso, do Ministério da Fazenda, e Amaro Gomes, do Bacen.

As versões anteriores deste estudo foram apresentadas e debatidas em seminários e *workshops* em Washington e no Brasil. Em Washington, os primeiros

resultados do Brasil foram comparados com trabalho paralelo no México e na Colômbia, organizado por Tova Solo da região da América Latina da unidade FPSI. Os eventos organizados no Brasil foram um seminário do IETS/Banco Mundial sobre desigualdade e justiça social no Rio de Janeiro, realizado logo após um *workshop* da IFC sobre microfinanças; um *workshop* que continha temas como pobreza urbana, da Cities Alliance em São Paulo, em outubro de 2003; e um *workshop* do Bacen sobre microfinanças. Recentemente, os resultados deste estudo foram apresentados ao público de Délhi, na Índia, traçando comparações entre o acesso financeiro na Índia e no Brasil. Os participantes desses eventos enviaram mensagens úteis, que também foram acrescentadas. Gostaríamos de agradecer a todas as pessoas do governo, bem como às comunidades financeiras e acadêmicas brasileiras, que cederam seu tempo, idéias e contribuições à equipe e ao estudo.

ABREVIAÇÕES

AAA	*Analytic and Advisory Activities*
ABA	Associação Brasileira de Anunciantes
Abel	Associação Brasileira das Empresas de *Leasing*
ABN AMRO	*Algemene Bank Nederland - Amsterdam-Rotterdam Bank*
Abracoop	Associação Brasileira para o Desenvolvimento do Cooperativismo
ACC	Adiantamento de Contrato de Câmbio
ACE	Adiantamento de Contrato de Exportação
ACEP	*Agence de Credit pour l'Enterprise Privee (Senegal)*
Acrefi	Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento
ADC	*Access Deficit Charge*
ADP	Assistentes Digitais Pessoais
AGAPE	*Asociación General para Asesorar Pequeñas Empresas*
Andima	Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto
Anfac	Associação Nacional das Sociedades de Fomento Mercatil - *Factoring*
Anoreg	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
Arisp	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
ART	*Aston Reinvestment Trust*
ASA	*Association for Social Advancement*
BAAC	*Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives of Thailand*
Bacen	Banco Central do Brasil
Bancoob	Banco Cooperativo do Brasil
Banefe	Banco Santander
Bansicredi	Banco Cooperativo Sicredi
Basa	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil
BDC	*Business Development Bank of Canada*
BEA	*Bank Enterprise Award*
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIS	*Bank for International Settlements*
BKD	*Badan Kredit Desas*
BM&F	Bolsa de Mercadorias e Futuros
BMF	Banco de Microfinança

(continua)

(continuação)

BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESpar	BNDES Participações
Bovespa	Bolsa de Valores de São Paulo
BRAC	*Bangladesh Rural Advancement Committee*
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
BRI	*Bank Rakyat Indonesia*
BVR	*Bundesverband der Deutschen Volks-banken und Raiffeisen-banken e.V.*
Cadin	Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal
CAM	*Centro de Apoyo a la Microempresa*
CAMELS	*Bank Rating System*
CAP	*Capital Access Programs*
CARD	*Center for Agriculture and Rural Development*
CARE	*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*
CAS	*Country Assistance Strategy*
CBTAL	*Central Bank Modernization Technical Assistance Loan*
CCB	Cédula de Crédito Bancário
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCK	*Credit Card Kisan*
CCO	*Check-Cashing Outlet*
CCRC	*Canadian Community Reinvestment Coalition*
CD	Certificado de Depósito
CDB	Certificado de Depósito Bancário
CDC	Crédito Direto ao Consumidor
CDFI	*Community Development Finance Institutions*
CDI	Certificado de Depósito Interfinanceiro
Ceape	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
CEF	Caixa Econômica Federal
CERUDEB	*Centenary Rural Development Bank*
CETIP	Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos
CFI	*Community Finance Initiativies*
CFI	Corporação Financeira Internacional
CGS	*City Growth Strategies*
CITC	*Community Investment Tax Credit*
CLHS	*Center for Low and Human Services*
CMAC	*Cajas Municipales de Ahorro y Credito*

(continua)

(continuação)

CMM	*Corporación Mundial de la Mujer*
CMN	Conselho Monetário Nacional
CND	Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais
CNH	CNH Capital
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Cocecrer-RS	Cooperativa Central de Crédito Rural do Rio Grande do Sul Ltda.
COFIDE DFC	*Corporación Financiera de Desarrollo*
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Compe	Centralizadora da Compensação de Cheques e outros Papéis
Cosesp	Companhia de Seguros do Estado de São Paulo
Cosif	Plano Contábil das Instituições Financeiras
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPR	Cédula de Produto Rural
CRA	*Community Reinvestment Act*
CRAC	*Cajas Rurales de Ahorro y Crédito*
Cresol	Cooperativa de Crédito Solidário
CRSFN	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
CSBFP	*Canada Small Business Financing Program*
CSSL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
CUNA	*Credit Union National Association*
CVM	Comissão de Valores Mobiliários do Brasil
DAI	*Development Alternatives Inc.*
DCA	*Development Credit Authority*
DGFT	*Director Generale of Fair Trading*
DGRV	*Deutscher Genossenschafts-und Raiffeinsenverband e.V.*
DI	Depósito Interfinanceiro
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DOC	Documento de Ordem de Crédito
ECT	Empresa Brasileira de Correio e Telégrafos
EDPYME	*Empresa de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa*
EFT	*Eletronic Funds Transfer*
EITC	*Earned Income Tax Credit*
ETA	*Eletronic Transfer Account*
Etene	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste

(continua)

(continuação)

FACS	*Firm Analysis and Competitiveness Survey*
Faej	Fundo de Apoio ao Empreendedor Joseense
Faep	Fundo de Apoio ao Empreendimento Popular
Fampe	Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
Fase	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional
FDI	*Foreign Direct Investment*
FDIC	*Federal Deposit Insurance Corporation*
Febraban	Federação Brasileira dos Bancos
FED	*Fundación Ecuatoriana de Desarrollo*
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
FFP	*Fondo Financiero Privado*
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FGPC	Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
FGV	Fundação Getulio Vargas
FHA	*Federal Housing Administration*
FHLB	*Federal Home Loan Banks*
FIE	*Fomento a Iniciativas Económicas (Bolivia)*
Finame	Agência Especial de Financiamento Industrial
FINCA	*The Foundation for International Community Assistance*
Finem	Financiamento a Empreendimentos
Finsol	Financeira Solidária S.A.
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMM	*Fundación Mundo Mujer*
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FONDESIF	*Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo - Fundo de Desenvolvimento do Sistema Financeiro e de apoio ao Setor Produtivo*
Fonset	Fórum Nacional dos Secretários do Trabalho
FOP	Financiamento Orçamentário Público
FRB	*Board of Governors of the Federal Reserve System*
FSTAL	*Second Technical Assistance Loan*
Funcafé	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
FWWB	*Friends of Women's World Banking*
GCAP	Grupo Consultivo de Auxílio aos Pobres
GCI	*Global Consolidated Inspection*

(continua)

(continuação)

GLBA	*Gramm-Leach-Bliley Act*
GPS	*Global Positioning System*
GTZ	*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*
HMDA	*Home Mortgage Disclosure Act*
IAF	*Inter-American Foundation*
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRD	*International Bank for Reconstruction and Development*
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICP/Brasil	Infra-estrutura de Chaves Públicas do Brasil
ICR	*Implementation Completion Report*
IDA	*Individual Development Accounts*
IDH	Indicador de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Dependência ao Subsídio
IFC	*International Finance Corporation*
IFDC	Instituições Financeiras para o Desenvolvimento da Comunidade
IFR	Instituição Financeira Rural
IGC	Inspeção Global Consolidada
IIC	*Inter-American Investment Corporation*
IMF	Instituições de Microfinanças
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPC	Índice de Preço ao Consumidor
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ipesp	Instituto de Previdência do Estado de São Paulo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
ISA	*Individual Savings Accounts*
ISS	Imposto sobre Serviços
Lacif	*Latin Americam challenge Invertment Fund*
LIBOR	*London InterBank Offered Rate*
LINC	*Learning, Information, Networking and Collaboration*
LTN	Letras do Tesouro Nacional
MDIC	Ministério do Desenvolvimiento, Indústria e Comércio Exterior
MFR	Mercado de Financiamento Rural

(continua)

(continuação)

MIS	*Management Information System*
MLCB	*Micro Lenders Credit Bureau*
MLE	*Maximum Likelihood Estimation*
Moderfrota	Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras
MP	Medida Provisória
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NABARD	*National Bank for Agriculture and Rural Development*
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
NCIF	*National Community Investment Fund*
NCUA	*National Credit Union Administration*
NCUSIF	*National Credit Union Share Insurance Fund*
NDPB	*Non Department Public Bodies*
NMIS	*Network Management Information System*
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCC	*Office of the Comptroller of the Currency*
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
Orgape	Organização de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTS	*Office of Thrift Supervision*
PAA	Posto Avançado do Atendimento
PAB	Posto Avançado Bancário
PAC	Posto de Atendimento Cooperativo
Pacre	Posto Avançado de Crédito Rural
PAE	Posto de Atendimento Eletrônico
PAL	*Payday Alternative Loan*
PAP	Posto de Arrecadação e Pagamento
PBE	Programa Brasil Empreendedor
PCO	Posto de Compra de Ouro
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PCR	Programa de Capital de Risco
PDI	Programa de Desenvolvimiento Institucional
PEA	População Economicamente Ativa
PEP	*Personal Equity Plans*
PFSECAL	*Programmatic Financial Sector Adjustment Loan*

(continua)

(continuação)

PIB	Produto Interno Bruto
PIS/Pasep	Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIT	*Public Information Terminal*
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNB	Produto Nacional Bruto
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPV	Pesquisa sobre Padrões de Vida
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Procera-FNE	Programa de Créditos Especiais para Reforma Agrária - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
Procon	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
Prodecer	Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado
Proes	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
Proleite	Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Propasto	Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas
Prosolo	Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
RBI	*Reserve Bank of India*
RDA	*Regional Development Agencies*
RITS	Rede de Informações para o Terceiro Setor
SAC	Sociedade de Poupança e Empréstimo
SACI	*Specialized Agricultural Credit Institution*
SAL	*Structural Adjustment Loan*
SBEF	*Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras*
SBIC	*Small Business Inventment Company*
SBS	*Superintendencia de Banca y Seguros*
SBS	*Small Business Service*
SCFI	Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento
SCI	Serviço de Compras Internacionais
SCM	Sociedades de Crédito ao Microempreendedor
SCPC	Serviço Central de Proteção ao Crédito
SDI	*Subsidy Dependence Index*
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia

(continua)

(continuação)

Serasa	Centralização de Serviços dos Bancos S.A.
Sert	Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho de São Paulo
SEWA	*Self-Employed Women's Association*
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHG	*Self-Help Groups*
Sicoob	Sistema das Cooperativas de Crédito do Brasil
Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
SKS	*Swayam Krishi Sangam*
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPC	Serviços de Proteção ao Crédito
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRO	*Self-Regulatory Organization*
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STR	Sistema de Transparência de Reservas
TBF	Taxa Básica Financeira
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
UAD	Unidade Administrativa Desmembrada
UINL	União Internacional do Notariado Latino
UMBNDES	Unidade Monetária do BNDES
UNDP	*United Nations Development Programme*
UNICEF	*United Nations International Children's Emergency Fund*
UNIDROIT	*Institut International pour L'Unification du Droit Privé*
USAID	*US Government Agency - US Agency for International Development*
VRG	Valor Residual Garantido
WBES	*World Business Environment Survey*
WDI	*World Development Indicators*
WOCCU	*World Council of Credit Unions*
WWB	*Women's World Banking*

SUMÁRIO

RESUMO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES 1

PARTE 1 — AVALIAÇÃO DO ACESSO

1.1 Crescimento, redução da pobreza e acesso a serviços financeiros 45
1.2 Medições básicas quanto à oferta de serviços financeiros no Brasil 57
1.3 Medidas de acesso de aspectos da demanda — trecho de uma pesquisa com empresas 76
1.4 Medidas de acesso de aspectos da demanda — pesquisa com indivíduos urbanos 77
1.5 Análise dos resultados da pesquisa: quais fatores estão associados ao acesso? 88
1.6 Determinantes do acesso: uma investigação econométrica 101
1.7 Resumo das conclusões e implicações para políticas 107
Anexo 1.1 111
Anexo 1.2 114

PARTE 2 — EXPANSÃO DAS MICROFINANÇAS

2.1 Microcrédito, acesso e pobreza: um novo paradigma? 119
2.2 Microfinanças no Brasil: evolução e *status* 129
2.3 Microfinanças no Brasil: restrições e desafios 160
2.4 Regulamentação e supervisão de microfinanças: futuras opções de políticas 171
2.5 O movimento das cooperativas de crédito e suas contribuições para o acesso 178
2.6 A estrutura supervisora, regulamentadora e legal das cooperativas de crédito 196
Anexo 2.1 205
Anexo 2.2 214

PARTE 3 — REDUÇÃO DA ESCALA EM BANCOS PRIVADOS

3.1 Introdução e resumo 219
3.2 Serviços de depósito — clientes pequenos e caderneta de poupança 223
3.3 Serviços de crédito — fornecimento de pequenos empréstimos 235
3.4 Requisitos para entrada, preços e custos de transações 241
3.5 Canais de fornecimento — agências, caixas eletrônicos e correspondentes bancários 250
3.6 Novas tecnologias — uso da Internet e do banco por telefone 260
3.7 Redução da escala de bancos em outros locais — o que os bancos podem fazer? 269
Anexo 279

PARTE 4 — PARCERIAS COM INSTITUIÇÕES NÃO-BANCÁRIAS

4.1 Introdução 295

4.2 *Factoring* 302

4.3 Arrendamento 318

4.4 Financiamento ao consumidor para pessoas físicas e financiamento comercial para pessoas jurídicas 330

PARTE 5 — CANAIS PARA FINANCIAMENTOS RURAIS

5.1 Introdução: financiamentos especializados e crédito dirigido no Brasil 335

5.2 Visão geral do financiamento rural no Brasil 340

5.3 Análise do sistema atual de crédito agrícola 358

5.4 Projeto de sistemas financeiros — princípios e experiência 366

5.5 Conclusões e recomendações 379

Anexo 5.1 382

Anexo 5.2 385

Anexo 5.3 388

PARTE 6 — INSTALAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA INSTITUCIONAL

6.1 Direitos dos credores, garantias reais e acesso ao crédito 393

6.2 Garantias reais 406

6.3 Informações e relatórios de crédito 418

PARTE 7 — ENVOLVIMENTO DO GOVERNO

7.1 Acesso e política governamental: ambiente macro e regulador 443

7.2 Políticas governamentais proativas: medidas microeconômicas de apoio 448

7.3 Conclusões 477

APÊNDICE — TABELAS ESTATÍSTICAS 479

RELAÇÃO DE *SITES* 601

BIBLIOGRAFIA 603

RESUMO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Os mercados financeiros constituem uma parte representativa de um grande grupo de mercados de fatores, incluindo os mercados de trabalho e de terras, que são as instituições básicas que fundamentam o funcionamento efetivo da economia, da produção e da venda de seus produtos. A exclusão financeira reduz o bem-estar social potencial dos indivíduos e a produtividade dos empreendimentos em uma economia. A efetiva participação nos mercados financeiros e em outros mercados de fatores, os quais são diferentes dos mercados (de produtos) normais, é uma precondição para a efetiva participação na economia. O acesso dos grupos desfavorecidos aos mercados financeiros é o resultado da importância estratégica da inclusão social e do desenvolvimento econômico e social. As falhas nesses mercados apresentam efeitos especialmente danosos à produtividade econômica e ao bem-estar social. Desse modo, esses mercados são, em geral, regulados rigorosamente. Por outro lado, a regulamentação cria o risco do fracasso regulatório e, na verdade, muitas regulamentações podem impedir o acesso dos indivíduos mais pobres aos serviços financeiros. Esses são os motivos para se fazer a análise do acesso financeiro e rever a função das políticas públicas na promoção desse acesso.

Portanto, este estudo procura avaliar os níveis atuais do acesso aos serviços financeiros e as políticas governamentais adotadas que podem causar impacto nesse acesso. De acordo com esses dados, ele explora opções para a futura expansão do acesso aos serviços financeiros no Brasil. A Seção 1 deste resumo destaca as principais conclusões do estudo que poderiam ter implicações na política governamental. A Seção 2 fornece um guia para o conteúdo e o escopo temático do estudo, enquanto a Seção 3 descreve os dados, as conclusões e as recomendações de cada seção.

A mensagem dominante que surge deste estudo é que a expansão do acesso financeiro seria promovida por uma política sólida e global para os setores financeiro e macroeconômico. Além disso, o governo poderia e deveria se encarregar de reformas regulatórias (para permitir que os mercados financeiros funcionem de modo mais uniforme) e das políticas direcionadas à expansão do acesso a esse mercado financeiro. Contudo, seria preciso garantir que essas políticas direcionadas permitam a participação eficiente dos grupos excluídos nos mercados financeiros. Isso direcionaria o foco para uma revisão de incentivos em lugar do simples financiamento público de programas especiais.

A expressão *política macroeconômica sólida* refere-se, primeiro, à redução da necessidade de empréstimo do governo, o que ampliaria os empréstimos para mais indivíduos e empresas na economia; segundo, ela também se aplica à redução e à harmonização dos impostos no setor financeiro, o que reduzirá a carga sobre a intermediação, em geral, e sobre as oportunidades atuais para a arbitragem regulatória em diversos segmentos do sistema financeiro. Além disso, devem ser feitos esforços para garantir que a concorrência seja mantida nos mercados financeiros.

As *reformas regulatórias* que ampliariam o alcance e o impacto sobre grupos desfavorecidos exigiriam, primeiro, uma mudança de foco do financiamento público especial e dispendioso, que geralmente falha em alcançar os grupos visados, para regimes regulatórios aperfeiçoados que estimulassem o acesso aos serviços financeiros. De fato, os subsídios atuais para alguns programas especiais dispendiosos, como, por exemplo, aqueles para o setor rural, poderiam ser gradualmente reduzidos. Os subsídios, as metas obrigatórias de empréstimo e as medidas que pretendem controlar os preços do mercado poderiam perversamente levar a uma redução do acesso ao longo do tempo.

Exemplos de reformas regulatórias incluiriam uma revisão das exigências extensas de regulamentação e divulgação para o microfinanciamento, em comparação com o mérito de sua característica atual de não aceitar depósitos. A dependência de crédito barato poderia ser gradualmente diminuída, embora talvez houvesse a necessidade de encontrar fontes alternativas de financiamento e de considerar a aceitação de depósitos, desde que o setor adotasse práticas sensatas de microcrédito. Em microfinanças, foi adotada uma série de novas iniciativas regulatórias, muitas com efeito positivo. Contudo, muitos outros programas recentes que dependem de subsídios, limites de empréstimo e empréstimo obrigatório poderiam limitar o desenvolvimento de alguns mercados de crédito. Deve-se ter cuidado para não sobrecarregar as instituições financeiras com a tarefa de intermediação de programas especiais assistenciais do governo, o que poderia diminuir a importância do estabelecimento de práticas de crédito ortodoxas. No

setor bancário, diversas regulamentações novas foram adotadas recentemente, representando uma mudança na direção certa, incluindo a simplificação dos processos de abertura de contas, de expansão do escopo para os correspondentes das instituições financeiras e do estabelecimento de contas básicas. O processo de abertura de agências bancárias também pode ser simplificado. Contudo, o microfinanciamento através das Instituições de Microfinanças (IMF), como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), poderia ser restringido pelos controles exercidos sobre as taxas de juros para repasse de empréstimo; assim, as novas políticas nessa área devem ser monitoradas quanto ao custo e ao impacto.

Em instituições não-bancárias, há uma fragmentação da regulamentação em algumas áreas, como, por exemplo, as empresas de *factoring* (que estão fora do escopo definido das atividades do setor financeiro), que podem contribuir para o desenvolvimento do setor. Essas políticas podem se estender além das instituições financeiras propriamente ditas até a infra-estrutura geral para intermediação financeira. A primeira área, aqui, se relaciona aos direitos dos credores, e a reforma regulatória poderá focalizar a atenção sobre os atrasos processuais para obter decisões relativas a disputas por créditos, assim como examinar a justificativa para baixas fiscais contra lucros de pequenas causas não-cobradas. Para aperfeiçoar os relatórios de crédito, deveriam ser reavaliadas as regulamentações limitando a utilização de dados restritos com mais de cinco anos, as restrições sobre o compartilhamento de informações e as limitações sobre o uso de informações positivas.

A expressão *direcionamento e programas de alcance especial* não envolve apenas o financiamento público de programas como objetivo principal para garantir seu alcance e impacto sobre grupos específicos da população. Por exemplo, o direcionamento geográfico deveria ir além dos esforços para instalar um posto de serviços em cada área geográfica amplamente definida (por exemplo, um município); ele também deveria se concentrar na identificação de vizinhanças carentes, que poderiam incluir regiões metropolitanas dentro de áreas urbanas maiores, por meio de monitoramento sistemático de áreas carentes. Os objetivos principais incluiriam estratégias para alcançar a comunidade, visando aos clientes com acesso limitado, a diferenciação de imagem, a adoção de novas tecnologias e metodologias para empréstimos, o fortalecimento dos relatórios de crédito, a facilitação do uso das garantias de crédito e a oferta de serviços compatíveis com o incentivo. O governo pode reforçar o uso das contas básicas e dos serviços "simplificados", incentivando funcionários ou bancos a abrir essas contas, apoiando o uso desse tipo de conta com a finalidade de depositar as transferências feitas pelo governo e monitorando cuidadosamente os custos dos pacotes de serviços básicos.

O suporte compatível com o incentivo pode assumir formas como o suporte inicial, a redução de impostos ou do número de garantias correspondentes iniciais, o risco parcial ou suporte das garantias de crédito para o desenvolvimento de instituições financeiras comunitárias e o aprimoramento das medidas regulatórias para aumentar a divulgação das práticas que permitam o acesso. No contexto das instituições de microcrédito, há agora uma nova série de práticas sólidas reconhecidas, que poderia elevar significativamente sua sustentabilidade, e o surgimento de novos grupos fornecedores de microcrédito que podem demonstrar que os incorporadores dessas boas práticas devem ser os destinatários de apoio para financiamentos para o desenvolvimento ou a expansão institucional. Também pode ser oferecido encorajamento para o estabelecimento de parcerias formais e informais e programas institucionais de apoio entre bancos, instituições não-bancárias e até entidades não-financeiras (como empresas de *factoring*) e grupos microfinanceiros. Finalmente, não se pode esquecer a importância da divulgação da cultura judicial e dos programas de cultura e treinamento em finanças.

1 PRINCIPAIS DESCOBERTAS E CONCLUSÕES — 20 PONTOS-CHAVE

A preocupação com a exclusão financeira aumentou na última década no Brasil, com o declínio do número de bancos a partir do final da década de 1990. Destaca-se que, dos 176 milhões de habitantes do Brasil, 60 milhões, ou 1/3 da população, possuem contas bancárias. Enquanto isso, tanto o custo do crédito como os *spreads* bancários são indiscutivelmente os mais altos do mundo. O estudo aponta para uma série de fatores que afetam os volumes e custos da intermediação financeira. Ele enfatiza que, apesar da inexistência de medidas corretivas simples, há várias áreas nas quais algumas ações conjuntas podem ser tomadas para ajudar a expandir o acesso aos serviços financeiros e reduzir os custos. Este resumo chama a atenção para 20 descobertas e áreas principais que podem ser trabalhadas futuramente.

Primeira: apesar da preocupação com a diminuição de instituições bancárias na última década, este estudo descobriu que não há provas que demonstrem o declínio nas oportunidades de acesso a serviços bancários, em relação ao número de postos de serviços bancários, embora esses serviços, medidos em termos tradicionais, possam estar estagnados. Contudo, o Brasil, comparando-se com outros países em nível de desenvolvimento parecido, não apresenta deficiência em número de filiais bancárias.

Segunda: é verdade que existem grandes disparidades regionais no fornecimento de serviços bancários, mas essas disparidades podem ser claramente atribuídas às diferenças na renda e na densidade populacional. De fato, as disparidades no

acesso aos serviços financeiros podem ser tão significativas entre os bairros de uma cidade como entre as regiões do país. Talvez seja necessário redirecionar e suplementar, com uma política local que olhe mais para as áreas carentes (as quais podem ser mais bem identificadas em um nível menor e mais desagregado do que um município), a ênfase local, que se baseia na importância do fornecimento de um posto de serviços básicos em cada município. Além disso, sem mais recursos para o objetivo explícito de alcançar os excluídos, mesmo que essas áreas sejam identificadas adequadamente, o fornecimento de um posto de serviços propriamente dito não é suficiente para garantir o acesso aos serviços financeiros pelos grupos com menor renda.

Terceira: as medidas iniciais destinadas a expandir o acesso aos serviços financeiros, adotadas nos últimos anos, especialmente para os setores de microfinanças e de cooperativas e, posteriormente, para correspondentes bancários, foram bem-sucedidas e apontaram para uma expansão de novos modos de acesso aos serviços financeiros. Mais recentemente, várias iniciativas novas foram tomadas, que dependiam mais do empréstimo obrigatório e das taxas de juros controladas para os grupos-alvo. O ponto de sustentação tradicional das políticas de expansão do acesso aos serviços financeiros permanece o mesmo e se concentra na alocação do crédito, com freqüência a taxas de juros mais baixas, e depende consideravelmente do apoio dos grandes bancos públicos; algumas medidas recentes também fazem parte dessa tradição.

Quarta: as políticas tradicionais para a expansão do acesso aos serviços financeiros, que enfatizam o racionamento de crédito quantitativo, taxas de juros baixas, com base em financiamentos com fontes de custos baixos e que são administradas por meio de bancos públicos brasileiros, apresentam um custo muito alto. Mesmo dentro de uma estimativa conservadora, o custo dos subsídios ao crédito em 2002 foi superior a R$ 18 bilhões. As estimativas mais realistas posicionaram os custos de alguns programas especiais, como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na casa de R$ 1,1 bilhão. Conforme ilustrado pela análise dos programas de financiamento rural, muitos desses programas falham em alcançar os beneficiários pretendidos e seus recursos tendem a ser retidos por um pequeno grupo de maior renda, impedindo o acesso de grande parte dos possíveis beneficiários. Na agricultura, que é beneficiária de muitos programas especiais, cerca de 2% dos tomadores de empréstimos recebem 57% dos recursos, enquanto aproximadamente 75% recebem apenas 6% do crédito. Os programas que propõem limites às taxas de juros para setores ou clientes determinados são caros, já que são medidos pelo volume de crédito fornecido e pelos diferenciais nas taxas de juros, que são sustentados, em

última instância, pela sociedade. Os custos adicionais são empurrados para os intermediários a taxas de mercado. É recomendável, primeiro, que esses programas, inclusive alguns programas especiais de microcrédito recém-introduzidos, sejam monitorados de perto em termos de custos. A incidência regressiva de algumas intervenções direcionadas no crédito pode aumentar, caso essas intervenções sejam financiadas por meio de programas populares de ampla base, como, por exemplo, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que significa retornos menores para os trabalhadores, que são os beneficiários visados por esse programa.

Quinta: uma forma de medida alternativa para os programas tradicionais inclui novos instrumentos a fim de oferecer possibilidades para a expansão de serviços com base no mercado. Por exemplo, na agricultura, novas formas de seguro reajustável, com base em rendimentos ou empréstimos combinados com opções de venda sobre os preços da colheita, e a combinação de instrumentos diferentes (por exemplo, crédito e seguro) devem ser exploradas. Os custos de programas individuais e os subsídios implícitos precisam ser acompanhados sistematicamente. Adicionalmente, há o intuito de reduzir gradualmente as alocações quantitativas (por exemplo, os financiamentos dirigidos para habitação e empréstimos rurais) e de aceitar taxas que reflitam mais proximamente as taxas do mercado. Os programas bem-sucedidos para microcrédito, como, por exemplo, o programa CrediAmigo, que alcançou os segmentos mais carentes, demonstram a possibilidade da limitação das taxas de juros de mercado. Novas formas de microfinanças baseadas em tecnologia também poderiam ser consideradas.

Sexta: as medidas para expandir a função do sistema bancário, como um todo, na área de acesso ao sistema financeiro, são valiosas, mas deve-se ter cuidado para que elas sejam estabelecidas em uma base sólida. Os bancos brasileiros fornecem a maior parte dos serviços financeiros e mantêm o suporte para toda a intermediação. Conforme mostra o estudo, os bancos privados brasileiros já estão atendendo aos pequenos clientes, e a escala das transações pode assumir um papel menos significativo que os custos dos serviços básicos. Surpreendentemente, os bancos privados dominam o fornecimento de contas correntes e de depósitos para os pequenos correntistas. Os resultados da pesquisa sugerem que os bancos públicos não demonstram um papel claramente dominante em termos de acesso aos serviços financeiros, exceto em relação a alguns tipos de serviços (por exemplo, serviços de pagamento). Os procedimentos simplificados recentemente para abertura de contas que causam impacto sobre os clientes de baixa renda são bem-vindos, principalmente a comprovação da identidade e da renda. A possibilidade de alternativas ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) também poderia ser considerada. Tais medidas poderiam ser estendidas, de forma gradual, a todos

os outros clientes de banco. Muitos custos obrigatórios da manutenção de filiais bancárias poderiam ser reavaliados, como, por exemplo, os aspectos sobre a segurança, o horário bancário, os gastos com pessoal etc.

Sétima: as medidas recém-adotadas para o fornecimento de serviços bancários "simplificados" para pessoas de baixa renda também são um benefício, tendo sido introduzidas com êxito em vários países. Contudo, os custos envolvidos no fornecimento desses serviços devem ser examinados cuidadosamente para garantir que os custos operacionais das instituições participantes sejam cobertos, e as tarifas mensais para essas contas básicas não sejam gratuitas, mas cobradas em níveis aceitáveis. Entretanto, na maioria dos países essas contas geralmente não incluem o acesso automático a empréstimos nem taxas de juros baixas para empréstimos. O governo pode encorajar a abertura dessas contas, por exemplo, transferindo pagamentos públicos por meio delas, oferecendo incentivos aos empregadores ou às instituições financeiras que os atendem para abertura de contas-salário e fornecendo incentivos fiscais iniciais às instituições financeiras que abrirem essas contas.

Oitava: o governo também poderia adotar a divulgação das exigências para o fornecimento de crédito a fim de levar os serviços financeiros aos que não são atendidos por esses serviços. As ferramentas como o Community Reinvestment Act (CRA), Lei de Reinvestimento da Comunidade, e o Home Mortgage Disclosure Act (HMDA), Lei de Divulgação sobre Hipotecas Residenciais, dos Estados Unidos, quando combinados de forma apropriada com as exigências de divulgação, são muito úteis na limitação de práticas discriminatórias, assim como para a expansão do acesso aos serviços financeiros. Especialmente se combinada com o acompanhamento sistemático dos registros bancários em diferentes categorias de empréstimo, possivelmente em parceria com as associações dos banqueiros privados, essa persuasão moral tem sido muito eficaz em outros países. O governo também poderia considerar medidas, como, por exemplo, o fornecimento de garantias parciais ou seguros de crédito para empréstimos fornecidos para grupos excluídos pelos bancos. Contrastando com os subsídios às taxas de juros, essas medidas são incentivos compatíveis com o aumento do crédito privado para os grupos excluídos e ainda encorajaria o uso prudente de fundos para financiamentos. Finalmente, o governo também poderia considerar uma revisão da concorrência no setor bancário, particularmente nas áreas de acesso a redes de pagamentos, de acordo com a experiência recente de investigações desse tipo no Reino Unido.

Nona: os bancos privados poderiam ir além da "redução de escala" ou expansão de seus serviços para os que não os acessam, por meio de atividades que usariam novas metodologias e tecnologias para empréstimos, com incentivos apropriados e apoio governamental. Essas metodologias de empréstimos incluem, por

exemplo, práticas como diferenciação de imagem, ou seja, um tipo diferente de posto de atendimento bancário para as pessoas de baixa renda, parcerias com organizações comunitárias ou locais, incluindo, em alguns casos, parcerias com organizações de microfinanças. As subsidiárias especializadas, criadas por bancos, como o Unibanco, para esse fim, são exemplos, e essas características devem ser incluídas no novo Banco Popular. Devem ser feitos esforços para garantir que os serviços dessas organizações sejam fáceis de usar, mas sigam princípios bancários sólidos. A experiência de outros países com Instituições Financeiras para o Desenvolvimento da Comunidade (IFDC) também pode ser considerada nesse ponto. As novas tecnologias, como a avaliação de risco de crédito ou os modelos de classificação de crédito, também podem ser úteis na avaliação dos pequenos clientes, assim como muitas novas tecnologias que são de fácil operação em áreas remotas ou não-urbanas, usadas em todos os lugares de forma bem-sucedida, conforme detalhadas no estudo. Embora tecnologicamente sofisticados, os esforços dos bancos brasileiros em termos de tecnologia, como o fornecimento de serviços bancários através da internet, são em grande parte preparados para os clientes de maior renda. Pode-se considerar a assistência inicial para a adoção dessas tecnologias.

Décima: o progresso encorajador da expansão do seu outrora limitado setor de microfinanças em anos recentes, mesmo sendo apoiado pelo financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Nordeste (BNB), mostra no programa CrediAmigo que é possível ampliar o alcance e aumentar a eficiência, e que o microcrédito pode ser sustentável com base no fluxo de caixa. A limitação das taxas de juros adotada pela maioria das IMFs privadas até pouco tempo atrás era livremente determinada e aproximava-se das taxas de mercado. A experiência internacional demonstra que os limites às taxas de juros não são necessários e podem levar ao uso ineficiente desses financiamentos, além de obstruir a expansão espontânea do microfinanciamento. Ao contrário, sugere-se a incorporação de metodologias e de boas práticas de empréstimos pelas IMFs, como, por exemplo, a exploração de empréstimos a grupos solidários, o aumento gradual no volume de empréstimos, o início de reembolsos com efeito imediato etc.

Décima primeira: olhando pelo lado do financiamento, várias das novas IMFs brasileiras aproveitaram o acesso privilegiado aos financiamentos do BNDES à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Seria desejável um aumento gradual e em fases aos níveis de mercado, pelo menos à taxa Depósito Interfinanceiro (DI), como adotado no CrediAmigo. Contudo, um aumento significativo e súbito poderia afetar negativamente o setor de microfinanças, já que a maioria das IMFs ainda é

considerada como operações sem fins lucrativos ou de sociedades civis e poderiam reverter os ganhos dos últimos anos. O impacto dos recentes aumentos nos custos do financiamento, de acordo com o limite de empréstimo, deve ser constantemente revisado. Seria desejável a convergência dos limites dos volumes e das taxas de juros combinada com a transição gradual e a orientação sobre a incorporação de boas práticas de empréstimos.

Décima segunda: mesmo com a ausência de medidas recentes, a expansão das microfinanças em uma escala significativa seria difícil, exceto se parcerias em grande escala com instituições financeiras formais fossem consideradas ou, alternativamente, se ocorresse uma mudança radical na oferta de serviços, para incluir a captação de depósitos. Isso poderia ser contemplado como uma possibilidade futura, uma vez que há provas da maturidade do ramo para expandir a base de financiamento, mas novas regulamentações precisariam ser introduzidas para riscos concomitantes crescentes, que incluiriam novos modelos específicos de supervisão compartilhada, delegada ou independente. Adicionalmente, a justificativa para as diversas janelas de regulamentação atuais voltadas para as diferentes formas institucionais de microfinanças deve ser examinada. Seria desejável a harmonização dessas regulamentações no futuro.

Décima terceira: olhando para o setor de cooperativas, observa-se que elas apresentam uma base de financiamento menos restrita que o microfinanciamento, apesar das antigas restrições para a associação, devido à sua capacidade de aceitar depósitos. O recente abrandamento dessas restrições para novas cooperativas a fim de permitir estruturas "abertas", embora livre para áreas esparsamente habitadas e com acesso limitado aos serviços financeiros, requer supervisão adicional. Embora as regulamentações recentes incluam algumas garantias apropriadas, deve-se observar que as restrições de associação são comuns mesmo em países avançados e proporcionam uma forma de "garantia de reputação" para conter os riscos dessas instituições, principalmente em vista das limitações na capacidade de supervisão.

Décima quarta: até recentemente, as restrições à alavancagem financeira e à liquidez podem ter sido mais importantes para as cooperativas do que as limitações à associação. As medidas introduzidas em junho de 2003 reduziram, em parte, essas restrições. O estabelecimento de um mecanismo de liquidez para cooperativas de crédito é sugerido, para reduzir os custos de oportunidade relativos aos bancos comerciais garantidos pelo Fundo Garantidor de Créditos (FGC). Embora possa haver acesso indireto a essa liquidez através da participação em bancos cooperativos, seria desejável ter um apoio mais direto. Note-se que algumas cooperativas também assumem o papel de transferência de fundos dos programas agrícolas financiados

pelo governo. Se esse procedimento se tornar uma prática em escala representativa, ele poderá afastar o setor de cooperativas das boas práticas de gerenciamento de risco, exceto se for claramente uma operação administrativa com base em rendimentos, sem risco de crédito para as cooperativas envolvidas.

Décima quinta: até agora, de alguma forma, a contribuição das instituições não-bancárias para o acesso ao sistema financeiro teve como base algum tipo de oportunidade de arbitragem regulatória do sistema bancário, e, de vários modos, elas sofreram com a falta de clareza da legislação. A área mais digna de atenção nesse contexto é a contribuição de empresas que não atuam na área financeira, como as empresas de *factoring*, que já são bastante significativas em termos de fornecimento de crédito para pequenos negócios e foram de grande ajuda em outros países. O primeiro passo a ser tomado nesse sentido seria a clarificação do sistema legal fragmentado existente para essa atividade e a aprovação da legislação pendente para essa consolidação. O acesso mais abrangente aos serviços financeiros por meio de papéis de curto prazo e debêntures, assim como a facilitação de transações de *factoring* internacionais, com a permissão para a abertura de contas em moeda estrangeira, também são sugeridos.

Décima sexta: o crédito para pequenos tomadores de empréstimo é impedido pelas dificuldades na recuperação de empréstimos, devido, em parte, ao "ativismo judicial" e também às dificuldades do uso de garantias. Nesse contexto, as recomendações são os programas de conscientização para os magistrados, combinados com o aperfeiçoamento de instrumentos auto-executáveis usados para os pequenos tomadores de empréstimo, como, por exemplo, os recursos do cheque especial oferecidos em caixas eletrônicos ou as duplicatas das pequenas empresas. O reconhecimento legal desses débitos (o que no momento não é possível devido à falta da entrada e da assinatura digitalizada) poderia ser explorado. Também é aconselhável o exame das possibilidades de alteração dos códigos procedurais para acelerar os julgamentos, assim como a abertura de tribunais especiais (pequenas causas) para pequenos volumes de crédito. Finalmente, as atuais baixas fiscais contra lucros de pequenas causas não-cobradas poderiam ser avaliadas em um contexto mais amplo, pois podem estar transmitindo sinais distorcidos aos devedores e às instituições financeiras para o reembolso da dívida.

Décima sétima: também, a infra-estrutura para o aperfeiçoamento do uso de garantias gerais pode ser fortalecida pela adoção do *arquivamento eletrônico, de sistemas de recuperação e indexação* em todos os cartórios no país e pelo *estabelecimento de redes para a interligação de cartórios*. O período atual de cinco dias e os custos necessários para a realização de uma pesquisa e certificação poderiam

ser reduzidos por uma *pesquisa da Web auto-orientada. Também seria possível adotar os prazos para processamento de títulos e documentos*, e os *requisitos burocráticos de documentação* para transações seguras no mercado imobiliário poderiam ser simplificados. Além disso, deveriam ser feitos esforços para atacar as *estruturas de tarifas regressivas* dos cartórios de registros e de notas e examinar por meio de órgãos corregedores a *extensão em que os serviços notariais e de registro ainda estão operando à base de concessões*.

Décima oitava: *aperfeiçoamentos adicionais nos registros de crédito e nos relatórios de crédito* ajudarão a facilitar os empréstimos aos pequenos tomadores com histórico de crédito limitado. O Brasil já possui sistemas básicos eficazes, mas eles poderiam ser fortalecidos por mais *informações positivas (por exemplo, para pagamentos de empresas de serviços públicos) e pelo abrandamento das restrições* sobre o compartilhamento dessas informações. Também poderiam ser reconsideradas as atuais restrições de tempo sobre as informações, que limitam os dados de crédito a cinco anos. O Brasil é atípico nesse aspecto. As tarifas das empresas de serviços públicos também podem ser estruturadas para fornecer incentivos aos clientes que possuírem bons históricos de pagamento.

Décima nona: finalmente, é de importância primordial destacar que o grande sucesso das políticas para expandir o acesso aos serviços financeiros é essencial em um ambiente microeconômico adequado, o que exerce uma profunda influência no acesso geral. Todas as intervenções microeconômicas já discutidas devem ser vistas nesse cenário. A grande necessidade do governo em tomar emprestado causa um impacto negativo sobre o crédito privado, e a tributação pesada do sistema financeiro, em parte para financiar tais necessidades, é outro impedimento. O recolhimento compulsório elevado contribui para a tributação implícita. Além disso, o impacto da tributação não é uniforme em todo o sistema financeiro, o que leva a oportunidades para a arbitragem regulatória em diversas entidades financeiras. Essa arbitragem regulatória também ocorre em relação às diferentes formas de instituições financeiras, onde algumas formas institucionais tornam-se populares em resposta às restrições regulatórias em outras áreas do sistema financeiro.

Vigésima: portanto, há espaço para que o governo defina políticas governamentais mais proativas em relação ao acesso aos serviços financeiros, em nível microfinanceiro, pela criação de um ambiente favorável que forneça mais apoio em termos de regulamentação, monitoração, divulgação e apoio eletivo. Mesmo assim, será obtido um maior sucesso se elas forem sustentadas por mudanças básicas na abordagem geral para permitir esse acesso, por meio de reformas amplas no setor financeiro, o que limitaria as restrições ao preço e à quantidade de crédito e

também reduziria a função primordial de seu fornecimento, acordada com um pequeno número de instituições públicas.

2 INTRODUÇÃO GERAL E ESCOPO DO ESTUDO

O sistema financeiro brasileiro é, de longe, o maior da América Latina. Além de seu mero tamanho, a profundidade total da intermediação financeira no Brasil, quase 140% do Produto Interno Bruto (PIB), é maior do que a de seus grandes vizinhos na região, como México e Argentina, embora esses países tenham uma renda *per capita* média mais alta. Profundidade e estabilidade financeira são cada vez mais reconhecidas como contribuições para a redução da pobreza através do crescimento e prevenção de crises, mas, além disso, pode-se argumentar que uma *distribuição* de base mais ampla dos serviços financeiros elevaria o bem-estar e a produtividade. Os *indivíduos* poderiam enfrentar necessidades extraordinárias ou inesperadas de renda ou poderiam se proteger contra períodos de baixa renda ou flutuações inesperadas na renda. O acesso a poupança e empréstimos também poderia ter implicações de prazos mais longos sobre o bem-estar, permitindo às pessoas tomarem empréstimos quando jovens, para desenvolver capital humano e, depois, poupar para a aposentadoria quando ficassem mais velhas. Para os *produtores*, o acesso ao crédito para capital fixo ou de giro permite um aumento das possibilidades de produção, beneficiando não apenas o produtor, mas afetando a produtividade, o emprego e o crescimento da economia em geral. O financiamento tem se apresentado proeminentemente como uma restrição para empresas de pequeno e médio portes em algumas investigações. Alguns estudos mostram que as empresas latino-americanas consideram o acesso aos mercados financeiros o principal obstáculo à expansão.

Limites ao acesso financeiro são apontados pelo Banco Central do Brasil (Bacen): estima-se que aproximadamente 60 milhões de brasileiros possuem contas em banco. Quase 30% de todos os municípios, ou 1.680 de um total de 5.600, não têm nenhuma agência bancária. As mais ou menos 1.400 cooperativas de crédito oferecem serviços financeiros básicos apenas para cerca de 1,5 milhão de brasileiros, a maior parte em áreas urbanas. Mas expandir a oferta de serviços financeiros a segmentos mal-atendidos da sociedade pode causar certas dificuldades a intermediários financeiros, como os bancos, devido à informação limitada, aos altos riscos e altos custos unitários. *Portanto, o desafio é identificar meios de expandir o acesso que reconheçam os riscos e custos envolvidos, mas sugiram medidas para mitigar o impacto destes*. Este é o objetivo fundamental deste estudo, que tenta avaliar as restrições ao acesso e seus determinantes nos diferentes segmentos dos mercados financeiros, para depois identificar opções alternativas, públicas ou privadas, para melhorar o acesso.

Há vários *conceitos de mal-atendidos* — em primeiro lugar, os s*egmentos mais pobres* da sociedade ou, em segundo, aqueles em *regiões geográficas* específicas, que podem ou não combinar características tais como população distante ou escassa com atraso econômico. Terceiro, *comunidades* específicas (grupos raciais, migrantes ou minorias) podem estar em desvantagem em termos de acesso financeiro. Além disso, o critério de *pequeno porte* é geralmente aplicado aos micro ou pequenos empreendedores e não às pessoas físicas. Medidas de acesso e ações para expandir o acesso variam, dependendo de quais grupos dos mal-atendidos estão sendo citados. *Neste estudo, a pobreza é a consideração principal, embora o pequeno porte (para produtores) e o local também sejam fatores levados em consideração*. O estudo dedica maior atenção aos fatores que afetam *diretamente* o acesso. Dessa forma, impactos indiretos no acesso, que atuam através de seus efeitos na *profundidade* total dos serviços financeiros (por exemplo, a diminuição potencial do fornecimento de crédito privado resultante dos empréstimos do governo ou o impacto da tributação de setores financeiros), não são investigados em detalhe.

Há também uma série de possíveis *indicadores de acesso financeiro*, e o relatório discute o *trade-off* entre a relevância e a certeza das conclusões que podem ser inferidas quanto a níveis de acesso e a facilidade para obter informações. Geralmente, a informação mais desagregada é mais difícil de conseguir e presta-se menos facilmente à comparação internacional do que dados mais agregados, que, no entanto, são menos conclusivos. O estudo salienta desagregações simples, como a fragmentação dos serviços financeiros — por exemplo, transferência de dinheiro, poupança e serviços de crédito —, e demonstra as suas aplicações.

O governo brasileiro e o Bacen têm se preocupado com a exclusão financeira, especialmente no período pós-Plano Real, quando ocorreram fusões e fechamentos de vários bancos, tanto privados como públicos, gerando preocupações quanto à retração dos serviços bancários, em particular em regiões geograficamente remotas. Até que ponto houve na verdade uma retração nos serviços bancários e há, como conseqüência, um declínio geral no acesso? Até que ponto as necessidades de serviços financeiros das pessoas são atendidas? O que explica os níveis atuais de acesso? Essas são algumas das perguntas discutidas na Parte 1 deste estudo, que prepara o terreno para o resto da análise, ao realizar uma ampla síntese dos padrões atuais de acesso. O estudo observa primeiro os padrões de *oferta* de serviços financeiros, através de dados agregados sobre instituições financeiras e suas filiais, e depois a *demanda* por serviços financeiros, principalmente da perspectiva dos consumidores urbanos, com base nos resultados de um levantamento realizado para esse relatório, e sucintamente também da perspectiva empresarial. Em particular, políticas do governo voltadas para a expansão do acesso são avaliadas.

O governo também está cada vez mais consciente do fornecimento relativamente incipiente de serviços financeiros por parte de protagonistas menores, como *cooperativas* e *microfinanças*, que têm sido muito bem-sucedidos em outras partes da América Latina, e cuja penetração atual no Brasil é baixa em comparação aos seus vizinhos. Além do mais, as IMFs são cada vez mais aclamadas nas comunidades globais como a nova solução para a exclusão financeira. Como resultado, vários passos foram recentemente tomados para expandir o potencial de alcance de tais instituições, e mais medidas nesse sentido estão planejadas. Quão bem-sucedido isso tem sido e quão mais longe pode ir? Qual é a melhor combinação de políticas a ser adotada para a futura expansão da oferta de serviços financeiros desses setores? Essas questões são discutidas na Parte 2, que realiza uma análise da oferta de serviços financeiros através de diferentes segmentos institucionais do mercado financeiro.

Particularmente em vista do papel dominante dos bancos no sistema financeiro brasileiro, a Parte 3 examina o papel dos *bancos privados* no que diz respeito ao acesso financeiro. Especialmente em vista da redução do número de bancos e um certo aumento da concentração no final dos anos 1990, perguntas podem, com toda razão, surgir em relação ao impacto dessas tendências sobre o alcance bancário. Além da análise do papel atual do sistema bancário privado em termos do alcance aos mal-atendidos, esta seção também explora extensamente a experiência internacional no fornecimento de serviços bancários privados às comunidades mal-atendidas. O estudo também investiga o potencial de expansão do papel de sistemas financeiros não-bancários, como financeiras, empresas de arrendamento mercantil e *factoring*, que contribuem com sucesso para o acesso em outros lugares (Parte 4).

Tradicionalmente, o governo brasileiro tem tentado atacar os problemas do acesso financeiro através das *instituições financeiras públicas*, que têm o compromisso social de atender aos segmentos da sociedade em desvantagem. Os grandes bancos federais, assim como uma série de bancos estaduais, têm sido responsáveis pela expansão do alcance, não apenas através da extensão de seus próprios recursos, mas também pela administração de fundos orçamentários vinculados e dos descontos em folha de pagamento (como o FAT). Na medida em que alguns setores servidos por tais instituições financeiras públicas enfrentam uma série de imperfeições do mercado que podem justificar a intervenção pública, a Parte 5 explora um desses segmentos do mercado, o financiamento rural. Mesmo que alguma intervenção seja justificada, há questões sobre o projeto apropriado. O grau em que esses programas podem ter atingido seus próprios objetivos de alcançar em larga escala os pobres é a primeira questão desse debate, que investiga as

implicações de eficiência dos programas atuais de alcance, assim como outras alternativas.

Seguindo a investigação de prestadores de serviço, a Parte 6 pesquisa elementos relevantes de *infra-estrutura institucional* para serviços financeiros. Tais fatores têm impacto, em particular, nos custos de fornecimento de serviços financeiros e, portanto, nas margens bancárias. Algumas das questões aqui examinadas decorrem dos atuais processos legais para direitos de credores e cumprimento dos contratos, registros para crédito garantido e seu impacto potencial no uso de garantias, assim como sistemas de informação de crédito e a aplicação de processos de classificação de crédito.

O estudo conclui com uma discussão sobre o papel potencial dos elaboradores de políticas na expansão do acesso através de diferentes instrumentos e instituições. O estudo demonstra que fatores macroeconômicos, tais como grandes déficits públicos ou tributação pesada, afetam significativamente os serviços financeiros. Políticas com impacto sobre outros segmentos do mercado também podem afetar bastante o acesso. Por exemplo, políticas de mercado de trabalho, assim como políticas voltadas à competição no setor bancário. Contudo, embora possa ser difícil para um governo atuar sobre esses fatores no contexto do sistema financeiro, há um papel mais imediato para ele desempenhar através de políticas que enfocam a estrutura dos incentivos ao sistema financeiro, afetando a distribuição de crédito e outros serviços. Apoiada em grande parte na experiência de outros países, a Parte 7 discute opções para um papel microeconômico mais agressivo em relação ao acesso financeiro.

3 DESCOBERTAS ESPECÍFICAS E AÇÕES SUGERIDAS EM ÁREAS INDIVIDUAIS

3.1 Avaliação do Acesso

A essência da análise desta parte do estudo repousa primeiro sobre uma investigação das informações do lado da oferta agregada sobre bancos e outras instituições financeiras, com base em grande parte nos dados do Bacen, seguida pela investigação do lado da demanda do uso de serviços financeiros por indivíduos, com base em dados de levantamentos feitos pelo Banco Mundial.

A análise de dados do lado da oferta agregada mostra, primeiro, que, apesar da redução do número de bancos, o fornecimento de serviços financeiros não caiu na última década, mas se manteve em grande parte estático. Houve alguma expansão de novas formas de pontos de fornecimento de serviço, como os caixas eletrônicos e correspondentes bancários, e também um aumento na presença de algumas

instituições financeiras pequenas, incluindo cooperativas e IMFs, embora estas também sejam numericamente pequenas. Além disso, no panorama internacional, o sistema bancário no Brasil é pouco evoluído em comparação aos países desenvolvidos em termos de filiais bancárias, mas seu desempenho tem sido pelo menos igual ou superior ao de outros países em desenvolvimento ou de renda média.

É verdade que *desigualdades espaciais* no fornecimento de serviços financeiros são significativas entre as regiões do Brasil e têm persistido ao longo do tempo. Mas *muito da diferença espacial no fornecimento de serviços bancários pode ser explicado pelos diferenciais regionais na população e renda*. Assim que esses fatores forem corrigidos, as diferenças serão significativamente reduzidas.

Em seguida, a análise da oferta observa as contribuições diferenciais dos *bancos públicos e privados*. Subjacente ao quadro relativamente estático do fornecimento de serviços financeiros, *tem havido uma mudança significativa na composição dos prestadores de serviço, com uma participação declinante dos bancos públicos*. Os bancos privados, ao mesmo tempo em que dependem intensamente de novos mecanismos de atendimento, como os caixas eletrônicos, também possuem, surpreendentemente, mais filiais que os bancos federais.

Análises econométricas dos *determinantes do fornecimento de serviços bancários*, usando uma gama de indicadores de acesso, constataram primeiro que, para todos os bancos reunidos, a *renda per capita* tende a estar positivamente associada a indicadores amplos de acesso, tais como o número ou densidade das instituições bancárias ou os valores dos serviços de empréstimos e aplicações que eles fornecem. *Os bancos (públicos e privados) têm um viés urbano e tendem a não fornecer serviços em áreas rurais*. Todavia, a comunidade agrícola parece não ser mal-atendida.

Finalmente, análises que fazem distinção entre *bancos públicos e privados* encontram algumas diferenças nos fatores associados ao fornecimento de serviços desses dois grupos: de acordo com certos indicadores, os bancos públicos podem fornecer mais serviços aos pobres, mas os bancos privados parecem oferecer mais serviços à pequena empresa e ao empreendimento agrícola. Em muitos aspectos, o comportamento dos dois é muito similar. Ambos tendem a ter uma associação positiva com áreas econômicas mais ricas e têm uma certa tendência urbana. Em especial em áreas esparsamente servidas, eles tendem a ser intercambiáveis, predominando ora os serviços privados, ora os públicos.

A segunda parte da síntese dos padrões e determinantes de acesso baseia-se em uma investigação do lado da *demanda* — até que ponto indivíduos usam serviços financeiros e até que ponto tais serviços atendem às suas necessidades. A análise se baseia em uma pesquisa de 2 mil indivíduos adultos, residentes em

nove cidades e duas áreas metropolitanas, realizada para fins deste estudo. Áreas urbanas foram selecionadas devido ao fato de a população ser classificada como urbana em cerca de 80% dos casos, bem como à disponibilidade imediata de uma estrutura de amostra. Uma série de fatos básicos quanto à disponibilidade atual e ao uso dos serviços financeiros emergiu dessa pesquisa, e esses fatos foram então correlacionados às características socioeconômicas dos indivíduos. Em termos de níveis atuais de acesso, uma constatação ilustrativa é que 43% dos indivíduos examinados têm conta bancária. O uso de instituições financeiras não-bancárias, como cooperativas de crédito ou IMFs, foi muito limitado (apenas 4% das respostas). Contudo, *um número maior de pessoas (não necessariamente correntistas) fez uso de instituições financeiras*, através de postos de pagamento de correspondentes bancários, especialmente pela rede de casas lotéricas da Caixa Econômica Federal (CEF), um dos dois grandes bancos estatais. Uma pesquisa sobre a importância relativa de diferentes instituições financeiras revelou que quase metade daqueles que responderam a essa questão (47%) acha que casas lotéricas são sua instituição mais importante para transações financeiras. Agências de bancos privados vêm em segundo lugar (27%) e de bancos públicos, em terceiro (19%). Surpreendentemente, além das lotéricas, a maioria dos entrevistados (58%), para quem os bancos eram a principal instituição financeira, usa bancos privados. A maior parte das contas é limitada; apenas 61% dos correntistas têm acesso aos talões de cheques.

Somente cerca de 2/3 (64%) daqueles que não têm conta demonstraram interesse em ter uma. Entre os motivos voluntários para não ter uma conta, as altas tarifas são, sem dúvida, a motivação predominante. A falta de recursos dos indivíduos, falta de documentação e referências e as dificuldades para abrir uma conta também contam. Em contraste, fatores como horário de funcionamento ou distância, que indicam inconveniência física, não foram importantes. Com relação ao *comportamento de aplicações e poupança*, mais da metade dos entrevistados (54%) tem seus maiores depósitos em bancos privados e 41%, em instituições públicas. Outras instituições financeiras, incluindo cooperativas, são responsáveis por menos de 2% das respostas. O rendimento das contas de depósito tem pouca elasticidade de preço. Para mais de 2/3 dos entrevistados, a razão mais importante citada para fazer depósitos foi "segurança". Não é de surpreender que *serviços de empréstimos e crédito* são raramente usados. Apenas 15% dos entrevistados solicitaram crédito nos últimos 12 meses, e somente 2/3 destes tiveram suas solicitações aceitas. Além dos empréstimos formais, cerca de 1/4 das pessoas tinha acesso a cartões de débito e 1/5 possuía cartões de crédito. Com relação aos serviços de pagamentos, o dinheiro foi o meio de pagamento-padrão que predominou em todos os tipos de transações e entrevistados; 77% desses usaram dinheiro em todas as transações.

Há espantosamente pouca variação por tipo de pagamento. Surpreendentemente, 92% das contas dos serviços públicos essenciais são pagas com dinheiro vivo. As únicas categorias de despesa em que o uso de dinheiro vivo é menor são os bens de consumo duráveis: 77% para eletrodomésticos e 80% para mobília.

Análises adicionais foram efetuadas das associações entre padrões de acesso observados, medidos de várias formas, e outros parâmetros. Três grandes grupos de associações foram examinados. Em face dos esforços das políticas do governo em prover acesso a todos os locais, associações entre diferenciais no acesso e no local são avaliadas primeiro. O local é considerado em dois níveis: regiões do país e bairros ou áreas da cidade. Segundo, já que foi dado às *instituições financeiras públicas* um papel importante na satisfação das necessidades de acesso financeiro de uma grande amostragem da população, o papel delas nesse sentido foi examinado. Terceiro, a importância das características individuais, em termos de renda, riqueza, educação, emprego etc., na explicação dos níveis de acesso é investigada.

Com relação à importância do local, a pesquisa do comportamento financeiro dos indivíduos embasa a constatação, do lado da oferta, da importância do local em determinar o acesso, mas demonstra que *o local em termos de microcaracterísticas de uma área ou bairro pode ser um discriminador de acesso tão importante quanto as regiões do país*. Enquanto uma primeira visão da oferta de instituições financeiras aponta para amplos diferenciais regionais no fornecimento de serviços, essas diferenças são consideravelmente reduzidas quando ajustamos os dados aos diferenciais no PIB regional e no tamanho geográfico.

Quanto aos *papéis das instituições públicas e privadas*, a pesquisa dos usuários, como no caso da análise de oferta agregada, mostra que há alguma associação entre grupos de baixa renda e bancos públicos. Contudo, a pesquisa dos usuários também mostra que o uso de bancos públicos varia de acordo com o tipo de serviço. Dessa forma, os bancos públicos são populares para serviços de pagamento (devido às agências da CEF) em todos os grupos socioeconômicos e também dominam o fornecimento de financiamento imobiliário, mas em grande parte aos grupos mais abastados. Para captação de depósitos e crédito, ambos os grupos socioeconômicos privilegiados e menos privilegiados, amplamente medidos, têm uma certa preferência por bancos privados e, com o aumento da renda, aumentam seu uso proporcional de bancos privados.

Finalmente, a pesquisa corrobora fortemente as descobertas da análise pelo lado da oferta quanto à importância da renda, no nível *per capita*, e aponta também para a importância de uma gama de características socioeconômicas, como educação e (para serviços de crédito) riqueza, na determinação do acesso financeiro. A

importância das características socioeconômicas no acesso aos serviços financeiros sugere que pode haver problemas de informação, ou de cumprimento, que fazem com que os credores enfatizem tais informações.

Quais são as implicações dessas constatações, da perspectiva de amplas diretrizes políticas a adotar, na solução das questões relacionadas ao acesso? A análise sugere um número de direções temáticas que podem ajudar a orientar as escolhas políticas.

Primeiro, pode haver implicações para políticas quanto ao local. A análise sugere que, embora o local seja importante e pareça haver algumas regiões e locais que são mal-atendidos, grande parte da diferenciação no tocante ao local pode ser atribuída a níveis de atividade econômica e população esparsa. Dessa maneira, *políticas que enfocam a equalização geográfica de serviços podem não ser, por si sós, adequadamente eficazes para direcionar o acesso*. Essa é uma observação importante no contexto brasileiro, onde grandes esforços para expandir o acesso têm se concentrado em garantir que haja pelo menos um ponto financeiro de serviço (agência, posto de serviço ou correspondente) em cada município. Tais políticas não garantem que os usuários de serviços financeiros em tais locais sejam, de fato, de segmentos mais pobres. Na verdade, pessoas mais abastadas, mesmo desses bairros, podem ter mais sucesso em obter acesso financeiro.

Outra inferência importante quanto às políticas de local é que regiões do país, ou mesmo municípios, talvez não sejam os pontos de foco melhores para a expansão do acesso. Pelo contrário, *locais definidos em micronível, como bairros, com expansão de serviços direcionada para áreas ou partes da cidade com características microeconômicas específicas (por exemplo, alta concentração de habitações de baixo custo), devem ser visados*.

Finalmente, fatores relacionados ao local, apesar de inicialmente significativos nesta análise, perdem a importância assim que fatores socioeconômicos, como renda e educação, são incluídos. Além disso, outras características socioeconômicas, como variáveis relacionadas a emprego, sexo e papel no domicílio, também se revelaram importantes na determinação de muitas medidas de acesso. Uma implicação disso é que esses fatores assumiram importância na ausência de *informação* direta suficiente sobre o comportamento financeiro e capacidade creditícia dos indivíduos. Riqueza e garantias também foram importantes na determinação do acesso ao crédito, já que ajudam no reembolso do empréstimo. Essa constatação pode também revelar que, na ausência de mecanismos de cumprimento adequados para reivindicações financeiras, os fatores apontados poderiam servir como indicadores de confiabilidade financeira. Portanto, as implicações são de que *políticas que podem diretamente expandir informações sobre clientes expandiriam o acesso, como*

o compartilhamento de informações "positivas" em alguns registros de crédito. Da mesma forma, *procedimentos que agilizam o uso de garantias, crédito garantido, falência ou reembolso* podem também ajudar a expandir o acesso.

A importância de fatores relacionados à renda na determinação do acesso surge como um tema central e regular. Uma inferência básica é que o acesso aumentará com políticas gerais orientadas para o crescimento. Assim, uma melhora na distribuição financeira, além do aprofundamento financeiro, está associada a crescimento. Talvez um corolário mais significativo para elaboradores de políticas é que, *se o acesso é tão fortemente influenciado pela renda, políticas direcionadas, que visem particularmente a grupos de baixa renda, tendem a ser importantes na abordagem do acesso*. O que isso implica, na prática? Que políticas como, por exemplo, contas "de corda de salvamento" ou básicas, acesso a pacotes mínimos de serviços bancários, possivelmente critérios especiais de exigência de documentação para pessoas de baixa renda ou produtos financeiros especiais projetados para pessoas de baixa renda, podem ser importantes para aumentar o acesso.

O próximo fator mais importante para a renda em termos das características individuais associadas ao acesso é a educação. Uma sugestão decorrente dessa constatação é que *programas de educação e conscientização financeira podem ser importantes para pessoas de baixa renda*, ainda que políticas educacionais gerais, assim como políticas gerais de fomento ao crescimento, possam estar fora do alcance do elaborador de políticas para o setor financeiro.

Finalmente, quando analisamos o *tipo de instituição financeira*, dada a grande extensão de substitutividade, excetuando o fornecimento de alguns serviços especializados onde quer os bancos públicos ou os privados parecem dominar (por exemplo, bancos públicos para pagamentos e habitação), uma sugestão é que maior concorrência nos serviços especializados restantes seria desejável, por exemplo, mais serviços privados em habitação ou em pagamentos.

Embora a análise revelasse que pessoas de baixa renda tendem a usar proporcionalmente mais os bancos públicos, o estudo também mostrou que, ao longo de um amplo espectro de serviços, os papéis dessas instituições poderiam ser amplamente substituíveis. Assim, tanto nos bancos públicos como nos privados, serviços de aplicação e crédito estão disponíveis para indivíduos de baixa renda, mas *à medida que as pessoas melhoram de vida, tendem a preferir serviços privados* para ambos os tipos de transações. Isso também mostra que os *bancos privados poderiam fazer mais para redirecionar seus produtos, imagem e serviços visando alcançar os menos favorecidos*. Sugestões proativas de como os bancos podem alcançar isso, e do que o governo pode fazer em apoio a tais esforços, são discutidas nas Partes 3 e 7.

3.2 Expansão das Microfinanças

Como a subseção anterior mostrou, o sistema financeiro brasileiro até hoje é amplamente dominado por bancos, permanecendo fraco o desenvolvimento de outras formas de instituições financeiras, especialmente IMFs ou cooperativas de crédito. Contudo, durante os últimos 10 a 15 anos, tem crescido o entusiasmo no mundo inteiro quanto ao potencial de tais instituições como veículos para emprestar aos pobres. Atualmente, as IMFs alcançam mais de 9 milhões de tomadores de empréstimo e 29 milhões de poupadores, em mais de 53 países no mundo inteiro. A importância do microcrédito para os trabalhadores autônomos, os pequenos empreendedores e, conseqüentemente, para os níveis de emprego também vem sendo cada vez mais reconhecida. Os microempresários brasileiros são responsáveis pela grande maioria das empresas e contribuem substancialmente para o emprego e o PIB. De acordo com estimativas recentes, 98% dos 4,1 milhões de micro e pequenos empresários brasileiros são responsáveis por 45% do emprego formal e por mais de 60% dos empregos urbanos. Direta ou indiretamente, eles são a fonte primária de renda para quase 60 milhões de pessoas e geram aproximadamente 20% do PIB.

Um segundo grupo de instituições financeiras voltadas para essas necessidades é a comunidade de *cooperativas de crédito*. As cooperativas de crédito foram formadas primeiro um século atrás nos estados do Sul do Brasil e em muitos países constituem uma alternativa madura aos bancos. São oferecidos os serviços de depósitos e empréstimos. Como nas IMFs, os procedimentos formais e o uso formal de garantia costumam estar ausentes, porque o conhecimento que o grupo tem de seus membros fornece o resseguro necessário em lugar de fianças.

Quanto ao *setor de microfinanças* do Brasil, o estudo encontrou uma aceleração notável desse setor a partir do final dos anos 1990, devido a uma série de fatores. Primeiro, houve um apoio político novo para o setor que levou a uma série de mudanças legais e regulamentares favorecendo a expansão das microfinanças, introduzindo formas institucionais novas, as Oscips e as SCMs, e flexibilidade de financiamento expandida. Antes de 1999, as microfinanças no Brasil só podiam ser concedidas por Organizações Não-Governamentais (ONG), sem fins lucrativos, restringindo o seu financiamento a donativos e limitando tecnicamente as práticas de empréstimo a tetos irreais de taxas de juros sob a Lei de Usura do Brasil. Segundo, uma nova experiência de microcrédito de larga escala foi lançada: o programa CrediAmigo, que incorpora muitos princípios da boa prática de microfinanças. E terceiro, um apoio financeiro ativo do governo foi estendido a IMFs emergentes, através de crédito oferecido pelo BNDES.

Apesar dessa aceleração rápida, *a penetração das microfinanças hoje no Brasil permanece fraca*, especialmente se comparada a países vizinhos. A taxa de crescimento da carteira de pequenas IMFs individuais (ou seja, outros microfinanciamentos que não a operação CrediAmigo do BNB) não tem sido notadamente alta, e grande parte do esforço de crescimento deveu-se mais ao estabelecimento de novas empresas do que a uma expansão rápida das empresas existentes. Indicadores de crescimento para as carteiras das IMFs apoiadas pelo BNDES mostram um crescimento anual nominal de 22% a.a., muito mais baixo para IMFs maiores. O crescimento lento de IMFs independentes do Brasil, apesar da aparente e grande demanda não-atendida, é paradoxal. Entre os fatores responsáveis poderiam estar as dificuldades encontradas pelas IMFs independentes para expandir o alcance ao cliente sem uma rede de agências ou produtos de poupança. Também deve-se observar que a presença de algumas assim chamadas IMFs no Brasil (dirigidas principalmente por governos municipais para atingir objetivos sociais, como emprego) fornece um crédito altamente subsidiado que poderia afetar a expansão das microfinanças orientadas para o mercado.

Quanto ao desempenho, *os indicadores de empréstimos inadimplentes para as IMFs apoiadas pelo BNDES foram médios* (possivelmente com certo aumento da tendência para IMFs apoiadas pelo BNDES) e as provisões para empréstimos podem ter sido um pouco baixas. Mas a sustentabilidade financeira tem sido boa, talvez devido ao financiamento de baixo custo. *Os indicadores de eficiência em termos de empréstimos por administrador de empréstimos, apesar de baixos, têm se elevado. Indicadores de impacto do volume de empréstimos mostram que o alcance está chegando ao segmento de pequenos clientes*.

A expansão das IMFs vem sendo fortemente motivada pelo apoio do setor público, através da *presença substancial dos bancos públicos, BNB e BNDES*. IMFs também contam substancialmente com linhas de crédito governamentais de custo relativamente baixo em comparação às taxas de mercado. A conversão nas novas formas institucionais, como as SCMs, a despeito de aumentar o acesso a financiamento por atacado, é considerada menos atraente devido às implicações dos novos requisitos da regulamentação, para oferecer tanto informações de prudência como informações sobre os quocientes de não-prudência. Há também implicações fiscais que sujeitam as SCMs a toda a gama de tributação do setor financeiro. As IMFs no Brasil estão sujeitas a requisitos de regulamentação e divulgação de informações que podem ser mais rigorosos do que os modelos de comparação, já que o âmbito de suas atividades não prevê o recebimento de depósitos. Contudo, caso o Brasil contemple a introdução de produtos de poupança ou captação de depósitos, tais regulamentações precisarão ser mantidas e mais finamente ajustadas.

Quanto a sugestões para o futuro, primeiro deve ser frisado que, se o setor de microfinanças do Brasil continuar no caminho de franca expansão no futuro, suas instituições poderiam fazer um *uso mais extenso de práticas comprovadas de microfinanças*. Apesar do uso extenso dessas práticas pelo CrediAmigo, IMFs pequenas parecem não seguir esses princípios.

A partir de junho de 2003, o governo introduziu uma série de novas medidas para dar apoio ao microfinanciamento. Embora a ampla direção do apoio seja bem-vinda, as medidas com base nos tetos de taxas de juros para o microcrédito ou o direcionamento dos recursos bancários para o microfinanciamento (com a alternativa da colocação como reservas sem remuneração) também causam um impacto negativo sobre o mercado financeiro. Os tetos de taxas de juros para microfinanciamento diminuem as margens de lucro e desestimulam o microcrédito privado. *A experiência internacional com microcrédito demonstra que a demanda é relativamente pouco afetada pelas taxas de empréstimo*. Outras características, como o contato pessoal, as condições flexíveis e o pagamento antecipado e gradual, são os ingredientes mais importantes do microcrédito sustentável. *O empréstimo bancário direcionado é um imposto implícito que incide sobre o sistema financeiro. Essas medidas poderiam ter um efeito negativo sobre o crescimento espontâneo do setor de microfinanças*. Os custos reais dos novos programas para os bancos e as IMFs, bem como para o governo, precisam ser cuidadosamente monitorados.

Em seguida, para atrair mais financiamentos bancários de atacado e incorporar melhor boas práticas de microfinanças nas IMFs, *o Brasil poderia considerar formas organizacionais que permitam parcerias com grandes bancos*, que poderiam ajudar no treinamento de administradores de empréstimos, no monitoramento de indicadores de qualidade e na incorporação de boas práticas. A nova subsidiária de microfinanciamento no Banco do Brasil (BB), Banco Popular, é o primeiro passo. O *BNDES também poderia considerar uma forma mais indireta de apoio às IMFs do que o modelo atual*, através do fornecimento de crédito de atacado para bancos comerciais privados que, então, se ligariam aos grupos de ajuda mútua, diretamente ou através de ONGs. Uma outra forma possível de atrair bancos comerciais para as microfinanças, em uma fase inicial, como no modelo do Banco Nacional para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural — National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD) — na Índia, poderia ser através do uso de limites correntes ao crédito direto para empréstimos rurais e imobiliários para esquemas apropriados de microfinanças. É preciso ter cuidado para garantir que tais parcerias sejam transparentes e economicamente viáveis.

O setor de microfinanças do Brasil *poderia também contemplar captações de depósitos no futuro*, uma vez que esteja suficientemente sólido, não apenas para

expandir sua base de financiamento se o *roll-out* em larga escala for contemplado, mas também para oferecer produtos de poupança necessários e expandir a interligação com o cliente. O Brasil não permite nenhuma forma de captação de depósito para as IMFs, e financiamentos de atacado do sistema bancário são limitados.

As microfinanças no Brasil podem precisar de uma janela regulamentar separada, mas as razões para as várias janelas regulamentares atuais de ONGs, Oscips e SCMs podem ser motivadas, em parte, pela necessidade de contornar outras regulamentações que precisam de revisão, como a Lei de Usura. No futuro, *uma simplificação desse quadro pode ser desejável. A harmonização (e talvez, no final, a integração) do quadro para IMFs regulamentadas com o sistema bancário pode também ser considerada*.

Dentro das normas regulamentares atuais, *as SCMs têm exigências de capital de entrada muito baixas* tanto em relação a outros países como em relação ao próprio sistema bancário do Brasil. Isso poderia gerar um problema de supervisão se o número de SCMs se expandir significativamente — embora isso seja improvável no novo ambiente de microfinanças introduzido em 2003. De forma oposta, *os graus de alavancagem financeira parecem relativamente altos*, mesmo comparados a outros países, que, com freqüência, usam os mesmos graus de adequação do capital dos bancos. *Se janelas de regulamentação separadas forem mantidas, modelos de supervisão compartilhada, delegada e independente poderiam ser considerados*.

Com relação às cooperativas de crédito, o sistema de cooperativas de crédito brasileiro fez avanços importantes, principalmente desde a metade dos anos 1990, devido especialmente à permissão para que as cooperativas de crédito centrais participassem como proprietárias em bancos cooperativos. Isso permitiu a rápida expansão das cooperativas de crédito, combinada com o crescimento do profissionalismo na gestão, informações, contabilidade, treinamento de funcionários e incentivos das cooperativas e padrões de prudência internamente administrados. Os incentivos para as cooperativas individuais se filiarem a cooperativas centrais eram altos, pois os graus de alavancagem financeira para cooperativas filiadas estavam fixados em níveis muito mais altos do que para as cooperativas individuais. No passado, isso pode ter mitigado as exigências de capital inicial extremamente baixas, ainda mais baixas do que para as IMFs.

Os membros de cooperativas filiadas ou centrais se beneficiam da expansão da variedade de serviços financeiros, como *Internet Banking*, cartões de crédito, Cédulas de Produto Rural (CPR), seguros e serviços de custódia, além de produtos de empréstimo e poupança mais acessíveis, e, na maioria dos casos, eles puderam

contar com uma supervisão de prudência mais confiável dos recursos que investiram na cooperativa.

Apesar de tais avanços, observa-se que algumas cooperativas, especialmente as rurais, *continuam canalizando crédito dirigido ao setor rural*, geralmente a taxas abaixo do mercado, às vezes com margens pouco atraentes. Isso mina o sentimento de posse dos associados e reduz os incentivos ao pagamento. Para compensar isso, houve desobrigações especiais nos requisitos de prudência. *Políticas como aquelas que dobraram a alavancagem permitida no caso de financiamento por intermédio de programas de crédito rural, como o Pronaf, reforçaram os incentivos que minam o espírito cooperativista e a sustentabilidade das cooperativas. O levantamento desse instrumento com as novas regulamentações introduzidas em junho de 2003 foi uma medida bem-vinda*. Além disso, deve-se considerar a revisão da extensão na qual as posições de mercado relativas do BB *versus* cooperativas de crédito rural menores explicam suas participações relativas no *spread* dos empréstimos do Pronaf, e que medidas podem ser adotadas para melhor relacionar o *spread* ao risco de crédito e as despesas administrativas nesse tipo de transferências públicas. *Deve-se tomar cuidado para garantir que a canalização do apoio governamental não domine as atividades das cooperativas*.

Uma restrição à expansão do setor de cooperativas é a exigência alta de liquidez, consideravelmente mais alta que as normas de prudência defendidas pelos padrões internacionais. Embora as novas regulamentações introduzidas em 2003 alinhem os requisitos de capital desse setor com o setor bancário, ainda permanecem os altos requisitos de liquidez. Outras regulamentações de prudência recentemente introduzidas poderiam melhorar a solidez do setor, mas aumentarão as exigências de supervisão de recursos. Entre os avanços com base em divulgações de não-prudência no lado regulamentar estão a inclusão de clientes de cooperativas com empréstimos acima de R$ 5 mil no sistema de informações de crédito do Bacen (central do risco) e avaliações do conselho de administração das cooperativas. Como no caso das microfinanças, com o tempo, é desejável obter-se a harmonização da regulamentação financeira do setor de cooperativas de crédito com a de outras instituições financeiras e as recentes mudanças contribuíram para isso. Tal harmonização promoveria a competição e reduziria a percepção de risco mais alto com a falta de acesso a um instrumento de liquidez e garantia de depósito.

Outra restrição à expansão freqüentemente citada é a restrição de associação, tanto geográfica como por ocupação. O relaxamento dessa restrição foi introduzido recentemente, principalmente em regiões remotas. Deve-se observar que as restrições para a associação existem na maioria dos sistemas de cooperativas de crédito de países

desenvolvidos, e considera-se que sejam uma garantia fundamentada na responsabilidade coletiva ou "garantia de reputação". Os relaxamentos recentes devem ser cuidadosamente monitorados em termos do impacto causado na segurança e solidez do sistema de cooperativas. Nesse contexto, consideram-se adequadas as exigências de capital mínimo mais altas para as novas cooperativas de livre admissão.

Com relação à supervisão, há uma necessidade de *manter um equilíbrio prudente entre a supervisão direta e a delegada* das cooperativas de crédito. O sistema de delegação atual parece ser benéfico, porém, se o setor crescer mais, talvez seja necessário ter uma delegação formalizada, e uma opção de estrutura apropriada para isso precisará ser selecionada. O estabelecimento de uma unidade de supervisão especial para essas instituições, segundo as regulamentações de 2003, é uma medida desejada. Além disso, a *coleta e a manutenção de outras informações freqüentemente devem ser fortalecidas*. Isso deveria incluir as informações sobre o desempenho das IMFs e das cooperativas de crédito, e os determinantes desse desempenho (por exemplo, dados sobre as estruturas de custo administrativo em contextos geográficos diferentes, perfis de risco dos clientes por localização e tipo de empresa etc.).

Finalmente, para os setores tanto de microfinanças como de cooperativas de crédito, sugere-se que a disponibilidade de uma série de *inovações tecnológicas pode aumentar bastante a produtividade e a capacidade de fornecimento e reduzir o risco nas transações de microfinanças*. Isso inclui, particularmente, o uso de dispositivos como o Assistente Digital Pessoal (ADP), *palmtops* e cartões inteligentes, que ajudam os administradores de crédito em campo a avaliar as aplicações, registrar informações de clientes, sincronizar as informações de campo e da direção geral, o que pode facilitar o microempréstimo. As aplicações dessas novas tecnologias às IMFs são discutidas com exemplos de outros países em um anexo da Parte 2, e uma exploração de adaptações possíveis ao contexto brasileiro é sugerida.

Embora se espere que essas medidas ajudem a aumentar a contribuição das microfinanças e das cooperativas de crédito, seu papel permanecerá pequeno, pelo menos por algum tempo, especialmente para o setor de microfinanças. A expansão em larga escala não poderia ser facilmente suportada por essas entidades. Além disso, se o acesso do governo ao crédito privilegiado deve ser evitado, a captação de depósitos deverá ser seriamente considerada, com seus riscos concomitantes e garantias. A expansão da interligação com o cliente é outra razão para considerar essa opção. O setor cooperativo, em contraste, já é bem maior do que o das microfinanças e já está em posição de mobilizar depósitos. Dessa forma, da perspectiva da escala, o setor cooperativo tem um potencial maior.

3.3 Redução da Escala em Bancos Privados

Os 175 bancos privados do Brasil representam a maioria esmagadora de suas 191 instituições bancárias comerciais em números, e hoje também no fornecimento de grandes grupos de serviços financeiros. A função desses bancos nas atividades de depósitos e empréstimos cresceu até atingir uma posição dominante durante a última década, de 42% do total de depósitos em 1994 para 52% em 2001, e de 44% do total de empréstimos para 56% no mesmo período. Quatro desses bancos privados são substancialmente maiores do que os outros: o Bradesco com 9% do total de ativos bancários em junho de 2001, o Itaú com 7%, o Santander com 6% (com a aquisição do Banespa) e o Unibanco com 5%. Entretanto, os dois maiores bancos de varejo públicos brasileiros — o BB e a CEF — ainda contam com cerca de 40% dos depósitos (20% e 19%, respectivamente, em dezembro de 2001) e três bancos federais (inclusive o banco de atacado BNDES, o BB e a CEF) contam com cerca de 31% do total de empréstimos (13%, 6% e 11% do total de empréstimos bancários, respectivamente).

Até que ponto esses bancos privados já "reduziram a escala" de seus serviços, isto é, contribuíram para o fornecimento de serviços financeiros às camadas mais pobres da sociedade brasileira? Essa questão é abordada na Parte 3, em diversos aspectos: o fornecimento de serviços de pequenos depósitos e pequenos empréstimos, depósitos mínimos, custos e taxas, além dos canais de fornecimento. O papel das novas tecnologias no fornecimento de serviços financeiros para clientes menores e menos abastados é discutido avaliando-se o uso atual dessas tecnologias no Brasil e através da apresentação de exemplos de outros países. Finalmente, a experiência de bancos em outros países que conseguiram alcançar os clientes menos abastados é descrita em um anexo.

Primeiro, a análise revela que os bancos comerciais privados no Brasil já desempenham um papel importante no fornecimento de serviços financeiros para clientes pequenos. O tamanho das transações pequenas em si não parece ser uma barreira absoluta para a entrada dos bancos privados nesse segmento. Todavia, há um alto grau de segmentação nos tipos de serviços bancários que os bancos privados desejam fornecer. No caso dos depósitos, eles estão mais inclinados a entrar nos segmentos possivelmente mais lucrativos do mercado, como o de depósitos à vista, que não têm remuneração, ou o de depósitos de cadernetas de poupança, nos quais a remuneração é muito menor do que as taxas interbancárias em vigor. Este parece ser o caso, apesar das exigências de crédito dirigido para essas categorias de depósitos. Os bancos privados não estão muito interessados em atender às necessidades de depósitos a prazo dos pequenos clientes, que são remunerados com taxas mais próximas da taxa interbancária, presumivelmente porque suas vantagens,

em comparação com ativos seguros, como títulos governamentais, diminuem. Assim, as necessidades de transações e de guarda segura de valores são atendidas, embora as necessidades de retornos e investimentos sejam menos atendidas. Há uma variação considerável entre os planos de negócios individuais dos bancos privados em termos de alcance, quer sejam totalmente nacionais ou parcialmente estrangeiros.

Um corolário importante é que *os bancos públicos não são os principais fornecedores de serviços para pequenos correntistas*; entretanto, eles fornecem serviços nesse segmento para correntistas mais interessados em investimentos e retornos através de depósitos a prazo, em comparação com aqueles cujas necessidades se concentram em transações ou na preservação com segurança do valor de suas poupanças. Os indícios são de que os clientes de baixa renda não apresentam uma forte preferência pelos bancos públicos.

Constata-se que as tarifas e custos são importantes. Examinando os preços das transações bancárias, embora as tarifas de um pacote básico de serviços bancários não pareçam altas, eles poderiam, não obstante, constituir uma proporção significativa (de 1% a 2% a.m.) da renda de um indivíduo menos favorecido. Em termos da variação institucional dos custos de transações, embora as tarifas médias dos bancos privados, especialmente os estrangeiros, possam ser superiores às dos bancos federais, a diferença não é significativa em relação a bancos públicos e privados equivalentes. Alguns grandes bancos privados são tão competitivos, em termos de preços e de faixa de serviços, quanto os bancos federais, e em outros casos as tarifas de serviços de alguns bancos federais podem ser bem altas. As tarifas das transações parecem constituir um obstáculo maior para os serviços bancários pessoais do que para o fornecimento de crédito a empresas; as altas taxas de juros são o fator mais importante para as empresas, especialmente as pequenas. Outra constatação é que alguns serviços bancários específicos parecem estar mais uniformemente disponíveis entre os diferentes bancos (como o uso de caixas eletrônicos e máquinas de cartões de débito), enquanto outros tendem menos a aparecer em pacotes básicos de serviços sem taxas extras e podem apresentar preços mais competitivos entre as instituições (talões de cheques, linhas de crédito para saques a descoberto, fornecimento de extratos impressos e ordens de débito).

A escolha dos canais de fornecimento dos serviços bancários, além da escolha entre bancos e instituições não-bancárias, parece ser afetada pelas exigências regulamentares, que elevam os custos do estabelecimento de serviços bancários, especialmente de agências. O crescimento dos correspondentes bancários ocorreu parcialmente em resposta a essas restrições regulatórias e custos, mas esses corres-

pondentes também ajudam a difundir custos fixos. No futuro, a concorrência entre franquias correspondentes e bases ainda mais amplas de seus serviços (incluindo a distribuição de títulos governamentais, por exemplo) poderia ajudar a garantir a manutenção de sua margem competitiva. No entanto, os preços de outros tipos de serviços, como redes de cartões bancários, também podem ser afetados pela concorrência limitada em sua prestação. São necessárias soluções diferenciadas para a resolução dessas questões.

As novas tecnologias baseadas na conectividade telefônica (telefone e internet) são amplamente empregadas no Brasil, mas não para serviços dos segmentos de renda inferior. A teleconectividade no Brasil é relativamente pequena em termos médios, embora haja muitos indivíduos prósperos que utilizam o recurso de *Internet Banking*. Muitos países, inclusive o Brasil, estão realizando um esforço consciente para incentivar o acesso mais universal aos serviços de telecomunicação, bem como seu uso, através de subsídios sem distorções e direcionados, e já existem vários exemplos de boa prática.

Novas medidas adotadas recentemente exigem que os bancos ampliem o microfinanciamento, além dos recursos de depósito à vista, até um teto obrigatório de 2% — alternativamente, esses recursos vão para o depósito compulsório. Isso é também um imposto implícito que incide sobre o sistema financeiro. Outras medidas, como exigências de divulgação, garantias ou incentivos fiscais iniciais, são mais amplamente empregadas internacionalmente. Outra nova medida adotada há pouco tempo, a conta básica ou mínima, é, entretanto, amplamente utilizada em muitos países, embora raras vezes ela seja oferecida gratuitamente, como no Brasil.

Diversas boas práticas adicionais, que poderiam ser levadas em conta pelos bancos no Brasil, foram identificadas pelos bancos em outros países para promover a redução da escala de seus negócios. Um primeiro grupo dessas práticas depende do desenvolvimento de produtos apropriados, diferentes das contas básicas com preços apropriados, incluindo contas-salário patrocinadas pelos empregadores e a adoção de tecnologias como a classificação de crédito, que podem ajudar no alcance aos clientes pequenos. Um segundo método depende do *desenvolvimento de parcerias com instituições de microfinanciamento* ou com outros parceiros como organizações comunitárias. Há ainda um terceiro método com base na *diferenciação da imagem*. O treinamento em finanças da população-alvo seria bastante vantajoso e pode ser realizado junto com programas de alcance.

Finalmente, diversas medidas no ambiente em geral poderiam ajudar o sistema bancário em termos de alcance. Essas medidas serão abordadas na Parte 6, que

lida com a infra-estrutura institucional, e na Parte 7, que discute como o governo poderia ajudar no alcance, facilitando as exigências de ingresso para os novos clientes bancários, reduzindo a arbitragem reguladora atual entre os diferentes segmentos do setor financeiro, através de algumas medidas para redução dos custos gerais indiretos impostos ao sistema bancário e por meio de programas de apoio ativo ao alcance bancário.

3.4 Parcerias com Instituições Não-Bancárias

Embora as estatísticas sobre o sistema financeiro indiquem uma grande concentração de ativos no sistema bancário (entre 90% e 95%), esses dados podem enfatizar demais a importância do sistema bancário. Os ativos do sistema bancário consolidam os dados dos vários bancos do Brasil, e na medida em que departamentos desses bancos também se envolvem em atividades não-bancárias, estas seriam refletidas nos ativos bancários. Além disso, algumas atividades que fornecem financiamento aos consumidores e produtores, na forma de financiamento de operações comerciais, crédito de curto prazo ou através de *factoring* (compra de títulos a receber das empresas para posterior cobrança junto aos devedores), são consideradas atividades comerciais e, portanto, não estão incluídas nas estatísticas já mostradas sobre intermediação financeira. Por exemplo, o desconto de faturas, incluído nos dados sobre crédito, representou cerca de R$ 6 bilhões em 2001, enquanto a carteira de *factoring* estimada no final de 2001 foi de R$ 27 bilhões, e o *factoring* representou um percentual de 2,3% do PIB do Brasil. As contas a receber em cartões de crédito somente são incluídas nas estatísticas mostradas na medida em que podem ser refinanciadas pelos bancos. A carteira das financeiras foi de 0,4% do PIB, representando um valor de R$ 4,4 bilhões, em comparação com uma carteira de crédito ao consumidor agregada de R$ 70 bilhões para todo o sistema financeiro. E a carteira de arrendamento mercantil a receber do Brasil representou 1% do PIB no final de 2001, com uma carteira de R$ 11,6 bilhões. Em muitos países, as atividades não-bancárias, especialmente o financiamento de operações comerciais, *factoring* e o arrendamento mercantil de equipamentos, têm sido fontes valiosas de acesso financeiro. A Parte 4 avalia suas contribuições atuais e futuras a esse acesso.

Constata-se amplamente que uma legislação fraca de falências e transações garantidas, que complica o uso de garantias no Brasil, cria incentivos para formas de financiamento (*factoring*, arrendamento mercantil, financiamento de operações comerciais) diferentes do crédito direto. Essas formas de financiamento reduzem o risco, garantindo o reembolso contra as contas a receber ou através da reserva de domínio e utilizando instrumentos legais auto-executáveis. Além disso,

as instituições financeiras que oferecem esses serviços não enfrentam muitos dos altos custos de entrada dos bancos, e algumas instituições não-bancárias, como empresas de *factoring* e financeiras, estão melhor equipadas para lidar com os altos custos operacionais para clientes de baixa escala. Assim, elas puderam desempenhar um papel importante, embora o *factoring* e o financiamento de operações comerciais forneçam apenas capital de giro e não possam atender às necessidades de investimentos. O arrendamento mercantil poderia potencialmente contribuir para o financiamento de investimentos, mas tem sido pouco utilizado com essa finalidade.

As contribuições desses setores ficaram abaixo de seu potencial, porque suas próprias bases legais estão fragmentadas e, às vezes, são questionadas quanto à legitimidade. O *factoring* não possui uma legislação que governe esse tipo de serviço e as leis de arrendamento mercantil são fragmentadas. O tratamento que o *factoring* e o arrendamento mercantil têm recebido em contenciosos civis foi considerado arbitrário em algumas ocasiões. Nos dois casos, permanece a confusão entre essas atividades e o crédito bancário normal. Portanto, no caso do arrendamento mercantil, às vezes se conclui que ele é basicamente semelhante aos empréstimos. Além disso, as distinções entre os arrendamentos mercantis financeiro e operacional às vezes não são claras. No caso do *factoring*, o desconto da fatura ou de cheques pré-datados é considerado equivalente à compra de contas a receber. Até que uma distinção melhor entre esses novos contratos seja estabelecida, será difícil expandir esses serviços no Brasil.

Examinando mais atentamente os segmentos individuais, o maior potencial parece estar na relativamente negligenciada área de *factoring*, que dá hoje uma contribuição real considerável em termos de financiamento e serviços para pequenas empresas e poderia ser fortalecido e legitimado para estender seu alcance. No momento, a distinção entre o *factoring* genuíno e o desconto de faturas ou cheques não é suficientemente clara na prática. A consolidação da estrutura legal dispersa do setor de *factoring* poderia contribuir para isso. Um projeto de lei proposto sobre *factoring* está pendente no Congresso há anos e sua aprovação final beneficiaria o setor. A estrutura legal também deveria esclarecer as distinções entre o financiamento com recursos e o financiamento de risco por fatores. O financiamento com recursos, embora não seja proibido, não foi reconhecido na jurisprudência legal. A falta de recurso nos casos de transações fraudulentas por clientes custa caro para as empresas de *factoring*. Também em termos regulamentares, o tratamento fiscal do *factoring* necessita de análise. Atualmente, o *factoring* está sujeito a todos os impostos sobre transações financeiras e comerciais. Há um processo em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF) para a resolução desse problema.

Seria desejável permitir que as empresas de factoring tenham acesso mais amplo ao financiamento, por exemplo, através da emissão de papéis de curto prazo ou debêntures, o que atualmente não é permitido às entidades de *factoring* que não sejam constituídas como empresas de capital aberto. Isso poderia ser facilitado se o projeto de lei proposto tivesse sido aprovado. E o *factoring internacional* poderia ser facilitado através da atenuação de certas restrições à utilização de contas em moeda estrangeira.

O *setor de arrendamento mercantil* flutuou notadamente no Brasil durante a última década. A arbitragem reguladora do sistema fiscal influenciou consideravelmente seu desenvolvimento e colaborou para seu grande avanço, especialmente no arrendamento mercantil de veículos ao consumidor, no final dos anos 1990. Mais mudanças no sistema fiscal e o impacto da desvalorização sobre os empréstimos indexados em dólar, além do ativismo judicial que tendia a proteger o arrendatário, levaram à sua subseqüente contração e ao afastamento dos arrendadores em relação ao arrendamento mercantil individual.

O arrendamento mercantil é pouco usado para o financiamento de investimentos em empresas pequenas. Trata-se de uma atividade destinada principalmente a empresas grandes, nas quais a obsolescência do equipamento e/ou a contratação de manutenção para arrendamento mercantil operacional tornam essa opção atraente para o financiamento de investimentos. Para indivíduos, o arrendamento mercantil foi amplamente empregado pelos mais favorecidos, principalmente para a aquisição de veículos. *O arrendamento mercantil está muito além do alcance dos segmentos de consumidores menos favorecidos ou das pequenas empresas, tendo atualmente uma importância imediata limitada em termos de expansão de acesso*. O crescimento relativamente pequeno do arrendamento mercantil de maquinário e equipamento também foi atribuído à disponibilidade de fontes alternativas de financiamento, como as linhas de crédito da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), do BNDES, que oferecem um prazo maior (de três a cinco anos).

O setor também pode se beneficiar de *esclarecimentos em sua estrutura legal e fiscal*. A estrutura legal do arrendamento mercantil é dispersa e, para muitas finalidades, o arrendamento mercantil se enquadra no Código Civil. Uma legislação exclusiva para o arrendamento mercantil está sendo preparada e deve ser enviada ao Congresso. Ela será importante no esclarecimento da estrutura das operações de arrendamento mercantil, cujas vantagens fiscais não são percebidas facilmente pelas empresas menores, pois isso exigiria o uso de formulários fiscais mais complexos ("lucro real") que permitem deduções detalhadas por itens, em vez de formulários

simplificados (baseadas no "lucro presumido"). O regime fiscal para o arrendamento mercantil também é complicado pelo tratamento do *valor residual*. Se forem baixos, os arrendamentos mercantis às vezes não são reconhecidos e são tratados como empréstimos. O setor está buscando esclarecimentos legais por meio de um processo pendente e seu resultado influenciará consideravelmente o grau em que o setor recuperará sua atratividade. Também parece haver uma necessidade de esclarecer e corrigir as práticas contábeis relativas ao arrendamento mercantil. No Brasil, os arrendamentos mercantis financeiros são escriturados como arrendamentos mercantis operacionais, permitindo a aquisição de bens de capital sem elevar a taxa de alavancagem (endividamento). Entretanto, esse tratamento contábil não é ortodoxo.

As parcerias entre intermediários financeiros e empresas comerciais poderiam constituir uma alternativa viável para a promoção do arrendamento mercantil operacional para empresas menores. Isso seria promovido por mais concorrência nos segmentos industriais que poderiam constituir os arrendatários.

Finalmente, as *financeiras* são uma alternativa importante para o crédito ao consumidor em níveis de baixa e média rendas, oferecendo ao consumidor a vantagem de acesso mais fácil do que as contas bancárias. Hoje, as financeiras independentes representam um segmento muito pequeno do mercado, já que muitas delas fazem parte de vários bancos e de conglomerados financeiros mais abrangentes. Para instituições financeiras como bancos, as subsidiárias das financeiras oferecem um caminho para a diferenciação de produtos, bem como recursos financeiros de custo menor (já que não há nenhum recolhimento compulsório). Entretanto, a conseqüência é que o acesso aos financiamentos é escasso para as financeiras que operam de forma independente, já que elas não são instituições de captação de depósitos. Atualmente, a maioria de seus serviços poderia ser fornecida por bancos múltiplos.

3.5 Canais para Financiamentos Especializados

Uma grande parte da questão do acesso financeiro que tem chamado a atenção dos elaboradores de políticas são os problemas de acesso a serviços financeiros especializados, em setores nos quais é particularmente difícil atrair financiamento privado. Duas áreas do sistema financeiro que se destacam nesse contexto são os serviços financeiros rurais e o acesso a financiamentos imobiliários. Uma parte substancial do sistema de crédito "direcionado" ou "destinado" no Brasil provém da necessidade de solucionar essas necessidades de crédito especializado. A Parte 5 examina a evolução de uma dessas áreas, o financiamento rural. Ela avalia as razões

e os custos do sistema atual, além de discutir o grau em que esse sistema atende aos objetivos de alcance e sustentação.

Tem-se observado que o financiamento rural enfrenta dificuldades especiais e, portanto, merece soluções especiais. Primeiro, há problemas geográficos de acesso em áreas rurais remotas. A esses problemas combinam-se taxas de pobreza geralmente altas, baixas densidades populacionais, mercados isolados, riscos altamente co-variantes, oportunidades limitadas de diversificação dos riscos, variações sazonais acentuadas na renda e na demanda por recursos financeiros e seu suprimento, além da falta de garantias tradicionais. Todos esses fatores resultam em altos custos das transações e em um risco percebido maior no fornecimento de serviços financeiros nas áreas rurais. Argumenta-se que, como resultado, o crédito para os mercados rurais é "racionado", no sentido de que os credores tendem a limitar a quantidade, mesmo que os preços sejam flexíveis.

A resposta do Brasil ao desafio do financiamento rural foi semelhante à de diversos países: direcionamento do crédito, com uma combinação entre controles quantitativos (na forma de empréstimos obrigatórios para a agricultura) e de preços (empréstimos abaixo das taxas de juros do mercado). No Brasil, assim como em muitos outros países, o crédito seletivo ou dirigido tem sido canalizado em grande parte através de entidades financeiras públicas, diretamente ou por meio de esquemas de repasse com entidades financeiras privadas. Os maiores bancos do Brasil, o BB e a CEF, atuaram como os veículos principais para a canalização do crédito aos setores rural e imobiliário, respectivamente. Também existem programas compulsórios do setor privado para crédito dirigido: 25% dos depósitos à vista (sem remuneração de acordo com a lei) devem se destinar ao financiamento rural e 65% dos depósitos em cadernetas de poupança são destinados aos empréstimos imobiliários. O crédito dirigido encolheu, desde meados de 2000, como parte da reestruturação financiada pelo governo dos bancos federais, que removeu um volume substancial de crédito dirigido de seus registros em troca da dívida pública. Mas, apesar do declínio de cerca de 54% do crédito total, em junho de 2000, para cerca de 38% em março de 2002, o volume de crédito dirigido permanece alto.

A análise detectou que o sistema financeiro rural brasileiro atualmente está muito longe da melhor prática: possui *alcance limitado a um alto custo, em vez de alcance em massa a um baixo custo*. A maioria dos domicílios rurais ainda não tem nenhum acesso aos serviços financeiros formais. *O crédito permanece altamente concentrado, com 3/4 de todos os clientes recebendo menos de 6% do crédito, enquanto 2% dos contratos representaram 57% de todo o crédito*. Os programas e as instituições do setor público desempenham um papel predominante no sistema de crédito

rural nacional, diminuindo o fornecimento privado de crédito às taxas do mercado. *Os recursos fornecidos livremente pelo setor privado caíram para cerca de 5% do crédito rural formal*.

Para se afastar do panorama atual, o Brasil precisa implementar um programa de transição gradual, porém confiável, para taxas de juros determinadas pelo mercado em todas as operações de crédito e poupança rural. Embora a remoção da noite para o dia possa criar pelo menos um declínio transitório na alocação de recursos para o setor rural e talvez não seja politicamente aceitável: *a*) *poderia haver aumentos nas taxas de juros dos programas mais fortemente subsidiados* (como o Pronaf, cujos abatimentos enormes para reembolsos no prazo resultam em taxas de juros nominais altamente negativas); *b*) outra área em que *taxas graduais poderiam ser aplicadas está relacionada à exigência de empréstimo direcionado de 25%*; *e c*) em vez de "pagamentos de equalização", os bancos comerciais poderiam concorrer com taxas de administração a preços competitivos para administrar os fundos subsidiados. Seria dada preferência para aqueles que exijam menos "equalização" ou taxas mais baixas.

Paralelamente, os subsídios restantes poderiam ser explicitamente monitorados e orçados, mudando-se seu enfoque das taxas de juros para os custos da transação. Os subsídios têm sido amplamente captados por fazendeiros abastados e por empresas sem vínculos com a agricultura, para os quais não há justificativa de subsídio de crédito por motivos de patrimônio ou eficiência. O impacto líquido foi o aumento dos preços das terras, à medida que os subsídios foram capitalizados no valor da terra, além da promoção de uma distribuição de renda rural mais regressiva. Pelo fato de que, em última análise, recursos públicos financiam programas como CrediAmigo e Pronaf, há uma necessidade urgente de aplicar uma abordagem mais uniforme no estabelecimento de taxas de juros de empréstimos nesses programas.

O Brasil *poderia tentar atacar as restrições às informações e seguros a fim de reduzir os riscos nos empréstimos rurais*. Há um bom potencial de promover uma série de instrumentos financeiros inter-relacionados para o gerenciamento de riscos: o gerenciamento de riscos de preços para *commodities* agrícolas, seguro com índice assentado em área e conhecimentos de depósitos. Esses instrumentos permitem que os agricultores aumentem seu grau de especialização e adotem estratégias de produção com risco mais alto e maior retorno. Em um contexto mais amplo, o fortalecimento do financiamento rural requer uma atenção aos mesmos problemas que afetam a intermediação financeira em geral: a resolução dos problemas das margens altas, custos administrativos elevados e lucros relativamente altos dos

bancos operando no Brasil, em comparação com economias equivalentes, combinados com a alta tributação do setor financeiro.

3.6 Instalação da Infra-Estrutura Institucional

As leis substantivas relativas à proteção legal e judicial dos direitos do credor no Brasil não são muito diferentes daquelas encontradas em outros países de direito civil francês e geralmente são consideradas adequadas pelos credores. Entretanto, os *procedimentos legislativos* são retardados, com recurso a sucessivas apelações e liminares, o que diminui o valor da proteção legal. Além disso, as *decisões judiciais sobre questões de crédito são percebidas como sendo pró-devedor*, refletindo o ativismo social judicial, às vezes desconsiderando o que está previsto na lei ou no contrato. Conseqüentemente, a jurisprudência e os padrões de comportamento judicial desempenham um papel tão ou mais importante que a própria lei na regulamentação das questões de crédito.

Especialmente para pequenos empréstimos, os processos judiciais são evitados o máximo possível, devido à incerteza, às despesas e à natureza demorada dos processos judiciais. Em vez disso, depende-se da cobrança extrajudicial por meio de empresas de cobranças, apesar das vantagens fiscais no procedimento através do sistema judicial. O uso de instrumentos de crédito auto-executáveis que podem ajudar a limitar os procedimentos judiciais também é popular. Entretanto, estes são mais comuns para contratos maiores do que para pequenos empréstimos no varejo. Os juizados de pequenas causas tampouco podem ser usados para essa finalidade, porque somente pessoas físicas podem iniciar processos nesses tribunais. Em vez disso, os bancos dependem de empresas de cobrança e do poder impositivo das listas negras, através das quais o acesso de devedores ao crédito ou mesmo ao uso de cheques é efetivamente negado.

No entanto, os produtos de empréstimo ao consumidor mais populares não são instrumentos auto-executáveis (linhas de crédito para saques a descoberto ou cheque especial). Isso se deve principalmente à formalidade das exigências para o reconhecimento de um empréstimo contratado (incluindo assinaturas e testemunhas). A facilidade de estender os empréstimos informais aos consumidores através de caixas eletrônicos contrabalança, para as instituições financeiras, a perda de sua natureza auto-executável. As provisões para prejuízos nos empréstimos refletem-se em margens mais altas.

As áreas potenciais de reforma que poderiam fortalecer os direitos do credor incluiriam, em primeiro lugar, *esforços para trabalhar com os juízes e a sociedade em geral*, com a finalidade de mostrar que as decisões que beneficiam um determinado

devedor em um caso específico têm grandes repercussões que prejudicam os devedores como um todo, em um nível mais amplo. Como um processo político, é necessário lidar com o ativismo judicial na arena política, criando um público favorável ao cumprimento rigoroso dos contratos de crédito. Também é desejável uma cultura judicial para fins de estabelecimento de uma compreensão melhor dos instrumentos financeiros específicos, como instrumentos auto-executáveis e cédulas, para criar mais uniformidade na jurisprudência.

Além disso, a *auto-execução de instrumentos usados para pequenos tomadores de empréstimo no contexto moderno pode ser introduzida*: por exemplo, as linhas de crédito para saques a descoberto oferecidas através de caixa eletrônico ou as duplicatas de pequenas empresas. Alinhado com a nova tecnologia, o reconhecimento legal dessas dívidas (que no momento não é possível devido à falta de assinatura e à entrada computadorizada) poderia ser explorado.

Uma área promissora de reformas a curto prazo está na *mudança dos códigos processuais para acelerar os julgamentos*, uma iniciativa que provavelmente seria apoiada pela magistratura. Os juízes em grande parte concordam que a lentidão da justiça poderia ser substancialmente reduzida com uma reforma dos códigos processuais para diminuir as possibilidades de adiamento de uma decisão ou de processos de apelação. Além disso, para reduzir os custos e o tempo da execução judicial da dívida, os *Juizados Especiais (pequenas causas) poderiam ser abertos para pequenos créditos*. Esses juizados, que julgam exclusivamente questões de valores baixos, operam com procedimentos muito mais simples, não requerem que as partes sejam representadas por um advogado e não é possível apelar de suas decisões. Para isso, seria preciso alterar a lei que criou os Juizados Especiais, para permitir que os bancos e outras instituições financeiras atuem como reclamantes, ou uma nova lei para criar juizados de pequenas causas capazes de julgar cobranças de pequenas dívidas. Os novos tribunais propostos poderiam ser projetados para combinar serviços pró-devedor e liquidação de pequenos empréstimos, para torná-los social e politicamente aceitáveis.

Finalmente, as atuais baixas fiscais contra lucros de pequenas causas não-cobradas poderiam ser avaliadas em um contexto mais amplo, pois podem estar transmitindo sinais distorcidos aos devedores e às instituições financeiras para o reembolso da dívida. A prática internacional na criação de tratamentos fiscais mais compatíveis com incentivos para pequenas causas pode ser avaliada.

O uso de garantias também é dificultado pelos procedimentos atuais de criação e aperfeiçoamento de direitos de segurança. Há uma série de cartórios diferentes e poucos locais interligados. Em alguns casos, os sistemas de registro

são demorados, quando a transcrição manual de grandes escrituras e documentos é necessária, e os sistemas de recuperação são complicados pela falta de arquivamento e indexação eletrônica. Finalmente, os custos de arquivamento tendem a ser regressivos, afetando desproporcionalmente as pequenas transações. Essas dificuldades impedem o desenvolvimento de transações garantidas. Também se alega que, apesar dos aperfeiçoamentos recentes, ainda há um grande número de cartórios que foram doados a pessoas como concessões, às vezes transmitidas por gerações, sem a aplicação dos critérios de certificação apropriados.

As medidas que levariam a um aperfeiçoamento do processo incluem a adoção de *sistemas eletrônicos de arquivamento, recuperação e indexação* em todos os cartórios do país; e o *estabelecimento de redes para a interligação dos cartórios*, inicialmente, se necessário, através de projetos-piloto dentro de cidades, regiões ou estados e, finalmente, através das regiões e dos diferentes tipos de cartórios necessários para diferentes tipos de interesses de segurança (por exemplo, penhores *versus* hipotecas, atualmente sob cartórios diferentes). Há uma possibilidade de restrições legais a tal rede, e quaisquer *modificações que possam ser requeridas na estrutura legal*, em níveis federal e estadual, para acompanhar tal processo de interligação dos cartórios devem ser exploradas. Além disso, *prazos para o tempo de giro dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos* poderiam ser adotados, o que encurtaria o tempo necessário para esses processos e poderia incentivar a adoção de tecnologias modernas. E, em paralelo, as *exigências de documentação* para transações garantidas de imóveis poderiam ser examinadas, para avaliar a margem de simplificação ou consolidação. O período atual de cinco dias e os custos necessários para a realização de uma pesquisa e certificação poderiam ser reduzidos por uma *pesquisa da Web auto-orientada*.

Deveriam ser feitos esforços para atacar as *estruturas de tarifas regressivas* de cartórios e tabeliães, que no momento acarretam custos desproporcionalmente altos para transações menores. Uma solução pode ser remover os limites superiores da escala e, se necessário, usar a receita para reduzir os custos de transações em pequena escala. Finalmente, a *extensão em que os serviços notariais e de registro ainda estão operando à base de concessões* poderia ser examinada pelos órgãos de supervisão judicial, e o grau em que isso tende a permanecer um problema de longo prazo poderia ser avaliado. É possível investigar medidas que poderiam ser adotadas na estrutura legal atual para melhorar o impacto a curto prazo dessas providências.

Especialmente em vista das dificuldades de execução de garantias e de estabelecimento dos direitos do credor, *relatórios de crédito melhores* podem perfeitamente ser, de imediato, um caminho mais importante do que a reforma judiciária

para o Brasil melhorar a segurança dos empréstimos a pequenos tomadores. Em muitos países, inclusive nos Estados Unidos, a experiência demonstrou que havia uma associação entre o aumento de crédito para pequenos empreendedores e a introdução de relatórios de crédito. O Brasil já possui sistemas básicos eficazes, tanto públicos como privados, para relatórios de crédito, e a concorrência nesse setor está se desenvolvendo. No entanto, algumas áreas necessitam de aperfeiçoamento. A primeira é o *grau limitado em que as informações positivas são usadas* nos históricos de crédito, o que por sua vez se deve, em parte, às restrições legais ao compartilhamento dessas informações e às dificuldades práticas no estabelecimento de esquemas de compartilhamento de informações. Há sinais de que isso está evoluindo agora no contexto de associações comerciais (por exemplo, para todas as financeiras, através de uma nova iniciativa, o Acrefi Positivo), e essa iniciativa deve ser fortemente apoiada. Os dispositivos na *lei de sigilo bancário* que se referem a essas restrições, bem como as diretrizes de notificação, poderiam ser reavaliados em relação às normas internacionais para garantir o equilíbrio apropriado entre a proteção de informações pessoais e o compartilhamento de informações que poderiam ajudar todos os tomadores de empréstimo. Também poderiam ser reconsideradas as atuais restrições de tempo sobre as informações, que limitam os dados de crédito a cinco anos. O Brasil é atípico nesse aspecto.

Para melhorar as informações positivas disponíveis, regulamentações relacionadas à disseminação/coleta de dados de pagamento dos *serviços públicos essenciais* também poderiam ser examinadas, para tentar permitir que os dados desses setores entrem em relatórios de crédito. As tarifas de empresas prestadoras de serviços públicos também poderiam ser estruturadas para que os prestadores de serviços possam levar em conta a posição de crédito e a capacidade de pagamento ao fornecerem os serviços. Poderia ser importante reconhecer o valor dessas informações positivas para consumidores de baixa renda que não tivessem o histórico de crédito formal.

Paralelamente a isso, poderiam ser feitos outros esforços para preparar orientações estratégicas uniformes para a *Central de Risco*, no Bacen, incluindo dados que poderiam ser coletados. O acesso a outros bancos de dados públicos, como o Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal (Cadin), que atualmente é limitado, também poderia ser examinado.

Essas medidas precisariam ser combinadas a uma *cultura judicial*/programas de alcance sobre os benefícios de relatórios de crédito, e registros de jurisprudência a esse respeito poderiam ser preparados para promover a aplicação coerente de leis novas e atuais. *Programas de alcance para consumidores* também devem ser lançados,

especialmente para consumidores de baixa renda, para que eles se conscientizem de seus direitos, entendam melhor como o crédito funciona e também compreendam suas obrigações. As normas de proteção ao consumidor poderiam ser avaliadas em relação à prática internacional, e algumas áreas em que a prática atual possa divergir dessas normas — por exemplo, com relação à notificação do acesso a um registro de crédito e à tomada de ações adversas com base nesses registros, limites à comercialização de informações ou alteração de dados incorretos — poderiam ser investigadas.

3.7 Envolvimento do Governo

Até que ponto os mercados finalmente resolverão o problema da exclusão financeira, sem a intervenção do governo? Como ficou demonstrado, o papel e a presença do governo são generalizados. A natureza de regulamentação das entidades financeiras afeta fortemente os serviços que estas podem oferecer e a conveniência desses serviços para os financeiramente excluídos. Muitos observadores acreditam que o governo precisa desempenhar um papel mais proativo, que vai do apoio financeiro ao estabelecimento indireto dos incentivos apropriados para que as instituições financeiras formais expandam o acesso. Alguns observadores destacam que os governos exercem uma influência particularmente significativa sobre os bancos, devido ao *status* específico desses últimos. A posição econômica estratégica dos bancos, aliada às autorizações para operação concedidas pelo governo e aos seguros de depósitos garantidos, os coloca em uma posição de serem mais responsáveis socialmente do que os empreendimentos comuns. Mas as responsabilidades sociais podem entrar em conflito com os lucros privados. Até que ponto o governo deve exercer sua influência ou autoridade sobre o sistema bancário para alcançar objetivos sociais? Essas questões serão amplamente discutidas na parte de conclusão, com base, em grande medida, na experiência dos principais países desenvolvidos.

Na introdução, observa-se que o acesso financeiro não pode ser considerado independentemente da profundidade geral dos serviços financeiros, e essa profundidade é influenciada pelo espectro das políticas governamentais, o que pode incluir aquelas que estão fora do setor financeiro. A primeira seção examina a influência dessas políticas que incluem, principalmente, a *política macroeconômica*, que tem grande influência sobre o aprofundamento do sistema financeiro. A estabilidade macroeconômica, com uma boa gestão fiscal, ajuda a estabelecer o ambiente para o crescimento sem inflação e fornece um ambiente propício para a ampliação do sistema financeiro. As *necessidades de tributação e empréstimo público* do governo constituem o núcleo desse ambiente que afeta o sistema financeiro. Em segundo lugar, as políticas governamentais em uma série de áreas *reguladoras* também afetam

o sistema financeiro. Por exemplo, a abertura de agências bancárias é afetada não apenas pelos regulamentos pertinentes aos bancos e outros intermediários financeiros, mas também pelas *forças competitivas* predominantes e as *leis trabalhistas*. Esses fatores afetam as taxas de juros e as margens e, portanto, os custos da intermediação financeira.

No contexto do Brasil de hoje, está claro que as políticas macroeconômicas com elevada necessidade de empréstimos, financiados pela emissão de dívida interna, detida em grande parte pelo sistema financeiro, colaboraram para a diminuição dos empréstimos ao setor privado. Isso tem sido combinado à *elevada tributação do sistema financeiro doméstico, explícita e implícita* (através do recolhimento compulsório elevado), e ao conseqüente desestímulo às transações financeiras e à ampliação do sistema financeiro. Também houve uma *alta proporção de crédito dirigido em relação ao crédito total*, que tendeu a elevar o custo do crédito livremente alocado.

Ao avaliar a contribuição de segmentos diferentes do sistema financeiro ao acesso, fica evidente que houve um *impacto irregular das políticas reguladoras sobre as diferentes partes do sistema financeiro*, com a conseqüente "arbitragem regulamentar" entre os vários segmentos. Isso explica pelo menos uma parte do "sucesso" relativo de alguns segmentos do sistema, em relação a outros. Para o sucesso geral no aperfeiçoamento do acesso, uma harmonização maior desse impacto regulador é desejável.

A política reguladora em outras áreas afeta indiretamente o sistema financeiro, especialmente as *políticas de mercado de trabalho, que acrescentam uma carga considerável aos custos de contratação no setor financeiro formal* e, assim, oferecem incentivos para o desenvolvimento de segmentos do setor financeiro fora desse sistema. Um outro exemplo não detalhado aqui é a *política de concorrência*. A maior atenção à concorrência em alguns segmentos do setor financeiro formal pode ampliar a base de apoio para o acesso expandido.

Dado o cenário macroeconômico e regulador, a segunda seção sugere que, não obstante, políticas favoráveis à expansão do acesso aos serviços financeiros podem ser, e têm sido, adotadas em vários países. Com base em grande parte na experiência dos países desenvolvidos, especialmente do Reino Unido, Estados Unidos e Canadá, uma série de políticas favoráveis ao acesso é analisada. As lições mais amplas que emergem dos exemplos entre os países são:

O apoio do governo, através de legislação ou regulamentações que assumem a forma de proteção ao consumidor (por exemplo, para a *prevenção da discriminação ou de práticas predatórias*, para melhor *divulgação de práticas de empréstimo* e para *coleta regular de dados de qualidade* sobre essas práticas), é fator crítico para criar

uma boa política e para alterar o comportamento das instituições. Muitos países desenvolvidos possuem uma série de exigências de relatórios periódicos sobre os parâmetros relacionados ao acesso financeiro, que o Brasil poderia examinar. Em muitos casos, esses dados foram combinados ao apoio analítico da pesquisa acadêmica ou de departamentos de pesquisa de bancos centrais ou agências ministeriais dos países em questão. Essas políticas voltadas para a divulgação, além de abranger medidas de acesso, também podem ajudar no direcionamento apropriado do acesso — a exemplo do Índice de Privação Múltipla do Reino Unido.

As *leis sobre divulgação financeira*, e a persuasão moral implícita, são ferramentas poderosas na moldagem do comportamento das instituições financeiras, especialmente se houver um alinhamento dos incentivos financeiros e não-financeiros para reforçar a legislação. Os dispositivos para a melhor divulgação de empréstimos para comunidades ou setores específicos foram ferramentas poderosas no aperfeiçoamento do acesso, conforme demonstrado pela Lei de Reinvestimento na Comunidade dos Estados Unidos. Desde então, muitos países tentaram imitar essa lei (por exemplo, a África do Sul), e em outros a ameaça desse tipo de legislação aumentou os esforços voluntários dos bancos privados para expandir a divulgação e o acesso (por exemplo, no Reino Unido e no Canadá). Os bancos do Reino Unido começaram em 2003 a publicar estatísticas sobre empréstimos para a comunidade.

Como foi recentemente reconhecido no Brasil, há um argumento a favor do fornecimento obrigatório de alguma forma de serviços bancários básicos. Essa é uma prática amplamente difundida. Há muitos exemplos desses programas, desde as leis bancárias de fornecimento de serviços "de corda de salvamento" (mínimos) em muitos estados dos Estados Unidos até as exigências de contas básicas no Canadá. Os bancos do Reino Unido também começaram a oferecer contas básicas, embora sem exigências legais formais. Essas contas básicas *enfatizam, em primeiro lugar, o acesso aos mecanismos de transferência de dinheiro e ao sistema de pagamentos e, em segundo, aos recursos de depósito. Serviços como o fornecimento de cheques e crédito não precisam fazer parte de uma conta básica*. Os recursos de crédito oferecidos em conjunto com as novas contas básicas no Brasil devem continuar sob revisão. Os preços e os custos operacionais dessas contas também precisam ser constantemente monitorados. O estabelecimento de uma conta gratuita pode se tornar dispendioso ao longo do tempo. As transferências eletrônicas de fundos para pagamentos federais e o programa "Primeiras contas", da maneira como foi introduzido nos Estados Unidos, poderiam acelerar a redução do número dos "sem-banco". O Brasil também propõe transferir os pagamentos federais para essas contas.

O incentivo às *parcerias*, em primeiro lugar, de instituições financeiras formais com fornecedores de crédito comunitários, para empregar canais de fornecimento

alternativos, pode ser muito produtivo. Há instituições financeiras de desenvolvimento da comunidade em alguns dos casos de países discutidos (Reino Unido) com um papel bem diferente dos bancos de desenvolvimento públicos tradicionais. Em geral, essas agências são pequenas, não visam ao lucro e oferecem um vínculo dedicado entre o beneficiário dos serviços financeiros e o governo. Em segundo lugar, parcerias seguras entre os setores público e privado, estabelecidas com base em entendimentos compartilhados de seus diferentes papéis e o que cada um traz para qualquer transação, também são valiosas. Esse *apoio institucional* precisa estar envolvido nos esforços de alcance financeiro. Isso inclui não apenas *agências de administração comercial e de administração de fundos, como também* agências não-lucrativas e de investimento na comunidade que trabalham em conjunto com as comunidades-alvo e podem avaliar suas necessidades e sua qualificação.

Em termos de *apoio financeiro*, a maioria dos exemplos bem-sucedidos de apoio ao crédito para produtos que atendem às populações menos favorecidas envolve o *apoio indireto do governo, em que os fornecedores de crédito privados ainda compartilham os riscos*. O Fundo de Instituições Financeiras de Desenvolvimento da Comunidade dos Estados Unidos é um exemplo. O Programa de Microempréstimos da Small Business Administration (SBA) é outro exemplo, no qual o SBA disponibiliza os recursos financeiros para credores estabelecidos na comunidade (intermediários), que, por sua vez, repassam esses recursos a pequenas empresas e indivíduos qualificados. O fornecedor local lida com todo o processo de decisões e subscrição. Essas iniciativas podem ser associadas a políticas para a promoção do acesso pelas instituições financeiras aos mercados de crédito secundário. Essas atividades podem ser criadas para complementar as atividades do setor privado, em vez de concorrer com elas.

A política reguladora indireta que afeta a *concorrência no setor financeiro* também pode afetar o acesso, mesmo que isso não fique evidente imediatamente. A estrutura bancária do Brasil, dominada por um pequeno número de instituições, apresenta alguma semelhança com a do Reino Unido, onde uma análise recente das questões de concorrência particularmente relativas a seus quatro maiores bancos revelou, por exemplo, o pagamento de taxas de serviço para o acesso a transferências de fundos. O impacto da concorrência em outras áreas de acesso aos serviços financeiros também foi detalhado e indicado em outros países. Uma avaliação completa do *status* da concorrência no fornecimento de "redução da escala" nesse contexto é sugerida.

Finalmente, a função dos *programas de cultura e treinamento em finanças* também é fundamental. Nesse contexto, os programas que oferecem incentivos para o apoio familiar ao planejamento financeiro são dignos de nota.

PARTE 1

AVALIAÇÃO DO ACESSO

"O acesso aos mercados financeiros é importante para as pessoas de baixa renda. Como todos os agentes econômicos, as famílias e microempresas de baixa renda podem se beneficiar com os serviços de crédito, poupança e seguros. Esses serviços ajudam a gerenciar o risco e a estabilizar o consumo. (…) Além disso, podem ajudar as pessoas a aproveitar oportunidades de negócios lucrativas e aumentar seu potencial de renda.

Porém, os mercados financeiros, devido às suas características especiais, com freqüência não atendem adequadamente à população de baixa renda. (…) Como a população de baixa renda com freqüência não possui formas tradicionais de garantias suficientes (como bens físicos) para oferecer, costuma ser excluída dos mercados financeiros tradicionais. (…) Os custos de transação com freqüência são altos em relação aos pequenos empréstimos que costumam ser solicitados pela população de baixa renda. Além disso, nas áreas onde a densidade populacional é baixa, o acesso físico aos serviços bancários pode ser muito difícil."

Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial — 2000-2001

"A área de regulamentação e organização do sistema financeiro estará cada vez mais focada nos aspectos a seguir: (…) criação e aperfeiçoamento de atividades e instrumentos financeiros, incluindo aqueles cuja finalidade é ampliar e baratear o crédito.

(…) é uma prioridade aperfeiçoar a regulamentação de mecanismos que ampliem o acesso da população ao sistema financeiro (…)."

Henrique de Campos Meirelles, presidente do Banco Central do Brasil, 7 de janeiro de 2003

1.1 CRESCIMENTO, REDUÇÃO DA POBREZA E ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS

1.1.1 Introdução: a Importância do Acesso

O crescimento econômico, mediante elevação da renda total da sociedade, é um veículo primário para a melhoria do bem-estar da população e a redução da pobreza. A qualidade do crescimento pode ser aperfeiçoada adicionalmente com

foco nos resultados de educação, saúde e pobreza. Para alcançar essas metas, "a população de baixa renda deve ter a possibilidade de adotar iniciativas para melhoria de suas vidas, e os governos devem ajudá-los, garantindo que consigam obter os serviços dos quais precisam".[1] A intervenção com metas de redução da pobreza é especialmente importante no Brasil, que tem uma das distribuições de renda mais desiguais no mundo (Tabela 1.1), significativamente mais desigual que a média da América Latina e superior a outros países com renda média alta. A participação na renda do quintil inferior da população do Brasil está significativamente abaixo da média para países de renda média.[2] O governo do Brasil está ciente dessas questões e se comprometeu a reduzir a taxa de pobreza extrema do país em 50% até o ano 2015.[3]

Como o sistema financeiro do Brasil pode contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade? É cada vez mais aceito que maior *profundidade* e *solidez* no sistema financeiro contribuem para o crescimento econômico amplo com redução da pobreza.[4] Os mercados financeiros aprofundados e eficazes promovem o

TABELA 1.1
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA EM COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

	PIB *per capita* em 2000 (US$ de 1995 fixo)	Coeficiente de Gini	Participação do quintil inferior na renda (em %)
Brasil	4.624	60,5	2,5
América Latina e Caribe	3.859	49,5	3,9
dos quais: Chile	5.354	56,5	3,5
México	3.806	50,3	3,6
Peru	2.368	44,9	4,4
Países de renda média alta	4.783	42,9	6,4
Países de alta renda da OCDE[a]	29.140	31,4	7,0

Fontes: Os dados de países individuais correspondem a diferentes anos e origens [ver Deininger e Squire (1996) e Lundberg e Squire (2001)].

Nota: As médias de cada país são calculadas com base na observação mais recente por país.

Os dados do PIB *per capita* são dos World Development Indicators (WDI) do Banco Mundial. Estimativas da equipe.

[a] Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

1. Essas metas foram adotadas pelo Banco Mundial, pela comunidade das Nações Unidas e pelo governo do Brasil [ver Banco Mundial (2002*a*)].

2. Os números do censo mais recente (final de 2000) não demonstram uma alteração significativa no coeficiente de Gini. Isso é consistente com estudos entre países, que mostram a persistência dos coeficientes de Gini com o tempo.

3. Definida como incluindo pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a R$ 65 ao mês. Com esse critério, em 1999 o Brasil tinha 22,6% de pobreza extrema [Banco Mundial (2001*a*)].

4. Discussões sobre a associação entre crescimento e redução da pobreza estão disponíveis em Dollar e Kraay (2001). Para obter uma discussão sobre essa questão, ver Banco Mundial (2001*f*). A discussão sobre a associação entre crescimento e o sistema financeiro pode ser acompanhada em King e Levine (1993), Rajan e Zingales (1998), Levine, Loayza e Beck (1999) e Banco Mundial (2000). Para uma análise bem documentada da literatura, consulte também o documento de referência do FMI por Holden e Prokopenko (2001).

crescimento dos investimentos e da produtividade total dos fatores, com sua função na seleção e na monitoração de projetos, diversificação dos riscos, redução das assimetrias de informação, aperfeiçoamento da alocação de recursos e estímulo à otimização da escala, do prazo e da tecnologia. Foi comprovado que, no caso do Brasil, o efeito possível do aumento da produtividade sobre o crescimento poderia ser grande [ver McKinsey Global Institute (1998)]. Os sistemas financeiros sólidos ajudam a absorver choques. Na Argentina e no México, a superficialidade dos mercados financeiros internos ampliou a turbulência do mercado financeiro internacional, com impacto adverso sobre a população de baixa renda. Por outro lado, os sistemas financeiros fracos e as crises financeiras resultantes geram custos fiscais enormes, que reduzem os recursos destinados aos gastos sociais e, especialmente se financiados por inflação, têm um impacto excepcional sobre a população de baixa renda. No caso do Brasil, estima-se que a crise de 1995 teve um custo fiscal de cerca de 13% do PIB.[5] Além disso, as crises financeiras com gerenciamento inadequado causam perturbações graves nos processos econômicos, desvalorizam o capital social, eliminam a confiança no setor bancário e impedem a redução da pobreza por longos períodos. As crises recentes no México (1995), no Equador (1998) e na Argentina (2002) aumentaram significativamente a incidência da pobreza [ver De Ferranti e Perry (2000)].

Além do tamanho absoluto do sistema financeiro brasileiro, que supera em muito o restante da América Latina, a *profundidade* geral da intermediação financeira no Brasil é maior do que a de seus vizinhos de grande porte na região (Tabela 1.2). A participação dos ativos financeiros no PIB no Brasil é relativamente alta, quase 140% do PIB, em comparação a 81% na Argentina e 68% no México.[6] Contudo, suas realizações em termos de profundidade financeira são modestas em comparação a algumas economias da Ásia Oriental, como a China — com uma relação entre ativos financeiros e PIB de quase 200%, apesar de uma renda *per capita* inferior a 1/5 do Brasil —, ou a Malásia — com uma relação entre ativos financeiros e PIB de 370%, embora seu PIB *per capita* também seja inferior ao do Brasil: US$ 3.390 em comparação a cerca de US$ 4.350 no Brasil em 2000. Além disso, o Brasil apresenta *spreads* de juros entre os mais altos do mundo, e a maturidade dos empréstimos é muito baixa, quase sempre inferior a um ano. Assim, o sistema bancário permaneceu altamente *lucrativo*, pelo menos a partir de 1999, e bem capitalizado, com índices de capital entre 8,4% e 9,5%.

5. Os custos fiscais das crises bancárias chegaram a 50% do PIB na crise da Indonésia em 1999 [Banco Mundial (2001*l*)]. Consulte também Honohan e Klingebiel (2000) e Caprio e Klingebiel (1996).

6. Utilizando uma medida de ativos financeiros conforme a Tabela 1.2, para 1999-2000.

TABELA 1.2
BRASIL E OUTRAS ECONOMIAS EMERGENTES: PROFUNDIDADE DOS MERCADOS FINANCEIROS — 1999-2000

	Crédito privado/ PIB	Capitalização de mercado própria/ PIB	Ações - valor negociado/ PIB	Títulos públicos nacionais emitidos/ PIB	Títulos privados nacionais emitidos/ PIB	Total de ativos financeiros[b]/PIB	PIB *per capita* 1999[a] (US$ atuais)	Total de ativos financeiros[b] (US$ milhões)
Brasil	40,5	39,0	17,0	40,9	8,9	139,7	4.350	780.739
Argentina	23,4	44,0	2,1	11,8	1,0	81,0	7.550	231.166
México	28,5	24,7	7,9	9,2	2,1	68,3	4.440	386.366
Índia	36,4	34,2	104,7	21,8	0,4	92,8	440	437.293
China	128,9	42,5	66,8	19,5	8,5	199,4	780	2.153.717
Malásia	103,8	146,5	65,5	29,6	50,0	370,9	3.390	331.302

Fontes: WDI, Estatísticas Financeiras Internacionais do Fundo Monetário Internacional (FMI), International Finance Corporation (IFC) — Banco de Dados de Mercados Emergentes e Bank for International Settlements (BIS).

[a] Calculado usando o método do *Atlas* do Banco Mundial.

[b] Definição simplificada com base no agregado de ativos descritos nesta tabela.

Porém, além da associação entre profundidade financeira e estabilidade com crescimento e prevenção de crises, o sistema financeiro também pode acelerar a redução da pobreza usando intervenções direcionadas projetadas para ampliar a *distribuição* de serviços financeiros? A distribuição desigual de renda e riqueza do Brasil pode contribuir para a estrutura do setor financeiro. Por um lado, o sistema financeiro brasileiro é o maior na região e oferece uma ampla variedade de serviços a seus clientes. Por outro, de acordo com estimativas, somente 25 milhões de brasileiros têm conta em banco, cerca de 15% da população total, e apenas 80 milhões, ou metade da população total, são considerados "bancáveis".[7] De acordo com estatísticas do Bacen, quase 30% dos municípios não têm agências bancárias (Tabela A.1.2 do Apêndice). Há sete estados (do total de 27), principalmente no Norte, onde os municípios sem agência bancária superam 70% do total. Cerca de 1.680 municípios, do total de aproximadamente 5.600, não têm agências bancárias (Tabela A.1.2 do Apêndice). Há aproximadamente 1.400 cooperativas de crédito, que oferecem serviços financeiros básicos a somente cerca de 1,5 milhão de brasileiros, principalmente nas áreas urbanas. A proporção de domicílios brasileiros com acesso a serviços financeiros mais sofisticados — como fundos mútuos ou

7. Em dezembro de 2002, havia 58,3 milhões de contas de poupança e 45,6 milhões de contas correntes nos bancos brasileiros, de acordo com dados mantidos pelo FGC. A associação dos bancos brasileiros, Febraban, enfatiza que as estimativas da quantidade de contas correntes poderiam ser mais altas, porque o FGC exclui contas em déficit. Pressupondo que algumas pessoas têm apenas uma conta corrente enquanto outras têm apenas uma conta de poupança, o cálculo de 58,3 é, portanto, a *estimativa mais baixa* sobre o número total de correntistas.

seguros — é baixa. O governo do Brasil está ciente dessas restrições e, a partir de 1999, acelerou sua pesquisa de meios para expandir o acesso.[8]

O aperfeiçoamento do acesso a serviços financeiros ajudaria os consumidores e os produtores a aumentar seu bem-estar e sua produtividade.[9] Os indivíduos podem se proteger contra períodos de baixa renda ou flutuações inesperadas na renda e manter seus padrões de consumo através da acumulação de poupança financeira.[10] Por exemplo, para fazendeiros, a poupança constitui um seguro para protegê-los contra períodos de seca ou quedas na produção agrícola. A poupança também fornece um veículo para necessidades de gastos adicionais, sejam esses previstos (por exemplo, para ocasiões familiares especiais ou a aquisição de bens significativos, como uma casa) ou imprevistos. O acesso à poupança e a empréstimos também poderia ter implicações de bem-estar a longo prazo, permitindo que as pessoas tomem empréstimos quando jovens, por exemplo, para instrução ou para outro capital físico ou humano, e depois os reembolsem e poupem para a aposentadoria quando estiverem mais velhos.[11]

Para um produtor, o acesso a crédito para compra de ativos ou capital de giro permite um aumento nas possibilidades de produção, que pode ter implicações de longo alcance, não apenas para o produtor, mas também para os padrões de emprego, escolha ocupacional e mesmo produtividade e crescimento de toda a economia. Alguns estudos mostram que as restrições ao financiamento costumam ocorrer principalmente para empresas pequenas e médias [ver Hallberg (2001)].

---

8. A exclusão financeira não é um problema apenas para as economias emergentes. Mesmo hoje (2003), o Federal Reserve estima que quase 13% das famílias nos Estados Unidos não têm contas correntes e quase 60% desse grupo são de baixa renda, não-brancos ou hispânicos, ou ambos. De acordo com uma fonte, estima-se que 8% da população na Inglaterra e no País de Gales não têm acesso a bancos, e 15% da Escócia como um todo. Em outra investigação, o H. M. Treasury (2001) reportou que aproximadamente 1,5 milhão de domicílios no Reino Unido não utilizam serviços financeiros. Estima-se que um em cada seis adultos na Grã-Bretanha, representando quase 15% dos domicílios, não tem conta corrente e, portanto, não tem acesso a serviços de transmissão de dinheiro. A poupança formal é praticamente inexistente entre a população de baixa renda. Entre 32% e 37% das pessoas com mais de 16 anos de idade não têm poupança [ver Economic and Social Research Council (2002)]. A exclusão financeira também é um problema entre países em transição. Um terço de todos os domicílios húngaros não tem um relacionamento bancário, incluindo 1/4 de todos os domicílios em Budapeste e 45% nas comunidades rurais remotas [Stegman (2003)]. Por esses padrões, a existência de contas bancárias no Brasil para *no mínimo* 1/3 de sua população, que implica uma proporção muito mais alta de *famílias* com contas bancárias, está longe de ser reduzida, especialmente considerando sua distribuição de renda, embora seja baixa em comparação aos países desenvolvidos.

9. As bases microeconômicas para as implicações de bem-estar da melhoria do acesso à intermediação financeira são discutidas no Anexo 1.1, que mostra que a intermediação permite opções intertemporais no consumo e no investimento para indivíduos; permite ainda a determinação do custo de capital e, portanto, ajuda a orientar os investimentos para seu uso mais produtivo, e permite também a realocação social da poupança de usos de baixa para alta produtividade, elevando, em conseqüência, o bem-estar social.

10. A função da poupança e dos empréstimos na proteção do consumo contra choques inesperados, discutida pela primeira vez por Friedman (1957*a*) na "hipótese de renda permanente", desde então foi testada empiricamente de forma abrangente, conforme é discutido em Bond e Townsend (1996).

11. A hipótese do "ciclo de vida" como uma explicação para o comportamento de poupança e endividamento, conforme é discutido em Albert Ando, Franco Modigliani e Richard Brumberg em uma série de artigos nas décadas de 1950 e 1960. Para obter visões gerais, consulte Mayer (1972) e Romer (1996).

Porém, outras pesquisas revelam que as empresas da América Latina consideram a dificuldade de acesso aos mercados financeiros como um dos principais obstáculos para a expansão de suas atividades empresariais, à frente de fatores como macroinstabilidade, impostos e violência urbana [ver Galindo (2001)]. Um estudo de países latino-americanos mostra que o acesso a serviços financeiros para empresas menores tem impacto direto sobre a pobreza, devido ao número desproporcionalmente grande de pessoas empregadas por essas empresas. Dados de pesquisa sobre 15 países da América Latina demonstram que o setor de microempresas é responsável por 56% de todos os assalariados, mas por 70% de todos os assalariados pobres da região [ver Westley (2001)]. No Brasil, estima-se que 98% das empresas registradas tenham menos de 100 empregados e sejam responsáveis por cerca de 45% dos trabalhadores registrados. [12]

Porém, expandir a prestação de serviços financeiros para os segmentos da sociedade desprovidos de acesso pode apresentar dificuldades específicas para intermediários financeiros como os bancos. A limitação da prestação de serviços financeiros não pode ser interpretada simplesmente como falta de disposição para fornecer esses serviços. Oferecer empréstimos a alguns segmentos, especialmente os muito pobres, pode ser muito *arriscado*, porque pode haver uma dificuldade efetiva para reembolso, ou a tentação de não reembolsar, com domicílios à margem dos recursos financeiros e de fluxo de caixa. As pessoas com empregos informais ou irregulares podem enfrentar dificuldades efetivas para reembolsar empréstimos. A possibilidade desses problemas implica que, para os intermediários financeiros, é importante obter informações sobre seus clientes em potencial, a fim de avaliar sua capacidade financeira para obter crédito, mas essas informações podem ser difíceis de obter de forma confiável e caras de coletar.[13] Algumas dificuldades podem implicar que mesmo clientes potencialmente bons sejam pouco atendidos e, algumas vezes, comunidades inteiras podem enfrentar limites ao crédito, cujo volume não pode ser aumentado mesmo com crescimento das taxas de juros.[14] Além disso, há *custos* associados à prestação de serviços financeiros e, se o valor dos serviços fornecidos é pequeno ou os serviços devem ser fornecidos em regiões pouco populosas, pode ser difícil recuperar esses custos. Os custos de administração podem ser altos, devido à necessidade de interação intensiva e instrução dos clientes. Manter

12. *Site* do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (janeiro de 2004).<http://www.sebrae.com.br/>.

13. Essas dificuldades, referenciadas como problemas de "risco moral" e "informações assimétricas", foram discutidas amplamente pelos economistas. Besley (1994) fornece uma pesquisa.

14. Essas teorias de "racionamento de crédito" foram discutidas, por exemplo, por Stiglitz e Weiss (1981) e Williamson (1986). Besley (1994) e Morduch (1999) discutiram especialmente o caso de comunidades como pequenos fazendeiros e instituições de microfinanças, e Bond e Townsend (1996) analisaram a possibilidade desse racionamento com relação a comunidades de minorias na região metropolitana de Chicago, nos Estados Unidos.

contas pode ser caro, considerando que os depósitos das pessoas de baixa renda (que podem fornecer receita de juros para os bancos) podem ser baixos, enquanto as necessidades de transação (cujo fornecimento é caro) podem ser altas. Essas questões ocorrem em todos os países e não são exclusivas do Brasil.[15] Também podem existir fatores específicos do país; por exemplo, devido a requisitos de regulamentação que poderiam ter impacto sobre os custos associados ao fornecimento de serviços financeiros específicos.

1.1.2 Questões Examinadas: Estrutura da Investigação

Portanto, o desafio é identificar formas de expandir o acesso que considerem os fatores especiais que tendem a limitar a expansão dos serviços financeiros aos segmentos pouco atendidos da população e sugerir medidas para reduzir seu impacto. Esse é o objetivo fundamental do estudo atual. O estudo primeiro tenta avaliar a extensão em que as restrições ao acesso operam e identificar a natureza dessas restrições para os diferentes tipos de instituições financeiras e em diferentes segmentos dos mercados financeiros. Em seguida, procura identificar estratégias alternativas para melhoria do acesso e suas compensações implícitas. Com base nisso, discute opções públicas e privadas que poderiam aumentar a disponibilidade ou reduzir o custo do fornecimento desses serviços, de forma consistente com as boas práticas financeiras.

A exclusão financeira — incapacidade de acessar os serviços financeiros necessários de forma apropriada — pode resultar de dificuldades de acesso relacionadas a condições, preços ou comercialização de serviços financeiros, ou de autoexclusão por populações marginalizadas, com freqüência em resposta a experiências ou percepções negativas [ver Sinclair (2001)]. Embora com freqüência sejam implícitas, há muitas definições conceitualmente distintas e algumas vezes sobrepostas de grupos que são *pouco atendidos*. Em primeiro lugar, os *segmentos mais pobres* da sociedade em geral são identificados como tendo acesso desproporcionalmente baixo aos serviços financeiros, e a população de baixa renda pode ser definida não apenas em termos de renda, mas também em termos de riqueza e bens. Outros critérios usados referem-se a *regiões geográficas* específicas, que podem ou não associar características como isolamento ou baixa densidade populacional com atraso econômico. Esses critérios foram utilizados de forma abrangente no Brasil, por exemplo, conforme será discutido adicionalmente a seguir. Em terceiro lugar, *comunidades* específicas de pessoas podem ser identificadas como em desvantagem em termos de acesso financeiro. Elas poderiam, por exemplo, constituir

15. Por exemplo, uma discussão dessas questões no contexto da África do Sul é disponibilizada pelo South African Banker's Institute. Consulte Extending Appropriate Financial Services to Low-Income Communities, no endereço <http://www.ahi.co.za/current/>.

comunidades de grupos raciais específicos, imigrantes ou minorias. Além disso, o critério de *tamanho pequeno* é aplicado com freqüência, especialmente aos produtores, de forma que se costuma reconhecer que os empreendedores de micro ou pequena escala enfrentam dificuldades especiais no acesso a serviços financeiros, em particular ao crédito. Algumas vezes, mais de uma dessas características pode se aplicar a um segmento "pouco atendido" específico da população. Os critérios para medição do acesso e as ações para expandi-lo podem variar, dependendo de quais grupos dos pouco atendidos estão sendo referenciados. Neste estudo, a pobreza é a consideração primária, embora o tamanho pequeno e a localização sejam fatores também observados. Considerando a ampla gama de fatores que afetam o acesso, a seletividade da análise foi essencial. O estudo dedica maior atenção aos fatores que afetam *diretamente* o acesso. Portanto, impactos indiretos, operando por seu efeito na *profundidade* geral dos serviços financeiros (por exemplo, a "expulsão" potencial do fornecimento de crédito privado pelos empréstimos do governo ou o impacto da taxação do setor financeiro), não são investigados em detalhes.

O final da Parte 1 deste estudo define o cenário para o restante do estudo, apresentando uma visão geral ampla dos padrões de acesso atuais, com base em uma série de medições alternativas, e investigando explicações possíveis para os padrões observados. A Seção 1.2 resume as conclusões básicas relacionadas aos padrões atuais de *oferta* de serviços financeiros, em termos do estabelecimento de instituições financeiras e de suas agências. Examina tendências nesses serviços nos últimos dez anos, com base em dados publicados em todo o país, e analisa os fatores que poderiam explicar a existência, a densidade, a profundidade e o tipo de serviços financeiros fornecidos em diferentes áreas. A pergunta subjacente é: quais fatores podem ser associados ao fornecimento de serviços por instituições financeiras? Em seguida, as Seções 1.3 a 1.6 tentam analisar a *demanda* por serviços financeiros em relação à disponibilidade, em especial da perspectiva de consumidores individuais, com base em uma pesquisa com indivíduos urbanos, realizada especificamente para o estudo atual. É dedicada atenção especial à avaliação de políticas amplas do governo para favorecer o acesso. Por fim, a Seção 1.7 resume as conclusões desta parte.

As seções seguintes do estudo geral (Partes 2 até 5) examinam com mais detalhes a *oferta* de serviços financeiros aos pouco atendidos, avaliando as contribuições atuais e potenciais para o acesso de diferentes formas de instituições financeiras. Partindo de uma variedade de instituições de microfinanças (incluindo cooperativas de crédito) que têm sido cada vez mais consideradas internacionalmente como instrumentos promissores para a expansão do acesso, o estudo examina por que o

desenvolvimento das microfinanças no Brasil tem sido relativamente limitado (Parte 2).[16] Em seguida, considerando a predominância do setor bancário no sistema financeiro brasileiro, o estudo examina suas contribuições atuais e potenciais (Parte 3), e também investiga o potencial de expansão da função de sistemas financeiros não-bancários, como empresas de *factoring* e arrendamento mercantil (Parte 4). A Parte 5 explora a estrutura de segmentos de mercado especiais que são importantes para questões de acesso, com foco específico nos financiamentos rurais.[17]

Após a investigação dos fornecedores de serviços, a Parte 6 do estudo investiga elementos relevantes da *infra-estrutura institucional* para serviços financeiros. Esses fatores têm impacto especialmente sobre o *custo do fornecimento* de serviços financeiros e, em conseqüência, sobre os *spreads* bancários. A Parte 6, portanto, examina as implicações dos processos legais atuais para direitos dos credores em relação a pequenos tomadores de empréstimos, registros para créditos garantidos e sistemas de informações de crédito.

O estudo é concluído com uma discussão sobre a função potencial dos elaboradores de políticas na expansão do acesso por meio de diferentes instrumentos e instituições (Parte 7). O Brasil exemplifica a interação de determinantes macro e institucionais na limitação do tamanho do mercado de crédito geral. Grande instabilidade de mercado, altas taxas de juros reais, o aumento no déficit público, a alta taxação implícita e explícita do setor financeiro, incluindo o elevado recolhimento compulsório, todos esses fatores têm impacto sobre a *superficialidade geral* dos mercados financeiros no Brasil. Embora aceite a função significativa desses fatores, este estudo tenta se concentrar mais nas questões microeco-nômicas que afetam a *distribuição* do crédito e de outros serviços, e explora a possibilidade de uma função microeconômica mais proativa para o governo com relação ao acesso financeiro.[18]

1.1.3 As Métricas do Acesso: os Desafios da Medição

Para que o acesso a serviços financeiros possa ser mensurado ou monitorado sistematicamente e para que os *resultados* das políticas possam ser acompanhados, é importante definir medidas e indicadores de êxito padronizados. Conceitualmente, é possível conceber uma série de indicadores alternativos, cada um com vantagens

16. Morduch (1999) descreve o aumento do interesse em microfinanças como um veículo para abordar as necessidades da população sem acesso.

17. As questões de financiamento habitacional, que também foram investigadas durante o estudo, foram omitidas deste relatório devido ao seu tratamento detalhado, em Banco Mundial (2002*b*).

18. Alguns dados que apóiam essa visão são apresentados em Padilla e Requejo (2000) e em Galindo e Micco (2001).

e desvantagens potenciais, que poderiam ser aplicáveis em diferentes circunstâncias. As medidas mais simples, que podem ser compostas com base em estatísticas disponíveis facilmente, e que poderiam ser utilizáveis para fins de monitoração ao longo do tempo ou para comparações entre países, têm limitações conceituais em sua interpretação. Os índices de acesso mais sofisticados podem requerer a coleta de dados especializados, o que tornaria difícil compô-los ou usá-los para fins comparativos. Algumas abordagens alternativas possíveis são discutidas a seguir.

Um primeiro grupo simples de indicadores de acesso é a *presença institucional*, isto é, a *oferta* de instituições financeiras ou pontos de serviço, para a entrega de serviços financeiros. Isso poderia se referir a uma contagem das *quantidades* de diferentes tipos de instituições financeiras (bancos, não-bancos, instituições de microfinanças etc.) ou à quantidade de agências, postos de serviço, caixas eletrônicos etc. dessas instituições. As estatísticas sobre essas instituições costumam estar disponíveis facilmente, não apenas em base agregada para o país como um todo, mas também por unidade geográfica; por exemplo, em cada estado ou município. Pelo menos no nível agregado, as comparações entre países podem ser realizadas. Em nível de unidades geográficas dentro do país, essas estatísticas podem fornecer indicadores de disponibilidade de serviços por região ou área. Essa é a medida de acesso utilizada com mais abrangência nos dados publicados no Brasil atualmente.

Uma limitação dessas medidas é que, em sua forma mais simples, elas não indicam a extensão em que os serviços fornecidos atendem à demanda por serviços, por exemplo, em termos de número de habitantes em uma determinada área. É possível introduzir modificações simples ao apresentar os indicadores como *proporções* — por exemplo, agências bancárias por unidade de população ou por unidade geográfica determinada. Outras limitações são que nem todas as instituições fornecem os mesmos níveis de serviço; algumas podem ser maiores ou mais abrangentes em termos de prestação de serviços. Portanto, outra extensão para sua medição seria o *volume* de depósitos, créditos, ativos ou valor líquido das instituições financeiras em áreas específicas — isso também já é considerado em algumas estatísticas brasileiras. Uma limitação mais difícil de abordar é que a presença de uma instituição financeira em uma determinada área não fornece indicações sobre *quais tipos de clientes ela atende*. Mesmo em uma área relativamente pobre do país, um banco pode optar por focar seus serviços nos segmentos mais ricos da população. Outra desvantagem é que, com a mudança tecnológica atual, a presença institucional pode se tornar menos importante para o fornecimento de serviços financeiros, que pode ser realizado remotamente, pelo telefone ou pela internet, sem necessidade de presença física.

Os indicadores de acesso com base em oferta mais detalhados tentam examinar os *volumes de serviços fornecidos a categorias de clientes específicas*. É possível examinar diferentes tipos de serviços financeiros — depósitos, crédito e outras transações, como pagamentos e remessas de dinheiro, o fornecimento de cartões etc. Se os grupos-alvo de pessoas pouco atendidas (clientes de baixa renda/pobres) pudessem ser identificados diretamente, esses indicadores seriam muito valiosos. Contudo, pode ser difícil para os bancos (e talvez ainda mais para instituições financeiras menos formais) obter informações razoáveis sobre a renda dos clientes. O tamanho das transações financeiras é utilizado com freqüência como alternativa — ou seja, pequenos depósitos ou empréstimos. Porém, isso pode resultar em estimativas incorretas sobre a renda dos clientes, por motivos óbvios. Talvez seja mais fácil aplicar esses indicadores para identificar serviços fornecidos a comunidades carentes ou a grupos com características socioeconômicas específicas, como gênero, cor, *status* de imigrante etc.

As medidas da extensão na qual a *demanda* por serviços financeiros é atendida são mais difíceis de compor do que os indicadores relacionados à oferta. Não apenas a demanda não atendida é implicitamente condicional a um preço de serviço específico, mas também depende de outras condições de serviço (como distância, conveniência etc.), e ainda das características de risco do indivíduo ou da empresa. Porém, é possível compor alternativas amplas de medidas das necessidades de crédito para empresas, especialmente as necessidades de capital de giro, com base em giro, necessidades de matérias-primas e outros dados. É mais difícil estimar as necessidades de crédito para ativo fixo, por serem *ad hoc*. As necessidades de crédito dos indivíduos, ou as necessidades de microempresas que não separam as necessidades pessoais e empresariais, são mais difíceis de avaliar. E também é complicado estimar as necessidades de poupança, depósitos ou outros serviços financeiros. Nesses casos, indicadores fundamentados em pesquisa com indivíduos, domicílios ou empresas são um ponto de partida. Realizar essas pesquisas juntamente com análises estatísticas periódicas, como um censo ou outras pesquisas recorrentes, ou as pesquisas internas do banco, pode ajudar a fornecer dados sobre características socioeconômicas e um quadro de amostragem confiável. A avaliação das restrições financeiras costuma se basear parcialmente nas percepções dos clientes, do mesmo modo que em informações como respostas negativas para o fornecimento de serviços, tais como recusas para abertura de conta ou fornecimento de crédito. Porém, não se deve esquecer de que podem existir motivos válidos para essas negações à obtenção de serviços financeiros, com base em riscos ou em custos.

Por fim, também é possível compor medidas amplas de acesso com base no *preço* dos serviços financeiros. Claramente, a variável essencial nesse contexto é a taxa de juros. Embora os *níveis* de taxas de juros possam afetar claramente os volumes gerais de acesso e, portanto, a profundidade financeira, as *estruturas* das taxas de juros podem se concentrar mais especificamente em questões de acesso. Uma primeira medida ampla nesse aspecto é o *spread médio* entre as taxas de tomada e concessão de empréstimo, uma questão da qual o Brasil está muito consciente.[19] A desagregação dos *spreads* e o exame de sua composição também podem levar à monitoração de tendências nos subcomponentes individuais dos *spreads*. As preocupações quanto ao acesso também poderiam ser rastreadas mais especificamente ao analisar a *estrutura das taxas de juros* com mais detalhes — por exemplo, os preços do crédito ao consumidor, dos financiamentos habitacionais e do crédito rural — e também ao examinar o grau em que a discriminação de preços pode operar entre diferentes segmentos, e ainda ao avaliar a presença ou a ausência de segmentação de mercado.

Na prática, será necessário adaptar as medições ao uso final pretendido. As medições mais simples e mais agregadas podem ser as únicas viáveis para comparações entre países, ou mesmo para comparações internas que abranjam todo o país ou entre regiões, mas medições mais detalhadas poderiam ser adotadas quando os dados institucionais ou de usuários permitissem. Portanto, uma série de medições "aninhadas" poderia ser coletada com base em usos mais simples (como comparações amplas) ou usos mais sofisticados (intervenções com políticas dire-cionadas). A médio prazo, para monitorar o acesso sistematicamente, seria importante que agências como o governo exijam o fornecimento sistemático de dados para indicadores de acesso.[20] Para os objetivos deste estudo, foram usadas várias medidas diferentes, principalmente com base na disponibilidade, com medidas de oferta mais agregadas no capítulo atual e medidas de oferta mais desagregadas em relação aos tipos de instituições financeiras nos capítulos posteriores. Os dados com base em pesquisa e relacionados à demanda foram usados amplamente para consumidores individuais e, de forma mais limitada, para empresas.

19. Conforme foi estudado de forma abrangente em três relatórios consecutivos do Bacen sobre os *spreads* das taxas de juros, *Juros e Spread Bancário no Brasil*. Uma análise parcial de alguns fatores específicos que afetam os *spreads* é apresentada na Parte 6 deste estudo.

20. No Reino Unido, por exemplo, o crédito bancário para regiões indicadas amplamente como "carentes", com base em um índice de escassez padronizado, precisa agora ser documentado (consulte a Parte 7 deste estudo).

1.2 MEDIÇÕES BÁSICAS QUANTO À OFERTA DE SERVIÇOS FINANCEIROS NO BRASIL

1.2.1 Tendências e Distribuições dos Serviços Bancários: Agências e Pontos de Serviço

Uma primeira análise ampla dos aspectos *intertemporais*, assim como *inter-regionais* ou *espaciais* da evolução do acesso a serviços financeiros, fundamentada principalmente em dados do Bacen sobre o acesso a *instituições* financeiras (principalmente bancos, suas agências e outros pontos de serviço), revela os seguintes pontos básicos:[21]

a) Apesar da redução da quantidade de bancos, a entrega agregada de serviços financeiros em geral não declinou na última década: permaneceu em grande parte estática.

b) Ocorreram algumas expansões de novos pontos de entrega de serviços e o crescimento de algumas instituições, incluindo cooperativas de crédito e empresas de microfinanças, mas elas são quantitativamente ainda nascentes.

c) Em termos de comparações internacionais, o Brasil pode ser pouco atendido em comparação a países desenvolvidos em termos de agências bancárias, mas teve desempenho pelo menos equivalente ou superior ao de seus pares entre os países em desenvolvimento ou de renda média.

d) As desigualdades espaciais no fornecimento de serviços financeiros são significativas entre as regiões brasileiras e têm persistido. Porém, grande parte dessa disparidade resulta das diferenças de renda regionais.

e) Subjacente ao quadro relativamente estático do fornecimento de serviços financeiros, tem havido uma mudança significativa na composição dos prestadores de serviço, com uma participação declinante dos bancos públicos.

f) Os bancos privados, embora dependam bastante de novos mecanismos de entrega, como caixas eletrônicos, também utilizam as agências com mais intensidade do que os bancos federais. Os municípios com uma participação maior de empresas pequenas e agrícolas são mais bem atendidos por bancos privados.

g) As análises econométricas dos determinantes da prestação de serviços bancários, usando uma variedade de indicadores de acesso, concluem primeiro que, considerando todos os bancos, a renda *per capita* tende a ser associada positivamente a medidas amplas de acesso, como a quantidade ou a densidade de instituições bancárias, ou os valores dos serviços de empréstimo e depósito que fornecem.

21. Contribuições significativas para esta seção foram apresentadas por Beck (2002).

Os bancos têm uma parcialidade pelas áreas urbanas e tendem a não prestar serviços em áreas rurais. Apesar disso, a comunidade agrícola parece não estar carente de serviços.

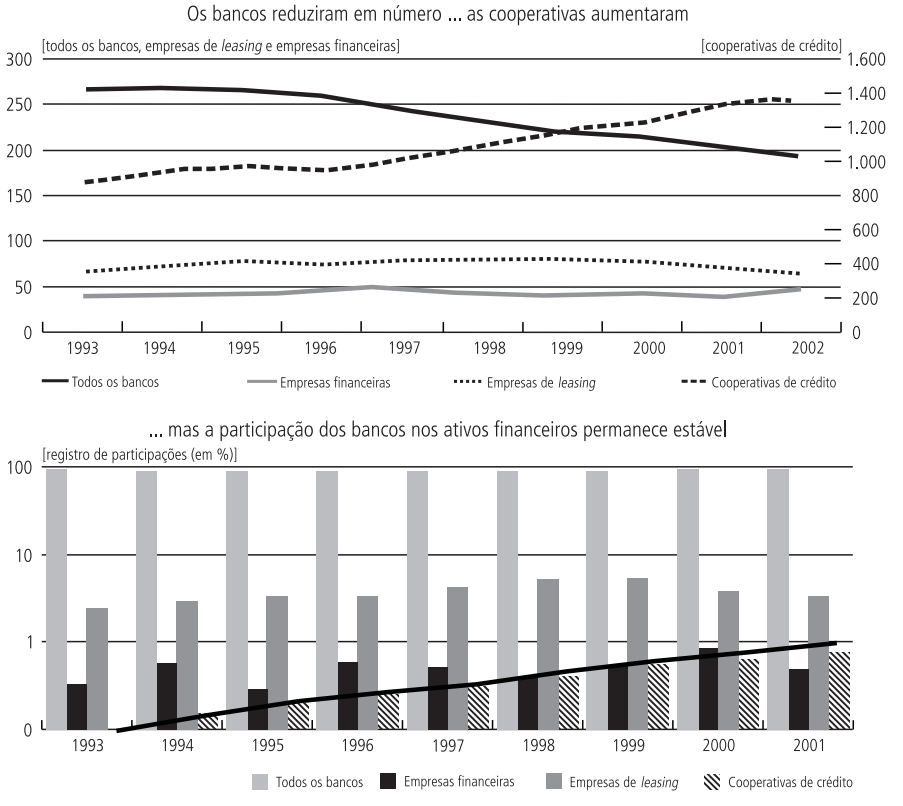
h) Por fim, as análises que distinguem entre bancos públicos e privados encontram algumas diferenças nos fatores associados à prestação de serviços desses dois grupos: de acordo com algumas medidas, os bancos públicos podem fornecer mais serviços à população de baixa renda, mas os bancos privados parecem oferecer mais serviços a empresas pequenas e agrícolas. Em muitos aspectos, o comportamento deles é bastante semelhante: ambos tendem a ter uma associação positiva com áreas econômicas mais ricas e ambos têm uma parcialidade pelas áreas urbanas. Especialmente em áreas pouco atendidas, tendem a ser substituíveis, com os serviços privados ou públicos predominando.

Em nível mais amplo, tem ocorrido uma *redução na quantidade de bancos* na última década, no sistema financeiro dominado por bancos do Brasil, de 267 em 1993 para 194 uma década depois, em 2002 (Gráfico 1.1 e Tabela A.1.1 do Apêndice). Isso foi acompanhado por *alguma redução na quantidade de agências bancárias*, de 17.400 em 1994 para 16 mil cinco anos depois, em 1998. Esses números refletem basicamente a racionalização no setor bancário após a estabilização da inflação e a conseqüente retração da renda flutuante dos bancos, juntamente com regras prudenciais mais estritas para a entrada e a operação e, posteriormente, a privatização dos bancos estaduais (Gráfico 1.2 e Tabela A.1.2 do Apêndice).

Os dados também sugerem *a continuidade da dependência do sistema bancário para prestação de serviços financeiros*. Ocorreu pouca diversificação no sistema geral de prestação de serviços financeiros no Brasil na última década, em termos de valor dos ativos, com 92% dos ativos no sistema bancário em 1993 e 93% em 2001. Uma função limitada é exercida por instituições não-bancárias, como empresas de financiamento ou arrendamento mercantil, e não há tendência de aumento. As cooperativas aumentaram em números absolutos, de aproximadamente 800 em 1993 para mais de 1.300 em 2002, e também quanto aos ativos, mas muito pouco em termos absolutos para afetar o domínio dos bancos (Gráfico 1.1 e Tabela A.1.1 do Apêndice).

O declínio aparente em serviços bancários é reduzido se as *carteiras* de serviços bancários de vários bancos forem consideradas — as carteiras de serviços bancários declinaram apenas de 334 para 296 entre 1998 e 2001. Além disso, a quantidade geral de *agências* bancárias recomeçou a crescer depois de 1998, para alcançar 17.050 em 2002, de forma que, *no período de uma década, a quantidade de agências permane-*

GRÁFICO 1.1
BRASIL: CRESCIMENTO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS — 1993-2002



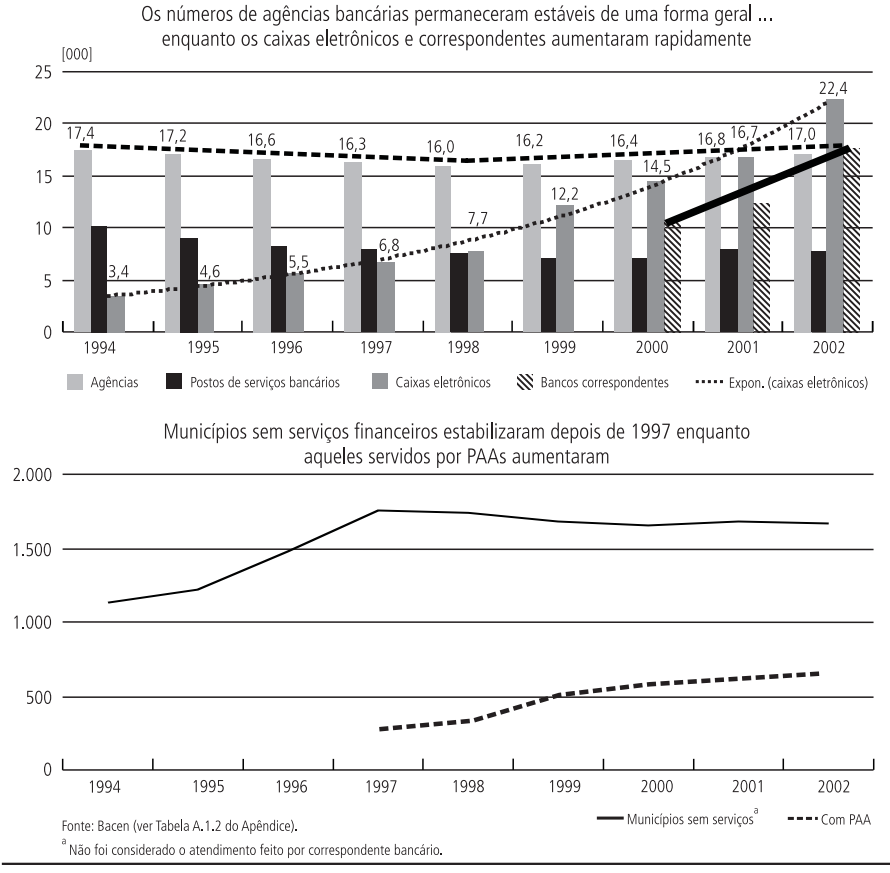
Fonte: Bacen (ver Tabela A.1.1 do Apêndice).

ceu relativamente estável (Gráfico 1.2 e Tabela A.1.2 do Apêndice). A recuperação da quantidade de agências pode refletir condições específicas relacionadas a fusões e aquisições de bancos, especialmente para bancos estatais, e uma atenção maior à renda proveniente das operações de crédito.[22]

Além disso, o declínio na quantidade de agências bancárias foi acompanhado por *uma expansão de novos tipos de pontos de serviço*, especialmente os caixas eletrônicos. Estes aumentaram de 3.500 para 22.500 entre 1994 e 2002, principalmente por meio da expansão de redes individuais (de aproximadamente 2.800 para mais

22. As fusões ou aquisições de bancos, especialmente com relação à privatização de bancos estatais com o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), com freqüência eram condicionais à manutenção de uma provisão de serviços de agências.

GRÁFICO 1.2
BRASIL: EVOLUÇÃO DOS PONTOS-DE-VENDA DE SERVIÇOS FINANCEIROS — 1994-2002



Fonte: Bacen (ver Tabela A.1.2 do Apêndice).
[a] Não foi considerado o atendimento feito por correspondente bancário.

de 20 mil) e de uma expansão menor de redes operadas por grupos (de cerca de 570 para 2.700 no mesmo período). Mais recentemente, tem havido também um aumento notável na quantidade de acordos de correspondentes bancários para cerca de 16.500 até 2002, quase tão numerosos como as agências bancárias (Tabela A.1.2 do Apêndice). Sem contar as cooperativas de crédito, também tem havido um crescimento em corporações de microfinanças (SCMs): seis foram constituídas em 1999, cerca de 26 estavam em operação no final de 2002 e se estima que 36 estavam próximas ao início formal das atividades.[23]

23. As estatísticas sobre instituições de microfinanças não incluem as que estão fora do sistema financeiro formal (consulte a Parte 2).

AGÊNCIAS BANCÁRIAS E POSTOS DE SERVIÇO NO BRASIL

A regulamentação brasileira sobre agências bancárias distingue entre diferentes tipos de agências e postos bancários semelhantes a agências. No topo da "hierarquia" está a *agência*, uma filial bancária que oferece todos os serviços, mas também está sujeita a exigências de segurança, horários de atendimento, leis trabalhistas etc. relativamente estritas. O Posto Avançado Bancário (PAB) e o Posto Avançado do Atendimento (PAA) são postos bancários semelhantes a agências. Os PABs são semelhantes às agências, mas só fornecem serviços a empregados da empresa privada ou instituição pública onde o PAB está localizado fisicamente, e têm flexibilidade para determinar seus horários de atendimento. Os PAAs (criados pela Resolução 2.396/1997) são postos bancários semelhantes a agências que só podem ser abertos em municípios onde o respectivo banco não tenha uma agência. O banco pode determinar o horário de atendimento, os serviços oferecidos e a localização física. Em dezembro de 2002, existiam 7.108 PABs e 654 PAAs no Brasil. Porém, mais de 95% de todos os PABs estavam localizados em municípios já atendidos por agências bancárias. Por fim, os Postos de Atendimento Eletrônico (PAE) — caixas eletrônicos —, que aumentaram rapidamente para 22.428 até o fim de 2002, dos quais quase 90% estavam em redes individuais e não-associadas, só permitem acesso a contas do banco proprietário.

Em 1999, o Bacen criou a instituição de *correspondente* (Resoluções 2.640/1999 e 2.707/2000). Ela permite que os bancos ofereçam serviços bancários limitados por meio de empresas não-financeiras. Especificamente, os bancos podem oferecer serviços de depósito e pagamento, e serviços limitados de crédito. A responsabilidade financeira, porém, permanece com a instituição financeira. Em dezembro de 2002, havia mais de 16 mil correspondentes apoiados por vários bancos federais e privados, principalmente a rede de casas lotéricas da CEF, de capital público, e a concessão dos correios dada ao Banco Bradesco, o maior banco privado, em 2001.

Ao analisar além dos agregados nacionais, a quantidade de municípios sem serviços de agências bancárias aumentou significativamente entre 1994 e 1997, de 1.137 para 1.749. Porém, daí em diante, não ocorreu declínio adicional em municípios sem agências bancárias, com alguma redução nesse número para 1.665 ao final de 2002. Enquanto isso, a quantidade de PAAs aumentou e os municípios sem agências mas com PAAs quase dobraram entre 1998 e 2002, de 334 para 654.[24]

Considerados como um todo, os dados (Gráfico 1.2) sugerem que, embora não tenha ocorrido um *declínio acentuado no acesso a serviços financeiros na última década*, a imagem geral está relativamente estagnada, com exceção de alguns novos

24. Enquanto isso, ocorreu um aumento no número de municípios, de 5.011 em 1994 para 5.597 em 1998 e para 5.658 em 2002.

segmentos institucionais qualitativamente significativos (cooperativas e empresas de microcrédito) e do desenvolvimento quantitativamente mais importante de novos canais de fornecimento. Esses sinais positivos aceleraram-se a partir de 1999.

1.2.2 Propriedade: Prestação de Serviços por Bancos Públicos *versus* Privados

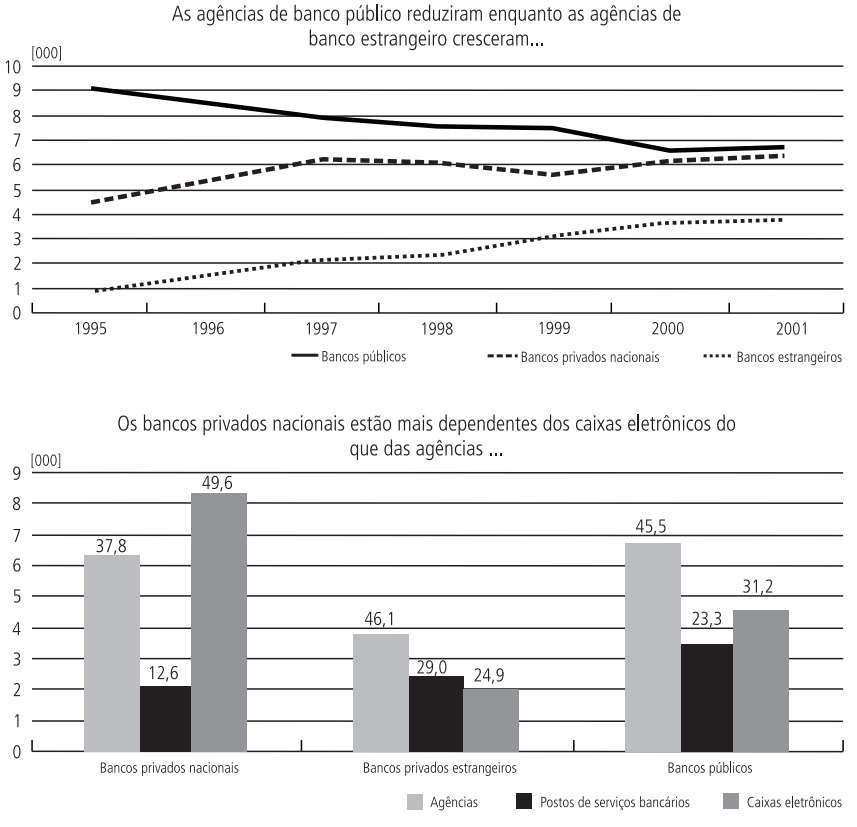
Por trás dos números agregados, têm ocorrido alterações significativas na composição de propriedade das agências bancárias e de outros pontos de serviço, com um grande declínio na proporção de agências de bancos públicos, o que é um dos principais motivos para a redução dos números gerais quanto aos serviços de agências. As agências de bancos públicos reduziram-se de 9 mil em 1995 para cerca de 6.700 em 2001 (Gráfico 1.3 e Tabela A.1.3 do Apêndice). Enquanto isso, as agências de bancos privados e estrangeiros quase dobraram, de 5.400 para mais de 10 mil no mesmo período. Os bancos públicos dependem mais amplamente das agências para entrega; os caixas automáticos correspondiam a apenas 31% de seus pontos-de-venda no final de 2001, em contraste com quase 50% dos bancos nacionais privados (incluindo bancos com participação estrangeira minoritária).

Uma análise das diferenças na estrutura do balanço de bancos por categoria de propriedade — federais, estaduais, privados e estrangeiros — também revela que os bancos nacionais privados têm menos ativos, empréstimos e depósitos *por agência* do que os bancos federais, isto é, os bancos privados têm uma rede de agências maior, em relação ao seu porte, em comparação com os bancos públicos. Os bancos federais parecem ser maiores quando mensurados pelo número de empregados.

Esses dados (Gráfico 1.3) mostram que os bancos privados fizeram mais progressos na extensão do alcance dos clientes, usando sistemas de entrega com custo mais baixo e tecnologias mais novas (consulte a Parte 3). Os bancos de capital integralmente estrangeiro, porém, apresentaram a menor proporção de caixas eletrônicos e a mais alta dependência das agências. Isso provavelmente reflete sua concentração no segmento de valor líquido alto.[25]

25. Essas mudanças na composição também estão associadas a mudanças na entrega de diferentes tipos de serviços financeiros. Embora tenham uma participação baixa no valor líquido do sistema bancário (1/3 em 1996), os bancos públicos eram responsáveis por quase 60% das operações de crédito e mais de 60% dos depósitos naquele ano. Em dezembro de 2001, a participação dos bancos públicos no valor líquido do sistema declinou para 16% e sua participação em créditos para 25%, mas ainda correspondia a 43% de todos os depósitos (Tabela A.1.4 do Apêndice). As participações dos bancos estrangeiros em crédito e valor líquido aumentaram de cerca de 10% para aproximadamente 31% no mesmo período.

GRÁFICO 1.3
BRASIL: PROPRIEDADE DOS PONTOS DE SERVIÇO BANCÁRIO



Fonte: Bacen.
Nota: Os bancos privados nacionais incluem os que possuem participação estrangeira. Os números correspondem aos dados de dezembro de 2001, exceto quando observado.

1.2.3 Distribuição Regional dos Serviços Financeiros

Quando se realiza uma análise *espacial* do acesso a serviços financeiros, fica claro que há variações significativas na prestação de serviços entre diferentes regiões do país. A distribuição geográfica do acesso a serviços financeiros é desigual, com serviços esparsos nas partes de renda mais baixa do país. Os recursos bancários estão concentrados nos estados do Sudeste. Cerca de 57% de todos os municípios no Nordeste e no Norte e quase 20% da população nesses estados não têm acesso a uma agência bancária. Em todo o país, 30% de todos os municípios e 6% da população não têm acesso a serviços financeiros formais.[26] Há sete estados (do

26. Não incluindo os correspondentes bancários (Tabela A.1.2 do Apêndice).

total de 27), principalmente no Norte, onde os municípios sem agência bancária superam 70% do total. Cerca de 1.665 municípios mais pobres e supostamente menos populosos, do total de aproximadamente 5.660, não têm uma única agência bancária.

A associação dos níveis de serviços financeiros fornecidos com a população regional, a área e o PIB ou a renda *per capita* revela algumas conclusões interessantes. Mesmo quando agências bancárias estão presentes, os serviços são mais restritos no Norte e no Nordeste. A população por agência bancária era quase três vezes mais alta no Norte do que no Sul do Brasil em 1996, e superior ao triplo em 2000. Entre 1996 e 2000, a quantidade de agências declinou no Norte e no Nordeste, enquanto crescia no Sudeste. Contudo, as agências bancárias também declinaram no Sul e no Centro-Oeste, no primeiro período, e a quantidade de agências em todas as regiões aumentou até 2002. Porém, considerando os diferenciais regionais de PIB, a variação se reduz consideravelmente. O PIB por agência bancária no Norte é inferior à metade do Sul, a região com o menor PIB por agência bancária. O menor número de agências no Norte e no Nordeste, portanto, pelo menos parcialmente reflete níveis de renda mais baixos e, em conseqüência, menor potencial para negócios.

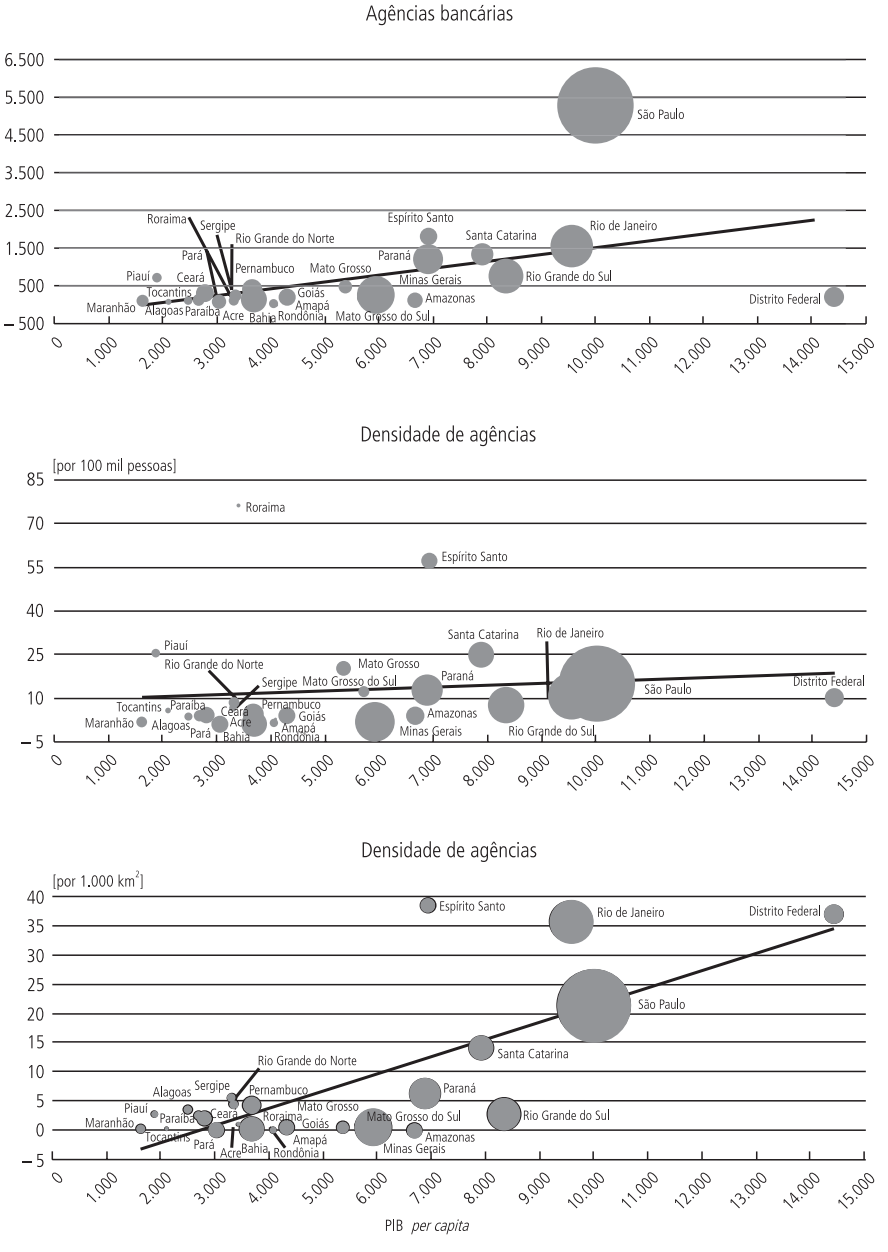
A relação entre a renda média *per capita* em nível estadual e a existência de agências bancárias é ilustrada adicionalmente no Gráfico 1.4, quanto aos estados individuais. Como mostra a primeira parte desse gráfico, *há uma ampla associação positiva entre os serviços bancários e o PIB per capita, seja mensurado em termos de quantidade de bancos, densidade de agências per capita ou densidade de agências por unidade de área geográfica*.

TABELA 1.3
DENSIDADE DE AGÊNCIAS ENTRE REGIÕES BRASILEIRAS

	PIB/*per capita* 1996/ 2000 (R$)	PIB/agência 2000 (R$ milhões)	PIB/agência 1996 (R$ milhões)	População/ agência 1996	População/ agência 2000	Agências 1996	Agências 2000	Agências 2002	Área/ agências 2000 (km^2)
Norte	3.907	90,5	87,6	17.501	23.161	645	557	580	6.644
Nordeste	3.014	61,8	60,3	17.459	20.516	2.546	2.327	2.396	649
Sudeste	8.774	71,1	68,4	8.090	8.098	8.281	8.942	9.361	99
Sul	7.692	57,2	56,0	6.835	7.437	3.440	3.376	3.450	167
Centro-Oeste	6.558	63,9	60,8	8.071	9.746	1.301	1.194	1.262	1.273

Fontes: Dados de agências: Bacen. Dados do PIB: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dados de população e área: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

GRÁFICO 1.4
BRASIL: DENSIDADE DE AGÊNCIAS POR ESTADO



Fonte: IBGE.
Nota: O tamanho de cada ponto representa o PIB do estado.

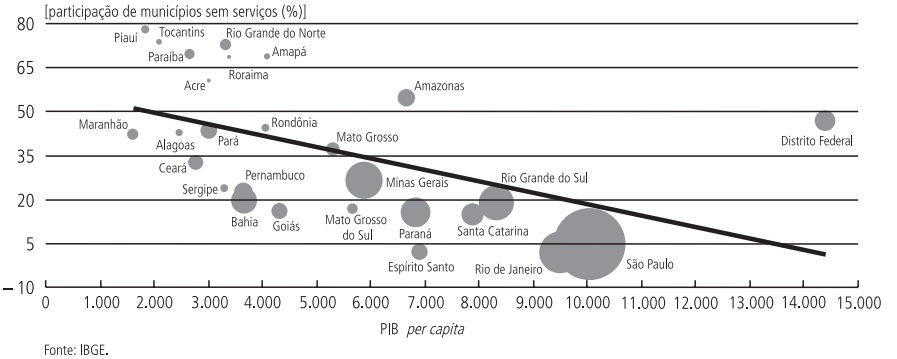
Alguns estados que parecem ser exceções em uma medida conformam-se de acordo com outras. Por exemplo, embora São Paulo pareça ter mais agências do que o previsto pela renda, se a densidade de agências por número de pessoas é a medida do acesso, isso é corrigido; ou seja, a maior densidade populacional de São Paulo ajuda a explicar o número de agências proporcionalmente mais alto do que o esperado com base na renda média. Se a densidade de agências é mensurada em termos de área geográfica, a relação positiva em geral entre o PIB *per capita* e a densidade de agências permanece. Contudo, neste caso o Estado do Rio de Janeiro é uma exceção positiva: os serviços são altos em relação ao tamanho pequeno.

Alguns estados, como Rio Grande do Norte (NE) ou Espírito Santo (SE), permanecem exceções positivas de acordo com todas as medidas — isto é, os serviços bancários fornecidos são superiores ao previsto pelas rendas *per capita* de acordo com todas as medidas. Em contraste, outros têm serviços inferiores ao esperado, mesmo após a fatoração dos diferenciais de renda, de acordo com todas essas medidas. Eles incluem, por exemplo, Acre, Amazonas e Rondônia (N), Bahia (NE), Minas Gerais (SE) e Rio Grande do Sul (S). É interessante observar que alguns dos estados mais prósperos também estão incluídos entre aqueles onde os serviços são inferiores ao que poderia ser esperado com base no tamanho econômico geral e na população. Muitos estados têm desempenho superior ao esperado em algumas medidas de densidade e inferior com base em outras. Dessa forma, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (ambos no CO), embora aparentemente sejam pouco atendidos de acordo com medidas geográficas de densidade bancária (por 1.000 km^2), não são pouco atendidos se forem consideradas suas populações relativamente escassas (densidade bancária por 100 mil pessoas).

Contudo, esses diagramas também sugerem que, para alguns dos estados do Norte e do Nordeste que estão reunidos no quadrante inferior esquerdo, vários têm níveis de acesso inferiores ao esperado com base na densidade populacional, mesmo depois da fatoração da renda. Os estados que parecem ser pouco atendidos com base na população por 100 mil pessoas incluem Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Rondônia. Portanto, embora os diferenciais regionais de serviços em agências pareçam estar significativamente relacionados aos níveis de renda, o acesso é inferior ao que a análise de renda isoladamente sugeriria para essas áreas.

Por fim, a análise em nível estadual também demonstra que há uma associação negativa entre o PIB *per capita* e o número de municípios por estado sem serviços (Gráfico 1.5).

GRÁFICO 1.5
BRASIL: MUNICÍPIOS SEM SERVIÇOS



Fonte: IBGE.
Nota: O tamanho de cada ponto representa o PIB do estado.

Se em vez de analisar a *quantidade* de instituições observarmos os *volumes de serviços* prestados em termos de créditos e depósitos, ajustados quanto aos diferenciais de renda, poderíamos obter uma medida mais representativa do acesso financeiro. Os resultados dessas medições relacionadas a variações regionais na prestação de serviços financeiros continuam indicando diferenças substanciais e de novo a magnitude da variação entre regiões é especialmente explícita para o Norte e o Nordeste, em particular em comparação com o Sudeste (Tabela 1.4). Contudo, a variação nos créditos e depósitos *per capita* é muito maior do que em créditos/depósitos *em relação ao PIB*. Portanto, os diferenciais *per capita* no acesso regional aos serviços financeiros não estão apenas associados aos diferenciais de renda *per capita*, mas também os superam. Isso poderia ser um reflexo das desigualdades existentes na distribuição de renda, de forma que altas rendas *médias* coexistiriam com grandes proporções da população regional em uma renda *mediana* muito inferior.

TABELA 1.4
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS ENTRE REGIÕES

	PIB *per capita* (2000) (R$)	Crédito/PIB (%)	Depósitos/PIB (%)	Crédito *per capita* (R$)	Depósitos *per capita* (R$)
Norte	3.907	21,39	6,19	820	238
Nordeste	3.014	19,69	24,14	500	613
Sudeste	8.774	31,10	23,25	2.541	1.899
Sul	7.692	23,65	16,17	1.461	999
Centro-Oeste	6.559	33,77	6,18	1.588	291

Fontes: Bacen, IPEA e IBGE.
Nota: Brasília foi excluída da região Centro-Oeste.

Esses diferenciais de renda são mais aparentes quando se analisam unidades geográficas menores e, portanto, não surpreende que as variações na prestação de serviços bancários entre *municípios* sejam ainda mais altas (Tabela 1.5). Os créditos e depósitos *como participação do PIB municipal* variam de 0 a mais de 1.000%. De forma semelhante, os créditos e depósitos *per capita* variam de 0 a R$ 85 mil (para créditos) e R$ 45 mil para depósitos. O maior número de municípios sem quaisquer serviços bancários explica por que a média para a mostra inteira é tão inferior ao agregado para o Brasil.

Por fim, ao associar o exame da prestação de serviços regional com a natureza da propriedade dos bancos, observa-se que a prestação de serviços bancários entre regiões varia significativamente entre bancos privados e públicos (Tabela 1.6). Enquanto os bancos públicos dominam o Norte e o Nordeste, os bancos privados dominam o Sudeste. Isso poderia refletir a orientação para lucros dos bancos privados e a orientação "social" dos bancos públicos. Os dados em nível municipal sugerem alguma complementaridade na estrutura de agências dos bancos públicos e privados. Em 1996, 1.603 municípios tinham apenas uma agência, privada ou pública, enquanto 428 tinham duas, três ou quatro agências, todas privadas ou todas públicas. Em 2000, 1.393 municípios tinham apenas uma agência, privada ou pública, enquanto 397 tinham duas, três ou quatro agências, todas privadas ou todas públicas. Isso também sugere que tem havido um padrão de entrega segmentada de bancos públicos e privados, com concorrência limitada entre esses segmentos nas áreas com atendimento mais esparso.

TABELA 1.5
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS ENTRE MUNICÍPIOS — 1996

	Crédito/PIB (%)	Depósitos/PIB (%)	Crédito *per capita* (R$)	Depósitos *per capita* (R$)
Média	7,83	4,72	292	179
Mediana	2,12	2,82	36,71	45,11
Desvio-padrão	27,78	19,25	1.497	748
Máximo	1.458,24	1.260,09	85.335	44.631
Mínimo	0	0	0	0
Número de observações	4.986	4.986	5.507	5.507
Total do Brasil	30,49	22,32	1.774	1.298

Fonte: Estimativa com base em dados do Bacen.

TABELA 1.6
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS ENTRE REGIÕES

	PIB *per capita* (2000) (R$)	Crédito por bancos públicos/PIB (%)	Crédito por bancos privados/PIB (%)	Depósitos em bancos públicos/PIB (%)	Depósitos em bancos privados/PIB (%)
Norte	3.907	19,26	2,09	4,64	1,51
Nordeste	3.014	14,73	4,89	19,14	4,97
Sudeste	8.774	9,07	21,97	8,55	14,58
Sul	7.692	14,19	9,45	10,55	5,61
Centro-Oeste	6.559	26,78	6,97	3,83	2,33

Fontes: Bacen, IPEA e IBGE.
Nota: Brasília foi excluída da região Centro-Oeste.

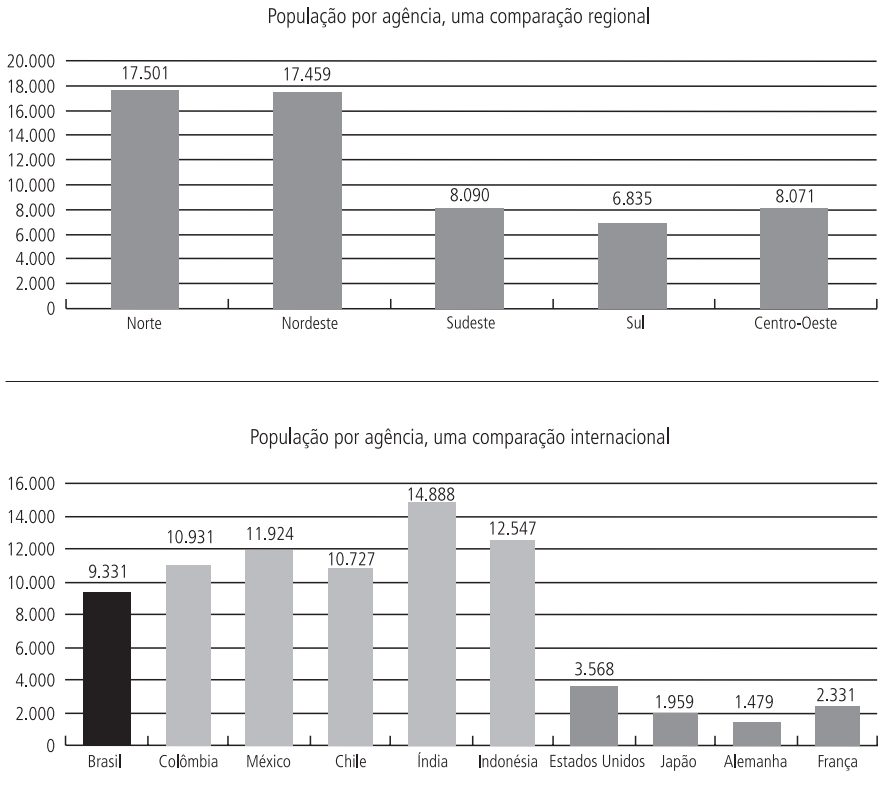
1.2.4 Comparações Internacionais de Serviços Bancários

Fica claro que, em comparação às economias desenvolvidas, as agências bancárias brasileiras atendem a uma quantidade muito maior de habitantes por agência. Enquanto uma agência bancária média na Alemanha atende a uma população de 1.479 pessoas e uma agência nos Estados Unidos atende a uma área com 3.568 pessoas em média, as agências brasileiras atendiam a uma população média de 9.331 pessoas em 1996 e 10.356 em 2000.

Porém, as comparações com outros países em desenvolvimento sugerem não ser claro que o Brasil tenha uma quantidade pequena de agências bancárias (Tabela 1.7). O Brasil tem mais agências bancárias *em relação à população* do que outros países da América Latina e do que a Índia e a Indonésia, dois grandes países em desenvolvimento. Quando mensurada *em relação ao PIB*, a concentração de agências bancárias é inferior à da Colômbia, da Índia e da Indonésia, que são mais pobres do que o Brasil, mas esses dois últimos têm população muito mais densa. A concentração de agências em relação ao PIB no Brasil é maior do que no México e no Chile, embora ambos sejam mais ricos do que o Brasil. Além disso, conforme mencionado, a proporção geral de correntistas bancários em relação à população do Brasil é de no mínimo 1/3 da população total (o que implica uma proporção muito maior de famílias com contas bancárias). É um número razoável, em comparação com estatísticas sobre outros países emergentes e desenvolvidos (por exemplo, 13% das pessoas nos Estados Unidos, 15% dos domicílios no Reino Unido e 1/3 dos domicílios na Hungria).

Com a mensuração de acordo com a *área geográfica média atendida por agência*, à primeira vista o Brasil parece ser pouco atendido por bancos em relação

GRÁFICO 1.6
BRASIL E OUTROS PAÍSES: POPULAÇÃO ATENDIDA POR AGÊNCIA BANCÁRIA



Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial.

a todos os outros países em desenvolvimento da comparação, com exceção do Chile. Contudo, isso é explicado facilmente pela baixa densidade populacional do Brasil e pelas vastas áreas desabitadas. Uma estimativa econométrica da intensidade de agências *prevista* em comparação com a intensidade *efetiva* para o Brasil e outros países, corrigida quanto a diferenças na intensidade bancária explicadas por diferenças no PIB, na população total e no tamanho geográfico, identifica que o Brasil é a única economia em desenvolvimento que não é pouco atendida por esse padrão, porque sua intensidade de agências efetiva é superior à prevista.

TABELA 1.7
BRASIL: DENSIDADE DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS — COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

	PIB *per capita* (US$)	População por agência	PIB por agência (US$ milhões atuais)	Área por agência (km^2)	Intensidade residual de agências
Brasil	3.152	9.331	29,4	470	0,82
Colômbia	2.085	10.931	22,8	273	–0,53
México	4.969	11.924	59,3	236	–0,42
Chile	4.505	10.727	48,3	535	–0,79
Índia	448	14.888	6,7	44	–0,00
Indonésia	683	12.547	8,6	110	–0,07
Estados Unidos	33.087	3.568	118,0	117	–0,17
Japão	34.344	1.959	67,3	6	0,22
Alemanha	25.724	1.479	38,1	6	0,86
França	24.434	2.331	57,0	22	0,14

Fontes: Estimativas da equipe do Banco Mundial, com base em Hawkins e Mihaljek (2001) e em dados de WDIs.

Nota: A intensidade residual de agências é o desvio do número efetivo de agências em relação ao previsto, derivado de uma regressão do número de agências sobre o PIB, a área territorial e a população de 28 países. Os números positivos revelam que a quantidade efetiva de agências excedeu os valores previstos.

1.2.5 Análises Econométricas de Fatores Associados à Oferta de Serviços Bancários

O que explica as decisões dos bancos de localizar seus serviços em alguns municípios e não em outros? Foram efetuadas tentativas de associar três medidas de acesso aos serviços bancários sob o ponto de vista da oferta (incluindo, primeiro, a *presença ou ausência* de uma *agência bancária*; segundo, *agências por milhões de habitantes*; e terceiro, *créditos ou depósitos como proporção do PIB*) com características econômicas incluindo renda *per capita*, tamanho econômico geral da região na qual os bancos operam, em termos de PIB *per capita*, e características locais: densidade da população, participações de população rural e agrícola e participação de pequenas empresas no PIB (Tabela 1.8).

Para todas as medidas de acesso usadas aqui, com exceção da existência de uma agência bancária, a renda *per capita* foi associada positivamente ao acesso. Portanto, os bancos tentam se localizar em regiões onde as pessoas são mais

TABELA 1.8
BRASIL: O QUE EXPLICA OS SERVIÇOS DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS ENTRE MUNICÍPIOS? — TODOS OS BANCOS

	Existência de agência	Densidade de agências	Crédito/PIB	Depósitos/PIB
	Probit	*Tobit*	*Tobit*	*Tobit*
Renda *per capita* (R$ 000)	–0,05 (0,00)	12,16 (0,00)	0,18 (0,23)	0,16 (0,13)
PIB (R$ milhões)	0,04 (0,00)	–0,00 (0,24)	0,00 (0,03)	0,00 (0,13)
Densidade populacional	–0,00 (0,00)	–0,02 (0,00)	–0,00 (0,78)	0,00 (0,00)
População rural	–0,01 (0,00)	–2,06 (0,00)	–0,42 (0,00)	–0,27 (0,00)
Participação agrícola	0,00 (0,93)	0,15 (0,52)	0,08 (0,16)	–0,03 (0,46)
Participação de empresas pequenas	0,02 (0,00)	1,38 (0,00)	–0,01 (0,93)	–0,01 (0,91)
Número de observações	4.958	4.958	4.958	4.958

Fontes: IBGE, IPEA e Bacen.

Nota: A existência de uma agência é uma variável fictícia igual a 1 se um município tem uma agência, ou 0, em caso contrário. A densidade de agências é o número de agências por milhão de pessoas. O controle de regressões para termos de erro aleatório é em nível de estado. Os valores –p entre parênteses indicam a significância: $0,01 > p > 0$ indica significância ao nível de 1%; e $0,05 > p > 0,01$ indica resultados significativos ao nível de 5%. Valores p mais elevados indicam uma associação mais fraca.

prósperas.[27] Os municípios com maior PIB geral também tendem a ter melhor acesso a bancos.[28] Há também um resultado claro, em relação a todas as medidas, de que as áreas com menos população rural têm maior probabilidade de ter uma agência bancária. Esses resultados, que indicam uma tendência urbana na prestação de serviços bancários, são muito significativos. Contudo, a alta densidade populacional é associada negativamente à existência e à densidade de agências, e associada positivamente somente com a prestação de serviços de depósito. Isso poderia sugerir que algumas áreas mais densamente povoadas, como aquelas que são urbanas e de baixa renda, apresentam uma probabilidade especialmente baixa de atrair serviços bancários. A proporção de pequenas empresas em um município é associada positivamente ao estabelecimento e à densidade de agências bancárias, mas não há relação clara com os volumes de crédito ou depósitos.

Por fim, a proporção da força de trabalho na agricultura não demonstra qualquer relação significativa com o nível de serviços bancários, em contraste com

27. É possível que tenham ocorrido pressões políticas para manter pelo menos um posto de serviço em cada município e essas pressões dominam outras considerações. Também em termos econômicos, a presença ou a ausência de uma agência está vinculada ao PIB geral, mas não surpreende que a densidade de agências esteja vinculada à renda *per capita*. Uma área pode precisar ter uma determinada massa crítica econômica *mínima* (conforme representada pelo PIB) em termos de potencial de clientes para que a instalação de uma agência bancária seja viável, mas decisões de aumentar adicionalmente a presença bancária podem depender mais da renda média e também, conforme será discutido adicionalmente, do padrão de distribuição de renda.

28. O acesso mensurado por densidade de agências é uma exceção; mas aqui a associação geral é fraca.

a associação negativa para indicadores rurais. Isso pode refletir a série de esquemas de incentivos políticos oferecidos para financiamentos agrícolas, que são discutidos adicionalmente nas Partes 3 e 5 deste estudo. *Esses resultados revelam que, embora as áreas rurais realmente sejam pouco atendidas, a agricultura não é um setor negligenciado pelo setor financeiro*.

Em seguida, indo além das medidas *agregadas* de disponibilidade de serviços financeiros citados anteriormente, análises adicionais foram realizadas para examinar separadamente os fatores que afetam a prestação de serviços financeiros por *bancos privados versus bancos públicos*, para ver se a propriedade dos bancos afeta as conclusões relacionadas aos determinantes do acesso (Tabela 1.9).

Observando a função da renda *per capita*, todas as medidas de serviços de bancos *privados* refletem a conclusão agregada de uma associação positiva com a renda *per capita*. Esses resultados são altamente significativos, exceto quanto à existência de agências bancárias, onde a relação, embora também seja positiva, é mais fraca. Contudo, para bancos *públicos*, não há uma relação clara com a renda *per capita*. Três medidas (existência de uma agência, volumes de crédito e volumes de depósitos) indicam uma relação negativa, mas isso só é significativo para a primeira dessas medidas. Além disso, quanto à densidade do sistema bancário, os bancos públicos também indicam uma relação positiva com a renda *per capita*, o que é significativo. Em termos de associações com o PIB, o comportamento dos dois grupos, público e privado, é semelhante em muitos aspectos; ambos têm os mesmos sinais e refletem a associação geralmente positiva com o PIB, do grupo agregado, para todas as medidas exceto a densidade de agências (que não são muito significativas). A associação negativa com a densidade da população é semelhante para as duas primeiras medidas, embora, em termos de crédito, os bancos privados indiquem uma propensão maior a emprestar em áreas mais densamente povoadas.[29]

A *tendência urbana dos dois grupos é semelhante, em todas as medidas*: a participação da população rural é associada negativamente às medidas de acesso bancário. A conclusão seguinte, sobre a participação da população na agricultura, é surpreendente. *Todos os serviços de bancos públicos são associados negativamente com a participação agrícola, enquanto os serviços de bancos privados são associados positivamente*. As medidas são significativas para densidade de agências e para a proporção de crédito. Conforme foi discutido para os dados agregados, isso pode refletir políticas que requerem empréstimos agrícolas, pelo menos em relação a crédito. Os resultados quanto às *participações de empresas pequenas* são positivos para bancos

29. Conforme veremos na Parte 3, esta não é uma conclusão surpreendente; os bancos privados têm um grande envolvimento no mercado de pequenos empréstimos, que poderia ser associado a áreas urbanas mais densamente povoadas e com menor renda.

TABELA 1.9
BRASIL: O QUE EXPLICA OS SERVIÇOS DE AGÊNCIAS DE BANCOS PÚBLICOS *VERSUS* PRIVADOS ENTRE MUNICÍPIOS?

	Existência de agência bancária	Densidade de agências bancárias	Crédito/ PIB	Depósitos/ PIB	Proporção das agências de bancos públicos no total de agências
	Probit	*Tobit*	*Tobit*	*Tobit*	*Tobit*
Bancos públicos					
Renda *per capita* (R$ 000)	–0,10 (0,00)	6,81 (0,00)	–0,08 (0,64)	–0,04 (0,72)	–0,03 (0,00)
PIB (R$ milhões)	0,02 (0,00)	–0,00 (0,31)	0,00 (0,98)	0,00 (0,33)	0,00 (0,98)
Densidade populacional	–0,00 (0,00)	–0,01 (0,00)	–0,00 (0,07)	0,00 (0,65)	0,00 (0,69)
População rural	–0,01 (0,00)	–1,28 (0,00)	–0,45 (0,00)	–0,28 (0,00)	0,01 (0,00)
Participação agrícola	–0,00 (0,30)	–0,43 (0,04)	–0,03 (0,64)	–0,10 (0,04)	–0,01 (0,00)
Participação de empresas pequenas	0,00 (0,46)	–0,60 (0,02)	–0,32 (0,00)	–0,23 (0,00)	–0,00 (0,00)
Existência de agência bancária pública	–0,40 (0,00)				
Densidade de agências públicas		–0,35 (0,00)			
Crédito por bancos públicos/PIB			0,57 (0,00)		
Depósitos por bancos públicos/PIB				0,00 (0,97)	
Bancos privados					
Renda *per capita* (R$ 000)	0,00 (0,32)	11,11 (0,00)	0,16 (0,00)	0,16 (0,00)	
PIB (R$ milhões)	0,02 (0,00)	–0,00 (0,57)	0,00 (0,00)	0,00 (0,05)	
Densidade populacional	–0,00 (0,00)	–0,02 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	
População rural	–0,02 (0,00)	–3,24 (0,00)	–0,14 (0,00)	–0,13 (0,00)	
Participação agrícola	0,00 (0,05)	0,72 (0,01)	0,03 (0,01)	0,00 (0,33)	
Participação de empresas pequenas	0,01 (0,00)	1,45 (0,00)	–0,01 (0,66)	–0,01 (0,97)	
Existência de agência bancária privada	–0,48 (0,00)				
Densidade de agências privadas		–0,36 (0,00)			
Crédito por bancos privados/PIB			0,02 (0,00)		
Depósitos por bancos privados/PIB				0,01 (0,13)	
Número de observações	4.958	4.958	4.958	4.958	3.508

Fontes: Bacen, IPEA e IBGE.

Nota: A existência de uma agência é uma variável fictícia que assume o valor 1 se um município tem uma agência ou 0, em caso contrário. A densidade de agências é o número de agências por milhão de pessoas. Brasília foi excluída das regressões. Contudo, os resultados não se alteram com a sua inclusão. Os valores-p são reportados entre parênteses.

privados, em contraste com os bancos públicos, para as duas primeiras medidas de acesso, embora isso não seja significativo para medidas relacionadas a créditos e depósitos. Portanto, há indicações de que os *municípios com uma participação maior de empresas pequenas e agrícolas são mais bem atendidos por bancos privados*.

A probabilidade de que um município tenha uma agência de banco público é correlacionada negativamente com a existência de uma agência de banco privado, e vice-versa. Isso sugere uma capacidade de substituição e é orientado pelo fato de que quase metade de todos os municípios com uma agência bancária tem apenas agências de bancos públicos ou apenas agências de bancos privados. Os bancos públicos e privados podem concorrer por serviços, porque operam amplamente como substitutos em muitas áreas.

Como uma medida final para capturar melhor as diferenças entre bancos públicos e privados, a análise define duas categorias de municípios: os que são atendidos com agências de bancos *exclusivamente privados* e aqueles que são atendidos com agências de bancos *exclusivamente públicos*. Os resultados revelam que *os municípios que só possuem agências de bancos públicos são significativamente mais pobres, em termos de renda per capita, mas também têm uma participação significativamente menor de força de trabalho agrícola e empresas pequenas*.[30] A renda *per capita* média para esses municípios com somente agências públicas era de R$ 2.771, em comparação a R$ 4.060 para aqueles com apenas agências privadas. Porém, a proporção agrícola do grupo com somente agências públicas era de 3,8%, em comparação a 5,1% para aqueles com somente agências privadas.

Em resumo, muitas características da prestação de serviços por bancos públicos e privados não são muito diferentes, incluindo a tendência urbana dos dois grupos e também a associação amplamente positiva com o PIB. A descoberta de algum grau de substituição na prestação de serviços não surpreende. Mas há também algumas diferenças interessantes nos fatores por trás da prestação pública e privada de serviços bancários: os bancos públicos, com base em algumas medidas, aparentam ter mais probabilidade de atender à população de baixa renda do que os bancos privados. Contudo, não demonstram a estrutura econômica esperada com um foco na pobreza — não são mais orientados para a agricultura e não estão associados a mais serviços para empresas pequenas. De acordo com algumas medidas, os bancos privados atendem melhor aos municípios com uma proporção maior de atividades de empresas pequenas e agrícolas.

30. Em nível de 1%, usando teste qui-quadrado para as diferenças.

1.3 MEDIDAS DE ACESSO DE ASPECTOS DA DEMANDA — TRECHO DE UMA PESQUISA COM EMPRESAS

Em que extensão as empresas brasileiras percebem a disponibilidade de financiamentos como uma restrição? Os dados da World Business Environment Survey (WBES) [Banco Mundial (2000*d*)] reportam que as empresas brasileiras classificam as taxas de juros altas como a maior restrição aos financiamentos, com impacto sobre as operações e as necessidades de capital de giro, seguidas por requisitos de garantias e acesso a empréstimos de longo prazo (Tabela 1.10). O acesso dos bancos a fundos emprestáveis e o acesso a financiamentos de arrendamento mercantil são classificados como obstáculos relativamente secundários. Embora as empresas brasileiras percebam o financiamento de *investimentos* e o acesso a empréstimos de longo prazo como não apresentando mais restrições do que os empreendedores em outros países latino-americanos e de renda média alta, elas classificam as *taxas de juros altas e os requisitos de garantias* como obstáculos maiores do que as empresas em países da comparação. Isso pode refletir a disponibilidade de fundos para investimentos a longo prazo de recursos estatais como o banco de desenvolvimento BNDES, ou deficiências no sistema legal e a maturidade curta do financiamento de dívidas externas no Brasil [descrito por Beck (2000)].

As empresas brasileiras *de diferentes grupos de tamanho* não diferem significativamente em sua avaliação das restrições financeiras. Portanto, em contraste com as empresas em outros países, as empresas pequenas parecem enfrentar restrições

TABELA 1.10
RESTRIÇÕES AO FINANCIAMENTO NO BRASIL EM COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

	O financiamento é uma restrição?	Taxas de juros altas	Exigências de garantias	Acesso a empréstimos de longo prazo	Falta de fundos para financiamentos pelos bancos	Acesso a arrendamento mercantil
Brasil	2,69	3,71	2,91	2,90	1,81	1,71
América Latina	2,86	3,57	2,79	2,91	2,22	2,08
dos quais: Argentina	2,99	3,57	2,71	3,13	1,98	1,96
México	3,19	3,47	2,82	3,45	3,10	2,50
Chile	2,41	2,35	2,32	2,29	1,75	1,53
Países de renda média alta	2,69	3,41	2,37	2,54	1,83	1,71
OCDE	2,35	2,65	2,25	1,80	1,59	1,68

Fonte: Banco Mundial (2000*d*).

Nota: As classificações são as seguintes: 1 = sem obstáculo; 2 = obstáculo secundário; 3 = obstáculo moderado; e 4 = obstáculo importante. Os números para países individuais são médias e os números para grupos de países são medianas, devido ao pequeno número de observações.

financeiras relativamente baixas. Porém, há diferenças significativas nos padrões de financiamento gerais entre empresas de diferentes portes no Brasil. As pequenas recebem significativamente menos financiamento de instituições de capital de risco ou de desenvolvimento e mais de lucros retidos e fontes informais do que as de médio porte. Para empresas de todos os portes, as taxas de juros altas são a maior restrição.

Ao comparar os padrões de financiamento efetivos entre países e empresas, conclui-se que o Brasil, em média, depende menos dos lucros retidos do que outros países latino-americanos ou de renda média alta e, especialmente em relação a outros países de renda média, depende mais do crédito de fornecedores e de financiamento bancário. O financiamento com capital externo também é mais importante no Brasil.

1.4 MEDIDAS DE ACESSO DE ASPECTOS DA DEMANDA — PESQUISA COM INDIVÍDUOS URBANOS

As medidas agregadas da oferta de serviços financeiros não fornecem uma resposta para a pergunta sobre quem tem acesso. Mesmo se uma instituição financeira existe em um determinado local, não fica claro sem mais dados desagregados quem seriam os clientes da instituição. Portanto, para complementar a análise de dados sobre instituições financeiras e sobre restrições financeiras às empresas, foi iniciada uma pesquisa para examinar o comportamento financeiro de consumidores individuais.[31] Os objetivos da pesquisa eram *a*) fornecer informações sobre padrões de acesso atuais de consumidores individuais aos serviços financeiros e sobre a demanda adicional potencial; *b*) explorar percepções das restrições ao acesso; e *c*) examinar os fatores que estão correlacionados ao acesso e poderiam explicá-lo e, nesse contexto, tentar identificar orientações de políticas que poderiam ser usadas para expandir o acesso. De forma ampla, as perguntas abordadas foram: quais serviços financeiros as famílias desejam, o que recebem, como isso varia de acordo com a renda ou com níveis de pobreza? Quais fatores podem prever o acesso a serviços financeiros e sua utilização por indivíduos em diferentes grupos socioeconômicos e como isso poderia ser útil para determinar as políticas públicas para ampliação do acesso?

A pesquisa comparou 2 mil residentes urbanos em nove áreas metropolitanas e duas cidades em 11 estados. A unidade entrevistada foi *qualquer membro de*

31. Esta parte do estudo foi realizada em parceria com uma equipe do IPEA e da Universidade de Niterói no Brasil, e um grupo de consultores brasileiros. Os dados foram coletados e tabulados pela empresa Sensus, de Belo Horizonte.

família com idade mínima de 18 anos.[32] Cerca de 55% da população pesquisada estavam nas duas maiores cidades — São Paulo e Rio de Janeiro; o restante distribuía-se entre cidades pequenas e médias em todas as regiões geográficas. Em termos de distribuição regional, a maior proporção está no Sudeste — 61% (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte). Há uma cobertura substancial no Nordeste (17%) e as outras regiões (Centro-Oeste, Norte e Sul) respondem por 21% em conjunto.[33] O principal motivo por que a amostra abrange somente áreas urbanas é que, de acordo com estimativas, 80% da população do Brasil vivem em áreas urbanas. Os motivos práticos foram outra consideração.

O questionário primeiro identificou as características socioeconômicas de cada entrevistado; em seguida, tentou mapear o acesso do entrevistado a serviços financeiros específicos, "desdobrando" o acesso nas categorias amplas a seguir: *a*) acesso geral a uma instituição financeira formal; *b*) acesso a serviços de poupança e depósito; *c*) acesso a crédito; e *d*) acesso a serviços de pagamentos.[34] Em cada categoria, o acesso é definido em termos de uma série de parâmetros alternativos. Por exemplo, o acesso a uma instituição financeira pode se referir a identificar se o indivíduo tem uma conta na instituição ou a utilizou. Também pode ser descrito em termos de acesso físico, isto é, a distância ou o tempo necessários para chegar à instituição financeira usada. As características socioeconômicas da população financeira pesquisada são resumidas no boxe a seguir. A análise dos resultados com relação ao comportamento financeiro é discutida, em três etapas amplas. Primeiro, examinamos as freqüências de respostas a perguntas individuais sobre o acesso financeiro nos quatro grupos amplos de serviços financeiros discutidos anteriormente. Segundo, as respostas são correlacionadas com características

32. Foi escolhido o indivíduo e não o domicílio devido a uma combinação de motivos; as características financeiras não são comuns a todos os membros do domicílio e há variações relacionadas à faixa etária em termos de acesso financeiro e também de necessidades financeiras. Algumas perguntas, especialmente as relacionadas ao crédito, dependem de características individuais. Consulte Scott (Cap. 21, 2000) sobre os motivos para a seleção do indivíduo como ponto de coleta de dados.

33. As cidades são: Goiânia, Brasília, Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. A amostra de cidades, que inclui locais em cada região e cidades de vários tamanhos, segue a seleção usada para as Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) periódicas do IBGE, o instituto de estatística do Brasil, e baseia-se nos resultados do Censo de 2000 do IBGE para a distribuição da população por cidades. A vantagem desse procedimento é que estava disponível um quadro de amostragem já pronto e reconhecidamente representativo. A amostra foi criada com base probabilística quanto a segmentos do censo e para domicílios no segmentos, com um requisito mínimo de dez entrevistas por cidade e cotas para gênero e idade. Ao projetar o questionário, foram efetuados esforços para utilizar dados financeiros coletados em pesquisas anteriores no Brasil [especialmente a Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), ou pesquisa domiciliar]; e também para utilizar esforços paralelos contínuos em andamento no Banco para o México e a Colômbia. Detalhes adicionais sobre a criação da amostra, as freqüências ou outros resultados de amostra podem ser obtidos com a equipe do Banco Mundial.

34. Outras formas de "desdobramento" poderiam ser usadas. Por exemplo, a tipologia usada em um estudo recente, organizada pelo NCIF dos Estados Unidos (2002) distingue entre *primeira ordem* ou necessidades anteriores para ajudar no acesso financeiro (renda adequada e noções básicas sobre finanças); necessidades financeiras *imediatas*, incluindo liquidez, ordens de pagamento e pagamentos de contas, remessas (transferências eletrônicas), crédito de *curto prazo* em emergências; e necessidades financeiras de *longo prazo*, incluindo poupança, acesso a empréstimos, financiamento habitacional, seguros e investimentos.

socioeconômicas dos entrevistados e testamos a significação de diferenças aparentes. Terceiro (Seção 1.6), analisamos os determinantes do acesso a diversas formas de serviços financeiros e investigamos a importância *relativa* dos diferentes fatores.

PESQUISA DE ACESSO FINANCEIRO URBANO NO BRASIL — CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS ENTREVISTADOS

Apesar da exclusão de pessoas com menos de 18 anos de idade, os entrevistados eram relativamente jovens: 60% dos indivíduos tinham menos de 30 anos de idade. Os níveis educacionais eram baixos, com 41% abaixo da escola secundária e apenas 7% com nível universitário. Mais da metade dos indivíduos começou a trabalhar aos 15 anos de idade, 43% saíram de casa antes dos 20 anos e cerca de metade se casou antes dos 25 anos; 43% eram casados; e 34% eram solteiros.

A renda não era alta. A renda média de R$ 696,63 e a renda mediana de R$ 358,50 são apenas 3,5 vezes e 1,8 vez maiores, respectivamente, do que o salário mínimo. Somente 51% dos entrevistados tiveram um emprego no mês anterior. Desses, quase 2/3 tiveram um emprego em tempo integral. Cerca de 2/3 tinham salários como fonte de renda primária, 15,4% tinham aposentadorias ou a previdência social como fonte de renda primária. A maioria dos entrevistados consultados sobre sua função no local de trabalho eram empregados (597 pessoas ou 60% dos entrevistados), 1/3 era auto-empregado e 4% eram empregadores. Cerca de 400 pessoas afirmaram ter carteira de trabalho assinada, em comparação a 600 que não a tinham. Onze por cento da amostra nunca trabalharam.

O tamanho da família não era grande. Mais de 1/3 dos entrevistados pertencia a uma família com menos de três pessoas, 41% pertenciam a famílias com três, quatro ou cinco pessoas e apenas 21% pertenciam a famílias com cinco ou mais pessoas. Cerca de 40% das pessoas entrevistadas eram chefes de família e outros 45% eram cônjuges ou filhos. Mais de 40% dos indivíduos entrevistados não tinham dependentes e 25% tinham mais de três dependentes.

As habitações eram relativamente diversificadas. Somente 1/5 (19%) admitiu morar em áreas ilegais; 83% moravam em uma casa ou apartamento. A maioria dos entrevistados morava em uma casa com mais de um cômodo por pessoa. Mais de 2/3 dos indivíduos (ou suas famílias) possuíam residência (70%), e menos de 20% viviam em residências alugadas. Apesar disso, mais da metade (56%) afirmou possuir residências com valor inferior a R$ 30 mil, e mais de 1/5 (21,5%) possuir residência com valor inferior a R$ 10 mil. Menos de 5% dos indivíduos tinham residências com valor superior a R$ 100 mil. Cerca de 1/3 dos indivíduos vivia a menos de cinco quilômetros de serviços básicos, como ponto de ônibus, correios ou telefone público/comunitário. A maioria das pessoas possuía uma televisão (96%). Poucas possuíam um automóvel (33,4%) e ainda um número menor de pessoas possuía um computador (14%).

1.4.1 Resultados da Pesquisa — Acesso a Instituições Financeiras

Dos indivíduos entrevistados, 43% possuíam uma conta bancária. Essa estatística é notavelmente próxima às estimativas do Unibanco, um dos maiores bancos brasileiros, que estimou os "com banco" em 42,8% [ver Unibanco (2003)].[35] Contudo, um número muito maior de pessoas utilizava instituições financeiras. Talvez uma característica incomum do Brasil, em comparação a outros países, é a de que, para muitas pessoas, ou talvez para a maioria delas, o contato com uma instituição financeira consiste no uso de locais de pagamento, cujo estabelecimento pode ser patrocinado por um banco, mas onde não é necessário ser um correntista para usar alguns dos serviços oferecidos. Tais serviços foram dominados pela Casa Lotérica, a cadeia de loterias da CEF, embora outros bancos estejam agora começando a também oferecer esses serviços. Para quase metade dos entrevistados (47%), esses pontos-de-venda correspondentes são considerados a instituição financeira mais importante. Os serviços prestados nas casas lotéricas variam; com mais freqüência, oferecem serviços de depósitos e pagamentos de contas de empresas de serviços públicos. Além disso, esses serviços são oferecidos sem a necessidade de abertura de conta. Portanto, usar essa forma de instituição financeira correspondente para fazer pagamentos não significa que o indivíduo possua uma conta bancária. Com exclusão desses correspondentes, 46% dos pesquisados na amostra afirmaram que os bancos eram a instituição financeira mais importante para eles.[36] Inesperadamente, ao excluir as casas lotéricas, a maioria dos entrevistados (58%) para os quais os bancos eram a instituição financeira primária usava bancos privados. O uso de instituições financeiras não-bancárias, como cooperativas de crédito ou instituições de microfinanças, era muito limitado (apenas 4% das respostas). Quando se avalia esses dados combinados (com exclusão dos pontos de pagamento de contas da CEF), apenas cerca de metade das pessoas pesquisadas utilizava qualquer forma de instituição financeira.

Os bancos estão distantes de seus clientes? Foi realizada uma tentativa para identificar se a distância física limitava o acesso. Mais da metade dos indivíduos podia chegar à instituição financeira a pé (53%); 1/3 utilizava o transporte público e somente 12% utilizavam um veículo particular. Mais de 1/3 dos entrevistados (37%) precisava de menos de dez minutos para chegar à instituição financeira, e quase 3/4 (73,5%) precisavam de menos de 20 minutos. A irrelevância relativa da

35. Contudo, os parâmetros da população pesquisada na amostra do Unibanco são desconhecidos. Esse número também é altamente plausível quando se consideram as estatísticas agregadas sobre contas bancárias no Brasil, que correspondem a no mínimo 1/3 da população. Além disso, a amostra atual abrange apenas adultos, em cidades grandes; portanto, uma proporção média mais alta poderia ser esperada.

36. Uma segunda pergunta foi incluída como verificação. Porém, também é possível que algumas pessoas que são usuários intensivos de bancos utilizem as contas de membros da família, sem abrir suas próprias contas.

distância pode ser um reflexo da natureza urbana da pesquisa, ou uma confirmação de que a densidade de agências, pelo menos nessas áreas urbanas, não é uma questão importante.

Em que extensão os números da Tabela 1.11 indicam uma demanda não atendida por serviços financeiros? Cerca de 2/3 (64%) dos que não tinham uma conta demonstraram interesse em tê-la. Porém, isso não indica uma demanda *efetiva* por serviços bancários porque, em muitos casos, alguns interessados podem não estar qualificados para ter uma conta, devido a características de risco ou por necessidades burocráticas, preconceitos ou outros fatores. Os motivos possíveis para *não* possuir uma conta foram investigados e agrupados em duas categorias amplas, com base em fatores voluntários, referenciados como "dificuldades atribuídas aos bancos", e fatores involuntários como "dificuldades atribuídas às características dos entrevistados". Dentre os fatores voluntários, as tarifas altas se destacam claramente — os serviços bancários são caros para muitas pessoas. Em paralelo, foi mencionado que a falta de dinheiro também era uma consideração importante. A alusão a fatores como falta de documentação e referências e dificuldades para abrir uma conta sugere que os requisitos burocráticos são importantes. Em contraste, fatores como horário de operação ou distância, que sugerem inconveniência física, não eram importantes.

TABELA 1.11
INDICADORES DE ACESSO ÀS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

	Freqüência	Freqüência (%)
Entrevistados que:		
Possuem uma conta bancária	854	43
Utilizam os bancos como instituição financeira primária[a]	887	46
Utilizam principalmente bancos privados	515	58
Utilizam principalmente bancos públicos	372	42
Utilizam as loterias da CEF como instituição financeira primária	909	47
Utilizam principalmente instituições financeiras não-bancárias[b]	67	4
Podem ir a pé até a instituição financeira que utilizam	1.014	53

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

[a] Poderia incluir membros da família do correntista que não possuem contas pessoalmente.

[b] Inclui cooperativas de crédito, instituições de microfinanças e outras.

As dificuldades relacionadas aos custos dos serviços bancários ou aos níveis altos de entrada se refletiram nas respostas a uma pergunta apresentada àqueles que tiveram uma conta e depois a fecharam (629 casos). Os principais motivos para o cancelamento foram: *a*) dificuldade de manter um saldo mínimo (218 casos); *b*) cancelamento feito pelo banco (também devido em grande parte a problemas para manter o saldo mínimo); e *c*) as altas taxas. Esses três fatores combinados corresponderam a 54% das respostas.[37]

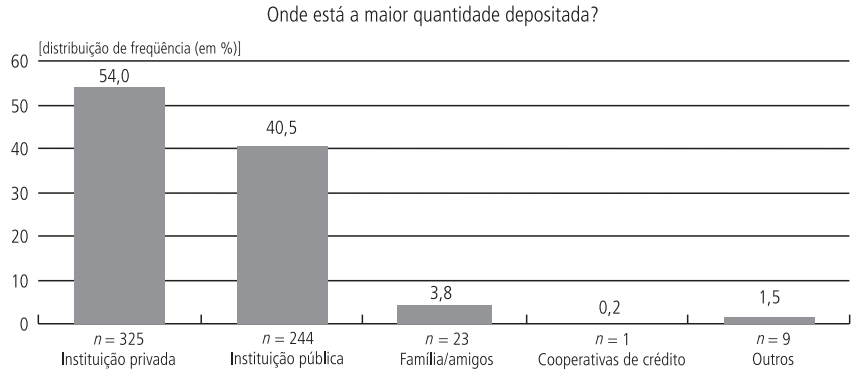
1.4.2 Resultados da Pesquisa: Comportamento de Depósitos e Poupança

Os destaques do comportamento de depósitos que emergiram foram: *a*) os depósitos à vista e em poupança correspondem aos acessos recentes da maioria dos entrevistados; 43% das pessoas que fizeram um depósito no mês anterior usaram um depósito à vista, enquanto 41% usaram depósitos em poupança, como veículo primário. Menos de 2% dos entrevistados depositaram dinheiro em depósitos a prazo ou certificados de depósito, menos de 4% usaram esquemas de poupança rotativa (consórcios) e menos de 1% compraram ou venderam ações. Cerca de 10% fizeram "outros" investimentos; *b*) mais da metade dos entrevistados (54%) tem seus depósitos maiores em instituições privadas, enquanto 41% usaram instituições públicas; *c*) outras instituições financeiras, incluindo cooperativas, foram responsáveis por menos de 2% das respostas, enfatizando a função limitada das instituições financeiras diferentes de bancos para recebimento de depósitos, pelo menos em áreas urbanas; *d*) os clientes ainda preferem usar as agências bancárias, apesar da mudança tecnológica; 60% dos entrevistados fizeram seus depósitos recentes em agências bancárias, enquanto apenas 30% usaram caixas eletrônicos para depósitos, e 10% usaram postos de serviço bancário (Gráfico 1.7).

Além disso, conforme será discutido posteriormente na Parte 3, *e*) o motivo mais importante mencionado para se fazer depósitos foi a "segurança", especialmente para contas correntes (215 em 305 casos válidos) e contas de poupança (259 em 354 respostas válidas), e, inesperadamente, para depósitos a prazo. Os entrevistados também reconheceram os custos de transação baixos das contas correntes (19 em 305 casos) e cadernetas de poupança (24 em 354 casos) e, para contas correntes, o valor do acesso a outros serviços financeiros (30 em 305 casos). As taxas de retorno apareciam em terceiro lugar em ordem de importância, sugerindo, em nível agregado, uma associação fraca entre o uso de serviços de depósito e as taxas de juros que incidem sobre esses serviços. Também foi possível concluir que, quando eram tomadas decisões de retirada de recursos, isso geralmente não

37. Discutido com mais detalhes na Parte 3 deste estudo. Cerca de 40% dos entrevistados mencionaram "outros" motivos para não ter contas.

GRÁFICO 1.7
COMPORTAMENTO DE DEPÓSITOS E POUPANÇA: PESQUISA COM INDIVÍDUOS URBANOS



Nota: Casos válidos = 602.

"Você depositou dinheiro em algum deles nos últimos 30 dias?"

	Freqüência			Freqüência (%)		
	Sim	Não	Casos válidos	Sim	Não	Casos válidos
Agência bancária	297	1.482	(1.779)	16,7	83,3	(1.779)
Caixa eletrônico	150	1.543	(1.693)	8,9	91,1	(1.693)
Posto de serviço bancário	48	1.640	(1.688)	2,8	97,2	(1.688)

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

estava associado à redução do retorno ou ao aumento do risco, mas a necessidades de liquidez (92%); *f*) a maioria dos correntistas tem contas limitadas — somente 61% tinham acesso a talões de cheques; por fim, *g*) outras formas de poupança e investimento, em ativos não-bancários, eram baixas. Somente 147 pessoas contribuíam voluntariamente para fundos de previdência (7,5% dos entrevistados), a maioria eram órgãos públicos (71%).

1.4.3 Resultados da Pesquisa: Serviços de Crédito e Financiamento

Somente 15% dos entrevistados afirmaram ter solicitado crédito nos 12 meses anteriores e apenas 2/3 deles foram aprovados. O uso de garantias ou cauções em solicitações bem-sucedidas foi baixo — somente 12% (24 pessoas em 194 candidatos a créditos bem-sucedidos).[38] Quanto à *origem*, 1/3 dos entrevistados citou

38. As garantias pessoais foram as mais comuns (seis casos), seguidas por estoques comerciais/contas correntes e garantias institucionais (três casos cada).

instituições privadas como fonte de crédito primária, enquanto 1/4 (26%) citou instituições públicas e uma proporção semelhante (24%) a família e amigos. As empresas de financiamento corresponderam ao próximo grande grupo de credores, com quase 10%, enquanto as cooperativas de crédito e as lojas corresponderam a apenas 1,5% dos credores, respectivamente. A incidência reportada de penhores foi inesperadamente baixa — somente 1% dos empréstimos aceitos.

Em termos de *usos* do crédito, a maioria dos entrevistados solicitou empréstimos para fins pessoais (160 pessoas ou 83% dos entrevistados). Somente 14 tomadores de empréstimos (7,3%) mencionaram motivos empresariais, enquanto o restante tinha "outros" motivos. A utilização mais freqüente (69 casos ou 44% dos entrevistados) foi para emergências familiares, 15% para fins de aquisição ou reforma de residências, e uma proporção ligeiramente menor (13%), para comprar bens domésticos.[39] Os empréstimos para compra de automóveis foram muito baixos (somente 3%), devido, talvez, à prática de arrendamento mercantil e os financiamentos educacionais também foram baixos, sugerindo uma tomada de empréstimos limitada com base na hipótese do "ciclo de vida". Contudo, a tomada de empréstimo para atender a necessidades de consumo inesperadas parece ser comum. Entre as necessidades de financiamento empresariais, predomina o capital de giro (seis casos em 12), embora pagamentos a credores (dois casos) e manutenção de rotina, assim como necessidades empresariais imprevistas, também tenham sido mencionados (um caso cada). Quase metade dos entrevistados (49%), quando não utiliza o crédito formal, faz uso de empréstimos da família e dos amigos (35% da família e 14% dos amigos). A poupança privada é utilizada por 1/5 (20%) e cerca de 1/3 (31%) utiliza outras fontes. Além disso, 15% dos entrevistados haviam feito um empréstimo para suas famílias nos 12 meses anteriores.

Os valores médios dos empréstimos eram baixos — 50% dos entrevistados solicitaram R$ 500 ou menos e 74% solicitaram empréstimos de R$ 1 mil ou menos. Os valores aprovados estão bem próximos dos valores solicitados, sugerindo que, em casos de solicitantes duvidosos, a lógica do crédito é excluir o candidato, em vez de reduzir o volume de crédito concedido. Quanto ao *status* dos empréstimos recebidos nos 12 meses anteriores, 1/4 foi pago, sugerindo maturidades curtas.[40] Mais de 62% estavam em dia, enquanto cerca de 12% dos entrevistados admitiram alguns pagamentos em atraso ou uma renegociação do empréstimo. O processamento dos empréstimos é notavelmente rápido — mais da metade dos solicitantes

39. Em outro trecho do questionário, foi perguntado como a compra de imóveis foi financiada. A resposta de 37% dos entrevistados foi que usaram uma instituição financeira para obter um empréstimo para aquisição e reforma de imóveis.

40. As informações sobre maturidade dos empréstimos sugerem que 78% deles foram feitos para um período de 12 meses ou inferior, e 20% corresponderam a menos de um mês. As taxas de juros mensais foram em média 85%.

recebeu uma resposta sobre o pedido de empréstimo no mesmo dia (58%), outros 26% entre um e cinco dias.

Por fim, além dos empréstimos formais, cerca de 1/4 das pessoas tinha acesso a um cartão de débito e 1/5 tinha um cartão de crédito (ver Tabela 1.12). Desses entrevistados, mais da metade (58%) tinha limites de cartão de crédito de R$ 600 ou menos (cerca de duas vezes a renda média mensal). Quarenta e quatro por cento tinham dívidas de cartão de crédito em aberto de R$ 200 ou menos; outros 42% tinham dívidas de cartão de crédito entre R$ 200 e R$ 600.

TABELA 1.12
ACESSO A EMPRÉSTIMOS E CRÉDITOS

	Freqüência	Freqüência (%)
Entrevistados que:		
Solicitaram um empréstimo e o receberam	205	10
Solicitaram um empréstimo mas não o receberam	95	5
Não solicitaram empréstimo	1.679	85
Receberam crédito principalmente de:		
Instituições privadas	68	33
Públicas	52	25
Família/amigos	49	24
Empresas financeiras	20	10
Cooperativas de crédito	3	2
Lojas comerciais	3	2
Outras	9	4
Receberam um empréstimo comercial	14	8
Receberam um empréstimo pessoal	160	92
Não precisaram de garantias para obter o empréstimo	170	88
Utilizaram uma instituição financeira para obter um financiamento imobiliário	96	37
Tinham um cartão de débito	503	26
Tinham um cartão de crédito	392	20

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

Quais dificuldades os entrevistados enfrentaram para obter crédito? Primeiro, a baixa proporção de candidatos (somente 15%) aponta para a probabilidade baixa de obtenção de crédito ou para necessidades de crédito baixas? De acordo com a pesquisa, a maioria dos entrevistados que não solicitaram empréstimo (70%) respondeu que não precisava do dinheiro; 17% que pressupunham uma resposta negativa e, os outros, que não sabiam como solicitar um empréstimo ou tinham outros motivos (13%).

Segundo, que motivos foram apresentados àqueles que solicitaram crédito mas foram recusados? Os entrevistados responderam que tiveram sua solicitação de empréstimo rejeitada por não ter uma renda estável, não ter garantias ou não ter receita suficiente (Tabela 1.13); contudo, as respostas a essa pergunta foram limitadas em número e os resultados só podem ser considerados como indicações.

TABELA 1.13
ACESSO A EMPRÉSTIMOS E CRÉDITOS: MOTIVOS PARA RECUSAS A EMPRÉSTIMOS
[em %]

	Motivo primário		Motivo secundário		Motivo terciário	
	Freqüência	Freqüência (%)	Freqüência	Freqüência (%)	Freqüência	Freqüência (%)
Não tem renda estável	2	22,2	3	60	-	-
Não tem garantias	2	22,2	1	20	3	42,9
Não tem receita suficiente	2	22,2	1	20	1	14,3
Não tem emprego	1	11,1	-	-	1	14,3
O retorno é inferior às despesas	1	11,1	-	-	1	14,3
Outras	1	11,1	-	-	1	14,3
Casos válidos	(9)		(5)		(7)	

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

1.4.4 Resultados da Pesquisa: Serviços de Pagamento e Remessa de Dinheiro

O dinheiro foi esmagadoramente o *meio de pagamento* para todos os tipos de transações e entrevistados; 77% usaram dinheiro para todas as transações. Há uma variação notavelmente baixa por tipo de pagamento. Assim, 88% dos entrevistados utilizam dinheiro para todas as compras diárias, mas as proporções para pagamentos de educação, saúde, aluguel ou financiamento habitacional eram semelhantes — 87%, 85% e 88%, respectivamente. Também surpreende que 92% das contas de serviços públicos sejam pagas em dinheiro. As únicas categorias de gastos em que o uso de dinheiro é menor são os bens de consumo duráveis: 77% dos

eletrodomésticos e 80% dos móveis. Isso poderia refletir o crédito oferecido por empresas de financiamento ao consumidor, especialmente cheques pré-datados — nessas duas categorias, os pagamentos com cheques corresponderam a 12% e 13%, respectivamente. Adicionalmente, os cartões de crédito também são usados por 9% e 6% dos entrevistados nessas duas categorias, respectivamente. Os cartões de crédito ou cartões de débito são usados para compras rotineiras por apenas 7% das pessoas pesquisadas, embora os cartões de débito também sejam usados para pagamentos de empresas de serviços públicos por cerca de 5% das pessoas.

Em termos de *pontos de pagamento*, uma proporção surpreendentemente alta (mais de 90%) faz pagamentos pessoalmente, em agências bancárias (mais de 90%) ou em outros pontos (38%); somente 2,5% utilizam os correios (44 pessoas) e pouco mais de 1% utiliza a internet ou o telefone. Esses números sugerem que os pagamentos de varejo ainda são pouco sofisticados para a maioria das pessoas. Os sistemas de pagamentos de varejo atuais são incômodos? Inesperadamente, apesar da alta proporção de pagamentos em dinheiro, entre 30% e 40% dos entrevistados afirmaram que os pagamentos por serviços públicos, educação e saúde podiam ser efetuados em menos de dez minutos, e para 50% e 60% deles em menos de 20 minutos. Porém, para 15% e 22% das pessoas, esses pagamentos requerem entre meia hora e uma hora. Também surpreende que os pagamentos de mobílias e eletrodomésticos parecem levar mais tempo; mais de meia hora para 3/5 das pessoas pesquisadas.

Os serviços de pagamentos também foram investigados em termos de *recebimento de renda*. Mais de 2/3 dos entrevistados (68%) recebem sua renda primária em dinheiro, enquanto 24% têm depósitos diretos em conta corrente. É surpreendente que apenas 4% recebam em cheques. A preferência por dinheiro é alta; a proporção de pessoas que gostaria de receber pagamentos em dinheiro (72%) é superior à das que efetivamente os recebem. Os cheques parecem ter a menor utilidade, considerando que a proporção dos que gostariam de ser pagos com cheques, 91,5%, é inferior à proporção real. A proporção das pessoas recebendo pagamentos via depósitos diretos em conta corrente é amplamente similar às pessoas que gostariam de receber sua renda dessa forma, ou seja, 24% das entrevistadas. A *compensação dos cheques* geralmente ocorre em instituições públicas (50%) enquanto a proporção para instituições privadas é a metade, com 26%. Onze por cento dos entrevistados utilizam a família e amigos e 9% utilizam uma loja comercial. É interessante observar que, embora haja uma preferência por instituições privadas para os serviços bancários em geral e também para serviços de depósitos, as preferências são invertidas para compensação de cheques. Isso parece indicar que os serviços de bancos privados para compensação de cheques são mais caros ou mais

incômodos. Por fim, as *remessas* são raras — somente 68 pessoas ou 3,5% dos entrevistados haviam enviado ou recebido remessas no ano anterior. Cerca de 2/5 eram transferências interbancárias e outros 10% ocorreram pelo sistema postal. Outros 2% eram em dinheiro ou por transmissão pessoal.

1.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA: QUAIS FATORES ESTÃO ASSOCIADOS AO ACESSO?

O principal objetivo desta seção é investigar em nível mais amplo os fatores que foram usados, em um contexto de políticas, para abordar as questões de acesso, e examinar o escopo para extensão dessas opções e ampliação das políticas de favorecimento de acesso. Analisamos as associações ou correlações entre uma série de medidas de acesso e parâmetros econômicos selecionados como importantes para as políticas, por meio da criação de freqüências cruzadas[41] e, em seguida, por análise de regressão. As medidas de acesso financeiro usadas são agrupadas nas mesmas quatro categorias amplas já descritas: utilização de uma instituição financeira formal, acesso a serviços de depósito e poupança, acesso a empréstimos e acesso a serviços de pagamento.

Portanto, é dedicada atenção especial a três questões específicas. A primeira é o *local* e a associação entre a localização dos entrevistados e a disponibilidade de serviços financeiros. As medidas de acesso locacionais têm sido o meio primário pelo qual o governo vem tentando monitorar e abordar falhas de acesso, conforme discutido na Seção 2. Uma característica central das políticas governamentais para expansão do acesso tem sido a tentativa de colocar uma instituição financeira ou ponto de serviço em cada município. O local pode ser interpretado em dois níveis; primeiro, a *região do país*; e segundo, as *características microeconômicas do bairro e da moradia do entrevistado*. Consideramos que pode haver microdiferenças significativas em "local" em uma região, estado ou mesmo município, que poderia ter bolsões de pobreza em áreas amplamente prósperas, ou, inversamente, pessoas afluentes podem morar em municípios de baixa renda. Exploramos a associação entre o acesso e as duas definições de local.

Em segundo lugar, analisamos a função dos diferentes *tipos de instituições financeiras* na prestação de serviços. Existem pressupostos de que, devido a falhas dos mercados financeiros, há uma necessidade de função pública na prestação de serviços financeiros, e que os bancos públicos têm uma função importante como

41. As diferenças nas distribuições de variáveis entre os parâmetros examinados (regiões, instituições, categorias socioeconômicas etc.) são testadas quanto à significância utilizando testes qui-quadrado de independência. As estatísticas reportadas aqui, exceto conforme observado, são significantes em nível de 1%. Resultados detalhados estão disponíveis nos documentos de referência. Os resultados apresentados aqui são apenas resumos; documentos de referência mais detalhados estão disponíveis.

fornecedores desses serviços. Conforme mostramos na Seção 1.3, os bancos públicos e privados com freqüência se comportam de forma semelhante e, para alguns segmentos da população, são amplamente substituíveis em serviços. Tentamos investigar adicionalmente a função das instituições financeiras públicas para ver se atendem melhor às necessidades dos segmentos de baixa renda da sociedade.

Terceiro, dedicamos atenção especial à *função das informações* na prestação de serviços financeiros. Uma das principais razões para o acesso limitado a esses serviços para a população de baixa renda é a enorme dificuldade para se coletar informações sobre essa população — o problema das informações assimétricas. Portanto, investigamos em que extensão as *alternativas para informação* sobre a capacidade financeira para obter crédito, como renda, riqueza ou a posse de garantias, podem influenciar decisões quanto à prestação de serviços financeiros. Se houver assimetrias significativas na disponibilidade de informações, elas poderiam ser exemplificadas pela importância dessas variáveis de alternativas para informação sobre a capacidade financeira para obter crédito. A implicação para políticas seria aperfeiçoar as informações gerais sobre a capacidade para obter crédito e também abordar as tendências específicas observadas.

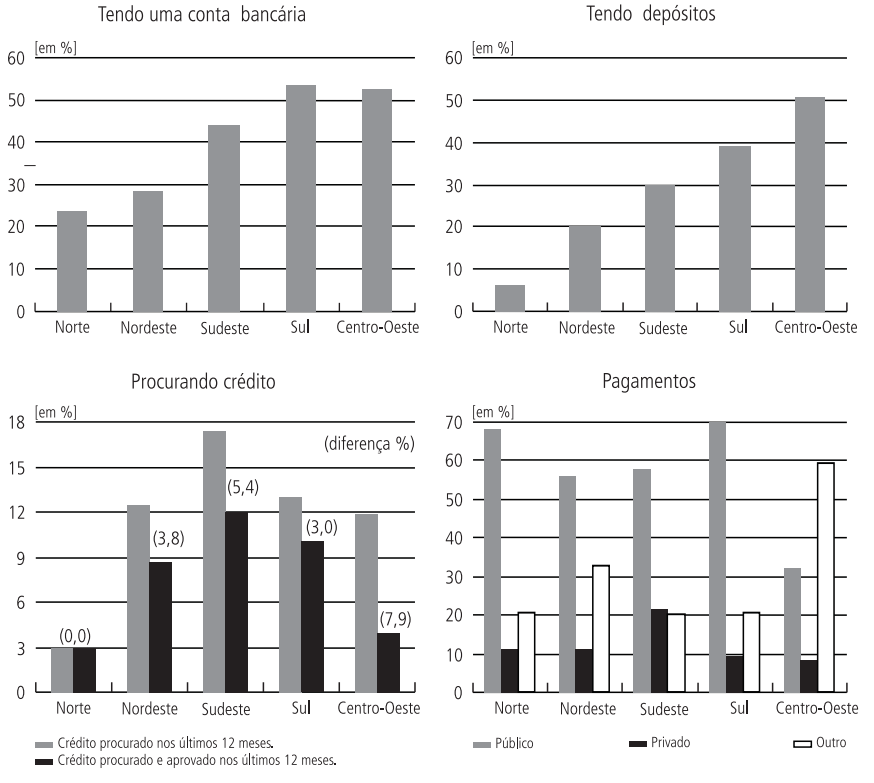
1.5.1 O Impacto do Local sobre o Acesso Financeiro

Local em termos de regiões do país

Há uma variação clara em uma série de indicadores de acesso financeiro entre regiões, que indicam ser o Norte e algumas vezes o Nordeste do país mais limitados em acesso que as regiões Centro-Oeste ou Sul (Gráfico 1.8 e Tabela A.1.8 do Apêndice).[42] Em termos de uso de uma instituição financeira formal, por exemplo, a maioria dos entrevistados no Norte (75%) e no Nordeste (71%) não tinha conta bancária; em contraste, cerca de metade das pessoas no Sul (55%) e no Sudeste (45%) tinha conta em banco. A maioria das pessoas no Nordeste (70%) utilizou correspondentes bancários como instituição financeira primária, enquanto no Sudeste metade das pessoas utilizava bancos ou suas agências como instituição financeira primária. Somente 6% dos entrevistados que moravam no Norte tinham depósitos em conta, em contraste com mais de 1/3 de indivíduos que morava no Sul (37,5%). Além disso, 97% das pessoas no Norte não solicitaram empréstimos, em comparação com 83% no Sudeste. Em relação aos pagamentos, somente 18% das pessoas no Nordeste e 16% no Norte tinham um cartão de débito, em contraste

42. As diferenças citadas nesta seção baseiam-se nos resultados dos testes qui-quadrado de independência de distribuições (consulte o Anexo 1.2: Nota Técnica sobre Estimativas) e são significativas aos níveis de 1% ou 5%. Os resultados com as estatísticas de testes correspondentes são detalhados nas Tabelas A.1.8-A.1.14 do Apêndice.

GRÁFICO 1.8
INFLUÊNCIA DO LOCAL NO ACESSO FINANCEIRO



Fonte: Banco Mundial (2002*d*). Dados do PIB fornecidos pelo IBGE.

com 40% no Sul e 44% no Centro-Oeste.[43] Somente 2% dos entrevistados que moravam na região Norte usavam serviços de transferência ou depósitos diretos para fazer pagamentos, enquanto 15% dos que moravam na região Sudeste usavam o mesmo método para pagamentos.

Local em termos de microrregiões: bairros e áreas em uma cidade

As diferenças no acesso também podem ser fortes dentro de uma região, em bairros individuais (Tabela A.1.9 do Apêndice). Há distinção no *acesso a uma instituição financeira*, por exemplo, entre pessoas que moram em áreas legalizadas e moradores de áreas ilegais. Entre as primeiras, 45% eram correntistas, em contraste com

43. Para cartões de crédito, também há diferenças nas proporções, que são significativas porém mais fracas.

apenas 37% nas últimas. De forma semelhante, com relação ao tipo de moradia, somente 34% das pessoas que viviam em barracos construídos informalmente ou em quartos tinham uma conta em banco, em contraste com quase a metade (45%) das pessoas que viviam em casas ou apartamentos regularizados. Além disso, somente 13% dos indivíduos com casas com menos de 0,5 cômodo por pessoa tinham contas em banco, em comparação com mais da metade dos que moravam em casas com mais de dois cômodos por pessoa. É interessante observar que mais da metade dos entrevistados (59%) que moravam em barracos ou quartos usava principalmente correspondentes bancários, enquanto 47% dos que moravam em casas ou apartamentos usavam principalmente instituições bancárias. Novamente, observamos o mesmo padrão quando analisamos o número de cômodos por pessoa na casa. Quase 2/3 (56%) dos indivíduos que moravam em casas com mais de dois cômodos por pessoa usavam principalmente bancos, enquanto mais de 2/3 dos que moravam em casas com menos de 0,5 cômodo por pessoa (64%) usavam correspondentes bancários.

Os resultados são semelhantes quando analisamos o acesso a *recursos de depósito*: 30% dos indivíduos que moravam em uma residência permanente exclusiva tinham saldos em depósitos, em comparação a apenas 19% dos indivíduos que viviam em moradias coletivas.[44] Quarenta e um por cento dos que viviam em residência com mais de dois cômodos por pessoa *tinham saldos em depósitos*, em contraste com apenas 7% dos que moravam em residência com menos de 0,5 cômodo por pessoa. Quando se analisa o *crédito*, 83% dos entrevistados que moravam em residências com mais de dois cômodos por pessoa *não solicitaram empréstimos*, comparado a 94% dos que moravam em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa. Trinta e quatro por cento das pessoas que moravam em uma residência com mais de dois cômodos por pessoa *tinham um cartão de débito*, enquanto somente 5% das que moravam em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa tinham um cartão de débito. As diferenças nas proporções para cartões de crédito também são significativas. Por fim, mais pessoas usavam dinheiro para *pagamentos* nas áreas ilegais (84%) do que em áreas legalizadas (75%), enquanto a quantidade de pessoas que usavam cartões de débito ou crédito e transferências ou depósitos diretos era maior nas áreas legalizadas. As observações são semelhantes quando comparamos os entrevistados que moravam em casas e apartamentos com os que moravam em barracos ou quartos.

44. Definidos nesse caso como dinheiro em uma caderneta de poupança, em conta corrente ou em conta de depósito a prazo. Uma definição genérica de depósitos resultou em dados semelhantes; 52% das pessoas que moravam em uma residência com mais de dois cômodos por pessoa não tinham depósitos; em contraste, 90% das pessoas em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa não tinham depósitos.

Há uma sugestão implícita de política significativa. Embora haja realmente diferenças na disponibilidade de serviços financeiros entre as regiões do país, estabelecer instituições financeiras em cada região ou município não é uma condição *suficiente* para ampliação do acesso. Também podem existir importantes diferenças entre bairros e comarcas de um município, região ou estado. Mesmo que haja uma instituição financeira presente em um determinado local, seus clientes tendem a ser pessoas mais afluentes. Por outro lado, as áreas que se beneficiam de redes de instituições financeiras mais numerosas ainda podem ter bolsões de atendimento insuficiente. *A implicação é que as intervenções direcionadas a microrregiões e a grupos específicos em regiões podem ser um complemento importante para políticas regionais amplas, a fim de promover o acesso a serviços financeiros*.

1.5.2 A Função de Diferentes Instituições e o Acesso Financeiro

A questão examinada a seguir refere-se à função das instituições financeiras *públicas e privadas* como veículos de acesso. Os bancos públicos do Brasil têm sido considerados veículos importantes para extensão do alcance para as comunidades pouco atendidas e os pressupostos dessa função são as *falhas ou imperfeições de mercado*, que tornam muito dispendioso ou muito caro para os bancos privados fornecerem empréstimos para determinadas comunidades. Esta seção investiga as diferenças em resultados para bancos públicos e privados em termos da prestação de várias formas de serviços financeiros, e entre grupos de pessoas com diferentes características socioeconômicas. As principais conclusões são:

a) A utilização dos bancos públicos e privados por indivíduos depende do tipo de serviço financeiro procurado. Há diferenças significativas entre os diversos tipos de serviço.

b) Quando se tenta agrupar indivíduos com base em quem pode ser mais ou menos destituído — por exemplo, pessoas em regiões de baixa renda em comparação com aquelas em regiões mais afluentes; pessoas em bairros ou residências pobres, em comparação com aquelas em bairros mais afluentes ou residências melhores; pessoas com renda mais alta ou maior nível educacional em comparação com aquelas com renda ou escolaridade mais baixas —, há resultados significativos em que grupos desprivilegiados utilizam mais os recursos de bancos públicos. Contudo, também há casos em que ocorre o inverso e muitos casos em que não há associações claras entre as pessoas menos afluentes e os bancos públicos.

c) Em seguida, quando se analisam diferentes medidas de acesso e se considera primeiro *o acesso geral a instituições financeiras*, os grupos desprivilegiados *demonstram* uma tendência proporcional a utilizar mais as instituições financeiras

públicas. Contudo, os resultados são influenciados significativamente por pontos-de-venda correspondentes. Tanto os desprivilegiados como os afluentes aumentam sua utilização de instituições públicas quando os pontos-de-venda correspondentes são considerados.[45]

d) Em segundo lugar, para a maioria das pessoas que buscavam serviços de depósito ou crédito, há uma preferência geral por bancos privados.

e) No caso de serviços de *depósito*, os resultados de testes mostram que há diferenças significativas entre a utilização de bancos públicos e privados e características locais e pessoais, e que os grupos menos afluentes tendem a utilizar menos os recursos de depósitos *tanto* públicos *como* privados.

f) Quanto aos recursos de *crédito*, os testes de diferenças são em grande parte não-significativos. Novamente, uma inspeção das freqüências sugere que a associação de indivíduos desfavorecidos com os bancos públicos não é clara.

g) Para serviços de *pagamentos*, em contraste, há uma preferência clara para bancos públicos, pois eles são definidos como incluindo os pontos-de-venda correspondentes conhecidos como casas lotéricas. Em todos os casos, as proporções de usuários são maiores para bancos públicos do que para bancos privados.

h) Grande parte da preferência por bancos públicos pode ser atribuída aos serviços fornecidos pelos pontos-de-venda correspondentes das casas lotéricas da CEF. Na época da pesquisa, a CEF tinha uma vantagem clara na prestação desses serviços. Se os pontos-de-venda correspondentes de prestadores de serviços privados, especialmente os pontos-de-venda postais do Banco Bradesco, também conseguem concorrer nesse mercado, a vantagem pode não se sustentar. Uma implicação é que as políticas adotadas para estimular os pontos-de-venda correspondentes serão muito importantes para expandir o acesso e estimular a concorrência na prestação de serviços para as pessoas pouco atendidas.

i) Também há um uso claramente maior de *fundos de previdência* públicos, em comparação com os privados, novamente pelos segmentos com renda mais baixa e também pelos mais afluentes.

j) Quando se analisa o financiamento *imobiliário*, os bancos públicos dominam a prestação de serviços, embora sejam usados de forma mais abrangente pelos segmentos mais afluentes.

45. Para analisar o *acesso geral a instituições financeiras formais*, duas medidas separadas de acesso a bancos públicos *versus* bancos privados foram consideradas. Na primeira, uma definição ampla, incluímos os pontos-de-venda de correspondentes bancários (casas lotéricas com serviços bancários para os bancos públicos e correios com serviços bancários para os bancos privados). Na alternativa, uma definição restrita, os pontos-de-venda correspondentes não foram incluídos. Os resultados revelaram-se muito sensíveis a essas definições alternativas.

Ao examinar o *acesso geral a uma instituição financeira* (nossa primeira medida de acesso) e comparar regiões, *incluindo* correspondentes, observa-se que 84% dos indivíduos no Norte utilizavam principalmente bancos públicos, em comparação com aproximadamente 2/3 dos indivíduos no Sudeste; *sem* os correspondentes, metade das pessoas do Norte continua a usar os bancos públicos, mas no Sudeste os usuários de bancos públicos se reduzem para cerca de 38%. As duas diferenças são significativas e sugerem que muitas pessoas utilizavam serviços bancários públicos devido às casas lotéricas (Tabela A.1.10 do Apêndice). De forma semelhante, quando se analisam as *microrregiões*, incluindo os correspondentes, constata-se que 81% das pessoas em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa utilizavam principalmente os bancos públicos, em comparação com 61% dos indivíduos em residências com mais de dois cômodos por pessoa. Porém, com a definição estrita, somente 48% das pessoas em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa utilizavam bancos públicos, e somente 36% dos indivíduos em residências com mais de dois cômodos por pessoa. As duas diferenças são significativas (ver Tabela A.1.10 do Apêndice).

Com referência às características individuais, incluindo o *gênero*, as mulheres apresentam menor probabilidade de usar os bancos privados que os homens. Contudo, usando a definição restrita de bancos públicos e privados, a maioria de homens e mulheres usava principalmente bancos privados. Com a inclusão dos pontos-de-venda correspondentes, tanto mulheres como homens utilizavam principalmente bancos públicos. Em termos de *renda*, somente 36% das pessoas com renda no quintil mais alto usavam bancos públicos, em oposição a 49% dos indivíduos no quintil mais baixo. Novamente, com a definição mais ampla, o uso nos dois grupos aumenta notavelmente para quase a metade no quintil superior (51%) e 78% no quintil inferior. Quando se analisa a *riqueza*, metade das pessoas sem garantias usou os bancos públicos, em comparação com apenas 40% daquelas com garantias. Quando os correspondentes bancários são incluídos, a maioria das pessoas com ou sem garantias usou bancos públicos. Resultados semelhantes são obtidos quando se analisam a escolaridade e as pessoas empregadas ou desempregadas.

A próxima série de medidas descreve o acesso a serviços de *depósitos, pagamentos e crédito* (consulte a Tabela A.1.11do Apêndice). Com relação a serviços de depósito e empréstimos, os pontos-de-venda correspondentes, até recentemente, não costumavam oferecê-los.[46] Quanto aos *pagamentos*, os pontos-de-venda de bancos públicos e as casas lotéricas são incluídos no mesmo grupo. Como se poderia esperar, os *serviços de pagamentos* são dominados pelo setor público (definido como incluindo as casas

46. Uma resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) — Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003 — ampliou o escopo dos serviços oferecidos pelos correspondentes bancários.

lotéricas) e essa preferência é verdadeira para todos os grupos sociais. Alguns indicadores também sugerem que os bancos públicos podem ser mais orientados para a população pouco atendida — 62% das pessoas em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa preferiram bancos públicos para pagamentos, em comparação com 55% daquelas com mais de dois cômodos por pessoa; de forma semelhante, 68% das pessoas no Norte usaram pontos de pagamento públicos, em comparação com 34% e 58% no Centro-Oeste e no Sudeste, talvez mais claramente, 58% das pessoas com escolaridade inferior à primária usaram os pontos de pagamento públicos, enquanto 11% usaram os bancos privados em comparação com 41% daqueles com escolaridade superior à secundária para pontos de pagamento públicos e 38% para privados.

Quanto aos *depósitos*, o padrão geral em contraste com os serviços de pagamentos é *de preferência por bancos privados* para pessoas em cada categoria geográfica ou socioeconômica. Ao analisar comparações entre os grupos mais e menos privilegiados de pessoas, de acordo com vários critérios, uma primeira observação é que as pessoas mais afluentes têm proporcionalmente depósitos maiores em instituições *tanto* públicas *como* privadas do que as pessoas menos afluentes. Por exemplo, 18% dos indivíduos que moravam em residências com mais de dois cômodos por pessoa tinham depósitos no setor público e 28% tinham depósitos no setor privado; em contraste, apenas 3% das pessoas que moravam em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa tinham depósitos no setor público e 6% tinham depósitos no setor privado. De forma semelhante, os homens tinham mais depósitos em bancos tanto no setor público como no setor privado, em comparação com as mulheres. Dezessete por cento dos homens tinham depósitos no setor público e 22% no setor privado, enquanto 11% das mulheres tinham depósitos no setor público e 15% no setor privado. As diferenças são grandes com relação a renda e escolaridade. Somente 7% das pessoas com baixa renda tinham depósitos no setor público e 6% tinham depósitos no setor privado; em contraste, 25% dos indivíduos com alta renda tinham depósitos no setor público e 42% no setor privado. De forma semelhante, os indivíduos com alto nível de escolaridade tinham mais depósitos nos setores público e privado do que os indivíduos com escolaridade baixa.

As pessoas desfavorecidas utilizam proporcionalmente mais os bancos públicos para depósitos? Essa hipótese retorna resultados mistos. As pessoas no quintil de renda inferior têm marginalmente mais depósitos (7%) em comparação com 6% em bancos privados, enquanto as pessoas no quintil superior têm 25% de seus depósitos no setor público em comparação com 42% no setor privado. As pessoas no Nordeste têm proporcionalmente mais depósitos em bancos públicos que em privados (10% *versus* 7%), em comparação com 11% de públicos e 22% de privados no Sudeste. Em contraste, as pessoas que moram em áreas ilegais, ou em barracos ou

quartos em vez de casas ou apartamentos regulares, têm proporcionalmente mais depósitos em bancos privados. De forma semelhante, aquelas com níveis de escolaridade mais baixos e sem garantias também utilizam mais os bancos privados, em comparação com os bancos públicos. Esses resultados, que apresentam diferenças estatisticamente significativas são, à primeira vista, surpreendentes, considerando as cadernetas de poupança dominadas pela CEF, mas podem ser explicados pela alta proporção de pessoas com contas correntes que utilizam os serviços dos bancos privados.[47]

Examinando os recursos de *crédito*, observa-se que a situação dos bancos públicos permanece imprecisa (Tabela A.1.11 do Apêndice). Nesse caso, as diferenças em proporções geralmente não são significativas e, novamente, sugerem que os menos privilegiados têm menos acesso a *serviços financeiros públicos e privados*, e não há uma tendência geral para que os desfavorecidos utilizem proporcionalmente mais os bancos públicos. Um resultado significativo foi obtido com relação à variável microlocal sobre a natureza da habitação: quase 1/3 dos indivíduos que moravam em uma casa ou apartamento recebeu crédito de bancos privados e 26% receberam crédito de bancos públicos, enquanto 48% dos indivíduos que moravam em barracos ou quartos receberam crédito de bancos privados e somente 6% deles receberam crédito de instituições públicas. Outra diferença significativa é a proporção de pessoas que possuíam garantias, na forma de carro ou casa, contra as que não possuíam garantias. Vinte e seis por cento das que possuíam garantias receberam crédito de bancos públicos e 33% receberam crédito de bancos privados; em contraste, somente 8% dos indivíduos que não possuíam garantias receberam crédito de bancos públicos e 28% receberam crédito de bancos privados. Nos dois casos, os grupos menos privilegiados tinham acesso distintamente mais baixo tanto para bancos públicos como para privados, com um maior uso dos bancos privados.

Uma quinta variável usada para diferenciar serviços financeiros públicos de privados foram as contribuições voluntárias aos fundos de previdência públicos e privados. Os resultados altamente significativos mostram diferenças claras entre as contribuições em termos de local e também de características individuais e aqui, como no caso de serviços de pagamento, tanto os afluentes como os grupos desfavorecidos utilizam mais os fundos de previdência públicos. Onze por cento das pessoas com alto nível de escolaridade haviam contribuído para fundos de previdência públicos e 10% para fundos de previdência privados, enquanto somente 3% dos indivíduos com pouca escolaridade contribuíram para fundos públicos e 1% contribuiu para fundos privados. A mesma relação existe entre o nível de renda e a contribuição para fundos públicos ou privados. Em termos de emprego, 22% dos empregadores haviam contribuído para fundos de previdência públicos e 11% para fundos de previdência

47. Isso é confirmado por dados discutidos na Parte 3 deste estudo.

privados, enquanto somente 3% dos empregados sem carteira assinada contribuíram para fundos públicos e 2% para fundos privados. Isso leva a refletir que os incentivos para contribuir para fundos de previdência particulares sob outro sustentáculo (*previdência complementar*) não precisam igualar as contribuições dos empregadores e, portanto, os incentivos para esse tipo de poupança são limitados.

A última variável analisada foi o uso de crédito de bancos públicos em comparação com bancos privados para compra de residências. A grande maioria das pessoas *em todas as regiões geográficas* usou suas economias para financiar a compra de residências — enquanto no Norte 70% dos entrevistados usaram suas economias, 10% usaram crédito de bancos públicos e 10% crédito de bancos privados, no Sudeste 56% usaram economias, 22% usaram crédito de bancos públicos e 11% crédito de bancos privados. Quando se analisam as microdefinições de local, nota-se que 13% dos que moram em residências com mais de dois cômodos por pessoa usaram crédito de bancos públicos, em contraste com nenhum dos que moram em residências com menos de 0,5 cômodo por pessoa. Quanto à *renda*, quase metade dos entrevistados com baixa renda (49%) financiou a compra de moradia com economias, 5% usaram crédito de bancos públicos e 7% de bancos privados, enquanto 39% dos entrevistados com alta renda financiaram a compra de moradia com poupança e 18% usaram crédito de instituições públicas. Enquanto 12% dos entrevistados com baixo nível de *escolaridade* usaram crédito de bancos públicos para adquirir moradia, 16% com alto nível de escolaridade usaram essas instituições. Todos esses resultados, que são estatisticamente significativos, parecem indicar perversamente um acesso mais fácil ao crédito de bancos públicos pelos grupos sociais *mais* afluentes (que pode refletir maior capacidade econômica para reembolsar).

1.5.3 A Função das Características dos Entrevistados e o Acesso Financeiro

Conforme foi discutido, o acesso ao crédito vai depender das informações disponíveis sobre o cliente, devido ao impacto sobre os riscos e, em conseqüência, sobre os custos. A obtenção dessas informações pode ter importância especial em ambientes onde a *capacidade de exigir o pagamento* pode ser reduzida, primeiro, por causa dos recursos limitados do cliente e, segundo, devido à natureza das leis e da prática existentes com relação à recuperação de dívidas ou a falências. Na ausência de informações completas, especialmente sobre pessoas com menor renda e histórico de crédito limitado, as instituições tendem a procurar *alternativas de informações* sobre capacidade financeira para obter crédito. Essas variáveis alternativas podem incluir informações sobre fluxos de caixa (renda), que poderiam manter os empréstimos, ou bens (riqueza), que poderiam ajudar em sua recuperação. Aparentemente, os bancos também exigem essas informações para abertura de contas, para manutenção das contas, ou mesmo para

aceitar um depósito. Outras características semelhantes poderiam incluir posição na família (chefes *versus* dependentes), gênero (masculino *versus* feminino) ou características de emprego.

CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS, INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS E ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS

Para a maioria das medidas de acesso financeiro, praticamente todas as características socioeconômicas incluídas na análise se revelam discriminadores altamente significativos na determinação do acesso a serviços financeiros. Dentre elas, destacam-se as características referentes a renda, riqueza (posse de garantias) e escolaridade. A maioria das variáveis relacionadas a características de emprego também é altamente significativa. Para algumas medidas, o gênero e a posição na família também são relevantes (consulte a Tabela A.1.13 do Apêndice).

Renda — Em termos de *acesso a contas bancárias*, somente 15% das pessoas com renda no quintil inferior tinham conta em banco, em contraste com 64% dos entrevistados no quintil superior. Quanto aos *depósitos*, somente 9% das pessoas com renda no quintil inferior tinham dinheiro em uma *caderneta de poupança, conta corrente ou conta de depósito a prazo*, em contraste com 47% das pessoas no quintil superior. Usando outra medida de depósitos, 84% das pessoas no quintil inferior não tinham *depósitos*, em contraste com somente 32% no quintil superior. A renda também é importante para determinar o acesso a crédito e a empréstimos. Noventa e dois por cento dos entrevistados no quintil inferior não solicitaram *crédito*, em comparação com 74% no quintil superior. Porém, as diferenças nas origens do crédito não são muito significativas entre os quintis de distribuição de renda. Somente 5% das pessoas com baixa renda *tinham um cartão de débito*, em contraste com 40% das pessoas com alta renda. De forma semelhante, somente 7% das pessoas com baixa renda *tinham um cartão de crédito*, em contraste com 34% das pessoas com alta renda.

Escolaridade — Também é um determinante muito importante para o *acesso às instituições financeiras*. Entre as diferenças significativas, somente 28% das pessoas com *escolaridade inferior ao nível primário* tinham conta em banco, enquanto 84% dos entrevistados que tinham *escolaridade superior ao nível médio* tinham conta em banco. Quando comparamos o *acesso a bancos públicos e privados*, a maioria dos entrevistados com escolaridade baixa usou principalmente *bancos públicos* (incluindo os correspondentes), enquanto 59% das pessoas com curso superior usaram principalmente *bancos privados* (incluindo os correspondentes). Somente 19% das pessoas com escolaridade baixa tinham dinheiro em uma *conta de poupança, conta corrente ou conta de depósito a prazo*, em comparação com 64% das pessoas com maior nível de escolaridade. Somente 25% dos entrevistados com nível mais alto de escolaridade não tinham *depósitos*, em contraste com 78% dos entrevistados com escolaridade baixa. Dez por cento das pessoas com escolaridade baixa *solicitaram e receberam empréstimos* em comparação com 23% dos entrevistados com curso superior. Quase a metade dos entrevistados com

escolaridade alta (48%) contra somente 9% com escolaridade baixa *tinha um cartão de crédito*.

Riqueza (garantias) — Quase a metade dos entrevistados que possuíam *garantias* (45%) *tinha conta em banco*, contra somente 35% das pessoas sem garantias. As garantias também são importantes para o padrão de *depósitos e poupança*, mas não tão importantes como a renda ou a escolaridade. Contudo, possuir garantias é a única característica que faz uma diferença significativa para as *origens de crédito*.

Emprego (ter trabalho) — Mais da metade das pessoas que *trabalharam* no mês anterior (55%) *tinha conta em banco*, em contraste com apenas 30% das pessoas que *não trabalharam* no mês anterior. Trinta e oito por cento dos indivíduos que trabalharam no mês anterior tinham dinheiro em uma *caderneta de poupança, conta corrente ou conta de depósito a prazo*, em contraste com somente 19% das pessoas que não trabalharam. Treze por cento dos entrevistados que trabalharam no mês anterior *solicitaram e receberam crédito*, enquanto somente 8% das pessoas que não trabalharam estavam na mesma situação. Trinta e quatro por cento dos entrevistados que trabalharam no mês anterior *tinham um cartão de débito*, em contraste com somente metade (17%) das pessoas que não trabalharam no mês anterior. A diferença é muito significativa. O mesmo padrão ocorre com a posse de um cartão de crédito.

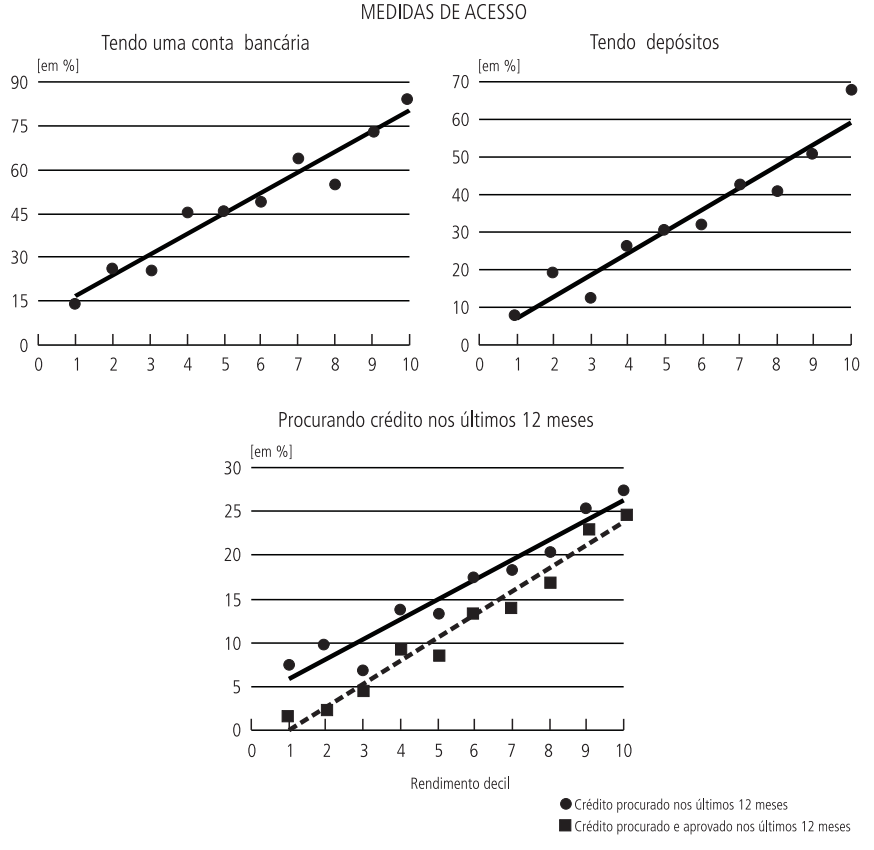
Emprego (ter carteira assinada) — Sessenta e oito por cento dos empregados com carteira assinada tinham conta em banco, em contraste com apenas 44% dos empregados sem carteira assinada. Quarenta e sete por cento dos empregados com carteira assinada tinham dinheiro em uma caderneta de poupança, conta corrente ou conta de depósito a prazo, enquanto somente 26% dos empregados sem carteira assinada tinham dinheiro em uma dessas contas.

Gênero e posição na família — Metade dos homens tinha conta em banco, em comparação com 1/3 das mulheres. Cinquenta por cento dos chefes de família tinha conta em banco, enquanto somente 37% dos dependentes tinham conta. A metade dos homens usava os bancos como instituição financeira primária, enquanto 53% das mulheres usavam correspondentes bancários. Trinta e quatro por cento dos homens tinham dinheiro em uma caderneta de poupança, conta corrente ou conta de depósito a prazo, em comparação com 23% das mulheres. Mas o gênero não é um bom determinante para o comportamento de crédito e financiamento. Também há diferenças significativas entre mulheres e homens quanto à posse de cartões de crédito e cartões de débito.

Qual a importância desses fatores para a obtenção de serviços financeiros no Brasil? Os resultados mencionados no boxe revelam que as informações sobre essas características são muito importantes para determinar o acesso a serviços financeiros. A característica mais importante é a renda do entrevistado, que tem uma relação positiva forte com o acesso a diversos serviços financeiros (Gráfico 1.9),

GRÁFICO 1.9

A FUNÇÃO DA RENDA EM DIFERENTES MEDIDAS DO ACESSO FINANCEIRO



Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

incluindo contas correntes e serviços de depósito e crédito. Na verdade, em termos de crédito, à medida que os níveis de renda aumentam, a proporção de solicitações de crédito recusadas diminui. Linhas de tendência simples ajustadas à renda e a solicitações e aceitações de crédito tendem a convergir à medida que a renda aumenta. Os níveis de renda aparentam se associar positivamente em especial com o uso dos bancos privados, para serviços de depósito e pagamentos, pois seu uso aumenta mais que proporcionalmente com os aumentos de renda, enquanto o uso de bancos públicos diminui.

1.6 DETERMINANTES DO ACESSO: UMA INVESTIGAÇÃO ECONOMÉTRICA

Na Seção 1.5, analisamos os vínculos entre acesso financeiro e *localização* (considerando as regiões do país e também os bairros ou áreas), as *instituições* (primariamente, bancos públicos e privados) e uma série de *características individuais*. Após estimativas das freqüências cruzadas entre essas variáveis, examinamos a extensão em que as diferenças nas freqüências eram significativas. Contudo, isso não permitiu que avaliássemos a importância *relativa* dos diferentes fatores que afetam o acesso. Esta seção discute o impacto desses fatores com base em análise de regressão.[48] Uma série de regressões foi realizada, começando com variáveis de explicação local e depois acrescentando variáveis sobre características individuais.

1.6.1 Determinantes do Acesso a Serviços Financeiros

Com a utilização de uma série de medidas de acesso diferentes e diversas variáveis explanatórias relacionadas ao local e também a características individuais, *o resultado mais significativo a emergir foi a importância da renda, acima da maioria dos outros parâmetros, como determinante do acesso* (Tabela 1.14).[49] Diretamente relacionada está a importância da escolaridade e, para acesso a crédito, de riqueza ou garantias. Embora a região geográfica, usada isoladamente, seja uma variável explanatória significativa, sua importância diminui consideravelmente quando a renda é acrescentada à equação. Portanto, por exemplo, usando a *probabilidade de ter uma*

48. Consulte as tabelas do Apêndice para obter um resumo dos resultados. Os métodos de estimativa usados são detalhados no Anexo 1.2 (Nota técnica sobre Estimativas). As variáveis explanatórias selecionadas são aquelas que demonstraram apresentar diferenças significativas entre grupos na análise da seção anterior (testes qui-quadrado de independência). Os modelos *probit* foram usados para variáveis independentes binárias, enquanto modelos *logit* multinomiais foram usados para variáveis independentes multivariadas. É necessário ter o cuidado habitual ao interpretar os resultados, considerando que, embora conclusões significativas possam ajudar a *prever* alguns tipos de acesso, esses resultados não implicam causalidade.

49. Uma análise detalhada dos parâmetros que explicam o acesso também foi realizada usando dados de uma pesquisa de domicílios realizada no Brasil em 1997. Essa análise, que definia uma série de níveis de acesso, dependendo dos serviços incluídos, também obteve resultados bastante semelhantes [ver Mendonça (2002)].

TABELA 1.14
RESULTADOS ECONOMÉTRICOS: DETERMINANTES DO ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS — RESULTADOS SELECIONADOS

	Acesso institucional				Depósitos				Empréstimos e créditos		
	Possuir uma conta bancária	Instituição financeira primária			Ter saldos em depósitos	Ter depósitos em:			Solicitar empréstimos	Ter um cartão de débito	Ter um cartão de crédito
		Bancos	Correspondentes	Bancos públicos		Bancos públicos	Bancos privados	Outras instituições			
	Probit	*Logit* multinomial			*Probit*	*Logit* multinomial			*Probit*		
Região geográfica	0,04 (0,03)	0,26 (0,18)	0,16 (0,39)	–0,02 (0,14)	0,02 (0,11)	0,3 (0,00)	0,2 (0,08)	–0,6 (0,00)	0,01 (0,20)	0,02 (0,25)	–0,02 (0,15)
Sexo	–0,05 (0,19)	–0,27 (0,52)	–0,01 (0,97)	0,05 (0,13)	–0,08 (0,01)	–0,6 (0,01)	–0,4 (0,03)	–1,3 (0,02)		–0,05 (0,09)	
Idade	0,02 (0,35)				0,01 (0,46)				0,02 (0,08)	0,02 (0,35)	0,02 (0,17)
Posição na família	–0,07 (0,10)				0,03 (0,36)	0,3 (0,21)	0,00 (0,99)	1,8 (0,01)	0,02 (0,40)	0,01 (0,72)	
Área ilegal x legalizada	–0,03 (0,57)				–0,11 (0,38)	0,1 (0,75)	0,0 (0,94)	0,7 (0,49)			
Tipo de moradia[a]					–0,09 (0,01)				–0,01 (0,67)		
Tipo de construção[b]	–0,11 (0,04)	0,11 (0,86)	0,20 (0,74)	0,07 (0,09)	–0,04 (0,06)	–0,1 (0,84)	–0,20 (0,48)	–35,5 (0,0)			0,00 (0,93)
Número de cômodos por pessoa	–0,05 (0,00)	0,04 (0,85)	0,15 (0,45)	0,02 (0,11)	0,18 (0,01)	–0,1 (0,13)	–0,2 (0,00)	–0,5 (0,01)	–0,01 (0,44)	–0,02 (0,06)	0,00 (0,80)
Ter trabalho	–0,04 (0,80)	–1,12 (0,56)	–0,86 (0,66)	0,12 (0,34)	0,18 (0,18)	2,1 (0,02)	0,00 (0,99)	–0,5 (0,72)	–0,06 (0,20)	0,06 (0,54)	
Função no local de trabalho	–0,01 (0,62)	0,43 (0,18)	0,35 (0,27)	–0,02 (0,46)	–0,04 (0,05)	–0,3 (0,04)	–0,1 (0,32)	–0,1 (0,71)		0,02 (0,38)	–0,05 (0,39)
Tempo parcial ou integral	0,01 (0,79)	–1,06 (0,07)	–1,25 (0,03)	–0,04 (0,32)	–0,01 (0,72)	–0,3 (0,25)	0,00 (0,93)	–0,2 (0,69)			0,01 (0,64)

(continua)

(continuação)

	Acesso institucional				Depósitos				Empréstimos e créditos		
	Possuir uma conta bancária	Instituição financeira primária			Ter saldos em depósitos	Ter depósitos em:			Solicitar empréstimos	Ter um cartão de débito	Ter um cartão de crédito
		Bancos	Correspondentes	Bancos públicos		Bancos públicos	Bancos privados	Outras instituições			
	Probit	*Logit* multinomial		*Probit*	*Probit*	*Logit* multinomial			*Probit*		
Setor de atividade	–0,01 (0,62)	0,31 (0,31)	0,31 (0,30)	–0,01 (0,56)	–0,02 (0,29)	–0,2 (0,10)	0,0 (0,94)	0,2 (0,27)	0,01 (0,14)	–0,03 (0,01)	
Renda	0,11 (0,00)	0,48 (0,00)	0,17 (0,27)	–0,06 (0,00)	0,08 (0,00)	0,4 (0,00)	0,5 (0,00)	–0,1 (0,44)	0,04 (0,00)	0,09 (0,00)	0,08 (0,00)
Escolaridade	0,10 (0,00)	0,35 (0,02)	0,01 (0,94)	–0,05 (0,00)	0,08 (0,00)	0,4 (0,00)	0,4 (0,00)	0,00 (0,86)		0,05 (0,00)	0,06 (0,00)
Posse de garantias	–0,03 (0,50)	–0,12 (0,82)	0,05 (0,92)	0,01 (0,71)	0,01 (0,82)	0,1 (0,59)	0,0 (0,87)	–0,2 (0,76)	0,01 (0,61)	–0,04 (0,21)	–0,08 (0,01)
Número de observações	1.069	1.067		1.037	1.077	942			1.200	1.085	1.251

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

[a] Tipo de moradia refere-se a exclusiva, improvisada ou coletiva.

[b] Tipo de construção refere-se a casa ou apartamento, ou barraco ou quarto.

conta bancária como medida de acesso, a região geográfica, o número de cômodos por pessoa, o sexo e a idade são previsores significativos e até a renda, o nível educacional e a posse de garantias são incluídos. A renda e a escolaridade são muito significativas e, no primeiro grupo de variáveis explanatórias, somente a localização geográfica e o número de cômodos por pessoa continuam a ser significativos. Resultados semelhantes são obtidos se examinarmos a *probabilidade do uso de bancos como instituição financeira primária*. Nesse caso, depois da inclusão das características socioeconômicas, a importância da localização geográfica e mesmo das características de moradia desaparece.

Resultados amplamente semelhantes são obtidos quando se considera o acesso a serviços específicos. Ao analisar os *serviços de depósitos*, a probabilidade de ter dinheiro em uma caderneta de poupança, conta corrente ou conta de depósito a prazo está vinculada significativamente ao nível de renda, de escolaridade e a dois parâmetros de microlocalização. A localização geográfica só é importante até a inclusão dessas características socioeconômicas. No caso de *serviços de crédito*, a renda é a única variável independente que está relacionada de forma significativa com a probabilidade de solicitação de empréstimos. A renda e a escolaridade são muito importantes para prever a probabilidade de posse de um cartão de débito, e a renda, a escolaridade e a posse de garantias explicam a probabilidade de ter um cartão de crédito. A região geográfica não é um previsor importante.

1.6.2 Determinantes do Volume de Crédito Solicitado e Aprovado

As tentativas de avaliar os fatores que determinam os *volumes de crédito solicitado e aprovado* usando regressão linear ordinária mostram que a renda é a única variável explanatória significativa. As pessoas que possuem mais dinheiro solicitam mais crédito e recebem empréstimos maiores. Isso confirma os dados do Gráfico 1.9. As variáveis relacionadas à hipótese de que os indivíduos tentam nivelar o consumo ao longo de suas vidas (como idade, escolaridade e número de dependentes) não são significativas. Portanto, não há confirmação da hipótese de renda permanente nesses resultados (Tabela 1.15), que também enfatiza a importância da renda na determinação do acesso a serviços financeiros.

TABELA 1.15
RESULTADOS ECONOMÉTRICOS: DETERMINANTES DO VOLUME DE CRÉDITO SOLICITADO E APROVADO

	Valor solicitado para empréstimos	Valor aprovado para empréstimos
	Modelo linear	Modelo linear
Idade	–57.43 (0.53)	–21.83 (0.80)
Dobro da idade	16.87 (0.35)	5.70 (0.74)
Número de dependentes	17.41 (0.73)	63.36 (0.18)
Função no local de trabalho	–4.26 (0.90)	–21.06 (0.51)
Renda	45.73 (0.03)	39.50 (0.04)
Escolaridade	4.28 (0.88)	24.47 (0.37)
Posse de garantias	–81.41 (0.23)	–42.14 (0.51)
Número de observações	822	822

Fonte: Banco Mundial (2002*d*). Os valores –p estão entre parênteses.

1.6.3 Determinantes da Escolha da Instituição

A análise econométrica também sugere que o nível de renda e a escolaridade são explanadores significativos para a probabilidade de uso de bancos públicos como instituição financeira primária, em relação aos bancos privados. Um alto nível de escolaridade e renda *reduz* a probabilidade de usar principalmente os bancos públicos. Esses resultados são verdadeiros, independentemente de uma definição mais ampla ou mais restrita de bancos públicos (incluindo ou excluindo serviços correspondentes). Contudo, a probabilidade de *ter depósitos* no setor público ou no setor privado (em comparação com não ter depósitos), embora seja determinada positiva e significativamente pela renda, também é determinada significativamente por outras variáveis socioeconômicas e locacionais. Quando analisamos o *crédito*, observamos que somente a posse de garantias tem uma relação significativa com a probabilidade de recebimento de crédito de bancos públicos, mas não tem uma relação significativa com os bancos privados (Tabela 1.16).

A renda é a única variável que tem uma relação (positiva) significativa com a probabilidade de recebimento de crédito de bancos públicos. A renda e o setor de atividade dos entrevistados foram variáveis explanatórias significativas para a probabilidade de recebimento de crédito de outras fontes do governo para compra de moradia.

TABELA 1.16
RESULTADOS ECONOMÉTRICOS: PROBABILIDADE DE USO DE BANCOS PÚBLICOS PARA ACESSO, DEPÓSITOS E CRÉDITO

	Instituição financeira		Depósitos			Crédito	
	Bancos públicos	Bancos privados	Bancos públicos[a]	Bancos privados[a]	Outras	Bancos públicos[a]	Bancos privados[a]
	Probit		*Logit* multinomial				
Região geográfica	–0,03 (0,33)	–0,02 (0,14)	0,3 (0,00)	0,2 (0,08)	–0,6 (0,00)	–0,26 (0,26)	0,02 (0,90)
Sexo	0,05 (0,29)	0,05 (0,13)	–0,6 (0,01)	–0,4 (0,03)	–1,3 (0,02)		
Tipo de construção[b]	0,08 (0,23)	0,07 (0,09)	–0,1 (0,84)	–0,2 (0,48)	–35,5 (0,00)	–1,02 (0,24)	0,73 (0,11)
Número de cômodos por pessoa	0,02 (0,39)	0,02 (0,11)	–0,1 (0,13)	–0,2 (0,00)	–0,5 (0,01)		
Ter trabalho	0,06 (0,75)	0,12 (0,34)	2,1 (0,02)	0,0 (0,99)	–0,5 (0,72)		
Função no local de trabalho	–0,03 (0,35)	–0,02 (0,46)	–0,3 (0,04)	–0,1 (0,32)	–0,1 (0,71)		
Emprego em tempo parcial ou integral	0,00 (0,97)	–0,04 (0,32)	–0,3 (0,25)	0,0 (0,93)	–0,2 (0,69)		
Setor de atividade	–0,01 (0,73)	–0,01 (0,56)	–0,2 (0,10)	0,0 (0,94)	0,2 (0,27)		
Renda	–0,05 (0,00)	–0,06 (0,00)	0,4 (0,00)	0,5 (0,00)	–0,1 (0,44)		
Escolaridade	–0,01 (0,70)	–0,05 (0,00)	0,4 (0,00)	0,4 (0,00)	0,0 (0,86)		
Posse de garantias	0,01 (0,93)	0,01 (0,71)	0,1 (0,59)	0,0 (0,87)	–0,2 (0,76)	–1,28 (0,05)	–0,81 (0,09)
Idade						0,54 (0,01)	0,26 (0,10)
Posição na família			0,3 (0,21)	0,0 (0,99)	1,8 (0,01)		
Área ilegal x legalizada			0,1 (0,75)	0,0 (0,94)	0,7 (0,49)		
Tipo de moradia[c]							
Número de observações	450	1.037	942			203	

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

[a] A definição de bancos públicos incluiu casas lotéricas com serviços bancários e a definição de bancos privados incluiu agências de correios com serviços bancários.

[b] Tipo de construção refere-se a casa ou apartamento, ou barraco ou quarto.

[c] Tipo de moradia refere-se a exclusiva, improvisada ou coletiva.

TABELA 1.17
RESULTADOS ECONOMÉTRICOS: PROBABILIDADE DE USO DE BANCOS PÚBLICOS PARA COMPRA DE IMÓVEIS

	Crédito para imóveis		
	Bancos públicos	Bancos privados	Financiamento governamental
	Logit multinomial		
Região geográfica	0,0 (0,94)	0,3 (0,58)	0,00 (0,97)
Posição na família	0,1 (0,83)	1,2 (0,27)	–0,99 (0,30)
Setor de atividade	0,28 (0,03)	0,43 (0,04)	0,42 (0,02)
Renda	0,84 (0,01)	0,07 (0,76)	0,98 (0,00)
Número de observações	130		

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

1.7 RESUMO DAS CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS

1.7.1 Conclusões Gerais: Síntese das Conclusões quanto à Oferta e à Demanda

As seções anteriores analisaram primeiro os fatores associados à oferta de serviços financeiros, especialmente na forma de pontos-de-venda institucionais para esses serviços e, em seguida, os padrões de demanda e como essas demandas têm sido atendidas para os indivíduos nas áreas urbanas brasileiras. Ao associar e integrar os resultados, as principais conclusões são:

a) O acesso da população brasileira aos serviços financeiros tem sido dominado por bancos e a prestação de serviços bancários na forma de agências bancárias permaneceu amplamente inalterada na última década. O Brasil não é pouco atendido em termos de comparações internacionais.

b) Novas tendências importantes estão emergindo na forma de novos pontos-de-venda, como os correspondentes, que, conforme é indicado na pesquisa de usuários, influenciaram notavelmente e aumentaram o uso geral de serviços financeiros, tanto entre os mais afluentes como entre os setores de baixa renda da sociedade. O uso efetivo dos serviços bancários é consideravelmente maior do que o número de contas bancárias sugeriria.

c) Embora uma primeira análise da oferta de instituições financeiras aponte para diferenciais regionais amplos na prestação de serviços, eles são reduzidos consideravelmente quando corrigidos quanto a diferenciais no PIB regional e de acordo com o tamanho geográfico.

d) A pesquisa de comportamento financeiro individual também apóia a conclusão da importância do local para determinação do acesso, mas demonstra que o local em termos de microcaracterísticas de uma área ou bairro pode ter a mesma importância como discriminador de acesso.

e) A pesquisa confirma enfaticamente as conclusões da análise da oferta com relação à importância da renda, em nível *per capita*, e aponta também para a relevância de várias características socioeconômicas, como escolaridade e, para serviços de crédito, riqueza, na determinação do acesso financeiro.

f) A parcialidade de gênero parece estar presente em algumas medidas (acesso a uma instituição financeira e serviços de depósito) mas não em todas (a parcialidade de gênero não é significativa para o crédito).

g) A importância das características socioeconômicas para o acesso a serviços financeiros sugere que podem existir problemas de informação, ou de cumprimento, que fazem com que os emprestadores enfatizem essas informações.

h) Com relação às funções de instituições financeiras públicas e privadas, tanto a análise de oferta agregada como a pesquisa de usuários revelaram que há uma associação entre os grupos de renda mais baixa e os bancos públicos.

i) Contudo, a pesquisa de usuários também demonstrou que o uso de bancos públicos varia de acordo com o tipo de serviço. Assim, os bancos públicos são populares para serviços de pagamento (devido aos pontos-de-venda da CEF), para todos os grupos socioeconômicos, e também dominam o fornecimento de crédito habitacional, principalmente para os grupos mais afluentes. Para recebimento de depósitos e para crédito, tanto os grupos socioeconômicos privilegiados como os de renda mais baixa, amplamente medidos, têm alguma preferência por bancos privados e, com aumentos na renda, ambos aumentam seu uso proporcional de bancos privados.

j) Portanto, em muitas áreas, a pesquisa de usuários confirmaria as conclusões da análise de oferta, de que em muitos aspectos os bancos públicos e os privados são amplamente substituíveis.

1.7.2 Implicações para Orientação de Políticas

Quais são as implicações dessas conclusões, da perspectiva de orientações de políticas amplas a serem adotadas para abordar questões relacionadas ao acesso? A análise anterior sugere várias orientações temáticas que poderiam ajudar a direcionar as opções de políticas.

Um tema central e consistente que emergiu dessa análise é a importância dos fatores relacionados à renda para determinação do acesso. Uma dedução básica é que o acesso aumentará com políticas gerais orientadas para o crescimento porque uma distribuição financeira aperfeiçoada e o aprofundamento financeiro estão associados a crescimento. Embora seja claramente importante, essa conclusão não sugere medidas imediatas para que os elaboradores de políticas abordem questões de acesso. Como implicação para os elaboradores de políticas, é muito mais importante a conseqüência dessa conclusão: *se o acesso é influenciado pela renda de forma tão significativa, então políticas direcionadas que abordem especificamente os grupos de renda mais baixa provavelmente serão importantes* na abordagem do acesso. Na prática, o que isso implica? Que políticas como, por exemplo, contas básicas ou "essenciais", pacotes mínimos de serviços financeiros com preços econômicos, critérios especiais relacionados a requisitos de documentação para pessoas de baixa renda, ou produtos financeiros especiais projetados para pessoas de baixa renda poderiam ser importantes para aumentar o acesso.

Após a renda, o fator mais importante em termos de características individuais para o acesso é a escolaridade. Uma sugestão que poderia ser analisada em associação a essa conclusão é que *programas de educação e conscientização financeira podem ser importantes para as pessoas de baixa renda*, mesmo que as políticas educacionais gerais, e as políticas de aumento do crescimento gerais, estejam além do escopo do elaborador de políticas do setor financeiro.

São igualmente importantes as implicações da análise com relação à importância do local. A análise sugere que, embora o local seja um fator importante e considerando que alguns locais e regiões são aparentemente pouco atendidos, grande parte da diferença relacionada ao local pode ser atribuída a níveis de atividade econômica e baixa densidade populacional. Portanto, *as políticas que se baseiam principalmente na equalização geográfica dos serviços não têm probabilidade de ser eficazes para aumento do acesso*. Esse é um comentário significativo no contexto do Brasil, onde os principais esforços para expandir o acesso se concentram em garantir que haja pelo menos um ponto de serviço financeiro (agência, posto de serviço ou correspondente) em cada município. Essas políticas não podem garantir que os usuários de serviços financeiros nesses locais estejam realmente nos segmentos de renda mais baixa. Na verdade, as pessoas mais afluentes têm sempre mais probabilidade de ter êxito na obtenção de acesso.

Outra inferência importante com relação a *políticas locacionais* é que as regiões do país, ou mesmo os municípios, talvez não sejam os melhores pontos de foco para a expansão do acesso. Mais exatamente, o *local é definido em nível micro em*

termos de bairros, com a expansão do serviço direcionada para áreas ou partes de uma cidade onde características microeconômicas específicas (por exemplo, altas concentrações de habitações de baixa renda) devem ser abordadas.

Por fim, os fatores relacionados ao local, embora inicialmente sejam significativos na análise, perdem significação quando fatores socioeconômicos como renda e escolaridade são incluídos. Além disso, outras características socioeconômicas, como as variáveis relacionadas ao emprego, ao gênero e à função na família, também comprovaram ser significativas para a determinação de muitas medidas de acesso. Uma implicação disso é que esses fatores assumiram importância na ausência de *informações* diretas suficientes sobre o comportamento financeiro e a capacidade financeira para obter crédito dos indivíduos. A riqueza e as garantias também são importantes para determinar o acesso ao crédito, porque são uma garantia da recuperação do empréstimo. Essa conclusão também sugere que, na ausência de *mecanismos de cumprimento* adequados para reivindicações financeiras, esses fatores poderiam servir como indicadores de confiabilidade financeira. Portanto, as implicações são que *as políticas que podem expandir diretamente as informações de clientes expandiriam o acesso, como o compartilhamento de informações "positivas"* em algumas formas de registros de crédito. Da mesma forma, *os procedimentos que dinamizem o uso de cauções, garantias de crédito, falência ou recuperação* também ajudariam a expandir o acesso.

Quando analisamos o tipo de instituição financeira, considerando que há alguns serviços especializados nos quais os bancos públicos ou privados parecem dominar (por exemplo, bancos públicos para pagamentos ou habitação), a sugestão que emerge é que uma concorrência maior nesses serviços poderia parecer desejável. Por exemplo, atrair serviços privados para atuar em financiamento habitacional ou pagamentos (talvez mediante uma alteração no domínio atual do financiamento habitacional por uma grande instituição pública, ou com mais concorrência na alocação de franquias de correspondentes).

Por fim, embora a análise tenha sugerido que as pessoas com níveis de renda mais baixos tendem a usar os bancos públicos proporcionalmente mais, também mostrou que, em uma ampla gama de serviços, as funções dessas instituições poderiam ser em grande parte substituíveis. Portanto, para bancos públicos e privados, serviços de depósito e crédito estão disponíveis para indivíduos de renda mais baixa; porém, *à medida que as pessoas se tornam mais afluentes, tendem a preferir os serviços privados* para os dois tipos de transações. Isso sugere que os *bancos privados poderiam fazer mais para alterar o foco de seus produtos, sua imagem e seus serviços em termos de ampliação do alcance*.

ANEXO 1.1

MERCADOS FINANCEIROS E APERFEIÇOAMENTO DO BEM-ESTAR: ASPECTOS MICROECONÔMICOS[50]

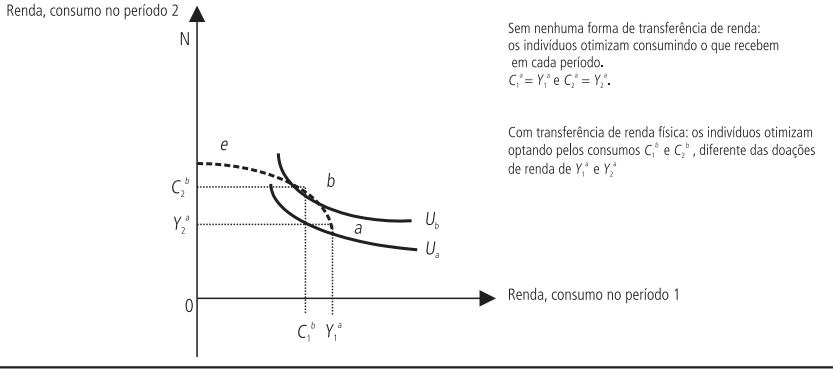
O acesso a serviços financeiros aumentaria o bem-estar dos consumidores e a produtividade dos produtores. A abordagem neoclássica tradicional para demonstrar as vantagens de acrescentar intermediação financeira às opções enfrentadas pelos agentes econômicos tem sido comparar os "conjuntos de utilidades alcançáveis (viáveis)" em dois cenários hipotéticos altamente simplificados: um sem mercados financeiros e outro no qual os agentes podem emprestar (poupar) e tomar emprestado (gastar além de sua dotação inicial). No primeiro caso, os agentes só podem transferir bens físicos de um período para o seguinte (por exemplo, comercializando grãos) e só podem emprestar ou tomar empréstimos também em bens físicos (por exemplo, sementes).

O acréscimo de ativos financeiros permite que os agentes alcancem dois objetivos: *a*) fazer transferências intertemporais de renda e consumo; e *b*) fornecer uma referência de objetivo para o custo de capital ("custo de oportunidade"), que sanciona benefícios ao permitir que taxas de juros determinadas pelo mercado aloquem otimamente os recursos em relação ao tempo. Na extensão em que esses objetivos são alcançados, os agentes maximizam a utilidade, alcançando funções de utilidade mais altas.

No Gráfico A.1.1, apresentamos um modelo simplificado com dois períodos para ilustrar as afirmativas (*a*) e (*b*). Um agente recebe renda nos dois períodos, Y_1^a e Y_2^a, e obtém a utilidade U_a ao consumir C_1^a e C_2^a nos mesmos períodos, respectivamente. *Na ausência de quaisquer formas de transferências*, o indivíduo deve escolher $C_1^a = Y_1^a$ e $C_2^a = Y_2^a$ (e, portanto, operar no ponto "*a*") para maximizar a utilidade. *Porém, se a pessoa puder poupar (mas não tomar empréstimos)* da renda no período 1 para obter orçamento adicional para o período 2, a restrição orçamentária do indivíduo se tornará a curva "*ae*". A concavidade da curva reflete a utilidade marginal decrescente de maiores quantidades de transferência de renda (refletindo a forma de uma fronteira de possibilidade de produção-padrão). Agora, o mesmo agente econômico tem a opção de escolher um ponto ótimo "*b*" (tangente entre a curva de indiferença e a restrição orçamentária), que concede à pessoa um nível de utilidade $U_b > U_a$ ao selecionar níveis de consumo de C_1^b e C_2^b nos períodos 1 e 2, respectivamente. Essa nova opção ótima entre os fluxos de renda e os fluxos de consumo implica uma poupança de $Y_1^a - C_1^b$ no primeiro

50. Com base em Cobbaut (1997).

GRÁFICO A.1.1

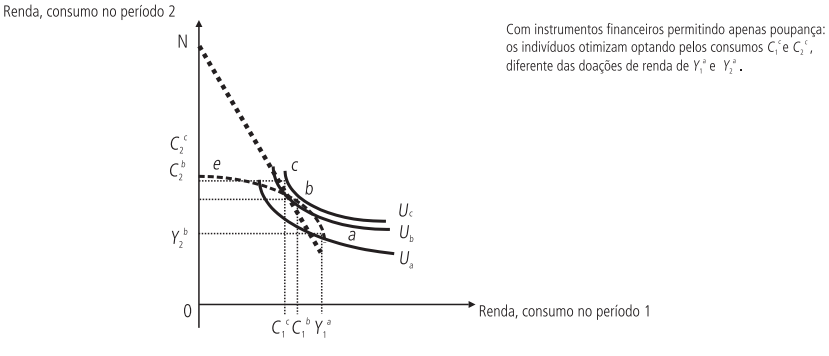


período, que resulta no financiamento de um consumo adicional de $C_2^b - Y_2^a$ no segundo período.

No Gráfico A.1.2, há um novo cenário *em que instrumentos financeiros que permitem poupança (embora não permitam empréstimos) estão disponíveis*. Nesse caso, a nova restrição orçamentária será regida pela taxa de mercado de juros sobre a poupança. A nova restrição orçamentária, a linha reta "*aN*", permite que o indivíduo otimize a utilidade acumulada no ponto "*c*" onde $U_c > U_b > U_a$ ao poupar $Y_1^a - C_1^c$ no primeiro período, o que resulta em um consumo adicional de $C_2^c - Y_2^a$ no segundo período.

Além da possibilidade de uma utilidade maior para o consumidor, a correspondência da taxa de substituição marginal do indivíduo (a inclinação da curva

GRÁFICO A.1.2



de indiferença em "*c*") com a taxa de retorno de mercado (a inclinação de "*aN*") fornece uma referência de objetivo para o custo do capital — o "custo de oportunidade". Portanto, é um resultado mais eficiente do que obter U_a no ponto "*a*".

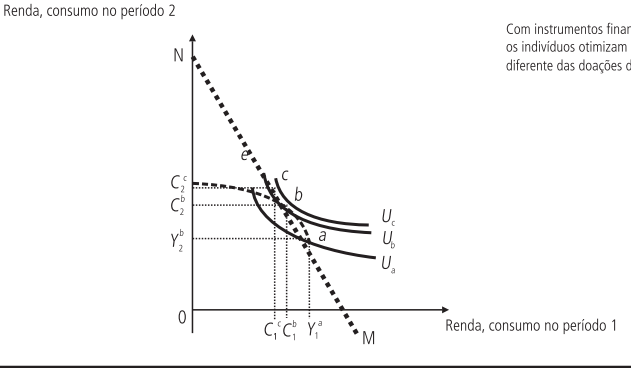
Em seguida, expandindo os suprimentos dos mercados financeiros, se instrumentos financeiros permitirem *tanto poupança como empréstimos*, a restrição orçamentária no Gráfico A.1.2 seria ampliada para "MN" no Gráfico A.1.3.

A implicação da possibilidade de tomar empréstimos e também poupar nos dois períodos expande adicionalmente a variedade de opções viáveis. Para indivíduos com preferência clara por poupança no primeiro período (conforme já mostrado na forma das curvas de indiferença) e que escolham um ponto ótimo no intervalo "*aN*", essa oportunidade adicional pode não alterar suas decisões. Porém, para indivíduos que preferem um ponto ótimo no intervalo "*aM*", o potencial para tomar empréstimos no período 1 oferece escopo para maximizar a utilidade e obter uma alocação ótima entre os períodos com base na consideração do custo de oportunidade.

Quando se agrega esta análise para todo o mercado, a taxa de juros em um mercado financeiro competitivo pode ser esperada como o nível que equilibra os poupadores líquidos com os tomadores de empréstimos líquidos no período 1 e, portanto, torna o mecanismo estável e auto-sustentável.

Portanto, os instrumentos financeiros alcançam os objetivos de *a*) permitir transferências intertemporais de ativos *b*) de uma forma que seja economicamente eficiente para os indivíduos e, portanto, para a sociedade coletiva *c*) e é robusta.

GRÁFICO A.1.3



ANEXO 1.2

NOTAS SOBRE A ESTIMATIVA: PESQUISA FINANCEIRA URBANA

Esta nota técnica descreve os testes estatísticos usados para selecionar as variáveis independentes dos modelos e, em seguida, a formulação das formas funcionais dos modelos que foram usados na análise. Os modelos econométricos utilizados para determinar as medidas de acesso também são descritos a seguir.

Testes Qui-Quadrado de Independência

O teste qui-quadrado de "adequação" avalia a hipótese de que as linhas e colunas em uma tabela bidirecional são mutuamente independentes estatisticamente. Com variáveis dicotômicas, o teste qui-quadrado é semelhante ao teste *z*, que testa a equalidade das proporções (ou a freqüência de incidência) entre duas variáveis usando estatísticas de amostra grande. Porém, diferentemente do teste *z*, o teste qui-quadrado não se restringe a comparações de somente duas proporções de amostra. Para variáveis com várias categorias, o teste qui-quadrado é a técnica mais comum para avaliar o grau de dependência entre linhas e colunas dos dados categorizados.

Sob a hipótese nula de que a distribuição de observações nas linhas e colunas é mutuamente independente (isto é, segue uma distribuição especificada), a estatística qui-quadrado calculada indica o grau em que as variáveis de distribuição entre as linhas e as colunas diferem significativamente da norma especificada.

A estatística qui-quadrado para dados com $(I-1)\,(J-1)$ graus de liberdade é calculada como:

$$\chi^2 = \sum_i \sum_j \frac{\left(n_{ij} - m_{ij}\right)^2}{m_{ij}}$$

onde: n_{ij} = número de observações na i^{th} linha e na j^{th} coluna. Em nosso caso, n_{ij} é apenas uma contagem de freqüência, de forma que

$$n_j. = \sum_{j=1}^{J} n_{ij} \quad \text{e} \quad n._j = \sum_{i=i}^{I} n_{ij} \qquad i = 1, \ldots, I \quad \text{e} \quad j = 1, \ldots, J$$

$$n = \sum_i \sum_j n_{ij} \quad \text{(soma geral)}$$

$$m_{ij} = \frac{n_i . n_j}{n}$$

Antes da análise de regressão, os testes qui-quadrado foram realizados para confirmar que o padrão de distribuição da variável dependente era diferente dos que foram usados como variáveis explanatórias. Verificamos, por exemplo, que a probabilidade de uma mulher ter uma conta em banco era igual à probabilidade de um homem ter uma conta em banco. Somente nos casos em que a hipótese nula poderia ser rejeitada, as variáveis independentes associadas foram consideradas como bom controle ou fatores explanatórios para inclusão na análise de regressão.

Modelos Econométricos

Os modelos de resposta qualitativos foram estimados usando modelos para resposta binária e para opções multinomiais. Os modelos de resposta binária foram projetados para assumir o valor 0 para pessoas que não cumpriam os critérios determinados — como ter acesso a instituições financeiras — e o valor 1 para pessoas que satisfaziam os critérios especificados. Essas variáveis foram associadas a informações adicionais que capturavam características pessoais, informações empregatícias e sobre o local. Os modelos de respostas multinomiais associavam variáveis multivariadas que seguiam uma seqüência de progressão lógica — como não ter dinheiro, ter dinheiro em uma conta de poupança, ter dinheiro em uma conta de depósito a prazo para algumas variáveis independentes. O segundo conjunto de modelos, portanto, era uma expansão do primeiro.

No modelo binário, tentamos estimar $E[I/X]$, onde X é o vetor de variáveis independentes que têm alguma relação com I, e E é o operador de expectativa. Pressupondo que o vetor "I" segue uma distribuição de Bernoulli, usamos o resultado:

$$E[I / X] = \Pr(I = 1 \setminus X) = F(X : \beta)$$

onde $F(.)$ denota a função de distribuição cumulativa de "I" condicional aos valores de X, e β é um conjunto de parâmetros que determina essa função. Nesta análise, pressupomos que X consistia de variáveis independentes e com distribuição idêntica e que $F(.)$ era linear em seus argumentos, resultando no modelo: $F(X : \beta) = x'\beta + \varepsilon$.

Também pressupomos que ξ era independente de X. Isso nos permitiu usar um modelo *logit* para regressão, onde $F(.)$ representava uma função de distribuição cumulativa de natureza logística, de forma que:

$$P(I = 1 \mid X) = F(X'\beta) = \frac{e^{X'\beta}}{1 + e^{X'\beta}} \qquad (1)$$

A equação (1) poderia ser transformada em

$$\text{Log}[P(I=1\setminus X)/(1-P(I=1\setminus X)] = X'\beta$$

ou, simplesmente,

$$h(I) = X'\beta \qquad (2)$$

Em seguida, a equação (2) poderia ser estimada por técnicas MLE (Maximum Likelihood Estimation — estimativas de máxima verossimilhança). Diferente dos modelos de regressão linear convencional, os coeficientes das regressões não podem ser interpretados como os derivativos parciais da variável dependente com relação à respectiva explanatória. Os efeitos parciais foram calculados da forma a seguir:

a) Estimando a probabilidade de acesso a serviços financeiros de um indivíduo com valor *J* para uma característica *k*, que é

$$\hat{P}_i^J(I=1\mid X) = \frac{1}{1+e^{-\sum_{l\neq k}\beta_l X_{il} - \beta_k J}}$$

b) Estimando a probabilidade média para cada *J*. A diferença entre as médias calculadas para *J* e *J* + 1 representava o efeito marginal do aumento do valor da variável explanatória *k* de *J* para *J* + 1.

Considerando as limitações do *software* estatístico usado para a análise, que não calcula os efeitos marginais das regressões *logit* automaticamente, os efeitos marginais da estimativa *probit* foram usados como uma aproximação dos mesmos resultados. O modelo *probit* é semelhante ao modelo *logit*, com $F(x\beta) = \phi(x\beta)$, onde Φ é a distribuição normal cumulativa padrão.

Para análise de modelos multinomiais, a estimativa *logit* multinomial é a técnica utilizada mais amplamente. Em um conjunto de opções $B = \{1, ..., m\}$, onde $x_B = (x_1, ..., x_m)$ denota o conjunto de atributos observados das alternativas disponíveis, o vetor $y_B = (y_1, ..., y_m)$ tem uma distribuição de probabilidades multivariada.

$$f^i(x_B, \theta) = \frac{e^{x\beta^i}}{\sum_{j\in B} e^{x\beta^j}}$$

com a média $\beta' x_B$ como no caso binomial.

Usando técnicas de estimativa de verossimilhança máxima, as séries seqüenciais de resultados em *y* poderiam ser estimadas em termos das variáveis explanatórias *X*. Esses resultados poderiam ser usados para estimar os coeficientes correspondentes a cada categoria de resultados, como:

$$\Pr(y=1)=\frac{e^{x\beta^1}}{e^{x\beta^1}+e^{x\beta^2}+e^{x\beta^3}}$$

$$\Pr(y=2)=\frac{e^{x\beta^2}}{e^{x\beta^1}+e^{x\beta^2}+e^{x\beta^3}}$$

$$\Pr(y=3)=\frac{e^{x\beta^3}}{e^{x\beta^1}+e^{x\beta^2}+e^{x\beta^3}}$$

A limitação dessa técnica é que as soluções estimadas para os coeficientes (β^1, β^2, β^3) não precisam ser exclusivas. Portanto, ao definir arbitrariamente um dos βs com o valor de benchmark 0, os outros coeficientes podem ser interpretados como medições da mudança em relação ao grupo de controle.

Neste estudo, os dois tipos de modelos e estimativas: modelos respondentes binomiais, modelos de resposta multinomial, *logit* e *probit*, e multinomiais *logit* foram usados. Também foram utilizados modelos lineares para prever o volume de crédito solicitado por indivíduos e o volume de crédito aprovado em cada solicitação. O logaritmo da quantidade de dinheiro solicitada (ou aprovada) para empréstimos foi regredido com base em características pessoais identificáveis, como idade, nível de escolaridade, renda etc. A relação estimada foi do tipo:

$$E[\ln(Y)\,|\,X]=g(X)$$

onde:

$$g(X)=\beta_0+X_1\beta_1+\ldots+X_k\beta_k+\varepsilon$$

em que *Y* representava o volume de crédito solicitado (aprovado) e *X*, as variáveis de características.

PARTE 2

EXPANSÃO DAS MICROFINANÇAS

2.1 MICROCRÉDITO, ACESSO E POBREZA: UM NOVO PARADIGMA?

Conforme abordado na Parte 1 deste estudo, é necessário um direcionamento adequado das políticas a fim de reforçar o acesso a financiamentos, especialmente entre a população de baixa renda, para a qual os serviços são mais necessários. Principalmente nas duas últimas décadas, o entusiasmo em torno de uma nova forma institucional de fornecer serviços financeiros a essas comunidades cresceu em todo o mundo: é a "revolução das microfinanças".[1] São disponibilizados empréstimos, em quantias bem reduzidas, segundo um novo paradigma: empréstimos não-subsidiados a taxas de mercado, em geral com pouca burocracia e requisitos limitados de garantias, normalmente para grupos bastante vulneráveis, como mulheres em pequenas comunidades. A amortização é freqüente e as taxas em muitos empreendimentos de microfinanças são citadas como altas. Também são oferecidos serviços de conta de depósito. Embora existam muitas noções de microfinanças, o *pequeno montante* das transações envolvidas e a *disponibilização através de canais diferentes dos bancos formais* são os temas centrais. Além disso, as microfinanças são definidas, algumas vezes, como o fornecimento desses serviços por instituições financeiras que são, *elas próprias, de pequeno porte e de natureza informal*. Hoje, as IMFs alcançam mais de 9 milhões de tomadores de empréstimo e 29 milhões de poupadores em todo o mundo, em mais de 53 países.[2] As microfinanças estão sendo consideradas o veículo preferencial para estender o acesso aos mais pobres em muitos países.

---

1. O papel potencial das microfinanças na redução da pobreza obteve reconhecimento global na Cúpula de Microcrédito (Microcredit Summit) em Washington, em 1997, quando membros da campanha da cúpula representando cerca de 1.500 membros de instituições prepararam uma declaração comprometendo-se a estender o crédito a 100 milhões de pessoas de baixa renda até 2005. Em dezembro de 2001, cerca de 2.200 instituições haviam tido acesso a 55 milhões de clientes, dos quais 27 milhões estavam entre a população de baixa renda. Para obter mais detalhes, ver <www.microcreditsummit.org>.

2. *Microbanking Bulletin*, novembro de 2002, com base em suas 147 instituições participantes. Agora, existem diversas agências e *sites* na web que fornecem informações úteis sobre microfinanças, e as publicações do GCAP, incluindo a já citada, o *Focus Notes* e Microfinance Gateway. *Finance for the Poor* é um periódico trimestral do Asian Development Bank e a revista *Microenterprise Americas* é uma publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). PlanetFinance, Womens' World Banking (WWB) e outras agências como a Accion International são fontes privadas valiosas de informações. A literatura sobre a experiência de microfinanças é vasta; há pesquisas disponíveis em Morduch (1999) e Robinson (2001), entre outros.

A importância do microcrédito para os trabalhadores autônomos, para os pequenos empreendedores e, conseqüentemente, para os níveis de emprego, também vem sendo cada vez mais reconhecida. No Brasil, a grande maioria das empresas são microempresas que prestam uma contribuição substancial para os níveis de emprego e o PIB. De acordo com estimativas recentes, 98% das 4,1 milhões de micro e pequenas empresas brasileiras respondem por 45% dos empregos formais e por mais de 60% dos empregos urbanos. Direta ou indiretamente, elas são a principal fonte de renda de quase 60 milhões de pessoas e geram cerca de 20% do PIB.[3] As empresas com até quatro empregados respondem por 57% de todas as empresas na indústria, 74% no setor de serviços e 82% no comércio.[4] Além disso, estima-se que haja cerca de 14 milhões de micro e pequenas empresas informais no Brasil [ver Dieese (2002)].[5] Embora a maioria delas se localize nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, os empobrecidos Norte e Nordeste têm uma parcela maior de *novas* microempresas. Além das microempresas, a necessidade de empréstimos para pessoas de baixa renda trabalharem como autônomos (auto-emprego) também é amplamente reconhecida. Esses empreendimentos necessitam de capital de giro para sobreviverem, e de fundos de investimento para crescerem.

Em relação ao tema da disponibilização de pequenos empréstimos, um segundo grupo de instituições financeiras que atendem a essas necessidades é representado pela comunidade de *cooperativas de crédito*. Consideravelmente mais antigo do que as microfinanças, as cooperativas de crédito datam do século XIX, envolvendo pessoas com ramo de atividade, emprego ou localização semelhante, com a finalidade de reunir recursos na forma de uma organização econômica democrática para atender aos interesses comuns do grupo. As primeiras cooperativas de crédito foram criadas há um século nos estados do Sul do Brasil. Descendentes do sistema de cooperativas, elas são uma alternativa madura aos bancos em muitos países em desenvolvimento em todo o mundo.[6] Como no caso das microfinanças, sua característica-chave é o *pequeno montante* das transações envolvidas. Elas oferecem tanto serviços de empréstimos quanto de depósitos pois, na maioria das vezes, os empréstimos são estendidos com base nos fundos acumulados pelos associados.

---

3. Os dados selecionados foram extraídos do *site* do Sebrae (janeiro de 2004).

4. Sebrae (2002), com base em dados de 1994 do IBGE. Essas definições se baseiam no número de empregados. O IBGE define como microempresa aquela com até 19 empregados na indústria e até nove empregados no setor de serviços e no comércio e como pequena empresa aquela com até 99 empregados na indústria e até 49 empregados no setor de serviços e no comércio. Também são utilizadas outras definições, com base no movimento das vendas.

5. Esses números não incluem os 4 milhões estimados de pequenas empresas rurais. No total, estima-se que a maioria dos 70 milhões de pessoas economicamente ativas no Brasil seja composta de funcionários de pequenas empresas ou pessoas a elas vinculadas.

6. A National Credit Union Administration (NCUA), administração nacional de cooperativas de crédito dos Estados Unidos, e o World Council of Credit Unions (WOCCU), conselho mundial das cooperativas de crédito, fornecem um histórico detalhado e também comparam experiências.

Tanto as instituições de microfinanças quanto as cooperativas de crédito cresceram no Brasil na última década e embora o crescimento do setor de microfinanças tenha sido rápido, o de cooperativas foi bem maior. O número de cooperativas de crédito aumentou de aproximadamente 950, em 1994, para algo em torno de 1.400 no final de 2002, enquanto seus ativos aumentaram na mesma época de R$ 2,5 bilhões para R$ 11,5 bilhões, e os empréstimos de R$ 1,4 bilhão para R$ 4,6 bilhões. Estimativas indicam que as cooperativas de crédito contam com cerca de 1 milhão e meio de associados.[7] Muitas IMFs estão fora do campo de supervisão do sistema financeiro formal, mas estimativas sugerem que o número total de clientes atendidos aumentou de 3 mil, em 1995, para cerca de 160 mil, no final de 2001, enquanto a carteira ativa de empréstimos cresceu para perto de R$ 140 milhões. Isso é pouco se comparado ao sistema de cooperativas de crédito, e ainda é ínfimo quando comparado a outros países na região, em proporção à dimensão do país. Peru e Bolívia tinham um número estimado de clientes de microfinanças em torno de 185 mil e 380 mil, respectivamente, no final de 2001, enquanto países pequenos como a Nicarágua e El Salvador já tinham mais de 80 mil clientes de microfinanças.[8]

Recentemente, foram empreendidos esforços significativos para detalhar e analisar o setor de microfinanças no Brasil nos últimos cinco anos. A contribuição desta parte envolve a identificação e a análise de fatores que geram o aumento dos setores de microfinanças e de cooperativas de crédito no Brasil, avaliando sua sustentabilidade futura, bem como seu potencial para contribuir com o aumento do acesso. Os modelos alternativos pelos quais poderia haver um potencial elevado para acesso expandido e as precondições para tais modelos são avaliados em termos de opções para os formuladores de políticas e para as próprias instituições.[9] Esta análise se refere, em grande parte, ao período findo em 2002. As novas medidas adotadas pelo governo em 2003 são brevemente descritas, contudo, o resultado dessas medidas ainda precisa ser avaliado em detalhes.

As principais observações que surgem, em relação ao *setor de microfinanças* do Brasil, são:

a) A partir do final da década de 1990, houve uma notável aceleração no setor de microfinanças no Brasil devido a uma série de fatores: em primeiro lugar, novos paradigmas políticos conduzindo a mudanças legais e regulamentares que

7. As 753 cooperativas participantes da rede Sicoob, que representavam mais da metade das cooperativas brasileiras em 2002, tinham 972 mil associados. Dados do Bacen indicam um total de 1,5 milhão de membros no final de 2001.

8. Estimativas do Banco Mundial e de Nichter, Goldmark e Fiori (2002).

9. A equipe de colaboradores desta parte inclui Mcdonald Benjamin, Susana Sanchez e Sophie Sirtaine (equipe do Banco Mundial) e Alfredo Ebentrich, Lydie Ehouman, Ricardo Gonçalves, Adam Parsons e Robert Vogel (consultores).

favoreceram a expansão das microfinanças. Em segundo, um importante experimento de microcrédito em larga escala — o programa CrediAmigo —, que incorpora muitos princípios da prática recomendada de microfinanças, e em terceiro, o apoio financeiro ativo por parte do governo a instituições emergentes de microfinanças, por intermédio de crédito oferecido pelo BNDES.

b) Apesar dessa rápida aceleração, a penetração das microfinanças no Brasil, hoje em dia, ainda é baixa, especialmente quando comparada aos países vizinhos. E, paradoxalmente, o crescimento da carteira das pequenas IMFs não é alto.

c) A expansão das microfinanças ainda depende da ação governamental, por meio da presença substancial dos bancos públicos BNB e BNDES. As IMFs também dependem substancialmente de linhas de crédito governamentais de custo relativamente baixo em relação às taxas de mercado. As mudanças recém-introduzidas pelo governo incluem operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e às pequenas empresas, com fundos provenientes de um mínimo de 2% dos depósitos à vista da instituição financeira. As novas medidas criam a possibilidade de um *recolhimento compulsório adicional* para os bancos que não participarem de determinados programas de acesso. Embora se pretenda que esse recolhimento compulsório adicional seja pequeno, já que seria implementado em conjunto com outros programas de crédito dirigido, ele aumentaria a já elevada taxação implícita dos bancos e poderia ir de encontro ao amplo desenvolvimento desejado para o setor de microfinanças.

d) A conversão nas novas formas institucionais, embora aumentando o acesso a financiamento por atacado, é considerada menos atraente devido às implicações dos novos requisitos da regulamentação, tanto prudenciais como de divulgação de informações não-prudenciais. Também existem implicações fiscais que sujeitam as novas instituições à gama completa de impostos do setor financeiro.

e) Os indicadores de crescimento para as carteiras das IMFs com apoio do BNDES sugerem um crescimento anual nominal de 22% a.a. e muito menos para IMFs maiores. O crescimento lento das IMFs independentes no Brasil (além do CrediAmigo) é paradoxal, ainda que a demanda não- atendida seja aparentemente grande. Alguns fatores responsáveis podem incluir as dificuldades encontradas em expandir o alcance de clientes sem uma rede de agências nem a oferta de um produto de poupança para apoiar seus esforços. As parcerias com grandes bancos pode ajudar a construir uma cultura de clientes, fornecer uma rede de agências e também reduzir a concorrência de produtos semelhantes oferecidos pelos bancos, como empréstimos ao consumidor.

f) Em termos de desempenho, os indicadores de empréstimos vencidos estão na média (possivelmente com alguma tendência de aumento para IMFs com apoio do BNDES) e o aprovisionamento de empréstimos pode ser um pouco menor, mas a sustentabilidade financeira tem sido boa, talvez devido ao baixo custo do financiamento. Os indicadores de eficiência em termos de empréstimos por agente de crédito, embora baixos, vêm aumentando. Os indicadores de impacto em termos do montante do empréstimo sugerem que o alcance está chegando aos segmentos de pequenos clientes.

g) Algumas IMFs no Brasil, operadas principalmente por governos municipais para alcançar objetivos sociais como emprego, fornecem crédito altamente subsidiado para essa finalidade. Esses subsídios que distorcem os preços podem afetar a expansão das microfinanças orientadas para o mercado. É possível, em vez disso, investigar outros mecanismos de transferência (por exemplo, transferências de quantia global) e delinear uma distinção mais clara entre essas atividades e as microfinanças. Talvez seja necessário que tais distinções entre transferências de renda e extensão do crédito baseada no mercado sejam feitas de maneira mais abrangente no contexto das novas medidas de microfinanças adotadas em 2003.

h) As instituições de microfinanças formais no Brasil, conhecidas como SCMs, estão sujeitas a requisitos de regulamentação e divulgação de informações que podem ser mais rigorosos que os modelos de comparação, em vista de não estar no âmbito de suas atividades receber depósitos. Entretanto, se o Brasil contemplar a introdução de produtos de poupança ou mecanismos de aceitação de depósitos, poderá ser necessário aprimorar ainda mais a regulamentação.

As sugestões para a futura expansão do setor de IMFs, com base nesses resultados, são apresentadas a seguir:

a) Deve ser feita uma avaliação do impacto das novas medidas de microfinanças, para analisar seu desempenho em termos de alcance e susten-tabilidade, bem como o impacto causado nas IMFs e nos bancos participantes.

b) As IMFs no Brasil poderiam utilizar, de forma mais ampla, os métodos recomendados reconhecidos para microfinanças. Embora eles sejam amplamente utilizados no CrediAmigo, parece que as IMFs de pequeno porte não seguem esses princípios.

c) Tanto para atrair mais financiamentos de bancos de atacado quanto para incorporar melhor as práticas recomendadas de microfinanças em suas IMFs, o Brasil poderia conceder uma ênfase maior às formas organizacionais que permitem parcerias com grandes bancos, para ajudar a treinar agentes de crédito, acompanhar

os indicadores de qualidade e incorporar práticas recomendadas. Nesse contexto, o BNDES poderia considerar um apoio mais indireto às IMFs, em vez do seu modelo atual, fornecendo crédito por atacado para bancos comerciais que, então, estabeleceriam uma ligação com grupos de auto-ajuda, seja diretamente ou por intermédio de ONGs. A movimentação recente em torno do estabelecimento de operações de microfinanças em bancos comerciais, como o Banco Popular, é um passo nessa direção. Além do Banco Popular, novos programas têm sido lançados por bancos públicos, como a CEF e o BNB. É necessário garantir que essas operações sejam executadas com solidez.

d) No futuro, alcançadas a maturidade e a sustentabilidade suficientes, o setor de microfinanças também poderia analisar a possibilidade de aceitar depósitos não apenas para expandir a sua base de financiamento, caso esteja considerando uma implantação em larga escala, mas também para oferecer os produtos de poupança necessários e expandir a interface com os clientes. O Brasil não permite nenhuma forma de aceitação de depósitos para suas IMFs, e o financiamento por atacado por parte do sistema bancário é limitado. No entanto, o setor de IMF deve estar preparado para essa importante etapa que, entre outras, também requer reforma normativa.

e) As microfinanças no Brasil podem necessitar de uma janela de regulamentação distinta, mas os motivos para as diversas janelas de regulamentação atuais de ONGs, Oscips e SCMs podem ser decorrentes, em parte, da necessidade de conter outras regulamentações que precisam de revisão geral, como a Lei da Usura. No futuro, convém simplificar essa estrutura. Também pode-se pensar em harmonizar (e talvez finalmente integrar) a estrutura das IMFs regulamentadas com o sistema bancário.

f) Dentro das atuais normas de regulamentação, as SCMs têm requisitos de capital inicial muito baixos, tanto em relação a outros países quanto ao próprio sistema bancário brasileiro. Isso constituirá um problema para a supervisão se o número de SCMs crescer de forma significativa. Se forem mantidas janelas de regulamentação distintas, pode-se pensar em modelos de supervisão compartilhada, delegada ou independente.

g) Por outro lado, as taxas de alavancagem financeira, cinco vezes o valor líquido, embora não sejam estritamente comparáveis, parecem ser muito mais altas que os índices de adequação de capital dos bancos — a 11% dos ativos ajustados para o risco —, e mais altas que as de muitos outros países, que freqüentemente utilizam os mesmos índices de adequação de capital usados para os bancos. Essa situação poderia ser revista, especialmente em razão da natureza atual de não se aceitar depósitos das IMFs no Brasil.

Com relação às *cooperativas de crédito*, os principais resultados e sugestões foram:

a) O sistema brasileiro de cooperativas de crédito realizou avanços importantes, principalmente a partir de meados da década de 1990, com a permissão de fundar bancos cooperativos. Isso permitiu a rápida expansão das cooperativas de crédito combinada com o profissionalismo crescente em gestão de cooperativas, informações, contabilidade, treinamento de pessoal e incentivos, bem como padrões prudenciais administrados internamente. As novas medidas adotadas em 2003 têm favorecido ainda mais a expansão das cooperativas, ampliando a associação em áreas remotas ao permitir o estabelecimento de cooperativas de crédito de "livre associação", e criando uma área de atuação mais equânime com os bancos por intermédio da harmonização dos requisitos de capital.

b) A permissão para constituir cooperativas de crédito centrais já existia desde 1971.[10] Os incentivos para cooperativas individuais formarem cooperativas centrais são altos, pois as taxas de alavancagem estabelecidas para cooperativas filiadas a centrais representam o dobro das adotadas para as cooperativas individuais. Isso pode reduzir os requisitos já extremamente baixos de capital inicial, que são ainda menores do que os das IMFs. Esse pode ser um modo seguro de incentivar as cooperativas a combinar os benefícios do conhecimento local sobre como reduzir o risco moral e os problemas adversos de seleção com as vantagens da redução de risco e da diversificação por meio da formação de redes.

c) Por sua vez, os associados de cooperativas federadas ou centrais beneficiam-se da maior gama de serviços financeiros (por exemplo, banco via internet, cartões de crédito, CPRs, seguro e serviços de custódia), além de produtos de poupança e de empréstimo mais acessíveis e, na maioria das vezes, podem contar com uma supervisão mais confiável e prudente dos recursos investidos por eles nas cooperativas.

d) Apesar disso, os impedimentos legais e normativos das décadas anteriores (notadamente nos anos 1960 e 1970) resultaram em um sistema que ainda permanece atrasado em relação aos outros países. As taxas de penetração são extremamente baixas em comparação com os padrões internacionais. Uma restrição à expansão é o alto requisito de liquidez, necessário às principais cooperativas, consideravelmente mais alto do que as normas de prudência defendidas pelos padrões internacionais. Contudo, as novas legislações introduzidas em julho de 2003 harmonizaram os requisitos de capital para cooperativas de crédito e bancos cooperativos.

10. Artigo 8º da Lei 5.764 de 1971. No entanto, a primeira cooperativa central a começar a operar só foi estabelecida em outubro de 1980.

e) Outras regulamentações de prudência introduzidas recentemente poderiam aprimorar a solidez do setor, mas aumentariam os requisitos de recursos de supervisão, especialmente a expansão para formas abertas de organização em regiões remotas. Avanços na regulamentação baseados na divulgação não-prudencial abrangem a inclusão de clientes de cooperativas com empréstimos acima de R$ 5 mil no sistema de informações de crédito do Bacen (central de risco) e revisões das diretorias das cooperativas.

f) As cooperativas, especialmente as rurais, também operam como um canal de crédito direto ao setor rural, normalmente a taxas inferiores às de mercado, às vezes com *spreads* sem atrativos e com dispensas de regulamentação em termos de taxas de alavancagem. Embora as dispensas em termos de alavancagem mais elevada tenham acabado em 2003, ainda há o risco de que o setor de cooperativas possa ser visto como uma chave para a implementação dos programas de crédito governamentais.

Sob esse prisma, este estudo propõe as seguintes recomendações para consideração de profissionais e formuladores de políticas no Brasil:

a) Fornecer incentivos para estabelecer uma linha de liquidez para as cooperativas de crédito, de forma a reduzir os custos de oportunidade relativos aos bancos comerciais com o respaldo do FGC. Uma opção a ser estudada seria incentivar o estabelecimento de uma linha de liquidez central de administração privada para as cooperativas de crédito, operada por representantes das cooperativas sob supervisão do Bacen, e padrões para apoio à liquidez, subvencionada por uma percentagem dos depósitos. Por sua vez, os requisitos de liquidez em depósitos à vista e a prazo poderiam ser suavizados, à medida que o grau de subvenção dos recursos aumentasse. Após avaliar o desempenho, pode-se considerar o apoio público à linha.

b) Aplicar uma regulamentação financeira para cooperativas de crédito semelhante à de outras instituições financeiras. Na medida do possível, elas devem obedecer aos mesmos padrões de regulamentação , promover a concorrência e reduzir o maior risco percebido associado à falta de acesso a uma linha de liquidez e seguro de depósito. No entanto, é necessário considerar algumas características especiais que diferenciam a sua estrutura de regulamentação.

c) Rever normas, regulamentações e incentivos relativos a programas públicos de crédito rural canalizados através de cooperativas de crédito. Políticas como aquelas que dobraram a alavancagem permitida no caso de financiamentos usando programas de crédito rural, como o Pronaf, reforçaram os incentivos que minaram

o espírito cooperativo e a sustentabilidade das cooperativas. Essas regulamentações foram de encontro ao que é, em geral, uma estrutura de regulamentação prudente e sua suspensão por meio de novas regulamentações em junho de 2003 foi uma medida bem-vinda.

d) Além disso, deve-se pensar em analisar até que ponto as posições relativas no mercado do BB e de pequenas cooperativas de crédito rural explicam suas parcelas relativas do *spread* nos empréstimos do Pronaf e quais medidas podem ser tomadas para estabelecer uma melhor relação entre o *spread* e o risco de crédito e as despesas administrativas nessas transferências públicas. Isso mina o senso de propriedade dos associados e reduz os incentivos para a amortização.

e) Rever os padrões de capital atuais, que são muito inferiores aos das SCMs e também aos desse tipo de instituição em outros países. Embora isso facilite o amplo acesso a serviços financeiros de cooperativas, também pode implicar uma proliferação de pequenas instituições financeiras formais, com alto custo para a entidade supervisora, particularmente em um país com as dimensões do Brasil.

f) Manter um equilíbrio prudente entre a supervisão direta e a supervisão delegada das cooperativas de crédito. O sistema atual de delegação parece ser benéfico ainda que, se o setor crescer mais, seja necessária uma delegação formalizada, bem como selecionar uma estrutura apropriada para ela.

Por fim, tanto para o setor de microfinanças como para o de cooperativas de crédito, propõe-se:

a) A disponibilização de diversas inovações tecnológicas que possam ampliar consideravelmente a produtividade e a capacidade de atendimento, assim como reduzir o risco nas transações de microfinanças. Sugere-se a exploração dessas inovações para adaptação ao contexto brasileiro.

b) O fortalecimento da coleta e da manutenção regulares de mais informações. Reduzir a atual carência de dados consolidados confiáveis sobre esses setores seria a primeira etapa para fortalecer a supervisão. Seria útil obter informações mais detalhadas, tanto para fins de supervisão quanto de desenvolvimento de mercado, relativas ao desempenho das IMFs e das cooperativas de crédito e aos determinantes desse desempenho (por exemplo, dados sobre estruturas de custos administrativos em diferentes contextos geográficos, perfis de risco de clientes por localização e tipo de empreendimento etc.).

MICROFINANÇAS: NOVAS MEDIDAS ADOTADAS EM 2003

Alterações Recentes: Regulamentação das Microfinanças

A Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003 (antes Medida Provisória 122, de 25 de junho de 2003) e as resoluções do CMN 3.109 e 3.128, respectivamente, de 24 de julho de 2003 e 30 de outubro de 2003 — criadas junto às medidas projetadas para facilitar as condições de abertura de contas bancárias e de novas contas básicas, discutidas em detalhe na Parte 3 deste estudo — criam novos veículos para disponibilização de microcrédito à população de baixa renda e às pequenas empresas.

De acordo com as novas regulamentações, as operações de microcrédito serão custeadas por um mínimo de 2% dos depósitos à vista dos bancos ou, alternativamente, tais depósitos serão considerados como reservas não-remuneradas. As taxas de juros baseadas nesses fundos serão limitadas em 2% a.m. Os empréstimos serão limitados em R$ 600 para pessoa física e em R$ 1 mil para pequeno empresário. Os prazos do empréstimo não serão inferiores a 120 dias (podem ser menores, desde que as taxas sejam ajustadas de acordo). As tarifas sobre o empréstimo devem ser inferiores a 2% para pessoa física e 4% para pequena empresa. As pessoas física e jurídica com contas simplificadas (com o limite máximo de depósitos de R$ 1 mil para pessoa física e R$ 10 mil para pessoa jurídica) e a população de baixa renda estarão qualificadas a esse tipo de empréstimo, concedido diretamente pelos bancos ou repassados através de instituições de microfinanças.

Alterações Recentes: Regulamentação das Cooperativas de Crédito

A resolução do CMN 3.106, de 25 de junho de 2003, reduz os critérios para associação de cooperativas de crédito, até então abertas só para associados que exerciam a mesma atividade ou profissão, permitindo que novas cooperativas se formem como cooperativas de crédito de "livre admissão" em municípios com até 100 mil habitantes. As cooperativas de crédito em operação há mais de três anos podem se transformar em cooperativas de "livre admissão" só nos municípios (ou em municípios contíguos) com até 750 mil habitantes. Os requisitos de capital mínimo para a transformação são de R$ 6 milhões para entidades localizadas em regiões metropolitanas com mais de 100 mil habitantes e R$ 3 milhões para o restante. No Norte e no Nordeste, esse requisito é reduzido em 50%. O objetivo é, evidentemente, expandir o fornecimento de serviços em áreas esparsamente populosas, onde as instituições financeiras formais podem relutar em se aventurar. A mesma resolução removeu a alavancagem adicional permitida às cooperativas de crédito para extensão do financiamento em programas de crédito rural, como o Pronaf. Uma regulamentação adicional (Circular do Bacen 3.196, de 17 de julho de 2003) harmonizou os requisitos de capital para cooperativas e bancos. Criou novas regras para adequação de capital para cooperativas de crédito: de 11% para as cooperativas afiliadas a uma cooperativa "central" (que é o mesmo índice dos bancos) e 15% para cooperativas não-afiliadas.

2.2 MICROFINANÇAS NO BRASIL: EVOLUÇÃO E *STATUS*[11]

Apesar do rápido crescimento do setor de microfinanças em países, como a Bolívia e o Peru nas décadas de 1980 e 1990, no Brasil o setor permaneceu dormente durante a maior parte desse período, por um conjunto de motivos. Primeiro, havia uma forte crença de que o setor público era fundamental em termos de garantir acesso financeiro à população de baixa renda; diante disso, uma série de programas foi especialmente criado, em particular, para o acesso rural. A proporção do crédito que era "dirigida" para setores específicos foi estimada em 54%, em meados de 2000, e ainda se mantinha em 40% em março de 2003. Em segundo lugar, o ambiente de regulamentação das microfinanças também era restritivo; como resultado, as microfinanças eram oferecidas em grande parte por intermédio de organizações não-governamentais, que dependiam amplamente do acesso a fundos de doadores para os repasses. Logo, o setor de microfinanças no Brasil era movimentado, basicamente, por parcerias filantrópicas com organizações doadoras estrangeiras. Os limites de taxas de juros baseados na Lei da Usura violavam os princípios do microfinanciamento. Em terceiro lugar, existia um pequeno "efeito de demonstração", em termos de larga escala bem-sucedida nos programas de microfinanças do país. A experiência com microfinanças era, em grande parte, amadorística e limitada. É possível que a aceleração das microfinanças no Brasil nos últimos anos se deva a uma mudança nessas circunstâncias, conforme se verá nas próximas seções.

2.2.1 Evolução do Debate Político e da Estrutura Legal

Em paralelo ao acelerado diálogo internacional sobre o papel e as contribuições das microfinanças, testemunhado na Cúpula Internacional de Microcrédito, no início de 1997, iniciou-se um debate interno no Brasil sobre a possível contribuição do microcrédito, por intermédio da Comunidade Solidária, um órgão público criado em 1995 para reforçar as iniciativas da sociedade civil no Brasil. A Comunidade Solidária adotou o microcrédito como seu tema principal de debate político em 1997-1998, e retomou esse tema em 2001. Amplamente, por meio dos esforços de grupos de trabalho organizados nesse contexto, foram identificados diversos impedimentos legais à expansão do microcrédito. Com base nas recomendações desses grupos, foram introduzidos aprimoramentos consideráveis na estrutura legal de microempresas nos últimos cinco anos.

---

11. Agora, está disponível uma vasta literatura atualizada sobre o setor de microfinanças no Brasil, começando por Schonberger (2001), Goldmark e Vechina (2000), Goldmark, Pockross e Vechina (2000), Nichter, Goldmark e Fiori (2002), Bacen (2002*a* e *e*), Mezzera (2002) e UNDP (2002).

Foram regulamentadas novas formas de instituições de microcrédito, excluídas do âmbito da Lei da Usura.[12] Antes das alterações, as microfinanças eram operadas em grande parte pelas ONGs, estando sujeitas ao limite de juros de 1% a.m., imposto pela Lei da Usura brasileira, o que não fazia sentido nos períodos de alta inflação no Brasil, além de constituir um limite no caso de microfinanciamentos, que tradicionalmente são oferecidos por períodos curtos, de semanas ou meses, a taxas de juros mais altas do que as dos empréstimos nos setores formais e atacadistas. As ONGs também eram limitadas em termos de acesso ao capital, às doações ou às linhas de crédito do governo ou de doadores estrangeiros. Em 1999, foram criadas duas novas entidades legais, com muito mais flexibilidade tanto em termos de financiamentos quanto de empréstimos, e fora do escopo da Lei da Usura:[13] a Oscip e a SCM.[14]

A primeira dessas formas organizacionais, Oscip, pode ter uma ampla gama de objetivos, não limitados a microfinanças. Existem Oscips em diversas áreas — ciência, educação, pesquisa etc. Como as ONGs, elas são organizações sem fins lucrativos, e o que é importante, podem firmar acordos de cooperação com o setor público para implementar atividades e projetos de interesse público, o que implica que podem ter acesso a financiamentos tanto do setor público, quanto de doadores e de proprietários/patrocinadores, mas não têm capacidade para movimentar depósitos do público. As Oscips estão sujeitas a um baixo nível de *requisitos de regulamentação de não-prudência*, como algumas exigências de divulgação de informações para o Ministério da Justiça, mas não são obrigadas a cumprir regulamentações de prudência.

A segunda forma institucional, a SCM, está bem mais próxima das sociedades de microcrédito, existentes em diversos outros países.[15] São entidades financeiras formais com fins lucrativos regulamentadas pelo Bacen, podendo tomar empréstimos ou linhas de crédito de instituições financeiras nacionais ou internacionais. As novas regulamentações emitidas em julho de 2001, permitiram seu acesso a mais amplos financiamentos e, ainda, autorização para fazer uso de instrumentos

12. Há uma discussão mais completa sobre a estrutura de regulamentação na Seção 2.4 desta Parte 2.

13. A *Medida Provisória* 1.914-4, de 28 de junho de 1999, excluiu tanto as Oscips quanto as SCMs da Lei da Usura.

14. A Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que ficou conhecida popularmente como a Nova Lei do Setor Terciário, criou a Oscip. O Decreto 3.100, de 30 de junho de 1999, forneceu detalhes a respeito da autorização, do funcionamento e da supervisão da Oscip. As exigências de divulgação de informações são mínimas, mas para linhas de crédito por intermédio de entidades públicas é necessário haver auditorias externas. Para detalhes, ver Oscip (2001).

15. A Resolução do Bacen 2.627, de 2 de agosto de 1999, criou a SCM. As diretrizes para sua autorização e seu funcionamento foram emitidas logo depois (Circular do Bacen 2.915, de 5 de agosto de 1999) e circulares posteriores determinaram exigências de divulgação de informações ao Bacen e também as exigências de divulgação pública de demonstrativos financeiros (Circular 2.964, de 3 de fevereiro de 2000) e um plano de contas padronizado na Cosif (Carta-Circular 2.898 do Bacen, de 29 de fevereiro de 2000).

como a alienação fiduciária para a extensão de crédito.[16] No entanto, a emissão de títulos de dívidas ou a movimentação de depósitos permaneceu restrita. Regulamentações subseqüentes mantiveram diversas normas *prudenciais*, incluindo limites operacionais de capital, alavancagem e risco. As SCMs devem obedecer a um mínimo de capital inicial, à adequação do capital de giro e a limites na concentração de risco. As regulamentações emitidas em julho de 2001 também permitem que as SCMs, como os bancos, operem por intermédio de postos de atendimento de microcrédito e exigem que apresentem informações sobre suas operações de empréstimos à Central de Risco de Crédito do Bacen que, em princípio, poderá autorizá-las, no futuro, a obter informações de crédito muito mais detalhadas sobre possíveis clientes.[17]

Essas novas formas institucionais são claramente um grande passo para o microcrédito no Brasil. Algumas ONGs que, na prática, são IMFs estão tendendo a modificar a sua estrutura legal para se beneficiarem da capacidade de acesso a fontes externas de financiamento, incluindo, em alguns casos, a divisão de algumas organizações em duas entidades: uma ONG prestando serviços não-financeiros (treinamento e consultoria) e uma SCM para todas as operações financeiras. Também é permitido que uma Oscip tenha uma SCM. O número de SCMs vem crescendo rapidamente, de cerca de seis em outubro de 2001 para 36 em outubro de 2002 (com 25 em operação e 11 em fase inicial).

No entanto, essa organização, com diversas janelas de regulamentação para diferentes formas de instituições de microcrédito, é complexa. É possível questionar que algumas dessas formas tenham sido criadas para contornar obstáculos em outras partes do ambiente de regulamentação (como restrições sobre taxas de juros). No futuro, pode-se investigar a necessidade de uma faixa de diversas janelas de regulamentação para microfinanças, e explorar as possibilidades de simplificar a estrutura atual (consulte a Seção 2.4, adiante).

As SCMs destacaram a alta carga tributária em que incorrem, em comum com outras instituições financeiras regulamentadas. Isso representa um impedimento para ONGs ou Oscips que planejam se transformar em SCMs para expandir as fontes de financiamento. Exigências de documentação e informações também são consideradas como exageradas, embora informar as operações de crédito à Central de Risco possa, no futuro, beneficiar as SCMs em termos de mais informações

16. A Lei 10.194, de fevereiro de 2001, estendeu as fontes de financiamento para incluir o Sebrae, e também empresas registradas junto à Comissão de Valores Mobiliários do Brasil (CVM), além de fundos de investimento. As Oscips tinham permissão para ter SCMs.

17. Resolução 2.874 do CMN, de 26 de julho de 2001.

sobre os clientes.[18] Também está em debate uma extensão da gama de produtos das SCMs para incluir crédito a pessoas físicas ou ao consumidor. A questão mais controversa, em termos de medidas subseqüentes para auxílio às SCMs, é a da autorização para movimentar depósitos e oferecer produtos de poupança. Essa questão, e a experiência de outros países, é discutida em mais detalhes na Subseção 2.2.3.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS LEGAIS DE OSCIPS E SCMS

Oscips

- São organizações sem fins lucrativos cujos objetivos sociais devem corresponder a uma lista especificada.
- São isentas das restrições da Lei da Usura.
- Estão sujeitas a exigências de divulgação de informações (incluindo declarações de atividades auditadas, executadas mediante um contrato de cooperação com uma entidade pública) ao Ministério da Justiça.
- As fontes de financiamento limitam-se a financiamentos de doadores, investimentos dos proprietários e financiamento do governo (incluindo linhas de crédito do banco de desenvolvimento estatal brasileiro, o BNDES).
- Podem ter uma SCM como subsidiária.

SCMs

- São instituições financeiras com fins lucrativos, consideradas parte do sistema financeiro nacional.
- São isentas das restrições da Lei da Usura.
- Também estão sujeitas ao regime tributário das instituições financeiras, incluindo imposto de renda, CPMF etc.
- Como instituições financeiras, estão sujeitas às exigências de regulamentação e de divulgação de informações (contas não-auditadas) do Bacen, que as supervisiona.
- Estão sujeitas a requisitos de capital mínimo (R$ 100 mil), a exigências de liquidez e a restrições quanto à alavancagem (cinco vezes o ativo disponível).
- As fontes de financiamento incluem todas as permitidas às Oscips, além de linhas de crédito ou empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais e de Oscips.

18. Conforme discutido na Subseção 2.4.1 desta Parte 2, as IMFs sujeitas a janelas de regulamentação separadas e formais sofreriam exigências de divulgação de informações mais difíceis de elaborar e exigiriam melhores sistemas de informações. Tem havido uma compensação entre o valor de supervisão de tais exigências de divulgação de informações e o ponto em que se tornam excessivas e passam a ser um peso em vez de uma ferramenta para aprimorar a gestão de suas operações.

● Podem estender empréstimos e garantias a pessoas físicas e microempresas, até R$ 10 mil por cliente, apenas para uso profissional, comercial ou industrial, mas são proibidas de estender empréstimos ao consumidor.

● Podem operar postos de atendimento de microcrédito com plena flexibilidade em termos de local, horário de funcionamento etc., sem exigência de maior aporte de capital.

● Não podem receber depósitos do público, participar do mercado de depósitos interbancário nem emitir títulos em oferta pública.

2.2.2 Fundação do CrediAmigo — um Participante Importante nas Microfinanças

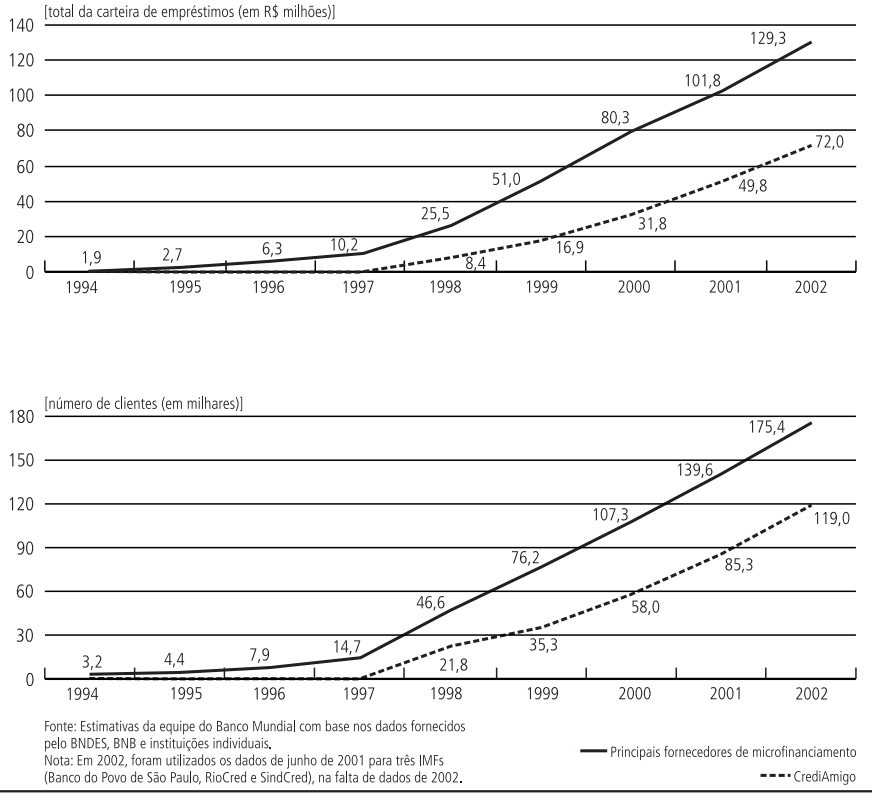
Em 1997, entusiasmado por sua nova gerência e pela atenção dada às microfinanças nas esferas políticas no Brasil, o BNB, um banco de desenvolvimento estatal com a função de promover o desenvolvimento econômico nos estados da região Nordeste, lançou um programa de microfinanças em larga escala, que permanece sem precedentes no Brasil e abrange uma parte significativa de sua expansão nas microfinanças na última década. Ao final de 2001, o BNB atendia cerca de 60% de microempreendedores clientes de IMFs com 45% dos empréstimos a pagar (Gráfico 2.1).

O programa CrediAmigo contou com aconselhamento técnico da Accion International (um grupo com sólida experiência em empréstimos a grupos solidários), assim como do Grupo Consultivo de Auxílio aos Pobres (GCAP) e recebeu apoio financeiro do Banco Mundial [ver Schonberger e Christen (2001)]. O CrediAmigo tinha como meta incorporar os princípios recomendados que surgiram de IMFs bem-sucedidas em todo o mundo (consulte a Subseção 2.3.4) entre eles: *a*) empréstimos a grupos solidários; *b*) foco no setor informal; *c*) cobrança de taxas de juros altas o suficiente para dar um retorno sobre o patrimônio que permita a sustentabilidade financeira; *d*) começar com empréstimos de pequenos valores e gradativamente aumentar o montante para empréstimos repetidos; *e*) amortização regular dos empréstimos; e *f*) oferta de incentivos para pagamento regular através de descontos sobre a última prestação e penalização dos tomadores em caso de atraso do pagamento. O programa também adotou os princípios de diferenciação de produtos (discutidos em detalhes na Parte 3), mantendo sua identidade independente do BNB por meio de uma entrada ou instalações separadas, em cada agência. Diferentemente de alguns programas de microfinanças bem-sucedidos em outros países, não há exigência de poupança — as entidades de microfinanças no Brasil não podem receber depósitos.

O CrediAmigo adota outras práticas recomendadas para salvaguardar a sua carteira. Uma microempresa cliente virtual deve ter pelo menos um ano de existência

GRÁFICO 2.1

BRASIL: CRESCIMENTO DA CARTEIRA DE EMPRÉSTIMOS E DA BASE DE CLIENTES DOS PRINCIPAIS FORNECEDORES DE MICROFINANCIAMENTO — 1994-2002



Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial com base nos dados fornecidos pelo BNDES, BNB e instituições individuais.
Nota: Em 2002, foram utilizados os dados de junho de 2001 para três IMFs (Banco do Povo de São Paulo, RioCred e SindCred), na falta de dados de 2002.

com potencial demonstrado de fluxo de caixa. Os integrantes do grupo solidário devem se conhecer bem, mas não podem ser parentes próximos. Cada grupo elege um representante e adota um nome. O grupo solidário recém-formado recebe treinamento de agentes de crédito quanto às responsabilidades do grupo e às características do empréstimo. No início, os empréstimos eram exclusivamente destinados a capital de giro. Depois, foram introduzidos empréstimos individuais com base nos registros de clientes com pelo menos dois empréstimos do grupo solidário. Ao oferecer apólices de seguro de vida aos tomadores durante o prazo de seus empréstimos, o CrediAmigo protege-se contra a eventual morte desses tomadores.

Produtos e crescimento

O montante mínimo dos empréstimos do CrediAmigo para o primeiro empréstimo varia entre R$ 200 e R$ 700 e cada empréstimo subseqüente pode ser 50% maior que o anterior. O montante médio dos empréstimos em dezembro de 2002 foi de

apenas R$ 605, confirmando a orientação para a população de baixa renda. No entanto, a participação feminina corresponde à média da população, ou seja, 48%. Os prazos dos empréstimos variam de três a seis meses para o grupo solidário. As taxas de juros são superiores às dos empréstimos comerciais de bancos públicos populares, mas inferiores às do crédito ao consumidor ou às taxas cobradas por entidades financeiras não-bancárias, como as empresas de *factoring* (desconto de duplicatas). O programa começou com uma taxa mensal fixa de 5% a.m., que foi reduzida para 3,5%. Havia altas taxas de renovação de empréstimos — cerca de 85% — e um crescente número de novos clientes por agente de crédito.[19] Os baixos custos das transações e as decisões rápidas sobre os empréstimos contribuíam para isso. O período entre a solicitação e a liberação do primeiro empréstimo é de sete dias, e os empréstimos subseqüentes são liberados em 24 horas.

Vínculos com o BNB

O CrediAmigo representa menos de 1% dos ativos de empréstimos do BNB, e está sendo administrado como um centro de lucro independente com o objetivo de monitorar o progresso voltado para a auto-sustentação e a eventual separação do BNB. Como parte deste, ele é supervisionado pelo Bacen, e a questão de como poderia atuar separado, no futuro, ainda não está clara. Se o CrediAmigo optar por assumir o *status* de uma SCM, deverá manter um índice de adequação de capital apropriado — até agora, ele recebeu 100% de seus financiamentos do BNB, indexados à taxa de Certificados de Depósito Interfinanceiro (CDI), que acompanha de perto a taxa Selic ou interbancária. Entretanto, se tiver de levantar fundos a partir dos depósitos (e atender às exigências de manter reservas) ou tiver de tomar empréstimos de bancos comerciais a taxas de mercado ou por intermédio da emissão de seus próprios títulos, seus custos de financiamento talvez subam. Em termos de custos operacionais, o programa tem feito todos os esforços para separar seus custos dos custos do BNB e também para fazer uso *pro rata* dos recursos do BNB, mas essa separação depende, em parte, da capacidade do BNB em monitorar centros de custos.

De modo crítico, o CrediAmigo tem mantido baixos os custos e aprimorado o enfoque no cliente ao separar seu trabalho e sua equipe do BNB. Isso não apenas permitiu adotar treinamento especializado e oferecer bônus e incentivos, mas também o liberou da necessidade de pagar os salários dos trabalhadores do setor público e dos empregados de bancos formais. No entanto, esses acordos poderiam enfrentar

19. No entanto, a taxa de retenção caiu para 47%, parcialmente devido a reduções econômicas e talvez devido também ao pouco entendimento dos fatores da demanda.

um exame mais detalhado. A diferenciação de imagem de suas agências também o liberou das obrigações de atender aos altos custos de abertura de agências bancárias.

Qualidade da carteira e desempenho financeiro

O CrediAmigo iniciou suas operações em cinco agências do BNB, em novembro de 1997, e expandiu-se, em cinco meses, para mais 50 agências, mas com uma conseqüente queda na qualidade da sua carteira. Com o compromisso renovado de concentrar-se na qualidade e na produtividade da carteira, o CrediAmigo conseguiu alcançar uma taxa de crescimento mais estável e sustentável. Atualmente, distribui seus produtos por intermédio de 164 das 174 agências do BNB. Em maio de 2003 estava entre as maiores IMFs da América Latina, com 123 mil clientes e uma carteira ativa de R$ 72 milhões.

As taxas de inadimplência no CrediAmigo eram inicialmente irregulares. A inadimplência apresentou um aumento acentuado no primeiro ano após o surto de expansão, mas a administração reagiu imediatamente dando baixa em empréstimos de liquidação duvidosa e, no início de 1999, modificou seu esquema de incentivos com base no desempenho da equipe, instalando também um sistema de monitoração de carteira detalhada de inadimplência para ser consultado pelo agente de crédito. Desde a sua fundação, o CrediAmigo conscientizou-se da necessidade de monitorar e controlar os custos, bem como de operar com base nos centros de lucro. Atualmente, cada agência é um centro de lucro. No início, o CrediAmigo oferecia serviços de desenvolvimento empresarial, mas quando enfrentou desafios em termos de fornecimento em uma base sustentável e achou que a demanda estava baixa interrompeu esses serviços. O CrediAmigo também estava ciente da sua alta utilização de ativos e das suas altas taxas de custos administrativos em comparação com instituições similares e lançou programas para aumentar a produtividade dos agentes de crédito. Em 2003, a qualidade da sua carteira e a produtividade da sua equipe estavam em uma posição favorável quando comparadas com as práticas recomendadas internacionais. Apenas 4% de seus empréstimos estavam em atraso, utilizando uma medida estrita de carteira de risco de 30 dias, de acordo com as exigências do Bacen. Sua taxa anualizada de empréstimos incobráveis era de 2,7%, após o aprovisionamento completo de todos os empréstimos com atrasos de 360 ou mais dias. Quanto à produtividade, os agentes de crédito com nove meses ou mais de experiência são responsáveis por, em média, 313 clientes. As despesas com salários como percentagem da carteira de empréstimos caíram de 139% em dezembro de 1998 para 27% em maio de 2001.

Em termos de lucratividade, o CrediAmigo apresentou um progresso positivo — cerca de 145 das suas 164 agências são operacionalmente sustentáveis. Desde

junho de 2000, apresentou retorno positivo sobre os ativos médios, mas em 2002, os lucros caíram. Aprender a manter uma boa qualidade da carteira é um dos principais desafios que o CrediAmigo enfrenta ao controlar despesas operacionais, que permanecem altas em 37% do total de ativos, como as de dezembro de 2002.

Implicações para o setor de microfinanças no Brasil

A história do CrediAmigo domina claramente o setor de microfinanças no Brasil. Ela demonstra nitidamente a existência de um nicho de mercado para microfinanças e indica os meios para alcançá-lo. Além disso, incorpora muitos exemplos de práticas recomendadas reconhecidas nas técnicas de microfinanciamento. Mostra, também, que o crescimento rápido deve ser moderado tendo em vista a qualidade, e que a aprendizagem da cultura de microfinanças é um processo demorado.

Até que ponto a sua história fornece aos bancos comerciais um modelo para "redução de escala"? O CrediAmigo demonstra que, sob condições adequadas e obedecendo a práticas específicas, uma estratégia de "redução de escala" para bancos comerciais (ou seja, voltar-se para pessoas de renda mais baixa ou pequenas empresas) pode ser viável. Também sugere que a existência de uma rede de agências pode ajudar muito na introdução de produtos de microfinanças. Por outro lado, as parcerias que permitem a especialistas em microfinanças distribuir seus produtos por intermédio de redes bancárias podem ser ainda estratégias de sucesso para desenvolver serviços de microfinanças em larga escala.

Com a adoção de novas medidas para as microfinanças no país inteiro em 2003, o CrediAmigo também decidiu oferecer microfinanciamentos de acordo com os novos termos, aceitando os limites de taxa de juros para os empréstimos pequenos que outras agências de microfinanças passarão a oferecer. Embora o CrediAmigo mantenha a posição de que, ainda assim, continuará a sustentar seu desempenho, é evidente que isso será uma pressão adicional, além do que a extensão na qual isso será possível precisará ser monitorada.

2.2.3 Evolução do Papel do Governo — BNDES e Sebrae

A Comunidade Solidária e o governo também reconheceram, por meio de seus grupos de trabalho, a necessidade de um apoio participativo às microfinanças, tanto através da provisão de financiamentos por atacado, quanto de programas para formação de instituições. A partir do final da década de 1990, principalmente o BNDES e o Sebrae forneceram uma variedade de novas formas de apoio às

microfinanças.[20] A mais significativa delas foi o lançamento de um novo programa pelo BNDES, em 1997, para fornecimento de crédito a entidades de microfinanças — o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). Esse programa basicamente não sofreu alterações até que as novas medidas de microfinanças fossem adotadas em meados de 2003. A análise que se segue faz referência ao programa entre 1997 e meados de 2003.

De acordo com esse programa, o BNDES forneceu linhas de crédito rotativo por atacado a uma alta proporção de IMFs no Brasil, incluindo grande parte das maiores e mais sólidas instituições.[21] Desde o início do programa em 1997, até meados de 2001, o BNDES fez contratos no valor total de R$ 44 milhões com 31 instituições de microcrédito. Desses, aproximadamente R$ 25 milhões representavam contratos iniciais e R$ 18 milhões, contratos subseqüentes com cerca de 11 IMFs. O total de créditos estendidos às IMFs clientes do BNDES no final de 2000 montava a R$ 85,1 milhões, com base em uma carteira ativa de cerca de R$ 31,7 milhões. A carteira ativa dessas instituições cresceu para R$ 41,5 milhões no final de 2002 (Tabela 2.1), representando um valor estimado de 34% do total de microfinanciamentos (Tabela 2.2). Assim, o papel do BNDES no setor de microfinanças do Brasil, embora indireto, tem sido grande e seu programa de apoio às microfinanças, o PCPP, contribuiu significativamente para a expansão das microfinanças. O papel do BNDES é particularmente significativo em vista da contribuição às microfinanças de outro banco público regional, o BNB, por intermédio do programa CrediAmigo, discutido com detalhes a seguir.

A parcela do BNDES no total de recursos das IMFs com as quais opera foi restrita por suas próprias regulamentações; as taxas de alavancagem inicial são de 1:1 para ONGs e Oscips e poderiam ser ampliadas para 2:1 no decorrer do tempo. Taxas de alavancagem de 3:1 (capital do BNDES em relação ao capital próprio) foram autorizadas para as SCMs. De acordo com o BNDES, ele foi responsável por até 50% a 80% dos financiamentos dessas instituições. *A média do valor dos empréstimos era de R$ 1.155* em junho de 2001, o que pouco mudou desde 1998, quando a média dos empréstimos era de R$ 1.091 (ver a Tabela A.2.1 do Apêndice). O *número médio de clientes* por instituição subiu 50% nos primeiros anos do programa (1998/1999), indo de 969 para 1.489, mas caiu novamente para cerca de 1.100 em meados de 2001. O montante médio da carteira apresentou um

20. O Sebrae, fundado em 1990, concentra-se basicamente na assistência técnica a micro e pequenas empresas no Brasil, bem como na manutenção de informações, aconselhamento sobre crédito e apoio a incubadoras de negócios.

21. Portosol, Vivacred e Blusol, todas com o *status* do pioneirismo, e grandes agrupamentos de IMFs pertencentes a grupos, incluindo nove na rede do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (Ceape), três na rede Banco da Mulher e cinco pertencentes à Visão Mundial.

TABELA 2.1
PROGRAMA DO BNDES DE APOIO A MICROEMPRESAS — 1997-2002

Ano	Número de estados	Número de municípios	Número de clientes ativos	Média de empréstimos inadimplentes (%)	Montante médio do empréstimo (R$)	Valor inicial contratado[a] (R$ milhões)	Valor total contratado[a] (R$ milhões)	Valor total do empréstimo (R$ milhões)	Número de IMFs	Carteira ativa (R$ milhões)
1997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,9	17,8	n.d.	n.d.	n.d.
1998	14	96	19.382	3,6	1.091	6,0	13,8	46,5	20	16,4
1999	16	199	29.775	4,3	1.120	4,5	4,5	73,2	20	25,0
2000	16	268	36.303	7	1.147	6,9	6,6	85,7	29	31,7
2001	16	n.d.	35.957	4,7	1.169	n.d.	5,0	101,2	33	36,2
2002	16	n.d.	38.027	2,9	1.206	n.d.	2,0	118,7	35	41,5
Total (1998-2002)				–	–	–	23,2	49,7	425,3	–

Fonte: Área social do BNDES (ver Tabelas A.2.1a e A.2.1b do Apêndice).

[a] Pode incluir alguns contratos além das três IMFs indicadas nas demais colunas.

n.d. = não-disponível.

aumento inicial semelhante, de R$ 800 mil para R$ 1,3 milhão de 1998 a 1999 antes de diminuir para R$ 1,1 milhão em 2000/2001. Isso sugere que houve uma expansão inicial demasiada e esse impulso vem diminuindo. Em termos de composição do empréstimo, a maioria se destinou ao setor informal (76%), principalmente para atender a necessidades de capital de giro (91%), com alguma preferência por mulheres (53% dos tomadores). Essas características estão de acordo com as observadas na maioria das empresas internacionais de microfinanças, embora a proporção de mulheres deva ser bem superior em outros lugares.

O programa alcançou grande popularidade. Sete em cada dez candidatos foram recusados na primeira visita e o BNDES trabalhou junto aos restantes durante um ou dois anos antes de aprovar o empréstimo. Isso reforçou o ponto de que o número de IMFs de qualidade era restrito. O BNDES tinha um programa de desenvolvimento institucional para seus clientes, no qual preparou manuais para gerentes, material educacional sobre gerência financeira, normas, sistemas de informações, contabilidade, mercados etc.[22]

22. Apoiado por um empréstimo de assistência técnica do BID. Também iniciou o desenvolvimento de sistemas de classificação para IMFs (em colaboração com o Planet Finance) e sistemas de auditoria (baseados nos princípios de auditoria do GCAP) (www.portaldomicrocredito.org.br). O *site* disponibilizou ferramentas para avaliação de desempenho, entre elas um conjunto de indicadores de desempenho e metodologia para auto-avaliação.

TABELA 2.2
BRASIL: COOPERATIVAS DE CRÉDITO E IMFs — 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cooperativas de crédito						
Cooperativas	1.015	1.088	1.183	1.235	1.333	1.374
Patrimônio líquido (R$ milhões)	800	1.062	1.357	1.621	2.029	2.584
Empréstimos (R$ milhões)	1.366	1.728	2.203	2.816	3.736	4.562
Depósitos (R$ milhões)	1.172	1.730	2.440	3.332	4.840	6.881
Ativos (R$ milhões)	2.496	3.339	4.739	6.216	8.451	11.483
Microfinanças						
SCMs	-	-	3	6	14	26
Patrimônio líquido (R$ milhões)	-	-	-	2,4	5,2	9,7
Empréstimos (R$ milhões)	-	-	-	1,1	4,4	9,3
Ativos (R$ milhões)	-	-	-	2,6	8,0	17,2
CrediAmigo						
Clientes	-	21,8	35,3	58,0	85,3	119,0
Número de operações	-	61,3	114,5	165,9	245,9	359,2
Carteira ativa (R$ milhões)	-	8,4	16,9	31,8	49,8	72,0
Montante desembolsado (R$ milhões)	-	31,6	81,8	125,8	194,6	287,3
Carteira do BNDES[a]						
IMF	-	20	20	29	31	31
Clientes	-	19,4	24	29,8	36,0 (35,3)	38,0 (37,0)
Carteira ativa (R$ milhões)	-	16,4	25	31,7	36,2 (34,4)	41,5 (38,5)
Total de clientes (nesses itens)	-	41,2	59,3	87,8	121,3 (120,6)	157,0 (156,0)
Carteira ativa total (nesses itens)	-	24,8	41,9	64,6	90,4 (88,6)	122,8 (119,8)

Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial com base nos dados fornecidos pelo Bacen, BNB e BNDES.

[a] Dados referentes a IMFs com o apoio do BNDES. Os números entre parênteses indicam valores líquidos das SCMs (Microcred, Socialcred e Rótula).

LINHAS DE CRÉDITO DO BNDES A 31 IMFS — 1997 A JUNHO DE 2001 — RESUMO

Carteira ativa total (jun. 2001): R$ 33,9 milhões Clientes ativos (jun. 2001): 34.356

Percentagem média de empréstimos Inadimplentes (>30 dias) 6,1% (4%, excluindo as duas menores instituições)

Valor médio do empréstimo: R$ 1.155 Prazo médio: 5 anos

Distribuição de empréstimos por setor e cliente (em %)

Setor informal: 76	Capital fixo: 7,1	Comércio: 65,9	Homens: 46,5
Setor formal: 24	Capital de giro: 90,8	Serviços: 18,7	Mulheres: 53,5
		Indústria: 15,4	

Condições de empréstimos do BNDES a IMFs

Montante máximo por empréstimo: R$ 3 milhões

Taxa de juros cobrada da IMF: custos financeiros do BNDES, TJLP

Prazo: 8 anos, carência de 9 meses, amortização trimestral

Alavancagem autorizada (razão entre financiamento do BNDES e capital fornecido pela IMF)

ONGs e Oscips: 1:1 na primeira operação e 2:1 na segunda operação

SCMs: 2:1 na primeira operação e 3:1 na segunda operação

Outras condições

● A alavancagem total deve permanecer inferior a 5:1. No caso de ultrapassar, os financiamentos devem ser devolvidos ao BNDES.

● Se os empréstimos inadimplentes estiverem entre 6% e 8% em dois trimestres consecutivos ou acima de 8% em um único trimestre, um montante equivalente a seu valor deverá ser devolvido ao BNDES.

● Se os empréstimos inadimplentes excederem a 15% do total de empréstimos em um trimestre, todos os financiamentos do BNDES deverão ser devolvidos.

● Devem ser reservados 15% dos fundos do BNDES para provisão de empréstimos.

● O setor público só pode representar até 1/3 da diretoria da ONG ou Oscip.

Condições de repasse de empréstimo ao cliente final

● Taxas de juros: variável por IMF cliente; o *spread* máximo permitido pelo BNDES é de 6%.

● Prazo médio do empréstimo: 4,4 meses.

Fonte: Banco Mundial, com base nos dados fornecidos pela área social do BNDES.

Embora as taxas de repasse de empréstimo a IMFs clientes, limitadas a 6% a.m., nesses programas, estivessem geralmente próximas às taxas de mercado, as taxas de juros cobradas pelo BNDES a seus clientes, como em outros programas de empréstimos do BNDES, estavam vinculadas à TJLP oficial que, em geral, tem estado bem abaixo da taxa Selic (interbancária) e muito abaixo das taxas de empréstimos comerciais. O BNDES conseguiu sustentar essas taxas por estar seu próprio financiamento substancialmente abaixo das taxas do mercado, com base na taxa de emprego do FAT. No caso das IMFs, o BNDES não cobrou um *spread* sobre a TJLP, pois esses empréstimos eram de natureza socialmente estratégica.[23]

Em termos de distribuição regional, embora inicialmente concentradas no Nordeste, que tinha 68% dos clientes tomadores e 56% do total de empréstimos em 1998, essas parcelas diminuíram para 51% e 43%, respectivamente, em 2001 (Tabela A.2.4 do Apêndice). No decorrer do tempo, as regiões Sul e Sudeste, mais ricas, tiveram, em conjunto, um aumento da sua participação de cerca de 26% dos clientes em 1998 para 42% em 2001, e de 38% em 1998 para 51% em 2001 em termos de valor. No mesmo período, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste reduziram sua participação em número de clientes de cerca de 74% para 58%, e de 62% para 49% em termos de valor. Em setembro de 2001, cada um dos dois grupos regionais tinha cerca da metade do valor total de empréstimos, embora o Norte e o Nordeste tivessem uma cota bem maior de clientes (58% *versus* 42%), implicando um montante médio de empréstimo bem menor.

Implicações do PCPP para o desenvolvimento das microfinanças

Sem dúvida, o PCPP ampliou significativamente as fronteiras das microfinanças no Brasil e, em escala, só foi superado pelos esforços do BNB e do programa CrediAmigo. Muitas práticas sólidas foram incorporadas — repasse de empréstimo a taxas de mercado, trabalho com IMFs clientes para implantar práticas comerciais recomendadas, sistemas de avaliação e monitoração de carteira etc. Porém, outros recursos associados a princípios sólidos de microfinanças não foram incorporados. Digno de nota entre eles foi o princípio do "grupo solidário" de empréstimos e co-seguro em grupo, que não é uma exigência do BNDES para suas IMFs clientes. Embora as IMFs Ceapes e outras sigam essa prática, ela é relativamente rara no Brasil.

23. Observe que todas as taxas mudaram com as novas medidas adotadas em 2003.

IMFS CLIENTES DO BNDES — DESEMPENHO DE 1998 A 2001

Como foi o desempenho das IMFs clientes do BNDES nesse período? O desempenho melhorou desde que começou a associação com o BNDES? Com base nos dados trimestrais do BNDES, foram feitas análises para *a*) avaliar a tendência básica de crescimento nas carteiras de IMFs clientes durante esse período; *b*) examinar até que ponto existe alguma diferença significativa entre o desempenho das instituições que receberam repetidas linhas de apoio do BNDES e as que eram clientes iniciais; *c*) investigar as correlações entre as taxas de inadimplência e variáveis como número de clientes, número de créditos ativos e montante do empréstimo; e, por fim, *d*) examinar as tendências nas taxas de inadimplência, para verificar se houve uma melhora do desempenho ao longo do tempo desde o início do apoio do BNDES. O Anexo 2.1 fornece detalhes sobre as estimativas.

Para resumir os resultados: *a*) A taxa nominal anual de crescimento foi, em média, de cerca de 22%, para qualquer instituição. *Com o desconto devido à inflação, as taxas anuais de crescimento real estariam na faixa de 16% a 18%. Essas taxas não são muito impressionantes*. A variação entre IMFs individuais é significativa, com algumas, como a Portosol, duplicando a sua carteira ativa, e a Blusol, triplicando-a. *b*) A separação da amostra entre os clientes iniciantes e os repetidores não sugere uma diferença significativa no comportamento entre os dois grupos. *Os clientes repetidores não parecem ter melhor desempenho do que os iniciantes*. *c*) Existe alguma correlação positiva entre as percentagens de inadimplência e o número de clientes, como também nos números de créditos ativos, o que sugere que *à medida que as instituições crescem, o controle da qualidade da carteira pode ser afetado de forma negativa*. Também há alguma correlação negativa com o montante do empréstimo, sugerindo que as instituições de microcrédito que se concentram nos que tomam empréstimos maiores têm carteiras de melhor qualidade. *d*) As taxas médias de empréstimos com mais de 30 dias de atraso flutuaram muito; porém, *uma tentativa de verificar se ocorreu uma tendência de declínio sugeriu o oposto: as taxas médias de inadimplência institucionais ponderadas aumentaram no decorrer do tempo, em cerca de 11% a.a*. Isso não sugere qualquer aprimoramento ou aprendizagem ao longo do tempo por parte das instituições associadas à carteira do BNDES.

Além disso, uma análise da carteira do BNDES e de sua evolução durante esse período sugere que os empreendimentos de seus clientes não apresentaram um crescimento muito rápido, apesar de ter sido acelerado na carteira do BNDES. Episódios de crescimento rápido, em termos de aumento de clientes e carteiras, talvez estivessem correlacionados a taxas de inadimplência mais altas, e não houve uma tendência de declínio nos empréstimos de liquidação duvidosa; se houve tendência, foi de aumento.

Outras práticas recomendadas, conforme discutidas no contexto do CrediAmigo e na Subseção 2.3.4, também poderiam ser seguidas de forma mais sistemática.[24] O financiamento abaixo do mercado das IMFs clientes do BNDES, mesmo que justificável em uma fase inicial, carece de uma estratégia de "saída" articulada. Em termos ideais, o BNDES deveria ter sido capaz de distanciar-se gradualmente de suas IMFs clientes e, possivelmente, transferir seu papel de provedor de crédito a essas IMFs para entidades como os bancos comerciais.

O BNDES E AS NOVAS MEDIDAS DE MICROFINANÇAS ADOTADAS EM 2003

Muitas entidades de microfinanças enfrentaram um aumento exorbitante nos custos de financiamento depois que os novos programas do BNDES foram estabelecidos, a partir de setembro de 2003. De acordo com esses novos programas, a taxa dos financiamentos oferecidos à entidade de repasse de microfinanciamento é proporcional ao montante do empréstimo. Há três categorias de empréstimo: até R$ 1 mil; até R$ 5 mil e de R$ 5 mil até R$ 10 mil. O custo do financiamento para as entidades de microfinanciamento que detêm linhas de crédito do BNDES continuará na TJLP para empréstimos de até R$ 1 mil; na TJLP +2% e na TJLP+5%, para os montantes de empréstimos maiores. Um mínimo de 30% do repasse deve ser usado na categoria de menor tamanho. Além disso, foi estipulado que as taxas de repasse devem ser limitadas a 2% ou 5% a.m., dependendo do tamanho do empréstimo.

Embora as novas medidas tenham sido projetadas para ampliar o crédito nas categorias menores e apresentem condições de atingir esse objetivo, elas, por outro lado, diminuem consideravelmente os incentivos a um microfinanciamento eficiente no todo, e embora algum tipo de aumento escalonado nos custos do financiamento além da TJLP, mesmo em uma tentativa de atingir a taxa interbancária, seja desejável ao longo do tempo, o aumento pontual implementado poderia impor uma carga pesada sobre as entidades de microfinanciamento, junto com os limites paralelos nas taxas de repasse. A experiência prática do microfinanciamento mostra que os tomadores de empréstimo final são relativamente insensíveis às taxas de juros, e os motivos para os limites nas taxas sobre o repasse eliminarão os intermediários de microfinanças. As descontinuidades nas taxas de acordo com o tamanho do empréstimo darão incentivos à evasão, por exemplo, através da tomada de inúmeros empréstimos pequenos em vez de um só empréstimo grande. Em lugar de dar ênfase às técnicas eficientes de microfinanciamento, o programa desloca a atenção de seu objetivo inicial e a coloca na multiplicação de empréstimos pequenos aumentando a dependência nas fontes de financiamento não-realisticamente subsidiadas.

24. Hoje, esses "princípios recomendados" de microfinanças são aceitos por diversos autores; a Seção 2.4 apresenta uma discussão mais completa. A adesão irregular de entidades apoiadas pelo BNDES a esses princípios também foi indicada em outras partes, principalmente por Nichter, Goldmark e Fiori (2002).

Outros programas do BNDES — "redução de escala" por intermédio de instituições financeiras afiliadas

O BNDES também estende o crédito a pequenas e médias empresas diretamente, por meio de sua subsidiária Finame e, indiretamente, através de linhas de crédito especiais para instituições financeiras privadas. Os desembolsos para micro e pequenas empresas montaram a mais de R$ 3 bilhões em 2000.[25] Quando incluímos as empresas de médio porte, esses totais alcançam R$ 4,4 bilhões e R$ 3,9 bilhões, respectivamente. Esses valores são muito inferiores aos R$ 43 milhões das linhas de crédito contratadas pelo BNDES para IMFs dentro do programa PCPP e demonstram que a importância geral do BNDES em programas de acesso financeiro para micro, pequenas e médias empresas é imensa. O BNDES tem uma série de produtos diferentes para financiar atividades autorizadas para Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) (ver Tabelas A.2.6 a A.2.7 do Apêndice). As que se destacam são as linhas de crédito do Finame para empréstimos ao tomador final de até R$ 7 milhões. *Embora não restritos a pequenas ou médias empresas, os critérios para conceder essas linhas de crédito fornecem incentivos para empréstimos a PMEs*.[26] Há financiamentos disponíveis à TJLP, mais uma margem de lucro, que ainda fica um pouco abaixo das fontes de financiamento do mercado. Essa margem de lucro tem dois elementos: um com base na avaliação de risco do agente, que varia de uma instituição para outra; e o outro é o *spread* do agente, que varia por atividade. Os *spreads* para empréstimos a PMEs são de apenas 1%, enquanto para outras atividades têm sido de 2,5%. As instituições capazes de demonstrar proporções mais altas de empréstimos ao setor de PMEs obtêm mais financiamentos. Os limites de qualificação dos bancos são reavaliados a cada seis meses. Os primeiros 25 agentes financeiros utilizados pelo BNDES são indicados na Tabela A.2.6 do Apêndice.

O BNDES também participa, junto com outras instituições financeiras federais, de outros programas especiais, voltados para o apoio à microempresa para fins de geração de empregos — o chamado PBE, especialmente projetado para estimular o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas. O BNDES também participa de um fundo de garantia — o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade —, criado com recursos do Tesouro Nacional e administrado

25. O governo federal, o BNDES e o Sebrae fornecem diferentes definições de micro, pequenas e médias empresas. O BNDES define microempresa como negócios com receita anual bruta de até R$ 900 mil, enquanto a pequena empresa é classificada por receitas entre R$ 900 mil e R$ 7.875 mil e a média empresa é classificada por receitas entre R$ 7.875 mil e R$ 45 milhões. Isso inclui empresas da indústria, do comércio e do setor de serviços.

26. A política de desenvolvimento regional e a promoção das exportações também são metas que recebem apoio explícito e um peso adicional, junto com a conservação de energia, a proteção ambiental etc.

pelo BNDES, que dá garantias a créditos de instituições financeiras para micro, pequenos e médios exportadores.[27] Os microempreendedores iniciantes no Brasil também podem candidatar-se a financiamentos de um fundo dedicado de R$ 200 milhões criado para financiar 5 mil novas microempresas.[28] O BNDES recebeu 60 mil inscrições e aprovou 4 mil.

O Sebrae, uma agência especial para apoio a pequenas e médias empresas, opera programas de apoio técnico e financeiro a microempresas, por intermédio de um fundo de garantia de empréstimos para investimentos a longo prazo, o Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Fampe), que, entretanto, só está disponível para empréstimos emitidos por alguns bancos públicos.[29] A partir de 2000, o Sebrae implementou o Programa de Capital de Risco (PCR), para participação em fundos de investimento em novas micro e pequenas empresas, e, em outubro de 2001, lançou um novo esquema para fornecer assistência técnica e crédito a IMFs pequenas demais para se qualificarem para assistência pelo BNDES, em 300 municípios com baixos índices de Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH). Os empréstimos estarão disponíveis para até R$ 300 mil durante oito anos, com três anos de carência. As taxas de juros das linhas de crédito do Sebrae para IMFs se baseiam na TJLP, sem *spread*.

Assim, o governo e, especialmente, o BNDES têm feito parcerias com um amplo segmento das instituições financeiras do país para melhorar o acesso a crédito, por meio de incentivos financeiros e taxas de crédito preferenciais, mas, conforme mostrado na Tabela A.2.6 do Apêndice, apesar de seus esforços, não está claro se o BNDES está alcançando seus objetivos. As taxas gerais de pequenas e médias empresas nas linhas de crédito do BNDES por meio de seus programas MPME têm sido de apenas 0,5, sugerindo que devem ser explorados mecanismos de direcionamento mais adequados (ver a Subseção 2.3.2). Em seu programa PCPP, o BNDES tem demonstrado uma tendência de voltar-se para algumas das instituições de melhor desempenho em microfinanças, e também para as regiões mais prósperas, ao longo do tempo.

27. Criado pela Lei 9.531 (12/10/97) e pelo Decreto 3.113 (7/6/99).

28. "Crédito orientado para novos empreendedores".

29. Os empréstimos de capital de giro serão aceitos se complementarem um empréstimo de financiamento a longo prazo e representarem menos de 50% do total.

2.2.4 Microfinanças no Brasil — *Status* Atual[30]

Dimensão e crescimento

Dado que os incentivos à expansão do microfinanciamento começaram no final da década de 1990, não é surpresa descobrir que embora algumas das IMFs mais antigas sejam oriundas da década de 1980, a maioria delas (mais de 80%) só surgiu a partir de 1998/1999. Com exceção do CrediAmigo — uma iniciativa de um banco estatal — as IMFs no Brasil geralmente são pequenas, privadas e independentes das instituições financeiras formais. Os bancos privados no Brasil não têm sido participantes ativos nas microfinanças;[31] os números variam, mas as estimativas sugerem que, em meados de 2002, existiam cerca de 120 atuando na área de microfinanças, dos quais apenas cerca de 12 tinham mais de 2 mil clientes.[32]

Entre as 40 a 50 maiores instituições privadas, a rede Ceape de ONGs constitui o segundo maior fornecedor de microfinanciamentos no Brasil, com mais de 26 mil clientes em 220 municípios do país, atendidos por uma rede de 13 órgãos do Ceape. O Banco da Mulher, um grupo de ONGs, algumas afiliadas ao WWB, tinha mais de 2.300 clientes e uma carteira de empréstimos próxima a R$ 2,4 milhões (US$ 1,0 milhão), em junho de 2001. Diversas pequenas instituições também atuam na área do Rio de Janeiro, entre elas a Vivacred e a Riocred, com uma carteira de empréstimos de R$ 2,0 milhões e de R$ 1,2 milhão e cerca de 2 mil e 1 mil clientes, respectivamente, em junho de 2001;[33] em termos da natureza dos serviços oferecidos, dominam o comércio e os serviços no setor informal (Tabela A.2.5 do Apêndice). Quanto à distribuição regional, a maior parte das microfinanças é de caráter urbano (especialmente no Nordeste), estando bem equipada para atender à população urbana de baixa renda, que representa a grande maioria da população pobre do Brasil [ver Banco Mundial (2001*a*)].

---

30. Atualmente, existe uma ampla literatura sobre microfinanças no Brasil, que começou com Schonberger (2001) e recebeu o acréscimo das publicações do grupo DAI/BNDES, em particular, Goldmark, Pockross e Vechina (2000), Nichter, Goldmark e Fiori (2002), Brusky e Fortuna (2002), Martins, Winograd e Salles (2002) e Mezzera (2002).

31. O banco estrangeiro ABN AMRO está desenvolvendo um projeto piloto, no contexto de uma linha de crédito da US Agency for International Development (USAID), para começar a fazer empréstimos a microempreendedores. O projeto, localizado no Nordeste do Brasil e em São Paulo, utilizará instalações distintas e agentes de crédito com treinamento especializado, mas a rede de agências do ABN AMRO será utilizada para canalizar os financiamentos. No entanto, não pretendem que essa atividade se torne uma linha de negócios real do banco.

32. Estimativas baseadas em Nichter, Goldmark e Fiori (2002), com base em uma agregação dos dados relativos a bancos, SCMs, Oscips de crédito, ONGs e iniciativas governamentais.

33. O Riocred, um empreendimento conjunto da Fininvest e da International Finance Corporation (IFC), desde então sofreu uma transformação no seu *status* normativo e também no nome, operando agora sob o nome MicroInvest.

Existem, no Brasil, pelo menos 20 ONGs de "microfinanças" com apoio de estados ou municípios, muitas das quais são versões expandidas de subsídios ao emprego e ao trabalho no setor público. O Banco do Povo de São Paulo é, atualmente, a maior dessas instituições, com uma carteira de empréstimos de R$ 13,8 milhões (e cerca de 16 mil clientes). Embora também sejam chamadas de IMFs porque realizam pequenos empréstimos, elas não seguem os sólidos princípios financeiros obedecidos pelas IMFs, e suas práticas de repasse de empréstimo são altamente subsidiadas, com base na observância à Lei da Usura.

Como já discutido (Gráfico 2.1), as microfinanças no Brasil só começaram a ter um crescimento significativo no final da década de 1990. Um rápido surto de crescimento ocorreu nos três ou quatro anos seguintes, com o total de clientes triplicando entre 1998 e 2001 — de cerca de 46 mil em dezembro de 1998 para mais de 140 mil em junho de 2001, uma taxa média de crescimento anual de 49%. O total da carteira de empréstimos quase quadruplicou — de R$ 25 milhões em dezembro de 1998 para R$ 95 milhões em junho de 2001, um crescimento médio anual de 61%. Parte desse sucesso resulta dos baixos níveis iniciais. *O crescimento tem sido desigual entre as instituições* — o CrediAmigo conseguiu manter um rápido crescimento desde a sua fundação, mas algumas outras grandes IMFs, como a rede Ceape, mantiveram-se estagnadas. Portosol, o quarto maior fornecedor de microfinanciamentos, também apresentou um crescimento lento.[34]

Comparação entre a oferta e a demanda — taxas de penetração

As estimativas disponíveis sugerem que a demanda por microfinanças no Brasil é muito superior à oferta. A carteira de empréstimos total para microfinanciamentos era de cerca de R$ 135 milhões no final de 2002 (Tabela 2.1), para uma clientela total de cerca de 140 mil pessoas (Tabela 2.3). As estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) comparam essa oferta com um total estimado de 6,4 milhões de clientes de microfinanças em potencial no Brasil e um potencial de demanda por empréstimo da ordem de R$ 11 bilhões [ver Mezzera (2002, *op. cit.*)], o que implica um montante médio de empréstimo de cerca de R$ 1.700 por tomador. Mesmo que isso seja corrigido para o nosso saldo médio de empréstimo atual, estimado em apenas R$ 1.100 por tomador, a demanda potencial por empréstimos é de cerca de R$ 7 bilhões. Assim, de acordo com essas estimativas, apenas 2,2% dos possíveis clientes de microfinanciamentos, e 1,4% de suas possíveis necessidades de crédito, estão sendo atendidos por IMFs atualmente. Outras estimativas são semelhantes: 8,2 milhões

34. Algumas fontes detectaram uma desaceleração recente, conforme testemunhado pela lenta taxa de renovação de empréstimos, inclusive no CrediAmigo [ver Nichter, Goldmark e Fiori (2002)]. No entanto, contra isso, o número de SCMs vem aumentando rapidamente.

TABELA 2.3
BRASIL: PRINCIPAIS FORNECEDORES DE MICROFINANCIAMENTOS — FINAL DE 2001

Instituição/grupo	Fundação	Instituições no grupo	Controle	Carteira de empréstimos ativos (R$ milhares)	Clientes ativos
CrediAmigo	1997	1	Público	42.544[a]	80.100[a]
Ceape	1987	13	Privadas	17.628	26,368
Banco do Povo de São Paulo	1997	1	Público	13.830[b]	16.266[b]
Portosol	1996	1	Público	3.881	2.135
Blusol	1997	1	Público	2.467	950
Banco da Mulher	1984	10	Privadas	2.400[c]	2.334[c]
Vivacred	1996	1	Privadas	2.043	1.905
Visão Mundial	1996	5	Privadas	1.592	2.583
Casa do Empreendedor	1997	1		1.435	722
Banco do Povo de Juiz de Fora (Faep[e])	1997	1	Público	1.274	853
Riocred	1998	1	Misto	1.241	1.030[d]
Vitória Credisol	1998	1	Público	978	693
Rótula	1999	1	Privadas	823	387
Sindcred/Crédito Cidadão	1999	1	Público	746	1.092
Orgape[f]	1993	1	Público	684	882
Banco do Povo de Santo André	1998	1		463	264
Faej[g]	1998	1		412	204
Credimais	1998	1		400	208
Banco do Povo de Minas Gerais	1999	1	Privadas	391	442
Conquista Solidária	1999	1		306	537
Microcred	1999	1	Privadas	154	61
Total		46	-	95.691	140.016

Fontes: BNDES e folhetos e *sites* das instituições. Os dados são relativos a junho de 2001.

[a] Os valores do final de 2002 sugerem números muito maiores.

[b] Médias dos dados relativos ao período de dezembro de 2000 a dezembro de 2001. Número de clientes ativos calculado pelo número de contratos ativos.

[c] Inclui apenas três afiliados (Paraná, Santa Catarina e Bahia).

[d] Estimativa.

[e] O nome oficial do Banco do Povo de Juiz de Fora é Fundo de Apoio ao Empreendimento Popular (Faep) (Support Fund for Popular Employment).

[f] Organização de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (Orgape).

[g] Fundo de Apoio ao Empreendedor Joseense (Faej).

de empresas clientes em potencial e uma taxa de penetração de 2% [ver Nichter, Goldmark e Fiori (2002)]. Utilizando técnicas comparáveis de estimativa, o Brasil apresenta uma taxa de penetração muito inferior à dos países vizinhos (Tabela 2.4).

Essas estimativas, entretanto, seguem uma suposição padronizada de uma taxa de aprovação de 50% para todas as microempresas. Pode-se argumentar que as taxas efetivas de qualificação provavelmente serão menores, devido a fatores como a disponibilidade de apoio especial por parte do governo, principalmente no setor rural, ou devido ao uso de crédito ao consumidor ou crediário, em vez da demanda das microempresas, e também ao fato de que nem todas as microempresas podem desejar tomar empréstimos. A taxa de 50% foi mantida para fins de comparação com os dados de outros países. Conforme mostra a Tabela 2.4, a penetração das microfinanças no Brasil é muito mais lenta do que em outros países da América Latina, mesmo que a estimativa de 2% seja baixa em termos absolutos.

TABELA 2.4
BRASIL E OUTROS PAÍSES LATINO-AMERICANOS: PENETRAÇÃO DAS MICROFINANÇAS — 2001

País	Tamanho estimado do mercado (milhares)	Clientes atuais (milhares)	Taxa de penetração no mercado (%)
Bolívia	232,3	379,1	163
Nicarágua	116,4	84,3	72
El Salvador	136,3	93,8	69
Paraguai	83,0	30,2	36
Peru	618,3	185,4	30
Chile	307,8	82,8	27
Brasil	7.875,6	158,7	2

Fonte: Nichter, Goldmark e Fiori (2002).

Nota: Os cálculos de penetração das microfinanças no Brasil utilizam dados de demanda em potencial de 2001, pois os dados atuais do mercado também são relativos a 2001.

Crescimento das microfinanças — comparações com dados internacionais

As estimativas, aparentemente altas, da demanda por microfinanças parecem paradoxais quando comparadas às taxas de crescimento das microfinanças no Brasil que, com exceção do CrediAmigo, não têm sido altas. Como mostrou a análise dos clientes do BNDES, as taxas de crescimento da clientela de microfinanças são, em geral, altas, mas isso se deve mais às novas IMFs do que ao crescimento na carteira das IMFs existentes.

Na verdade, a experiência internacional sugere que desenvolver um amplo mercado de microfinanças costuma ser um processo demorado. Após três anos de

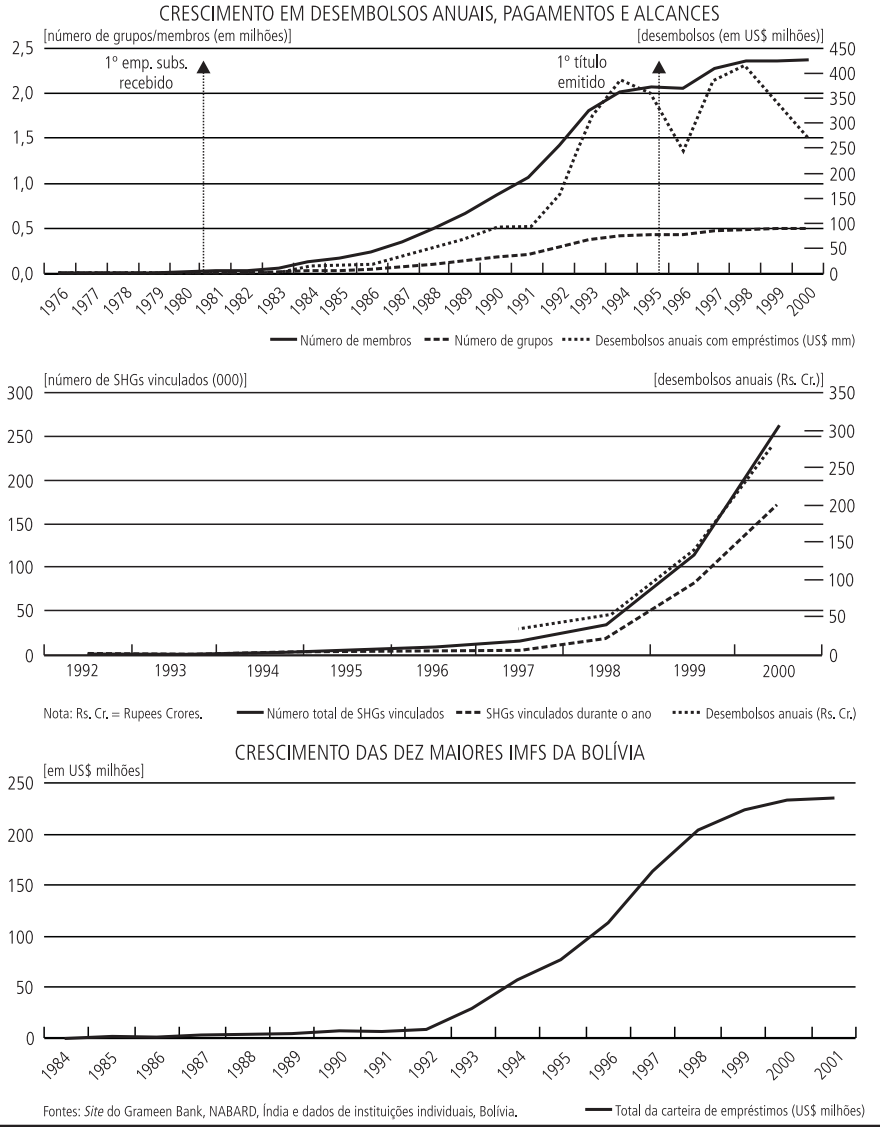
operações, o Grameen Bank de Bangladesh tinha 377 grupos solidários de clientes, alcançando um total de 2.200 pessoas de baixa renda. Esses valores são próximos aos alcançados pelas instituições brasileiras recém-criadas. O crescimento no Grameen Bank começou a ocorrer após cerca de dez anos de operações. As experiências da Índia e da Bolívia também confirmam que, independentemente da estrutura do mercado de microfinanças, construir um alcance significativo é um processo longo. O modelo principal de microfinanças da Índia, o programa Self-Help Groups (SHG), foi colocado em prática no início da década de 1990, e só após oito anos é que começou a testemunhar um crescimento acelerado.

O modelo SHG foi criado pelo NABARD em 1991, na forma de um projeto piloto para vincular pequenos grupos solidários de mulheres de baixa renda — os grupos de auto-ajuda — a instituições financeiras para financiamento. O sucesso do piloto levou o NABARD a formalizar o Self-Help Group-Bank Linkage Program, em 1996, como uma atividade principal dos bancos comerciais dentro das suas obrigações de empréstimos a setores prioritários. Sob o forte ímpeto do NABARD, o modelo parece ter dado certo, com quase 265 mil grupos de auto-ajuda vinculados a 318 bancos, em março de 2001, através da participação de mais de 750 ONGs. O total de empréstimos em circulação montava a R$ 1.930 milhões (US$ 39 milhões) em março de 2000. O governo da Índia agora está voltado para tornar o modelo sustentável sem subsídios e para eliminar as barreiras ao desenvolvimento de instituições privadas de microfinanças. Na Bolívia, onde dominam as instituições privadas de microfinanças, também se tem testemunhado um crescimento lento da sua indústria. O crescimento começou a se intensificar em 1993 após a Prodem — uma ONG de microfinanças — ser transformada em um banco licenciado (Portosol), o que estimulou mudanças semelhantes por outras ONGs e a criação de um fundo para promover IMFs privadas regulamentadas. (Gráfico 2.2).

Essas comparações também sugerem que os modelos de expansão em larga escala das carteiras das IMFs, em paralelo com uma instituição patrocinadora, como um banco, podem conduzir a um crescimento mais rápido do que por intermédio de pequenas IMFs individuais. Isso é detalhado na Subseção 2.3.2.

GRÁFICO 2.2

GRAMEEN BANK (BANGLADESH), SHGS (ÍNDIA) E AS DEZ MAIORES IMFS (BOLÍVIA): CRESCIMENTO



2.2.5 Capacidade Institucional das Microfinanças no Brasil — Desempenho e Impacto

Desempenho operacional e financeiro

Uma grande proporção das instituições de microfinanças brasileiras afirma que a sustentabilidade financeira é um objetivo central. Esta seção observa uma série de

indicadores de desempenho operacional e financeiro, que contribuem para a avaliação geral da sustentabilidade e do desempenho. Primeiro, os indicadores da qualidade da carteira de empréstimos sugerem que o Brasil tem um desempenho médio em relação aos países comparados e, conforme algumas estimativas, possivelmente abaixo da média. As análises das instituições clientes do BNDES mostraram que as taxas médias de empréstimos inadimplentes flutuaram consideravelmente, de cerca de 3,5% a 8,4%, no período 1998-2001. Em junho de 2000, os empréstimos inadimplentes totalizaram, em média, 6,12% para todos os 31 clientes.[35] Observando somente as maiores instituições, a média é menor, de 4,7%, variando de 1,0% a 10,5% (Tabela 2.5). As variações entre instituições são grandes. Entre o grupo do BNDES, eliminando os dois de pior desempenho, os empréstimos

TABELA 2.5
BRASIL: INDICADORES DE DESEMPENHO SELECIONADOS DAS PRINCIPAIS IMFs
[em %]

Nome da instituição	Crescimento médio anual da carteira de empréstimos 1998-2000	Empréstimos atrasados (mais de 30 dias) 2000	Provisões em % do total de empréstimos 2000	Nível resultante de provisões para empréstimos de liquidação duvidosa 2000
CrediAmigo	94,4	3,8[a]	n.d.	n.d.
Ceape	0,2	8,6[b]	n.d.	n.d.
Portosol	20,0	4,6		
Banco do Povo de São Paulo	-	1,6	n.d.	n.d.
Blusol	56,0	1,0	0,7	70,0
Banco da Mulher	83,7	5,2	1,0	19,2
Vivacred	42,0	4,1	n.d.	n.d.
Banco do Povo de Juiz de Fora	-	0,5	2,1	420,0
Riocred	-	10,5	n.d.	n.d.
Sindcred	-	3,6	n.d.	n.d.
Média	49,4	4,7	1,3	[169,7]

Fontes: Instituições individuais e BNDES.
[a] Agosto de 2001.
[b] Junho de 2001.
n.d. = não-disponível.

35. A Development Alternatives, Inc. (DAI) estimou a percentagem média de empréstimos brutos atrasados (mais de 30 dias) para uma amostra representativa de 12 IMFs brasileiras como sendo de 7,5% (com uma variação de 2,3% a 12,0%) em 1999, e descobriu que era insatisfatória quando comparada a uma taxa de referência de 4,6% (com uma variação de 0,6% a 13,0%) para uma amostra de 17 IMFs na América Latina em 1998. As diferenças nos resultados provavelmente são devidas a flutuações ao longo do tempo e à seleção da amostra, ambas apresentando alta variação, conforme já discutido.

inadimplentes caem de 6,1% para 4%. Também ocorrem grandes variações ao longo do tempo, mesmo na própria instituição — em alguns pontos, os empréstimos de liquidação duvidosa aumentaram para 1/4 ou 1/3 do total da carteira, para aparentemente se recuperarem de seis meses a um ano depois. Isso pode indicar o vencimento curto dos empréstimos e baixas periódicas.[36]

Uma tabela de avaliação, preparada a partir de uma amostra de 30 IMFs líderes na América Latina, mostra que essas instituições tinham uma carteira média em risco (mais de 30 dias de atraso) de 6,5% em junho de 2001 (Tabela 2.6).[37] Isso sugere que o Brasil está próximo da taxa de referência utilizada para instituições semelhantes. Além disso, as taxas de inadimplência dependem das condições macroeconômicas. Por exemplo, o Bancosol (Bolívia), que costuma figurar entre os que seguem as práticas recomendadas em microfinanças, tinha uma percentagem de empréstimos atrasados (um dia ou mais) de 4,5% em 1998, mas aumentou para 16,9% em junho de 2001, quando as condições macroeconômicas deterioraram.

O aprovisionamento para empréstimos atrasados também deve ser pequeno. A maioria das IMFs brasileiras não divulga seus níveis de aprovisionamento, e as que apresentam uma ampla diversidade vão de 19% para as três maiores afiliadas do Banco da Mulher até 420% para o Banco do Povo de Juiz de Fora. A DAI estima um nível médio de 37,5% de aprovisionamento para empréstimos com atraso superior a 30 dias em sua amostra de 12 IMFs em 1999, comparável com os 79% e 68% para o Bancosol em 2000 e em junho de 2001, respectivamente. A amostra de IMFs da MicroRate tinha uma taxa média de aprovisionamento de 81% em junho de 2001. Aplicando as taxas de aprovisionamento recomendadas para diversos graus de empréstimos atrasados, a DAI estimou que o nível médio e o aprovisionamento das instituições de microfinanças brasileiras deveriam ser de 64%.[38] Foi sugerido que o baixo nível atual de aprovisionamento pode ter sido influenciado pelas normas de classificação de empréstimos e aprovisionamento do Bacen, que exigem um aprovisionamento total para empréstimos com pagamentos com 180 dias ou mais de atraso, embora não se apliquem a outras IMFs além das SCMs. Dado o curto prazo da maioria dos microempréstimos, as IMFs devem ser encorajadas a fazer aprovisionamentos de liquidação duvidosa mais

36. Deve-se lembrar que as diretrizes adotadas pelo BNDES exigem que, se os empréstimos com liquidação duvidosa excederem 8% em dois trimestres consecutivos, deverão ser devolvidos.

37. A MicroRate é uma agência de classificação privada dedicada a avaliar IMFs na América Latina. Ela vem operando desde 1997 e analisou cerca de 70 instituições. Não considera até que ponto a classificação do empréstimo e o reconhecimento de empréstimos com liquidação duvidosa diferem materialmente entre os países.

38. Dez por cento dos empréstimos com de 1 a 30 dias de atraso, 50% dos empréstimos com de 31 a 60 dias de atraso, 75% dos empréstimos com de 61 a 90 dias de atraso e 100% dos empréstimos com mais de 90 dias de atraso.

TABELA 2.6
INDICADORES DE QUALIDADE DO EMPRÉSTIMO — AMOSTRA SELECIONADA DE IMFs NA AMÉRICA LATINA
[em %]

País	Instituição	Carteira em risco (>30 dias)	Provisões na carteira em risco
Brasil	Amostra da Tabela 2.3	4,6	169,7
	Amostra do BNDES 31 (junho de 2000)	6,1	
	Estimativas da DAI (1999)	6,5	
Bolívia	Bancosol, Andes, FIE[a]	8,4	84,9
Colômbia	Finamerica, WWB Cali, WWB Popayán, WWB Bucaramanga, WWB Medellín, WWB Bogotá	2,7	84,5
República Dominicana	Adopem	2,4	76,5
El Salvador	Calpia, Enlace	8,2	81,3
México	Compartamos	0,4	988,2
Nicarágua	Confia, Finde	7,5	69,1
Paraguai	Visión	7,1	22,7
Peru	CMAC[b] Arequipa, CMAC Trujillo, CMAC Sullana, CMAC Cusco, Edyficar, CMAC Ica, CMAC Tacna, Proempresa, Crear Tacna, Crear Arequipa, Confianza	8,4	100,4
Uruguai	Fucac	6,5	76,3
Média, excluindo o Brasil		6,5	118,9

Fonte: *Site* da MicroRate. As taxas são relativas a junho de 2001.
[a] Fomento a Iniciativas Económicas (FIE) — Bolívia.
[b] Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC).

cedo. Por outro lado, a *capitalização parece ser, em termos gerais, bem forte*. A DAI calculou o índice médio de capital em relação aos empréstimos brutos de sua amostra de instituições em 119%. Esse alto nível médio pode ser devido, em parte, à pouca idade da maioria das IMFs da amostra, nas quais a carteira de empréstimos deverá crescer substancialmente em relação ao seu nível atual.

Algumas evidências sugerem que a eficiência operacional das IMFs brasileiras parece ser inferior às práticas recomendadas internacionais. Os dados da DAI sugerem que o número médio de clientes por agente de crédito foi de apenas 191, enquanto a média foi de 326 para uma amostra de 30 IMFs da América Latina usada pela MicroRate. Custos operacionais chegaram a uma média de 49% da

TABELA 2.7
INDICADORES DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL — AMOSTRA SELECIONADA DE IMFs NA AMÉRICA LATINA

País	Instituição	Clientes por agente de crédito (produtividade)	Custos operacionais/ carteira bruta média (%)	Renda líquida/ média de ativos (%)
Brasil	Amostra da DAI	191	49,4	6,6
Bolívia	Bancosol, Andes, FIE	287	14,5	–0,7
Colômbia	Finamerica, WWB Cali, WWB Popayán, WWB Bucaramanga, WWB Medellín, WWB Bogotá	438	19,9	7,8
República Dominicana	Adopem	328	23,2	10,3
El Salvador	Calpia, Enlace	321	42,7	–7,4
México	Compartamos	321	59,4	12,1
Nicarágua	Confia, Finde	195	23,2	5,3
Paraguai	Vision	361	21,1	–3,2
Peru	CMAC Arequipa, CMAC Trujillo, CMAC Sullana, CMAC Cusco, Edyficar, CMAC Ica, CMAC Tacna, Proempresa, Crear Tacna, Crear Arequipa, Confianza	298	21,5	3,2
Uruguai	Fucac	n.d.	11,9	0,3
Média, excluindo o Brasil		326	23,1	3,4

Fonte: *Site* da MicroRate. As taxas são relativas a junho de 2001.
n.d. = não-disponível.

carteira de empréstimos para instituições brasileiras, enquanto para a amostra de instituições da América Latina utilizada pela MicroRate a média foi de 23%. Esses indicadores, entretanto, podem apresentar uma tendência para cima no caso das instituições brasileiras, pelo fato de ainda não terem alcançado suficiente dimensão para se beneficiarem de qualquer economia de escala significativa.

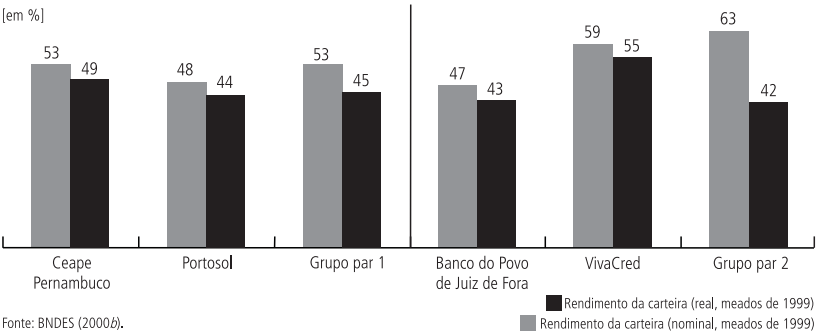
Ainda assim, muitas IMFs no Brasil parecem próximas a se tornar operacional e financeiramente auto-suficientes. A auto-suficiência operacional foi estimada em 91% na amostra de IMFs da DAI, corrigidos para subsídios, mas excluindo os aprovisionamentos para empréstimos incobráveis. A auto-suficiência financeira

corrigida foi estimada em 92%.[39] Esses resultados são muito favoráveis quando comparados com os padrões internacionais. No entanto, as diferenças entre instituições parecem ser grandes e apenas quatro das 12 instituições analisadas alcançaram sustentabilidade financeira. Um outro estudo de quatro IMFs, realizado pelo BNDES em maio de 2000, chegou a conclusões semelhantes.

Esses resultados favoráveis podem ser explicados, em parte, pelos altos *spreads* combinados a financiamentos subsidiados, o que compensa suas elevadas despesas operacionais. A maioria dos fornecedores de microfinanças no Brasil cobra taxas de juros com base no mercado (Tabela 2.9). As taxas são comparáveis às cobradas pelas IMFs em outros países da América Latina.[40] Uma comparação realizada pelo BNDES entre quatro IMFs brasileiras e amostras comparáveis de instituições semelhantes mostra que as taxas cobradas pelas instituições também são semelhantes em 1999, alcançando a média de 53% a.a. para instituições de médio porte e 63% para instituições menores (Gráfico 2.3).

Algumas instituições no Brasil cobram taxas de juros altamente subsidiadas, violando um princípio básico geralmente aceito de microfinanças sustentáveis. Esse é o caso, por exemplo, de programas municipais como o Banco do Povo de São Paulo e de Juiz de Fora. Esses programas são essencialmente serviços sociais, financiando a criação de trabalho para fins de emprego ou outros fins de assistência social, o que justifica suas baixas taxas de juros para fins sociais. Outros fornecedores de

GRÁFICO 2.3
COMPARAÇÃO DE TAXAS DE JUROS COBRADAS COM OUTRAS INSTITUIÇÕES NA AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS DE JUROS, INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DE MICROFINANÇAS *VERSUS* GRUPO PAESR



Fonte: BNDES (2000*b*).

39. A auto-suficiência operacional é definida como a razão entre o rendimento total dos empréstimos / despesas operacionais totais. A auto-suficiência financeira é definida como a razão entre rendimento total dos empréstimos + rendimento total dos investimentos financeiros / despesas operacionais totais + despesas financeiras totais.

40. No entanto, essas comparações são apenas aproximadas, dadas as diferenças entre as taxas-base e outras condições dos mercados dos países.

microfinanças citam essa competição injusta como um obstáculo importante para o seu crescimento. Está em curso um debate no Brasil entre os que defendem que as microfinanças devem ser sustentáveis e depender do mercado, e os que defendem que as microfinanças são um instrumento de política social para distribuir taxas de juros subsidiadas aos mais pobres. As novas medidas adotadas em meados de 2003 tentam apoiar a expansão do crédito aos mais pobres por intermédio de medidas que incluem cotas de empréstimo e tetos para as taxas de juros. Ainda precisa ser visto se essas medidas demonstrarão eficácia em aumentar o microfinanciamento sustentável no longo prazo, como se deseja.

A baixa eficiência operacional, apesar das altas taxas de juros, pode ser atribuída a carteiras de empréstimos de baixa qualidade, devido a problemas na aprovação e monitoração de empréstimos. A maioria das instituições tem um objetivo social, com experiência limitada em negócios e finanças e pouca atenção dedicada à lucratividade e ao crescimento. Algumas instituições são sujeitas à influência política que afeta a sua capacidade de tomar decisões estratégicas sólidas com relação à abertura de agências, taxas de juros e parcerias. Outros desafios mencionados são a falta de capacidade da equipe, a ausência de incentivos em função dos resultados, muito pouco *marketing* e fluxos de informações ineficazes [ver Nichter, Goldmark e Fiori (2002)].

Avaliação do impacto

As IMFs brasileiras parecem ter tido sucesso em termos de alcançar pequenos clientes. O montante médio dos empréstimos no Brasil é menor do que na maioria das IMFs na América Latina, tanto em termos absolutos quanto de percentagem do PIB *per capita*. Como mostra a Tabela 2.8, *as IMFs na América Latina têm um montante médio de empréstimos de US$ 717*, variando de US$ 130 (Enlace, em El Salvador) a US$ 1.225 (Andes, na Bolívia), enquanto a média no Brasil é de US$ 460.

Para resumir, os indicadores de desempenho em termos de qualidade da carteira e provisão para empréstimos incobráveis no Brasil estão, no máximo, na média, mas a sustentabilidade financeira geral parece ser alta, principalmente devido aos altos *spreads* e ao baixo custo do financiamento. As informações limitadas disponíveis sobre o impacto sugerem que as IMFs no Brasil conseguem atingir os pequenos clientes.

Antes de concluir, analisa-se o grau de sucesso das IMFs no mundo. A experiência internacional mostra que muitas IMFs públicas e privadas têm caminhado para a sustentabilidade financeira enquanto oferecem acesso contínuo a serviços financeiros a um grande número de clientes. Entre essas instituições encontram-se as Unit Desas de propriedade do banco estatal Rakyat Indonesia. As Unit Desas alcançaram sustentabilidade em 1989, quando seu índice de dependência de subsídios ficou negativo, sinalizando que as taxas de juros sobre seus empréstimos

TABELA 2.8
COMPARAÇÃO DE MONTANTE MÉDIO DE EMPRÉSTIMO NA AMÉRICA LATINA

País	Instituições incluídas	Saldo médio de empréstimo por cliente (US$)	PNB *per capita* (US$)	Empréstimo médio/PNB *per capita* (%)
Brasil	Amostra da Tabela 2.3	460	3.570	13
Nicarágua	Confia, Finde	1.178	420	280
Uruguai	Fucac	1.152	6.090	120
Bolívia	Bancosol, Andes, FIE	1.158	1.000	116
República Dominicana	Adopem	362	2.100	40
Peru	CMACs em Arequipa, Trujillo, Sullana, Cusco, Ica e Tacna; Edyficar, Proempresa, Crear Tacna, Crear Arequipa, Confianza	771	2.100	37
Paraguai	Vision	613	1.450	35
El Salvador	Calpia, Enlace	466	1.990	23
Colômbia	Finamerica, WWB Cali, Popayán, Bucaramanga, Medellín e Bogotá	411	2.080	20
México	Compartamos	231	5.080	5
Média, excluindo o Brasil		717	-	56

Fonte: *Site* da MicroRate para dados da média de empréstimos.
Notas: Metodologia do *Atlas do Banco Mundial* de 2001 para o PNB *per capita*, em 2000, em dólares norte-americanos.

poderiam ser menores, mesmo que todos os subsídios fossem eliminados [ver Yaron (1994) e Morduch (1999, *op. cit.*)].[41] Exemplos de instituições privadas de microfinanças incluem a Self-Employed Women's Association (SEWA), da Índia, considerada como financeiramente sustentável, e a Association for Social Advancement (ASA), em Bangladesh, cujo modelo de serviços financeiros sustentáveis concentra-se em garantir que a instituição permaneça plenamente autosuficiente [ver Chen e Snodgrass (1999) e Mahajan e Ramola (1996)].

Entretanto, apenas uma pequena parte das IFMs é totalmente sustentável em termos financeiros. A maioria se beneficia de subsídios no início de suas operações [Morduch (1999 e 2000) e Mahajan e Ramola (1996)]. De acordo com informações

41. O índice de dependência de subsídios mede o aumento percentual na taxa média de empréstimo necessária para compensar a eliminação dos subsídios, incluindo o subsídio que uma IFM recebe ao pagar uma taxa de juros inferior à do mercado nos financiamentos que toma, e considerando um custo de patrimônio líquido variável em nível de mercado.

de 147 instituições participantes de 53 países, acompanhadas pelo *Microbanking Bulletin* (novembro de 2002), 2/3 de suas IMFs eram capazes de cobrir seus custos operacionais, e cerca de 2/5 eram financeiramente auto-sufi-cientes. A taxa de retorno corrigida desse grupo foi de 5,5% sobre os ativos, ou 14,1% sobre o patrimônio líquido. A auto-suficiência financeira é realmente maior em IMFs voltadas para clientes de baixa renda, acima de 90%. Dessa maneira, mesmo sob circunstâncias favoráveis, as microfinanças não constituem uma atividade altamente lucrativa, embora nas circunstâncias certas, os retornos, ainda que modestos, possam ser positivos.

2.3 MICROFINANÇAS NO BRASIL: RESTRIÇÕES E DESAFIOS

2.3.1 Produtos de Microfinanças e Fontes de Financiamento

Para que as microfinanças no Brasil possam evoluir em larga escala, um desafio importante no futuro será o crescimento da carteira das IMFs de clientes de baixa renda, ou uma mudança na forma da atividade de microfinanças para permitir o seu acesso a financiamentos, por exemplo, através do recebimento de depósitos. Mesmo antes de junho de 2003, uma proporção considerável das microfinanças no Brasil dependia intensamente de fontes privilegiadas de financiamento por intermédio de bancos governamentais ou doadores (Tabela 2.9).Os repasses de empréstimos pelo BNDES utilizavam a taxa TJLP, e os repasses de empréstimos no CrediAmigo eram feitos à taxa de depósito interbancário (próxima à Selic).[42] Algumas projeções mostravam que a demanda por microfinanciamento, como resultado, poderia exceder rapidamente a oferta.[43] Essas taxas têm sido muito inferiores ao custo de capital no Brasil para pequenas empresas. Grupos de microfinanças mais estabelecidos, como o Ceape, que têm *status* de ONG, afirmam que o financiamento é uma séria restrição. Um desestímulo à mudança no *status* é que, embora as SCMs possam movimentar recursos, elas estão sujeitas às normas de regulamentação das instituições financeiras, perdem seu *status* de isenção de impostos por serem entidades sem fins lucrativos e tornam-se sujeitas aos altos impostos, como as demais instituições financeiras. Além disso, exigências de supervisão e de divulgação de informações também são obrigatórias. Muitas IMFs no Brasil recebem financiamentos subvencionados, como mostra a Tabela 2.9.

---

42. A taxa Selic era de 19% em novembro de 2001 e de 26,5% em março de 2003. O financiamento a longo prazo do BNDES é oficialmente concedido à TJLP, mas, na prática, as instituições pagam apenas 6% a.a., e a diferença entre a TJLP e os 6% é amortizada ao longo do mesmo período na forma do principal do empréstimo. A TJLP tem variado entre 11% e 14% ao longo dos anos. O financiamento do Sebrae também se baseia na TJLP ou na Taxa Referencial (TR), mais uma margem.

43. Por exemplo, a MicroRate estimou que a demanda por financiamentos do BNDES ultrapassaria US$ 200 milhões por volta de 2003.

TABELA 2.9
FONTES DE FINANCIAMENTO E TAXAS DE JUROS COBRADAS PELAS PRINCIPAIS IMFs

Nome da instituição	Principais fontes de financiamento	Taxa de juros nominal sobre empréstimo[a] (% a.m.)	Taxa composta anual equivalente (% a.a.)
CrediAmigo	Transferências do BNB		
	Concessões e empréstimos de doadores (IBRD)	3,5	51
Ceape	Concessões e empréstimos de doadores (BID, Unicef)		
	Empréstimos a longo prazo do BNDES	5,0	80
Portosol	Contribuições da cidade de Porto Alegre e do governo estadual do Rio Grande do Sul		
	Concessões de doadores (GTZ, IAF)		
	Empréstimos a longo prazo do BNDES	4,0	60
Banco do Povo	Doação estadual		
de São Paulo	Empréstimos a longo prazo do BNDES	1,0	13
Blusol	Contribuições de diversas associações na área de Blumenau (sindicatos, associações comerciais, associações de		
	microempreendedores e associações de lojistas) e da prefeitura	4,0	60
Banco da	Concessões de doadores (BID)		
Mulher	Empréstimos a longo prazo do BNDES para algumas ONGs		
	Linha de crédito do banco HSBC	n.d.	n.d.
Vivacred	Concessões e empréstimos de doadores (principalmente BID)		
	Empréstimos a longo prazo do BNDES		
	Financiamento inicial do Fininvest (empresa consumidora)	3,9	58
Riocred	Investimento do Fininvest	4,2 para 1º	
	Fundo Carioca[b]	empréstimo3,9	
		para empréstimos	64
		subseqüentes	58
Sindcred	Fundo Carioca	2,4% a 3,6% a.m.	
	Contribuição do orçamento do Estado do Rio	dependendo do	
		montante do	
		empréstimo	33 a 53

Fontes: Instituições individuais.

[a] Essas taxas de juros excluem as comissões cobradas sobre empréstimos por algumas instituições. As comissões podem ser de até 5% no primeiro empréstimo, mas geralmente diminuem nos subseqüentes. O ideal é calcular uma taxa total, incluindo todos os tipos de cobranças fixas e variáveis impostas sobre empréstimos, mas esses dados não estão disponíveis para todas as instituições.

[b] O objetivo do Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, conhecido como Fundo Carioca, é fornecer recursos a ONGs envolvidas no microcrédito. O fundo tem duas linhas de crédito: uma (fundo rotativo) para repasse de empréstimos a microtomadores e a outra (desenvolvimento institucional) para financiar o treinamento, o pagamento de salários de analistas de crédito e a compra de ativos fixos por IMFs.

n.d. = não-disponível.

As novas medidas recém-adotadas ampliaram o financiamento oferecido através dos bancos, mas sujeito a condições que incluem restrições ao tamanho do empréstimo e limites na taxa de juros. Para empréstimos de microfinanciamento acima dos limites de tamanho inferior, houve um aumento único e significativo nos custos de financiamento, que algumas firmas de microfinanciamento podem ter dificuldade em sustentar. As distinções de limite de tamanho do empréstimo incentivarão a fragmentação e a repetição dos empréstimos. O desafio para o microfinanciamento no Brasil é a expansão do financiamento sem a imposição de tais limites quantitativos.

Uma possível área a ser explorada, também relacionada à questão da gama de produtos oferecidos, é a atual restrição à movimentação de depósitos para qualquer forma de organização de microfinanças, presente hoje no Brasil. Em muitos países, a movimentação de depósitos é autorizada não só para oferecer produtos de poupança aos clientes — uma necessidade básica e conhecida de muitas IMFs — mas também para permitir a expansão da base de financiamento para IMFs, com o benefício extra de aumentar o contato com a base de clientes em potencial. Dessa forma, as 147 instituições acompanhadas pelo Microbanking Bulletin atingiram 9 milhões de tomadores, mas 29 milhões de poupadores. Esse é provavelmente o meio mais garantido para uma expansão substancial do setor de microfinanças no Brasil.

Evidentemente, autorizar a movimentação de depósitos também apresenta riscos, principalmente para os clientes pequenos e mais vulneráveis das IMFs. Se o Brasil resolver movimentar-se nesse sentido, será necessário um ajuste adequado aos métodos de supervisão, com salvaguardas concomitantes. Uma discussão mais completa dessas questões é apresentada na Seção 2.4. Nesse ponto, pode-se observar que, em muitos países, considera-se necessária a regulamentação das microfinanças para instituições que recebem depósitos, mas desnecessária para IMFs apenas de crédito, que não recebem depósitos [ver Christen e Rosenberg (2000) e Van Greuning, Gallardo e Randhawa (1999)]. No Brasil, a movimentação de qualquer forma de recursos que não provenham de financiamentos de doadores para microfinanças foi restrita durante muito tempo, até as modificações legais de 1999 e 2001 já discutidas. Embora o financiamento por atacado da parte de instituições financeiras esteja agora disponível para SCMs, elas continuam sendo instituições que não aceitam depósitos, mas estão sujeitas às exigências de regulamentação do Bacen e, em princípio, à sua supervisão, conforme discutido na Subseção 2.2.1. Tal abordagem é mais restritiva do que em outros países, pois as instituições estão sujeitas a regulamentações de prudência apesar de não aceitarem depósitos.

2.3.2 Organização de Microfinanças — Vínculos com Bancos

Expansão do papel das instituições financeiras formais

Especialmente em vista das restrições quanto ao recebimento de depósitos, bem como às de capacidade institucional, o setor de microfinanças no Brasil deve considerar mais de perto os modelos que aumentam progressivamente o financiamento com base no mercado para as IMFs, com maior destaque para as instituições bancárias formais no financiamento por atacado.[44]

Dependendo da capacidade institucional das IMFs envolvidas, são possíveis diversas combinações. Em uma delas, a IMF pode ser apenas um ponto de contato com os clientes finais. Em outra, pode-se confiar a ela a execução das análises preliminares de risco de crédito. Já em outra variante, a IMF pode ser um intermediário financeiro responsável por sua própria análise de risco de crédito, por conceder empréstimos e assumir os riscos desse crédito. Esses modelos permitem que os bancos participem das microfinanças ao reduzir os custos envolvidos na prestação de serviços de microfinanças. Entretanto, o financiamento por atacado dos bancos a SCMs tem sido lento. Apenas a Riocred, uma IMF sediada no Rio de Janeiro, agora transformada em uma SCM com o nome de Microinvest, recebeu, em 2001, financiamento do Fininvest, uma subsidiária de crédito ao consumidor do banco privado Unibanco. Seu patrimônio líquido é compartilhado com a IFC em uma proporção de 75:25. O Banco ABN AMRO também lançou uma ONG experimental de microfinanças, a Real MicroCrédito, com o apoio da Acción International. Por fim, a CEF estabeleceu um vínculo piloto com uma IMF, a Sindcred, no Rio de Janeiro, cujo papel tem se limitado a identificar o cliente e a realizar uma análise preliminar de risco do crédito. Se a Sindcred comprovar ter capacidade institucional suficiente, a CEF poderá considerar uma combinação na qual a Sindcred assuma responsabilidade total e os riscos do repasse de empréstimos.

Em alguns países, como a Índia, bancos de desenvolvimento patrocinados pelo governo desempenham um importante papel *indireto* no fornecimento de financiamento por atacado a bancos de segunda linha, que são os que fornecem diretamente os microfinanciamentos por intermédio de seus próprios programas de microfinanças, ou em parceria com ONGs. Em 1996, o NABARD, uma instituição financeira de desenvolvimento, lançou seu Programa de Vinculação de Bancos-Grupos de Auto-Ajuda como uma atividade de empréstimos para bancos

44. Consulte também a Parte 3 deste estudo.

dentro das suas obrigações de "empréstimos a setores prioritários" ao setor rural. O programa dos SHGs do NABARD assume diversas formas:

• NABARD - banco - SHG (sem envolvimento de uma ONG);

• NABARD - banco - ONG - SHG (com uma ONG desempenhando o papel de *facilitadora* na formação e no desenvolvimento de grupos); e

• NABARD - banco - ONG - SHG (com a ONG *como intermediária financeira*).

Em março de 2000, o segundo modelo foi responsável por 70% das vinculações de SHGs. O principal papel do NABARD no programa é o refinanciamento que ele fornece às instituições financeiras participantes. O NABARD também oferece assistência técnica às instituições participantes na forma de concessões a ONGs e de treinamento da equipe do banco, papel também crucial no modelo, por permitir que os bancos reduzam o custo de identificar e avaliar os SHGs em potencial. Com o auxílio das ONGs, os grupos preparam contas financeiras auditadas para os bancos — em março de 2001, 263.825 SHGs haviam sido vinculados a 318 bancos através da participação de mais de 750 ONGs. A taxa de liquidação dos empréstimos tem estado acima de 95%, tanto no nível do banco quanto no de SHGs.

Os financiamentos do NABARD são concedidos às instituições financeiras participantes a taxas de juros abaixo do mercado, o que tem sido um incentivo para as instituições financeiras participarem do programa. No Brasil, o equivalente seria que um banco, como o BNDES, que também concede empréstimos a taxas regulamentadas, fornecesse financiamento *indireto* a bancos comerciais para repasse a grupos de clientes de microfinanças. Pode-se argumentar que o BNDES já fornece financiamentos por atacado a bancos para microempreendedores, sob os diversos produtos do Finame, ou através dos PEBs. Entretanto, esses programas são mais voltados para os setores médio e pequeno do que para o microcrédito. Nesses casos, os bancos emprestam diretamente a pequenas e médias empresas e não se adotam os princípios do microfinanciamento. Não existe um papel para as ONGs ou os grupos solidários que fazem a interface com o cliente.

TRAZENDO OS BANCOS PARA AS MICROFINANÇAS: EXEMPLOS

Um exemplo interessante para atrair bancos para microfinanças é o *Leilão chileno*: um subsídio fixo é leiloado duas vezes por ano para os bancos comerciais que fornecem o maior número de microempréstimos pelo menor subsídio. Desde a sua fundação, em 1993, o montante de subsídios foi reduzido de US$ 240 para cerca de US$ 80 em empréstimos de valor médio de US$ 1.200 (cerca de 25% do PNB *per capita*). Embora esses bancos não sejam, e provavelmente nunca serão, especializados em

microcrédito, eles são os maiores fornecedores de microfinanciamentos no Chile. Devido à sua dimensão e à diversificação da carteira de empréstimos, o risco institucional associado aos microfinanciamentos foi reduzido. Um problema nesse caso é que se trata de um subsídio, e não se tem certeza de que os bancos que recebem o subsídio permanecerão nesse mercado se o subsídio desaparecer, questionando a sustentabilidade desse esforço de formalizar as microfinanças.

Outra alternativa a uma janela de regulamentação especial para IMFs é uma *aliança* entre fornecedores de microfinanciamentos não-regulamentados e os bancos existentes ou outros tipos de instituições financeiras, o que também pode aumentar o acesso a serviços financeiros por parte dos clientes do programa de microfinanças.

Se a principal motivação para licenciar uma IMF é oferecer a seus clientes os produtos de poupança, em vez de expandir a sua base de financiamento (e, assim, sua carteira de empréstimos), uma outra alternativa seria *permitir que as IMFs recebam depósitos desde que feitos em um banco licenciado*, reduzindo o seu risco. Porém, se esses fundos puderem ser utilizados como garantia para a obtenção de financiamentos do banco onde estão depositados, eles ainda poderão estar em risco.

Outra faceta do modelo NABARD é que os bancos envolvidos podem utilizar seus microfinanciamentos para atender às suas cotas de crédito rural. No Brasil, enquanto o direcionamento dos empréstimos de bancos comerciais continuar (no momento, para os setores rural e habitacional), eles poderão ser *direcionados* de forma mais apropriada para os clientes de menor renda, por intermédio da criação de vínculos com microfinanciamentos.

O BNDES — e, em bases experimentais, a CEF — destaca que está preparado para financiar *diretamente* pequenas IMFs, mas indica a dificuldade de encontrar IMFs com capacidade institucional adequada para formar parcerias com eles.[45] As pequenas IMFs não reclamam da restrição de financiamento e o estudo da DAI destaca a alta percentagem de fundos de IMFs em investimentos com liquidez, como títulos do governo. No entanto, trabalhar diretamente com IMFs pode ser mais difícil para um banco atacadista do que por intermédio dos canais dos bancos comerciais, ONGs e grupos solidários, pois esses últimos fornecem a interface com o cliente e o conhecimento. Trabalhar diretamente com IMFs clientes de pequeno porte pode ser uma atividade de difícil expansão, e como é abordado com mais detalhes na Subseção 2.2.3, esse modelo exige janelas de regulamentação separadas para IMFs. Além disso, no modelo do BNDES, seria difícil aplicar princípios recomendados de microfinanciamento às IMFs clientes do BNDES.

45. A CEF comissionou uma análise de 13 IMFs para identificar as adequadas para repasse de empréstimos, mas concluiu que nenhuma delas estava adequadamente equipada.

MICROFINANCIAMENTO E BANCOS PÚBLICOS: MEDIDAS RECENTES

Além do BNDES, novos esquemas para a expansão do microfinanciamento também foram adotados no BB, na CEF e no BNB:

No BB, uma nova subsidiária, o Banco Popular, foi estabelecida como uma subsidiária independente[46] para trabalhar especificamente com empréstimos de microcrédito. O Banco Popular se concentrará basicamente no enorme mercado informal brasileiro com contas simplificadas, e usará apenas correspondentes bancários para oferecer seus serviços, que serão contratados mediante o pagamento de uma taxa por transação. Todos os correspondentes bancários precisarão ter uma conta no BB. Um programa piloto foi implantado no final de 2003 e princípio de 2004, com 350 correspondentes bancários em cinco cidades. O plano é ter 4.500 correspondentes bancários e 1 milhão de clientes ao final de dezembro de 2004. O plano de negócios envolverá inicialmente US$ 22 milhões em investimentos totais e empregará US$ 100 milhões de repasse de fundos a custo zero pelo BB (como parte dos 2% de depósitos à vista exigidos do banco). O Banco Popular espera atingir o equilíbrio no seu *terceiro* ano.

A CEF, com sua própria marca de conta simplificada — Caixa Aqui — afirma ter acumulado 750 mil novos clientes em 2003, após a adoção das novas medidas, e espera atingir 1 milhão no início de 2004. Os correntistas Caixa Aqui terão acesso a linhas de crédito rotativas pré-aprovadas de R$ 200, com taxas de juros limitadas a 2% a.m., podem receber benefícios sociais, efetuar pagamentos, receber programas governamentais como o FGTS, bem como fazer depósitos e retiradas. O Caixa Aqui diz ter se expandido a mais de 2 mil pequenos municípios, tornando a CEF uma presença em todos os 5.561 municípios brasileiros.

Em setembro de 2003, a rede da CEF se compunha de 2.108 correspondentes bancários, e planejava contratar outros 2.250 ainda neste ano e mais outros 2 mil em 2004. Isso ampliaria a rede da CEF, incluindo agências, postos de serviço bancário e correspondentes em casas lotéricas a mais de 20 mil pontos de serviço.

O BNB modificou muitas características de seu programa de CrediAmigo de acordo com as medidas feitas por outros bancos, dando limites às taxas de juros sobre repasses.

O modelo do CrediAmigo fornece um exemplo alternativo de apoio muito mais próximo do BNB para uma única IMF de grande porte, que permanece na sua contabilidade e opera dentro da estrutura de regulamentação da instituição financeira formal; concentra treinamento, especialização e metodologia; lida com grande número de clientes e permite o uso de uma ampla rede de agências existentes. O modelo do CrediAmigo, na sua fase inicial, era semelhante aos modelos do banco

46. Lei 10.738, de 17 de setembro de 2003 (previamente a Medida Provisória 121, de 25 de junho de 2003).

Grameen de Bangladesh ou dos bancos Unit Desa da Indonésia. Contudo, a nova política de taxa de juros (incluindo o limite de 2%) do CrediAmigo fará dessa instituição uma concorrente formidável contra as outras IMFs no Nordeste. O CrediAmigo se arrisca a perder seu efeito multiplicador (como uma IMF de "melhor prática") e poderá ser percebido como mais um programa de crédito subsidiado pelo governo.

BRI, BANCO GRAMEEN E BAAC

O Bank Rakyat Indonesia (BRI), um dos três bancos estatais, detém a maior rede de microfinanças do mundo, a BRI Unit Desa. A Unit Desa (unidade comunitária) foi fundada no início da década de 1970 para fornecer subsídios agrícolas para o cultivo do arroz. Em meados dos anos 1980, o sistema seria desativado, mas o Ministério das Finanças e o BRI reestruturaram toda a Unit Desa e a transformaram em uma instituição financeiramente viável. Com o lançamento de dois produtos simples, o empréstimo Kupedes e a conta de poupança Simpedes — a combinação certa de incentivos à equipe e orientação para o lucro —, a Unit Desa logo se tornou bastante lucrativa. Os clientes-alvo não são os mais pobres, no entanto, a instituição não utiliza grupos solidários e exige garantias.

A origem do Grameen Bank data de 1976, quando o professor Muhammad Yunus lançou um projeto de pesquisa de ação para examinar a possibilidade de criar um sistema de fornecimento de crédito para oferecer serviços bancários à população rural de baixa renda. O piloto, baseando-se amplamente nos princípios de empréstimos a grupos solidários entre os mais pobres, e tirando vantagem do co-seguro e das garantias sociais, teve sucesso e o projeto foi estendido a diversos distritos do país. Em 1983, o projeto foi transformado em um banco independente, de propriedade da população rural de baixa renda à qual atende — 90%. Os 10% restantes são de propriedade do governo. O Grameen Bank tem mais de 2,4 milhões de tomadores, mais de 90% deles mulheres, com 1.170 agências fornecendo serviços em 40 mil comunidades. Em 1995, decidiu não mais receber financiamentos de doadores, pois acreditava que o crescente montante de depósitos seria mais que suficiente para pagar os empréstimos existentes e expandir seu programa de crédito.

O Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives of Thailand (BAAC) foi fundado em 1966 como um banco de desenvolvimento agrícola estatal cuja principal função era fornecer crédito agrícola a fazendeiros. Seu sucesso se baseia em maximizar o alcance a 3,5 milhões de fazendeiros e manter a viabilidade financeira e a sustentabilidade de seus serviços e suas operações. Desde 1998, o BAAC, com a assistência da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), vem testando programas-piloto de microcrédito para clientes extremamente pobres. Em dezembro de 2001, o BAAC tinha mais de 10 milhões de clientes de poupança, com mais de US$ 3 bilhões em depósitos.

Fonte: Bank Indonesia e GTZ (2000).

Qual é a abrangência do suporte direto no estilo do BNDES para IMFs em outros países? No Peru, a Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), uma empresa financeira estatal de desenvolvimento de segunda linha, fornece empréstimos a IMFs regulamentadas, mas os dois componentes mais importantes do passivo dessa IMF são os depósitos e os financiamentos de outras instituições financeiras do Peru e, em alguns casos, de outros países. *Em nenhum caso os empréstimos do COFIDE constituem mais de1/3 do passivo* (Tabela 2.10).

Na Bolívia, existem dois fundos estatais dedicados a concessão de empréstimos e assistência técnica a instituições financeiras na área de microfinanças. Um deles, o Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), após a sua reestruturação em 1999, começou a financiar IMFs regulamentadas e não-regulamentadas, sendo posteriormente limitado a financiamentos apenas para IMFs não-regulamentadas, além de fornecer assistência técnica a todas as IMFs.

TABELA 2.10
FINANCIAMENTO DO COFIDE PARA IMFs — DEZEMBRO DE 2001

IMFs	Financiamento do Cofide (US$ milhões)	Parcela de financiamento externo (%)	Parcela do passivo (%)
Mibanco	15,1	68,6	27,2
CMACs	33,4	52,2	9,2
CRACs	27,6	78,2	32,4
EDPYMEs	11,8	34,8	31,5

Fonte: Superintendencia de Bancas y Seguros (SBS) — Peru.

2.3.3 Bancos Públicos e Problemas de Concorrência

A presença de instituições (principalmente as criadas pelas prefeituras) que cobram taxas de juros altamente subsidiadas cria uma distorção no mercado que pode representar uma barreira à entrada de novos participantes privados. O Banco do Povo de São Paulo é uma dessas instituições que, embora aparentemente bem-sucedida, é extremamente onerosa para o governo e em que a auto-sustentação financeira é claramente um objetivo secundário. No longo prazo, esse programa poderá deter todo o crédito ao sistema, pois os fornecedores privados não conseguirão competir em seu mercado. O problema dessa "invasão", mesmo em microfinanças, é acentuado pela existência de diversos programas e linhas de crédito de "baixo custo", implementados principalmente pelos bancos de desenvolvimento federais ou estaduais brasileiros. O perigo da invasão aumentou com as medidas adotadas recentemente em 2003, que incluem subsídios em grande escala para pequenos tomadores de empréstimo.

BANCO DO POVO, UM EXEMPLO DE INSTITUIÇÃO COM TAXAS DE JUROS SUBSIDIADAS

O Banco do Povo é um fundo de investimentos de microfinanças criado em 1998 pelo Estado de São Paulo, que recebe uma doação anual do orçamento estadual. Os fundos são administrados pelo banco estadual Nossa Caixa, que faz os desembolsos e recebe os pagamentos feitos pelo Banco do Povo.

Os agentes de crédito treinados do Banco do Povo distribuem empréstimos principalmente para financiar investimentos em ativos fixos por pequenas empresas e, mais recentemente, novas empresas. O principal objetivo do banco é estimular empregos no estado e, portanto, está instalado nos gabinetes da Prefeitura e da Secretaria de Trabalho.

O Banco do Povo tem conseguido aumentar sua carteira de empréstimos, mantendo, ao mesmo tempo, uma boa qualidade. Os empréstimos aumentaram de R$ 3 milhões no primeiro ano de operação (setembro de 1998 a setembro de 1999) para R$ 13 milhões no último ano fiscal (setembro de 2000 a setembro de 2001). São efetuados a uma taxa de juros subsidiada de 1% a.m., de acordo com os limites definidos pela Lei da Usura para entidades não-regulamentadas. Os empréstimos atrasados (30 dias ou mais) montam a apenas de 2% a 3%.

Fonte: Banco do Povo.

2.3.4 Metodologia de Microfinanças — Princípios Recomendados

A teoria econômica, como já visto, bem como as evidências apresentadas por vários países, indicam alguns princípios que podem reduzir os riscos e os custos associados aos microfinanciamentos — particularmente o valor dos contratos em grupo e dos incentivos dinâmicos para o pagamento do empréstimo. Muitos desses princípios foram adotados pelo CrediAmigo, mas podem ser estendidos especialmente às novas iniciativas de microfinanças. O modelo de empréstimo do Grameen Bank, no qual o atraso de um membro implica negar empréstimos a todos os demais membros do grupo, tem sido repetido com sucesso em diversos países. As cooperativas de crédito e os esquemas de poupança rotativos também utilizam o princípio de "seguro social" que tornam essas abordagens bem-sucedidas. Esses modelos reduzem os riscos de "informações assimétricas" ou de conhecimento limitado sobre o cliente. A seleção pelos outros membros do grupo também reduz a "seleção adversa", na qual tomadores em potencial podem incluir uma proporção excessivamente alta de pessoas de alto risco, que sabem que sua inadimplência é muito pequena para ser acompanhada pelo credor [ver Morduch (1999), Besley (1994), Besley e Coate (1991) e Udry (1990)].

Mas nem todas as IMFs de sucesso seguem rigorosamente apenas a abordagem do grupo. O BancoSol, na Bolívia, também exigia garantia em cerca de 1/4 da sua carteira, e o BRI não utiliza um mecanismo de empréstimo em grupo e exige alguma forma de garantia (ver adiante). Entretanto, como conseqüência, os tomadores mais pobres são excluídos do modelo do BRI, que é voltado para o grupo dos "não muito pobres". O interessante é que parte das evidências sugere que as taxas de liquidação gerais são mais altas em modelos voltados para os pobres. Tais modelos tendem a confiar mais em mecanismos de solidariedade.[47]

Outras práticas recomendadas incluem "incentivos dinâmicos", nos quais os montantes emprestados têm características progressivas ou "em etapas", aumentando no decorrer do tempo; programações de pagamentos regulares que começam imediatamente após o empréstimo (e ajudam a capturar um fluxo de caixa antes que ele se dissipe) e empréstimos a mulheres ou grupos particularmente desprovidos com poucas outras opções. Finalmente, embora poucos programas exijam garantias formais, não é raro exigirem um substituto da garantia. Por exemplo, o Banco Grameen exige que os tomadores de empréstimo contribuam para um fundo de emergência, no valor de 0,5% do empréstimo, e mais 5% como "imposto do grupo", que vão para uma conta de fundos do grupo, constituindo, assim, uma forma de "poupança forçada".

2.3.5 Outras Restrições à Expansão

Alguns fatores em questão incluem informações insuficientes para pequenos empreendedores sobre a disponibilidade de microfinanças.[48] Isso enfatiza a importância da educação financeira e dos esforços de treinamento por parte de órgãos governamentais como o BNDES e o Sebrae. A criação do Portal do Microcrédito (www.portaldomicrocredito.org.br) patrocinado pela Comunidade Solidária é um passo na direção certa, embora o baixo nível de conexão com a internet entre os pequenos empreendedores limite o seu uso a curto prazo.Junto a isso está o reforço da divulgação de informações nas próprias IMFs. Somente alguns dos maiores programas divulgam publicamente informações financeiras sobre seu desempenho.

---

47. O *Microbanking Bulletin* de novembro de 2002 observa em seus destaques que as IMFs voltadas para clientes de baixa renda cobrem quase a totalidade de seus custos e têm uma taxa média de auto-suficiência financeira de 92%, em comparação com os 42% de todas as suas 147 instituições participantes. Há outra evidência que confirma isso. Wenner (1995) descobriu em uma pesquisa de bancos municipais na Costa Rica, financiada pela Foundation for International Community Assistance (FINCA), que as taxas de inadimplência eram maiores em cidades mais ricas. Sharma e Zeller (1996) também descobriram isso no caso dos programas municipais em Bangladesh. Porém, outros estudos são menos conclusivos, sendo necessária uma investigação mais empírica desse tema.

48. Entrevistas com microempreendedores em São Paulo e em Recife confirmaram que a maioria deles nunca havia ouvido falar de IMFs [Brusky e Fortuna (2002)].

Isso contribui para a percepção de que os fornecedores de microfinanciamentos não dedicam atenção suficiente à lucratividade e à sustentabilidade. Adotar balanços padronizados e publicar os resultados são possíveis soluções. O portal de microfinanças na internet também poderia ser utilizado para fins de divulgação. Uma alternativa é incentivar a classificação dos fornecedores de microfinanciamentos e publicar essas classificações. Um aumento na comunicação dos benefícios das microfinanças, comparados a outras fontes mais tradicionais de financiamento, também ajudaria a aumentar a demanda por microfinanciamentos.

Em segundo lugar, os fundos de capital de risco no Brasil têm apresentado um interesse limitado em microfinanças. Embora existam diversos fundos de capital de risco ativos no Brasil, a maioria deles investe em médias empresas do mercado. O HSBC e a InterAmerican Investment Corporation (IIC), juntos, estabeleceram recentemente um fundo privado de investimentos de US$ 105 milhões para investir em pequenas e médias empresas na América Latina, com foco especial no Brasil. Mas isso ainda é muito limitado comparado ao potencial de demanda. A IFC do grupo do Banco Mundial também é um pequeno participante, e o outro participante é a estatal Sebrae.

Em terceiro lugar, a escassez de agentes de crédito treinados que desejem trabalhar para pequenas IMFs também é mencionada como uma restrição ao crescimento. As dificuldades da atual legislação trabalhista também tornam financeiramente difícil contratar bons agentes de crédito de forma permanente, pois os retornos dessas atividades não suportariam manter uma equipe cara com despesas gerais altas. Dar treinamento adicional a candidatos ou a agentes de crédito, conforme proposto pela Comunidade Solidária, é, portanto, necessário, pelo menos como prelúdio da investigação dos meios de flexibilizar a legislação trabalhista.

2.4 REGULAMENTAÇÃO E SUPERVISÃO DE MICROFINANÇAS: FUTURAS OPÇÕES DE POLÍTICAS

Esta seção não avalia em detalhes as alterações recém-introduzidas na regulamentação de microfinanças em 2003. Essas medidas e seu impacto potencial são mencionadas indiretamente em outro ponto desta Parte 2.

2.4.1 As Microfinanças Devem Ser Regulamentadas ou Supervisionadas?

Uma discussão dessa questão será facilitada se for apontada uma distinção conceitual básica entre a regulamentação de prudência (ou protetora) e a de não-prudência (capacitadora ou preventiva). A regulamentação de prudência preocupa-se com a segurança do sistema financeiro, bem como dos depósitos em instituições de

intermediação de financiamentos. Essa regulamentação que compreende, por exemplo, adequação de capital, normas de reserva ou liquidez, geralmente é complexa e exigirá a supervisão de um regulamentador financeiro para a sua implementação. Por outro lado, a regulamentação de não-prudência, que envolve divulgação de propriedade e controle, taxas e cotas, proteção ao consumidor ou desempenho financeiro poderia ser, em grande parte, auto-executável. Até 1999, as IMFs no Brasil, as ONGs ou as entidades sem fins lucrativos não estavam sujeitas a regulamentações financeiras e tinham direito a tratamento tributário especial. Mas elas eram restritas pela Lei da Usura e limitadas em sua capacidade de movimentar fundos. Atualmente, a maioria das IMFs brasileiras opera sob janelas de regulamentação especiais, como as Oscips e as SCMs. Porém, uma importante IMF, a CrediAmigo, opera como um departamento de um banco e é regulamentada como tal. É concebível que outros bancos, públicos ou privados, também possam contar com operações de microfinanças entre suas atividades. As SCMs, como instituições financeiras, também estão sujeitas a exigências de regulamentação que abrangem tanto as regulamentações de autorização — exigências de divulgação de informações — quanto as regulamentações de prudência — capital mínimo, alavancagem e liquidez . As Oscips têm obrigações (não-prudenciais) de fornecer informações ao Ministério da Justiça, mas não estão sujeitas à regulamentação de prudência nem à supervisão, como órgãos financeiros. Até que ponto a estrutura atual está de acordo com a prática internacional e quais modificações podem ser necessárias para apoiar a futura evolução desse setor? Existe um crescente consenso internacional sobre uma ampla faixa de questões relativas à regulamentação e à supervisão de IMFs. Esta seção discute diretrizes amplas que podem ser úteis no futuro.[49]

A estrutura do passivo e a necessidade de uma regulamentação de prudência

Uma primeira área de consenso no debate sobre a regulamentação e a supervisão das microfinanças é que é a estrutura do lado do passivo de uma IMF que determina se ela deve ou não ser regulamentada, e até que ponto são necessários supervisão e controle. Os pontos de consenso mostram que as IMFs apenas de crédito, em geral não necessitam estar sujeitas à regulamentação de prudência, devido aos recursos limitados de uma autoridade bancária para regulamentar e supervisionar uma instituição na qual o interesse público não está em jogo. Entretanto, isso não impede regulamentações de não-prudência ou de autorização, que servem para evitar abusos no setor, e também de promoção, através de maior transparência. Naturalmente, a proteção contra práticas abusivas de empréstimo e cobrança ou

49. A crescente literatura nessa área inclui, em particular, Christen e Rosenberg (2000), Van Greuning, Gallardo e Randhawa (1999), Staschen (1999) e CGAP (2002). Ver, também, uma discussão sobre essas questões em Sa-Dhan (2002), uma associação de IMFs na Índia.

uma declaração aberta de todos os termos do contrato de empréstimo, podem ser particularmente relevantes para instituições como as IMFs. Os critérios de propriedade e controle como, por exemplo, limitações contra a participação do setor público nas diretorias de SCMs pertencem à mesma categoria.

Atualmente, as IMFs do Brasil estão sujeitas a regulamentações tanto de não-prudência quanto, no caso das SCMs, de prudência, embora essas últimas não recebam depósitos. *Prima facie, o atual nível de regulamentação de prudência das SCMs parece ser maior que o garantido por seu financiamento ou âmbito de atividades. Mas é possível que as regulamentações tenham sido impostas prevendo uma possível expansão no futuro do âmbito de atividades das SCMs*. Pode ser uma estratégia prudente aguardar até que o setor de IMFs se revele suficientemente maduro para receber depósitos. Se o Brasil acredita que o setor de IMF já está suficientemente maduro para contemplar esse passo tão importante, o avanço da estrutura da regulamentação de prudência desse setor exige planejamento.

São necessárias janelas de regulamentação especiais?

Em relação à regulamentação, o debate se concentra em se deve haver uma janela de regulamentação especial para atividades de microfinanças ou para IMFs, ou se isso deve vir no código aplicado a outras instituições financeiras. Como discutido anteriormente, seu perfil de risco é único e as regulamentações poderão ter o cuidado de exigir um tratamento distinto para microempréstimos ou instituições especializadas em microfinanças. Tais janelas de regulamentação podem, por exemplo, reduzir os requisitos de entrada ou estabelecer um índice de capital mais alto. Mas, contra isso, *a proliferação de janelas de regulamentação diferentes especializadas pode aumentar rapidamente o número de IMFs regulamentadas, porque os requisitos de entrada podem ser tão baixos que muitas IMFs possam se candidatar. Essa situação reduz a eficácia da supervisão prudente, tanto devido a restrições de recursos quanto à necessidade de experiência apropriada em supervisão*. Atualmente, o Brasil tem uma estrutura especializada para SCMs, e seu número aumentou de nenhuma para 36 em três anos. Isso poderia facilmente tornar-se um problema de supervisão. Existe também uma estrutura separada para Oscips de crédito. A necessidade dessa terceira janela, além das de ONGs e SCMs, poderia ser reavaliada no decorrer do tempo. No momento, a sua principal finalidade pode ser um instrumento para evitar as restrições de taxas de juros nas ONGs.

Hoje em dia, cresce a opinião de que integrar IMFs em sistemas financeiros formais é a chave para expandir o seu alcance, e também para facilitar a comercialização ou a redução de escala de bancos para atividades de microfinanças.

Os bancos, com suas amplas redes de agências e sistemas de informações, têm algumas vantagens em relação a IMFs de menor porte, mas, em geral, ainda não dispõem das metodologias de empréstimos para entrar agressivamente no novo campo das microfinanças. A exigência de um capital mínimo maior para os bancos costuma ser citada como uma barreira para IMFs, mas, em alguns países, esse capital pode ser tão baixo que IMFs sustentáveis são capazes de atendê-la.[50] *No Brasil, a nova estrutura de regulamentação para IMFs tem exigências de capital mínimo muito menores do que para bancos, mas a maior e mais bem-sucedida IMF no Brasil é constituída como um braço de um banco, sem nenhuma janela de regulamentação especial.*

2.4.2 Normas de Prudência Específicas: Capital Mínimo, Índices de Capital e Risco de Crédito

Sendo necessário estabelecer uma janela de regulamentação especial para IMFs, argumenta-se que os balanços menores e, em muitos casos, a menor capacidade de seus acionistas realizarem contribuições adicionais para o capital social implicam um capital mínimo menor, tanto para entrar no mercado quanto para realizar operações comerciais. *Estabelecer esses requisitos diferentes de capital para IMFs pode ser muito difícil e os níveis apropriados podem variar de um país para outro, dependendo da dimensão dos fornecedores de microfinanciamentos existentes, da concorrência no campo de microfinanças e dos investimentos necessários para iniciar uma empresa licenciada de microfinanças, que depende de outras exigências feitas pela autoridade bancária*.

A *dimensão dos fornecedores de microfinanciamentos existentes* é importante, porque se for muito alta, os candidatos serão poucos; em contraposição, um nível muito baixo será um convite para um número excessivo de candidatos, independentemente de sua sustentabilidade, também criando problemas de supervisão. O *grau de concorrência* importa porque quanto maior for a concorrência, menor será o *spread* e, assim, maior deverá ser a carteira de empréstimos para cobrir as despesas administrativas. Uma carteira de empréstimos maior pode ser financiada por mais patrimônio líquido ou por uma alavancagem financeira maior, mas esta última não é desejável. Finalmente, maiores requisitos de regulamentação exigem sistemas de informações mais adequados, que também requerem um maior capital social. Esses fatores variam consideravelmente de um país para outro, e *não há uma regra*

50. Christen e Rosenberg mencionam os seguintes casos: Basic (Índia), K-REP (Quênia), Bancosol (Bolívia), Kafo Jiginew (Mali), Brac Bank (Bangladesh), FinAmerica (Colômbia), Compartamos (México), Finsol (Honduras), Card Bank (Filipinas), Financiera Calpia (El Salvador), Acep (Senegal), Genesis (Guatemala), Banco Ademi e Banco de la Pequeña Empresa (República Dominicana), Cerubeb (Uganda), Banco Solidario (Equador) e também Mibanco (Peru).

geral para determinar um requisito mínimo de capital, mas muitos fatores devem orientar a decisão. Como a Tabela 2.11 indica, no momento, o capital mínimo para SCMs no Brasil é baixo. *Deve ser debatido se isso é justificado em vista dos fatores já discutidos*.

As diferenças nos requisitos de capital mínimo entre os países que abriram janelas de regulamentação para IMFs também podem ser vistas em termos de proporção do capital mínimo dos bancos comparado ao capital mínimo da IMF licenciada. Essa proporção é de 3,3 no Panamá, 3,9 em El Salvador, 9,1 na Bolívia e 19,3 no Peru, para mencionar apenas alguns países. *No Brasil, por outro lado, a diferença nos requisitos mínimos (e também sua proporção) é muito alta: 175 vezes para bancos comerciais e 125 vezes para bancos de desenvolvimento ou investimento*.[51]

TABELA 2.11
EXIGÊNCIAS DE CAPITAL PARA IMFs REGULAMENTADAS

País	IMFs	Capital mínimo (US$ milhares)
Bolívia	FFPs[a]	820
El Salvador	SACs	2.900
Panamá	BMFs[b]	3.000
Peru	Órgãos municipais, escritórios rurais e Edpymes	233
Gana	Empresas de poupança e empréstimo/bancos rurais	50/20
Filipinas	Bancos cooperativos e rurais, bancos cooperativos[c]	50-260/1.000-6.500
Brasil	SCM	60

Fontes: Gallardo (2001) e Rosales (2002).

[a] Fondo Financiero Privado (FFP).

[b] Banco de Microfinança (BMF).

[c] Para bancos rurais e cooperativas, o capital realizado varia de US$ 50 mil a US$ 260 mil, dependendo da classe de município ou área metropolitana na qual se localiza o banco. No caso de bancos cooperativos, os que operam fora da área metropolitana de Manila precisam ter US$ 1 milhão de capital realizado, e os que operam dentro, US$ 6,5 milhões.

Índices de capital e alavancagem

Os índices de capital (índices Basiléia) estabelecem limites à intermediação financeira, reduzindo o risco do comportamento oportunista dos acionistas que desejam maximizar seus lucros, mas ao mesmo tempo reduzir o risco. Os índices de capital também induzem à diversificação de ativos pela ponderação de riscos. Atualmente, o índice de capital não discrimina tipos de empréstimos em termos de ponderação

51. O capital inicial para diferentes tipos de bancos é fornecido em uma notificação do Bacen de 29 de agosto de 2001. Para SCMs, as exigências mais recentes estão na Circular de 27 de março de 2003. Os limites atuais são de R$ 100 mil para SCMs, R$ 17,5 milhões para bancos comerciais e R$ 12,5 milhões para bancos múltiplos (mais altos se incluírem operações de câmbio).

de riscos. Porém, microempréstimos são relativamente arriscados pelos motivos já discutidos: falta de garantias físicas, maior volatilidade, e a natureza dos clientes. Além disso, também a sua administração é mais cara. Especialmente em países com baixa intermediação financeira e um grande setor informal, essas pressões podem ser compostas por uma demanda excessiva por microempréstimos, o que aumenta o risco de liquidez e também a alavancagem. Um índice mais alto de capital seria necessário para limitar a exposição da IMF a tais riscos.

Por outro lado, há dois argumentos contra estabelecer um índice mais alto de capital para IMFs: isso resulta em um uso menos eficiente do capital, o que acarreta menores lucros, além de restringir o acesso das IMFs a empréstimos a taxas de mercado, limitando o seu crescimento. Mas dados relativos a todo o país sugerem que IMFs sustentáveis alcançaram a auto-suficiência operacional com um índice de capital bem alto. Uma opção para conciliar essas questões é ter uma abordagem em fases para os índices de capital, com requisitos iniciais maiores durante algum tempo, ou até que alcancem determinadas condições, geralmente sustentabilidade financeira, um grande montante de capital social e melhores controles internos e externos.

Como alternativa para reduzir os índices de capital, pode-se autorizar as instituições a oferecer uma gama mais ampla de produtos à medida que seu vencimento aumente. A regulamentação peruana adota um esquema no qual mais capital social e melhores sistemas de auditoria permitem que a IMF execute uma variedade mais ampla de operações, porém, o índice de capital permanece em um mínimo de 9,1%. Em muitos países, os mesmos índices de capital são exigidos para IMFs licenciadas e para os bancos, como ocorre no Peru, na Bolívia, em El Salvador e nas Filipinas. O Panamá e o México ainda estão determinando o índice de capital para essas instituições. *No Brasil, uma SCM apenas de crédito é restrita a uma menor alavancagem financeira, ou seja, um índice de capital de cinco vezes o ativo disponível, quase o dobro do índice de 11% do capital de bancos de primeira e segunda linhas*.

Regulamentação do risco de crédito

Como já vimos, as características dos clientes de microfinanças podem aumentar seu risco de crédito. Isso sugere que são necessários limites mais conservadores sobre o risco de crédito, em termos de *práticas de provisionamento*. É difícil, entretanto, determinar um limite máximo para o microcrédito, microempresas ou microfinanças, e quaisquer limites definidos são, até certo ponto, arbitrários. Observando as experiências de regulamentação de outros países, é comum categorizar o risco do microcrédito em termos de dias vencidos e, para cada categoria, determina-se uma taxa de aprovisionamento. As regulamentações de risco

de crédito também devem especificar como categorizar empréstimos refinanciados ou rolados, empréstimos a partes relacionadas e coeficientes de concentração de empréstimos.

2.4.3 Questões de Supervisão — Quem Deve Supervisionar?

A supervisão para as IMFs pode ser executada pelo supervisor do setor financeiro ou bancário, por um supervisor separado ou indicado ou por auto-regulamentação. Essas opções se baseiam, em parte, nas mudanças que a regulamentação impõe às IMFs na forma de mais exigências informativas e da correspondente necessidade de mais controle, e também aos indicadores dessas instituições, comparados aos de bancos e outros órgãos sob supervisão formal. Pode-se argumentar que a supervisão de IMFs que recebem depósitos deveria, de modo ideal, ser realizada por um supervisor de bancos. Porém, o grande número de instituições financeiras regulamentadas levou os supervisores, em muitos países, a adotar outros tipos de supervisão, como a supervisão auxiliar, a delegada e a híbrida. No caso da supervisão auxiliar, o supervisor de bancos é *apoiado em sua tarefa por terceiros*; na delegada, a supervisão é *transferida a um novo supervisor* e na híbrida, *são estabelecidos alguns critérios* para separar as instituições que são supervisionadas pelo regulador de bancos das restantes, que são supervisionadas por um supervisor delegado. Os critérios geralmente utilizados nesse tipo de supervisão são a dimensão dos ativos, o grau de intermediação financeira (base de depósitos) e a integração com o sistema de pagamentos.[52]

Na Indonésia, utiliza-se a supervisão indireta para IMFs apenas de crédito — as Badan Kredit Desas (BKD). De acordo com a legislação, todas as BKDs, que são um tipo especial de Bank Perkreditan Rakyat, ou Banco de Crédito do Povo, devem ser supervisionadas pelo Bank Indonesia. Porém, considerando seu grande número (5.345) e o fato de as BKDs não movimentarem depósitos do público, o Bank Indonesia decidiu confiar ao BIR o papel de um supervisor delegado na supervisão das BKDs.

Alguns países, como a África do Sul, têm um supervisor especial de microfinanças. Independentemente dos números, há um caso de abordagem de supervisão especializada, para operações de microfinanças, que considera características especiais: várias transações de pequeno valor; maior risco e volatilidade inerentes ao curto prazo de seus ativos; um mercado concentrado nos segmentos de menor renda da população, sem garantias físicas; uma metodologia de empréstimos

52. Esses tipos de supervisão indireta são geralmente utilizados com as cooperativas de crédito fechadas, devido aos riscos enfrentados pela cooperativa de crédito estarem limitados à mesma e só afetarem seus acionistas (isso é discutido com mais detalhes no parágrafo a seguir).

baseada em informações em vez de garantias; uma carteira de empréstimos composta de um grande número de microempréstimos com vencimento de curto prazo altamente volátil e uma estrutura institucional na qual os acionistas não têm "bolsos recheados". Essas características alteram o perfil de risco dessas instituições, que devem adaptar-se a métodos apropriados de supervisão.[53] Elas exigem algumas diferenças na abordagem da supervisão, que não é a mesma de uma instituição financeira formal, pois a supervisão formal poderia rapidamente tornar-se muito cara. *Existe um compromisso entre a introdução de uma regulamentação de prudência e os custos de adequar a supervisão a essa regulamentação. Esse é um ponto importante a ser considerado se o número de SCMs aumentar. O Brasil terá de considerar a viabilidade de manter altos níveis de supervisão pela superintendência bancária dessas entidades*.

Finalmente, a auto-regulamentação poderia ser adequada para uma indústria recente que fornecesse serviços limitados, bem como para instituições que não recebam depósitos do público, mas ela é rara e, para ser eficaz, deve ser combinada com classificações públicas de tais entidades. Existem poucas agências de classificação em países em desenvolvimento capazes de classificar instituições de microfinanças, além disso, os sistemas de classificação não contam com mecanismos de sanção. *Atualmente, existe um consenso geral de que, embora seja desejável sob algumas circunstâncias, é difícil obter uma auto-regulamentação bem-sucedida*.

2.5 O MOVIMENTO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O ACESSO

2.5.1 Visão Geral do Setor de Cooperativas de Crédito no Brasil

As cooperativas de crédito foram implantadas no Brasil um pouco depois da virada do século, no Estado do Rio Grande do Sul, e mais de 60 delas se formaram na mesma região até meados dos anos 1960. Ao mesmo tempo, a forma "aberta" de cooperativa, conhecida como cooperativa Luzzatti, prevaleceu sem quaisquer restrições quanto à associação e, por conseguinte, sem limitações quanto a quem poderia obter crédito. Escândalos financeiros coincidentes com as reformas na legislação bancária em meados dos anos 1960 revelaram seus riscos para os legisladores e deixaram-nas sem possibilidade de concorrer com os bancos. Em 1967, houve uma proibição total que impediu a formação de novas cooperativas de crédito. Em 1971, uma nova lei restringiu muito as atividades das cooperativas

53. No caso do Peru, estimou-se que se todos os custos de supervisão de IMFs fossem cobrados dessas instituições, as taxas de juros aumentariam em cerca de 3% para compensar esses custos adicionais.

existentes e definiu critérios rigorosos para a associação. Nos 20 anos seguintes, mais de 50 cooperativas fecharam, com perdas para seus associados.

O QUE É UMA COOPERATIVA DE CRÉDITO?

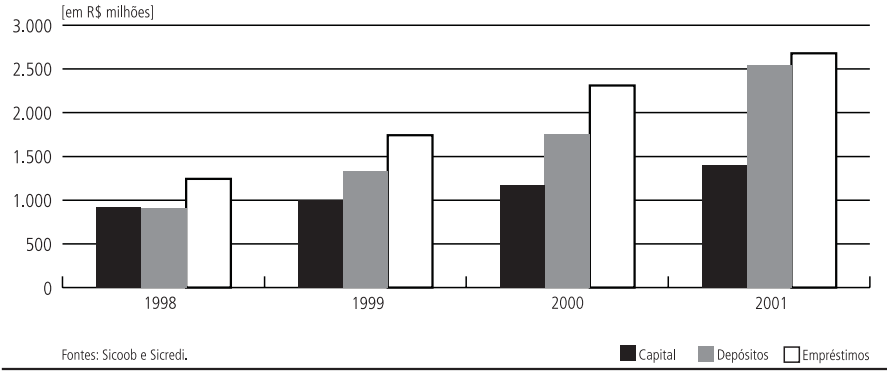
As cooperativas de crédito são instituições financeiras cooperativas sem fins lucrativos, legalmente constituídas, credenciadas e controladas, em grande parte, segundo a lei das cooperativas nacionais e criadas para atender às necessidades de serviços financeiros básicos, principalmente por parte das pessoas de média e baixa rendas. Elas ajudam a aprender sobre a importância de poupar regularmente e do uso inteligente do crédito. São uma forma de distribuição econômica do poder, com base na possibilidade de um indivíduo controlar e administrar a instituição financeira que oferece serviços de poupança, crédito e administração financeira sem explorar o cidadão pobre.

Em geral, a possibilidade de se tornar um associado é definida em termos de alguma afiliação em comum, como emprego ou residência. Todos os membros são proprietários da empresa e têm privilégios, oportunidades e responsabilidades iguais. Geralmente, uma cooperativa de crédito só aceita depósitos de e concede empréstimos a associados. Todos os associados são igualmente proprietários da empresa e cada qual tem direito a um voto na eleição dos membros do comitê e da diretoria. Os membros desses organismos eleitos são voluntários que trabalham sem receber honorários.

Fonte: WOCCU.

O movimento de crédito cooperativo eclodiu para assistir a um renascimento, no início dos anos 1980, das *cooperativas centrais de crédito* autorizadas a fornecer serviços *apex* (serviços automatizados de intercâmbio de pagamentos) para cooperativas de crédito satélites. Dessa forma, a Cooperativa Central de Crédito Rural (Cocecrer) foi formada para nove cooperativas associadas no Rio Grande do Sul, e cooperativas centrais de crédito semelhantes foram estabelecidas na maioria dos estados brasileiros, nas duas décadas seguintes. Essas cooperativas centrais propiciavam uma artéria para os excessos de liquidez e para as necessidades a serem tratadas dentro de uma rede. Em 1995, o CMN autorizou a formação dos *bancos cooperativos*, que são *bancos comerciais normais, pertencentes a e controlados por cooperativas*. Com isso, as cooperativas começaram a ter acesso a vários benefícios do sistema bancário normal. As cooperativas continuam representando uma fatia muito pequena de todo o sistema financeiro, mas cresceram muito nos últimos anos (Tabela 2.1 e Gráfico 2.4).

GRÁFICO 2.4
CAPITAL, DEPÓSITOS E EMPRÉSTIMOS DO SICOOB E SICREDI — 1998-2001



Fontes: Sicoob e Sicredi.

2.5.2 Principais Participantes em Finanças Cooperativas

As cooperativas são formadas para uma ampla variedade de atividades no Brasil e as cooperativas de crédito ocupam o terceiro lugar em importância no que diz respeito ao número de cooperativas e de empregados e o segundo lugar, em termos do número de associados (Tabela 2.12). As cooperativas que não negociam com crédito podem atuar como canais para empréstimos bancários aos associados, mas somente as cooperativas de crédito estão autorizadas a mobilizar depósitos e a oferecer outros serviços financeiros. Existem três tipos de cooperativas de crédito: crédito solidário, crédito rural e Luzzatti. As cooperativas de crédito solidário podem ser formadas por um número mínimo de 20 pessoas que compartilham um local de trabalho ou associação profissional comum. As de crédito rural podem ser constituídas por pessoas que trabalham principalmente na agricultura ou em atividades relacionadas, em áreas rurais. Até julho de 2003, apenas 10 cooperativas Luzzatti ou abertas estavam em operação no país, não sendo autorizada a formação de novas cooperativas. As novas medidas regulatórias introduzidas em julho de 2003 permitem novamente a criação de cooperativas de livre associação, sob determinadas condições.[54]

Cooperativas centrais são instituições *apex* para cooperativas de crédito associadas que operam em um estado e pertencem a pelo menos três cooperativas

54. Resolução 3.106 de 25 de junho de 2003. A resolução permite novas cooperativas de crédito de "livre admissão" (em municipalidades com até 100 mil habitantes), sujeitas à aprovação do Bacen, assim, permitindo que elas sejam criadas por localização, bem como por atividade ou profissão. As cooperativas de crédito existentes, que operam há mais de três anos, podem se transformar em cooperativas de "livre admissão" em municípios (ou municípios contíguos) com até 750 mil habitantes. Os requisitos de capital mínimo para a transformação são de R$ 6 milhões para entidades localizadas em municípios em regiões metropolitanas com mais de 100 mil habitantes e R$ 3 milhões para o restante. No Norte e no Nordeste, essa exigência é reduzida em 50%.

TABELA 2.12
BRASIL: NÚMERO DE COOPERATIVAS POR TIPO

Tipo	Número de instituições	Número de pessoas (milhares)	Número de empregados (milhares)
Agroindústria	1.587	822,3	108,3
Consumo	189	1.467,4	7,7
Crédito	1.038	1.059,4	20,7
Educação	278	73,3	2,7
Especial	7	2,1	n.d.
Saúde	863	327,2	21,4
Habitação	297	69,7	1,4
Infra-estrutura	187	576,3	5,4
Mineração	37	48,8	n.d.
Produção	147	9,9	0,4
Turismo	5	0,2	n.d.
Trabalhadores	2.391	322,7	7,4
Total	7.026	4.779,1	175,4

Fonte: Associação Brasileira para o Desenvolvimento do Cooperativismo (Abracoop).
n.d. = não disponível.

associadas. A finalidade dessas cooperativas é analisar os padrões aplicados por cooperativas associadas em áreas como contabilidade, procedência de empréstimos, contingência de pessoal e instalações; simplificar fluxos de fundos de cooperativas com excesso de liquidez para as que precisam de recursos adicionais e assumir uma certa responsabilidade auxiliar do Bacen pela supervisão.

Como as cooperativas centrais de crédito ainda não tinham acesso ao sistema de pagamentos, foi autorizada a criação de bancos cooperativos em 1995.[55] Dois desses bancos surgiram a partir de então — o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob) e o Banco Cooperativo Sicredi (Bansicredi) — pertencentes, respectivamente, às cooperativas centrais de crédito em suas redes, que atuavam como bancos comerciais normais. Isso permitiu que elas operassem como correspondentes bancários para as respectivas redes e oferecessem uma variedade maior de serviços financeiros do que as cooperativas isoladamente podem assumir.

55. Resolução 2.193 do CMN.

QUAIS SÃO AS FUNÇÕES DA COOPERATIVA CENTRAL DE CRÉDITO?

O Sistema das Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob) identifica a seguinte lista informativa de objetivos para constituir suas cooperativas centrais de crédito, o que é coerente com as práticas recomendadas em outros países:

- promover a integração entre as cooperativas associadas;
- fornecer assistências técnica, jurídica, contábil e financeira para operações e serviços;
- supervisionar as cooperativas de crédito satélites;
- desenvolver e coordenar programas de treinamento;
- redirecionar os recursos excedentes de uma cooperativa para outra;
- gerar economias de escala para as cooperativas satélites, centralizando serviços e processos administrativos;
- buscar linhas de financiamento para repasse para as cooperativas afiliadas;
- ajudar a canalizar recursos por meio do Bancoob;
- implementar soluções técnicas para o sistema;
- definir diretrizes de produtos e serviços e garantir a sua implementação;
- celebrar contratos de serviços em nível regional;
- recomendar a formação de novas cooperativas, orientando e acompanhando o processo como um todo com o Bacen, assim como ajudando a projetar e equipar as novas instalações; e
- promover a integração entre cooperativas de crédito e outras formas de cooperativa.

Fonte: Sicoob.

2.5.3 Tamanho, Composição e Serviços Oferecidos

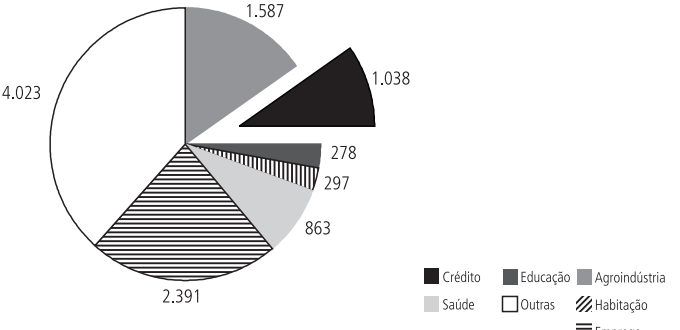
Em 2001, o Bacen informou a existência de 1.306 cooperativas de crédito no Brasil. A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) forneceu dados sobre 1.035 cooperativas, das quais 670 são de crédito solidário e, por conseguinte, de natureza predominantemente urbana; 355 de crédito rural; e as 10 restantes são Luzzattis. Uma desagregação alternativa dos três principais sistemas de cooperativas de crédito, no início de 2002, indica 769 no Sicoob, 107 no Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) e 33 na Cooperativa de Crédito Solidário (Cresol), mais 10

cooperativas Luzzatti restantes ou 919 cooperativas de crédito. Além dessas, a Unicred opera uma rede de 400 cooperativas de crédito para médicos em 14 estados que têm um contrato de trabalho com o Bansicredi para acesso às câmaras centrais de compensação (Gráfico 2.5).

Apesar do número maior de cooperativas de crédito solidário, pelo menos no que diz respeito ao Sicoob — a maior rede de cooperativas —, *as cooperativas de crédito rural dispõem de uma proporção muito maior de recursos financeiros cooperativos — em torno de 70%*. As cooperativas de crédito como um grupo existem na proporção de um para sete em relação ao total de cooperativas no Brasil, classificadas em terceiro lugar, perdendo apenas para as cooperativas de trabalhadores e da agroindústria, em termos numéricos (ver Gráfico 2). Também respondem por quase 1/4 de todos os associados de cooperativas. Não obstante, *a associação a cooperativas de crédito, um pouco acima de 1 milhão, continua baixa, com menos de 1% da população total do Brasil e menos de 3% da população profissionalmente ativa*.

Os ativos consolidados das redes de cooperativas Sicoob e Sicredi aumentaram consideravelmente de 1998 até 2001 para mais de R$ 4,5 bilhões em 2001.[56] Esses ativos são financiados principalmente através de depósitos, que cresceram de R$ 900 milhões em 1998 para R$ 2,5 bilhões em 2001 e o capital líquido, que aumentou de R$ 920 milhões para R$ 1,4 bilhão no mesmo período, com a diferença financiada por tomadas de empréstimo. A maior parte dos recursos era destinada a financiar empréstimos aos associados, e esses recursos aumentaram de R$ 1,24 bilhão para R$ 2,68 bilhões.

GRÁFICO 2.5
BRASIL: COOPERATIVAS, POR TIPO — 2001
[número de instituições]



Fonte: OCB.

56. Como essas duas cobrem, no mínimo, 3/4 de todas as cooperativas de crédito e têm informações confiáveis sobre os membros, os dados apresentados aqui se baseiam principalmente nas informações dessas cooperativas.

Nas duas redes, os respectivos bancos cooperativos *apex* (Bancoob e Sicoob) representam de 15% a 30% de todos os empréstimos e de 22% a 40% de todos os depósitos. Os depósitos e empréstimos aumentaram notavelmente entre 1998 e 2001 (cerca de 50% a 150% para os depósitos e de 135% a 200% para os empréstimos, anualmente). *Os dois bancos investem a liquidez mobilizada pelas cooperativas associadas, principalmente em instrumentos financeiros emitidos pelo Tesouro Nacional e pelos bancos comerciais. Também funcionam como canais de recursos públicos para as cooperativas, principalmente do BNDES, ao qual as cooperativas não têm acesso direto*.

APRESENTAÇÃO DA CRESOL

A primeira cooperativa, Cresol, foi fundada em junho de 1995. Com a constituição de quatro cooperativas adicionais, uma cooperativa central (Cresol-Baser) foi estabelecida em 1996 para dar apoio ao sistema com normas, contabilidade, sistemas, treinamento e interação com outros participantes, como bancos, organizações agrícolas e os governos nacional e regionais. O sistema cresceu de 920 membros, em junho de 1996, para 13.500 em dezembro de 2000, disseminou-se por 31 cooperativas de crédito rural operando em 100 municípios dos três estados da região Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Essas cooperativas estão subordinadas à Cresol-Baser e têm o apoio de cinco unidades de serviços microrregionais localizadas nos três estados. *O sistema ofereceu aproximadamente R$ 35 milhões em empréstimos a seus associados na estação agrícola de 2000/2001. Esses valores são muito inferiores aos do Sicredi e do Sicoob, mas o sistema Cresol, além de ser menor, também é voltado para os clientes de renda mais baixa e mais rurais do que os sistemas das duas cooperativas maiores*.

Fonte: Bittencourt e Abramovay (2001).

No segmento de crédito rural, a presença de cooperativas é mais significativa, atingindo 7% do crédito rural oficial em 2000 (Tabela 2.13). A diferença acentuada entre as respectivas parcelas no mercado rural e no mercado geral demonstra a possibilidade de as cooperativas atingirem mais clientes rurais distantes de modo relativamente mais fácil do que os bancos. Isso também pode ser visto na Tabela A.2.3 do Apêndice, o que demonstra nitidamente a presença de algumas cooperativas nos estados onde não existe praticamente a presença de bancos comerciais e outros bancos, ou sequer de empresas financeiras ou de microfinanças. É possível que sua função rural de maior peso também reflita o desembolso de linhas de crédito do governo em termos facilitados (a título de incentivo) para as entidades rurais.

Âmbito — geográfico e por faixa de renda

O Sicredi e o Sicoob cobrem 18 estados, mas nenhuma organização cooperativista abrange os estados do Amazonas, Roraima e Amapá (região amazônica) ou os

TABELA 2.13
DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO RURAL, POR FINALIDADE E INSTITUIÇÃO CREDORA

	Crédito (R$ milhões)	Parcela (%)	Contratos (milhares)	Parcela (%)
Bancos	13.070	94,9	1.254	93,0
Capital de giro	8.426	61,2	979	72,5
Capital de investimento	2.265	16,4	258	19,2
Crédito de *marketing*	2.379	17,3	17	1,3
Cooperativas de crédito rural	710	5,2	95	7,0
Capital de giro	493	3,6	72	5,3
Capital de investimento	70	0,5	12	0,9
Crédito de *marketing*	147	1,1	11	0,8
Brasil	13.780	100,0	1.349	100,0
Capital de giro	8.919	64,7	1.051	77,9
Capital de investimento	2.335	16,9	270	20,0
Crédito de *marketing*	2.526	18,3	29	2,1

Fonte: Bacen (2000*a*).

estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Alagoas ou Sergipe (região Nordeste). À exceção de um estado, Mato Grosso, não há sobreposição entre os estados cobertos pelo Sicredi e pelo Sicoob, de modo que as cooperativas associadas são obrigadas a operar sob uma ou outra rede, dependendo do estado — ou estabelecer uma rede separada, menor e de custo mais baixo ou, ainda, operar sob as regulamentações mais restritivas, aplicáveis a cooperativas de crédito não-associadas.

Em termos de *alcance por faixa de renda*, o Sicredi prevê que 3% a 4% dos créditos são compostos de valores altos, menos de 20% estão na faixa média e a maioria é de pequenos valores, em que "pequeno" está relacionado aos critérios de qualificação empregados para acessar os empréstimos da categoria D do Pronaf (ou seja, inferiores a R$ 30 mil). Um estudo feito em 1999 pela rede de cooperativas rurais da Cresol disponibiliza dados mais detalhados sobre a associação por tamanho da propriedade e por faixa de renda (Tabela 2.14). Em termos específicos, a partir desse ano, 95% dos associados da Cresol tinham rendimentos inferiores a R$ 12 mil, o que, evidentemente, é bem menos do que as redes de cooperativas maiores. Três quartos dos associados possuem áreas médias, com menos de 20 hectares.

TABELA 2.14
ASSOCIAÇÃO À CRESOL, POR TAMANHO DA PROPRIEDADE E RENDA ANUAL — 1999

Área média por associado	Associado/segmento (%)	Área média (ha)	Renda anual por associado (R$)	Associados (%)
			Menos de 2.000	47,5
0 a 10 ha	32,4	7,8	2.001 a 4.000	18,5
10,1 a 20 ha	42,3	15,8	4.001 a 6.000	7,4
20,1 a 30 ha	12,0	24,7	6.001 a 8.000	10,7
30,1 a 40 ha	6,7	35,2	8.001 a 10.000	5,5
Acima de 40 ha	6,6	56,4	10.001 a 12.000	5,3
			Mais de 12.000	5,1
Total	100,0	18,3	Total	100,0

Fonte: Bittencourt (1999).

Serviços oferecidos

Os serviços financeiros oferecidos pelas cooperativas de crédito dependem de elas serem associadas ou não a uma rede de cooperativas, com cooperativas centrais de crédito e um banco cooperativo.[57] As cooperativas não-associadas podem movimentar depósitos à vista e a prazo dos associados, obter empréstimos e subvenções nacionais e internacionais, oferecer crédito aos associados, colocar ativos financeiros em instituições financeiras, disponibilizar serviços de cobrança e custódia e fazer acordos com outras instituições financeiras para ter acesso ao sistema de compensação e liquidação de cheques e a serviços bancários correspondentes.

Com a vinculação a um banco cooperativo, as cooperativas de crédito conseguem oferecer uma variedade maior de serviços. Por exemplo, os associados do Sicoob e do Sicredi emitem cartões de crédito, oferecem serviços bancários através da internet (*Internet Banking*), concedem créditos comerciais, inclusive cartas de crédito, fornecem seguros (de vida, rurais e outros seguros), assim como estendem o capital de giro e os empréstimos de investimentos patrocinados por programas públicos, como o Pronaf e linhas de crédito subordinadas ao BNDES, como Finame, Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas (Propasto), Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solo (Prosolo) etc. Além disso, podem facilitar as vendas para entrega futura, principalmente pelos cafeicultores, através do instrumento CPR.[58] As cooperativas de crédito não podem oferecer a seus associados serviços de câmbio, arrendamento mercantil ou financiamento habitacional.

57. Os serviços qualificados foram especificados na Resolução 2.771 do Conselho Monetário Nacional e, posteriormente, pela Resolução 3.106 de junho de 2003.

58. Consulte a Parte 5 deste estudo sobre expansão das finanças rurais.

2.5.4 Penetração das Cooperativas de Crédito do Brasil: Comparações com Dados Internacionais

Uma comparação da penetração das cooperativas de crédito no Brasil com a de outros países mostra que a associação no Brasil é ínfima (Tabela 2.15).[59] Com cerca de 1 milhão de associados em uma população de 170 milhões, a penetração das finanças cooperativas continua abaixo de 1% da população total e em torno de 3% da população profissionalmente ativa. Os depósitos em cooperativas de crédito brasileiras estão abaixo de 1% do total de depósitos no sistema bancário e a parcela de empréstimos pelas cooperativas de crédito em relação ao crédito total para o setor privado é semelhante. Isso é muito pouco comparado a vários países da América do Norte e da América Latina. Além disso, a despeito do recente crescimento global no número de cooperativas de crédito, o desempenho das cooperativas de crédito associadas ao WOCCU no Brasil praticamente estagnou nos últimos cinco ou seis anos (Tabela 2.16). Os baixos índices de penetração das cooperativas brasileiras, quando comparados com outros países em níveis semelhantes de desenvolvimento econômico, não obstante a longa história do crédito cooperativo

TABELA 2.15
BRASIL E OUTROS PAÍSES: COOPERATIVAS DE CRÉDITO — 2001
[em US$ milhões e em %]

País	Número	Membros (000)	Índice de penetração (%)[a]	Poupança	Empréstimos	Reservas	Receita
Brasil	423	467	0,6	201	191	24	285
Bolívia	15	102	4,1	50	45	7	62
Equador	332	1.481	35,3	162	143	54	220
Peru	175	349	4,6	226	178	19	271
Canadá[b]	901	5.560	108,1	40.317	35.939	2.654	46.964
Estados Unidos	10.355	81.586	57,9	449.013	330.894	55.910	514.691
Alemanha[b]	1.794	30.000	74,1	324.236	287.355	n.d.	461.911
Espanha	88	7.817	45,9	34.804	27.457	2.482	40.938

Fonte: Relatório de dados estatísticos de 2001 do WOCCU.

[a] Associados de cooperativas de crédito acima da PEA (percentual).

[b] Inclui cooperativas de crédito e outras cooperativas financeiras.

n.d. = não-disponível.

59. Com base nos dados do WOCCU, que relata mais de 100 milhões de associados em quase 37 mil cooperativas de crédito em 91 países. Entretanto, o WOCCU não informa os associados em países relevantes para as cooperativas de crédito, como a Itália e a Alemanha, e em outros países, apenas algumas redes nacionais de cooperativas de crédito são associadas ao WOCCU. Por exemplo, no Brasil, o WOCCU lista 423 cooperativas de crédito, ou menos da metade de todas as cooperativas de crédito existentes no país. Não obstante, mesmo considerando a diferença, as conclusões continuam corretas.

TABELA 2.16
EVOLUÇÃO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO AFILIADAS AO WOCCU NO BRASIL
[em US$ milhões e em %]

Ano	Número de cooperativas	Membros (000)	Taxas de penetração[a] (%)	Poupança	Empréstimos	Reservas	Receita
2001	423	467	0.6	201	191	24	285
2000	423	467	0.7	268	255	33	381
1999	423	467	0.7	268	255	33	381
1998	368	800	1.1	63	187	36	352
1997	196	221	0.3	26	146	5	285
1996	435	435	0.6	101	213	178	475
1995	570	435	0.4	101	213	178	475
1994	564	450	0.5	34	115	115	226

Fonte: WOCCU, relatórios de dados estatísticos.
[a] Associados de cooperativas de crédito em relação à População Profissionalmente Ativa (percentual).

no Brasil e o relativo enraizamento do sistema financeiro global brasileiro mostram que os fatores de controle desempenharam um papel significativo no retardamento do desenvolvimento das finanças cooperativas no país.

DIMENSÕES DE PENETRAÇÃO DAS COOPERATIVAS EM VÁRIOS PAÍSES

As proporções da população em idade ativa que se associa a cooperativas de crédito já são significativas em alguns países. No final de 2001, a República Dominicana tinha a mais alta proporção de associados em relação à população em idade ativa — 283% (em razão da associação múltipla) — e o Caribe, como um todo, tinha 49,6%. A América do Norte apresenta igualmente grande penetração de cooperativas de crédito — o Canadá detendo a proporção de 30,4% e os Estados Unidos, 57,9%. As cooperativas de crédito na Europa também desempenham um papel muito importante no sistema financeiro. Os associados de cooperativas de crédito na Áustria e na França somam mais de 100% da população em idade ativa; nos Países Baixos, essa proporção é de 97% e, na Alemanha e na Hungria, fica em torno de 75%. A Espanha e a Itália também têm grandes cooperativas de crédito e grandes cooperativas financeiras.

Nos Estados Unidos, acima de 10 mil cooperativas de crédito com mais de US$ 515 bilhões em ativos atendem a mais de 81 milhões de pessoas em todo o país. Por dez anos, as cooperativas de crédito alcançaram o primeiro lugar em satisfação do cliente na categoria instituições financeiras, de acordo com a pesquisa anual de satisfação de clientes do *American Banker Newspaper*.

Fontes: WOCCU e National Credit Union Administration (NCUA).

2.5.5 Estrutura Financeira e Desempenho das Cooperativas de Crédito Brasileiras

Falhas comuns identificadas nas cooperativas de crédito de vários países têm sido evitadas ao máximo pelas grandes redes de cooperativas brasileiras. Os artifícios de depósitos baixos e baixas taxas de juros não são utilizados: *ambas as taxas, de depósito e de juros, tanto no Sicredi como no Sicoob, são competitivas com o sistema bancário*. Em segundo lugar, foi feito um esforço para que uma *equipe experiente fosse mantida*. No Sicredi, cerca de 60% da equipe têm nível de instrução de terceiro grau nas qualificações relevantes. A diretoria do Sicredi sinalizou que pretende manter os salários em níveis competitivos com os dos bancos privados, para preservar os talentos. Por fim, *receberam destaque os sistemas, a contabilidade, o treinamento e os padrões*.

AS DIFICULDADES COMUNS DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO

● Taxas de depósito baixas. As taxas de depósitos estão freqüentemente bem abaixo das taxas dos bancos comerciais e, embora as cooperativas de crédito sejam tipicamente instituições de maior risco, uma taxa de depósito competitiva de cooperativa de crédito normalmente excederia a taxa correspondente nos bancos. Anteriormente, quando as cooperativas de crédito aumentaram as taxas de depósito para esse nível, a mobilização de depósitos também aumentou de forma significativa, expandindo em muito o alcance das cooperativas de crédito e sua capacidade de oferecer empréstimo.

● Taxas de empréstimo baixas e pequena capitalização dos lucros. As taxas de empréstimo nas cooperativas de crédito na América Latina são normalmente definidas para que não haja lucro ou para que ele seja muito pequeno. Além do mais, uma grande parcela de todos os lucros obtidos é freqüentemente paga aos membros na forma de dividendos. Conseqüentemente, as cooperativas de crédito, de modo geral, têm um capital institucional pequeno para expansão futura ou para enfrentar choques negativos.

● Informações financeiras pouco transparentes e práticas financeiras não padronizadas. Os problemas nessa área incluem subestimativa da inadimplência em empréstimos, não lançamento de estornos de empréstimos vencidos, aumento de lucros e de capital pela adoção de práticas contábeis, tais como o deferimento de despesas operacionais ou a sua amortização em vários anos, e supervalorização de ativos. Essas práticas tornam as demonstrações financeiras pouco significativas e aumentam as percepções de risco.

● Gerenciamento de risco inadequado. Muitas cooperativas de crédito acreditam que seus membros têm o direito de tomar empréstimos até um determinado múltiplo do seu capital em ações. As solicitações não diferenciam os tipos de empréstimos e os esforços para a cobrança de empréstimos são, com freqüência, insuficientes. As cooperativas de crédito modernas freqüentemente excedem ou eliminam esses limites

superiores relacionados a esses múltiplos sobre as ações e não procuram informações detalhadas para avaliar adequadamente os riscos.

● Níveis salariais baixos. Os níveis salariais das cooperativas de crédito normalmente são definidos bem abaixo daqueles pagos em outros segmentos do setor financeiro, o que freqüentemente resulta em empenho e moral baixos, alta rotatividade e incapacidade geral para recrutar e manter uma equipe de alta qualidade. Isso freqüentemente prejudica o desempenho e a saúde financeira das cooperativas de crédito.

Fonte: Westley (2001).

Fontes e usos de fundos

Um levantamento feito com base nos dados de uma amostra de cooperativas de crédito rural na rede Sicredi sugere que *a*) tais cooperativas são altamente alavancadas, a índices iguais a 10:1 ou pouco abaixo desse limite. *Os depósitos são responsáveis por grande parte dos financiamentos e empréstimos bancários* (linhas de crédito entre bancos são responsáveis por outra participação relativamente grande: 16%). Devido às exigências de alta liquidez, *40% a 50% dos recursos são mantidos como dinheiro ou depósitos bancários* (com o Bansicredi) e parcela semelhante *está emprestada aos membros em operações de crédito*, com o crédito rural sendo responsável por pouco mais de 1/3 do crédito total. *Os ativos fixos são mantidos em um nível mínimo*, em 3% dos ativos totais. Na conta de capital, *as reservas são mais significativas do que as contribuições dos membros ou os lucros retidos*. Cerca de 40% dos empréstimos são pessoais, outros 40% são para capital de giro e 20% são para investimentos, com média de vencimento em 90 dias, oito meses e três anos, respectivamente. Os itens fora do balanço patrimonial incluem serviços de custódia, que podem ser bem comuns.

Nas cooperativas de crédito centrais cerca de metade dos fundos (48% na Sicredi) é mantida líquida, aproximadamente 40% são emprestados, divididos igualmente entre o crédito rural e não-rural, e o restante é mantido como ativos fixos e de outros tipos. O desconto de fundos públicos é responsável por quase 3/4 do crédito rural. Do lado das fontes financeiras, os depósitos são responsáveis por cerca de 60% dos recursos, sendo a maioria deles (80%) mantida na forma de depósitos a prazo fixo, e o restante, como depósitos à vista. Os empréstimos e descontos respondem por pouco menos de 20% dos fundos e o restante corresponde ao capital.

Os dois bancos de cooperativas, Bancoob e Bansicredi, têm algumas diferenças estruturais. O sistema Sicoob é maior que o Sicredi no que diz respeito ao número

de membros, mas o Bansicredi tem ativos substancialmente maiores que o Bancoob (seus respectivos demonstrativos financeiros estão nas Tabelas A.2.13 e A.2.14 do Apêndice). O Bansicredi, com pouco mais de R$ 1 bilhão em dezembro de 2001, essencialmente mobiliza recursos através de operações de mercado (54%) e, por sua vez, coloca cerca de 60% dos seus recursos no mercado. Com uma alta participação dos ativos sem risco, o patrimônio líquido dos seus acionistas é equivalente a apenas 4% do ativo total. No caso do Bancoob, os empréstimos líquidos constituem a utilização mais importante dos fundos, atingindo 37% comparados aos 26% do ativo do Bansicredi. Quanto ao passivo, os depósitos são responsáveis por 37% dos recursos, comparados aos 17% do Bansicredi. O Bancoob tem uma participação um pouco maior do seu passivo na forma de passivo de longo prazo. A alavancagem é alta, com o capital do Bancoob equivalente a apenas 6% dos recursos totais.

No caso do Cresol, os empréstimos estavam em torno de R$ 35 milhões no período da safra de 2000/2001, com o BB financiando R$ 20 milhões nos empréstimos Pronaf C e D, o BNDES financiando R$ 9 milhões no Pronaf C, Prosolo, Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (Proleite) e outras linhas de crédito, e fundos próprios dando suporte a aproximadamente R$ 6 milhões em empréstimos, divididos em R$ 4 milhões para empréstimos pessoais e R$ 2 milhões.

Taxas de juros sobre repasses e depósitos

Os repasses pelas cooperativas parecem estar a taxas competitivas para empréstimos realizados a partir de recursos livres. O Sicredi relata que os empréstimos para membros da cooperativa que usam seus recursos livres estão à taxa de referência CDI mais 4% a 12%, isto é, cerca de 22% a 33%, com base em um CDI de 18% em junho de 2001. Esses empréstimos podem ser pessoais, de capital de giro ou de investimento. As linhas de crédito e os redescontos oferecidos por bancos de cooperativas e pelas cooperativas centrais aos seus membros são feitos a taxas de juros ajustadas diariamente de acordo com as condições de liquidez e de mercado. O Bancoob, por exemplo, emite diariamente um informativo de taxas denominado "Bom Dia Bancoob". Com relação aos depósitos, as cooperativas oferecem tanto depósitos à vista como a prazo fixo que são, em grande parte, canalizados para os bancos das cooperativas. O Bancoob oferece aos membros das cooperativas de crédito uma taxa de depósito *overnight* correspondente a 90% da taxa do CDI, um instrumento de depósito indexado para depósitos oferecendo uma taxa que começa em 90% do CDI para depósitos abaixo de 30 dias, aumentando para 100% para depósitos acima de 120 dias e depósitos a prazo fixo (certificados de

depósito) com taxas de juros pre e pós-fixadas e que, em alguns casos, são negociáveis antes dos seus vencimentos. Os depósitos estão sujeitos ao imposto retido na fonte e os saques efetuados antes de 30 dias pagam o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Os bancos das cooperativas colocam sua liquidez em LTN aplicando à taxa Selic, ou em CDs de bancos comerciais com taxa pouco acima da Selic.

As taxas de juros sobre fundos públicos para o crédito rural são consistentes com os requisitos de taxas normalmente abaixo das taxas de juros do mercado. A maioria das linhas de crédito estipulam 8,75% — Prosolo, Proleite, Propasto, por exemplo —, 11,95% para a modernização de tratores ou 1,4% sobre empréstimos do Pronaf.[60] Para financiar, os bancos das cooperativas emitem CDs rurais entre bancos para capturar o crédito rural direcionado de bancos comerciais, oferecendo a eles taxas entre 6% e 8,5%. Onde a taxa para tomadores de empréstimos está abaixo do custo dos fundos, como nas linhas de crédito do Pronaf, os bancos das cooperativas são as únicas instituições privadas que recebem suporte por meio do esquema de "equalização" do Tesouro Nacional.

No caso dos empréstimos do Pronaf, o sistema do Cresol atua como um canal entre seus membros e o BB. O BB recebe um *spread* de 8,5% a.a., mais uma taxa de R$ 13 por mês por contrato do Tesouro, como "compensação de equalização" para cuidar dos empréstimos do Pronaf. *Entretanto, apenas 1,5% desse* spread *é passado pelo BB para o Cresol, o que é claramente insuficiente quando este último tiver de assumir o risco do crédito além dos custos administrativos. O Cresol argumenta que, se administrasse os fundos do Pronaf sem a intermediação do BB, poderia incluir a assistência técnica aos produtores dentro do* spread *que o BB recebe* [ver Bittencourt (2001)].

Os empréstimos financiados pelo BNDES através das suas linhas de crédito BNDES Automático ou Finame (esta última, para empresas privadas e produtores rurais que estão comprando maquinário e equipamento produzidos internamente) são feitos à taxa TJLP mais 4% ou 5,5% a.a. O BNDES cobra dos bancos das cooperativas a taxa TJLP mais 1%, deixando as cooperativas com um *spread* de 3%. Com a TJLP atualmente a 10%, a taxa para os tomadores finais de empréstimo é de 14% a 15,5%.

Qualidade da carteira

As taxas de inadimplência na grande maioria das cooperativas de crédito brasileiras são, em geral, favoravelmente comparadas às do sistema bancário privado, bem como aos

60. Ver o documento relacionado sobre financiamento rural, de Yaron e Benjamin (*op. cit.*).

padrões de prudência advogados pelo WOCCU, ou seja, de um índice inferior a 5% para a relação entre o total de inadimplência e o total da carteira de empréstimos. Embora as inadimplências nos empréstimos tenham provado ser um problema nos anos 1960 e 1970 e, combinadas com outros fatores de gerenciamento interno e fatores externos (macroeconômicos e de regulamentação), tenham causado o colapso de várias cooperativas, aparentemente não são uma questão significativa entre as cooperativas que são membros das duas principais redes — Sicoob e Sicredi. A avaliação do Bancoob pela Atlantic Rating em junho de 2001 observa que "o Bancoob nunca experimentou nenhum caso de inadimplência desde sua abertura.[61] O banco aprovisionou R$ 322 mil como reserva para créditos duvidosos na primeira metade de 2001. As baixas contábeis totalizando R$ 567 mil se referem a movimentos contábeis enquanto a perda efetiva dentro do Sicoob é muito baixa, em torno de 1,5%". Os bancos de cooperativas são protegidos por garantias das cooperativas centrais. Bons sistemas de informações gerenciais, incentivos para diretores e administradores das cooperativas e procedimentos prudentes para a concessão e recuperação de empréstimos (incluindo pressões de cobrança que se aproveitam do espírito cooperativo local) ajudam a reduzir os riscos de crédito em nível local (Tabela 2.17).

Também no caso do Cresol, a média de inadimplências é de cerca de 5% variando de 3,5% para o crédito rural com seus próprios empréstimos e aumentando para 8% no referente a empréstimos pessoais, com uma redução para 2,6% a 6% após os esforços de recuperação.[62] A taxa de inadimplência também está em torno de 5% para empréstimos financiados com recursos públicos (como o Pronaf), embora uma parte seja renegociada para reduzir a taxa de inadimplência para 1% a 2%. As perdas com empréstimos são substancialmente mais altas em uma pequena parcela das cooperativas do Cresol onde as inadimplências estão concentradas em um pequeno número de tomadores de empréstimos, normalmente gerentes de cooperativas que desviaram fundos para empréstimos. Outros problemas iniciais foram os montantes excessivos de empréstimos por membro ou o financiamento de atividades de alto risco, e sistemas de informações gerenciais e contabilidade deficientes. A liquidez do Cresol foi comprometida pela necessidade de as cooperativas associadas assumirem o risco de crédito e pagar ao BB em nome dos associados inadimplentes. *Deve-se considerar a possibilidade de rever até que ponto as posições no mercado do BB em relação às cooperativas de crédito rural explicam suas*

61. Atlantic Rating: uma empresa de análise de risco brasileira.

62. Ver Bittencourt (2001). As normas do Bacen exigem um aprovisionamento de 0,5% para empréstimos que estejam vencidos há 15 dias, 3% após 30 dias, chegando a 100% após seis meses. No caso do Cresol, cerca de 20% a 25% do aprovisionamento para perdas com empréstimos são eventualmente revertidos para receitas devido às recuperações de empréstimos.

TABELA 2.17
CLASSIFICAÇÃO DOS ATIVOS POR NÍVEL DE RISCO: BANCOS E COOPERATIVAS SELECIONADOS
[em %]

	Sistema bancário	Exemplo de banco de cooperativa: Bancoob	Exemplo de sistema de cooperativa estadual: Sicredi-RS	Exemplo de cooperativa única: Encantado
Categorias AA ou A	61,5	94,7	71,1	94,2
Categoria B	17,2	5,2	8,1	0,7
Categoria C	8,7	0,2	13,1	1,9
Categoria D	4,3	-	3,3	-
Categoria E	1,5	-	0,7	-
Categoria F	1,5	-	0,4	0,2
Categoria G	1,0	-	0,1	-
Categoria H	4,5	-	3,2	2,9

Fontes: Bacen (2002*d*) e Atlantic Rating: Bancoob, junho de 2001 e Sicredi: comunicações à equipe do banco, abril de 2002.
Nota: Sistema bancário em abril de 2002; Bancoob em junho de 2001, Sicredi (RS) e Encantado em dezembro de 2001.

respectivas participações relativas no spread *sobre os empréstimos do Pronaf e quais medidas podem ser tomadas para melhor relacionar o* spread *com o risco de crédito e as despesas administrativas em tais transferências públicas*.

Lucratividade

A lucratividade dos dois bancos cooperativos no Brasil é baixa. O retorno sobre os ativos do Bancoob estava abaixo de 0,6% em 2000 e 2001, e apesar da alta alavancagem, isso se convertia em um retorno sobre o patrimônio líquido de apenas 7% a 9%, isto é, menos do que a taxa de inflação. Os retornos para o Bansicredi foram ainda mais baixos, com um retorno sobre os ativos médios de 0,3% e sobre o patrimônio líquido de aproximadamente 6%. *Essas taxas são comparadas com os retornos sobre os ativos no sistema de bancos privados, na mesma época, de cerca de 1,5% e sobre o patrimônio líquido, de cerca de 20%*.

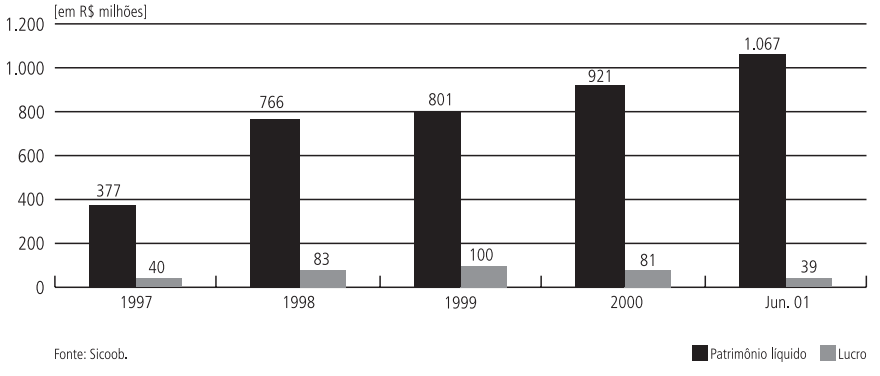
Por outro lado, esses dois bancos não foram criados para gerar lucros à custa das cooperativas proprietárias, mas para auxiliá-las a gerar retornos de mercado e aumentar suas coberturas. Embora o Bancoob tenha gerado um lucro ligeiramente maior que o Bansicredi, na lucratividade de nível sistêmico, no sistema Sicredi, se apresentava um pouco maior que a do Sicoob. Particularmente, os retornos sobre o patrimônio líquido atingiram uma média de 22% para o sistema Sicredi em dezembro de 2001, comparados aos retornos abaixo de 10% do sistema Sicoob. Essa diferença se deve, em grande parte, à concentração do Sicredi nos lucrativos estados do Sul e do Centro-Oeste, que têm produtores rurais bem estabelecidos (Tabela 2.18 e Gráfico 2.6).

TABELA 2.18
PRINCIPAIS INDICADORES FINANCEIROS PARA O SICREDI

Estado	Patrimônio líquido	Depósitos	Empréstimos	Total de ativos	Lucros	Retorno sobre o patrimônio líquido médio
Rio Grande do Sul	211,7	1.061,4	747,7	1.317,4	40,6	23,7
Paraná	69,0	345,4	235,9	429,3	10,9	18,7
Mato Grosso do Sul	12,3	31,5	28,6	51,1	1,8	16,9
Mato Grosso	45,3	126,4	118,8	181,8	8,1	21,7
Total Sicredi	338,4	1.564,8	1.131,1	1.979,5	61,4	22,2

Fonte: Sicredi.

GRÁFICO 2.6
EVOLUÇÃO DOS LUCROS E PATRIMÔNIO LÍQUIDO DO SICOOB



Fonte: Sicoob.

O sistema Cresol apresentou no ano de 2000 uma perda de R$ 20 mil sobre receitas de R$ 3,5 milhões e empréstimos de R$ 35 milhões. A perda foi atribuída às suas pequenas margens de lucro para beneficiar os membros, subsidiar o estabelecimento de novas cooperativas e cobrir os riscos de crédito dos membros em empréstimos do setor público como aqueles do Pronaf. O sistema produziu pequenos lucros em 1996 (R$ 4 mil sobre receitas de R$ 189 mil) e em 1997 (R$ 38 mil sobre receitas de R$ 526 mil [ver Bittencourt e Abramovay (2001)].

Um fator comum que diminui os lucros de todas as cooperativas de crédito é a ausência de um emprestador central de último recurso. Isso acontece porque, na ausência de um fundo de liquidez com suporte governamental ou até mesmo de quaisquer fundos de liquidez centrais em nível nacional as cooperativas são obrigadas a se auto-segurar mantendo uma alta taxa de liquidez em relação aos

depósitos, especialmente nos depósitos à vista.[63] A taxa de liquidez de 90% sobre depósitos à vista resulta em uma taxa de ativos líquidos sobre ativos totais bem acima do máximo dos 20% advogados pelo WOCCU e uma baixa taxa de empréstimos/depósitos, impedindo uma estrutura financeira efetiva. Embora a isenção de imposto de renda proporcione algum alívio para as cooperativas, uma maneira de compensar os retornos pouco lucrativos sobre esse grande montante de liquidez seria cobrar taxas de juros correspondentemente mais altas nos empréstimos, o que seria menos viável através de programas públicos subsidiados nas áreas rurais e através da competição dos bancos nas áreas urbanas. Isso, por sua vez, coloca um ônus maior sobre as cooperativas para cortar custos administrativos em relação aos bancos, o que pode afetar sua imagem pública assim como sua competitividade em termos de salários dos funcionários. As despesas administrativas e de pessoal do sistema Sicredi no Rio Grande do Sul, atualmente um pouco abaixo de 4%, são de fato baixas pelos padrões do sistema bancário brasileiro e também se situam no nível inferior da faixa de 3% a 10% advogada pelo WOCCU.

Um fator adicional que afeta não apenas a lucratividade mas a viabilidade das cooperativas em certas áreas são as restrições à associação. Os bancos estão claramente preocupados porque as isenções de IOF e imposto de renda que as cooperativas gozam podem levar a uma competição "desleal" se as restrições à associação forem revogadas; por outro lado, existem áreas do país nas quais uma restrição por local ou por profissão resulta em um número insuficiente de associados para tornar viável um banco de cooperativa. Não há uma resposta clara para isso. A tentação de ajustar as restrições dos associados visando expandir o acesso é alta, mas isso pode resultar em vantagens para as cooperativas puramente derivadas da arbitragem sobre a regulamentação e favoreceria a formação de janelas regulatórias separadas e segmentadas. Não é óbvio que os membros de tais cooperativas seriam os pobres dessas áreas.

2.6 A ESTRUTURA SUPERVISORA, REGULAMENTADORA E LEGAL DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO

2.6.1 Estrutura Legal e Regulamentação de Prudência

Até junho de 2003, as cooperativas de crédito se enquadravam na lei geral de cooperativas, Lei 5.764, de 1971, embora, como instituições financeiras elas também estejam sujeitas à lei geral das instituições financeiras, Lei 4.549, de 1964, e às

63. Isso parece ser uma dificuldade freqüentemente enfrentada por cooperativas de crédito. Recentemente, a ABCUL (2001), a associação de cooperativas de crédito do Reino Unido, recomendou que uma Central Services Organization fosse estabelecida no Reino Unido para proporcionar às cooperativas de crédito as funções de tesouraria central e de gerenciamento de liquidez, na esperança de que isso pudesse auxiliar no crescimento de suas cooperativas de crédito.

resoluções do CMN.[64] As diretrizes de prudência e os critérios de associados para as cooperativas de crédito foram especificados pouco antes da especificação das normas de prudência das SCMs.[65] As novas regulamentações para as cooperativas de crédito foram adotadas junto a outras novas medidas para microfinanças, em junho de 2003.[66]

Os *critérios de elegibilidade* para associação às cooperativas de crédito nas áreas urbanas, relacionados ao trabalho ou local da ocupação, eram similares àqueles existentes para as cooperativas fechadas. Por exemplo, nos Estados Unidos, exatamente como no Brasil, as cooperativas de crédito gozam de isenção de impostos que os bancos comerciais não têm e, portanto, foram estabelecidas restrições de elegibilidade para associação às cooperativas de crédito para evitar a competição "desleal" com os bancos.[67] Embora as novas regulamentações de junho de 2003 tenham reduzido um pouco as restrições às cooperativas de livre associação, essas só são permitidas em áreas com população esparsa, onde outros serviços financeiros possam estar ausentes.[68] As regulamentações de prudência relativas ao risco de crédito também foram especificadas, com restrições sobre a concentração de risco constituída de limites à exposição individual — o crédito para qualquer associado não pode exceder a 10% do capital líquido das cooperativas afiliadas ou 5% das cooperativas não-afiliadas —, e de limites à exposição de uma cooperativa associada e em uma cooperativa central (menos de 20% do capital líquido).[69]

A mesma resolução estabeleceu os requisitos mínimos para o capital de entrada das cooperativas centrais — R$ 60 mil para novas instituições, aumentando para um capital mínimo de R$ 300 mil até o seu quinto ano de operações — e das cooperativas associadas — R$ 3 mil no início, aumentando para R$ 60 mil ao longo de cinco anos. De acordo com os princípios de prudência eficazes, exigências mínimas de capital mais estritas se aplicam a cooperativas não-federadas — R$ 4.300 no início, aumentando para R$ 86 mil ao longo de quatro anos. *Entretanto, essas exigências de capital mínimo são muito baixas se comparadas com as sociedades*

64. A Constituição de 1988, no seu Artigo 192, permite o tratamento distinto para cooperativas em relação a outras instituições financeiras.

65. Resolução 2.771, de agosto de 2000.

66. Resolução 3.106, de 25 de junho de 2003, que substituiu as regras de agosto de 2000. Essas foram seguidas pela Circular 3.196/03, de 17 de julho de 2003, do Bacen, que especificava novas regras para adequação de capital para as cooperativas de crédito, de 11% para cooperativas afiliadas (como nos bancos) e 15% para as cooperativas não-afiliadas a uma central.

67. Ver a NCUA no caso dos Estados Unidos. No caso do Brasil, as cooperativas de crédito são isentas de pagar o imposto de 1,5% de IOF sobre as transações financeiras, o imposto de renda sobre os lucros e os depósitos compulsórios, embora os bancos cooperativos precisem atender a essas exigências da mesma maneira que os bancos comerciais.

68. Resolução 3.106, de junho de 2003.

69. Não existem limites de exposição superiores com relação à colocação de depósitos de cooperativas associadas na sua cooperativa central ou no banco da cooperativa.

microfinanceiras do Brasil e ainda mais se comparadas com os outros países. Da mesma forma que com as SCMs, não há taxas permanentes de adequação de capital mas, em vez disso, limites para alavancagem — dez vezes o capital líquido para cooperativas de crédito individuais que sejam associadas a um sistema de cooperativas e cinco vezes o capital líquido para cooperativas de crédito não-afiliadas. Entretanto, os limites superiores para a alavancagem são substancialmente afrouxados para cooperativas de crédito rural que participem do Pronaf. *A decisão de relaxar os limites superiores de alavancagem no caso de clientes do Pronaf não é eficaz do ponto de vista da prudência, em face da exposição de risco covariante que ela cria para cooperativas em uma clientela cuja capacidade de honrar os empréstimos às taxas de mercado ainda precisa ser provada*.

As exigências mais rigorosas para as cooperativas do Brasil são relacionadas ao recolhimento compulsório sobre depósitos — elas são obrigadas pelas cooperativas centrais a colocar 90% dos depósitos à vista e 25% dos depósitos a prazo em instrumentos líquidos, embora não haja exigência para que coloquem essas reservas no banco central. Assim, os recursos que podem ser emprestados são substancialmente menores que os dos bancos. Essa exigência de prudência reflete a falta de acesso às garantias de depósitos para as cooperativas. Os depósitos dos bancos comerciais são garantidos pelo FGC, que não cobre os depósitos das cooperativas. Com a introdução da nova regulamentação, em meados de 2003, foram adotadas exigências formais para a extensão do crédito, com base nos depósitos, para cooperativas de livre associação, que exigem que um mínimo de 50% dos depósitos sejam utilizados em crédito.[70]

Nos Estados Unidos, desde 1970, há um fundo de garantia de depósito separado para cooperativas de crédito, conhecido como National Credit Union Share Insurance Fund (NCUSIF), constituído por prêmios pagos pelas cooperativas de crédito em um montante próximo a 1,3% dos depósitos e garantido pelo crédito do governo americano. Além disso, uma fonte de fundos de último recurso foi estabelecida para as cooperativas de crédito dos Estados Unidos em 1979, conhecida como Central Liquidity Facility. No caso do Brasil, os principais bancos comerciais para cada rede de cooperativas têm sido parcialmente capazes de oferecer esses serviços para as cooperativas através de seu próprio acesso a financiadores de fundos de último recurso. Além disso, o Sicoob está considerando a possibilidade de estabelecer um sistema de garantia de depósitos em toda a rede, provavelmente com um limite superior de R$ 20 mil por conta a um custo de R$ 0,03 por real de

70. Resolução 3.106, de 25 de junho de 2003, do CMN, que requer a utilização para crédito de um mínimo de 50% do valor médio dos saldos diários dos depósitos mensais.

cobertura de seguro. Quatro das 15 cooperativas de crédito centrais no Sicoob já operam fundos de auto-seguro em nível estadual. Ao contrário do FGC, ou do NCUSIF, esses fundos de garantia não têm suporte público e, portanto, o risco continuará inevitavelmente a ser mais alto, mesmo que os fundos sejam eventualmente consolidados em nível de sistema. Isso pode provar ser um primeiro passo importante para avaliar a viabilidade do fundo antes de estender o apoio soberano.

Há motivos claros para se incentivar o estabelecimento de um mecanismo de liquidez para as cooperativas. As cooperativas de crédito enfrentam atualmente altos custos de oportunidade relacionados às exigências de liquidez, com relação aos bancos comerciais que são suportados pelo FGC. Uma opção a ser estudada seria estimular o estabelecimento de um mecanismo de liquidez central para as cooperativas de crédito, que seja inicialmente gerenciado de forma privada por representantes das cooperativas, sob supervisão do Bacen, utilizando-se de claros padrões aprovados por esse banco para suporte à liquidez e que seja capitalizado por meio de um percentual dos depósitos. Por sua vez, as exigências de liquidez sobre depósitos à vista e a prazo poderiam ser relaxadas, com a redução nas exigências de liquidez relacionadas ao grau de capitalização do mecanismo criado. Após avaliar o desempenho do mecanismo (ou facilidade), poderia ser considerada a obtenção do suporte público.

2.6.2 Supervisão

As cooperativas de crédito são supervisionadas pelo Bacen, que aprova as solicitações para o seu estabelecimento e as nomeações dos diretores, além de estabelecer as exigências quanto ao fornecimento de relatórios. A supervisão rotineira, como forma de supervisão auxiliar, é oferecida por todas as redes de cooperativas e aumentou nas duas redes de cooperativas de crédito principais, Sicoob e Sicredi. Essas redes aplicam os padrões em diversos graus através de suas cooperativas centrais de crédito, que usam de persuasão moral para garantir a aplicação dos padrões de prudência. Essa persuasão tem suporte, é claro, nos recursos legais em casos extremos, mas normalmente os padrões são implementados por meio de remuneração aos gerentes das cooperativas de acordo com o seu desempenho; de sanções da rede aplicadas contra os diretores das cooperativas individuais, no caso do não-cumprimento das diretrizes; de restrições ao crédito para cooperativas mais fracas (por exemplo, o Bancoob não empresta às cooperativas associadas com classificação C no seu sistema de classificação interno); e de sanção final de expulsão da cooperativa da rede (embora a sanção final do Bacen seja o fechamento e a liquidação).

Ao longo dos últimos cinco anos, a confiança do Bacen na capacidade de todas as principais cooperativas e, notadamente, com base em informações coletadas

por este estudo, do Sicoob e do Sicredi para supervisionar suas cooperativas de crédito associadas tem crescido muito, devido à implementação de sistemas de informações eficientes e de relatórios confiáveis por parte das duas redes, o que permite uma supervisão integrada e a comparação do desempenho financeiro. As duas redes diferem clara e substancialmente no que diz respeito às suas filosofias — o Sicredi aplica uma harmonização de padrões mais rigorosa, das diretrizes da origem dos empréstimos à aparência física das instalações das suas cooperativas afiliadas. Além disso, embora as afiliadas do Sicoob tenham freqüentemente conservado seus relacionamentos anteriores de depósitos com vários bancos comerciais, as afiliadas do Sicredi depositam seus fundos excedentes exclusivamente no Bansicredi. As diferenças nas filosofias levaram as cooperativas associadas no Estado de Santa Catarina a se desfiliar do Sicredi e se juntar ao Sicoob.

Como nos bancos, todos os empréstimos de R$ 5 mil ou mais devem ser reportados à "Central de Risco de Crédito" ou ao *bureau* de crédito central controlado pelo Bancen.[71] Assim, os clientes que não pagarem a uma instituição não conseguirão obter crédito em outras. As cooperativas podem aplicar os mesmos conjuntos de políticas referentes à origem do empréstimo e às sanções de outras instituições financeiras. Como em microfinanças, as cooperativas tiram vantagem do conhecimento da reputação e de outras garantias colaterais existentes em termos de espírito de comunidade e conhecimento dos clientes para assegurar uma seleção mais eficaz dos clientes, assim como de sanções informais para promover o pagamento dos empréstimos em dia. Embora o Sicredi tenha informações suficientes no seu sistema para ser capaz de projetar um sistema de classificação de crédito, ele não deseja substituir o conhecimento pessoal que surge da operação local de uma cooperativa.

2.6.3 Questões Conceituais na Regulamentação e Supervisão das Cooperativas de Crédito

Regulamentação

As características distintas das cooperativas de crédito induziram os reguladores a introduzir elementos únicos na estrutura de regulamentação para cooperativas de crédito fechadas ou abertas a membros qualificados [ver Van Greuning, Gallardo e Randhawa (1999)]. Primeiro, ao contrário dos bancos, que são abertos para fornecer serviços financeiros a qualquer pessoa ou empresa, as cooperativas de crédito restringem suas operações aos seus associados (*closed credit cooperative*) ou àqueles qualificados para a associação (*common-bond credit cooperative*). Argumenta-se

71. Resolução 2.798, de 30 de novembro de 2000 (ver a Parte 6 deste estudo para obter uma discussão mais detalhada).

que o motivo de interesse público para a regulamentação e supervisão financeiras está reduzido àqueles que são associados da cooperativa, entretanto, uma cooperativa de crédito fechada pode ser maior em tamanho de ativos do que um banco, como acontece no Peru, onde as três maiores cooperativas de crédito são maiores em tamanho do que o menor banco no sistema. Assim, a seleção de critérios de abertura ou fechamento para regulamentar e supervisionar uma cooperativa de crédito pode ser enganoso.

Não é raro encontrar, como no Brasil, regulamentações menos estritas em termos de capital de entrada e, em alguns casos, índices sobre o capital menos exigentes, como nos Estados Unidos. O recolhimento compulsório no Bacen não é normalmente requerido embora as cooperativas de crédito recebam depósitos de seus associados. Isso acontece no Brasil e no Peru. Há também uma falta de acesso ao seguro de depósito, o que aumenta a percepção pública de que as cooperativas de crédito são instituições de maior risco embora essas instituições possam administrar mais dinheiro do público do que as cooperativas de crédito abertas ou mesmo os bancos.[72] Não há também nenhum acesso a um mecanismo de liquidez,[73] pelo contrário, as cooperativas centrais ou federações executam essa tarefa com um alcance limitado, visto serem também instituições financeiras.

As cooperativas de crédito também têm comumente diversos privilégios e enfrentam restrições com relação a outras instituições financeiras. Normalmente, existem vantagens fiscais, não apenas no Brasil, como também na Alemanha, antes que os bancos das cooperativas se tornem abertos, e restrições geográficas nas operações para propiciar a competição entre cooperativas e bancos.[74] Em geral, as cooperativas de crédito também sofrem de instabilidade no patrimônio líquido na medida em que a saída de um associado de uma cooperativa pode não apenas causar danos à liquidez (sacando seus depósitos) como também à solvência (sacando contribuições, a parte essencial no patrimônio líquido da cooperativa).[75] Os problemas de governança são muito maiores nas cooperativas de crédito, devido à má administração ou ao abuso de posição.

---

72. Na América Latina, o Peru, o Equador e a Argentina têm seguros de depósito formais para as cooperativas de crédito, mas na verdade eles não funcionam. No caso de países mais desenvolvidos, como a Alemanha e os Estados Unidos, as cooperativas de crédito têm seus próprios fundos de seguro de depósito. O Brasil e a Colômbia estão se preparando para estabelecer seus próprios fundos de seguro de depósito. Para uma discussão, ver Arzbach e Duran (2002*a*)].

73. Nos Estados Unidos, o Federal Credit Union Act de 1998 revisto inclui no Title III a National Credit Union Central Liquidity Facility para melhorar a estabilidade financeira geral ao atender às necessidades de liquidez das cooperativas de crédito.

74. A idéia é que as cooperativas dificilmente podem expandir seus serviços para uma grande área geográfica porque seus associados qualificados estão normalmente concentrados em uma área. Mas a limitação da expansão geográfica pode aumentar a concentração de risco.

75. A regulamentação dessa questão já foi implementada na Bolívia, Peru e Alemanha.

Questões conceituais na supervisão das cooperativas de crédito

Existem duas questões centrais e inter-relacionadas nesse contexto: quais as cooperativas de crédito que devem ser supervisionadas e quem deve se incumbir disso. Em relação à primeira questão, argumenta-se que as cooperativas abertas devem estar claramente sujeitas à supervisão de uma superintendência, do Bacen ou de outra agência estatal. A questão diz respeito às cooperativas fechadas ou àquelas com qualificações específicas para a associação (*common-bond cooperatives*). Critérios como forma jurídica, abertura/fechamento ou qualificações específicas para a associação geraram inconsistências visto que algumas grandes cooperativas de crédito não foram consideradas. *É sugerida uma combinação de tamanho e abertura, como a que é usada na Bolívia, no Chile, na Colômbia e no Equador. No BrasiI, todas as cooperativas são supervisionadas pelo Bacen. Isso poderá representar uma carga excessiva na capacidade de supervisão no futuro.*

Para reduzir os custos de supervisão, vários países adotaram métodos de supervisão indireta. Esses métodos incluem, primeiro, a *supervisão auxiliar*. A agência pública responsável pela supervisão do sistema financeiro permanece com a responsabilidade de supervisionar as cooperativas de crédito, mas ela recebe suporte de federações de agentes privados ou associações de cooperativas de crédito, bancos ou cooperativas centrais basicamente no processo de supervisão no local. A autoridade para intervir ou punir uma cooperativa de crédito permanece com a agência pública, a qual realiza revisões regulares do desempenho do agente privado. Esse é o caso da Alemanha e dos Estados Unidos. *A supervisão delegada* é uma alternativa. Todas as ações de supervisão são executadas por agentes privados, até mesmo intervenções e sanções. Entretanto, a responsabilidade pelo projeto da estrutura de regulamentação permanece com a agência pública, que também conduz revisões sobre o desempenho da supervisão delegada. Esse é o caso do Peru e da Costa Rica.

Lições obtidas com regulamentação e supervisão das cooperativas de crédito em países desenvolvidos

As cooperativas de crédito da Espanha, Estados Unidos, Canadá e Alemanha são muito mais desenvolvidas que as dos países em desenvolvimento, não apenas por seu alcance (medido como taxas de penetração), como também pelo tamanho no sistema financeiro. Um ambiente macroeconômico e político estável pode ter contribuído, assim como a supervisão e a regulamentação aplicadas às cooperativas de crédito por esses países. Os fatores potenciais poderiam incluir os seguintes:

- Os Estados Unidos e a Alemanha têm supervisores indiretos do setor de cooperativas muito fortes e organizados. A administração nacional de cooperativas de crédito, nos Estados Unidos, e as federações regionais, das cooperativas locais

na Alemanha, são altamente treinadas em supervisão de cooperativas de crédito e ambas estão sob inspeção permanente dos supervisores bancários.[76]

● Há uma delimitação clara das atribuições de supervisão em relação às atribuições de representação nesses supervisores indiretos. Na Alemanha, a supervisão de auditoria e auxiliar é conduzida por federações regionais, enquanto a sua representação é feita por duas outras federações, a Deutscher Genossenschafts-und e. V. (DGRV) e a Bundesverband der Deutschen Volks-banken und Raiffeisen-banken e. V. (BVR). Isso reduz o conflito de interesses do supervisor que poderia ocorrer quando ele tivesse de supervisionar e, ao mesmo tempo, representar as cooperativas de crédito.

● A regulamentação aplicada às cooperativas de crédito não difere daquela aplicada a outras instituições financeiras. Isso reduz a arbitragem de regulamentação e proporciona incentivos para uma competição mais justa, reduzindo também a percepção do público de que as cooperativas de crédito oferecem mais riscos do que os bancos.

● As cooperativas de crédito também têm acesso a mecanismos de liquidez, seguro de depósito e birôs de crédito, seja estabelecendo os seus (caso de seguro de depósito e de exigências de liquidez) ou, então, usando o mesmo mecanismo disponível para outras instituições financeiras (caso do *bureau* de crédito).

2.6.4 Sugestões para o Brasil

O Brasil deve tentar o quanto possível aplicar às cooperativas de crédito regulamentações financeiras similares àquelas de outras instituições financeiras. As cooperativas de crédito, como instituições financeiras, sejam elas fechadas, abertas ou *common-bond*, devem estar sob os mesmos padrões de regulamentação aplicados às outras instituições financeiras, para motivar a competição e reduzir a percepção de risco mais alto associada à falta de acesso a um mecanismo de liquidez, seguro de depósito e *bureau* de crédito. Certamente, algumas características especiais das cooperativas de crédito podem diferenciar as suas estruturas de regulamentação, como a composição do seu capital e de suas carteiras de empréstimos, mas, em geral, as regulamentações sobre solvência, risco de crédito, risco de liquidez, riscos de mercado e outros aspectos da regulamentação financeira podem ser as mesmas para as cooperativas de crédito e as outras instituições financeiras. As medidas recentes adotadas para garantir índices de capital comuns para cooperativas e bancos são, portanto, um passo na direção certa.

76. A NCUA é a agência federal independente que supervisiona e garante as cooperativas de crédito federais e as cooperativas de crédito estaduais.

Isso também sugere necessidade de rever as regulamentações e incentivos que governam os programas de crédito rural públicos canalizados através das cooperativas de crédito. As cooperativas de crédito são mais eficientes quando seus associados se sentem proprietários de suas cooperativas. Quando os recursos são percebidos como provenientes do Estado, especialmente para populações com menores recursos, há fortes incentivos para o não-pagamento. Políticas como aquelas que dobravam a alavancagem permitida no caso de financiamentos usando programas de crédito rural, como o Pronaf, simplesmente reforçavam os incentivos que podem minar o espírito cooperativo e a sustentabilidade das cooperativas. Essas regulamentações vão de encontro ao que é, em geral, uma estrutura de regulamentação prudente e a remoção de tais políticas sob uma nova regulamentação introduzida em 2003 é muito bem-vinda.[77]

A supervisão direta de toda a rede de cooperativas poderá prejudicar a capacidade de supervisão e a atual delegação de supervisão parece ter muitas vantagens. No futuro, poderá ser desejável uma delineação mais clara das tarefas entre o Bacen e as cooperativas centrais. Um equilíbrio prudente deve ser mantido entre a supervisão direta e a delegada das cooperativas de crédito. Os padrões de capital relativamente baixos que facilitam o amplo acesso a serviços financeiros da cooperativa também podem implicar uma proliferação de pequenas instituições financeiras formais, com altos custos para a entidade supervisora, especialmente em um país com o tamanho do Brasil. Por exemplo, em um país da Ásia, os bancos rurais são responsáveis por apenas 2% dos ativos do sistema bancário e, no entanto, superam o número de bancos comerciais na razão de 20 para 1 e, como um grupo, requerem o trabalho de 1/3 do pessoal disponível para a regulamentação bancária. As alterações recentes na regulamentação permitindo as cooperativas de livre admissão e as conversões em tais estruturas por parte de cooperativas existentes poderiam levar a uma expansão em potencial no número de associados de cooperativas. Para evitar esses altos custos de supervisão e a alocação de uma grande parte de supervisores do Bacen a uma pequena parcela de ativos e riscos sistêmicos, é importante continuar a reforçar a capacidade de supervisão prudente entre as redes de cooperativas, particularmente através do fortalecimento dos sistemas, padrões de contabilidade e transparência nos relatórios, e o aumento gradual contínuo da supervisão delegada para as redes de cooperativas que atendam aos padrões de supervisão do Bacen, embora tentando evitar o conflito de interesses dessas redes que, ao mesmo tempo, supervisionam e representam as cooperativas de crédito.

77. Resolução 3.106, de 25 de junho de 2003.

Outra maneira de supervisionar o grande número de cooperativas de crédito no Brasil é adotar a supervisão híbrida, combinando critérios de tamanho e abertura, nos quais algumas cooperativas de crédito estariam sob controle direto do Bacen, enquanto o restante, um grande número de pequenas cooperativas de crédito, estaria sob supervisão delegada de redes de cooperativas ou outras instituições.

ANEXO 2.1

Microfinanças e Tecnologia

Recentemente, todas as formas de IMFs têm se beneficiado muito de uma série de inovações tecnológicas que expandiram o alcance, melhoraram a produtividade, reduziram os custos e expandiram a faixa de produtos de microfinanciamentos e empréstimos para pessoas de baixa renda. No entanto, com cada uma delas também há limites para sua utilidade no que diz respeito à substituição das técnicas de financiamentos convencionais. Este anexo descreve rapidamente algumas inovações tecnológicas, discute suas vantagens e limitações e apresenta exemplos de suas aplicações em microfinanças [ver Campion e Halpern (2001), Marker, McNamara e Wallace (2002)].

Automação e Computação em Microfinanças

Computadores de mão/ADPs

Os computadores de mão e os ADPs, que podem ser conectados por modem ao sistema de informações da administração central, permitem que uma IMF lide com a dispersão geográfica de clientes "trazendo o escritório" ou as técnicas de avaliação para o campo. Eles permitem que os agentes de crédito gravem os dados dos clientes, carreguem aplicativos a partir de bancos de dados centralizados e conduzam a análise de crédito de forma rápida e automática. A precisão e a eficiência das decisões sobre o empréstimo são bem melhores e o tempo e os custos de processamento são muito reduzidos. A economia de tempo aumenta a capacidade do agente de crédito, o que é um indicador importante da eficiência e, portanto, dos retornos.

Ao contrário dos bancos tradicionais, as IMFs não fazem empréstimos apenas com base na receita ou em garantias, mas também examinam referências dos clientes e vizinhos, além da percepção do próprio agente de crédito [ver Beebe (2000)]. Embora os computadores de mão sejam uma ferramenta poderosa para fazer microfinanciamentos, eles nunca substituirão os agentes de crédito. O conhecimento pessoal ou os relacionamentos com os clientes dos agentes de crédito ou dos grupos de empréstimos permanecem importantes para o processo de empréstimo.

Caixas eletrônicos e cartões de débito[78]

Os caixas eletrônicos são meios econômicos de fornecer serviços financeiros, porque aumentam o alcance geográfico, maximizam as horas de operação e reduzem os custos com funcionários, à medida que atendentes humanos não precisam conduzir as transações. A opção do caixa eletrônico é especialmente econômica quando o alvo geográfico está dentro dos bolsões de pessoas de baixa renda em regiões da cidade; a manutenção dos caixas eletrônicos em áreas geograficamente remotas tem limites em relação às vantagens de custos exatamente como nas filiais bancárias, devido à necessidade de manutenção das máquinas e de infra-estrutura de instalação. O uso dos caixas eletrônicos convencionais também pode ser limitado em alguns contextos de baixa renda devido ao analfabetismo ou onde as pessoas se sintam intimidadas pela tecnologia. Para promover a utilização dos caixas eletrônicos entre pessoas de baixa renda, eles foram personalizados em muitos países. Por exemplo, na Bolívia, foram desenvolvidos caixas eletrônicos especiais com simplicidade funcional e capazes de superar o analfabetismo e as barreiras do idioma: em vez de digitar um número de identificação para acessar as suas contas, os clientes colocam um dedo no local determinado para ativar a máquina, que detecta a impressão digital e a identidade do cliente. Após o estágio de identificação, uma voz amigável dá boas-vindas ao cliente no seu idioma nativo e direciona os usuários durante a transação desejada, através de ícones de tela ativados por toques baseados em figuras e símbolos.[79] Os caixas eletrônicos têm sido particularmente comuns para transmissão de fundos para pensionistas rurais que, do contrário, pagavam taxas a comerciantes para descontar seus cheques. Isso reduz o roubo de cheques, reclamações fraudulentas e custos de transação para o destinatário. Os governos estaduais em alguns países se valem de contratos para subsidiar esse tipo de serviço que tem margens reduzidas.

Cartões inteligentes

Os cartões inteligentes são cartões de caixa eletrônico com um *chip* microprocessador embutido, que pode ser usado para realizar as transações financeiras. Um cartão inteligente é igual a um cartão de crédito no tamanho e formato, mas é completamente diferente por dentro. Ao contrário de um cartão de crédito normal, que é um simples pedaço de plástico com uma tarja magnética, o cartão inteligente contém um *chip* microprocessador que pode armazenar 800 vezes mais informações que uma tarja magnética, incluindo informações pessoais (como identificação por meio de dados biométricos) e informações do cliente. Ele pode

78. Para obter mais informações sobre caixas eletrônicos, ver Parte 3.

79. Para obter mais informações, consultar: <http://news.bbc.co.uk/2/low/business/1386310.stm>.

funcionar como um cartão de débito e/ou cartão de crédito, armazenar informações para vários produtos financeiros diferentes e ser programado para receber e transferir dinheiro [ver Campion e Halpern (2001, *op. cit.*)]. O usuário pode carregar previamente uma determinada quantidade de dinheiro no cartão. Os fornecedores que aceitam cartões inteligentes podem passá-los em uma leitora que imediatamente transfere a quantia apropriada para suas contas. Onde houver infra-estrutura, os cartões inteligentes poderão pagar transporte público, bens, serviços, itens de máquinas de venda, empréstimos, chamadas telefônicas e outros bens de consumo. Como eles armazenam as informações de conta do cliente e os detalhes pessoais, os cartões inteligentes são mais seguros que cartões de crédito ou de uso em caixas eletrônicos. Os cartões inteligentes, se programados, podem oferecer um nível de segurança sem precedentes com a imagem da impressão digital. Ao contrário dos cartões de débito e dos de uso em caixas eletrônicos que requerem terminais caros e telecomunicações confiáveis, os cartões inteligentes podem funcionar *off-line* com leitoras carregadas por baterias sem uma conexão de rede permanente.

Para as microfinanças, os cartões inteligentes melhoram a eficiência através da segurança do cartão e das rotinas de compensação eletrônicas para um maior volume de transações, que produzem informações precisas, fornecem recursos eletrônicos de auditoria totalmente transparentes e à prova de falhas, e reduzem o tempo necessário à contabilização centralizada. Da mesma forma, isso estimula a participação dos comerciantes porque eles se beneficiam do menor manuseio de dinheiro. A eficiência melhorada e o baixo preço sugerem que a tecnologia do cartão inteligente se tornará mais importante nas transações do programa orientado para a pobreza, mas é prematuro prever os tipos de produtos que serão desenvolvidos no futuro.

Classificação de crédito e medida do risco (*riskmetrics*)[80]

A classificação de crédito é usada pelas instituições para ajudá-las a ajustar o risco de crédito das aplicações de empréstimo. Informações, como receita, histórico de pagamentos de faturas, pagamentos em atraso, registros sobre empréstimos anteriores e idade, são reunidas e agregadas usando um programa de estatística e, depois, comparadas ao desempenho de crédito dos clientes com perfis similares. Os modelos de classificação de crédito estão sendo usados extensivamente em microfinanças. Um modelo típico de microfinanças pode considerar os registros de pagamentos anteriores, níveis de endividamento, o período de tempo em que

80. Ver também Parte 6.

um cliente está usando empréstimos, a receita líquida da família, a receita líquida da empresa, se os candidatos alugam ou são proprietários de suas residências e das instalações de suas empresas, entre outros. Entretanto, para ser capaz de tomar decisões precisas, os modelos de classificação de crédito requerem informações que podem não ser fáceis de conseguir sobre os microclientes, especialmente em países onde são escassos os históricos de crédito abrangentes obtidos a partir de classificadoras de crédito e empresas de cobrança que possuem registros adequados sobre clientes de microempréstimos, como acontece na maioria dos países em desenvolvimento [ver Schreiner (2001)]. Mesmo em países avançados, como o Reino Unido e os Estados Unidos, as metodologias de classificação de crédito não são aplicadas com freqüência a novas entidades de pequenos negócios, que têm pouco histórico de crédito anterior. Além da classificação de crédito, existem as ferramentas de gerenciamento de risco abrangentes para a concessão de microfinanciamentos, que tentam minimizar a exposição desnecessária para empréstimos problemáticos e perdas de capital. Duas instituições financeiras mexicanas que usam atualmente essas ferramentas, aperfeiçoadas por uma empresa espanhola, conhecida como AIS, são a Nacional Financeira e a Financeira Rural (antiga Banrural).[81]

As telecomunicações e a internet[82]

As telecomunicações, particularmente a internet, têm um grande potencial para minorar os efeitos da pobreza. A internet promete tornar acessíveis quantidades virtualmente ilimitadas de informações a partir de qualquer lugar do mundo e desafiar as fronteiras e limites tradicionais ao permitir que pessoas de vários países, comunidades, religiões e etnias troquem idéias de forma aberta e instantânea. Entretanto, tornar verdadeiro o potencial da internet requer enormes desafios. O maior desafio é, de longe, superar a assim chamada exclusão digital. A exclusão digital é a disparidade entre aqueles que têm acesso à tecnologia da informação e comunicação, e aqueles que não têm. No mundo em desenvolvimento, um computador é um supérfluo e mesmo as linhas telefônicas e a eletricidade nem sempre estão disponíveis. Embora um país médio da OCDE tenha aproximadamente 11 vezes a receita *per capita* de um país do Sul da Ásia, ele tem 1.036 vezes mais provedores da internet, 40 vezes mais computadores e 146 vezes mais telefones móveis [ver Banco Mundial (2002*e*)].

81. A AIS tem ferramentas de desenvolvimento que podem medir e gerenciar os riscos de crédito, liquidez e mercado (consultar: <www.ais-int.net>).

82. Ver, especialmente, a Parte 3 deste estudo.

Os desenvolvimentos mais promissores parecem estar acontecendo na descoberta de alternativas para o acesso discado por terra. As redes sem fio podem ser configuradas com um custo muito mais baixo do que as redes por terra. Nas áreas pobres onde o isolamento e a falta de infra-estrutura são freqüentes, o uso do telefone celular pode desempenhar um papel crucial na melhoria do desenvolvimento social e econômico. Os telefones celulares têm sido particularmente úteis para a melhoria dos mercados para microentidades; as mulheres nas áreas rurais podem usar os telefones celulares para realizar vendas por telefone, pedir suprimentos ou verificar os preços de mercadorias na cidade para negociar melhores preços para suas colheitas. No Quênia e na Índia, os pescadores usam os telefones celulares para determinar os preços da pesca em diferentes portos, para que possam enviar suas traineiras para os locais mais lucrativos. Em Bangladesh, graças ao *Village Phone Program*, milhares de povoados têm acesso a telefones celulares através da Grameen Telecom, uma subsidiária do Grameen Bank. Os pagamentos de empréstimos para telefones estão de acordo com os procedimentos do Grameen Bank.

Exemplos de Aplicações de Novas Tecnologias em Microfinanças

Cartões de débito — Banco ADEMI

O Banco ADEMI é uma grande IMF e um dos bancos mais lucrativos da República Dominicana. Ele oferece seu próprio sistema de pagamento com cartão, o cartão de débito ADEMI+" [ver Campion e Halpern (2001, *op. cit.*)]. Nesse esquema, o cartão de débito é vinculado a um novo produto de empréstimo, o *Prestamo con ahorro* (empréstimo com poupança). Quando um cliente solicita um empréstimo de até RD$ 200 mil (ou US$ 12.500), ele concorda em depositar 10% do valor do empréstimo em uma conta de poupança do Banco ADEMI e permite que o banco saque automaticamente dessa conta os futuros pagamentos do empréstimo. Em troca, o Banco ADEMI autoriza montantes de empréstimos 10% mais altos do que seria o caso. Os fundos de empréstimo adicionais são, então, colocados na poupança na hora do desembolso do empréstimo. Os fundos não são especificados como uma garantia de empréstimo porque o cliente pode sacá-los a qualquer momento. Entretanto, o cliente deve manter a conta de poupança aberta durante todo o ciclo do empréstimo, o que implica a manutenção de fundos suficientes para cobrir os pagamentos do empréstimo e um saldo mínimo de RD$ 100 (ou US$ 6,25). Na abertura da conta de poupança, o Banco ADEMI emite um cartão de débito para o cliente fazer depósitos ou saques na conta a partir de qualquer posto de atendimento bancário eletrônico (caixa eletrônico) na sua rede [ver Campion e Halpern (2001, *op. cit.*, p. 19)].

Cartões de crédito para fazendeiros — a experiência do Kisan

O esquema de cartão de crédito do Kisan (*Kisan Credit Card Scheme*) foi introduzido na Índia em 1998 para que os fazendeiros pudessem obter um acesso fácil ao crédito para atender às necessidades de trabalho em suas operações de agricultura. Ele está aberto a todos os fazendeiros em condições de obter empréstimos acima de R$ 5 mil (cerca de US$ 100), que não tenham deixado de pagar seus empréstimos nos três anos consecutivos anteriores e possuam um mínimo de cinco acres de terra irrigada. O limite de crédito é definido com base no valor da terra, no valor da colheita e na receita. Os fazendeiros podem obter empréstimos de até cinco vezes a receita anual da fazenda ou de 50% do valor da terra como garantia extra, o que for menor [ver Menon (Mar. 2002)]. Os participantes do esquema de cartão de crédito Kisan recebem um cartão de crédito e um talão de cheques, e recebem um documento incorporando detalhes sobre a identidade e a transação [ver NABARD (2003)]. Um crédito rotativo é concedido com saques e pagamentos sem limites desde que, dentro do limite global, nenhum empréstimo deva permanecer vencido por mais de 12 meses. Essas condições de pagamento proporcionam a flexibilidade necessária para os fazendeiros. Os cartões do Kisan têm três anos de validade e estão sujeitos a uma revisão anual baseada no desempenho.

Os bancos comerciais, os bancos rurais regionais e os bancos de cooperativas que participam do esquema fornecem os cartões do Kisan aos fazendeiros. "O esquema ganhou popularidade e sua implementação foi adotada por 27 bancos comerciais, 373 bancos de cooperativa centrais de distritos/bancos de cooperativa de estados (uma estrutura em duas camadas) e 196 bancos rurais regionais em todo o país. Em 30 de novembro de 2001, 20,4 milhões de cartões de crédito do Kisan envolvendo aprovações de crédito de cerca de US$ 7,5 milhões haviam sido emitidos. Os bancos de cooperativa totalizaram 66% dos cartões de crédito do Kisan, seguidos pelos bancos comerciais (27%) e pelos bancos rurais regionais (7%). Foi implementado o seguro pessoal, que cobre morte acidental ou invalidez permanente de possuidores do Credit Card Kisan (CCK), o que oferece proteção aos credores".[83]

Entretanto, de acordo com o Reserve Bank of India (RBI) o sucesso do esquema CCK é discutível sob alguns pontos de vista. O esquema como um todo foi bem recebido pelos fazendeiros no que diz respeito a oportunidade, operações simplificadas e adequação dos créditos. Mas, por outro lado, relativamente poucos fazendeiros tiveram acesso aos cartões de crédito do CCK [ver Menon (June 2002)]. Muitos que poderiam se beneficiar não possuem terras, ou escritura das terras, ou

84. Governo da Índia, Ministério das Finanças. Acessível em: <http://indiabudget.nic.in/es2001-02/chapt2002/chap813.pdf>.

são simplesmente analfabetos e não têm conhecimento do esquema. Há uma ausência lamentável, por parte dos bancos, de uma pesquisa nos povoados que possa identificar fazendeiros-alvo qualificados. Outra desvantagem importante desse esquema é sua capacidade de se transformar em moeda de troca. Realmente, o Banco Estadual da Índia descobriu, recentemente, que a maioria dos fazendeiros estava usando os cartões do Kisan para a compra de bens de consumo duráveis em vez de equipamentos para as fazendas [ver Menon (Mar. 2002)]. Essa prática pode levar um endividamento não-produtivo.

Computadores de mão/ADPs e cartões inteligentes — Swayam Krishi Sangam

O Swayam Krishi Sangam (SKS) é uma IMF relativamente bem-sucedida em uma das mais pobres regiões propensas à seca. Ele foi fundado em 1997 e trabalha com grupos de solidariedade (*sangams*) de mulheres de renda muito baixa, com a missão de dar sustentabilidade. Ele fornece empréstimos, poupanças, seguros e outros serviços financeiros aos seus clientes. A disponibilidade dos serviços, incluindo os desembolsos de empréstimos, saques de poupança, coleta de pagamentos devidos e elaboração de propostas, ocorre durante as reuniões do grupo de solidariedade e costuma demorar muito tempo já que todas as transações são registradas manualmente. Além do mais, as reuniões só ocorrem dentro de uma pequena parcela de tempo, muito cedo da manhã, já que o grupo gasta o restante do dia trabalhando no campo. Para aumentar a eficiência da disponibilização do microfinanciamento, o SKS desenvolveu uma tecnologia baseada no uso de cartões inteligentes e HHCs (computadores de mão) para automatizar a aprovação, desembolso e cobrança. O SKS dá a cada membro do grupo um cartão inteligente que é lido por uma leitora de cartões no computador de mão do agente de crédito, o qual exibe as informações contidas e permite uma sincronização das informações entre o computador e o cartão de crédito depois que as transações forem concluídas. Após se reunir com todos os grupos, o agente de crédito retorna ao escritório do SKS para sincronizar e atualizar o computador da filial com os novos dados que estão no computador de mão. O SKS afirma que a tecnologia computador de mão/cartão inteligente tem diminuído significativamente o custo operacional do SKS, superando as expectativas.

A sustentabilidade financeira de IMFs, como o SKS, está continuamente sob tensão — não apenas devido às carteiras de empréstimos, geralmente pequenas, de seus clientes, mas também devido aos altos custos de viagens para chegar aos povoados mais remotos. Com a tecnologia necessária, as necessidades dos administradores do *sangam* de inserir as transações manualmente na caderneta são completamente eliminadas. Assim, a equipe pode diminuir o tempo das reuniões do sangram e prestar serviços a mais grupos enquanto reduz o risco de fraudes e

TABELA A.2.1
SKS: ECONOMIA ESPERADA E REAL, DE TEMPO E CUSTO
[em US$ e em minutos]

Economia de tempo — atividade	Economia de tempo esperada		Economia de tempo real (com 2 centros)	
	Sistema manual	Sistema de cartão Inteligente	Sistema manual	Sistema de cartão Inteligente
Associação e visitas	2	2	2,3	2,3
Recebimento de dinheiro e contagem	8	8	4,11	4,11
Registro na planilha de cobrança	10	0	4,6	--
Registro de contas de associados	30	10	10,16	6,8
Discussão de propostas de empréstimos	10	10	2,10	2,10
Total	60	30	24,46	14,32

Economia de custo — item	Sistema manual	Sistema de cartão inteligente (esperado)	Cartão inteligente (real)
Material impresso	4.143[a]	1.316[b]	1.316
Cartões inteligentes (800 grupos)	--	2.667	2.000
7 computadores de mão	--	4.669	1.400
7 impressoras de mão a R$ 111 cada	--	777	--
Equipe a R$ 4.867 cada	58.670 (10)	38.135 (6.5)	38.135 (6,5)
Viagens a R$ 1.333 por equipe	13.330 (10)	8.664 (6,5)	8.664 (6,5)
Total	76.143	56.229	51.515
Economia total		19.906	24.628

Fonte: Campion e Halpern (2001, *op. cit.*).
[a] Cadernetas, R$ 3.556 e planilhas de cobrança, R$ 587.
[b] Recebimentos, R$ 889, e demonstrativos mensais, R$ 427.

erros. As economias de tempo e custo podem ser produtivamente usadas para aumentar a atividade de microfinanças do SKS.

O Basix e o projeto Sudama

O Basix, a principal IMF da Índia, focaliza suas operações no atendimento às pequenas necessidades de crédito das pessoas de baixa renda, freqüentemente localizadas em povoados remotos, e na garantia da viabilidade comercial dos seus empreendimentos. Seus produtos mais conhecidos entre a população de baixa

renda envolvem pequenas transações de, digamos, R$ 10 (US$ 0,20) em intervalos regulares. Esse intervalo de tempo pode ser poupanças ou pagamentos semanais de pequenos montantes. Pequenas poupanças diárias também são comuns. Os tomadores de empréstimo recebem um cartão de crédito inteligente Sudama, que serve como cartão de identificação e caderneta eletrônica para os empréstimos. O cartão propriamente dito é emitido mediante o pagamento de uma taxa no momento do registro, que é paga em pequenas prestações. Uma vez que os pagamentos da taxa do cartão tenham terminado, a pessoa se torna candidata a um empréstimo. Os cartões são lidos no *Basixpot* ou *Basix Point of Transaction* por um agente de crédito, através de um computador equipado com uma leitora de cartão inteligente e um modem. As informações são transferidas de forma segura para o servidor da unidade *Basix* a cada noite com uma chamada que demora cerca de um minuto e custa menos de US$ 0,05. O agente usa o banco local para cobranças e desembolsos dos empréstimos. Ele trabalha por comissões vinculadas à natureza e ao número de transações, ao número de novos tomadores e à qualidade da carteira. Depois que o novo produto foi apresentado, os agentes em uma localidade, Pala Sammudra, registraram 70 novos empréstimos em um mês para pessoas necessitadas e um corte dos custos para a terça parte, e isso permitiu que suas operações de microcrédito fossem disponibilizadas para tomadores de empréstimos de baixa renda espalhados por uma grande área rural. Esse projeto foi parcialmente financiado por recursos de um instrumento de assistência financeira da IFC.

TABELA A.2.2
BASIX

	1999-2000
Número de escritórios	10
Número de equipes	79
Número de tomadores de empréstimos ativos	12.626
Saldo de empréstimos (US$ milhares)	2.592
Saldo médio de empréstimo (US$)	208
Cobertura (%)	56
Auto-suficiência operacional (%)	77
Auto-suficiência financeira (%)	65

Fonte: www.basixindia.com

Os serviços postais e a internet — PITs da África do Sul[84]

Os Public Information Terminal (PIT) — quiosques da internet —, um projeto conjunto do Departamento de Comunicações e dos serviços de Correios da África do Sul, foram introduzidos em 2001 como um meio de utilização de grande alcance rural da rede de serviços postais da África do Sul para atender às necessidades financeiras dos cidadãos da área rural e de baixa renda. Em 2001, a África do Sul tinha uma população de 40 milhões, atendida pelos serviços dos Correios da África do Sul em cerca de 2.700 lojas e 5.500 pontos de serviço. Mais de 100 escritórios de correio rurais tinham PITs instalados, proporcionando acesso à internet para cerca de 20 milhões de pessoas que vivem em áreas rurais. Os Correios planejam instalar um adicional de 600 PITs em escritórios em 2002-2003, com a eventual meta de instalar cerca de 5 mil PITs. Os quiosques PIT são instalados com uma interface de tela fácil de usar e sensível ao toque, com autofalantes, microfones e câmera da Web. É extremamente fácil de usar, com ícones reconhecidos universalmente para superar as restrições do analfabetismo. A equipe dos Correios tem se submetido a um treinamento intensivo para dar assistência aos clientes na utilização dos PITs.

Os serviços bancários eletrônicos oferecidos nos PITs permitirão que micro, pequenas e médias empresas tenham maior acesso a serviços financeiros. As tecnologias de criptografia — como a impressão digital biométrica e reconhecimento de retina — serão empregadas para garantir a segurança bancária. Dentro dos próximos dois anos, os Correios também planejam oferecer serviços financeiros eletrônicos para PMEs nas regiões mal atendidas da África do Sul. O PIT oferecerá às PMEs acesso ao financiamento eletrônico em suas próprias comunidades locais proporcionando uma infra-estrutura para que as firmas se candidatem a empréstimos em todos os 26 bancos concorrentes na África do Sul.

ANEXO 2.2

Análise das Carteiras de IMF do BNDES

Análises de correlação

As tentativas de separar a amostra entre instituições que receberam repetidas linhas de apoio do BNDES e aquelas que são clientes pela primeira vez não indicam uma diferença significativa entre esses grupos.

Entretanto, há uma correlação positiva entre os percentuais em atraso e os números de clientes, assim como os números de créditos ativos, sugerindo que, à

84. Annamalai *et alii* (2004).

medida que as instituições crescem, o controle sobre a qualidade da carteira pode diminuir. Correlação entre as dívidas e os números de créditos: 0,37; correlação entre dívidas e clientes ativos: 0,33; e correlação entre dívidas e montante do empréstimo: –0,21. Há também alguma correlação negativa com o montante do empréstimo, sugerindo que aquelas instituições de microcrédito que se concentram em uma quantidade maior de tomadores de empréstimo têm uma qualidade de carteira melhor. Uma das instituições de melhor desempenho, com empréstimos em atraso de 1% a 2,4%, teve empréstimos equivalentes a cerca de três vezes a média de todas as IMFs nesse modelo.

Estimativa de crescimento da carteira

Ao longo do tempo, o total de carteiras ativas de instituições de microcrédito que receberam fundos do BNDES cresceu de R$ 16,4 milhões em 1998 para R$ 31,7 milhões em 2000 e R$ 33,9 milhões em junho de 2001. Além disso, o número de instituições que receberam fundos do BNDES cresceu de 16 em 1998 para 31 em 2001. O tamanho médio da carteira, conforme já discutido, cresceu erraticamente durante esse período, de R$ 0,8 milhão para R$ 1,1 milhão por ano por instituição.

As tentativas de descobrir se o comportamento de crescimento das instituições clientes do BNDES foi dinâmico ao longo do tempo foram analisadas ajustando uma tendência de crescimento estatístico a essa matriz, como a seguir:

$$P_{it} = P_{i0}[e^{rt+b(\Delta Xit)}]$$

onde:

P_{it} é a carteira ativa por instituição i no período t; e

X_{it} é um vetor de variáveis de controle conforme descrito a seguir, para incluir:

- a taxa de inadimplência da instituição;
- o número de créditos oferecidos pela instituição;
- o montante de empréstimo médio oferecido pela instituição; e
- o número de clientes ativos mantidos pela instituição.

A transformação linear do modelo resultou em uma regressão GLS

$$\ln apch = B_1(time) + B_2(crgrch) + B_3(avlnch) + B_4(wdfch)$$

onde as variáveis foram definidas como:

ln*apch* = ln ($P_{it} - P_{i0}$), a variável dependente;

time = número de períodos no qual o painel de observações se baseou;

crgrch = alteração no número de créditos concedidos durante esse período (atual para base);

avlnch = alteração no montante de empréstimo médio da instituição durante esse período (atual para base); e

wdfch = alteração na taxa de inadimplência ponderada da instituição durante esse período (atual para base) — os pesos foram a proporção de contribuição de cada instituição para toda a carteira ativa.

Os resultados da regressão GLS utilizando um conjunto de dados de painel ao longo do tempo revelam um coeficiente estatisticamente significativo (0,116) para a taxa composta contínua semestral. Portanto, a taxa de crescimento anual será em torno de 0,22 (ou 22%) e é estatisticamente significativa. A alteração no montante médio do empréstimo e a alteração no número de créditos concedidos têm coeficientes positivos e significativos. Os efeitos do crescimento da taxa de inadimplência, número de créditos e montante médio do empréstimo, e o número de clientes ativos sobre a variável dependente (o crescimento da carteira ativa) são controlados no nível das instituições individuais. Os resultados denotam uma taxa nominal atual média de crescimento em torno de 22%, para qualquer instituição dada, sugerindo que, mesmo desconsiderando o crescimento no número de instituições, as instituições individuais também mostraram alguma tendência de crescimento ao longo do tempo.[85] Descontando a inflação, as taxas reais de crescimento estão na faixa de 16% a 18% (com base em um coeficiente de + 0,116 para cada seis meses, o que é estatisticamente significativo após o controle de outras influências capturadas através de X_{it}). As taxas de inflação de consumo anual médio sobre o período de 1996 a setembro de 2001 variaram entre 9,5% e 1,7% e estavam em grande parte no intervalo de 5% a 7% durante a maior parte do período em questão.

Os outros coeficientes estatisticamente significativos são aqueles referentes a uma alteração no número de créditos concedidos (coeficiente = 0,0001) e referentes a uma alteração no montante médio de empréstimo (coeficiente = 0,0003) e são também estatisticamente significativos. Entretanto, a variável da taxa de inadimplência ponderada em X_{it} não é significativa.

86. No que diz respeito aos níveis dos portfólios ativos.

Medidas da tendência da taxa de inadimplência

As taxas médias dos empréstimos em atraso superior a 30 dias para todos os clientes do BNDES, de acordo com os dados do BNDES, têm flutuado ao longo do tempo, entre cerca de 3,5% e 8,4%. Em junho de 2000, os empréstimos em atraso eram em média de 6,12% para todos os 31 clientes. Novamente, as variações entre as instituições são grandes e a eliminação dos dois piores desempenhos as reduziu expressivamente para 4%. As variações ao longo do tempo, ainda que dentro da mesma instituição são significativas; em alguns períodos os empréstimos problemáticos cresceram para 1/4 ou 1/3 da carteira total, recuperando-se de forma importante de seis meses a um ano depois. Para testar melhorias no desempenho ao longo do tempo, o modelo a seguir investiga se há alguma tendência para as taxas de inadimplência ao longo do tempo, por meio da especificação:

$$WDF_{it} = WDF_{i0}[e^{\pi + b(\Delta Xit)}]$$

onde:

WDF_{it} é a taxa de inadimplência ponderada para a instituição *i* no período *t*; e

X_{it} é um vetor de outras variáveis de controle que inclui:

- número de créditos oferecidos pela instituição; e
- montante de empréstimo médio oferecido pela instituição.

A transformação linear do modelo resultou em uma regressão GLS

$$\ln wdfch = B_1(time) + B_2(crgrch) + B_3(avlnch)$$

onde as variáveis foram definidas como:

$\ln wdfch = \ln (WDF_{it} - WDF_{i0})$, a variável dependente;

time = número de períodos no qual o painel de observações foi baseado;

crgrch = alteração no número de créditos concedidos durante este período (atual para base); e

avlnch = alteração no montante de empréstimo médio da instituição durante esse período (atual para base).

Os resultados sugerem um coeficiente de tempo de 0,059 como a taxa composta contínua semestral. Portanto, a taxa de crescimento anual (positiva) será em torno de 0,12 (ou 12%) e é estatisticamente significativa. A alteração no montante de empréstimo médio e a alteração no número de créditos têm coeficientes pouco significativos. Incluindo a "alteração na carteira ativa" como uma variável explicativa não se adicionou nenhum poder explicativo ao modelo.

PARTE 3

REDUÇÃO DA ESCALA EM BANCOS PRIVADOS

3.1 INTRODUÇÃO E RESUMO

Os 175 bancos privados do Brasil representam a maioria esmagadora de suas 191 instituições bancárias comerciais em números e hoje também no fornecimento de grandes grupos de serviços financeiros. A função desses bancos nas atividades de depósitos e empréstimos cresceu, até atingir uma posição dominante durante a última década, de 42% do total de depósitos em 1994 para 52% em 2001, e de 44% do total de empréstimos para 56% no mesmo período. Quatro desses bancos privados são substancialmente maiores do que os outros: o Bradesco, com 9% do total de ativos bancários em junho de 2001; o Itaú, com 7%; o Santander, com 6% (com a aquisição do Banespa); e o Unibanco, com 5%. Entretanto, os dois maiores bancos de varejo públicos brasileiros — BB e CEF — ainda contam com cerca de 40% dos depósitos (20% e 19%, respectivamente, em dezembro de 2001) e três bancos federais (inclusive o banco de atacado BNDES) contam com cerca de 31% do total de empréstimos (14%, 6% e 11% do total de empréstimos bancários, respectivamente).

Até que ponto esses bancos privados "reduzem a escala" de seus serviços, isto é, contribuem para o fornecimento de serviços financeiros às camadas mais pobres da sociedade brasileira? Essa questão é investigada na Seção 3.2 em várias dimensões. Primeiro, a função dos bancos privados na prestação de serviços de pequenos depósitos e pequenos empréstimos é examinada, e são avaliadas as condições para abertura de contas bancárias em termos de documentação inicial, depósito mínimo e tarifas recorrentes para serviços. Em seguida, os canais de fornecimento utilizados atualmente são discutidos, desde agências até caixas automáticos e correspondentes bancários. Em terceiro lugar, a função das novas tecnologias na prestação de serviços financeiros para clientes menores e menos afluentes é discutida, incluindo a avaliação do uso atual dessas tecnologias no Brasil e a apresentação de exemplos

de outros países. Por fim, as políticas que afetam o sistema bancário como um todo e que poderiam ter um impacto diferenciado sobre a disposição para negociar com clientes menores são identificadas, embora a discussão detalhada desses fatores ocorra na Parte 7 deste estudo. É fato notório que vários fatores no ambiente macroeconômico e regulatório reduzem os incentivos para estender o alcance aos pequenos tomadores de empréstimos, e isso se associa às falhas da estrutura legislatória e da infra-estrutura para prestação de serviços financeiros. Apesar disso, existem medidas que os bancos podem adotar para ampliar seu alcance para a população de baixa renda, por meio de parcerias com outras instituições, guichês e serviços especiais, e com a utilização de tecnologias mais adequadas. As principais conclusões deste capítulo são:

• Primeiro, os bancos comerciais no Brasil *já têm uma função significativa* na prestação de serviços financeiros a clientes pequenos. Como tal, a margem para uma expansão maior é promissora. Portanto, o tamanho das transações pequenas, em si, não parece ser uma barreira absoluta para a entrada dos bancos privados nesse segmento.

• Segundo, existe, porém, um *alto grau de segmentação* nos tipos de serviços bancários que os bancos privados estão dispostos a fornecer. No caso dos depósitos, eles estão mais inclinados a entrar nos segmentos possivelmente mais lucrativos do mercado, nos quais a remuneração ao cliente é mínima (depósitos à vista) ou muito menor que as taxas interbancárias predominantes (depósitos em caderneta de poupança). Este parece ser o caso, apesar das exigências de crédito dirigido para essas categorias de depósitos. Os bancos privados não estão muito interessados em atender às necessidades de depósitos a prazo dos pequenos clientes, que são remunerados com taxas mais próximas da taxa interbancária, presumivelmente porque suas vantagens em comparação com ativos seguros, como títulos governamentais, diminuem. Assim, as necessidades com base em transações e as necessidades de guarda segura de valores são atendidas, embora as necessidades de retornos e investimentos sejam menos atendidas. Há uma variação considerável entre os planos de negócios individuais dos bancos privados em termos de alcance, quer sejam totalmente nacionais ou parcialmente estrangeiros.

• Terceiro, a conseqüência importante é que *os bancos públicos não são os principais prestadores de serviços para pequenos correntistas*; porém, eles fornecem serviços nesse segmento para os correntistas que estão mais interessados em investimentos, e em remuneração por meio de depósitos a prazo, em comparação àqueles cujas necessidades são fundamentadas em transações ou guarda segura de valores. Além disso, os clientes de baixa renda não demonstram preferência acentuada por bancos públicos.

• Quarto, *taxas para um pacote básico de serviços bancários no Brasil não pareçam ser altas, mas elas poderiam constituir uma proporção significativa (de 1% a 2% ao mês) da renda de um indivíduo menos próspero*. Em termos de variação institucional de custos de transações, embora as tarifas médias para bancos privados, especialmente os estrangeiros, possam ser mais elevadas que as dos bancos federais, a diferença não é significativa. Alguns grandes bancos privados são tão competitivos, em relação a preços e faixa de serviços, quanto os bancos federais, e em outros casos as tarifas de serviços de alguns bancos federais podem ser bem mais altas. As tarifas das transações parecem ser um obstáculo maior para os serviços bancários pessoais do que para o fornecimento de crédito a empresas; as altas taxas de juros são o fator mais importante para as empresas, especialmente as pequenas.

• Quinto, alguns serviços bancários específicos parecem estar disponíveis mais uniformemente entre diferentes bancos (como uso de caixas eletrônicos e cartões de débito), enquanto outros têm presença menos provável em pacotes básicos de serviços sem encargos extras e podem ter preços mais competitivos em instituições diferentes (cheques, saques a descoberto, fornecimento de extratos impressos e ordens de débito).

• Sexto, a *escolha de canais de fornecimento parece ser afetada por requisitos regulatórios* que elevam os custos do estabelecimento de serviços bancários, especialmente agências. O crescimento dos correspondentes bancários ocorreu parcialmente em resposta a isso, mas esses correspondentes também ajudam a difundir custos fixos. No futuro, a concorrência em franquias correspondentes e a diversificação adicional dos serviços (por exemplo, incluindo distribuição de títulos do governo) poderiam ajudar a garantir a manutenção da vantagem competitiva. No entanto, os preços de outros tipos de serviços, como redes de cartões bancários, também podem ser afetados pela concorrência limitada em sua prestação. São necessárias soluções diferenciadas para a resolução dessas questões.

• Sétimo, *novas tecnologias com base em conectividade telefônica (por telefone e internet) são usadas amplamente no Brasil, mas não para serviços para os segmentos com renda mais baixa*. A teleconectividade no Brasil é relativamente pequena em termos médios, embora haja muitos indivíduos prósperos que utilizam o recurso de *Internet Banking*. Muitos países, inclusive o Brasil, estão realizando um esforço consciente para incentivar o acesso mais universal aos serviços de telecomunicação, bem como seu uso, através de subsídios sem distorções e direcionados, e já existem vários exemplos de boa prática.

• Oitavo, *algumas boas práticas foram identificadas por bancos em outros países para promover a redução da escala de seus negócios, o que poderia ser considerado por*

bancos no Brasil. Um primeiro grupo dessas práticas depende do desenvolvimento de produtos apropriados; uma segunda abordagem fundamenta-se no desenvolvimento de parcerias, com instituições de microfinanças, organizações comunitárias etc.; e um terceiro apóia-se na diferenciação da imagem.

• Contudo, as instituições financeiras terão dificuldades para obter êxito na ausência de *compromisso do pessoal* nos níveis hierárquicos superiores e de *treinamento* apropriado para esses segmentos.

• Por fim, o treinamento financeiro da população-alvo seria amplamente benéfico e poderia ser fornecido em associação a programas de ampliação do alcance.

A análise desta parte foi realizada, largamente, antes da introdução das novas medidas que afetaram a função do sistema bancário com relação ao acesso aos serviços financeiros. Essas medidas não afetaram a análise da situação dominante no Brasil, embora haja implicações em termos de políticas no futuro. As novas medidas estão resumidas a seguir, sendo incluídas referências a essas políticas no texto subseqüente.

EXPANSÃO DO ACESSO AOS BANCOS — NOVAS MEDIDAS ADOTADAS EM 2003

Novas Contas Bancárias Básicas

As resoluções do CMN 3.104, de 25 de junho de 2003, e 3.113, de 31 de julho de 2003, estabelecem novas "contas especiais de depósitos à vista", que oferecerão um pacote básico de serviços bancários. Esses serviços são gratuitos até determinados limites de transação. Nenhuma cobrança é feita, a menos que o correntista faça mais do que quatro retiradas por mês, obtenha mais de quatro extratos por mês ou faça mais de quatro depósitos. As contas simplificadas não oferecem cheques e todas as retiradas são feitas somente por cartão. Os saldos estão limitados a R$ 1 mil.

As condições para abertura de uma conta bancária foram simplificadas, sem a necessidade de comprovação de renda. A abertura de uma conta simplificada, entretanto, ainda requer o CPF e a identidade, junto com outras informações pessoais básicas. Essas contas podem ser usadas para efetuar pagamentos públicos. As instituições financeiras que oferecem tais contas incluem bancos múltiplos, bancos comerciais e a CEF.

Empréstimos de Microcrédito Barato

A Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003 (anteriormente Medida Provisória 122, de 25 de junho de 2003), e as resoluções do CMN 3.109 e 3.128, de 24 de julho de 2003 e 30 de outubro de 2003, respectivamente, criam medidas adicionais que ampliam as oportunidades para empréstimos de microfinanciamento destinados à população de baixa renda e às pequenas empresas. As taxas de juros nesse tipo de

empréstimo serão limitadas a 2% a.m. Os empréstimos serão limitados a R$ 600 para pessoas físicas e R$ 1 mil para pequenas empresas. As condições de pagamento não serão inferiores a 120 dias (as condições podem ser menores desde que as taxas sejam ajustadas adequadamente). As tarifas para acessar o crédito não devem exceder 2% do montante do empréstimo para pessoas físicas e 4% para pequenas empresas. O crédito será oferecido a pessoas físicas com contas simplificadas (com depósitos de, no máximo, R$ 1 mil), população de baixa renda e empresas (com depósitos de, no máximo, R$ 10 mil). Tais transações devem ser feitas por intermédio de instituições, como as SCMs, ou por empréstimos bancários (direto ou repasse).

Empréstimo Obrigatório e Depósito Compulsório Bancário

De acordo com as mesmas regulamentações, tais empréstimos de microfinanciamento serão financiados por vinculação de 2% dos depósitos à vista dos bancos. O microfinanciamento pode ser feito diretamente ou por repasse através de outras instituições financeiras. Se esses empréstimos não forem feitos, os bancos devem aumentar suas reservas não-remuneradas no Bacen em uma quantia correspondente.

Empréstimo em Folha de Pagamento — Deduções Automáticas das Contas Bancárias

A Medida Provisória 130, de 17 de setembro de 2003, introduziu os empréstimos em folha de pagamento. Os funcionários podem autorizar o pagamento automático de empréstimos, financiamentos e contratos de arrendamento mercantil diretamente na folha de pagamento. Os pagamentos autorizados serão limitados a 30% da quantia total.

Expansão dos Correspondentes Bancários

A Resolução do CMN 3.110, de 31 de julho de 2003, amplia o alcance dos correspondentes bancários, autorizando-os a oferecer muitos serviços bancários, como abertura de contas (depósitos à vista, poupança, depósitos a prazo e fundos de investimento), pagamento e instrumentos de crédito. A autorização do Bacen será necessária para a participação nesse tipo de contrato.

3.2 SERVIÇOS DE DEPÓSITO — CLIENTES PEQUENOS E CADERNETA DE POUPANÇA

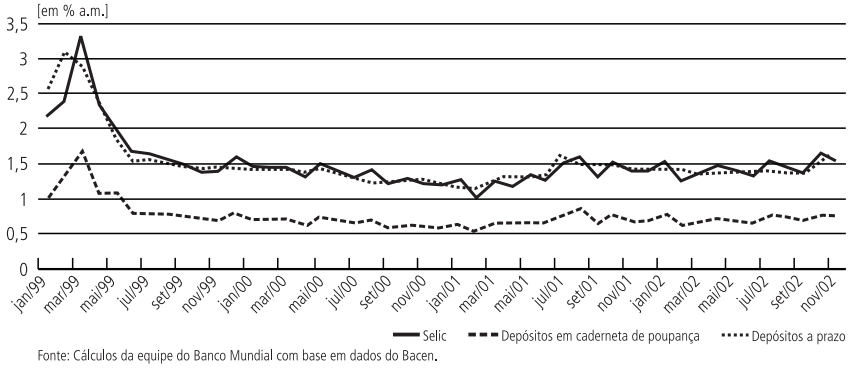
3.2.1 Estrutura dos Depósitos — uma Visão Geral dos Depósitos Agregados

Para a maioria dos clientes pequenos, especialmente indivíduos e famílias que não se dedicam a atividades empreendedoras, o serviço financeiro mais importante é o

depósito de ativos líquidos e dinheiro em espécie. Portanto, a extensão em que as instituições financeiras privadas estão envolvidas no fornecimento de serviços de depósito é analisada mais adiante e comparada com o papel dos bancos públicos no fornecimento de serviços de depósito. Quando se observa a composição dos depósitos agregados, para todos os bancos no Brasil, *uma das primeiras conclusões é que, em termos de tipo de depósito, a grande maioria dos "clientes" no sistema bancário brasileiro (totalizando quase 97%) guarda seu dinheiro na forma de depósitos à vista (não-remunerados) ou depósitos em caderneta de poupança*. Os depósitos em caderneta de poupança são remunerados a taxas inferiores à taxa *overnight* e, algumas vezes, negativas em termos reais (Gráfico 3.1).[1] Somente um número relativamente pequeno de clientes (3,3 milhões de pessoas ou 3,1% de todos os depositantes) possui depósitos a prazo; porém, eles correspondem a substanciais R$ 128,9 milhões (41,2%) do valor de todos os depósitos. *Portanto, a função dos bancos na prestação de serviços para depositantes na forma de depósitos à vista ou em caderneta de poupança é mais importante, em termos de acesso dos clientes, em comparação aos depósitos agregados ou,* a fortiori*, aos depósitos a prazo* (Gráfico 3.2).

A segunda observação é que os bancos privados já são muito ativos em termos de prestação de serviços a grandes quantidades de clientes, principalmente na forma de depósitos à vista e também depósitos em caderneta de poupança. Contudo,

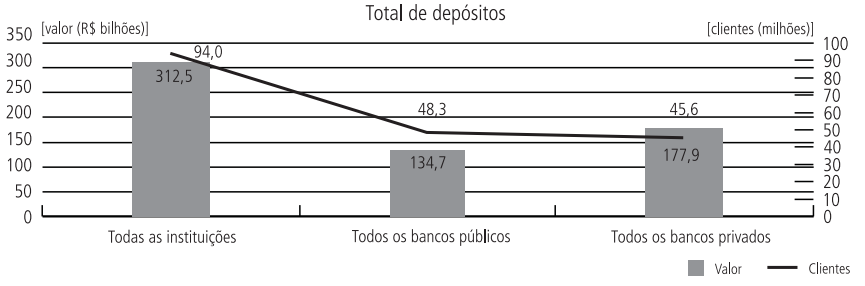
GRÁFICO 3.1
BRASIL: TAXAS DE JUROS PARA DEPÓSITOS EM CADERNETA DE POUPANÇA E DEPÓSITOS A PRAZO — 1999-2002

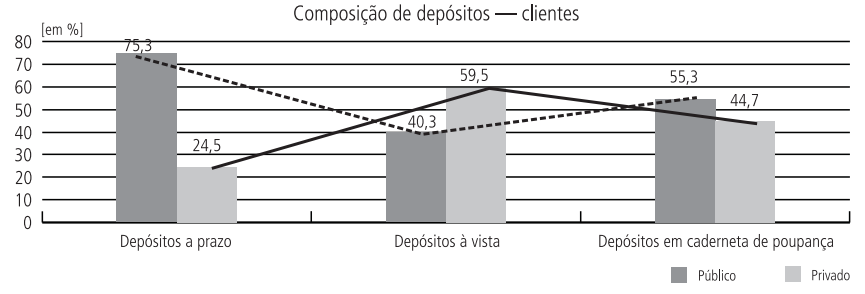


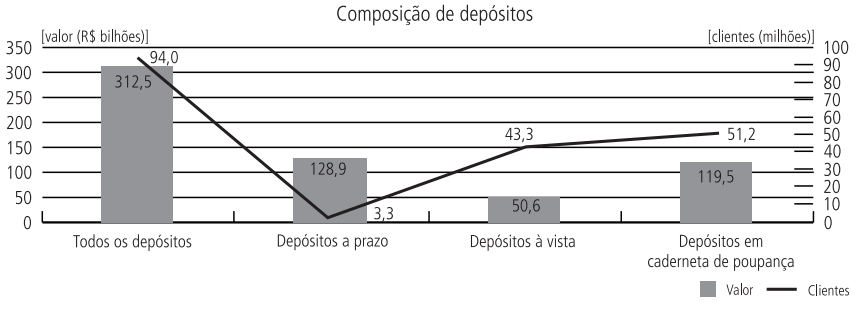
Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen.

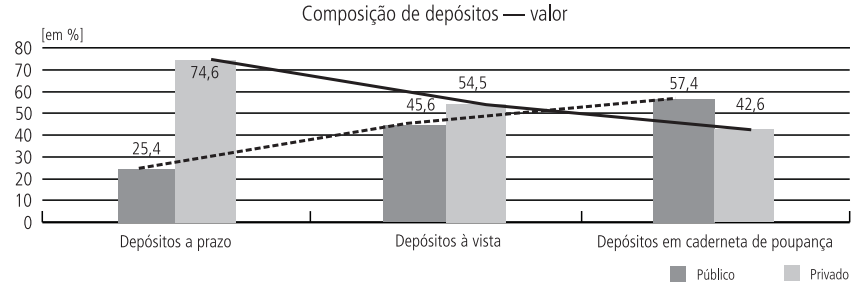
1. Os bancos são obrigados a direcionar 25% do total de depósitos à vista não-remunerados para o setor rural (em acréscimo ao recolhimento compulsório, aplicável também a outros depósitos). As regras relacionadas a depósitos em caderneta de poupança são complexas. As remunerações são indexadas à TR acrescida de 6% e isentas de impostos. Porém, pelo menos 65% desses depósitos devem ser direcionados para financiamento habitacional, 4/5 dos quais devem ser concedidos em termos de crédito controlado (TR + 12% para indivíduos e TR + 13% para empreiteiros). Na prática, esses depósitos podem ser muito lucrativos.

GRÁFICO 3.2
BRASIL: ESTRUTURA DOS DEPÓSITOS AGREGADOS — DEZEMBRO DE 2001









Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen — Fundo Garantidor de Créditos.

com relação aos depósitos a prazo com maior remuneração, os bancos privados lidam com um número relativamente pequeno de grandes depositantes. Há uma diferença notável na composição dos serviços de depósito a prazo entre instituições públicas e privadas; 75% dos depósitos a prazo, em termos de valor, são mantidos por instituições privadas, mas eles correspondem apenas a 25% dos clientes de depósito a prazo — e vice-versa para bancos públicos. Em contraste, para depósitos à vista, os bancos privados atendem a mais clientes do que os bancos públicos (59,5%) e mantêm mais da metade do valor total dos depósitos (54,5%). Para depósitos em caderneta de poupança, essas proporções são menores, mas os bancos privados ainda mantêm uma proporção maior do total de clientes (44,7%) do que do valor total dos depósitos (42,6%). A inferência é que os bancos privados não hesitam em fornecer serviços a grandes quantidades de correntistas pequenos, desde que os depósitos sejam lucrativos (como ocorre com depósitos à vista não-remunerados). Para depósitos nos quais os rendimentos sejam mais altos, como os depósitos a prazo, os bancos privados preferem manter o foco nos clientes maiores (Gráfico 3.2).

Em terceiro lugar, o *tamanho médio das contas de clientes* em bancos públicos é aproximadamente igual ao dos bancos privados comparáveis (Tabela 3.1). Juntos, os bancos públicos têm uma participação maior do total de clientes (51,4%) do que do total de depósitos (43,1%) — uma diferença de aproximadamente 8% — e, portanto, a média de depósitos por cliente é um pouco menor (R$ 2.800, em comparação a R$ 3.900 para todos os bancos privados). Mas o maior tamanho médio de clientes dos bancos privados é consideravelmente influenciado por algumas instituições com controle estrangeiro, que parecem se concentrar nos clientes com alto valor líquido. A vantagem aparente dos bancos públicos com clientes pequenos é anulada se compararmos bancos de varejo grandes semelhantes, públicos ou privados. Assim, o depósito médio no BB, de R$ 2.400, não é muito diferente do depósito médio nos bancos privados Bradesco e Itaú (R$ 2.500), e o depósito médio na CEF os supera, com R$ 3.200. Quanto aos depósitos à vista, o tamanho médio nos maiores bancos privados é inferior ao dos bancos públicos (R$ 1.100 e R$ 900, respectivamente, em contraste com R$ 1.300 no BB e R$ 1.700 na CEF. O Bradesco também está na última posição quanto a depósitos em caderneta de poupança (R$ 1.800, em comparação a R$ 2.700 e R$ 2.400 no BB e na CEF, respectivamente).

TABELA 3.1
BRASIL: ESTRUTURA DOS DEPÓSITOS POR TIPO E INSTITUIÇÃO — MÉDIA DE DEPÓSITO POR CLIENTE
[em R$ 000 de dezembro de 2001]

	Todos os depósitos	Depósitos a prazo	Depósitos à vista	Depósitos em caderneta de poupança
Todas as instituições	3,3	38,8	1,2	2,3
Todos os bancos públicos	2,8	13,1	1,3	2,4
BB	2,4	10,0	1,3	2,7
CEF	3,2	*	1,7	2,4
Todos os bancos privados	3,9	118,1	1,1	2,2
Nacional				
Bradesco	2,5	77,5	1,1	1,8
Itaú	2,5	5,3	0,9	3,0
Participação estrangeira				
Unibanco	3,3	646,7	0,3	3,4
Controle estrangeiro				
Santander	5,0	272,0	1,2	3,4
HSBC	4,0	555,6	2,2	1,5
ABN AMRO	2,8	73,3	2,8	1,9
Sudameris	10,5	214,3	3,5	1,1
BBV Banco	6,6	1.700,0	1,0	1,4
Estrangeiro				
Citibank	16,5	2.500,0	8,3	12,3

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen.
* A CEF tem uma participação insignificante em depósitos a prazo.

3.2.2 Depósitos Inferiores a R$ 5 Mil

Os dados acima sugerem que os bancos privados têm uma função ativa em alguns segmentos do mercado de depósitos que atendem à maior parte dos clientes e, também, que sua participação nos depósitos nesses segmentos é semelhante à dos bancos públicos. Isso também é verdadeiro para depósitos menores? Na segunda etapa de nossa análise do comportamento dos depósitos para diferentes categorias de instituições, examinamos especificamente os depósitos inferiores a R$ 5 mil. *A conclusão abrangente é que a participação dos bancos privados em depósitos inferiores a*

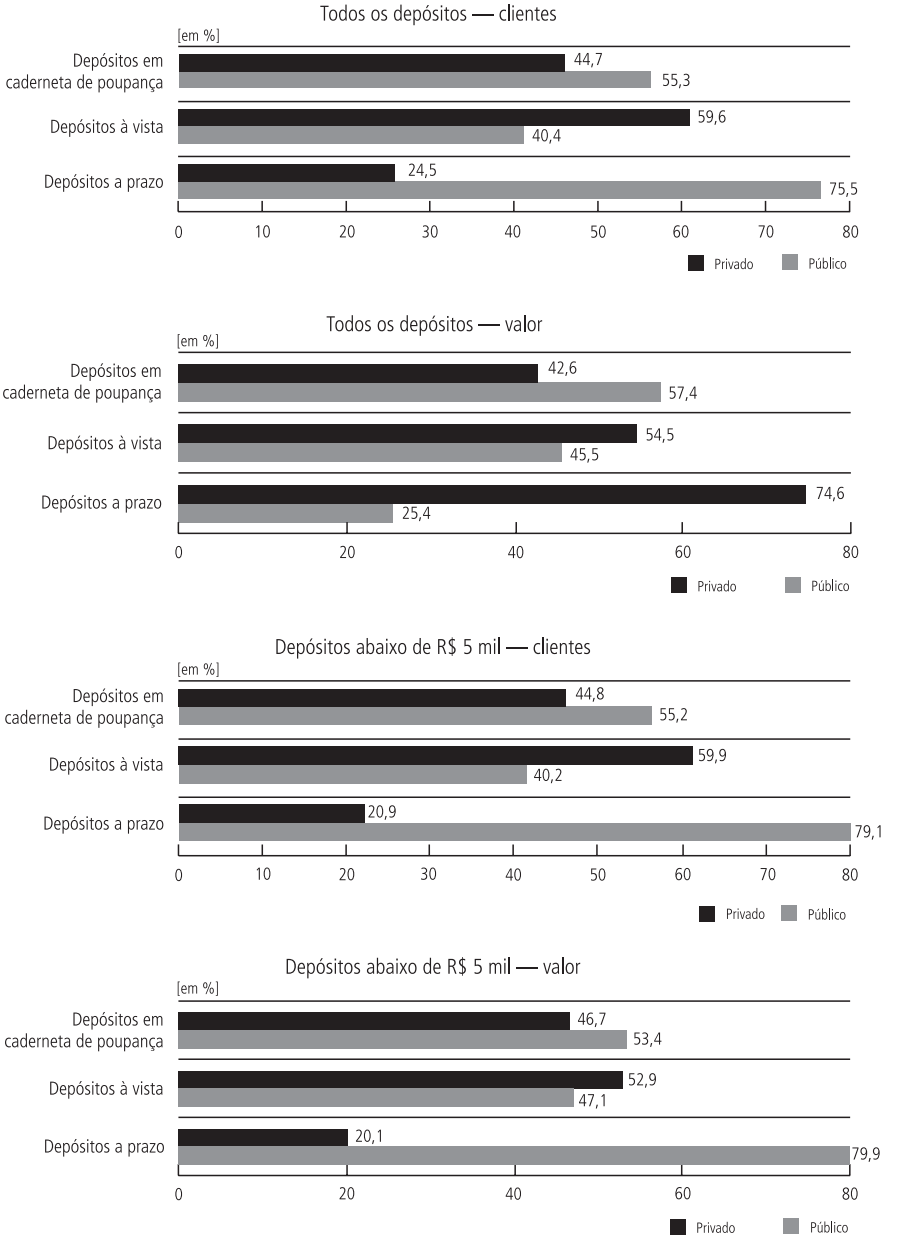
R$ 5 mil permanece amplamente inalterada em comparação com sua participação no total de depósitos (Gráfico 3.2 e Tabela A.3.2 do Apêndice). Em termos de *quantidade de clientes*, a participação dos bancos privados nesse segmento permanece em 49%; quanto ao *valor*, há uma pequena redução (de 57% para 53%), sugerindo, em associação à participação estável no número de clientes, uma concentração ligeiramente maior em depositantes menores. A participação dos bancos privados em *clientes*, para *depósitos à vista* inferiores a R$ 5 mil, é próxima à sua participação no total de depósitos à vista (cerca de 60% — com um declínio marginal em valor) e a participação de *clientes em depósitos em caderneta de poupança* também é estável (em 45%) para depósitos de todos os tamanhos em comparação aos inferiores a R$ 5 mil [com uma pequena redução no valor (de 43% para 47%) — Tabela A.3.2 do Apêndice e Gráfico 3.3]. Os dados sobre instituições individuais também revelam um comportamento amplamente estável, para depósitos à vista e em poupança, para o grande público e para bancos privados.

Por fim, examinamos o comportamento de bancos com relação a depósitos nas categorias menores. Estão incluídos nas quatro categorias de tamanho listadas a seguir os depósitos inferiores a R$ 100 e três categorias de tamanho adicionais inferiores a R$ 5 mil. Esses dados só estão disponíveis para depósitos à vista e contas de caderneta de poupança.

Inesperadamente, esses dados revelam que, *para depósitos à vista não-remunerados, as instituições privadas dominam a prestação de serviços nas categorias de tamanho menor* em termos de quantidade de clientes (63%) e também em valor de depósitos (87%). Porém, *em termos de contas de caderneta de poupança (remuneradas), a participação privada se reduz para 43% dos clientes e 46% do valor, nas categorias menores.* À medida que o tamanho dos depósitos aumenta, as proporções entre a prestação de serviços públicos e privados se estabilizam, convergindo para os totais de todos os depósitos abaixo de R$ 5 mil (Gráfico 3.4 e Tabela A.3.3 do Apêndice). Também há grandes diferenças entre instituições, revelando que algumas optam por se especializar nesses segmentos de mercado. Entre as empresas privadas, o Unibanco é responsável por 70% do valor dos depósitos inferiores a R$ 100, embora tenha apenas 21% dos clientes. O Itaú e o Bradesco recebem depósitos menores, já que têm participações de clientes de cerca de 17% e participações de valor na faixa de 5%-6%. Para depósitos em caderneta de poupança, o domínio da CEF é claro: 30% dos clientes e do valor. Porém, as funções do banco privado Bradesco e do banco público BB são semelhantes, com 18% e 17%, respectivamente, dos clientes, embora o Bradesco tenha uma participação ligeiramente maior das contas de poupança por valor — 21% em relação a 13% para o BB (sugerindo contas um pouco maiores nessa categoria de tamanho).

GRÁFICO 3.3

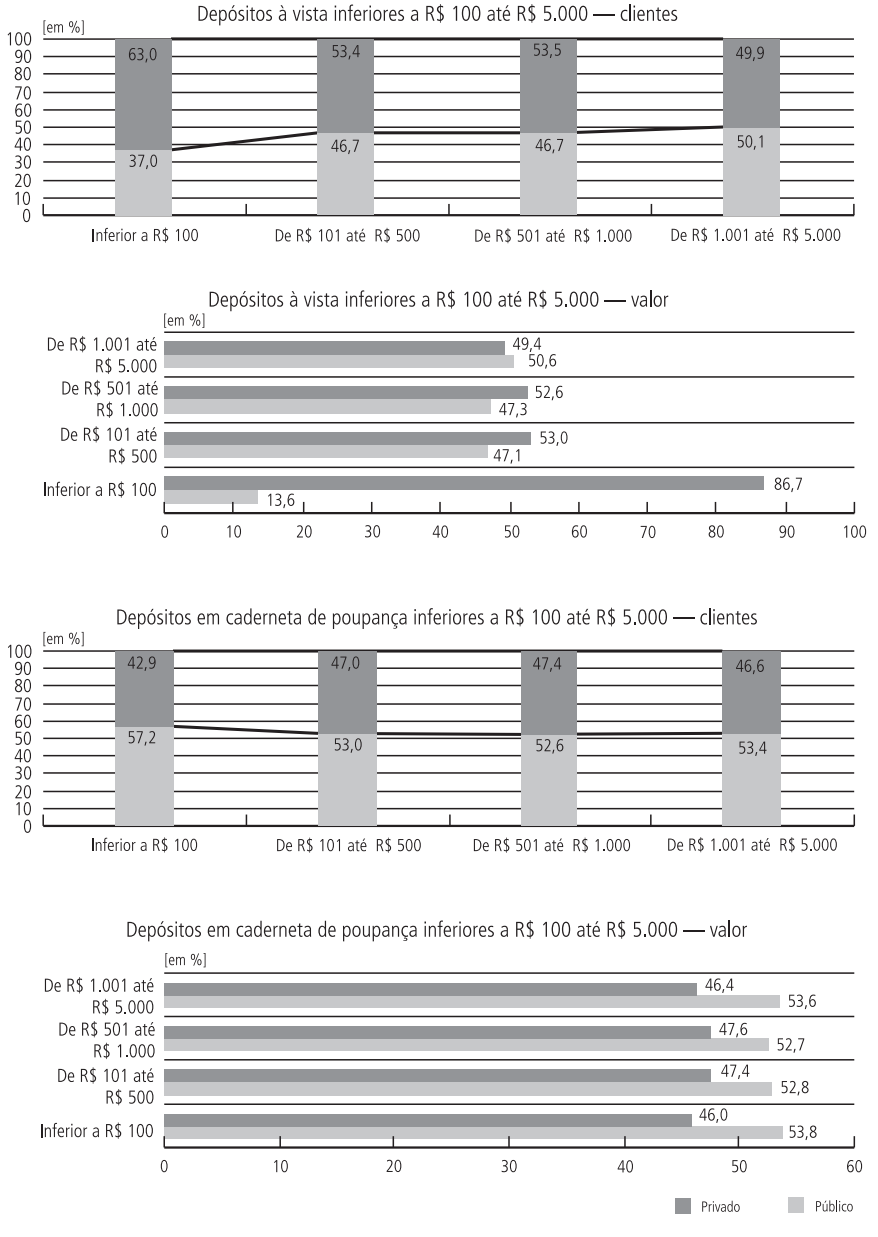
BRASIL: ESTRUTURA DOS DEPÓSITOS ABAIXO DE R$ 5 MIL POR TIPO, INSTITUIÇÃO, QUANTIDADE DE CLIENTES E VALOR — DEZEMBRO DE 2001



Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen — Fundo Garantidor de Créditos.

GRÁFICO 3.4

BRASIL: ESTRUTURA DOS DEPÓSITOS À VISTA E EM CADERNETA DE POUPANÇA ENTRE R$ 100 E R$ 5.000 — DEZEMBRO DE 2001



Fonte: Cálculos do Banco Mundial com base em dados do Bacen — Fundo Garantidor de Créditos.

Sintetizando, atualmente os bancos privados são participantes muito significativos na prestação de serviços de depósito até para os menores clientes, e são agressivos em termos de presença nos segmentos mais lucrativos desses mercados, com remuneração menor, especialmente em depósitos à vista. Alguns bancos privados (Bradesco e Unibanco) têm uma presença maior em depósitos de caderneta de poupança para os segmentos menores, embora a CEF se mantenha como o participante dominante. Portanto, desde que o retorno seja suficiente, as barreiras para estabelecer e manter contas pequenas não parecem ser um obstáculo.

É necessário lembrar, porém, que os depósitos pequenos não implicam necessariamente clientes de baixa renda, embora uma correlação possa ser esperada. Na extensão limitada em que estão disponíveis dados sobre a renda dos clientes, eles sugerem que a proporção de clientes de baixa renda seria menor do que as proporções de pequenos depositantes. Por exemplo, um grande banco tem 5% de seus depósitos abaixo de R$ 10 mil, mas somente cerca de 1% e 2%, respectivamente, dos indivíduos nas duas classes de renda inferiores, E e D, em comparação a 7% com indivíduos de renda média na classe C e 11% com empresas do mercado de nível médio.

No estudo atual, só estão disponíveis dados limitados sobre os níveis de renda de pequenos depositantes, com base em informações fornecidas por bancos. Esses dados sugerem que a população de renda extremamente baixa tem uma proporção entre depósitos e empréstimos mais alta do que os indivíduos mais ricos. O saldo médio dos depósitos mantidos em bancos pelos clientes da classe E oscila entre quatro e seis vezes o valor de seus empréstimos em aberto. Isso se compara a uma taxa média de 2% a 3% para todas as outras classes de clientes. A maior parte desse saldo está em contas de caderneta de poupança. Em alguns bancos, o depósito médio de um indivíduo da classe E pode chegar a cerca de R$ 2 mil (US$ 900), um nível comparável à média dos indivíduos da classe B. As classes C e D tendem a ter saldos de depósito mais baixos, variando entre R$ 400 e R$ 1 mil, em média.[2]

3.2.3 A Perspectiva do Cliente — Demanda por Contas Bancárias e Serviços de Depósito

A extensão na qual os serviços são fornecidos atualmente não é uma medida da diferença entre os níveis de serviços desejados e existentes. Para estimar a diferença entre a oferta e a demanda de serviços bancários em geral, e de serviços de depósito

2. No Brasil, os bancos dividem seus clientes em cinco grupos de renda de referência; as classes de A (a mais rica) até E (com renda mais baixa). Os limites para cada classe no início de 2002 eram, aproximadamente: A (acima de R$ 3 mil); B (acima de R$ 1 mil); C (acima de R$ 500); D (acima de R$ 250); e E (abaixo de R$ 250).

em particular, e também para avaliar a extensão em que os serviços fornecidos atendem às necessidades dos clientes, as informações citadas foram complementadas pelos dados da pesquisa de acesso a serviços financeiros em áreas urbanas, discutidos na Parte 1 deste estudo.

Os resultados confirmam que existe uma disparidade entre a oferta e a demanda.[3] Embora uma grande parte das 2 mil pessoas que participaram da pesquisa em áreas urbanas brasileiras já tenha tido alguma forma de conta bancária (43% ou cerca de 850 pessoas), das aproximadamente 1.150 que não tinham uma conta, 2/3 declararam que gostariam de ter (Tabela 3.2). Também parece que a demanda é primariamente para fins de "guarda de valor" e transações, e não para rentabilidade, já que o motivo primário citado para ter uma conta bancária foi "segurança". Motivos adicionais sugerem um domínio de necessidades de "outros serviços financeiros" (provavelmente serviços como transações ou pagamentos), especialmente

TABELA 3.2
OS TRÊS MOTIVOS PRINCIPAIS PARA SE DESEJAR UMA CONTA BANCÁRIA

	Motivo primário		Motivo secundário		Motivo terciário	
	Freqüência	Freqüência acumulada (%)	Freqüência	Freqüência acumulada (%)	Freqüência	Freqüência acumulada (%)
			Qualquer tipo de conta			
Segurança	883	65,9	113	18,3	52	12,9
Outros serviços financeiros	128	75,5	214	53,0	84	33,7
Transações com custos menores	73	80,9	116	71,8	53	46,8
Taxas de retorno atraentes	57	85,2	54	80,6	106	73,0
Outros	199	100,0	119	100,0	109	100,0
Casos válidos	(1.340)		(616)		(404)	
			Contas correntes			
Segurança	215	70,5	27	18,8	16	15,5
Outros serviços financeiros	30	80,3	35	43,1	30	44,7
Transações com custos menores	19	86,6	51	78,5	14	58,3
Taxas de retorno atraentes	3	87,5	6	82,6	13	70,9
Outros	38	100,0	25	100,0	30	100,0
Casos válidos	(305)		(144)		(103)	

(continua)

3. Note-se que isso não estabelece a demanda efetiva aos preços existentes. A Tabela 3.8 sugere que uma grande quantidade de pessoas acredita que sua falta de "dinheiro" (que poderia ser renda ou riqueza) é um obstáculo aos serviços bancários; além disso, os preços dos serviços são considerados "altos".

(continuação)

	Motivo primário		Motivo secundário		Motivo terciário	
	Freqüência	Freqüência acumulada (%)	Freqüência	Freqüência acumulada (%)	Freqüência	Freqüência acumulada (%)
Contas de caderneta de poupança						
Segurança	259	73,2	29	18,7	26	24,8
Outros serviços financeiros	18	90,4	30	78,1	19	74,3
Transações com custos menores	24	79,9	39	43,9	11	35,2
Taxas de retorno atraentes	19	85,3	23	58,7	22	56,2
Outros	34	100,0	34	100,0	27	100,0
Casos válidos	(354)		(155)		(105)	
Depósitos a prazo e contas de investimento						
Segurança	235	67,7	20	15,0	23	23,2
Transações com custos menores	35	77,8	40	45,1	21	44,4
Taxas de retorno atraentes	29	86,2	43	77,4	29	73,7
Outros	48	100,0	30	100,0	26	100,0
Casos válidos	(347)		(133)		(99)	

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

nos casos de contas correntes ou de caderneta de poupança. As taxas de retorno não foram consideradas um motivo importante, exceto para as pessoas com depósitos a prazo. No caso de contas correntes e de caderneta de poupança, os custos de transação menores também foram mencionados. Essas respostas poderiam sugerir que a predominância de contas correntes e de caderneta de poupança entre os pequenos depósitos reflete tanto as necessidades dos clientes como os interesses do setor bancário.

3.2.4 Novas Possibilidades para Poupanças Pequenas Diferentes de Depósitos — Títulos de Varejo

Na medida em que os poupadores ou correntistas desejam retornos mais altos, vale a pena mencionar novos canais para instrumentos de poupança pequena pela compra direta de títulos de varejo do governo. As vendas desses títulos podem ser feitas pela internet, com o programa Tesouro Direto. Com base no programa de mesmo nome (Treasury Direct) nos Estados Unidos, e amplamente usados em vários países da OCDE, esses programas de vendas de títulos de dívida de varejo têm a vantagem dupla de fornecer um meio de poupança seguro para pequenos poupadores, remunerado a taxas de mercado, e simultaneamente oferecer ao governo

mecanismos mais eficazes para explorar os mercados de dívida locais.[4] Esses esquemas permitem que pequenos investidores, com valores como R$ 200, ou até inferiores a US$ 100, invistam em uma aplicação de baixo risco e alto retorno, com liquidez relativamente alta. Em investimentos pela internet, os custos envolvidos são menores. O valor máximo permitido é de R$ 200 mil ao mês. Antes disso, somente bancos, corretoras e outras instituições financeiras registradas no Selic com um valor mínimo de R$ 50 mil podiam comprar títulos do governo.

Nos dois primeiros meses de operação (janeiro a março de 2002), mais de 31% dos investidores envolvidos aplicaram menos de R$ 1 mil, e quase 2/3 desses investidores aplicaram valores inferiores a R$ 5 mil. Os dados mais recentes fornecem o tamanho médio da transação em vez da discriminação detalhada por categoria de tamanho. Eles sugerem que o tamanho médio da transação aumentou progressivamente com o tempo (Tabela 3.3). Portanto, embora em princípio depósitos muito pequenos possam ser aceitos, parece que, na prática, o tamanho médio do depósito é vários múltiplos do tamanho mínimo. Isso sugere que é

TABELA 3.3
BRASIL: UM ANO DE VENDAS DE TÍTULOS DE VAREJO PELO TESOURO DIRETO — JANEIRO DE 2002 A JANEIRO DE 2003

	Vendas mensais (R$ milhões)	Valor médio por transação (R$ 000)	Investidores registrados (000)
Janeiro	5,9	6,3	2,4
Fevereiro	7,0	8,0	3,0
Março	6,3	7,7	3,4
Abril	3,3	7,4	3,6
Maio	3,2	7,2	3,8
Junho	2,7	7,2	4,0
Julho	4,2	7,1	4,4
Agosto	5,1	7,4	4,6
Setembro	6,2	7,7	4,8
Outubro	11,0	8,3	5,0
Novembro	9,9	8,7	5,3
Dezembro	12,2	9,0	5,6

Fonte: Tesouro Nacional.

4. Em 12 de dezembro de 2001, o Tesouro Nacional (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/tesouro_nacional) publicou a Portaria 554, que aprovou a regulamentação da oferta pública de títulos a indivíduos pela internet e as ofertas foram iniciadas em 7 de janeiro.

possível fazer esforços para direcionar a publicidade do programa para os pequenos poupadores ou aumentar o envolvimento das instituições financeiras distribuidoras para usar pontos-de-venda em agências ou correspondentes bancários.

3.3 SERVIÇOS DE CRÉDITO — FORNECIMENTO DE PEQUENOS EMPRÉSTIMOS

Os bancos brasileiros oferecem uma ampla variedade de produtos de empréstimos para empresas, incluindo, em princípio, todos aqueles que poderiam interessar aos grupos de renda mais baixa. As questões são: em que medida os serviços bancários são direcionados a esses grupos, em que condições e a que preços? As seções a seguir investigam a extensão em que o crédito bancário é disponibilizado para pequenos tomadores de empréstimos e grupos de renda mais baixa.

3.3.1 Fornecimento de Pequenos Empréstimos

As opções de produtos oferecidos a cada segmento também dependem do valor agregado provável que cada segmento de cliente geraria com cada produto. Os dados sugerem que os *empréstimos ao consumidor* são os produtos mais lucrativos entre os que interessam aos segmentos de baixa renda. Em contraste, os bancos consideram que realizar transações de *pagamento* com os segmentos de renda mais baixa não é lucrativo, devido aos custos administrativos elevados em comparação à margem. Contudo, o custo de prestar serviços de transações poderia ser reduzido com a utilização de novos canais de fornecimento, conforme será discutido mais adiante, nesta seção.

Os dados sobre pequenos empréstimos abrangem o valor e o tamanho do empréstimo, mas não o número de clientes atendidos por uma instituição ou segmento de mercado. Em termos do valor agregado dos fundos, não surpreende que *os maiores bancos comerciais do Brasil, públicos e privados*, são os principais fornecedores de empréstimos pequenos, seguidos por instituições financeiras não-bancárias. Em novembro de 2001, os bancos forneceram um total de R$ 39 bilhões (US$ 17 bilhões) de empréstimos inferiores a R$ 5 mil (US$ 2.150), com um tamanho médio de apenas R$ 400 para alguns bancos (US$ 180) às taxas de câmbio da época. As instituições não-bancárias forneceram outros R$ 5 bilhões (US$ 2 bilhões), enquanto as instituições de microfinanças forneceram apenas R$ 0,1 bilhão (US$ 43 milhões) de empréstimos, com um tamanho médio de R$ 1.087.

Um banco público, o BB, fornece 14% de todos os empréstimos inferiores a R$ 5 mil. O banco estima que o tamanho médio de seus empréstimos ao consumidor foi de R$ 1.100 em 2001 (inferior a US$ 500), colocando-o em concorrência

direta com instituições de microfinanças. O BB é seguido pelos outros grandes bancos brasileiros: Bradesco, CEF, Itaú e ABN AMRO, cada um com 6% a 8% em cada mercado.[5] Diferente do que ocorre em depósitos, os bancos estrangeiros têm um papel significativo no mercado de pequenos empréstimos, com uma participação de mercado total de 26% para empréstimos inferiores a R$ 5 mil e 36% para empréstimos inferiores a R$ 10 mil (Tabela 3.4).

Desde a reestruturação da CEF em 2000, os bancos privados dominam o mercado de pequenos empréstimos em termos de volume de empréstimos. A participação dos

TABELA 3.4
PARTICIPAÇÃO DOS BANCOS COMERCIAIS BRASILEIROS NO MERCADO DE PEQUENOS EMPRÉSTIMOS EM TERMOS DE VALOR DO EMPRÉSTIMO
[em R$ de novembro de 2001]

Participação de mercado em novembro de 2001	Propriedade	Participação na categoria tamanho de empréstimo (em %)				
		0 – 5	5 - 10	10 - 25	25 - 50	Acima de 50
Bancos privados brasileiros		40	31	24	26	31
Bancos públicos		34	33	46	52	48
Bancos estrangeiros[a]		26	36	30	22	21
Dez maiores participantes no mercado para empréstimos inferiores a R$ 5 mil						
BB	Público, federal	14	16	15	15	10
CEF	Público, federal	8	8	18	28	2
Bradesco	Privado	8	6	7	10	8
Itaú	Privado	7	5	3	4	5
ABN AMRO	Estrangeiro	6	9	6	4	2
Unibanco	Privado, misto	4	4	3	2	5
Santander (Banespa)	Estrangeiro	3	2	2	3	1
Lloyds TSB	Estrangeiro	3	0	0	0	0
HSBC Brasil	Estrangeiro	3	3	2	3	1
Nossa Caixa	Público, estadual	2	1	1	1	0
Total dos dez maiores participantes		58	54	57	70	34

Fonte: Bacen, Central de Risco.
[a] Com controle estrangeiro.

5. Observe-se que o Unibanco parece ter uma participação menor no mercado de pequenos empréstimos do que sua participação de mercado natural sugeriria, mas isso ocorre, em parte, devido à concentração dos pequenos empréstimos em sua controlada Fininvest.

bancos públicos no mercado de pequenos empréstimos foi substancialmente maior em 2000, antes de o balanço da CEF ser reestruturado e grande parte de sua carteira de empréstimos ser vendida ou baixada como incobrável. Como resultado, a participação da CEF no segmento de mercado de empréstimos inferiores a R$ 25 mil (US$ 10,7 mil) caiu da liderança com 38% para 11%. Agora, a CEF está em segundo lugar, após o BB, que é responsável por 15% dos empréstimos no segmento. Assim, o segmento de pequenos empréstimos tornou-se mais competitivo, e os bancos comerciais privados tornaram-se os maiores participantes, com 63% de todos os empréstimos nesse segmento, enquanto os bancos públicos caíram de 61% para 37%.

Contudo, discussões de acompanhamento com os bancos em questão e uma análise de seus dados de crédito sugerem que grande parte dos empréstimos pequenos não é fornecida aos segmentos com renda mais baixa. Os dados detalhados disponibilizados por alguns bancos sugerem que, na verdade, a maioria de seus pequenos empréstimos é fornecida a indivíduos de renda média e empresas que atuam no mercado de nível médio. No caso de um grande banco, por exemplo, 11% de seus empréstimos são inferiores a R$ 5 mil. Porém, somente 1% de sua carteira de empréstimos em aberto corresponde a indivíduos da classe E, e 2% na classe D, enquanto 10% são fornecidos a indivíduos de classe média C e 9% a empresas do mercado de nível médio. Os dados sobre o número de clientes atendidos para diferentes tipos de empréstimos e em grupos de tamanho menor seriam úteis para complementar essa conclusão.

Para a maioria dos grandes bancos brasileiros, o segmento de pequenos empréstimos é importante. Para os dez bancos brasileiros com o maior volume de empréstimos inferiores a R$ 5 mil (consultar as Tabelas 3.4 e 3.5), esses empréstimos representavam 24% em média da carteira total de empréstimos. Em comparação, todas as outras categorias de tamanho de empréstimo representavam, individualmente, menos de 10% da carteira total de empréstimos. Os clientes com empréstimos inferiores a R$ 5 mil eram responsáveis por uma parte muito significativa da clientela e aqueles com empréstimos inferiores a R$ 10 mil por outra fatia muito grande. Também existem alguns bancos menores, com foco nos segmentos de baixa renda, como o Banco BBM, que fornece financiamento de capital de giro para pequenas empresas, garantido pelas contas a receber.

Alguns bancos direcionam seus empréstimos aos segmentos de renda mais baixa, com controladas de financiamento especializado. Para vários bancos privados, as atividades com clientes de baixa renda estão concentradas em controladas dedicadas com foco em empréstimos ao consumidor. Isso permite que os bancos mantenham sua

TABELA 3.5
EVOLUÇÃO RECENTE DAS PARTICIPAÇÕES DOS BANCOS NO MERCADO DE PEQUENOS EMPRÉSTIMOS — DEZEMBRO DE 2000 A NOVEMBRO DE 2001

Participação de mercado	Propriedade	Total de empréstimos em R$ 000			
		0 - 25	Acima de 25	0 - 25	Acima de 25
		Dezembro de 2000		Novembro de 2001	
Bancos privados brasileiros		22	28	33	30
Bancos públicos		61	50	37	49
Bancos estrangeiros		17	21	29	21
Dez maiores participantes no mercado para empréstimos inferiores a R$ 5 mil					
BB	Público	9	10	15	10
CEF	Público	38	14	11	3
Bradesco	Privado	6	7	7	8
Itaú	Privado	3	4	6	5
ABN AMRO	Estrangeiro	3	3	7	2
Unibanco	Privado, misto	2	4	4	5
Santander (Banespa)	Estrangeiro	1	5	3	1
Lloyds TSB	Estrangeiro	0	0	1	0
HSBC Brasil	Estrangeiro	2	1	3	1
Nossa Caixa	Público	1	1	2	0
Total dos dez maiores participantes		65	49	59	35

Fonte: Bacen, Central de Risco.

imagem junto aos clientes de média e alta rendas, e se apresentem de forma mais amigável aos clientes de baixa renda. Por exemplo, embora o Unibanco tenha apenas 1% de sua carteira de empréstimos com indivíduos da classe E e uma percentagem semelhante na classe D, a Fininvest, sua controlada de empréstimos ao consumidor, possui 11% e 28%, respectivamente, nessas categorias. Em termos de base de clientes, os indivíduos nas classes D e E constituem somente 10% dos clientes do Unibanco, mas são 54% dos clientes da Fininvest.

TABELA 3.6
A IMPORTÂNCIA DOS PEQUENOS EMPRÉSTIMOS PARA OS DEZ MAIORES BANCOS BRASILEIROS — NOVEMBRO DE 2001

Bancos	Empréstimos inferiores a R$ 5 mil		Empréstimos entre R$ 5 mil e R$ 10 mil	
	Volume (R$ milhões)	Carteira total (%)	Volume (R$ milhões)	Carteira total (%)
BB	6.095	13	3.368	7
Bradesco	3.697	11	1.209	4
CEF	3.608	17	1.687	8
Itaú	3.260	16	1.164	6
ABN AMRO	2.506	20	1.952	15
Unibanco	1.864	11	797	5
Santander (Banespa)	1.508	28	504	9
Lloyds TSB	1.337	73	*	0
HSBC Brasil	1.308	19	675	10
Nossa Caixa	997	35	298	10
Total/média	26.179	24	11.654	7

Fonte: Bacen, Central de Risco.
* O Lloyds TSB tem uma participação insignificante no volume de empréstimos entre R$ 5 mil e R$ 10 mil.

Muitas empresas de financiamento especializado dedicam suas atividades aos segmentos de renda mais baixa. Muitas instituições financeiras não-bancárias no Brasil, como a Fininvest e o Panamericano, são especialistas em financiamento ao consumidor e dedicam suas atividades aos segmentos de baixa renda. Essas instituições têm uma função muito mais limitada em termos de volume do que os bancos grandes, mas são participantes significativas no mercado de pequenos empréstimos, em comparação com as instituições de microfinanças.

3.3.2 Transações Pequenas *versus* Transações com Segmentos de Baixa Renda

A análise anterior sugere que os obstáculos para os empréstimos aos segmentos de renda mais baixa ou para cobrança de seus depósitos não se referem necessariamente ao tamanho pequeno das transações. No caso dos depósitos, foi demonstrado que os custos iniciais e recorrentes de transações associados à tomada e à monitoração de pequenos depósitos são menos significativos do que os diferenciais

TABELA 3.7
INSTITUIÇÕES NÃO-BANCÁRIAS COM PARTICIPAÇÃO DE MERCADO SIGNIFICATIVA NO MERCADO DE PEQUENOS EMPRÉSTIMOS

Bancos	Especialidade	Empréstimos inferiores a R$ 10 mil (R$ milhões)	Carteira total de empréstimos (%)
Fininvest	Financiamento a consumidor	1.274	94
Bradesco	Financiamento a pequenas empresas	1.001	100
Finaustria	Financiamentos para compra de automóveis	769	78
Itaú Leasing	Arrendamento	625	49
BV	Financiamentos para compra de automóveis	457	63
ABN AMRO empréstimos comerciais	Financiamento a pequenas empresas	380	44
Pernambucanas	Financiamento a consumidor	117	100
Bandeirantes	Financiamento a pequenas empresas	118	20
Panamericano	Financiamento a consumidor	105	85
Lloyds TSB Leasing	Arrendamento	68	93
Total/média		5.070	72

Fonte: Bacen, Central de Risco.

de taxas de juros sobre diferentes tipos de depósitos. No caso de empréstimos, a lucratividade depende não apenas dos custos iniciais e recorrentes para processamento de transações, mas também do risco de inadimplência associado a cada classe de tomador de empréstimos, do custo de avaliação do risco de inadimplência e do potencial para definir taxas de juros para empréstimos que reflitam adequadamente esses custos e riscos. Os principais elementos dos custos e preços iniciais (de entrada) e recorrentes (por transação) são investigados na Seção 3.4. Como esses custos variam significativamente de acordo com o canal de fornecimento escolhido, a Seção 3.5 examina canais de fornecimento alternativos.

3.4 REQUISITOS PARA ENTRADA, PREÇOS E CUSTOS DE TRANSAÇÕES

3.4.1 Requisitos para Entrada — a Perspectiva do Cliente

Se os bancos estão preparados para oferecer serviços a clientes de pequena escala, quais são os motivos que inibem a abertura de contas bancárias por esses clientes? Vários fatores seriam possíveis. *Do ponto de vista do indivíduo*, os requisitos para abertura de uma conta podem ter sido muito restritivos. Até a introdução das mudanças recentes em 2003, abrir uma conta requeria comprovações de identidade, renda, registros de crédito limpos, referências e garantias, no caso de candidatos a tomadores de empréstimos. Além disso, *os preços e as condições aos quais os serviços eram oferecidos por bancos* poderiam ter sido pouco atraentes para os clientes menos afluentes. Custos altos, implícitos ou explícitos, poderiam incluir, por exemplo, grandes depósitos iniciais ou saldos mínimos altos, taxas de manutenção recorrentes altas ou taxas altas por transação. As condições não-atraentes poderiam incluir locais ou horários de operação inconvenientes, ou mesmo o comportamento em relação a clientes não acostumados, que poderia ser assoberbante ou hostil.[6] Por fim, também é possível que tenha havido um *interesse limitado em possuir uma conta corrente entre algumas pessoas que têm renda extremamente baixa*, para as quais a necessidade de armazenar valores não é importante.[7] Uma investigação parcial sobre a importância dessas questões foi analisada na pesquisa do Banco Mundial em 2002 sobre o acesso a serviços financeiros nas áreas urbanas do Brasil. Em segundo lugar, também foram obtidas informações de bancos individuais sobre os requisitos de entrada para serviços bancários e os preços desses serviços e, em terceiro lugar, os dados do Bacen sobre os preços dos serviços foram avaliados.

Os resultados da pesquisa do Banco Mundial sugerem que os dois conjuntos de motivos têm desencorajado a abertura de contas bancárias. Os níveis percebidos de fundos mínimos necessários para usar serviços bancários, requisitos de entrada para documentação e referências, e os custos e as tarifas para o fornecimento dos serviços têm afetado o comportamento dos clientes potenciais (Tabela 3.8). As regulamentações oficiais relacionadas aos requisitos para abertura de uma conta,

6. Em meados de 2003, novas regulamentações foram introduzidas (Resoluções do CMN 3.104, de 25 de junho de 2003, e 3.113, de 31 de julho de 2003), que permitem a abertura de contas bancárias básicas para clientes de baixa renda, com menos exigências. Tais contas, que oferecem serviços limitados, no momento estão disponíveis gratuitamente. Para obter mais detalhes, ver boxe na Seção 3.1.

7. Na pesquisa do Banco Mundial, das cerca de 1.150 pessoas que não tinham conta em banco, somente cerca de 700 pessoas ou 64% desejavam uma conta em banco. Em uma pesquisa paralela do Unibanco, no Brasil, uma participação semelhante de 60% das pessoas que não utilizavam serviços bancários desejava ter uma conta. A pesquisa do Unibanco também classificou os motivos por que as pessoas não tinham contas, e os motivos financeiros (renda insuficiente, comprovação de renda insuficiente ou dinheiro insuficiente para abrir ou manter saldos, juntamente com custos, foram os quatro primeiros motivos citados e corresponderam a 80% das respostas. Em seguida, vieram a burocracia e a documentação e, por fim, relatórios de crédito adversos.

TABELA 3.8
BRASIL: PESQUISA SOBRE O ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS — MOTIVOS PARA NÃO TER UMA CONTA BANCÁRIA

	Motivo primário		Motivo secundário		Motivo terciário	
	Freqüência	Freqüência acumulada (%)	Freqüência	Freqüência acumulada (%)	Freqüência	Freqüência acumulada (%)
Grupo 1 – Características dos clientes						
Não têm dinheiro suficiente	817	93,3	45	21,3	31	25,4
Não têm os documentos necessários	22	95,8	83	60,7	12	35,2
Não sabem como abrir uma conta	13	97,3	29	74,4	25	55,7
Precisam de mais referências	12	98,6	21	84,4	32	82,0
Histórico de crédito ruim	8	100,0	19	93,0	18	97,0
Ambiente bancário hostil	4	100,0	14	100,0	4	100,0
Casos válidos	(872)		(197)		(118)	
Grupo 2 – Características dos bancos						
Tarifas altas	125	42,2	40	31,5	9	11,0
Transações demoradas	63	63,5	17	44,9	15	29,3
Medo de perder dinheiro	50	80,4	17	58,3	15	47,6
Não há banco próximo	24	88,5	13	68,5	6	54,9
Atendimento ruim	23	96,0	24	87,0	24	84,0
Horário bancário inconveniente	11	100,0	16	100,0	13	100,0
Casos válidos	(285)		(111)		(69)	

Fonte: Banco Mundial (2002*d*).

até recentemente, eram onerosas e difusas; além disso, existiam requisitos adicionais que a maioria dos bancos exigia na prática.[8] Os requisitos oficiais incluem documento de identidade, comprovante de endereço e CPF.[9] Tais requisitos ainda prevalecem para outros tipos de contas que não sejam as novas contas básicas para a população de baixa renda.

8. As regulamentações oficiais sobre informações mínimas e outros dados necessários para abrir qualquer tipo de conta de depósitos podem ser encontradas na Resolução 2.025 (artigo 1º) do Conselho Monetário Nacional, conforme alterada especialmente pela Resolução 2.747 (artigo 1º) e também pelas Resoluções 2.078, 2.303, 2.817, assim como pelas Circulares 2.452, 2.520, 2.556, 2.677 e 3.006. Os requisitos são basicamente os mesmos para depósitos à vista e depósitos em poupança, com algumas regulamentações adicionais para depósitos a prazo. Um *indivíduo* deve fornecer nome, nomes dos pais, nacionalidade, data e local de nascimento, sexo, estado civil, nome do cônjuge, profissão e um documento oficial de identificação. As *entidades legais* devem apresentar documentos relacionados à entidade (estatutos, principal atividade, forma e data da constituição), assim como os indivíduos autorizados a operar as contas, incluindo seus endereços residenciais e comerciais, telefones, referências e assinatura. As instituições financeiras devem manter cópias desses documentos. Os bancos também são obrigados a fornecer algumas informações a seus clientes. Para *depósitos à vista*, informações sobre saldos mínimos para manter a conta corrente, condições para fornecimento de talões de cheques, tarifas cobradas por contas inativas etc. devem ser incluídas no contrato. Os talões de cheques só podem ser fornecidos depois da verificação dos dados dos clientes.
9. O CPF é o número de inscrição do contribuinte para indivíduos brasileiros emitido pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Embora supostamente todos os cidadãos devam ter um CPF, somente 11 milhões da população estimada em 170 milhões pagaram imposto de renda em 1999.

Nas contas normais, a assinatura do gerente do banco é necessária para atestar a validade dos documentos, e isso não apenas exige uma visita à agência, mas a responsabilidade pessoal implícita para o gerente em caso de informações errôneas tornava os gerentes relutantes em endossar indivíduos percebidos como arriscados. De acordo com os requisitos-padrão, as instituições financeiras poderiam abrir contas para pessoas com informações negativas junto a instituições de crédito, mas não podem fornecer talões de cheques caso tenham emitido cheques sem fundos. Contudo, em acréscimo a esses requisitos, muitos bancos exigiam registros de crédito limpos, comprovação de renda e níveis de renda mínimos, e depósitos iniciais mínimos. Isso incluiu os bancos federais públicos, onde esses valores mínimos não eram inferiores aos dos bancos privados comparáveis (Tabela 3.9).

TABELA 3.9
TARIFAS E REQUISITOS PARA SERVIÇOS DE DEPÓSITO À VISTA NOS PRINCIPAIS BANCOS BRASILEIROS — 2002

Documentação necessária para abrir uma conta	Instituições financeiras				
	Públicas		Privadas		
	CEF	BB	(Banerj) - Itaú	Banco Real ABN AMRO Bank	Bradesco
Carteira de identidade	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CPF	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Comprovante de residência	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Comprovante de renda	Sim (R$ 800)	Sim (Sem mínimo)	Sim (R$ 750)	Sim (R$ 300)	Sim (R$ 900)
Depósito inicial	500	Não	Não	50	Não
Tarifas por serviço (R$)					
Manutenção da conta — mensal	4	4	4,5	3	5
Extrato — por transação	0,9	1	0,9	0,8	1,3
Saldo da conta — por transação	0,6	Isento	Isento	0,6	Isento
Taxa por serviço de cartão — mensal	Isento	1,5	Isento	Isento	Isento
Emissão de cartão — evento	3	Isento	Isento	Isento	Isento
Talão de cheques — evento	6	5	Isento	4,5	6
Transferências[a] — evento	9	9	10	11	9,8

Fonte: Informações dos bancos na internet e visitas a agências.

Notas: Opção 1: tarifas específicas são cobradas por transação. Opção 2: são oferecidos pacotes de serviços, com uma tarifa mensal única, para um pacote de serviços predefinidos (ver a Tabela A.3.4 do Apêndice).

[a] Refere-se a Documentos de Ordem de Crédito (DOC) ou transferências de crédito que são usadas para transferir fundos entre diferentes contas no mesmo banco ou em bancos diferentes.

Os bancos brasileiros geralmente aplicavam uma metodologia de classificação de crédito para todos os candidatos a abertura de contas e definiam com antecipação os produtos aos quais o correntista poderia ter acesso. As solicitações para esses produtos podem ser enviadas pela internet ou por um caixa eletrônico. A única conta que podia ser aberta sem classificação de crédito era a "caderneta de poupança". As pessoas que não podiam fornecer todas as informações pedidas não eram consideradas qualificadas por esses métodos. Além disso, para empréstimos a indivíduos, as instituições requerem um nível salarial mínimo, ou um fiador ou avalista. Os níveis salariais mínimos para empréstimos são maiores em bancos do que em agências de empréstimos ao consumidor ou instituições não-bancárias. *Portanto, certamente houve escopo para simplificação das condições requeridas para abertura de uma conta*. As medidas introduzidas recentemente pelo governo estabelecendo contas simplificadas para pessoas físicas são, em grande parte, um passo na direção certa (ver boxe na Seção 3.1).

As instituições não-bancárias ou agências de crédito ao consumidor (como o crédito comercial ou em lojas) aparentemente compartilhavam a maioria desses requisitos, com uma diferença: a menor importância para o registro de crédito, que geralmente não exigem nem verificam. Contudo, cadeias de supermercados e grandes lojas que emitem cartões de crédito em seu nome requerem verificações de crédito e nível salarial mínimo, embora o salário exigido possa ser muito inferior ao dos bancos, em níveis (como R$ 150 a R$ 270) que estão abaixo do salário mínimo vigente em 2001, de aproximadamente R$ 180.

3.4.2 Preços de Serviços Bancários para Indivíduos e Famílias

Uma primeira medida do quanto os preços ou custos dos serviços bancários podem ser considerados altos por alguns grupos de clientes pode ser estimada com base na Tabela 3.9, que relaciona os custos da prestação de serviços bancários básicos associados a um depósito à vista (conta corrente). As tarifas detalhadas nessa tabela são por serviço. Os dados sugerem que *as tarifas mensais, embora sejam baixas em termos absolutos, podem ser caras para um cliente de baixa renda*. As tarifas que variam entre R$ 3 e R$ 5 para serviços mensais poderiam constituir 1,5% a 2,5% da renda de um indivíduo que recebe R$ 200 ao mês, o nível definido para o primeiro quintil de nossa amostra e que supera a renda mensal do salário mínimo, de R$ 180 ao mês.

A segunda avaliação para as tarifas bancárias, que talvez seja mais realista, é o custo da prestação de uma cesta de serviços. A maioria dos bancos fornece seus serviços dessa forma, oferecendo duas ou três combinações-padrão de serviços para clientes em categorias amplas de necessidades de serviços. Assim, o Itaú oferece

três pacotes abrangentes: eletrônico, básico e completo. O ABN AMRO também oferece três cestas-padrão abrangentes e os bancos públicos (BB e CEF) oferecem um pacote básico e um pacote "especial" (Tabela A.3.4 do Apêndice). As cestas básicas de serviços têm encargos mensais semelhantes; a CEF e o BB, os dois bancos públicos, oferecem pacotes de serviços de R$ 3 e R$ 3,50, respectivamente, enquanto os serviços de bancos privados começam no mesmo nível (R$ 3,50 no Bradesco) e ligeiramente mais elevados no ABN AMRO (R$ 4) e no Itaú (R$ 6). *A diferença entre os pacotes de serviços básicos e mais caros parecem estar em serviços, como número de retiradas, fornecimento de extratos mensais e, significativamente, serviços de cheques e saque a descoberto (cheque especial)*.

Os pacotes oferecidos por alguns bancos privados como o Bradesco parecem ser muito competitivos em comparação aos bancos públicos e, portanto, há pouco a escolher entre eles. Contudo, outros bancos privados na Tabela 3.9 preferem dimensionar os preços para alguns serviços fundamentados no volume de transações. Além disso (e não incluído na tabela), a maioria dos bancos oferece descontos por volumes sobre as taxas de manutenção, com base no tamanho geral de depósitos. À medida que o tamanho do depósito aumenta, os custos de manutenção mensais são reduzidos, até desaparecerem. Embora isso seja lógico para as economias de escala para o banco, é regressivo do ponto de vista dos pequenos consumidores.

Para as contas bancárias comuns, os custos por transação também podem ser caros, para a população de baixa renda, especialmente para algumas transações. Para abrir uma conta, o registro de informações sobre o cliente (o "cadastro" do cliente) é exigido; além disso, é atualizado regularmente por alguns bancos. Muitas instituições cobram uma tarifa inicial por esse serviço e algumas cobram tarifas pela atualização recorrente das informações dos clientes. O custo médio do serviço era R$ 31 em fevereiro de 2002 (com uma variação entre 0 e 270) e o custo médio de uma verificação de histórico de crédito era de R$ 21 (com uma variação entre 0 e 300). O custo médio para abertura de uma conta corrente era de R$ 14 (com uma variação entre 0 e 30). Isso significa que é possível abrir uma conta sem custos em alguns bancos, mas o custo médio é R$ 66, quase 37% do salário mínimo. O custo médio para uma avaliação de crédito é de R$ 105 (com uma variação entre 0 e 800), ou quase 60% do salário mínimo. Os encargos para serviços de cheques e saque a descoberto ("cheques especiais") são especialmente altos, principalmente em termos de taxas de juros cobradas sobre os saques a descoberto, cujos serviços podem ser acessados por cartões de débito, com limites pré-aprovados, que são um fator-chave em sua popularidade na perspectiva do cliente. Outro motivo do ponto de vista dos prestadores de serviços pode ser que os problemas associados à recuperação de empréstimos formais não se aplicam aos saques a descoberto.

As taxas de juros são muito altas para as categorias de empréstimos que são importantes para os pequenos consumidores e os pequenos empresários, especialmente os saques a descoberto. Os empréstimos sobre saques a descoberto representam a maioria do crédito bancário: 72% dos novos empréstimos a indivíduos em dezembro de 2002 e mais de 45% dos novos empréstimos a empresas. Além disso, a percentagem de novos empréstimos, que consiste em saques a descoberto, é muito superior ao do estoque de empréstimos (13% dos empréstimos em aberto para indivíduos e cerca de 29% dos empréstimos para empresas) e as taxas de juros nessa categoria de empréstimos são muito altas, chegando a 160% em base anualizada (Tabela 3.10).

TABELA 3.10
TAXAS DE JUROS, ESTOQUE EM ABERTO E NOVOS EMPRÉSTIMOS PARA CONSUMIDORES POR TIPO DE EMPRÉSTIMO: CRÉDITO LIVRE — DEZEMBRO DE 2002

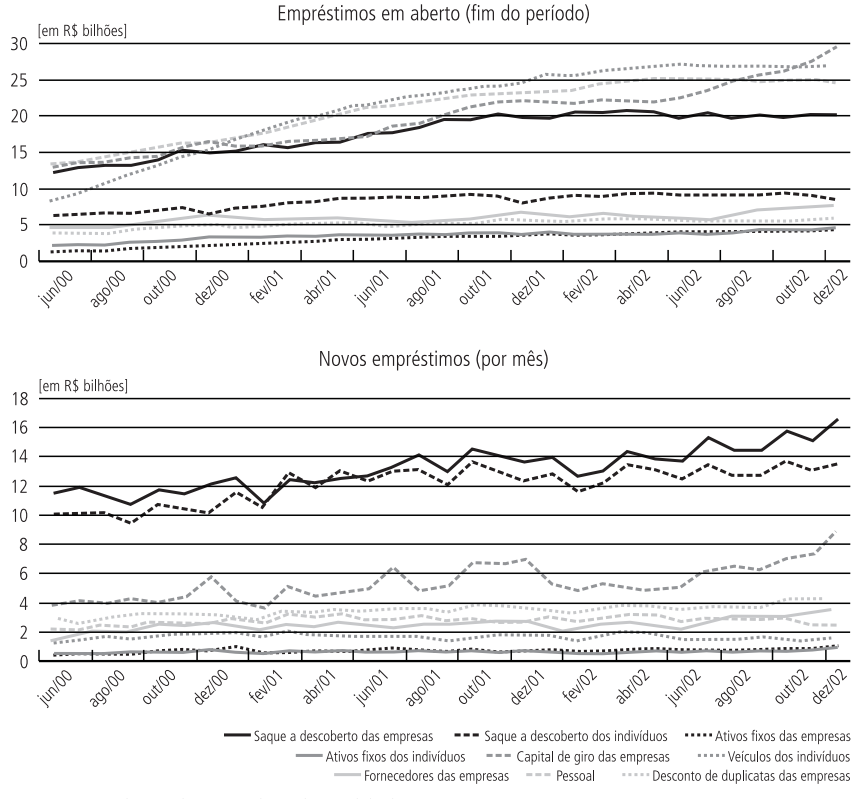
	Taxa de juros anual média[a]	Empréstimos em aberto		Novos empréstimos		Inadimplência (% superior a 90 dias)	Maturidade média (dias)
		(R$ milhões)	(%)	(R$ milhões)	(%)		
Empréstimos a indivíduos							
Saques a descoberto	163,9	8.545	13,2	13.555	72,4	8,4	21,0
Crédito pessoal	91,8	24.601	38,0	2.480	13,2	8,6	220,2
Veículos	55,5	26.933	41,7	1.708	9,1	2,9	517,1
Outros ativos fixos	80,7	4.579	7,1	989	5,3	11,4	165,5
Total		64.658	100,0	18.731	100,0		
Empréstimos a empresas							
Saques a descoberto	77,3	20.247	29,3	16.595	45,6	1,6	22,5
Desconto de duplicatas	56,1	6.045	8,7	4.458	12,2	4,4	31,6
Capital de giro	42,3	29.562	42,8	9.035	24,8	3,4	238,3
Ativos fixos	43,0	4.278	6,2	9.901	2,7	1,8	257,9
Fornecedores	32,9	7.852	11,4	3.573	9,8	0,4	70,1
Recursos de curtíssimo prazo	52,0	619	0,9	1.341	3,7	4,7	10,1
Nota promissória	50,9	520	0,8	424,2	1,2	2,2	34,3
Total		69.123	100,0	36.416	100,0		

Fonte: Bacen.
[a] As taxas de juros médias são ponderadas por empréstimos em aberto até maio de 2000 e por média diária de novos empréstimos desde maio de 2000.

Além disso, os saques a descoberto e outras categorias caras de empréstimos representam uma grande proporção dos novos empréstimos. Os saques a descoberto, com parte do estoque de empréstimos em aberto, estão aumentando especialmente

rápido para empresas. Os empréstimos pessoais e para compra de veículos são as categorias que crescem mais rapidamente para empréstimos pessoais (ver o Gráfico 3.5).

GRÁFICO 3.5
OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM FUNDOS NÃO-RESERVADOS — JULHO DE 2000 A DEZEMBRO DE 2002



Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen.

Com exceção dos saques a descoberto, os serviços de cartões de débito têm custo de fornecimento baixo e são o produto usado com mais freqüência pelos segmentos de menor renda. Todas as "cestas" de serviços oferecidos (ver a Tabela A.3.4 do Apêndice) incluem um cartão de débito para um correntista. Os bancos brasileiros entrevistados mostraram que até 60% a 85% de seus clientes nas classes D e E possuem cartões de débito com limites de saque a descoberto pré-aprovados, em comparação com apenas 20% a 40% dos clientes nas classes A e B. Em contraste, cerca de 20% dos clientes nas classes A e B têm um cartão de crédito, em comparação com menos de 5% dos clientes das classes D e E. Quase 95% do saldo de empréstimos em aberto dos indivíduos da classe E em média correspondem

a saques a descoberto e não a empréstimos formais. Para as classes C e D, a percentagem permanece alta, cerca de 80%.

De acordo com os novos arranjos, uma cesta básica de serviços é oferecida agora gratuitamente para consumidores de baixa renda. Essas cestas oferecem serviços limitados e não incluem o fornecimento de talões de cheque. Elas se parecem, em muitos aspectos, com as contas básicas oferecidas em muitos outros países e, como tais, são um desenvolvimento desejável. Contudo, no Brasil, tais contas são completamente gratuitas, o que pode dificultar sua sustentação, bem como torná-las caras e pouco atraentes para as instituições financeiras que as patrocinarem. Uma segunda característica pouco comum é a oferta de empréstimos de baixo custo aos detentores desse tipo de conta (ver boxe na Seção 3.1).

3.4.3 Preços de Serviços Bancários para Pequenas Empresas

Em contraste com os indivíduos, os serviços bancários solicitados por pequenos empreendedores são principalmente crédito, e as taxas de juros são percebidas como a principal restrição ao acesso. Um estudo realizado pela WBES com uma amostra de 201 empresas brasileiras de vários portes revelou que o alto nível das taxas de juros era percebido como a principal restrição operacional e de crescimento pelas empresas no Brasil, seguido pelas exigências de garantias [ver Batra, Kaufman e Stone (2003)]. Esses dois fatores foram mais importantes no Brasil do que em outros países da América Latina ou em outros locais no mundo. Além disso, para as pequenas empresas, as taxas de juros são uma restrição ainda mais forte do que para as grandes empresas (Tabela 3.11).[10]

Em contraste, as tarifas por transações bancárias parecem razoáveis para empresas pequenas e médias. A maioria dos bancos cobra taxas de serviço mais baixas para pequenas empresas. Os custos para registro são, em média, R$ 52 para empresas, as tarifas por abertura de conta são R$ 15, as verificações de crédito custam em média R$ 29 e as taxas para processamento de empréstimos custam em média R$ 140. Obter um empréstimo garantido pelas contas a receber custa muito mais caro (cerca de R$ 600).

Uma fonte de informações adicionais sobre os vínculos entre as tarifas bancárias e o tipo de instituição, fornecida pelo Bacen, sugere, em contraste com as observações já vistas, que em média os bancos federais podem ser significativamente mais baratos que os bancos privados e estrangeiros (Tabela 3.12). A diferença varia

10. Novas regulamentações foram introduzidas em 2003 para oferecer empréstimos a taxas de juros baixas subsidiados aos pequenos empresários (ver boxe na Seção 3.1).

TABELA 3.11
RESTRIÇÕES ÀS OPERAÇÕES E AO CRESCIMENTO DAS EMPRESAS: UMA COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

		Classificação de restrições específicas				
	O financiamento é uma restrição?	Taxas de juros altas	Exigências de garantias	Acesso a empréstimos de longo prazo	Falta de fundos para financiamentos pelos bancos	Acesso a arrendamento
		Todas as empresas				
Brasil — todas as empresas	2,69	3,71	2,91	2,90	1,81	1,71
América Latina	2,86	3,57	2,79	2,91	2,22	2,08
Países de renda alta-média	2,69	3,41	2,37	2,54	1,83	1,71
OCDE	2,35	2,65	2,25	1,80	1,59	1,68
		Empresas brasileiras por categoria de tamanho				
Empresas pequenas	2,47	3,79	2,76	2,54	1,73	1,88
Empresas médias	2,82	3,73	3,00	3,00	1,84	1,74
Empresas grandes	2,33	3,53	2,64	2,76	1,72	1,45

Fonte: Beck (2002).

Nota: As classificações são as seguintes: 1 = sem obstáculo; 2 = obstáculo secundário; 3 = obstáculo moderado; e 4 = obstáculo importante.

TABELA 3.12
BRASIL: CUSTOS MÉDIOS DE TRANSAÇÕES POR TIPO DE BANCO — DADOS SOBRE TODOS OS BANCOS

Transação por indivíduos	Preço por transação (R$)								
	Bancos federais			Bancos privados nacionais			Bancos estrangeiros		
	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
Cadastro de cliente	0	15	20	0	31	270	0	34	250
Verificação de histórico de crédito	0	10	15	0	12	30	0	16	80
Abertura de conta corrente	0	9	10	0	12	30	0	20	30
Cartão de débito	0	0	2 p.m.	0	0	3 p.m.	0	0	6 p.m.
Recursos de saque a descoberto	0	15	30	0	31	200	0	21	100
Concessão de crédito	15	38	150	0	113	500	0	88	400

Fonte: Bacen, fevereiro de 2002.

p.m. = por mês.

desde 20% para abertura de conta corrente até quase 200% para análise de crédito. Porém, essas médias para todos os bancos em cada categoria podem ser influenciadas pelos bancos privados ou estrangeiros com foco em indivíduos com maior valor líquido. As comparações dos maiores bancos privados e públicos revelam conclusões mais semelhantes (ver Tabela 3.13). Os dados a seguir apóiam a descoberta de que os maiores preços cobrados por alguns bancos federais estão alinhados com os preços médios dos bancos privados. Os bancos estrangeiros tendem a ser mais caros do que os bancos nacionais privados.

Por fim, vale a pena observar que instituições financeiras não-bancárias geralmente são mais caras do que os bancos. Em média, cadastrar-se em uma instituição financeira não-bancária e obter um cartão de débito equivalente a um salário mínimo custa aproximadamente R$ 45, comparado a R$ 32 para todos os bancos. O histórico de crédito custa em média R$ 135, comparado a R$ 21 para todos os bancos.

TABELA 3.13
BRASIL: COMPARAÇÃO DE CUSTOS POR TRANSAÇÃO, BANCOS E INSTITUIÇÕES NÃO-BANCÁRIAS
[em R$]

Transação por indivíduos	Preço por transação					
	Todos os bancos			Instituições financeiras não-bancárias		
	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
Cadastro de cliente	0	32	270	0	45	130
Verificação de histórico de crédito	0	21	300	0	135	300
Abertura de conta corrente	0	14	30	-	-	-
Cartão de débito	0	0	6 p.m.	0	0	20 p.a.
Emissão de cheque especial	0	26	200	-	-	-
Concessão de crédito	0	105	800	0	139	800

Fonte: Dados fornecidos pelo Bacen ao Banco Mundial em fevereiro de 2002.
p.m. = por mês.
p.a. = por ano.

3.5 CANAIS DE FORNECIMENTO — AGÊNCIAS, CAIXAS ELETRÔNICOS E CORRESPONDENTES BANCÁRIOS

As tarifas bancárias e os preços por transações já discutidos são afetados pelos custos reais do fornecimento de serviços, pelos riscos associados à prestação de tipos específicos de serviços para diferentes categorias de consumidores e pela

dificuldade da entrada de outros bancos em cada segmento de mercado. Esta seção avalia a função dos diferentes modos de entrega de serviços em termos de sua possível contribuição para a expansão do alcance. Os canais tradicionais mais usados são discutidos nesta seção — agências bancárias, redes de caixas automáticos e serviços de correspondentes bancários. Novas técnicas para a entrega de serviços, com base em tecnologia telefônica e internet, são discutidas na Seção 3.6. A prestação relativa desses serviços é descrita na Tabela 3.14.

TABELA 3.14
TIPOS DE CANAIS DE DISTRIBUIÇÃO USADOS PELOS DIFERENTES GRUPOS BANCÁRIOS

	Agências	Postos bancários	Caixas eletrônicos
Bancos públicos	6.556	4.054	3.317
Bancos privados nacionais	6.147	2.415	7.471
Bancos estrangeiros	3.693	2.837	1.887

Fonte: Bacen (2000*b*).

3.5.1 Instituições Tradicionais — Agências Bancárias

As agências bancárias são o canal mais tradicional e ainda mais importante para a prestação de serviços financeiros no Brasil. O pagamento de contas ainda é realizado com mais freqüência nas agências, porque o serviço postal é considerado menos confiável. Conforme foi discutido na Seção 3.1, os bancos brasileiros atendem a uma quantidade muito maior de habitantes por agência do que nos países desenvolvidos, mas os níveis de serviços estão acima da média em comparação com outros países em desenvolvimento. O Brasil tem mais agências bancárias *em relação à população* do que outros países da América Latina ou outros grandes países em desenvolvimento. Quando mensurada *em relação ao PIB*, a concentração de agências bancárias é inferior à da Colômbia, da Índia e da Indonésia, que são mais pobres que o Brasil, mas esses dois últimos têm população muito mais densa. A concentração de agências em relação ao PIB no Brasil é maior do que no México e no Chile, embora ambos sejam mais ricos que o Brasil. É verdade que a distribuição regional de agências bancárias difere amplamente, com menos serviços nas regiões Norte e Nordeste, mas isso é explicado em grande parte pelas diferenças em densidade populacional e PIB regional e, portanto, por diferenciais na renda pessoal.

CUSTOS PARA MANUTENÇÃO DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS NO BRASIL

Custos de Segurança

A Lei 7.102, de junho de 1983, do Ministério da Justiça requer que todos os pontos-de-venda financeiros de bancos públicos e privados, bancos de poupança, sociedades de crédito e associações de poupança (definidas como agências quando ocorrem movimentações de fundos) implementem um determinado número de medidas de segurança, incluindo o fornecimento de: *a*) guardas armados e treinados; *b*) um alarme que permita a comunicação com outra agência da instituição, uma empresa de segurança ou a polícia; e *c*) uma câmera ou cabine blindada com guarda armada permanente, ou outros equipamentos que impeçam as ações de criminosos.

Custos de Transporte

A lei também requer que o transporte de fundos deve ser realizado por profissionais ou pessoal especialmente treinado da instituição financeira e aprovado pelo Ministério da Justiça. Para somas acima de R$ 7 mil, um veículo comum pode ser usado, mas com dois guardas armados. Acima de R$ 20 mil, um veículo especial é obrigatório.

Custos e Restrições Trabalhistas

O acordo com o Sindicato dos Bancários impõe um máximo de seis horas de trabalho, cinco dias por semana, para empregados de nível não-gerencial (mas isso também tende a servir como referência do tempo mínimo, por vezes obrigando as agências a abrir durante períodos mais longos e com pouca utilidade). As horas extras devem ser remuneradas. Os custos de mão-de-obra são elevados e os salários são negociados com um sindicato de bancários. Além disso, as contribuições sociais e os impostos supostamente correspondem a 83% dos salários. Desses custos, 59% são impostos, 11% são contribuições à previdência social e 12% são benefícios adicionais (seguros etc.).

Requisitos de Capital

Um requisito de capital proporcional do banco de compensações internacionais, BIS, de 2%, é obrigatório por agência estabelecida em São Paulo e no Rio de Janeiro, e de 1% por agência localizada em outros locais no Brasil.

Outros Custos

A lei brasileira também requer o acesso para deficientes físicos em todas as agências.

Em todos os casos, a prestação de serviços bancários em agências é cara e a expansão das redes de agências em regiões pouco atendidas não é uma estratégia lucrativa. Os bancos concordam que os altos custos de mão-de-obra, segurança e

capital associados à abertura de agências tornam não-lucrativo o atendimento a pessoas de baixa renda em áreas remotas com novos serviços de agências.

3.5.2 Correspondentes Bancários

Os custos fixos para o estabelecimento de uma agência bancária são elevados desproporcionalmente por uma série de regulamentações de segurança, leis trabalhistas, restrições de horários etc. Em resposta, a partir do final da década de 1990, os bancos brasileiros começaram a desenvolver pontos-de-venda físicos para seus serviços que não fossem considerados agências bancárias. A partir de março de 2000, esses acordos de "correspondentes bancários" foram reconhecidos oficialmente e houve um aumento considerável nos números das instituições financeiras que estabeleceram acordos de correspondentes, assim como no número de pontos de venda correspondentes, nos últimos dois anos (Tabela 3.15).[11] Os correspondentes incluem entidades legais não-financeiras, como lojas de conveniência, cadeias de supermercados etc., e, mais recentemente, agências de correios; principalmente para fornecimento de transações de pagamentos básicos, depósitos e retiradas simples em dinheiro para um público mais amplo e, especialmente, para os segmentos de baixa renda.

Dessas cadeias, a mais tradicional é administrada pela CEF, o banco gigante do setor público, que possui uma franquia monopolista da rede de cerca de 8 mil

TABELA 3.15
CORRESPONDENTES NO BRASIL — 2001 E 2002

	31/12/2001	30/11/2002	Projeções para 2003
Número de instituições contratantes	52	68	
Bancos	42	53	
Financeiras	10	15	
Total de pontos correspondentes no Brasil (000)	14,0	23,8	
Casas lotéricas (000)	8,9	9,0	9,0
Agências dos correios (000)		2,0	5,4
Outros (000)	5,2	12,9	

Fonte: Bacen.

11. O reconhecimento oficial foi dado primeiramente pela Resolução 2.707, de 30 de março de 2000, e ampliado pela Circular 2.978, de 19 de abril de 2000, Circular 2.983, de 7 de junho de 2000, e Resolução 2.953, de 25 de abril de 2002. Mais recentemente, o escopo das atividades foi ampliado pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.110, de 31 de julho de 2003, que ampliou o alcance dos correspondentes bancários, autorizando-os a oferecer muitos serviços bancários, como a abertura de contas (depósitos à vista, depósitos em poupança, depósitos a prazo e fundos de investimento), pagamentos e instrumentos de crédito.

casas lotéricas espalhadas pelo país. Além disso, a CEF, está estabelecendo novos relacionamentos com 2.400 correspondentes, com o objetivo de ter presença em todos os 2 mil municípios nos quais atualmente está ausente. Como resultado, até junho de 2002 a CEF esperava estar presente em todos os municípios do Brasil com pelo menos um correspondente bancário que ofereça serviços de pagamento e depósitos. Transações de pagamento no valor de R$ 65 milhões são realizadas a cada ano nos pontos-de-venda da CEF em agências lotéricas, 55% dos quais têm valor individual inferior a R$ 40 (US$ 16). A CEF, que administra a cadeia Casa Lotérica, estima que o custo médio de uma transação bancária em um correspondente bancário é de apenas 1/4 do valor na agência.

A expansão mais significativa de serviços de correspondentes bancários antes de 2003 foi a criação de correspondentes por serviço postal, mediante leilão do governo, em agosto de 2001, da franquia postal. Foi concedido pelo preço de R$ 201 milhões (US$ 81 milhões) ao maior banco privado brasileiro, o Bradesco, que ganhou o direito exclusivo de distribuir serviços financeiros por meio das 5.532 agências do serviço postal brasileiro, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). O contrato tem validade de cinco anos e começará quando todas as agências dos correios estiverem conectadas ao Bradesco. Espera-se que todas as agências estejam operacionais até 2004. Portanto, a concessão irá vigorar até no mínimo 2009. Poderá ser renovada sem um novo processo de licitação. Até o final de 2001, mil agências dos correios estavam operacionais. Nos termos do contrato, o Bradesco se comprometeu a conectar as agências localizadas em municípios sem serviços bancários como prioridade. A ECT tem maior presença relativa no Nordeste, uma área de baixa renda, do que os bancos. O Bradesco estará autorizado a distribuir serviços financeiros básicos pela ECT, como pagamentos e transações em contas, com exclusividade. Os correios estão presentes em 1.738 municípios que não possuem agências bancárias.[12]

O Bradesco espera conquistar cerca de 3,5 milhões de novos correntistas em dois anos com a base de clientes dos correios. Esses clientes elevariam a base de correntistas atual do Bradesco de 11,8 milhões para 15,2 milhões. Com os correios, o público-alvo do Bradesco são os indivíduos de baixa renda, especialmente em áreas remotas, que de outra forma não poderiam ser atendidos com lucro nem mesmo usando caixas eletrônicos. O Bradesco também poderá transferir alguns de seus clientes existentes para os correios, a fim de reduzir os custos do atendimento. O contrato atual abrange os seguintes serviços: depósitos à vista, depósitos

12. Estima-se que 25% do total da população não utilizam ou não têm condições de utilizar serviços bancários. Desses, cerca de 4 milhões vivem em municípios sem agências bancárias, mas onde há uma agência dos correios.

em poupança, desconto de cheques, pagamento de contas, operações de remessa e cobranças. O Bradesco comprometeu-se a começar a trabalhar com cerca de mil agências dos correios localizadas no Nordeste, para cumprir sua obrigação contratual de começar nas regiões mais pobres do Brasil. Em 5 de abril de 2002, o Bradesco abriu suas primeiras 27 agências de Banco Postal, uma em cada estado do Brasil, incluindo o Distrito Federal. De acordo com o cronograma original, 3 mil agências deveriam estar abertas até o fim de 2002 e, na prática, 4 mil agências foram abertas até o final do mês de janeiro de 2004.

Com a rede da ECT do Bradesco e a franquia da Casa Lotérica, todos os municípios no Brasil terão acesso a pelo menos um banco, e algumas vezes dois, para transações financeiras básicas (pagamentos, depósitos em conta e transferências), quando essas duas redes estiverem totalmente operacionais. As duas instituições planejam estender os serviços oferecidos pelas redes à abertura de contas e à concessão de crédito, mas várias questões de identificação e segurança ainda precisam ser solucionadas.

Outros grandes bancos no Brasil estão cada vez mais estabelecendo associações com distribuidores locais para alcançar a população geral. O Bacen estimou, no início de 2003, que existiam cerca de 1.500 pontos-de-venda correspondentes em uso no Brasil, excluindo as lotéricas e os correios. Naquele momento o BB, por exemplo, celebrou um contrato de correspondente com uma cadeia de supermercados no Rio de Janeiro e o ABN AMRO celebrou um contrato com uma cadeia

TABELA 3.16
COBERTURA GEOGRÁFICA DO SISTEMA BANCÁRIO E DA REDE POSTAL

Regiões	Sistema bancário		ECT		PIB *per capita* (US$)[b]	População (milhões)
	Número de agências	Sistema bancário total (%)	Número de pontos-de-venda	Sistema total (%)		
Norte	563	3,4	416	7,9	2.219	12,9
Sudeste	9.108	54,6	1.746	32,9	5.057	72,3
Centro-Oeste	1.208	7,2	485	9,2	3.380	11,6
Nordeste	2.377	14,3	1.677	31,6	1.701	47,7
Sul	3.415	20,5	975	18,4	4.358	25,1
Total	16.671	100,0	5.299[a]	100,0	3.680	169,5

Fonte: Lehman Brothers.

[a] Inclui somente agências que deverão firmar um contrato com o Bradesco.

[b] Dados do IBGE (2000).

de farmácias 24 horas em Fortaleza. Muitos fornecedores de praia de baixa renda em Fortaleza utilizam essas instalações para fazer depósitos ou pagamentos à noite. A financeira Fininvest, controlada do Unibanco, celebrou contratos com as cadeias de supermercados Magazine Luiza e com o Ponto Frio da Globex, para distribuir empréstimos ao consumidor aos clientes nas lojas. Com esses três pontos-de-venda, o Unibanco alcança cerca de 7 milhões de pessoas nos grupos de renda baixa e média baixa, principalmente nas regiões Sul e Sudeste.

Contudo, os acordos da Fininvest (e alguns outros acordos financeiros de varejo) não são considerados acordos de correspondentes bancários, porque a Fininvest coloca seus próprios empregados na loja, em vez de usar os da loja. Isso custa mais caro do que um acordo de correspondente, considerando os custos trabalhistas relativamente altos dos empregados próprios da Fininvest (embora os empregados da Fininvest, que é uma empresa financeira não-bancária, provavelmente tenham custos mais baixos do que na controladora Unibanco, porque não estão sujeitos às mesmas leis trabalhistas). Ainda assim, há economias em custos fixos em comparação ao estabelecimento de uma agência.

Um motivo citado para a relutância dos bancos em expandir adicionalmente suas redes correspondentes é o receio de reclamações dos sindicatos, porque os líderes sindicais consideram que os correspondentes deveriam estar sujeitos às mesmas leis trabalhistas que os empregados de bancos. Foram feitas ameaças de processos trabalhistas e os bancos acreditam que o sistema judicial no Brasil tenderia a favorecer a mão-de-obra em relação aos empresários, e as indenizações potenciais poderiam ser caras.

Além disso, os acordos correspondentes são lucrativos em cidades pequenas e áreas remotas, considerando o alto custo de usar o espaço de supermercados e instalar as conexões tecnológicas necessárias, se o número de transações diárias for pequeno. Outro problema é que negociar acordos separados com pequenas cadeias com somente uma presença local em cidades menores poderia ser difícil e caro. A extensão em que o crescimento notável, observado nos acordos correspondentes nos últimos dois anos, pode ser sustentado permanece em aberto. Os acordos futuros poderiam permanecer limitados em tamanho e presentes principalmente em cidades grandes.

Para concluir, os acordos de correspondentes bancários têm uma função de nicho significativa no Brasil, mas pelo menos parcialmente resultam dos custos regulatórios impostos sobre as agências bancárias. Se a condição jurídica dos correspondentes não for claramente reconhecida como independente dos bancos, essa vantagem poderia ser eliminada. Os acordos de empresas financeiras não-bancárias

com varejistas representam o nível seguinte de alcance. A expansão das principais redes de distribuição da CEF e do Bradesco representa as cadeias de correspondentes mais importantes até o momento e destaca a importância de pontos-de-venda, como agências de correios e casas lotéricas.

A possibilidade de permitir alguma concorrência na concessão ou pelo menos na renovação da franquia dessas cadeias ajudaria a garantir sua competitividade futura. A atribuição ao Bradesco do direito de distribuir produtos bancários utilizando as agências dos correios resultou de uma licitação. Contudo, a decisão de concedê-lo com um direito exclusivo sobre toda a rede terminou limitando a concorrência potencial em alguns municípios que não têm outro prestador de serviços financeiros. As franquias dos correios concedidas em muitos outros países estão sujeitas a uma disputa periódica, por ocasião da adjudicação e da renovação do contrato.

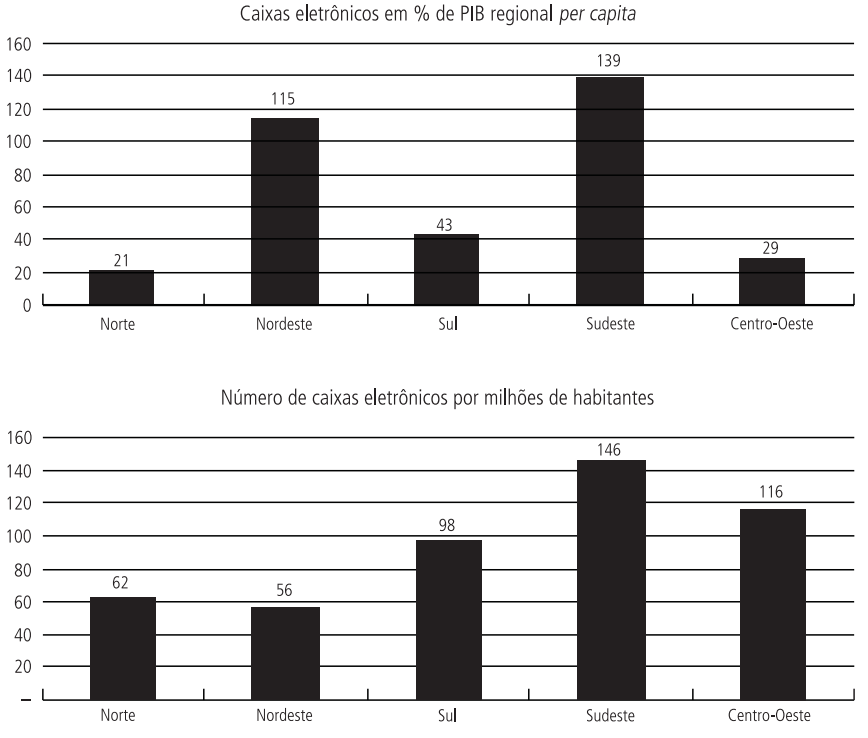
3.5.3 Caixas Eletrônicos de Bancos

Os bancos privados brasileiros tentam usar estratégias de canais de fornecimento segmentados, para corresponder ao custo de alcançar determinados segmentos de clientes com o valor agregado que geram. A tecnologia de custo mais baixo, especialmente os caixas eletrônicos, é popular para alcançar indivíduos mais pobres (e, potencialmente, com menor valor agregado). O acesso a caixas automáticos aumentou substancialmente nos últimos cinco anos (de cerca de 5 mil em 1996 para mais de 16 mil em 2001) em todas as regiões do Brasil, embora o serviço novamente possa ser tendencioso em favor das regiões ao Sul (Tabela A.1.2 do Apêndice).[13] No Sudeste, estão 59% dos caixas eletrônicos, em comparação a apenas 4% no Norte. Em termos de caixas eletrônicos por habitante, as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul são, claramente, as mais bem atendidas (Gráfico 3.6). Porém, quando se ajustam os resultados com base nos níveis de atividade econômica, os diferenciais regionais são menos distintos. Na verdade, o Nordeste tem uma densidade de caixas automáticos alta em relação ao PIB *per capita*, enquanto as proporções para o Sul e o Centro-Oeste são baixas. Contudo, o Sudeste ainda é claramente a região mais bem servida, mesmo considerando os ajustes para diferenciais de renda, enquanto o Norte é a menos atendida.

A cobertura geral de caixas eletrônicos, na proporção de quatro caixas eletrônicos por 10 mil habitantes, é alta no Brasil, mesmo em comparação a mercados mais maduros como os Estados Unidos (que têm dois caixas eletrônicos por 10

13. Esses números incluem o total de pontos de serviço eletrônico de cada banco ("Postos de Atendimento Bancário Eletrônico", segundo definição do Bacen, além da rede de caixas eletrônicos Banco24Horas compartilhada por 61 instituições financeiras no Brasil.

GRÁFICO 3.6
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE CAIXAS ELETRÔNICOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO E À RENDA



Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial.

mil), com base em suas dez maiores redes. Além disso, o crescimento dos caixas eletrônicos está estabilizado nos Estados Unidos mas ainda aumenta no Brasil.

Com exceção dos correspondentes, os caixas eletrônicos têm sido o principal meio para que os bancos alcancem os segmentos de renda mais baixa. O Itaú, por exemplo, estima que 68% de suas solicitações de crédito ao consumidor sejam efetuados em caixas eletrônicos. O custo do processamento dessas solicitações é inferior a 1% do custo da mesma transação efetuada em uma agência. O BB estima que 78% de todas as suas transações ocorram em caixas eletrônicos, com um valor diário de R$ 40 milhões (US$ 18 milhões). A Fininvest, cuja base de clientes inclui principalmente pessoas nas classes C, D e E, calcula que os clientes das classes D e E utilizam os caixas automáticos com o dobro da freqüência do telefone, enquanto os clientes da classe C são indiferentes.

TABELA 3.17
MAIORES PROPRIETÁRIOS DE CAIXAS ELETRÔNICOS NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

Estados Unidos			Brasil	
	2001	2000		2001
Bank of America	12.000	14.000	BB	31.922
American Express	8.700	8.600	Bradesco	18.940
Wells Fargo Bank	7.708	6.500	CEF [a]	12.052
Bank one Corp.	6.055	8.500	Itaú	11.375
US Bancorp	6.023	3.600	Unibanco	6.160
CIBC	4.314	4.324	Santander (Banespa)	985
Total dos 10 maiores	57.395	58.215	Total desses bancos	81.434

Fonte: Card Industry Directory (2002) para os Estados Unidos; dados de bancos individuais para o Brasil.
[a] Este número totaliza as agências e postos de serviço (PAB, PAE, casas lotéricas e correspondentes bancários etc.) que servem como substitutos para o número total de caixas eletrônicos individuais.

Contudo, apesar dos esforços para continuar a expandir as redes, a cobertura permanece parcial. A expansão adicional das redes de caixas eletrônicos para ampliar o alcance dos bancos privados nos segmentos de renda mais baixa pode não ser lucrativa. A expansão das redes para cidades pequenas ou áreas rurais criaria grandes custos de transporte de dinheiro e graves questões de segurança. Os bancos estimam que 4 mil a 5 mil transações diárias são necessárias para tornar um caixa eletrônico lucrativo. Esses níveis seriam quase impossíveis de alcançar em cidades pequenas e, principalmente, em áreas remotas.

Questões de concorrência no fornecimento de caixas eletrônicos

Atualmente, a maioria dos bancos no Brasil tem suas próprias redes de caixas eletrônicos. Compartilhar os caixas eletrônicos poderia facilitar a expansão lucrativa das redes de caixas eletrônicos em áreas remotas. Os altos custos de implantação de infra-estrutura criam barreiras para a entrada e reduzem a concorrência. Alguns bancos grandes relutam em compartilhar suas redes de caixas eletrônicos, devido aos seus próprios custos de implantação. Os bancos argumentam que os caixas eletrônicos são pontos-de-venda e, portanto, são proprietários e não devem ser compartilhados. Na maioria dos outros países, porém, os caixas eletrônicos são compartilhados. Isso cria uma enorme barreira para a entrada de outros bancos que desejariam penetrar nos segmentos de renda mais baixa mas não têm uma rede abrangente de caixas eletrônicos. O crescimento da concorrência aumentaria a eficiência. Não fica claro se a replicação da mesma infra-estrutura por prestadores

de serviços financeiros concorrentes realmente seja do interesse dos consumidores finais, em especial nas áreas pouco povoadas com renda muito baixa. Os custos provavelmente seriam menores e a entrada seria mais fácil se houvesse mais compartilhamento da infra-estrutura existente. Além disso, a diminuição dos custos de implantação reduziria as margens cobradas pelos bancos.[14] Os bancos com grandes redes poderiam considerar a cobrança de taxas de outros bancos para ampliação do uso de suas redes. Uma investigação da compatibilidade competitiva do sistema atual também poderia ser considerada. Como ocorre no caso da adjudicação exclusiva da franquia postal, isso poderia limitar a competitividade a longo prazo na prestação de serviços.

Uma infra-estrutura de pagamentos de varejo inadequada também contribui para reduzir a concorrência e aumentar os custos das transações de baixo valor. Atualmente, no Brasil, as transferências de valor pequeno são tratadas de forma altamente descentralizada. O BB compensa cheques (Compe); a rede Banco 24 Horas compensa cheques eletrônicos; e os cartões de crédito são compensados e liquidados em dois sistemas de comutação separados (a Redeshop, administrada pela Credicard, e a Visa Net). Vários outros sistemas pequenos competem para compensar transferências eletrônicas de fundos para pagamentos de varejo. Atualmente, os bancos comerciais brasileiros estão estabelecendo o sistema SIP para compensação e liquidação de pagamentos, em paralelo ao novo Sistema de Transparência de Reservas (STR), para pagamentos de grandes valores. Esses acordos e seus vínculos com esse novo sistema precisam ser avaliados do ponto de vantagem de consistência com uma política de concorrência adequada. Essas análises foram realizadas em outros países, como o Canadá, a África do Sul e o Reino Unido.

3.6 NOVAS TECNOLOGIAS — USO DA INTERNET E DO BANCO POR TELEFONE

Os desenvolvimentos de novas tecnologias para coleta, armazenamento, processamento e transmissão de informações têm potencial para influenciar fortemente os custos bancários, em pelo menos três formas importantes. Primeiro, podem reduzir os custos, utilizando computadores para substituir os métodos com base em papel e intensivos em mão-de-obra *para contabilidade de transações e operações internas*. Segundo, podem reduzir os custos de pessoal *no caixa*, por exemplo, utilizando caixas eletrônicos, bancos por telefone e bancos por computador, habilitando as instituições a ampliar a base geográfica. Terceiro, quanto ao

14. Os dois maiores bancos públicos do Brasil, BB e CEF, indicaram uma disposição em começar a compartilhar suas redes de caixas eletrônicos, e há planos para o lançamento de um programa-piloto nas principais cidades a partir do início de 2004, com uma ampliação subseqüente a todo o país no mesmo ano. O BB e a CEF, sozinhos, detêm 40% de todas as transações de caixa eletrônico no Brasil.

crédito, as instituições podem aumentar bastante a eficiência e reduzir os riscos do fornecimento de serviços de crédito utilizando *modelos de classificação de crédito*.[15] A possibilidade de acesso remoto para essas tecnologias poderia reduzir a importância estratégica das agências e dos caixas eletrônicos.

A inflação e os custos trabalhistas altos incentivaram os bancos no Brasil a desenvolver essas tecnologias. Pesquisas de bancos privados e do Bacen sugerem que os custos de *entrega* são menores para *transações pela internet*, seguidos por caixas automáticos e depois pelas agências. Os custos de *transação* também costumam ser proporcionalmente menores. Embora a internet possa ser o canal mais lucrativo para alcançar os segmentos de renda mais baixa, a conectividade e os custos fixos são obstáculos. Os bancos brasileiros observam que quase todos os seus clientes de internet pertencem às classes sociais com renda mais elevada. Os esforços para fornecer financiamento de baixo custo para a compra de computadores pessoais e oferecer acesso gratuito à internet não tiveram muito êxito, ou não foram direcionados para os segmentos de renda apropriados.[16]

As pesquisas revelam que uma variedade muito mais ampla de pessoas, em termos de renda *per capita*, possui *telefones celulares* em vez de computadores, e uma proporção maior dos clientes de baixa renda dos bancos utiliza o banco por telefone em vez do banco pela internet. As estimativas mostram que os usuários de banco por telefone crescerão muito mais rápido do que aqueles que utilizam o banco pela internet. Além disso, a metodologia ativada por voz dos sistemas com base em telefone pode ser mais fácil para clientes menos sofisticados. Mas o custo do instrumento e a conectividade continuam a ser grandes obstáculos.

3.6.1 Banco por Telefone

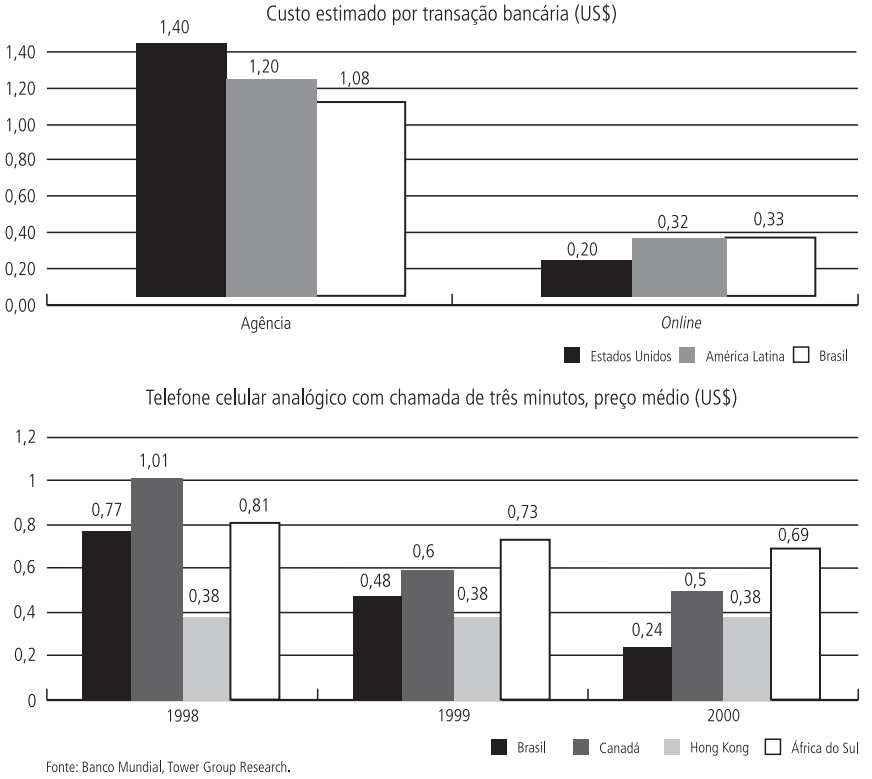
O telefone pode permitir que os bancos tenham mais acesso aos segmentos de renda mais baixa. Algumas pesquisas revelam que a distribuição de renda dos proprietários de telefones celulares é muito mais ampla que a dos usuários de computador, e o custo de uma chamada por telefone celular é muito mais baixo, que em muitos outros países.

O setor de telefonia brasileiro parece ser bastante competitivo, com pelo menos duas operadoras para linhas fixas e celulares em cada região e dois prestadores de serviços nacionais para chamadas interurbanas e internacionais. As tarifas de telefonia

15. Consultar a Parte 6 deste estudo para obter detalhes. A classificação de crédito é um método estatístico automático usado para avaliar o risco de inadimplência de um candidato a crédito. Isso reduz substancialmente os custos de subscrição de crédito, porque reduz a função da avaliação humana, permitindo que as instituições financeiras concedam créditos menores de forma lucrativa.

16. Por exemplo, o Bradesco financiou cerca de 20 mil computadores, mas eles foram direcionados primariamente a seus empregados, muitos dos quais eram abastados.

GRÁFICO 3.7
BRASIL E OUTROS PAÍSES: TRANSAÇÕES BANCÁRIAS E CUSTOS DE TELEFONIA CELULAR



Fonte: Banco Mundial, Tower Group Research.

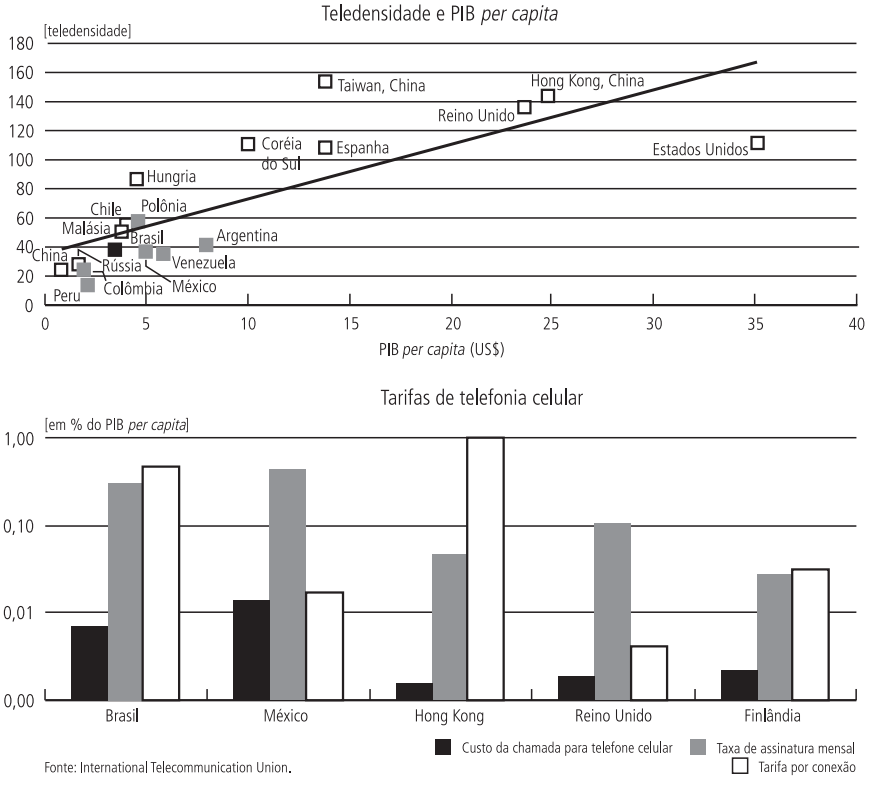
celular caíram significativamente, de US$ 0,77 por três minutos em 1998 para US$ 0,24 em 2000. Uma chamada equivalente por linha fixa é muito mais barata e custa cerca de US$ 0,04.

Embora essas tarifas estejam alinhadas com as de muitos outros países, e em alguns casos sejam até ligeiramente mais baixas, elas representam uma proporção maior do PIB *per capita* do Brasil. As tarifas por conexões representam cerca de 0,75% do PIB *per capita* da região Nordeste, a mais pobre (em comparação a 0,05% na maior parte da Europa), e as taxas de assinatura mensal correspondem a cerca de 0,5% (em comparação a 0,05% na maior parte da Europa). Representam uma percentagem muito alta do salário mínimo, 9% e 6%, respectivamente. Além disso, o assinante deve pagar o custo do aparelho de telefone, uma taxa de ativação de cerca de US$ 6 e uma taxa de assinatura mensal de, aproximadamente, US$ 11. A maioria dos bancos cobra uma tarifa mensal que varia entre US$ 0,80 e US$ 2 para o banco por telefone. O custo relativamente alto de uma linha telefônica

também é um fator. Como muitos países em desenvolvimento, o Brasil tem um plano de acesso universal para serviços de telecomunicações e o governo está investindo cerca de US$ 600 milhões ao ano na criação de uma infra-estrutura de telecomunicações em áreas subdesenvolvidas. A penetração bem-sucedida dependerá tanto da natureza do regime de regulamentação adotado, incluindo as estruturas tarifárias, como da instalação da infra-estrutura física.

Entretanto, a teledensidade geral no Brasil é baixa para padrões internacionais e, principalmente, para os segmentos com renda mais baixa (Gráfico 3.8). No final de 2001, havia cerca de 45 milhões de unidades telefônicas fixas e 30 milhões de telefones celulares em uso no Brasil, para uma população de cerca de 170 milhões. Porém, um grande número desses telefones é usado por escritórios e muitas famílias ricas têm mais de um telefone. Um estudo em São Paulo em 1999 mostrou que 98% dos indivíduos do segmento de renda mais alta possuíam um

GRÁFICO 3.8
BRASIL E OUTROS PAÍSES: TELEDENSIDADE E PIB E TELECOMUNICAÇÕES

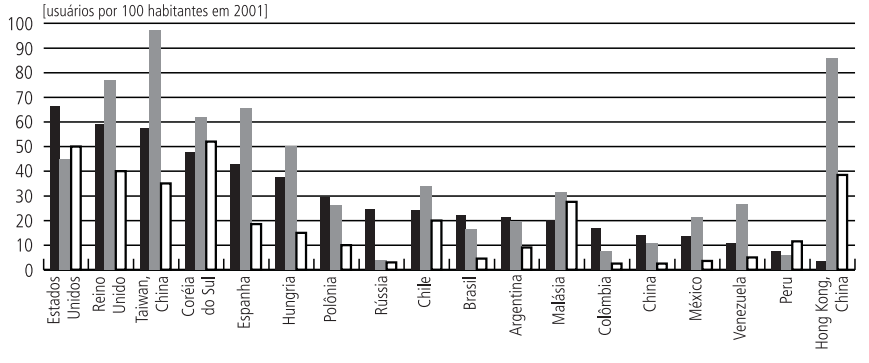


Fonte: International Telecommunication Union.

Nota: Teledensidade = total de assinantes de telefone por 100 habitantes (2001). PIB *per capita* (US$ de 2000).

telefone, em comparação a somente 8% do segmento de renda mais baixa. Além disso, com base em unidade de população, as comparações internacionais confirmam que a conectividade geral é baixa no Brasil em comparação com economias desenvolvidas ou emergentes e também é mais baixa do que em grandes países vizinhos. Portanto, como ocorre com a internet, os bancos brasileiros ainda não usaram o banco por telefone para atingir os segmentos com renda mais baixa, embora o potencial possa ser maior (ver Gráfico 3.9).

GRÁFICO 3.9
BRASIL E OUTROS PAÍSES: PENETRAÇÃO DA LINHA TELEFÔNICA PRINCIPAL, CELULAR E INTERNET
[usuários por 100 habitantes em 2001]



Fonte: International Telecommunication Union (www.itu.int/ITU-D/ict/). Linhas telefônicas principais | Assinantes de telefonia celular | Internet

SERVIÇOS FINANCEIROS E ACESSO UNIVERSAL AO TELEFONE

O fornecimento de serviços financeiros pela internet ou por telefone depende essencialmente dos custos, que, por sua vez, são consideravelmente influenciados pela estrutura de tarifas e pela prática regulatória do governo em relação ao setor. O valor da disponibilidade abrangente de serviços telefônicos é, atualmente, uma boa prática e um princípio reconhecido entre os regulamentadores de telecomunicações atualmente. Isso tem sido amplamente estudado e é descrito em termos de prestação de *Serviço Universal* (conectividade para todas as residências, mais aplicável aos países desenvolvidos) ou *Acesso Universal* (disponibilidade razoável de pelo menos serviços telefônicos públicos para todas as pessoas, aplicável geralmente aos países em desenvolvimento).

Há várias abordagens quanto à universalidade das políticas, que têm benefícios e desvantagens: *a) reformas baseadas no mercado*, incluindo privatização, concorrência e preços com fundamento em custos foram usadas com êxito principalmente em países industrializados e os níveis de teledensidade não se reduziram. Porém, a privatização e a concorrência sozinhas não expandirão o serviço para áreas não-econômicas. Outras práticas para melhoria do acesso telefônico incluíram *b) prestação de serviços obrigatória* ou *c) subsídios cruzados*. A prestação de serviços obrigatória pode ser

eficaz, especialmente se for aplicada a operadores licenciados ou privatizados recentemente, mas pode alocar o ônus em um subconjunto de operadoras, e poderia ser usada como justificativa para limitar a concorrência em outros locais. Os subsídios cruzados são a abordagem tradicional, entre diferentes classes de serviços (subsídios interserviços) ou entre regiões (subsidiação cruzada intra-serviços com médias de tarifas geográficas). Há um subsídio implícito dos usuários urbanos para rurais. Atualmente, reconhece-se cada vez mais que essas práticas poderiam promover a ineficiência, reduzindo a demanda por serviços de classe mais alta, como telefonemas internacionais ou internet, e limitando o subsídio a usuários existentes. Elas constituem uma forma oculta de taxação, que poderia ser anticompetitiva. Uma modificação dos subsídios cruzados tradicionais que se ajusta a um regime de mercado competitivo é um esquema de *d) cobrança por déficit de acesso*. Neste caso, outras operadoras também contribuiriam para os subsídios cruzados dos serviços fornecidos por uma determinada operadora para prestação de serviços locais. Alguns órgãos regulamentadores, como na Austrália e no Canadá, modificaram seus regimes de cobrança por Access Deficit Charge (ADC), déficit de acesso, direcionando subsídios para financiar somente os assinantes de alto custo ou baixa renda. Contudo, estes também poderiam ser potencialmente anticompetitivos e países como o Reino Unido aboliram as ADCs. A abordagem que os regulamentadores consideram mais eficiente e menos capaz de causar distorção atualmente são *e) os fundos de universalidade*. Esses fundos abrangem receita de uma variedade de origens, incluindo receitas gerais do governo e tarifas de interconexão, e encargos de todas as operadoras de telecomunicações. São utilizados para abordar áreas de alto custo e/ou pessoas de baixa renda. Atualmente, considera-se que a melhor prática para telecomunicações rurais seja um subsídio de investimento concedido em um processo de licitação para as operadoras privadas, em vez de um subsídio operacional ou de tarifas.

Exemplos de boas práticas na região incluem o Chile e o Peru. O Chile começou introduzindo a concorrência em base no mercado com a privatização de seu sistema de telefonia, seguida por FDT, financiamento orçamentário público, para fornecer subsídios financeiros direcionados aos indivíduos carentes de acesso. A política de Acesso Universal do Peru começou com uma nova estrutura de regulamentação, que promovia a privatização e a participação do setor privado, mas também estabelecendo o Fundo de Acesso FITEL, que cobra um encargo de 1% sobre a receita bruta de telecomunicações. As regulamentações do FITEL estabelecem critérios para selecionar os locais em áreas rurais ou áreas de alto interesse social onde financiará a expansão dos serviços. Mas o FITEL não fornece subsídios para assinantes diretamente ou financiamento para locais que já dispõem de acesso.

O acesso em áreas de baixa renda tem sido tentado com telecentros, que fornecem acesso público a serviços de informações e comunicações. Podem incluir telefone, fax, internet discada de baixa velocidade e outros serviços, como impressoras, copiadoras e *scanners*. Os telecentros bem-sucedidos com freqüência são associados

a outros serviços e administrados por empreendedores privados, que podem adaptar e desenvolver planos de negócios locais. Um exemplo de telecentro que oferece serviços financeiros no Brasil é o POPBANK, estabelecido em cadeias de padarias em São Paulo. Por outro lado, os exemplos de bancos que apóiam o desenvolvimento de serviços de telefonia nos países e áreas mais pobres incluem o telefone comunitário Grameen em Bangladesh, onde um membro do banco Grameen (geralmente uma mulher) utiliza fundos fornecidos pelo banco nos termos de seus acordos de arrendamento mercantil para comprar um telefone celular e o utiliza para fornecer serviços telefônicos aos membros da comunidade rural. A cobertura da Grameen Telecom é fornecida por uma rede de cabos de fibra ótica ao longo da rede de ferrovias. As operadoras são selecionadas com o mesmo cuidado usado para os fornecedores de microcrédito. Mas a tecnologia de telefonia celular GSM é uma solução de alto custo para o acesso universal em áreas rurais e só é possível devido às práticas regulatórias atuais, que não são eficientes em muitos aspectos. Ainda assim, não é viável para *e-mail*, internet ou conectividade de dados de baixo custo. As tecnologias de *loop* local sem fio podem ser uma opção mais barata para redes rurais do que os telefones celulares GSM. O governo também possui telefones públicos de cartão instalados em algumas cidades, com tarifas inferiores ao Village Phone. O futuro a longo prazo dos telefones Grameen Village ainda está incerto.

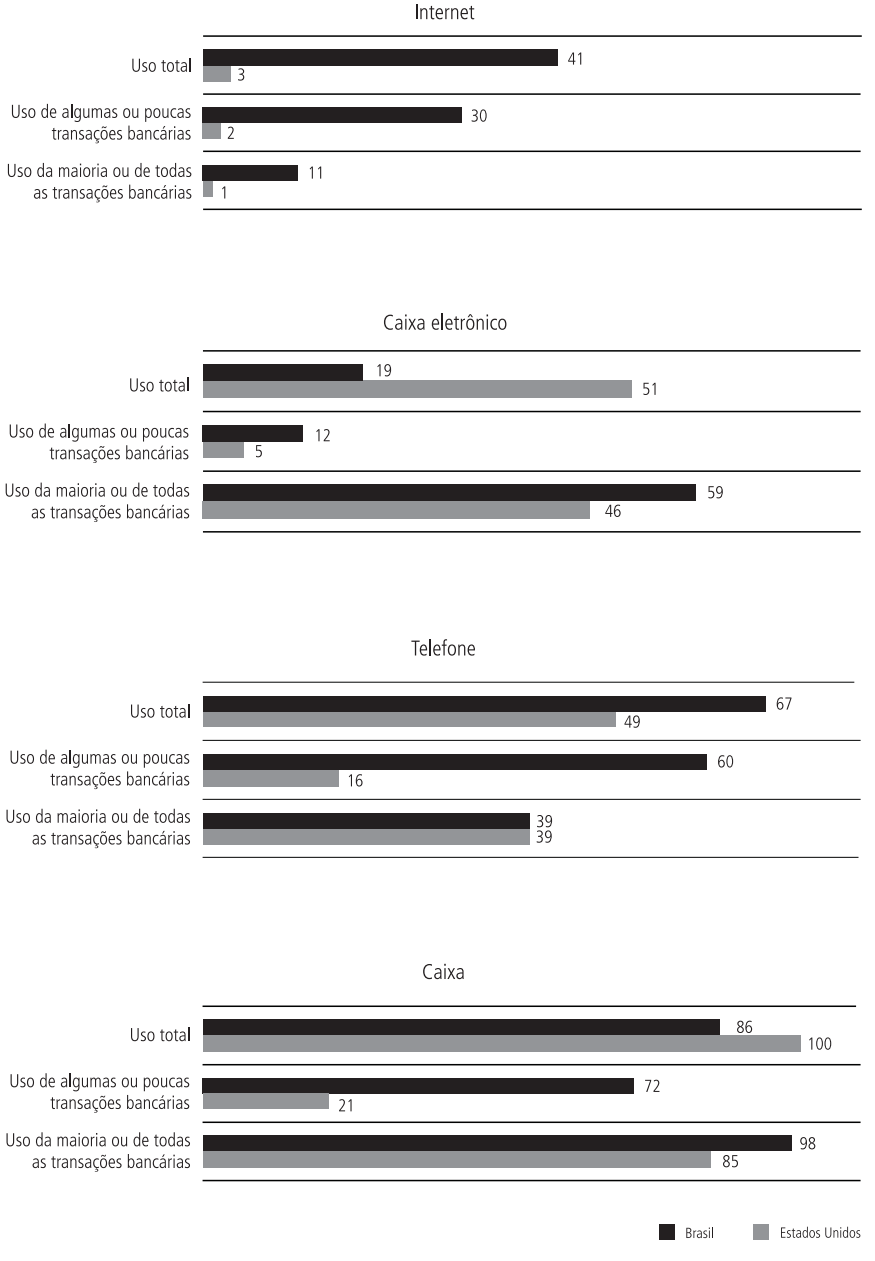
Fonte: Banco Mundial (2000*c*, 2002*e* e 2003).

3.6.2 Banco por Internet

O Bacen estima que, no fim de 2002, a transação bancária média usando a internet custava R$ 0,24 (US$ 0,10), em comparação com R$ 0,33 (US$ 0,13) para serviços bancários por linha discada e R$ 2 (US$ 0,80) para transações em uma agência. Estimativas do Instituto de Pesquisas TowerGroup confirmam essas economias amplas.[17] Os maiores bancos do Brasil desenvolveram atividades diversificadas pela internet e comparações com as economias emergentes da Ásia que, com base em pesquisas, sugerem que uma percentagem maior dos usuários no Brasil utiliza novas tecnologias de forma abrangente (Gráfico 3.10). Os bancos brasileiros estão conseguindo eliminar a diferença em relação aos Estados Unidos em termos de penetração da internet entre os clientes (Gráfico 3.11). Embora o uso de computadores e da internet no Brasil para atividades recreativas e de lazer seja inferior ao dos Estados Unidos, para as finalidades de trabalho e serviços bancários, por exemplo, o Brasil tem melhor resultado que os Estados Unidos, pelo menos entre o segmento conectado da população.

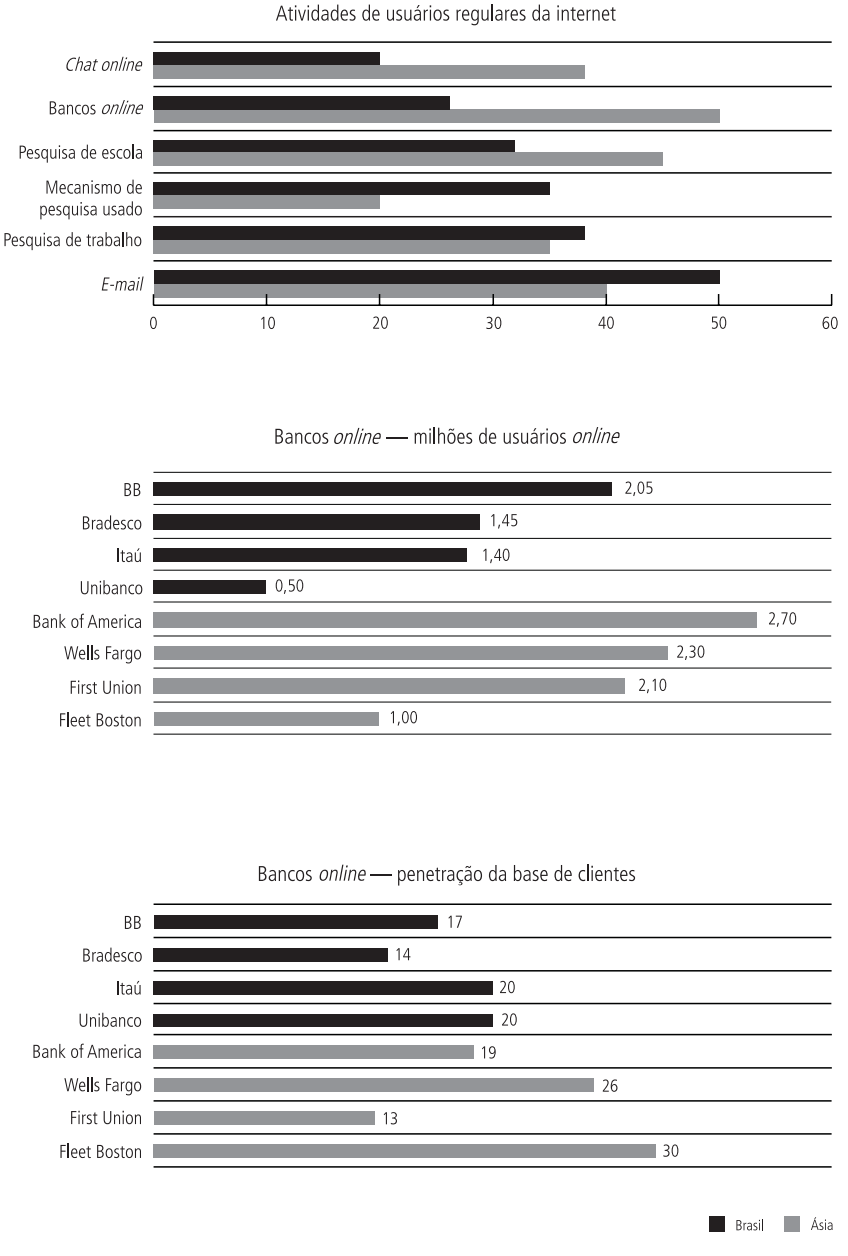
17. As estimativas confirmam enormes diferenciais de custos. Com base em dados dos Estados Unidos referentes a 1996, a Booz Allen and Hamilton estima que o custo médio de transação pela internet corresponde a menos de 1% do custo de uma transação em agência, e cerca de 4% do custo das transações em caixas eletrônicos. A revista *Institutional Investor* (www.institutionalinvestor.com) estima que as transações no caixa custam US$ 1,53 nos Estados Unidos, em comparação a US$ 0,60 em um caixa eletrônico e US$ 0,10 pela internet.

GRÁFICO 3.10
BRASIL E ÁSIA: BANCO POR INTERNET



Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial.

GRÁFICO 3.11
BRASIL E ESTADOS UNIDOS: USO DA INTERNET E BANCOS *ONLINE*



Fontes: Credit Suisse First Boston, McKinsey e estimativas da equipe do Banco Mundial.

Contudo, enormes disparidades no acesso a serviços de internet limitam o uso dessa tecnologia para ampliar os serviços financeiros para os segmentos de baixa renda da população. O Bacen revela que somente 11 milhões de pessoas (6% da população) possuem um computador e 8 milhões usam a internet. Estima-se que 90% dos 8 milhões de usuários dos bancos pela internet pertençam às classes de renda mais alta.[18] Somente cerca de 4% do total de clientes individuais de bancos usaram o banco pela internet em 1999 e somente 10% dos usuários de empresas. O acesso é parcialmente limitado pelo suprimento, porque os bancos menores brasileiros não têm *websites*, mas também devido à baixa conectividade, especialmente em áreas rurais, embora esteja crescendo rapidamente. Além disso, comprar um computador está fora do alcance da maioria da população de baixa renda do Brasil. A não ser que os produtos oferecidos e os canais de acesso à internet sejam modificados, será difícil usar essa tecnologia para alcance popular em grande escala.[19] E o aumento das preocupações com a segurança na internet também precisa ser abordado.[20]

3.7 REDUÇÃO DA ESCALA DE BANCOS EM OUTROS LOCAIS — O QUE OS BANCOS PODEM FAZER?

O que os bancos em outros países fizeram para obter a "redução da escala"? Em alguns países, o governo instituiu esquemas especiais para promover o acesso pela comunidade bancária. Essas formas de ajuda governamental são discutidas na Parte 7 deste estudo. Porém, há medidas que os bancos podem adotar por si mesmos, e geralmente eles têm maior motivação para entrar nos mercados dos "sem-banco" em ambientes que sejam mais competitivos e nos quais o aumento de serviços de crédito seja o principal veículo de crescimento para o sistema financeiro. Essas abordagens têm vários elementos identificáveis, que algumas vezes estão presentes com

18. O Bradesco revela, por exemplo, que 83% de seus clientes de internet têm renda superior a R$ 15 mil (US$ 6.700) e 65% têm diploma universitário. O Unibanco estima que mais de 75% desses clientes estão na classe de maior renda e menos de 5% nos dois grupos mais baixos. Eles são mais freqüentes em algumas das grandes cidades brasileiras, com Brasília em primeiro lugar, seguida por São Paulo e Rio de Janeiro.

19. O Brasil não está sozinho em seu êxito limitado no uso da internet para ampliar o alcance dos serviços financeiros. O Citibank, na Índia, iniciou um esquema de internet com base em pequena poupança, o Citibank Suvidha, que aceitava depósitos iniciais de apenas RS 500 (US$ 10). Porém, os depositantes de baixa renda foram poucos e o depósito inicial dobrou pouco depois da abertura do esquema. Consultar www.citibank.com/india/suvidha/

20. Comitê Gestor da Internet — Brasil. Apenas em 2000, foram reportadas 5.997 invasões de sistema bem-sucedidas. Um relatório recente do Gartner Group mostra que, embora as 500 maiores empresas brasileiras tenham gastado em média 16% de seus orçamentos em tecnologia da informação em 2001, muito pouco foi gasto em segurança. A pesquisa do Gartner afirmou que os investimentos em segurança no Brasil corresponderam a menos de 2% dos orçamentos de tecnologia, em comparação com uma tendência mundial de aproximadamente 4% a 6%. Somente 13% das 500 maiores empresas brasileiras estão preparadas para grandes perdas; 28% têm algum tipo de plano de gerenciamento de crises e continuidade dos negócios e estima-se que 36% têm planos de seguros contra perdas consideráveis.

exclusividade e outras em associação. Eles incluem, primeiro, a adoção de novas plataformas tecnológicas que sejam mais adequadas aos microempréstimos, ou ao atendimento de uma comunidade com o perfil dos que não têm acesso aos bancos. Um segundo elemento comum é a criação de parcerias com instituições de microfinanças, não-bancos, correspondentes ou organizações não-governamentais. Terceiro, o uso de diferenciação de imagem e a adoção de programas especiais de alcance. As seções a seguir descrevem alguns exemplos dessas práticas.

3.7.1 Redução da Escala com Parcerias

Aliança entre o Standard Bank e o Africa Bank — parcerias e novas tecnologias

Na África do Sul, a ampliação do alcance pela comunidade bancária formal foi estimulada pelo governo, embora não houvesse requisitos legais explícitos. Além disso, a concorrência no setor bancário é imensa e as oportunidades de crescimento domésticas são escassas.[21] Os bancos comerciais escolheram diferentes formas de crescer nesse mercado — com empreendimentos conjuntos, aquisições de instituições existentes de microcrédito, agências de cadeias de varejo de baixo custo, do tipo correspondente, e também pela introdução de novos produtos, como os cartões inteligentes (Tabela 3.18). A mais bem-sucedida foi a aliança entre o Standard Bank e o African Bank, que ilustra as vantagens da associação de um banco convencional com um grupo de microfinanças para ampliar seu alcance para pequenos clientes.[22]

O E-Plan do Standard Bank aproveita os pontos fortes relativos das duas instituições — a plataforma tecnológica forte e as técnicas de classificação de crédito do Standard Bank, e a familiaridade e o alcance da comunidade negra do African Bank. A receita é dividida na proporção 60:40 entre o Standard Bank e o African Bank. Os clientes potenciais do E-Loan precisam ter um comprovante de renda e uma conta de depósito direto no Standard Bank durante pelo menos três meses (o African Bank não recebe depósitos). O sucesso do produto pode ser atribuído a uma série de fatores. Primeiro, a automação de todas as transações. Depois de um cadastramento inicial e de uma entrevista com um empregado do banco, os clientes realizam todas as transações financeiras (incluindo a renovação do empréstimo) nos caixas eletrônicos em "agências eletrônicas" do Standard Bank,

21. South Africa Banking Sector Outlook, Moody´s, dezembro de 2001.

22. Algumas dessas iniciativas tiveram reconhecidamente resultados desapontadores, embora possam ter sido conseqüência de falhas em práticas bancárias. De acordo com a Economist Intelligence Unit, o Unifer, atualmente controlado pelo Absa, admitiu que superestimou os lucros em 10% e que os empréstimos à população de baixa renda resultaram em uma redução das provisões. O Saambou, uma das menores instituições ativas em microempréstimos, publicou um aviso sobre os resultados e informou que provavelmente registraria uma perda no semestre de R5 milhões (US$ 436.510). O Unifer e o Saambou financiaram compras de capital pessoal com metas de vendas agressivas.

TABELA 3.18
ÁFRICA DO SUL: REDUÇÃO DE ESCALA POR MEIO DE PARCERIA COM BANCOS COMERCIAIS

Standard Bank	Estabeleceu uma cooperação com o *African Bank*, a principal instituição de microempréstimos na África do Sul, para fornecer empréstimos do African Bank por meio de centrais eletrônicas de banco automático. O público-alvo desse serviço de banco eletrônico são os clientes de baixa renda e não há exigência de renda mínima, mas os clientes precisam ter um fluxo de receita regular. O African Bank oferece os produtos de microempréstimo do Standard Bank e executa funções de aprovação de crédito e cobrança. Os dois bancos aumentaram sua base de clientes para microempréstimos e o Standard Bank aproveitou os conhecimentos do African Bank sobre microempréstimos.
ABSA	Adquiriu o *FBC Fidelity Bank* e o fundiu ao seu People's Bank para oferecer serviços bancários ao mercado de massa com acesso limitado aos bancos, à classe média emergente e às micro, pequenas e médias empresas.
Nedcor	Cooperação com o *JD Group*, varejista de móveis. Adquiriu 50% do segmento de serviços financeiros *Pick'nPay* (mercearia *online*) para organizar negócios de cartões de crédito e transações. *PepBank* – Pontos-de-venda pequenos em PepStores na África do Sul para fornecer serviços bancários aos excluídos do sistema bancário formal, utilizando serviços de transações de baixo custo.
BoE	Comprou a *Credcor*, uma empresa financeira de varejo que utiliza técnicas proprietárias de avaliação de crédito para fornecer financiamentos, principalmente no setor de crédito de varejo ao consumidor, utilizando uma rede de varejistas, mas também diretamente em seus pontos-de-venda. Herdou uma participação de 33% no *Saambou Bank*, outro pioneiro no setor, ao adquirir o Fedsure. O Saambou aumentou significativamente sua exposição no mercado (de R 80 milhões há dois anos, para R 2 bilhões, usando sua rede de agentes.
Investec	Além da cooperação com o *Standard Bank*, o African Bank estabeleceu uma aliança com o *Edcon Group* para expandir sua rede de distribuição.

Fontes: Moody's, artigos na imprensa, páginas de bancos na internet.

o que reduz os custos do fornecimento de numerosas transações de baixo valor. Segundo, o banco tem acesso em tempo real às informações da conta do tomador de empréstimo e pode sacar pagamentos do empréstimo eletronicamente quando o salário é depositado. Assim, as taxas de inadimplência dos empréstimos são muito baixas (cerca de 2%). Terceiro, as taxas de juros são muito altas, cerca de 75% a.a., porque essa categoria de tomadores de empréstimos tem opções de financiamento limitadas. Além disso, são usadas técnicas de classificação de crédito automáticas, com base em um modelo de crédito proprietário do Standard Bank e nas informações da conta de depósitos do cliente, para "classificar" o cliente e fornecer aprovação ou rejeição imediata do empréstimo. O Standard Bank também confirma com o MicroLenders Credit Bureau (MLCB) se há empréstimos em aberto não reportados.

De forma geral, o E-plan é uma fonte importante de microcrédito ao consumidor para a comunidade negra na África do Sul e é uma primeira etapa para o oferecimento de serviços bancários formais para a população desprovida de acesso aos bancos. O fornecimento de microcrédito pelos bancos é um aperfeiçoamento em relação aos microfinanciadores, porque as taxas de juros, embora sejam altas, são inferiores às taxas dos microfinanciadores (embora geralmente superem 200% anuais.) Ainda que a oferta de produtos atual seja pequena e limitada a empréstimos ao consumidor, há potencial para que os clientes criem históricos de crédito que levariam a mais crédito comercial e ao consumidor.

Os exemplos sul-africanos ilustram a importância do ambiente habilitador, em duas áreas específicas. Primeiro, a utilidade de informações de crédito amplamente disponíveis e facilmente acessíveis, disponíveis para microfinanciadores, varejistas e pequenos e grandes bancos. Essas informações de crédito são disponíveis por causa da presença das principais agências internacionais, como Equifax e TransUnion — que competem em preço e serviços para fornecer diversos produtos ao usuário final, como modelos de classificação de crédito (para bancos e varejistas) e relatórios de clientes (para microfinanciadores). A função das agências de crédito no Brasil é discutida em mais detalhes na Parte 6 deste estudo.

Um segundo fator é o aumento na concorrência, que criou pressões para que os maiores bancos reduzissem a escala. Porém, há uma percepção de que os custos de alguns serviços financeiros na África do Sul são altos devido à concorrência insuficiente. As autoridades da África do Sul realizaram uma análise detalhada sobre o acesso a financiamento para empresas pequenas e médias, com uma abordagem sistêmica a questões de concorrência, que abrange serviços relacionados ao crédito, pagamentos e poupança na África do Sul. Uma das conclusões do relatório é que "o problema não é tanto a disponibilidade de financiamento (dívida) em si para as pequenas empresas, mas as ineficiências no fornecimento de serviços financeiros a esses usuários, devido a fatores competitivos, como barreiras de entrada para novos fornecedores potenciais" [ver Falkena *et alii* (2001)]. Muitas das conclusões estão de acordo com as linhas de um estudo semelhante sobre a concorrência em serviços financeiros, realizada dois anos antes no Reino Unido, o relatório Cruickshank (2000) [ver também Falkena *et alii* (2001)]. Isso comprova novamente a necessidade de analisar com mais detalhes a função das questões de concorrência na redução da escala dos serviços financeiros no Brasil.

Peru e Bolívia

No Peru, três dos maiores bancos no setor financeiro têm uma participação substancialmente maior no financiamento de microempresas do que o sistema bancário

TABELA 3.19
PERU E BOLÍVIA: BANCOS E EMPRESAS FINANCEIRAS EM MICROFINANÇAS
[em US$ milhões e em %]

Instituição	País	Carteira de empréstimos para microempresas					
		2000[a]		2001		Junho de 2002	
		Valor	Participação[b]	Valor	Participação[b]	Valor	Participação[b]
Banco Continental BBV	Peru	9	0,4	114	6,0	109	5,6
Banco Wiese Sudameris	Peru	45	1,6	33	1,2	28	0,8
Banco de Credito del Peru	Peru	18	0,6	23	0,7	27	1,0
Banco del Trabajo	Peru	2	1,7	40	34,3	51	37,0
Mibanco	Peru	34	91,4	47	75,8	51	68,4
Outros bancos	Peru	15	0,1	3	0,0	5	0,1
Sistema bancário	Peru	123	0,6	261	1,7	271	1,7
Financiera Daewoo	Peru	15	70,1	11	71,8	10	73,3
Financiera de Credito	Peru	29	55,7	49	72,1	54	76,3
Outras empresas financeiras	Peru	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Financeiras	Peru	44	22,6	60	24,1	64	24,6
Banco Solidario	Bolívia	56	78,1	56	68,7	50	63,0
Banco de Credito de Bolivia	Bolívia	43	9,2	111	28,4	54	15,2
Banco Económico	Bolívia	12	5,9	10	4,7	8	4,2
Outros bancos	Bolívia	12	0,5	9	0,4	10	0,4
Sistema bancário	Bolívia	123	3,7	186	6,2	122	4,3

Fontes: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) e Superintendência de Bancos e Entidades Financeiras (SBEF).
[a] Para a Bolívia, as informações são a partir de junho de 2001. Para os outros casos, as informações são a partir do fim do ano.
[b] Participação na carteira de empréstimos total de cada instituição financeira relacionada.

geral.[23] O Banco Wiese Sudameris foi um dos primeiros bancos comerciais a operar com microfinanças e, recentemente, foi seguido pelo Banco Continental BBV e pelo Banco de Credito del Peru. Os bancos menores e empresas financeiras, como o Banco de Trabajo, a Financiera Solución e a Financiera Daewoo, mudaram o foco de empréstimos ao consumidor para microempréstimos.[24] Na Bolívia, o Banco de Credito de Bolivia aumentou sua presença em microfinanças, e o Banco Económico

23. O Banco de Credito del Peru é o maior banco do Peru com base no tamanho dos ativos em junho de 2002. É seguido pelo Banco Wiese Sudameris e pelo Banco Continental BBV.

24. Os empréstimos ao consumidor são um "primo próximo" das microfinanças e estão ficando cada vez mais próximos. De acordo com Christen e Drake (2001), pequenos bancos comerciais e empresas financeiras são mais flexíveis e adaptáveis do que os grandes bancos, embora esses últimos tenham uma grande rede de agências e sistemas de informação que são muito importantes para a prestação de serviços de microfinanças.

tem uma participação muito maior de sua carteira em microempréstimos do que o restante dos bancos na Bolívia. O sistema bancário da Bolívia não é tão concentrado como o do Peru, mas o Banco de Credito é um dos maiores bancos bolivianos e o Banco Econômico é um banco de tamanho médio.

Os bancos comerciais são o segundo maior investidor entre as instituições de microfinanças regulamentadas no Peru, predominantemente com o financiamento de CMACs, repartições municipais para poupança e empréstimos e, em menor extensão, por sua participação em EDPYMEs, instituições de microfinanças regulamentadas. O alto número de CRACs fechadas, associações rurais de poupança e empréstimos, impede os bancos de financiar esse tipo de instituição (Tabelas 3.20 e 3.21).

Além de financiar instituições de microfinanças, os bancos comerciais estabeleceram parcerias, investindo o capital das instituições de microfinanças. O Banco Wiese Sudameris possui 6% do Mibanco. Alguns bancos estabeleceram ou reorganizaram instituições financeiras existentes após a aquisição ou mudança de

TABELA 3.20
OUTROS BANCOS E EMPRESAS FINANCEIRAS LATINO-AMERICANOS QUE ATUAM EM MICROFINANÇAS

País	Bancos e empresas financeiras
Honduras	Banhcafe (G), Banco del Comercio (G), Aval-Card
El Salvador	Banco Agrícola (G), Banco Salvadoreño (G)
Equador	Banco de Pichincha (G), Banco Solidario (P)
Argentina	Banco Balcarce (G)
Guatemala	Bancafe (G)
Chile	Banco del Desarrollo (G), Banco Santander (G)
Paraguai	Banco Multibanco (G), El Comercio Financiera, Financiera Familiar, Vision de Finanzas
Haiti	Bank de l'Union Haitienne (G), Sogebank (G)
Guiana	Bank of Nova Scotia (G)
Panamá	Multicredit Bank (G), Mi Banco (P)
República Dominicana	Banco de Desarrollo Unificado (P)
México	Credito Familiar
Colômbia	Financiera Compartir

Fonte: Valenzuela (2001).
P = pequeno.
G = grande.

TABELA 3.21
FONTES DE FINANCIAMENTO EXTERNO PARA IMFs PERUANAS
[em milhões de sóis novos de dezembro de 2000]

Instituição de microfinanças	Cofide	Bancos	Outras fontes	Total
EDPYMEs	22,8	6,5	40,2	69,5
CRACs	106,1	3,9	13,7	123,7
CMACs	85,5	89,1	17,1	191,7
Mibanco	57,0	0	7,0	64,1
Total	271,4	99,4	78,1	448,9

Fonte: SBS.

controle. Isso ocorreu com a Financiera de Credito no Peru, que pertence integralmente à mesma controladora que possui o Banco de Credito. Originalmente com foco no mercado de empréstimos ao consumidor, tornou-se recentemente um dos maiores fornecedores de microcrédito no Peru. No Chile, o Banco Santander comprou uma empresa financeira que já estabeleceu um programa de crédito a microempresas sólido em sua carteira de empréstimos ao consumidor. Essa financeira, a Banafe, é a principal fornecedora de microcrédito no Chile [Christen e Drake (2001)].

3.7.2 Redução da Escala — uma Nova Imagem para uma Comunidade Diferente?

Os bancos bem-sucedidos ampliaram seu alcance para os que não tinham acesso a serviços bancários para enfatizar a importância da diferenciação da imagem e o uso de *diferentes canais de fornecimento de serviços* para diferentes grupos de clientes. Um exemplo citado recentemente nos Estados Unidos é o Mitchell Bank, um banco pequeno que se concentrou na comunidade pouco atendida dos imigrantes adolescentes, no subúrbio de Milwaukee. Sua agência de atendimento, localizada em um distrito de baixa renda, é administrada por estudantes que ganham créditos para seus requisitos acadêmicos, enquanto trabalham supervisionados por adultos. Pelo menos 90% dos clientes nunca tiveram uma conta bancária. Um indicador do êxito de seu alcance é que os pais de muitos alunos agora depositam seus salários ali. Outro elemento-chave na estratégia é o estabelecimento de vínculos com organizações comunitárias, como escolas e clubes. Outro banco americano, o First Bank of the Americas, associou-se a redes de igrejas para atender aos imigrantes. Esses canais também poderiam ser usados para *programas de educação financeira* — o First Bank contratou um consultor de *marketing* que fala espanhol e explica

aos freqüentadores da igreja os perigos dos agiotas e os benefícios das organizações bancárias estabelecidas e apoiadas pela igreja ou por líderes da comunidade.[25]

Algumas instituições financeiras no Brasil estão muito conscientes da função da diferenciação da imagem; o Unibanco indica sua empresa de financiamentos ao consumidor, a Fininvest, uma controlada integral, como exemplo de sua estratégia de diferenciação de produtos. A Fininvest tem foco em créditos ao consumidor e empréstimos pessoais, tinha mais de R$ 8 milhões em operações atuais em 2002 e 109 agências. O Unibanco também oferece esses produtos financeiros por meio de seus empreendimentos conjuntos 50:50, o Ponto Frio e a Luiza Cred, que operam com cadeias de lojas (com 358 e 126 lojas, respectivamente). Entre os benefícios de usar essas empresas, é possível mencionar a redução do custo de aquisição de clientes, as oportunidades de vendas cruzadas, o conhecimento de crédito especializado sobre os segmentos de baixa renda e produtos financeiros adaptados adequadamente.[26]

Os *produtos* usados com êxito para alcance incluem programas de *cartão de salário*, fornecidos aos empregadores, que depositam os fundos diretamente nas contas dos empregados, geralmente adolescentes ou imigrantes. Em seguida, os empregados podem usar *cartões de débito* para operar essas contas, em compartilhamento com marcas populares, como a Visa. Talões de cheque ou recursos de crédito não estão incluídos, limitando o risco do banco e ajudando a reduzir os conflitos entre os departamentos de *marketing* e de controle de riscos dos bancos em termos de acessibilidade *versus* responsabilidade fiduciária. Para comunidades de imigrantes, outro dispositivo popular tem sido os *cartões duplos de caixa eletrônico*, que permite que uma pessoa nos Estados Unidos deposite fundos que podem ser retirados por um destinatário no exterior, como alternativa para os caros serviços de transferência eletrônica. Bancos comunitários designados, como o First Bank of America, no distrito hispânico de Chicago, têm o apoio do Tesouro dos Estados Unidos em seus programas básicos de empréstimos voltados para a população que anteriormente não tinha acesso a bancos.[27]

---

25. Um dos quatro maiores bancos do Reino Unido estabeleceu recentemente uma unidade bancária comunitária separada, com foco no fornecimento de serviços de poupança e crédito para locatários de associações de construção, empreendimentos sociais de serviços bancários, organizações de cuidados com crianças e organizações para desenvolvimento comunitário. Este banco também criou um inovador produto de inclusão financeira. Anunciou uma parceria com a Prospect Community Housing Association, na qual os locatários da Prospect poderiam abrir contas de poupança aberta (com juros de 2,75%) e se candidatarem a empréstimos de até £ 2 mil (com no máximo quatro vezes o valor da poupança). O pessoal do banco seria treinado para aceitar carnês de aluguel e contas de luz como comprovantes de identidade. A equipe ajudaria os locatários a aproveitarem esses produtos, reduzindo sua dependência em relação a credores de segunda linha.

26. Apresentação do Unibanco no seminário do Banco Mundial sobre acesso a serviços financeiros, fevereiro de 2003.

27. Muitos bancos no Reino Unido também começaram a fornecer contas bancárias básicas para atender às necessidades especiais da população de baixa renda. Normalmente, essas contas não incluem talão de cheques ou uma opção de linha de crédito para saques a descoberto; o Bank of Scotland foi mais além, oferecendo uma conta para pagamentos vinculada à conta básica.

Também há exemplos de *requisitos de entrada menos restritos*. Assim, alguns bancos norte-americanos reconhecem tacitamente os cartões emitidos por consulados mexicanos, a matrícula consular, independentemente de seu *status* legal, como comprovante de identidade.

Por fim, os *programas governamentais* para estimular o acesso nos Estados Unidos progrediram. Recentemente, foi aprovada uma legislação que requer que todos os pagamentos federais sejam efetuados eletronicamente, o que revelou a grande quantidade de pessoas sem contas bancárias. O Departamento do Tesouro criou um novo Escritório de Educação Financeira, que iniciou um programa-piloto denominado First Accounts, com operação em 26 estados e projetado para trazer 35 mil pessoas para o sistema bancário pela primeira vez (ver Parte 7, para mais detalhes).

3.7.3 Redução da Escala — Sugestões de Melhores Práticas

Em grande parte devido à Lei de Reinvestimento na Comunidade e suas várias modificações, tem havido um grande interesse nos Estados Unidos, entre analistas e acadêmicos, por examinar "o que funciona" em termos de alcance eficaz. Um observador experiente propôs um *menu* com cinco elementos-chave para qualquer estratégia de trazer os "sem-banco" para o sistema financeiro.[28] Eles incluem:

Primeiro, abrir agências bancárias especializadas que forneçam serviços comerciais de posto de desconto de cheques Check-Cashing Outlet (CCO). Esses "postos" deveriam ter localização conveniente para residências de baixa renda e fornecer serviços de desconto de cheques com base em taxas, em acréscimo aos serviços bancários de varejo tradi-cionais. A abertura desses postos atende a três propósitos: primeiro, ao oferecer serviços de desconto de cheques em uma agência bancária, o banco desenvolve um relacionamento com seus clientes que descontam cheques; segundo, o estabelecimento das lojas reconhece que muitos clientes que descontam cheques provavelmente demorarão a abrir contas para depósito; e terceiro, as tarifas para desconto de cheques fornecem novas fontes de receita para bancos com agências em áreas de renda mais baixa, que, com freqüência, reportam que é difícil cobrir os custos dessas agências com serviços tradicionais. No Brasil, a abertura de pontos para pagamento de contas, como as casas lotéricas da CEF, pode atender a uma finalidade similar — uma parte proporcionalmente menor dos pagamentos é recebida na forma de cheques. Contudo, deveria ser acrescentada uma ênfase adicional no desconto de cheques.

28. O termo "sem-banco" aqui refere-se a indivíduos que não têm contas de depósito de qualquer tipo. Ver Caskey (2001) http://www.chicagofed.org/cedric/2001/session1paper3.pdf

Segundo, oferecer contas bancárias "para iniciantes", ou seja, contas básicas, que tenham requisitos de saldo mínimo baixos, não permitam saques a descoberto e incluam ordens de pagamento de baixo custo para pagamentos de longa distância. Além dos serviços de desconto de cheques, os pontos-de-venda devem oferecer contas de depósito tradicionais e contas de poupança de custo e saldo mínimo baixos, para dar aos correntistas a opção de comprar ordens de pagamento de longa distância. Os bancos brasileiros têm oferecido pacotes de serviços mínimos e, recentemente, novas regulamentações acarretaram uma redução a zero, para o cliente de uma conta básica, o que também foi combinado com uma simplificação da documentação para qualificação e entrada.

Terceiro, oferecer contas projetadas especificamente para ajudar as pessoas a acumular poupança. As contas para desenvolvimento de poupança devem estimular os clientes a poupar sistematicamente. Deveriam incluir recursos como penalidades financeiras para encerramento de contas de poupança e transferências periódicas automáticas mas de baixo valor para as contas de poupança. No Brasil, elas seriam diferentes das atuais cadernetas de poupança, que têm os benefícios da flexibilidade e dos requisitos de entrada baixos, mas não remuneram o depositante a taxas de mercado, nem ajudam a desenvolver boas práticas de poupança.

Quarto, oferecer empréstimos de emergência garantidos por depósitos para indivíduos cujos históricos de crédito os desqualifiquem para o crédito primário tradicional. Nesse esquema, as garantias poderiam ser o saldo que um membro acumulou em uma conta de desenvolvimento de poupança. Para indivíduos sem economias, os pontos-de-venda poderiam levar em conta trabalhar com um terceiro, como uma organização comunitária sem fins lucrativos, para levantar fundos. A nova oferta de pequenos empréstimos simplificados são um passo nessa direção. Contudo, propõe-se que esta recomendação venha a estender tais empréstimos para incluir uma definição mais ampla de referência e, também, incluir pessoas com histórico de crédito limitado ou prejudicado.[29]

Por fim, procurar organizações comunitárias e oferecer programas de educação financeira. O valor das parcerias com a comunidade foi amplamente reconhecido em microempréstimos; poderia também ser incorporado na redução da escala dos bancos tradicionais. As parcerias com esses grupos ajudam a promover os pontos- de-venda para a comunidade. Esses pontos-de-venda também podem aproveitar a

29. A Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003 (anteriormente, Medida Provisória 122, de 25 de junho de 2003), a Resolução do CMN 3.109, de 24 de julho de 2003, e a Resolução do CMN 3.128, de 30 de outubro de 2003, criaram medidas adicionais que incluem operações de microfinanciamento destinadas a trabalhadores de baixa renda e a pequenas empresas.

parceria da organização comunitária para realizar programas de aconselhamento financeiro. Essa estratégia fundamentada em ampliação do alcance é preferível à abordagem tradicional devido a pelo menos quatro motivos: *a*) atrairá os "sem-banco" para as agências bancárias; *b*) oferecerá a eles serviços especialmente projetados para atender às suas necessidades; *c*) ajudará os "sem-banco" a se tornarem clientes de bancos tradicionais; e *d*) nos Estados Unidos, é favorável para os bancos, porque prestar serviços financeiros a organizações comunitárias de baixa renda é válido para atender às obrigações dos bancos estabelecidas na "Lei de Reinves-timento na Comunidade", oferecendo-lhes também alguma proteção adicional aos créditos e, portanto, uma taxa de retorno do investimento menos arriscada.

ANEXO

REDUÇÃO DA ESCALA DOS BANCOS — O PONTO DE VISTA DE UM BANCO

Este anexo fornece uma visão geral de práticas bem-sucedidas em redução de escala de bancos comerciais para grupos de baixa renda, conforme percebidas por um banco comercial nos Estados Unidos com experiência prática considerável nessa área — o ShoreBank de Chicago, que se destacou por sua ampliação de alcance bem-sucedida em bairros de baixa renda e de minorias na região metropolitana de Chicago.[30] Atualmente, o ShoreBank tem parcerias com instituições em outros países, especialmente na Europa Oriental, e também na América Latina, com o objetivo de promover o acesso para a população de baixa renda, para pessoas em locais remotos ou em comunidades de minorias. Desenvolveu programas para extensão do alcance no exterior, que também são abordados neste anexo. Procura identificar *a*) *produtos* apropriados, tanto de varejo, para indivíduos, na Seção A.3.1; *b*) produtos para pequenas e microempresas (Seção A.3.2); e *c*) *estratégias de extensão do alcance* bem-sucedidas no mercado (Seção A.3.3). Nesses contextos, discute princípios sólidos para seleção e avaliação de clientes.[31]

30. Este anexo tem como base um estudo preparado pelos serviços de consultoria do ShoreBank para o Banco Mundial.

31. O ShoreBank enfatiza que há diferenças importantes nos conceitos de acesso a serviços financeiros para a população de baixa renda em outros países. Por exemplo, os mercados-alvo do ShoreBank nos Estados Unidos, na zona sul de Chicago, sofreram exclusão há 30 ou 40 anos, em grande parte devido ao *status* de minorias e à localização em bairros menos desejáveis. À medida que os bancos comerciais descobriram as oportunidades de negócios oferecidas nessas comunidades, o acesso a serviços financeiros tornou-se mais uma função do nível de renda, do tamanho da empresa, do histórico de crédito e do *status* do imigrante. Nas *economias de transição* da Europa Oriental, o acesso é baixo devido à instabilidade política (ou a conflitos militares contínuos), a sistemas financeiros em formação e a históricos operacionais curtos para pequenas ou microempresas. Na América Latina, o nível de renda, a região, a raça e o tamanho da empresa limitam o acesso a serviços financeiros, assim como a desconfiança popular em relação às instituições financeiras após crises monetárias e outros choques no sistema financeiro.

Produtos de Varejo

Get Checking

O Get Checking é direcionado para indivíduos que nunca tiveram uma conta ou que tiveram problemas com contas que incluíam emissão de cheques. Começou em 1998 no estado de Wisconsin (Estados Unidos), como uma parceria entre instituições financeiras, educadores financeiros comunitários e a Funds Corporation (proprietária da ChexSystems). Os participantes devem passar por seis horas de instrução e treinamento sobre contas de poupança e contas correntes, ao custo de US$ 35, correspondente aos materiais do curso. Após a conclusão do curso e a aprovação em um teste, os participantes recebem um certificado que garante o direito de abrir uma conta, desde que os problemas anteriores de crédito ou de conta tenham sido solucionados. Os bancos participantes renunciam à exigência de relatório da ChexSystems ao abrir uma conta. Esta é uma característica importante do programa, porque a maioria dos bancos bloqueia a abertura de contas durante um período de cinco anos para as pessoas que tiveram um relatório negativo da ChexSystems. Desde dezembro de 2001, 1.012 indivíduos participaram das aulas e 914 receberam certificados. Quase 75% dos participantes tinham menos de 35 anos de idade e 79% relacionaram sua raça/etnia como afro-americana, latina, asiática ou outra. A renda de 88% dos participantes era de 80% ou menos do que a média do município de Milwaukee. Atualmente, o Get Checking é oferecido em 37 locais no país. Por exemplo, até junho de 2002, o Wells Fargo Bank Wisconsin, que teve uma função importante no desenvolvimento do programa, havia aberto 85 contas correntes e nove contas de poupança para graduados no programa. O US Bank foi o primeiro banco a oferecer o programa em todo o país, em 2002 [ver Williams e Nieman (2003)].

Em termos de aplicabilidade no Brasil, um programa desse tipo poderia ajudar aqueles que estiveram em uma "lista negativa" na Serasa ou em outros sistemas de relatórios de crédito. A participação da agência de classificação de crédito juntamente com os bancos é digna de nota, assim como a estrutura de incentivos compatível que requer que os candidatos comprem os materiais do curso, reduzindo assim o risco moral.

Payday Alternative Loan (PAL)

Os empréstimos de dia de pagamento são uma fonte de alto custo de dinheiro de emergência para indivíduos de baixa renda. Os financiadores de dia de pagamento (com freqüência, empresas de descontos de cheques) fornecem empréstimos a indivíduos com base nos salários futuros. Esses empréstimos também são conhecidos

como "empréstimos de adiantamento de dinheiro" ou "empréstimos de cheque pós-datado". As tarifas e os juros cobrados durante o período de empréstimo de 14 dias entre os salários são convertidos em APRs de até 300% ou mais.[32] Essa dívida elevada de dia de pagamento pode se acumular rapidamente. O perfil do tomador de empréstimos poderia ser alguém com um histórico de crédito desfavorável, ou que não tenha acesso ao sistema financeiro formal.

A North Side Community Federal Credit Union em Chicago desenvolveu um novo produto no ano passado — o PAL — para ajudar aqueles que acumularam "dívidas de dia de pagamento" a sair da armadilha. É um empréstimo de US$ 500 por seis meses, com APR de 16,5%. O PAL é aprovado automaticamente e financiado imediatamente para qualquer residente na comunidade que tenha renda acima de US$ 1 mil ao mês, independentemente do histórico de crédito. A cooperativa de crédito busca o reembolso das deduções de salário para reduzir os juros de mora e cobra uma taxa de inscrição. As pesquisas com clientes que usaram o produto mostram que 16% haviam declarado falência nos três anos anteriores e tiveram uma classificação de crédito média de 548 (somente 14% tiveram uma classificação de crédito acima de 600). A cooperativa de crédito está reportando todos os reembolsos à agência de crédito, para ajudar os membros a criar históricos de crédito positivos, e está estabelecendo uma parceria com um prestador de serviços de educação financeira. Atualmente, o produto está na fase piloto/de teste, mas já foram concedidos 523 empréstimos; embora os atrasos sejam comuns, as baixas contábeis são mínimas [ver Jacob (2003)]. Na melhor das circunstâncias, o produto alcançará o ponto de equilíbrio; porém, fornece uma entrada importante aos indivíduos de renda baixa e moderada para acesso a serviços financeiros. Observar que o uso de históricos de crédito positivos é especialmente importante no contexto brasileiro, em que o histórico de crédito positivo é limitado.

Programa de poupança com créditos fiscais

Em 2000, o ShoreBank lançou uma iniciativa em duas de suas agências em Chicago com o objetivo de trazer novos depositantes de baixa renda para o sistema financeiro por meio de parcerias com o CLHS.[33] O ShoreBank ofereceu seu espaço nas noites e nos fins de semana para que o CLHS preparasse declarações de renda de indivíduos de baixa renda gratuitamente. A maioria desses domicílios de baixa renda estava qualificada para o EITC, um crédito fiscal por remuneração recebida,

32. Estado da Califórnia, *site* do Departamento de Corporações <http://www.corp.ca.gov/pub/payday.htm>.

33. CLHS: uma agência sem fins lucrativos que procura aumentar os recursos dos domicílios de baixa renda por meio do acesso aperfeiçoado a programas de direitos públicos.

um reembolso de até US$ 4 mil. O programa determinou a abertura de contas no ShoreBank para o depósito direto de reembolsos de impostos nas novas contas. Em dois anos, o programa atraiu 202 novas contas e mais de US$ 200 mil em depósitos. Vinte dos novos correntistas também abriram contas de poupança, contas com direito a talões de cheques e Certificados de Depósito. Embora 63% das contas tenham sido gastos dois ou três meses após o programa, 14% continuam a usar suas contas para poupança e os restantes 22% para transações. Mais de 70% dos que responderam a uma entrevista de acompanhamento disseram que a conta mudou a forma como usavam seu reembolso de impostos e os ajudou a economizar mais do que teriam economizado se não tivessem a conta [ver ShoreBank (2001)].

Embora esse programa tenha sido instituído em pequena escala e esteja centralizado em um aspecto específico do sistema tributário dos Estados Unidos, indica o potencial para a criação de acesso a serviços financeiros com o estabelecimento de contas para pagamentos eletrônicos de qualquer tipo, incluindo salários ou remessas. Também fornece um exemplo de uma parceria bem-sucedida entre uma instituição financeira comunitária e um grupo comunitário sem fins lucrativos.

Remessas

As remessas receberam muita atenção recentemente, como um novo produto lucrativo para bancos comerciais, como o Citigroup, o Wells Fargo e o Bank of America. Esse nicho lucrativo para transferências e taxas de câmbio, estimado entre US$ 900 milhões e US$ 1,8 bilhão anualmente, tem sido dominado pelo Western Union [ver Krebsbach (2002)]. Um exemplo de novo produto de remessa é o SafeSend do Bank of America, um serviço de transferência eletrônica que pode ser acessado em 20 mil caixas eletrônicos no México usando um cartão SafeSend enviado ao usuário por *courier*, com um custo de transação de US$ 10. O Bank of America considera o produto de remessa uma forma de captar novos clientes hispânicos (39 milhões nos Estados Unidos). Atualmente, 37% dos que se inscreveram no SafeSend abriram outras contas. O banco espera obter no mínimo 80% de crescimento em serviços bancários de varejo com o mercado hispânico. Somente 58% dos hispânicos têm contas correntes com talão de cheques, em comparação com 93% dos brancos não-hispânicos [ver Tully (2003)]. Os mexicanos, em especial, estão obtendo maior acesso ao sistema financeiro nos Estados Unidos com o Matricula Card, o Certificado de Registro Consular oferecido a cidadãos mexicanos pelo Consulado do México [ver Williams e Nieman (2003)]. O cartão de matrícula é uma forma de identificação aceitável para a abertura de contas em banco e, portanto, para tirar economias de baixo do colchão e levá-las aos bancos. Como estratégia de popularização, o Bank of America tem direcionado seus esforços de

comercialização ativamente para os mexicanos, enquanto eles esperam na fila do Consulado pelo documento de matrícula [ver Tully (2003)]. O crescimento do setor de remessas também pode ser usado para atrair mais clientes para o setor de serviços financeiros nos países dos destinatários, porque eles utilizam caixas eletrônicos para acessar os fundos. As remessas são uma parte relativamente pequena dos recebimentos financeiros no Brasil, em contraste com outros países na América Latina.

Produtos para Pequenas e Microempresas

Empréstimos a prazo — até um ano

Geralmente, os bancos comerciais entram nos mercados de baixo acesso com *produtos-piloto* oferecidos em *agências de teste*, expandindo posteriormente as ofertas de produtos à medida que os indicadores de lucros e desempenho demonstram o potencial do mercado. Os efeitos de demonstração podem ser poderosos nesse contexto. *Os empréstimos com prazo de até um ano são o produto mais padrão para entrada nesse mercado de nicho*. Os empréstimos a longo prazo em alguns bairros eram raros no final da década de 1960, quando um dos fundadores do ShoreBank concedeu o primeiro empréstimo a uma franquia do McDonald's cujo proprietário pertencia a uma minoria no núcleo urbano da zona sul de Chicago. A transação foi considerada de alto risco pelos grandes bancos, considerando a localização da empresa e a estrutura do contrato de franquia do McDonald's. Atualmente, porém, esses empréstimos estão sendo subscritos prontamente e securitizados posteriormente pelos grandes bancos.

Isso também tem sido facilitado por informações de *agências de crédito disponíveis* imediatamente, embora os históricos de crédito dos tomadores de empréstimos no mercado de baixo acesso possam ser desfavoráveis. Declarações de imposto de renda também estão amplamente disponíveis e muitos clientes estabeleceram relacionamentos de contas no banco no qual se candidataram a um empréstimo. Embora alguns bancos, como o Wells Fargo e o Bank of America, tenham desenvolvido modelos de *classificação de crédito* para empréstimos a longo prazo para pequenas empresas, a análise de crédito tradicional ainda é utilizada em muitos bancos. Os modelos de classificação de crédito podem aumentar a eficiência e ajudar os bancos a alcançar um número maior de clientes, mas também podem excluir tomadores de empréstimo potencialmente viáveis, ou deixar de identificar uma inadimplência futura.

O ShoreBank explorou o desenvolvimento de um modelo para empréstimos superiores a US$ 150 mil, mas optou por seu processo de análise tradicional para

evitar a desqualificação de tomadores de empréstimos potenciais fora do âmbito de um modelo de classificação de crédito. A metodologia de empréstimos do ShoreBank é um processo rigoroso de subscrição, que utiliza todas as informações disponíveis sobre a empresa, seus proprietários e coligadas. A eficiência é alcançada com a *dinamização do processo de solicitação*, de forma que os requisitos de documentação não soterrem os clientes; associando-os a *analistas de crédito experientes* e com capacidade para avaliar rapidamente um negócio potencial (com base principalmente em projeções de fluxo de caixa, potencial do mercado, e nível de habilidades e características da equipe de administração); e com o *ajuste da profundidade de análise* para novos tomadores de empréstimos em comparação com tomadores recorrentes, e por tipo de empréstimo — para comercialização, produção ou início das atividades da empresa.

O *monitoramento consistente* da carteira de pequenos negócios em aberto é um fator significativo para o êxito. Embora o ShoreBank possa ter um nível de inadimplência superior ao de seus pares (bancos com tamanho de ativo semelhante), o que sugeriria que assume mais riscos, ele também tem mais baixas contábeis. O monitoramento inclui uma coleta trimestral de informações financeiras atualizadas, visitas a locais e acompanhamento do desempenho em relação às projeções. O ShoreBank incorporou um *sistema de classificação de riscos* para informar a administração sobre a qualidade dos ativos. Em suas parcerias no exterior, o ShoreBank estimula um monitoramento trimestral semelhante, para analisar mudanças na administração, observar o fluxo dos negócios e verificar a presença e as condições das garantias. A estruturação de pagamentos freqüentes (até mensais) evita que o empreendedor gaste os fundos disponíveis para o reembolso de empréstimos em outras necessidades do negócio e esses pagamentos servem como uma oportunidade para visitar o cliente.

O ShoreBank compara a eficácia de seu *envolvimento pessoal contínuo* como um sistema de aviso antecipado com o nível de monitoração mais baixo da maioria dos grandes bancos, que dependem mais de metodologias de classificação de crédito. Nos mercados em desenvolvimento, nos quais as informações de agências de crédito são escassas e as pequenas empresas não costumam ter históricos de crédito substanciais, a análise de crédito é *mais intensiva em mão-de-obra em termos de coleta de dados*. Os serviços de consultoria do ShoreBank têm trabalhado para adaptar um modelo de classificação de crédito parcial como piloto para alguns de seus bancos parceiros na Europa Oriental. O Banorte, no México, adotou um modelo de "miniclassificação" para sua carteira de pequenas empresas. Embora o Banorte possa tomar uma decisão de crédito em poucas horas com base no resultado do modelo de classificação de crédito, passa dias coletando as informações

necessárias. O modelo exclui automaticamente as empresas com menos de três anos de atividade.

Além da intensiva diligência devida, o ShoreBank sempre buscou usar *garantias* do governo ou de outros tipos para "limitar o risco", com programas de garantia e cooperação com agências de desenvolvimento econômico estaduais. Isso demonstra a *importância de garantias de terceiros e de programas de garantias como os da SBA, Associação de Pequenas Empresas*, em empréstimos a pequenas empresas nos Estados Unidos. Quando o ShoreBank começou a emprestar para pequenas empresas no início da década de 1970, quase 100% dos empréstimos a pequenas empresas eram a longo prazo, garantidos pela SBA. Na verdade, o ShoreBank limitou sua oferta de outros produtos de empréstimos, como linhas de crédito para pequenas empresas, até meados da década de 1990, devido à importância da garantia da SBA como fonte secundária de reembolso. O ShoreBank aproveitou esses programas de garantias para ampliar seu alcance e foi um usuário substancial do Programa de Acesso a Capitais promovido pelo Estado de Illinois. Portanto, os programas de garantias podem ser uma ferramenta útil para ampliação do acesso ao crédito.

O ShoreBank também *alavancou garantias de terceiros, de indivíduos e empresas*, para possibilitar negócios. O banco também trabalhou com *programas de financiamento locais e estaduais*, ou *fundos intermediários*, para *estruturar pacotes de financiamento com vários níveis* para seus clientes. Essa associação de várias fontes de financiamento ajuda a reduzir o risco. Contudo, esses acordos envolvem uma coordenação considerável por parte do financiador. Além disso, os programas de garantias, embora tenham sido muito importantes para os empréstimos às pequenas empresas nos Estados Unidos durante a década de 1990, podem não funcionar da mesma forma internacionalmente. Algumas das preocupações dos doadores é que as garantias substituam a análise de crédito rigorosa. Os bancos expressaram preocupação de que os programas de garantias acrescentariam camadas adicionais de burocracia e, em última instância, não valeriam o esforço. Seria interessante analisar o desempenho dos programas de garantias, como a Autoridade de Crédito para o Desenvolvimento DCA, da Usaid, fora dos Estados Unidos.

Empréstimos para empresas em início de atividades

Os empréstimos a empresas constituídas recentemente, ou *start-ups*, estão em uma categoria de maior risco. Embora os empreendedores possam ter um histórico de crédito, as empresas não dispõem desses dados. Poucos bancos estão dispostos a assumir esse risco sem garantias de terceiros. O ShoreBank faz empréstimos para empresas em início de atividades *se os proprietários contribuírem com um valor*

significativo (30%) para o projeto total e pressupondo que o negócio esteja bem planejado. Esses empréstimos quase sempre são apoiados pela SBA ou por outras garantias. Geralmente, *as empresas em início de atividades são candidatas a fundos de empréstimos sem fins lucrativos, ou para financiamento de capital de risco pelo programa da SBA ou por outros fundos de capital de risco para desenvolvimento da comunidade*.

Na Europa Oriental, a Shorebank Advisory Services (SAS) estabeleceu parcerias com bancos locais para estruturar pacotes de financiamento para empresas em início de atividades sem programas de garantias. O Erste Bank na Áustria, proprietário do Ceska Sporitelna na República Checa, *estabeleceu agências especializadas* na Áustria para processar solicitações de empréstimos para empresas em início de atividades, nas quais *analistas de empréstimos experientes em consultoria para pequenas empresas* colocam esses tomadores de empréstimos em contato com apoio a treinamento e a pequenas empresas. As taxas de rejeição são altas (80% ou maiores), mas isso fornece uma oportunidade para trabalhar com empresas em crescimento promissoras. O Erste planeja iniciar um programa semelhante na República Checa. As empresas iniciantes também requerem uma monitoração atenta. Em muitos casos, incluem instalação de equipamentos e construção, e os financiadores devem executar visitas no local em marcos identificados durante o processo de análise; por exemplo, a entrega do equipamento. As metas de vendas, as projeções de custos e as margens devem ser monitoradas em relação às projeções, com atualizações financeiras mensais.

Linhas de crédito

As linhas de crédito geralmente são ampliadas para pequenas empresas a fim de aumentar o capital de giro por meio de suas contas primárias. Embora possam não ter garantias, com freqüência são garantidas pelas contas a receber ou pelos estoques, e não pelo ativo fixo. Inicialmente, o ShoreBank não ofereceu linhas de crédito devido à posição fraca das garantias e pelos custos de vincular os itens aos empréstimos em aberto com estoques ou recebíveis específicos. Agora, uma percentagem maior dos tomadores de empréstimos do ShoreBank recebe linhas de crédito. Muitos bancos fornecem linhas de crédito *como parte de um conjunto de produtos para pequenas e microempresas*. Por exemplo, o Ceska Sporitelna na República Checa desenvolveu o "Programa de Lucros", um pacote de produtos voltado para pequenas e microempresas, que inclui uma conta de depósito direto especial, um cartão de crédito e uma linha de crédito de US$ 3 mil a US$ 6 mil. Geralmente, as linhas de crédito custam mais caro que os empréstimos a prazo e, portanto, são uma opção mais cara, porém mais conveniente, para o tomador de

empréstimo. As tarifas das linhas de crédito podem ser mais altas devido ao maior custo de manutenção para o banco. Contudo, em alguns ambientes, aceitar recebíveis ou estoques como garantias pode ser difícil de documentar ou executar. Isso explica parcialmente as grandes diferenças nas taxas de juros de linhas de crédito e empréstimos a prazo, no Brasil e em outros países. Os procedimentos de aprovação podem ser relativamente fáceis; com freqüência, os bancos comerciais baseiam suas aprovações apenas nos saldos em conta e na avaliação das garantias.[34] Em geral, os serviços das linhas de crédito envolvem *monitoração adicional das garantias* se estiverem vinculados a recebíveis ou a estoques.

O crédito também pode ser ampliado com *cartões de crédito corporativos ou pessoais*. Os cartões de crédito corporativos são agora um produto básico oferecido a pequenas empresas em bancos de todos os portes nos Estados Unidos. Na Europa Oriental e na América Latina, também estão sendo oferecidos com freqüência cada vez maior às pequenas empresas. Os *cartões de crédito pessoais* estão disponíveis para empréstimos menores. Por fim, um *saque a descoberto* habilita os correntistas (de varejo ou comerciais) a ultrapassar o saldo da conta durante períodos fixados a uma taxa de juros comparável à de um cartão de crédito. Esses empréstimos servem como financiamento de emergência, como os cartões de crédito, para empresas que estão enfrentando escassez de caixa temporária. Geralmente são menores do que uma linha de crédito e não têm garantias. Com freqüência, a consideração primária na qualificação para um saque a descoberto é o saldo médio da conta. Os montantes concedidos estão vinculados aos níveis de renda ou de receita. Novamente, como em uma linha de crédito, esse produto é mais caro para o tomador do que a dívida tradicional, mas o processamento é instantâneo se o cliente estiver qualificado para o produto.

Como ocorre no Brasil, onde o saque a descoberto denominado "cheque especial" é popular, *os saques a descoberto de consumidor têm sido controversos, porque algumas vezes o correntista não percebe imediatamente que entrou em uma situação de saque a descoberto* e é submetido a tarifas crescentes ou cobrança de juros. Como ocorre com as linhas de crédito, os saques a descoberto costumam ser aprovados com base em uma abordagem de classificação de crédito, ou simplesmente de acordo com os saldos das contas. Por exemplo, o TBC Bank na Geórgia, Europa Ocidental, tem oferecido saques a descoberto para indivíduos e empresas com base nos níveis de renda individuais (limitados ao dobro do salário mensal) ou até

34. No Ceska Sporitelna, para se qualificar a uma linha de crédito, o indivíduo precisa ser cliente do banco há no mínimo dois anos (com uma conta ou um relacionamento de crédito) e ter vendas anuais documentadas de no mínimo US$ 30 mil nos dois últimos anos. O ShoreBank geralmente inclui uma linha de crédito como parte de um pacote de financiamento mais amplo e a análise de fluxo de caixa tradicional é executada para todo o pacote.

US$ 50 mil por empresa. A monitoração dos saques a descoberto geralmente consiste em acompanhar os saldos da conta e receber relatórios financeiros periódicos. Como esses empréstimos não têm garantias, as taxas são altas para compensar esse risco maior.

Empréstimos garantidos por ouro — penhor em bancos

Características do produto. Alguns bancos comerciais em economias em desenvolvimento estabeleceram empréstimo garantido por penhor de ouro para microempresas, tradicionalmente um produto de instituições de microfinanças. O TBC Bank da Geórgia lançou recentemente esse produto para microempresas. O novo serviço fornecido nesses empréstimos é o armazenamento e a segurança da garantia, incluindo garantias de altos valores. São fornecidos empréstimos na faixa de US$ 25-US$ 250, com base na *avaliação da garantia* à taxa de 36% a.a. O benefício para o tomador de empréstimo é o desembolso rápido. O benefício para o banco é sua capacidade de atrair novos clientes que não se qualificariam para empréstimos a consumidor ou a empresa com base na capacidade de geração de renda. A desvantagem são os altos custos administrativos para o penhor, envolvidos com a avaliação e a guarda da garantia. Em economias desenvolvidas, esse nicho é ocupado por casas de penhor, serviços de desconto de cheques e outros emissores de dinheiro urgente. Esses produtos seriam utilizados por consumidores com classificações de crédito baixas ou não-disponíveis, ou pelos que não possuem documentos. Na ausência de um histórico de crédito positivo, esses empréstimos oferecem aos indivíduos de baixo acesso uma alternativa ao financiamento bancário tradicional e uma entrada no sistema financeiro. Eles podem ser oferecidos associados a outros produtos de microfinanças ou empréstimo ao consumidor para completar a cobertura do mercado. Porém, é uma opção cara para o tomador e também para administração pelo banco. No Brasil, esses empréstimos ocorrem em grande parte fora do setor bancário, embora os *spreads* das taxas de juros sejam altos.

Outros produtos para empresas

O ShoreBank e outros bancos com foco no segmento de micro e pequenas empresas ampliaram suas ofertas de produtos para atender melhor a seus clientes e gerar receita com tarifas, porque estão enfrentando uma concorrência cada vez maior. Ao *oferecer pacotes de produtos e serviços*, o banco alcança novos clientes e lhes fornece conveniência e economia. Recentemente, o ShoreBank desenvolveu vários produtos direcionados a seus principais clientes na categoria de pequenas empresas. Eles incluem o Conta Corrente para Pequenas Empresas (para empresas com um volume mensal baixo de depósitos e cheques), Contas Multiníveis e Conta Corrente

com Saldo Zero (que permite às empresas acompanhar as despesas e monitorar custos por departamento, local e tipo de despesa).

O Alpha Bank na Romênia tem a *meta de fornecer pelo menos quatro produtos* para qualquer tipo de cliente, incluindo pequenas empresas. Eles acreditam que isso solidifica o relacionamento com o cliente, dificultando a troca de banco. Um dos produtos comercializados pelo Alpha Bank para empregados de pequenas empresas é o Cartão de Crédito do Empregado, que é, essencialmente, um limite de crédito para saque a descoberto para empregados com serviços de depósito direto. O uso dos fundos é flexível e o limite geralmente aumenta com o tempo, com base no salário do empregado.

Estratégias e *Marketing* para Ampliação do alcance

Os bancos que estão lançando um novo produto ou reduzindo a escala pela primeira vez precisam de uma estratégia de extensão do alcance. Uma abordagem é alavancar parcerias com organizações comunitárias, empresas com fins lucrativos e programas estaduais, nacionais e multilaterais para gerar um alcance mais amplo. Outra é estabelecer colaboração com instituições de microfinanças. Os bancos podem aprender a cultura do tomador de empréstimos de microfinanças com a IMF, enquanto esta pode receber financiamento do banco e se beneficiar de sua rede de agências e infra-estrutura.[35] É fundamental para ambos o reconhecimento de que o êxito depende de atrair e reter uma base de clientes sólida no mercado de destino, que gere lucros para o banco. Os bancos com uma estratégia de extensão de alcance de clientes vencedora neste segmento vão definir o mercado.

Uma primeira dificuldade que costuma ser enfrentada pelos bancos comerciais é sua percepção de mercado negativa entre os clientes potenciais. Os bancos, especialmente os mais antigos e bem estabelecidos, podem ser vistos como insensíveis às necessidades das pequenas empresas, porque requerem documentação excessiva e cobertura de garantias, o que indicaria uma falta de interesse nos pequenos clientes. A extensão do alcance requer que o banco desmonte essa imagem. Abordagens e princípios com esse objetivo são discutidos a seguir.

Selecionar a equipe apropriada para comercialização para clientes de baixo acesso é o primeiro elemento fundamental da estratégia de extensão do alcance. Esse pessoal deve ter vontade de atender a esse segmento de mercado e uma capacidade para trabalhar com clientes que tenham baixos níveis de instrução e pouca sofisticação financeira. A experiência de trabalho anterior em uma pequena empresa ou

35. Como discutido na Parte 2 deste estudo.

em serviços de apoio a pequenas empresas é uma vantagem. Uma experiência de trabalho abrangente em empréstimos comerciais tradicionais pode ser desfavorável, considerando que o financiamento a micro e pequenas empresas pode parecer muito arriscado ou pouco compensador para esses analistas. O treinamento especializado na análise dessas empresas pode ser benéfico, não apenas para melhorar a qualidade da análise de crédito, mas também para avaliar as características específicas desse segmento de mercado.

Contratar pessoal nas comunidades-alvo ajuda a quebrar barreiras culturais e a facilitar a interação com clientes em potencial. Por exemplo, o ShoreBank contratou muitos analistas de crédito afro-americanos para trabalhar com empresas em seu "espaço" urbano em Chicago, Cleveland e Detroit. Na ocasião, os bancos tradicionais não estavam abertos aos empreendedores de grupos minoritários, mas o ShoreBank projetou uma imagem de compromisso junto à comunidade local. *No Brasil, isso poderia significar a contratação de pessoas para as áreas urbanas e comunidades desfavorecidas nas quais o acesso financeiro deva ser expandido.*

Um alto nível de *orientação para o cliente* entre todos os níveis do pessoal do banco é outra ferramenta essencial para atender às comunidades de baixo acesso. Com freqüência, esse é um ponto fraco em bancos comerciais tradicionais. Se as questões de serviços não forem abordadas antes de um esforço de vendas, os novos clientes não ficarão satisfeitos com a experiência bancária. O atendimento aos clientes de baixo acesso requer conceitos básicos como cortesia, avaliação das necessidades do cliente e recuperação de serviços em caso de reclamações. Além disso, requer uma capacidade de trabalhar com clientes que têm uma desconfiança inata dos bancos ou um nível de instrução baixo. Portanto, *é recomendável um treinamento especializado em atendimento ao cliente e sensibilidade cultural.*

Uma mudança estrutural fundamental implementada por bancos ativos na redução da escala a segmentos de baixo acesso é a *criação de divisões especializadas para abordar esses segmentos.* Muitos bancos que trabalham com pequenas empresas nos Estados Unidos estabeleceram departamentos separados para empréstimo a micro e pequenas empresas, com analistas de crédito e recursos dedicados. Isso permite o recrutamento de pessoal apropriado e a aplicação de uma metodologia de financiamento adequada. Com freqüência, os grandes bancos optam por fornecer produtos a micro e pequenas empresas em todo o banco. Embora isso forneça a um banco nacional a capacidade de alcançar todas as áreas em que tem agências, nem todos os analistas de crédito têm as habilidades ou a vontade de trabalhar com esse segmento, e alguns podem não promover ativamente os produtos. Ter um chefe de departamento ou campeão interno responsável por produtos para micro e pequenas empresas é essencial para facilitar o crescimento desses produtos.

Outro exemplo de abordagem inovadora para a estrutura organizacional é o *estabelecimento de agências especializadas para empresas em início de atividades* pelo Erste Bank da Áustria. Ao dedicar analistas de crédito com níveis de habilidades mais altos para a análise e o atendimento de empresas em início de atividades em um local, o banco atenderá a esse segmento com mais eficácia e reduzirá o risco. Outra inovação é a *criação de forças de vendas móveis e a separação entre os analistas de crédito e as forças de vendas*. A força de vendas móvel dedicada visita clientes comerciais e de varejo potenciais, incluindo áreas rurais remotas. Isso permite que os analistas de crédito tenham mais tempo para se concentrar em avaliações de financiamentos, abordando a questão de que bons analistas de crédito não são necessariamente bons vendedores, embora muitos analistas de crédito tenham metas de volumes e responsabilidades de *marketing* direto. De forma semelhante, as relações com clientes são melhores quando há *separação entre os departamentos de cobrança e de crédito*. O Banorte no México estabeleceu centrais de atendimento especiais para lidar com inadimplências superiores a 30 dias em sua carteira de crédito a pequenas empresas. Isso fornece aos analistas de crédito outro recurso, caso seus clientes tenham atrasado os reembolsos. O telefonema de outro departamento permite que o analista de crédito continue a exercer a função de parceiro simpático, enquanto a cobrança pode pressionar o cliente, se necessário.

A redução da escala para o departamento de crédito de varejo de um banco é outra possibilidade. No Ceska Sporitelna, empresas com receita anual superior a US$ 800 mil são atendidas pela divisão corporativa, e qualquer valor inferior corresponde ao varejo. A equipe também é diferenciada com esse critério. O Alpha Bank na Romênia e o TBC Bank no Estado da Geórgia têm mudado ativamente seu foco para produtos de varejo, na medida em que a concorrência no setor bancário aumentou. Os dois bancos desenvolveram *novos produtos de varejo*, como "cartões de presente", contas especiais para crianças, oferta de serviços de guarda em cofre gratuitos com novas contas etc. Essa abordagem de varejo ajuda esses bancos na Europa Oriental a alcançar populações anteriormente sem acesso aos bancos.

Outra estratégia de extensão do alcance tem sido o *uso de produtos ou programas especializados* para atrair novos clientes. Por exemplo, o Programa de Lucros desenvolvido pelo Ceska Sporitelna, no qual uma linha de crédito de US$ 3 mil a US$ 6 mil é oferecida a clientes existentes do banco, atraiu novos negócios em financiamentos. Muitos desses clientes tinham um relacionamento sem empréstimos com o banco e não se candidataram a um empréstimo no passado porque o processo era muito oneroso e burocrático. O TBC Bank utiliza o produto de empréstimo garantido por ouro para alcançar novos clientes de varejo em áreas remotas e concorrer com os financiadores informais. Também está desenvolvendo

atualmente um produto de empréstimo para viticultores em áreas rurais e espera atrair um novo subconjunto de clientes para o banco.

Os bancos podem ampliar adicionalmente o potencial de extensão do alcance ao criar *parcerias e alianças* com organizações de movimentos populares, empresas com fins lucrativos e ONGs. A equipe do ShoreBank costuma participar de conselhos de organizações sem fins lucrativos locais e grupos de igrejas. A estrutura da controladora do ShoreBank também se oferece para essas parcerias. Em cada comunidade nas quais opera, o ShoreBank tem um banco comercial, fundos de empréstimos para a população sem acesso a bancos, serviços de desenvolvimento para empresas sem fins lucrativos e corporações para desenvolvimento imobiliário. O grupo de bancos do ShoreBank estabelece parcerias com as instituições não-bancárias, geralmente nos casos em que a cobertura de garantias não é suficiente para fornecer o pacote de financiamento total necessário à empresa. Essas alianças permitem que o ShoreBank ofereça melhor acesso a financiamento para empresas viáveis. O ShoreBank e outros bancos comerciais nos Estados Unidos também *estabeleceram parcerias com prestadores de serviços de treinamento em educação financeira e preparação gratuita de declarações de renda* para trazer correntistas de baixa renda para o banco.

De forma semelhante, o TBC Bank no Estado da Geórgia forneceu financiamento para atividades de microempréstimos da FINCA, uma fundação para o auxílio comunitário internacional, e tem uma participação no EBRD e no Microfinance Bank (que foi vendido recentemente), patrocinado pela Corporação Financeira Internacional (IFC). Iniciou a parceria com a FINCA devido a um relacionamento de conta de longo prazo entre a FINCA e o TBC. O TBC também considerou que seria uma oportunidade de aplicar fundos de forma lucrativa. A propriedade do Microfinance Bank permitiu que o TBC aprendesse mais sobre o setor. O Banorte no México e o Alpha Bank na Romênia estabeleceram parcerias com revendedoras de carros e outros fornecedores de bens e serviços de varejo para ter acesso a novos clientes e mercados.

Em um ambiente bancário altamente competitivo, a maioria dos bancos considera necessário ter iniciativas de *marketing direto* e "telefonemas de prospecção" para clientes em potencial. Os esforços de *marketing* direto podem envolver a organização de eventos para empreendedores, em parceria com a prefeitura local, o patrocínio de seminários de treinamento para pequenas empresas, visitas a exposições e mercados ao ar livre e outras abordagens. O exemplo citado sobre o Bank of America, no qual os empregados forneciam folhetos e café para os mexicanos que estavam na fila na seção do consulado para receber o cartão de matrícula, é

outro tipo de *marketing* direto. A maioria dos bancos também executa alguma forma de *publicidade de massa*, através de inserções no rádio, artigos e anúncios no jornal, ou patrocínio de atividades nas comunidades locais. Os esforços de publicidade e *marketing* têm mais êxito quando o produto é bem definido para o grupo-alvo.

Alguns bancos optaram por abordar os clientes de baixa renda ou micro-empresas por meio de *entidades de finalidade especial*. Se a pesquisa de mercado inicial revelou que a imagem do banco é negativa, em vez de gastar recursos para melhorar a imagem, o banco cria uma nova divisão. Por exemplo, o Banorte no México optou por lançar seu programa de microempréstimos inferiores a US$ 6 mil através de uma entidade de finalidade especial. Parte da infra-estrutura do banco será usada mas, na maioria dos casos, o cliente não saberá que a entidade pertence ao Banorte. O motivo primário é a imagem negativa do banco nesse mercado, como resultado da crise do peso na década de 1990.

Embora as instituições financeiras possam diferir em localização, tamanho do ativo e motivação para redução da escala, todas concordam que o *compromisso nos níveis mais altos da organização* para alcançar esses mercados é vital. Os esforços necessários não são sustentáveis para a redução da escala, a não ser que se torne uma prioridade para a alta administração.

Por fim, e para resumir, outros fatores-chave de sucesso na redução da escala dos bancos incluem a extensão na qual o produto *aborda uma demanda não atendida; o rigor da metodologia de concessão de empréstimos*; a *qualidade da equipe; os preços*; e o *impacto da estratégia de extensão do alcance*.

PARTE 4

PARCERIAS COM INSTITUIÇÕES NÃO-BANCÁRIAS

4.1 INTRODUÇÃO

Até que ponto as instituições não-financeiras podem contribuir para atender àqueles que não obtêm acesso ao financiamento de instituições financeiras? Um exame da distribuição institucional dos ativos do sistema financeiro indica uma grande concentração no sistema bancário. Nos últimos cinco anos, entre 90% e 95% do total de ativos financeiros concentraram-se nos bancos; somente 3% a 4%, em financeiras e empresas de arrendamento mercantil; e cerca de 2% a 3%, em todos os outros intermediários financeiros (Tabela 4.1 e Tabela A.1.3 do Apêndice). No entanto, esses dados podem exagerar a importância do sistema bancário. Os ativos do sistema bancário, como representados a seguir, consolidam os dados de bancos múltiplos brasileiros e, considerando que departamentos desses bancos também

TABELA 4.1
ATIVOS DO SISTEMA FINANCEIRO, POR TIPO DE INSTITUIÇÃO

Percentagem do total de ativos	Dez./1995	Dez./1996	Dez./1997	Dez./1998	Dez./1999	Dez./2000	Dez./2001
Bancos[a]	91,40	90,25	91,42	90,67	91,58	93,08	93,64
Bancos múltiplos	53,31	52,76	52,10	47,10	50,76	52,61	69,10
Cooperativas	0,20	0,25	0,31	0,41	0,54	0,62	0,75
Financeiras	0,29	0,59	0,52	0,41	0,53	0,71	0,49
Empresas de arrendamento mercantil	3,33	3,36	4,17	5,24	5,42	3,87	3,29
Outros intermediários financeiros[b]	4,78	5,55	3,58	3,27	1,93	1,72	1,83

Fonte: Bacen.

[a] Inclui bancos múltiplos, bancos comerciais, CEF, bancos de desenvolvimento e bancos de investimento.

[b] Inclui entidades de financiamento de moradia, corretoras de títulos e corretoras de câmbio.

se envolvem em atividades não-bancárias, os dados refletem essas atividades como ativos dos bancos.[1]

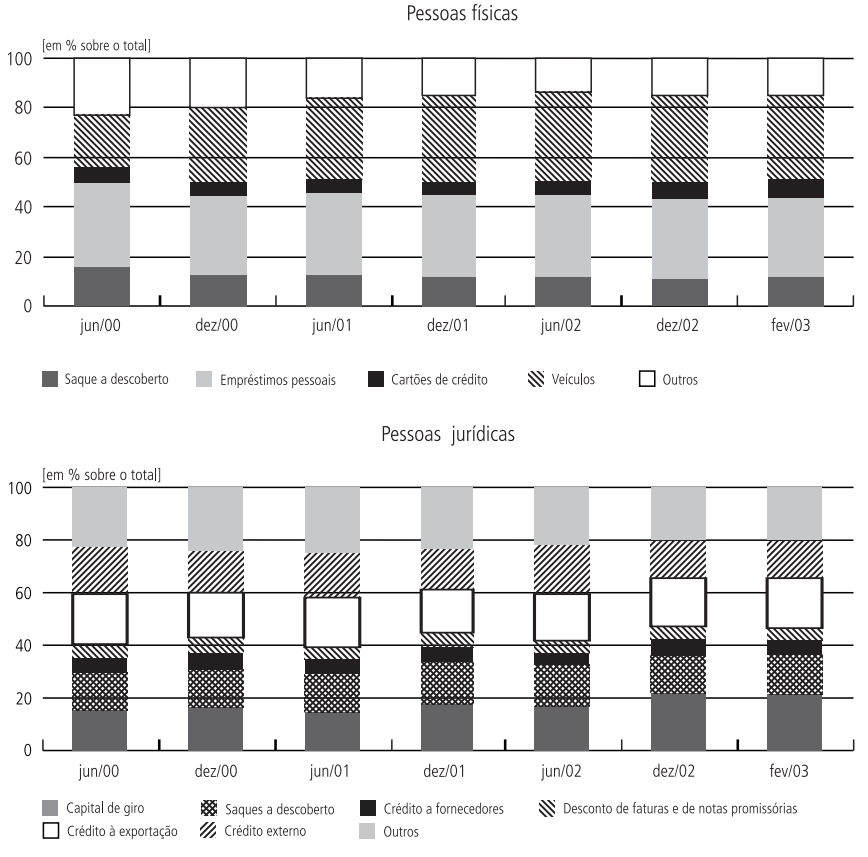
Como abordado na Parte 3, vários instrumentos de crédito, além de simples empréstimos bancários, são usados cada vez mais por pessoas físicas e jurídicas, (ver Parte 3, Tabela 3.10). Esses instrumentos incluem, em especial, saques a descoberto, cartões de crédito e empréstimos a pessoas físicas para a aquisição de veículos (tais instrumentos são responsáveis por 11%, 6% e 35% dos empréstimos a pessoas físicas pendentes [dezembro de 2002] e, respectivamente, por 55%, 10% e 7% dos novos empréstimos contraídos). O financiamento de pessoas jurídicas também usa consideravelmente saques a descoberto (15% dos empréstimos pendentes e 30% dos novos empréstimos) e, embora em menor volume, o desconto de faturas ou duplicatas (4% dos empréstimos pendentes e 8% dos novos empréstimos), além da oferta de crédito a fornecedores (cerca de 6% dos créditos novos ou pendentes) (Gráfico 4.1).[2]

Alguns desses instrumentos estão estreitamente associados a outras formas de financiamento existentes fora do sistema bancário e variam de acordo com elas. Por exemplo, o rápido crescimento do *desconto de duplicatas* por bancos comerciais é significativo. No entanto, as atividades de empresas de *factoring*, que são as principais fornecedoras de crédito através da *compra* de documentos de crédito, não estão incluídas nos dados sobre instituições financeiras, pois o *factoring* é considerado uma atividade exclusivamente comercial. Além do desconto de faturas, incluído em dados de crédito, que atingiu a quantia de cerca de R$ 6 bilhões em 2001, a carteira de investimentos em *factoring* estimada, no final de 2001, foi de R$ 27 bilhões, e essa atividade representou 2,3 % do PIB do Brasil. Esses números mostram que as empresas de *factoring* podem desempenhar uma função significativa no fornecimento de acesso a serviços financeiros, em particular, para empresas menores, que talvez tenham dificuldades na captação de financiamento bancário convencional. O preço de compra de documentos de crédito através de empresas de *factoring* é mais alto do que as taxas de juros aplicadas por bancos para o desconto de faturas. Portanto, no final de 2001, a

1. Por exemplo, os bancos múltiplos detinham 34 carteiras de investimentos em arrendamento mercantil no final de 2001. No entanto, de acordo com funcionários do Bacen, quando essas atividades são empreendidas por subsidiárias separadas, esses ativos não devem ser incluídos nos dados.

2. Os saques a descoberto de pessoas físicas são chamados de empréstimos em "cheque especial"; os saques a descoberto de pessoas jurídicas são incluídos na categoria denominada "conta garantida". As notas de exportação, as cartas de crédito, as linhas de crédito e os financiamentos para importação são importantes, representando 42% do financiamento pendente de pessoas jurídicas (dezembro de 2002).

GRÁFICO 4.1
BRASIL: EMPRÉSTIMOS A PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS POR INSTRUMENTO



Fontes: Bacen e Tabelas A.4.1 e A.4.2 do Apêndice.

taxa nominal de juros aplicada foi de 50,1% para faturas descontadas em bancos, enquanto o "fator de compra" real médio implícito foi de 58,2%.[3]

Quanto ao crédito ao consumidor, os empréstimos por cartão de crédito e o crédito para a aquisição de veículos apresentaram uma tendência de alta. Essas atividades também estão associadas a empresas de arrendamento mercantil e de financiamento ao consumidor. Na verdade, a clara tendência de alta no crédito para a aquisição de veículos deve-se em parte à *redução* da atividade de arrendamento

3. O fator mensal relativo a dezembro de 2001, de 3,9%, fornecido pela Associação Nacional das Sociedades de Fomento Mercantil-*Factoring* (Anfac), foi transformado em fator anual pelo seguinte cálculo: (1,039)^12 = 1,582.

mercantil nos últimos anos, que será abordada em mais detalhes posteriormente. Os documentos de crédito relativos a cartões de crédito só são incluídos nas estatísticas anteriormente citadas porque podem ser refinanciados por bancos.[4] A carteira de investimentos das financeiras foi de 0,4% do PIB, correspondente a R$ 4,4 bilhões, em comparação com a carteira de investimentos em crédito ao consumidor agregada do sistema financeiro inteiro, que foi de R$ 70 bilhões.[5] A carteira de investimentos em arrendamento mercantil pendente do Brasil representou 1% do PIB no final de 2001, correspondente a R$ 11,6 bilhões.[6] As informações sobre o financiamento de negócios estão dispersas, dificultando uma estimativa do valor global dessa forma de financiamento.

Em função de sua importância, este capítulo examina a contribuição dessas atividades para o acesso financeiro, especialmente para pequenas empresas e consumidores de baixa renda, e avalia o potencial de uma contribuição maior.[7] Esta

TABELA 4.2
BRASIL: EMPRESAS DE FINANCIAMENTO, ARRENDAMENTO MERCANTIL E *FACTORING* — DEZEMBRO DE 2001
(em R$ bilhões)

	Financeiras	Empresas de arrendamento mercantil	Empresas de *factoring*
Número de empresas	39	71	717
Total de empréstimos	4,6	11,6	27,4
Total de ativos	5,4	36,8	-
Total de depósitos	2,9	2,5	-
Valor líquido total	1,2	8,3	1,4
Média do total de empréstimos por empresa	0,119	0,163	0,038
Média do total de ativos por empresa	0,139	0,518	-
Média do total de depósitos por empresa	0,076	0,034	-
Média do valor líquido total por empresa	0,030	0,116	0,002

Fonte: Bacen.

4. Os documentos de crédito relativos a cartões de crédito são emitidos por operadoras de cartões de crédito, com atividades comerciais não-bancárias, que são autofinanciadas pela emissão de títulos relativos aos próprios documentos de crédito ou por empréstimos bancários convencionais, para os quais os documentos de crédito funcionam como garantia. No Brasil, os documentos de crédito de cartão de crédito vencem a cada 30 dias e, se não forem pagos até a data do vencimento, de acordo com o contrato, será originado o financiamento obrigatório, em instituições financeiras que oferecem financiamento como uma atividade particular.

5. Dezembro de 2001. As últimas estatísticas relativas a fevereiro de 2003 são de R$ 79 bilhões para o total de crédito ao consumidor.

6. Os números correspondentes são 0,7% e R$ 8,9 bilhões relativos a fevereiro de 2003.

7. Este capítulo contou com a colaboração especial de Mario Guadamillas, do Banco Mundial, e com informações fornecidas pelo professor Ricardo Leal e por uma equipe da Escola de Administração da Coppead, Rio de janeiro.

seção sugere que as leis ineficientes de falência e transações seguras, que dificultam o uso de garantias no Brasil, incentivam formas de financiamento (e.g., *factoring*, arrendamento mercantil, financiamento de negócios) diferentes do crédito direto, que reduz o risco garantindo as amortizações de documentos de crédito, ou mantendo títulos e usando instrumentos jurídicos de auto-execução. Além disso, essas instituições não arcam com muitos dos altos custos de lançamento de bancos, e algumas instituições não-bancárias, como financeiras e empresas de *factoring*, estão mais bem equipadas para lidar com os altos custos operacionais de clientes pequenos. Dessa forma, elas podem desempenhar um papel importante, embora o *factoring* e o financiamento de negócios só forneçam capital de giro e não possam atender às necessidades de investimentos. O arrendamento mercantil poderia contribuir com o financiamento de investimentos, mas quase não é utilizado com esse propósito.

As contribuições desses setores estão abaixo do seu potencial, em parte por sua própria sustentação jurídica estar fragmentada e, às vezes, por ter sua legitimidade questionada. Além disso, do ponto de vista prático, as características distintivas dessas instituições nem sempre estão evidentes nos serviços por elas prestados. Não existe uma lei que regulamente os serviços de *factoring* e o tratamento que eles recebem em litígios civis, às vezes, parece arbitrário. No caso do arrendamento mercantil e do *factoring*, permanece a falta de clareza entre esses tipos de crédito e o crédito bancário normal. Assim, às vezes, conclui-se que arrendamentos mercantis são basicamente semelhantes a empréstimos; além disso, as distinções entre arrendamentos financeiros e operacionais muitas vezes não são claras; no caso do *factoring*, o desconto de faturas ou de cheques pré-datados é considerado equivalente à compra de documentos de crédito. Até que seja estabelecida uma distinção clara relativa a esses novos contratos, será difícil uma expansão desses setores no Brasil.

No entanto, há espaço para um aumento nos serviços que esses setores oferecem para melhorar o acesso a serviços financeiros. As principais descobertas estão resumidas a seguir.

a) Existe uma contribuição real dimensionável do setor de *factoring* para a prestação de serviços a pequenas empresas atualmente que poderia ser fortalecida e legitimada para estender seu alcance.

b) No momento, a distinção entre o *factoring* genuíno e o desconto de faturas ou cheques não é suficientemente clara na prática. A consolidação da estrutura jurídica dispersa do setor de *factoring* poderia contribuir para essa distinção. Um projeto de lei em andamento sobre o *factoring* está pendente no Congresso há anos. Sua aprovação final beneficiaria o setor.

c) A estrutura jurídica também deveria esclarecer as distinções entre o financiamento com garantia total e o financiamento por sistema de equivalência. O financiamento com garantia total, embora não seja proibido, não é reconhecido pela jurisprudência. A falta de garantia em casos de transações fraudulentas de clientes custa caro às empresas de *factoring*.

d) O tratamento fiscal do *factoring* precisa ser investigado. No momento, ele está sujeito a todos os impostos sobre transações financeiras e transações comerciais. Existe um caso pendente no STF para solucionar esse problema.

e) Um acesso mais amplo das empresas de *factoring* ao financiamento, por exemplo, através da emissão de papéis de curto prazo ou debêntures, como ocorre em outros lugares, poderia ser considerado. Esse acesso poderia ser facilitado se o projeto de lei em andamento fosse aprovado.

f) Por fim, o *factoring* internacional poderia ser facilitado pelo relaxamento de algumas restrições à manutenção de contas em moedas estrangeiras.

g) No momento, o *arrendamento mercantil* é uma atividade acessível principalmente às grandes empresas, para as quais a obsolescência de equipamento e/ou a contratação de manutenção para o arrendamento operacional torna essa atividade uma opção atraente para o financiamento de investimentos. No caso de pessoas físicas, o arrendamento mercantil tem sido amplamente usado pelos consumidores de maior renda, em especial, na aquisição de veículos. O arrendamento mercantil está bem acima do alcance dos segmentos de consumidores de menor renda ou de pequenas empresas, portanto tem importância imediata limitada em termos de expansão de acesso.

h) A estrutura jurídica do arrendamento mercantil é fragmentária e, em vários casos, esse tipo de arrendamento é enquadrado no Código Civil. Até meados de 2003, uma lei dedicada ao arrendamento mercantil estava sendo preparada para submissão ao Congresso. Essa lei será importante para esclarecer a estrutura de operações de arrendamento mercantil.

i) O setor de arrendamento mercantil flutuou nitidamente no Brasil na década passada. A arbitragem reguladora no sistema tributário influenciou consideravelmente o desenvolvimento desse setor e contribuiu com o seu rápido crescimento, em especial com o arrendamento para a aquisição de veículos por consumidores, no final da década de 1990. Outras alterações no sistema tributário e o impacto da desvalorização nos empréstimos indexados ao dólar, além do ativismo jurídico, que tendia a proteger o arrendatário, levaram à retração do setor e ao abandono do arrendamento mercantil para pessoas físicas por parte dos arrendadores.

j) O crescimento relativamente lento do arrendamento mercantil de maquinaria e equipamentos também foi atribuído à disponibilidade de fontes alternativas de financiamento (como as linhas de crédito da Finame do BNDES), que têm um prazo mais longo (três a cinco anos).

k) O arrendamento mercantil oferece vantagens fiscais ao arrendador como conseqüência de dispositivos para a depreciação acelerada de ativos arrendados em torno de 30% a.a. O arrendamento mercantil também oferece possíveis vantagens fiscais para o arrendatário devido à baixa contábil de pagamentos periódicos em relação à renda. Entretanto, as pequenas empresas talvez não consigam aproveitar essa vantagem sem usarem formas fiscais mais complexas para receitas atuais ("lucro real"), que permitem deduções por item, em vez de formas fiscais simplificadas com base nas deduções padronizadas e nas receitas estimadas ("lucro presumido").

l) O regime tributário para o arrendamento mercantil também era ainda mais complicado pelo tratamento do valor residual. Quando esse valor é baixo, o arrendamento mercantil às vezes não era reconhecido como tal, sendo tratado como um empréstimo. O setor buscou um esclarecimento jurídico e, em 2003, o STJ esclareceu o uso do valor residual em contratos de arrendamento mercantil, para incluir todos os pagamentos, independentemente do tempo de tal pagamento durante a vida útil do contrato. Isso influenciará consideravelmente a atração que esse setor poderá readquirir.

m) O arrendamento mercantil tem uma vantagem contábil no Brasil, pois os arrendamentos financeiros são contabilizados como arrendamentos operacionais, permitindo a aquisição de bens de capital sem a elevação da taxa de ajuste (endividamento). No entanto, esse tratamento contábil não é ortodoxo.

n) Em síntese, é necessária uma revisão da estrutura contábil do setor de arrendamento mercantil para: (*i*) diferenciar claramente empréstimos de arrendamentos, bem como arrendamentos financeiros de arrendamentos operacionais; (*ii*) examinar a possibilidade de permitir baixas contábeis em relação à renda para pequenas empresas; e (*iii*) harmonizar a metodologia contábil com a prática internacional.

o) As parcerias entre os intermediários financeiros e as empresas comerciais poderiam constituir uma alternativa viável para promover o arrendamento operacional para pequenas empresas. Esse arrendamento poderia ser promovido por uma concorrência maior entre os segmentos do setor, que poderiam ser os arrendatários.

p) As *financeiras* são uma alternativa importante para o crédito ao consumidor de níveis de renda média e baixa, por oferecerem ao consumidor a vantagem de um acesso mais fácil do que a contas bancárias.

q) Para as instituições financeiras, elas oferecem uma grande oportunidade para a diferenciação de produtos, bem como fundos de custo menor (já que não há exigências de reserva).

r) O acesso ao financiamento é difícil para as financeiras que operam independentemente, por serem elas instituições que não estão autorizadas a receber depósitos do público. No entanto, os serviços prestados por essas empresas, em sua maioria, poderiam ser oferecidos por bancos múltiplos.

4.2 *FACTORING*

4.2.1 *Factoring* no Brasil — Evolução e Desenvolvimento

O *factoring* é uma atividade de serviço que inclui um trabalho de consultoria constante sobre crédito, risco, contabilidade, inventário e gerenciamento de capital de giro, junto com a aquisição irrevogável de direitos de crédito, na forma de documentos de crédito, originários da venda de bens ou serviços, com um vencimento típico de 30 a 60 dias. A empresa de *factoring* assume o risco de insolvência associado a esses direitos de crédito.[8] O *factoring* deve basear-se em vendas comerciais e é regido pelo Código Civil Brasileiro.[9] Ele só pode ser utilizado por "pessoas jurídicas" ou empresas, e não por pessoas físicas. Os bens imóveis, como ocorre na prática internacional, também estão excluídos. Os documentos de crédito mais comuns são as duplicatas, que respondem por cerca de 90% de todos os documentos de crédito de *factoring* (Tabela 4.3). Os outros documentos são as letras de câmbio, os conhecimentos de embarque, as garantias, as notas promissórias, os cheques e os cheques pré-datados (que só podem ser usados se originados de vendas mercantis).

Estima-se que existam no Brasil 720 empresas de *factoring* conhecidas, que oferecem serviços a mais de 65 mil PMEs (final de 2001).[10] Entre essas empresas,

---

8. O *factoring*, como definido no Brasil, está de acordo com a prática internacional. O Brasil, com outros 53 países, aceitou a definição adotada pela Ottawa Diplomatic Convention on International Factoring (Convenção Diplomática de Ottawa sobre o *Factoring* Internacional) de maio de 1988, organizada pelo Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (Unidroit). A definição foi formalmente adotada no Brasil no Artigo 28, da Lei 8.981/95, ratificada pela Resolução 2.144/95 do CMN e pelo Artigo 58, da Lei 9.532/97.

9. Os Artigos 286 a 298 do Novo Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002) constituem legislação complementar. A prestação de serviços ligada a um contrato de *factoring* é regida pelo Artigo 594 do Novo Código Civil.

10. Essas empresas estão associadas à Anfac. Como o *factoring* é considerado uma atividade não-financeira, os dados sobre as empresas de *factoring* não são obtidos rapidamente de instituições como o Bacen, que mantém dados sobre todas as instituições financeiras. A Anfac presta um serviço valioso por atrair atenções para o setor e suas causas.

TABELA 4.3
BRASIL: EMPRESAS DE *FACTORING* EM ALGUNS ESTADOS E REGIÕES — 2001

	Resumo de estatísticas							Relações importantes				
	Números	Valor líquido (R$ milhões)	Carteira de investimentos (R$ milhões)	Inadimplência (%)	Emprego (n)	Clientes (n)	Média de funcionários/ empresa de *factoring*	Média de empresas cliente/ empresa de *factoring*	Média de carteira de investimentos/ empresa de arrendamento mercantil	Média de valor líquido/ empresa de *factoring*	Média de carteira de investimentos/ funcionário	Média de empresas cliente/ funcionário
São Paulo	255	908	18.597	3,0	2.190	18.050	9	71	72,9	3,56	8,49	8,2
Rio Grande do Sul	74	203	2.598	3,2	670	8.100	9	109	35,1	2,74	3,88	12,1
Rio de Janeiro	79	56	1.472	3,7	605	4.850	8	61	18,6	0,71	2,43	8,0
Ceará/Piauí/ Maranhão	38	23	577	4,1	310	4.750	8	125	15,2	0,61	1,86	15,3
Total de todos os estados	717	1.406	27.397	3,8	6.186	66.070	9	92	38,2	1,96	4,43	10,7

Fontes: Estimativas com base nos dados da Anfac e Tabela A.4.5 do Apêndice.

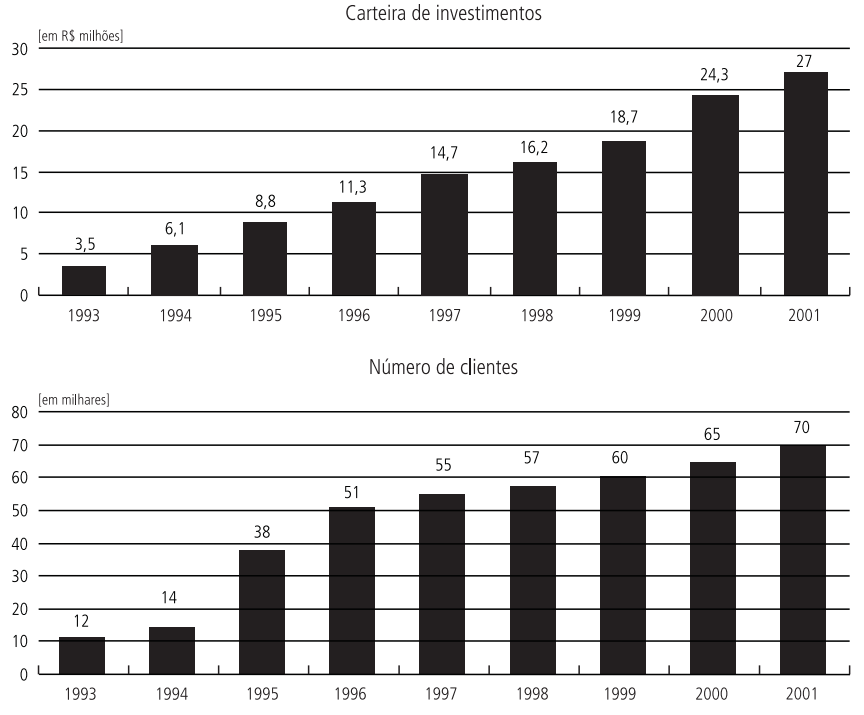
80% pertencem ao setor industrial com um faturamento mensal de cerca de US$1 bilhão. As empresas brasileiras obtiveram cerca de R$ 27 bilhões (US$ 10 bilhões) de direitos de credores, resultante das vendas mercantis, que representaram 6% de todas as fontes internas de financiamento em 2001. Esse valor constitui um aumento expressivo de cerca de 50% em relação a 1998 (R$ 19 bilhões; US$ 7 bilhões). As empresas de *factoring* tinham cerca de 6 mil funcionários, e estima-se que fornecessem 710 mil oportunidades de empregos indiretos. *Portanto, o factoring é um setor dimensionável no Brasil e uma fonte importante de financiamento para várias empresas*.

As empresas de *factoring* brasileiras estão localizadas, principalmente, no Sudeste (51%), no Sul (21%) e no Nordeste (17%), 250 delas apenas no Estado de São Paulo (Tabela A.4.5 do Apêndice). Como mostrado na Tabela 4.3, as empresas de *factoring* tendem a contratar um máximo de oito a 10 funcionários, em qualquer parte do país, mas a carteira de investimentos média sob a responsabilidade de cada funcionário tende a ser muito maior em São Paulo (cerca de R$ 8,5 milhões) do que a média nacional (R$ 4,4 milhões), enquanto os estados do Piauí, Maranhão e Ceará apresentam taxas em torno de R$ 1,9 milhão por funcionário. No entanto, em relação ao número médio de empresas por empregado, a relação é inversa; nas empresas de *factoring* de São Paulo, um funcionário é responsável por oito empresas, enquanto, no Nordeste, cada funcionário é responsável por uma média de 15 empresas (ou 71 empresas por empresa de *factoring* em São Paulo em comparação com 125 no Nordeste). Esses números revelam que as empresas de *factoring* do Nordeste têm clientes bem menores. Em termos nacionais, após uma consolidação, surgiram dois grandes grupos de empresas de *factoring*: as grandes empresas associadas a conglomerados e as pequenas empresas independentes especializadas em financiar contas menores e atender a clientes menores.[11]

As empresas de *factoring* atendem a um amplo espectro de setores (Gráficos 4.2 e 4.3). O setor industrial é responsável por 65% da atividade total, o setor comercial, por 20% e o setor de serviços, por 15%. A taxa total de inadimplência de documentos de crédito é estimada em cerca de 3,8%, embora esse número possa ser maior, pois as empresas usam técnicas de recuperação de crédito, como descontos, para receber, pelo menos em parte, créditos vencidos, que talvez não sejam declarados como inadimplentes.

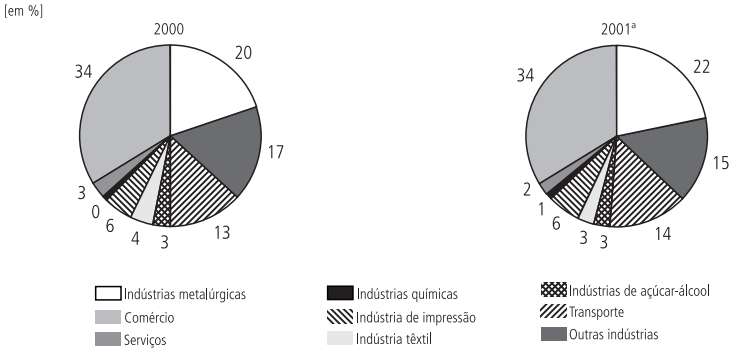
11. A Anfac identifica três grupos de membros de empresas de *factoring* de acordo com o faturamento: abaixo de R$1 milhão (30%), entre R$ 1 milhão e R$ 5 milhões (60%), e acima de R$ 5 milhões (10% de todos os membros).

GRÁFICO 4.2
EVOLUÇÃO DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS DE EMPRESAS DE *FACTORING* ASSOCIADAS À ANFAC — 1993-2001



Fonte: Anfac.

GRÁFICO 4.3
EMPRESAS DE *FACTORING*: CARTEIRA DE INVESTIMENTOS POR SETOR — 2000-2001



Fonte: Anfac.

ª Preliminar.

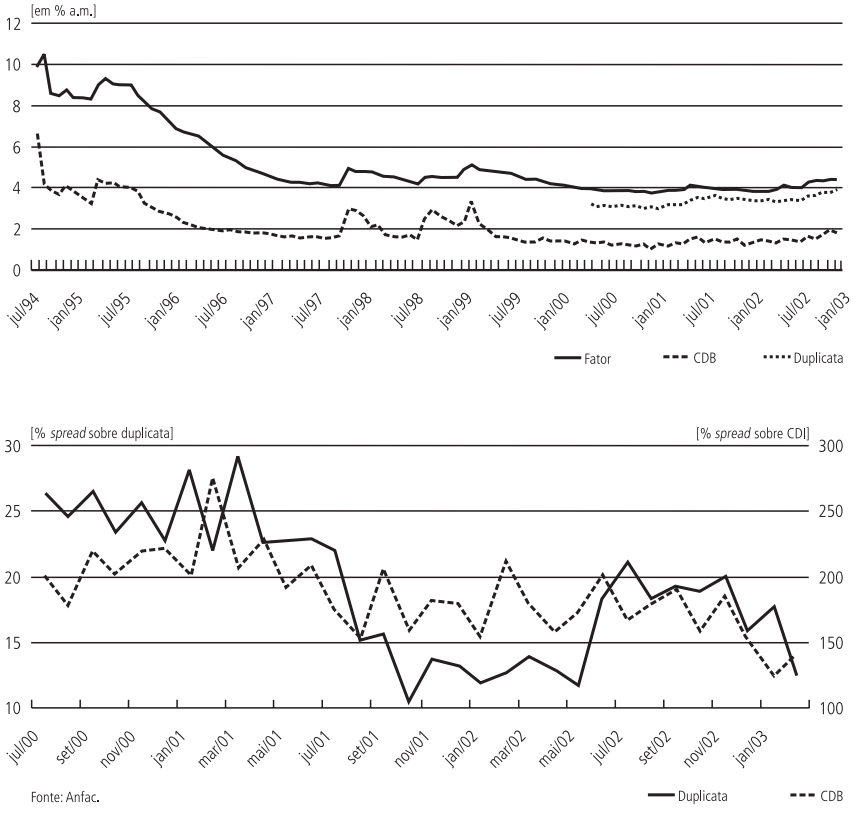
Precificação — taxas de juros e fator de compra

O custo de uma operação de *factoring* tem dois componentes: uma taxa de prestação de serviços e o preço, conhecido como "fator de compra", para a aquisição de documentos de crédito. A taxa de prestação de serviços é fixada *ad valorem*. Existe uma diferença conceitual importante entre as taxas de juros e os fatores de compra, embora esses dois componentes estejam associados. Os juros são a remuneração do capital pelo período durante o qual ele é usado em uma operação de crédito. O fator de compra é o preço pago pela venda de um direito de crédito. As empresas de *factoring* usam como base o "fator Anfac" para estabelecer o preço de serviços de *factoring* no Brasil. O fator é publicado diariamente e varia de acordo com as taxas do mercado financeiro ou do Certificado de Depósito Bancário (CDB). Os componentes do "fator Anfac" são: os custos oportunistas dos recursos, avaliados em termos da taxa de CDB, os custos operacionais, os impostos e os lucros esperados. O fator de compra varia com as condições do setor e com o valor do crédito do cliente. Como exemplo, o fator de compra era equivalente a mais do dobro da taxa interbancária de empréstimo em fevereiro de 2003, de 4,4% a.m. (equivalente a 67,7% a.a.), em comparação com a taxa de juros do CDB existente de 1,83% (equivalente a 25,7% a.a.).[12] Como esperado, essa taxa também era mais alta que a taxa bancária média de desconto de duplicatas, de 58,5% a.a. no mesmo período. As empresas de *factoring*, contudo, mostram que essa taxa é eficaz e final, enquanto as taxas de juros reais dos bancos são mais altas porque a elas são acrescidas outras tarifas bancárias, como, por exemplo, uma taxa para emissão de crédito, um preço para os recebíveis, custos indiretos, retenção de uma percentagem do valor do empréstimo, vendas de produtos etc. No entanto, vários clientes que dependem desse fator talvez não consigam obter taxas menores por meio de descontos bancários ou de algum outro financiamento formal.

Como mostrado no Gráfico 4.4, o *spread* entre o fator de compra e a taxa bancária de desconto de duplicatas apresentou uma certa tendência de queda durante o período, de meados de 2000 a meados de 2002, embora tenha ocorrido uma flutuação nessa tendência durante o ano passado. O *spread* relativo ao CDB apresentou uma queda mais consistente. Os dois sugerem um aumento da concorrência no setor de *factoring*.

12. A taxa do DI é a taxa interbancária do mercado financeiro de curto prazo.

GRÁFICO 4.4
BRASIL: EVOLUÇÃO DO "FATOR DE COMPRA", TAXAS DE JUROS E *SPREADS* — JULHO DE 1994 A FEVEREIRO DE 2003



Fonte: Anfac.

Factoring versus serviços bancários — contraste e complementaridade

As atividades de *factoring* diferem em vários aspectos da oferta de crédito bancário. Em geral, as empresas de *factoring* prestam vários serviços aos clientes, e as formas de *factoring* podem variar dos serviços mais básicos aos mais complexos. No *factoring* convencional, o cliente mercantil recebe um pagamento em dinheiro por um preço com desconto pela venda de direitos de crédito à empresa de *factoring*. No *factoring* fiduciário, a empresa de *factoring* presta o serviço adicional de gerenciamento do fluxo de caixa do cliente. Existem também formas mais sofisticadas, como o *factoring* de matéria-prima/insumos, em que a empresa de *factoring* garante a compra do produto para o fornecedor, com primeiro direito de reivindicação do cliente-mercantil. As empresas de *factoring* gerenciam o próprio risco de crédito através de serviços tradicionais de informações de crédito disponíveis no Brasil, complementando a análise de crédito tradicional com o contato pessoal com os vendedores para conhecer as

práticas da empresa, como o cumprimento de prazos e a qualidade dos produtos, e o seu mercado.[13] O agente comercial também precisa verificar a autenticidade da documentação diretamente com o comprador para garantir que as vendas sejam legítimas e proteger-se contra documentações comerciais falsas.

Assim, os agentes comerciais desempenham um papel importante para as PMEs, não apenas como compradores de documentos de crédito, mas como auxiliares em decisões estratégicas e fornecedores de conhecimento contábil e de *marketing*, bem como de conhecimento de gerenciamento de inventário e fluxo de caixa. A empresa de *factoring* e o agente comercial mantêm uma relação de estreita interdependência de interesses — portanto, existem objetivos compatíveis de incentivo que ajudam a superar problemas de assimetrias de informações que as PMEs encontram em bancos. Os agentes comerciais atuam de maneira bem próxima aos clientes, pois assumem riscos de crédito importantes e precisam de informações de crédito eficientes sobre os clientes do comerciante.

DUPLICATAS

As duplicatas são uma forma genuinamente brasileira de documento de crédito, criadas para atender às necessidades do Artigo 219 do antigo Código Comercial, de acordo com o qual "em vendas comerciais, o vendedor é obrigado a apresentar ao comprador a fatura e a duplicata, um documento para o vendedor e o outro para o comprador. Se não for apresentada uma fatura, a venda será considerada uma operação à vista (*Artigo 137*)".

A conseqüente criação da duplicata como um instrumento de crédito comercial surgiu do corpo de regulamentações de implementação desse dispositivo (a Lei 187/36 concedeu à duplicata o *status* de título de crédito; a Lei 5.474/68, que regulamenta as vendas comerciais, fez alterações para permitir a circulação desse título). As duplicatas são emitidas pelos vendedores para os compradores e são o único instrumento de crédito que pode ser usado por vendedores para registrar a venda comercial de produtos e serviços. Portanto, elas são consideradas *instrumentos de crédito causais* pois só podem ser emitidas para representar a venda comercial de produtos e serviços.

Desde que assinada adequadamente pelas duas partes, uma duplicata é, em princípio, um instrumento de crédito "auto-executável" (ver Parte 6.) Os credores não precisam entrar com um processo de reconhecimento e podem entrar diretamente com um processo de execução após registrar um protesto de não-pagamento junto a um tabelião.

13. Abordado na Parte 6.

Na compra de documentos de crédito, geralmente não são exigidas garantias. O agente comercial que compra o documento de crédito do comerciante faz uma avaliação de crédito antecipada e assume todos os riscos de não-pagamento. *As empresas de* factoring *que compram documentos de crédito não têm os mesmos direitos que os bancos. Os vendedores transferem o risco do crédito a agentes comerciais que compram os documentos de crédito. Os bancos, por outro lado, podem cobrar do vendedor quando o comprador não paga, pois emprestam aos vendedores e usam os documentos de crédito como garantia*. A única exceção ocorre quando o comprador não paga porque o contrato não foi cumprido ou porque os documentos de crédito são falsos.[14] Uma operação de *factoring* é, portanto, diferente de uma operação de crédito e, por lei, as empresas de *factoring* não podem realizar operações exclusivas de intermediários financeiros.[15] Como conseqüência, os agentes comerciais, em geral, conhecem intimamente a empresa do cliente e esforçam-se por obter avaliações mais detalhadas dos riscos do crédito do que os bancos.

As empresas de *factoring* normalmente não podem receber recursos de terceiros: elas precisam operar com os próprios recursos. Assim, por exemplo, essas empresas não podem exigir depósitos ou emitir letras de câmbio. Tais empresas chamam a atenção para o fato de que, em outros países, a emissão de papéis comerciais ou de debêntures foi admitida com mais rapidez.

As empresas de *factoring* desempenham um papel importante no fornecimento e no uso de informações de crédito, como usuário e fornecedor dessas informações. Normalmente, essas empresas usam os sistemas de informações de crédito negativo do Serviço de Compras Internacionais (SCI) e da Centralização de Serviços dos Bancos (Serasa) (abordado na Parte 6). Elas são usuárias e fornecedoras de informações. Até maio de 2003, a Anfac, junto com a Serasa e a Equifax, tinha um projeto ambicioso de criação de um banco de dados de informações sobre os riscos dos membros para abranger as 70 mil empresas de *factoring*.

Como resultado dessas diferenças, a empresa de *factoring* tem diversas vantagens sobre o financiamento de empréstimos bancários (Tabela 4.4). Primeiro, é possível obter financiamento com mais rapidez. Segundo, para o credor, a exposição limita-se ao montante das faturas emitidas para o vendedor, e o valor do crédito do vendedor não é tão importante. Terceiro, isso permite que empresas

14. Quando o comprador não paga, o agente comercial pode registrar uma declaração de inadimplência em um tabelião, denominada protesto, que serve como prova da existência do débito. Portanto não é necessária uma ação de reconhecimento, e o débito é auto-executável (ver Parte 6).

15. As Leis 4.595/64, a principal lei relacionada a instituições financeiras no Brasil (Artigos 17 e 18), e 7.492/86 definem as operações de intermediários financeiros que não podem ser realizadas por empresas de *factoring*, incluindo descontos bancários ou pagamento/recebimento de juros.

TABELA 4.4
DIFERENÇAS ENTRE INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA E *FACTORING*

Intermediação financeira	*Factoring*
Operações de crédito.	Não existem operações de crédito, mas a compra de direitos de crédito (documentos de crédito).
Obtém fundos do público para investir em operações de crédito por meio de intermediação financeira.	Opera somente com recursos que não tenham sido coletados do público em geral. Não há intermediação financeira.
A remuneração consiste em taxas de juros pelo uso do capital durante um período.	A remuneração não envolve uma taxa de juros ou de desconto, mas o pagamento de um preço pela venda de serviços e pela compra de direitos de crédito.
Precisa de autorização do Bacen (Lei 4.595/64) para operar.	Não é um intermediário financeiro. Uma atividade comercial que opera apenas com pessoas jurídicas. Não requer autorização do Bacen.
Opera com pessoas físicas e jurídicas.	Opera somente com pessoas jurídicas ou entidades consideradas econômicas do ponto de vista jurídico.
Os lucros são gerados por meio de um *spread* entre o financiamento e as taxas de juros de crédito.	O preço inclui todos os itens de custo (taxa de juros do mercado, custos operacionais, impostos) e o lucro e os riscos esperados.

com dificuldades jurídicas obtenham empréstimos de agentes comerciais, pois a empresa de *factoring* depende do valor do crédito dos clientes do vendedor. Por outro lado, os bancos não são incentivados a emprestar a empresas em dificuldades financeiras, pois isso poderia implicar uma classificação de risco mais alta do empréstimo e maiores exigências de capital. De acordo com a atual lei de falências, ao contrário de *factoring*, os bancos não tiveram permissão para operar com empresas em recebíveis. Quarto, está claro que a empresa de *factoring* cobrará taxas de juros consideravelmente mais altas do que os empréstimos bancários, mas é possível explicar essa situação pela natureza composta dos serviços prestados, pela necessidade de um exame e um conhecimento maiores do cliente, e por fontes de financiamento limitadas disponíveis para o agente comercial, que depende em grande parte de recursos internos.

Devido às altas taxas de juros embutidas, as empresas de *factoring* no Brasil são vulneráveis a *desafios jurídicos*, em função dos dispositivos da Lei de Usura. Esse desafio à legalidade dessas empresas serve para elevar ainda mais seus custos de prestação de serviços e a compra de recebíveis. Tecnicamente, até janeiro de 2002, as taxas de juros estavam limitadas a 12% a.a. (de acordo com a Lei de Usura brasileira de 1933). Apesar de não remover um limite nas taxas de juros, o novo Código Civil

as limita até as tarifas cobradas por serviços em papéis do Tesouro vencidos.[16] Embora várias entidades que fazem parte do sistema financeiro nacional tenham conseguido uma isenção das restrições dessa lei, por ser considerada uma atividade comercial, o *factoring* não se encontra no território seguro de outros fornecedores de crédito. As empresas de *factoring* alegam que não cobram juros, pois a aquisição de documentos de crédito constitui uma venda direta. No entanto, é possível calcular facilmente o "fator" embutido ou a taxa de juros equivalente. Assim, os agentes comerciais são constantemente sujeitos a litígios no sistema judiciário, devido à cobrança de taxas de juros exorbitantes. Isso também pode explicar o tamanho reduzido das empresas de *factoring* brasileiras em comparação com empresas internacionais. As mais de 700 empresas de *factoring* brasileiras estão à frente até mesmo dos Estados Unidos em números, onde existem menos de 300 entidades. No entanto, as empresas americanas têm um valor total de carteira de investimentos cerca de dez vezes maior do que as brasileiras (Tabela A.4.7 do Apêndice).

Esses desafios à legitimidade do *factoring* são conseqüência de *atividades ilícitas* suspeitas de algumas empresas, que, sabe-se, prestam especialmente serviços fora do próprio escopo jurídico, por exemplo, a exigência de depósitos ou o fornecimento de empréstimos. Um dos principais objetivos da Anfac, é separar o *factoring* de outras atividades, às vezes ilegais, de intermediação financeira, sem a aprovação necessária do Bacen, ou da concessão de empréstimos a taxas de juros exorbitantes sob o nome de *factoring*. A Anfac aprovou um modelo de contrato de *factoring* a ser usado por seus associados, publicou um Código de Ética e Auto-Regulação, aprovou um conjunto de Regulamentos Gerais das Operações de *Factoring*[17] e firmou, em 1999, um Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. O acordo tem três objetivos básicos: reconhecer e preservar o *factoring* como uma forma de apoio a atividades produtivas; proteger as empresas associadas por meio de um certificado de "qualificação e qualidade"; e estabelecer um sistema de cooperação técnica com a administração pública federal para evitar o surgimento de atividades ilegais sob a denominação de *factoring*. A Anfac vem requerendo enfaticamente uma lei específica de *factoring* para ajudar a eliminar atividades ilícitas e proteger seus membros.

16. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

17. Esses regulamentos oferecem apoio jurídico, padronizam e consolidam a terminologia usada pelo setor, e obrigam os membros e seus associados a aderir aos princípios declarados no Código de Ética e Auto-Regulamentação.

Factoring e comparações internacionais

O *factoring* internacional não foi desenvolvido no Brasil, especialmente em relação ao tamanho considerável do setor de *factoring* interno (Tabela 4.5). *O obstáculo mais significativo para o desenvolvimento do* factoring *internacional é o fato de não ser permitido a empresas de* factoring *no Brasil a manutenção de contas em moedas estrangeiras*. Portanto, elas não podem fazer adiantamentos ao exportador na moeda de suas faturas, o que apresenta risco de taxa de câmbio. Assim, seria difícil atender a comunidade de exportação sem envolver os bancos comerciais. Se as condições para o *factoring* internacional fossem facilitadas, as empresas de exportação poderiam reduzir os próprios riscos. A Itália e o Reino Unido usam o *factoring* em grande escala para envolver as PMEs na atividade de exportação. Na América Latina, países como o México começaram a envolver-se no *factoring* internacional. No Brasil, pelo contrário, as exportações são realizadas por grandes empresas com mais acesso a serviços financeiros de intermediários financeiros convencionais.

TABELA 4.5
BRASIL E OUTROS PAÍSES: COMPARAÇÃO DO FATURAMENTO DO *FACTORING* — 2000
[em milhões de euros]

	Número de empresas	Nacional	Internacional	Total
Total da Europa	435	378.705	35.678	414.383
Dos quais				
França	39	48.250	4.200	52.450
Alemanha	15	18.660	4.823	23.483
Itália	45	105.000	5.000	110.000
Espanha	19	18.870	630	19.500
Reino Unido	70	117.700	6.070	123.770
Total das Américas	1.114	139.671	4.578	144.249
Dos quais				
Argentina	5	1.700	15	1.715
Brasil	703	12.000	12	12.012
Chile	25	2.525	125	2.650
México	13	4.970	60	5.030
Estados Unidos	293	116.000	4.000	120.000
Total mundial	1.689	596.729	44.843	641.572

Fonte: Factors Chain International (2001) (Tabela A.4.7 do Apêndice).

Até 2002 eram realizadas operações de *factoring* em mais de 50 países com um valor total estimado no mundo inteiro maior que US$ 640 bilhões. Estimava-se que cerca de 90% da receita foram provenientes de taxas de prestação de serviços e apenas 10% da compra de documentos de crédito. O crescimento recente e importante do *factoring* é causado, em parte, pelo aumento da concorrência entre os comerciantes que desejam oferecer condições de pagamento melhores aos clientes sem aumentar as próprias necessidades de capital de giro. Essa é uma forma de introduzir produtos em mercados internacionais que, de outra forma, implicariam um alto risco de crédito.

4.2.2 Regime de *Factoring* do Brasil: Regulamentação, Supervisão e Tratamento Fiscal

As leis brasileiras fornecem uma estrutura para o *factoring*, embora ela seja fragmentada e, às vezes, não seja clara. Se o *factoring* é uma atividade financeira ou comercial, é uma questão que só foi esclarecida em 1988 pela Circular 1.359/88, que reconhecia claramente o *factoring* como uma atividade comercial a ser regulamentada por lei comercial.[18] As características específicas do *factoring* exigem uma estrutura jurídica clara, mas, no momento, essa estrutura está dispersa e incompleta. *Um projeto de lei (230/95), que busca esclarecer a estrutura operacional e jurídica do* factoring*, espera aprovação no Congresso há muito tempo*.[19] A lei foi aprovada por uma comissão do Senado em dezembro de 2002. No entanto, após a renovação do Congresso em 2003, foram propostas várias emendas que ainda se encontram em debate. A perspectiva de votação suplementar necessária no Senado para aprová-la não está definida.

18. Uma regulamentação anterior, Circular 703/82, havia gerado uma certa confusão ao declarar que a atividade de *factoring* tinha características semelhantes às dos intermediários financeiros sujeitos à autorização do Bacen. No entanto, essa confusão foi esclarecida em 1988. As leis e regulamentações posteriores (Lei 8.981/95, ratificada pelas Leis 9.249/95, 9.430/96 e 9.532/97, Resolução do CMN 2.144/95 e Ato Declaratório 51/94 da SRF), endossam a posição de que as atividades de *factoring* são reguladas por lei comercial.

19. Apresentada pelo senador José Fogaça. Em julho de 1995, ela foi aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado e passada para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, onde se encontra no momento. Em paralelo, a Câmara debate oito projetos de lei direta ou indiretamente relacionados ao *factoring*. Em novembro de 2001, a Comissão de Economia da Câmara dos Deputados aprovou outro projeto de lei relativo ao *factoring*, apresentado pelo deputado Emerson Kapaz. Esse projeto de lei espera a aprovação da CCJ da Câmara dos Deputados. Os dois projetos, no Senado e na Câmara, são muito semelhantes, embora o projeto apresentado à Câmara tenha sofrido uma atualização mais recente.

UMA ESTRUTURA DE CONTROLE DE ATIVIDADE DE *FACTORING*?

Uma acusação freqüente contra as empresas de *factoring* é que elas desempenham funções de intermediação financeira sem autorização. A lei que rege os crimes financeiros (Lei 7.492/86, *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional*) considera criminosas as ações nas quais uma instituição age como um intermediário financeiro sem a autorização do Bacen. A Lei 4.595/64, a principal lei de instituições financeiras, também oferece proteção contra essas ações. Apesar disso, existem "falsas" empresas de *factoring* que oferecem, de maneira ilegal, remuneração por meio de depósitos feitos e por emissão de títulos. Algumas empresas de *factoring* oferecem um conjunto de serviços que inclui empréstimos e *factoring*, dificultando a separação de atividades legítimas de atividades suspeitas.

Outra acusação contra as empresas de *factoring* é que algumas oferecem empréstimos a taxas de juros "abusivas" ou extorquem taxas injustas de clientes. Essas acusações baseiam-se principalmente na antiga Lei de Agiotagem do Brasil, que limitava as taxas de juros reais a 12% a.a. e à qual as instituições financeiras não estão sujeitas. No entanto, a defesa contra essas acusações feitas a empresas de *factoring*, consideradas empresas não-financeiras, que dependem da compra de documentos de crédito, e não da cobrança de juros, às vezes, é questionada. A Medida Provisória (MP) 1.820/99 (promulgada novamente como MP 2.172/2001) reforçou o impedimento de cobranças de taxas de juros excessivas. Não está claro até que ponto essas atividades são realmente ilícitas ou extorsivas. Algumas empresas de *factoring* estão tentando converter-se em SCMs (ver Parte 2) para evitar acusações de atividades de empréstimo ilícitas e para obter proteção contra acusações de agiotagem.

A estrutura de fiscalização de empresas de *factoring*, como empresas comerciais, é limitada. Infelizmente, essa situação foi usada por algumas empresas para realizar atividades de intermediação financeira sob o nome de *factoring*. O Projeto de Lei 230/95, além de tentar estabelecer uma estrutura jurídica específica para o *factoring*, apóia a criação de uma agência reguladora com poderes limitados. A Anfac também firmou um Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que fornecerá um certificado de qualificação e qualidade às empresas de *factoring* afiliadas à Anfac que se sujeitem a esse acordo.

Na prática, não existe uma distinção clara nas leis de *factoring* no Brasil entre o financiamento por sistema de equivalência e o financiamento com garantia total (financiamento de documentos de crédito). No Brasil, o financiamento com garantia total é realizado por meio de uma cláusula *pro solvendo*[20] em contratos de

20. Quando a operação é realizada com recursos da empresa mercantil, ela é considerada *pro soluto.*

factoring, que permite a recompra de documentos de crédito pelo comerciante em caso de insolvência do devedor. Em 1989, após sete anos de atividade de *factoring* no Brasil, o contrato de *factoring* ("contrato de fomento mercantil") evoluiu de uma cessão de crédito para um contrato comercial que, contudo, incluía algumas cláusulas restritivas que afetavam o financiamento com garantia total. Esse contrato pode ser alterado voluntariamente pelas partes interessadas se todos os pré-requisitos legais forem cumpridos. Considerou-se, em uma apelação ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (um comitê de alto nível para todas as questões do setor financeiro), que não existe uma regulamentação na estrutura jurídica brasileira que proíba a cláusula *pro solvendo*.[21]

Regime tributário

Até que ponto o regime tributário para empresas de *factoring* e bancos difere? Essa distinção apresenta vantagens ou desvantagens para essas empresas?[22] Primeiro, as empresas de *factoring*, diferentemente dos bancos, não pagam juros pois existem restrições contra o acesso delas a fundos de terceiros no mercado. Portanto, elas *não podem deduzir da própria renda custos com juros e são mais afetadas por impostos*. Essa carga tributária é transferida para os clientes como custos adicionais de serviços de *factoring*. Segundo, como elas realizam transações comerciais para comprar documentos de crédito, é necessário emitir a notificação de imposto, a fatura e a *duplicata* (direito de crédito) associadas a essas vendas. *A transação comercial está sujeita ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS)*. A Lei 5.474/68 (Artigo 20) permite aos prestadores de serviços emitirem faturas e *duplicatas* que representem seus direitos. Em seguida, o prestador de serviços está sujeito ao Imposto sobre Serviços (ISS), coletado localmente, com uma taxa que varia de 0,7% a 5% dependendo do local. Às vezes, é solicitado que as empresas de *factoring* recolham o ISS sobre a receita total (prestação de serviços e receitas provenientes de compra de documentos de crédito). A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) não considera a natureza dual das atividades de *factoring* e a base para a cobrança do imposto inclui a receita de prestação de serviços e a receita de compra de documentos de crédito.[23] Até recentemente, o PIS e a Cofins também

21. Alguns países, como a Itália e a Espanha, introduziram o conceito de "solidariedade passiva", que permite o financiamento com garantia total, reduzindo, assim, os riscos enfrentados pelas empresas de *factoring*.

22. Uma discussão dos vários impostos sobre a intermediação financeira encontra-se disponível na documentação do Segundo Empréstimo Programático de Ajuste do Setor Financeiro do Brasil.

23. No entanto, a maioria das entidades locais aceita o princípio de que o imposto deve ser cobrado apenas sobre a receita de prestação de serviços, e não sobre a receita de compra de documentos de crédito.

eram impostos em cascata, isto é, com dupla tributação implícita, embora as modificações legislativas recentes de 2002 e 2003 tenham aliviado parcialmente esse problema.[24]

Terceiro, os agentes comerciais são taxados exatamente da mesma forma que os bancos em termos de impostos sobre transação comercial. O IOF de transações financeiras, instituído pela Lei 9.532/97 para operações de crédito de intermediários financeiros, inclui as empresas de *factoring* no seu escopo (Artigo 58), embora essas empresas não sejam intermediários financeiros. Além disso, os agentes comerciais reivindicam isenção do IOF. *Por outro lado, as cessões de créditos entre intermediários financeiros, ou entre intermediários financeiros e empresas de arrendamento mercantil, não estão sujeitas ao IOF* (Decreto 2.219/97, Artigo 8º, VII), *e os agentes financeiros não são beneficiados por essa isenção*. Essa situação parece contrariar os princípios de igualdade de tratamento fiscal.

4.2.3 *Factoring* — Resumo e Principais Problemas

O factoring *é uma alternativa importante ao setor bancário para o financiamento de PMEs*. Em função das dificuldades de penetração no sistema bancário formal, as empresas de *factoring* descobriram um nicho de mercado importante. No momento, essas empresas são uma fonte importante, se não a principal, de financiamento de PMEs. As empresas de *factoring* operam em uma escala bem menor que os bancos, em estreita associação com o credor. Portanto, elas são capazes de avaliar um risco de crédito com base em um relacionamento de trabalho diário, em vez de utilizar demonstrativos financeiros.

As leis ineficientes de falência e transações seguras geram dificuldades de uso de garantias no Brasil e criam incentivos especiais para formas de financiamento como o factoring. Em geral, as empresas recebem financiamento condicionado aos respectivos fluxos de caixa futuros esperados. As contas a receber já são consideradas fluxos de caixa esperados, portanto, uma empresa elimina os riscos comerciais dos clientes através do *factoring*. No entanto, o *factoring* só pode financiar necessidades de capital de giro, e não investimentos de longo prazo.

O factoring *permite o acesso rápido, mas caro, ao financiamento*. No entanto, as alternativas, como o crédito bancário com base no desconto de faturas, não são muito mais baratas, e o crédito bancário na forma de facilidades de saque a descoberto de consumidores e pessoas físicas é mais caro. Embora existam dispositivos

24. A partir de 1º de dezembro de 2002, o PIS deixou de ser calculado em cascata. A Cofins deixou de ser calculada em cascata com a aprovação da nova reforma tributária, da MP 135, de 30 de outubro de 2003 (posteriormente convertida na Lei 10.833, de 29 de dezembro de 2003).

relativos ao crédito através de bancos públicos, como os programas da Finame do BNDES para PMEs, e volumes consideravelmente menores de crédito oferecido por organismos públicos, como o Sebrae, esses fundos só podem ser obtidos após um processo burocrático muito mais demorado que o financiamento oferecido pelas empresas de *factoring*. Se surgirem, essas outras fontes de financiamento poderão constituir um complemento ao *factoring* no sentido de que poderão ser usadas para financiar investimentos de longo prazo, enquanto o *factoring* continuará a ser uma alternativa flexível para o financiamento de capital de giro.

O factoring *no Brasil precisa analisar as vantagens e as desvantagens entre a demanda adequada dos serviços que presta e a redução de riscos oferecida pelo financiamento com garantia total*. Um dos principais elementos da demanda de serviços de *factoring* é a redução do risco de não-pagamento para os comerciantes. As empresas de *factoring* encontram-se em uma posição privilegiada em relação às informações de crédito do cliente do comerciante. Entretanto, com o financiamento por sistema de equivalência (isto é, *pro soluto*), essas empresas arcam com todos os riscos de não-pagamento. Além disso, elas só podem financiar suas atividades com os próprios recursos, fundos de parceiros ou acionistas ou linhas de crédito bancário. A combinação desses elementos poderia exigir algum financiamento com garantia total para reduzir a exposição das empresas de *factoring*. *No entanto, o financiamento com garantia total requer uma estrutura jurídica e de supervisão muito clara e abrangente, que, no momento, não existe no Brasil*.

É necessária uma consolidação da estrutura jurídica dispersa, e um esclarecimento do factoring *com garantia total e por sistema de equivalência*. Como mencionado, a estrutura jurídica do *factoring* está dispersa, e os esforços de consolidação em andamento são bem-vindos. No momento, a estrutura jurídica não é clara em relação à distinção entre o *factoring* com garantia total e por sistema de equivalência, apesar de não haver impedimentos a isso no novo Código Civil, e de a justiça ter determinado que a compra de documentos de crédito com garantia total é uma atividade legal. Essa situação também é normal em outros países. Como indicado no parágrafo anterior, uma combinação desses dois fatores poderia ser importante para equilibrar os riscos e um esclarecimento poderia baixar os custos para o cliente.

As empresas de factoring *também seriam muito beneficiadas se ficasse claro que a Lei de Agiotagem não se aplica às suas atividades*. As acusações de altas taxas de juros cobradas são uma conseqüência clara do papel desempenhado por essa regulamentação ultrapassada.

Uma estrutura de fiscalização também poderá ajudar a atingir esse objetivo. No momento, não existe uma estrutura de fiscalização do *factoring* além da adoção da

auto-regulamentação do Código de Ética e Auto-Regulamentação da Anfac. O *factoring* ainda tem uma imagem pública negativa em função de sua associação à atividade ilegal e à agiotagem. Seria útil que uma entidade examinasse detidamente as empresas de *factoring* que realizam a intermediação financeira ilícita. Entretanto, é preciso reconhecer que, na maioria dos países, o *factoring* não está sujeito à supervisão formal necessária às entidades do setor financeiro que exigem depósitos e, portanto, é preciso ter cautela ao estruturar a fiscalização e reconhecer o *status* contratual e comercial desse setor. A decisão difícil posterior à estruturação diz respeito à forma de agência que poderia estar envolvida nessa fiscalização. A supervisão na forma adotada pelo Bacen para instituições financeiras não é adequada, nem seria permitida normalmente; por outro lado, a criação de uma nova agência, mesmo que pequena, com essa finalidade custaria muito caro.

Para aproveitar as sinergias, várias empresas de *factoring* estão se associando a instituições microfinanceiras ou se convertendo em instituições desse tipo. Existem diversas vantagens na associação a uma IMF, como a conquista de respeitabilidade ao sinalizar sua natureza regulamentada, o acesso ao financiamento, a redução de custos administrativos e o uso de bancos de dados de clientes. As SCMs são supervisionadas pelo Bacen, pois são consideradas intermediários financeiros, o que conferiria às empresas de *factoring* o *status* de "regulamentadas". Além disso, as SCMs têm acesso ao BNDES e ao financiamento bancário multilateral, bem como aos próprios recursos. As proprietárias de uma empresa de *factoring* também podem ser proprietárias de SCMs e, apesar de o fato não permitir uma contribuição direta para o capital, podem ajudar a reduzir despesas comuns e permitir o compartilhamento de informações de crédito e uma mesma estrutura de cobrança. Até meados de 2003, sabia-se que algumas empresas de *factoring* tinham os mesmos proprietários que as SCMs.

Finalmente, uma simplificação do tratamento fiscal do factoring *contribuiria para diminuir os custos dessa atividade*. Quase 25% do "fator de compra" devem-se aos impostos. Calcula-se que os outros componentes sejam o custo de oportunidade (25%), o risco e o lucro (25%), e despesas operacionais, inclusive despesas de cobrança (os 25% restantes).

4.3 ARRENDAMENTO

4.3.1 Origem, Conceito e Evolução

O arrendamento mercantil, também chamado de *leasing, expandiu-se no Brasil a partir da década de 1970*, quando também sua estrutura jurídica principal foi

definida.[25] Inicialmente, ele consistia, em grande parte, no arrendamento mercantil do governo para financiar grandes projetos da construção civil, com um número limitado de grandes bancos nacionais e estrangeiros como arrendadores. Na década de 1980, ele expandiu-se e diversificou-se quando outros bancos começaram a participar dessa atividade. As empresas privadas começaram a considerar o arrendamento mercantil como uma alternativa para o financiamento de investimentos de longo prazo. O arrendamento mercantil para pessoas físicas só cresceu no final da década de 1980 e na década de 1990, com o rápido crescimento do arrendamento de veículos. [26]

O arrendamento mercantil é um contrato que concede o direito de posse e uso de um ativo durante um período específico em troca de um fluxo de pagamentos que cobre o resgate do ativo, os custos financeiros e os impostos, além do retorno do arrendador.[27] Quando um arrendamento mercantil termina, o ativo arrendado retorna ao arrendador, mas o contrato de arrendamento concede ao arrendatário a opção de compra do ativo ou de um novo arrendamento com base no valor residual do ativo. Os ativos arrendados podem incluir bens imóveis, veículos, maquinaria, equipamento e, em geral, qualquer ativo que possa gerar retorno. O arrendamento mercantil difere do aluguel pelo resgate gradual do ativo e pela existência da opção de compra desse ativo pelo seu valor residual. Ele difere de outras formas de financiamento, pois o cliente recebe o ativo, e não os fundos, e, durante o arrendamento, a propriedade do ativo continua a ser do arrendador.

Os arrendamentos financeiros e operacionais são reconhecidos no Brasil (Tabela 4.6). Um arrendamento financeiro tem como objetivo o *uso de um ativo especificado pelo arrendatário durante um longo período*, enquanto um arrendamento operacional destina-se ao *uso de um ativo existente durante um curto período*.[28] O arrendamento financeiro transfere ao arrendatário todos os riscos associados ao uso do ativo arrendado. A maioria dos arrendamentos financeiros é feita para

25. O arrendamento mercantil é relativamente recente até nos Estados Unidos. Ele foi definido após o Lend and Lease Act (Lei de Empréstimo e Arrendamento Mercantil) durante o período de guerra do Governo Roosevelt. Na década de 1950, essa atividade expandiu-se para o setor comercial, inicialmente, com o arrendamento de equipamento. A estrutura jurídica brasileira para o arrendamento mercantil foi introduzida pela Lei 6.099/74 e modificada pela Lei 7.132/83. No entanto, elas só definiram o tratamento fiscal do arrendamento mercantil e sua fiscalização pelo Conselho Monetário, respectivamente. Portanto, as atividades de *factoring* são regidas pelo Código Civil no que diz respeito a propriedade, aluguel, multa ou reintegração de posse. Uma lei abrangente sobre o arrendamento mercantil está em preparação e deverá ser submetida ao Congresso em meados de 2003.

26. A Associação Brasileira das Empresas de *Leasing* (Abel) a associação brasileira de empresas de arrendamento mercantil, é muito ativa na defesa dos interesses de seus associados e do setor.

27. Os fluxos de pagamento de arrendamento mercantil no Brasil são definidos como, no mínimo, de 30 dias e, no máximo, de 180 dias, exceto no caso de atividade de arrendamento para o setor rural, em que são permitidos fluxos de pagamento de até um ano (Resolução do Bacen 2.309/96, Artigo 7º, IV).

28. Definidos, respectivamente, nas Resoluções 2.309/96 e 2.465/98 do CMN.

TABELA 4.6
BRASIL: RESUMO DAS CARACTERÍSTICAS DE ARRENDAMENTOS FINANCEIROS E OPERACIONAIS

Característica	Arrendamento financeiro	Arrendamento operacional
Pagamento	Os pagamentos e outros encargos são suficientes para o arrendador: *a*) recuperar o custo do ativo arrendado e obter um retorno sobre os fundos investidos; e *b*) negociar livremente o preço de opção do ativo.	Os pagamentos e outros encargos do arrendamento cobrem o custo total de colocar o ativo à disposição do arrendatário. O valor presente dos pagamentos não deve ser maior do que 90% do custo do ativo.
Prazo mínimo	O prazo do contrato é calculado com base na vida econômica do ativo. O prazo mínimo é de 24 meses, para ativos com uma vida econômica igual ou menor do que cinco anos, e de 36 meses, para ativos com uma vida econômica maior do que cinco anos. Se esses prazos não forem respeitados, a transação será considerada uma venda comercial.	Noventa dias ou menos de 75% da vida econômica do ativo, dependendo do prazo que for menor.
Opção de compra	O arrendatário só pode manifestar o interesse de adquirir o ativo no final do contrato de arrendamento. O preço pode ser negociado na assinatura do contrato [Valor Residual Garantido (VRG); limite de preço: 1% a 95% do custo do ativo] ou de acordo com o valor de mercado no final do contrato. No caso da última opção, o valor residual do ativo é excluído da base de cálculo do pagamento periódico.	Em geral, o arrendatário não tem a intenção de comprar o ativo e não existe a obrigação de um pagamento residual. No entanto, ele pode adquirir o ativo pelo valor de mercado (Resoluções 2.309/96 e 2.465/98). Não há VRG.
Serviços	O arrendador não presta serviços técnicos, operacionais e de manutenção.	O arrendador pode prestar serviços técnicos, operacionais e de manutenção.
Opção de cancelamento	O arrendatário não tem a opção de cancelar o contrato.	O arrendatário tem a opção de cancelar o arrendamento de acordo com as condições estabelecidas no contrato.
Características do ativo	O arrendador deve adquirir o ativo de acordo com as especificações do arrendatário, exclusivamente para a operação de arrendamento.	O ativo já existe.

ativos novos. O arrendatário identifica o ativo, faz um acordo com a empresa de arrendamento mercantil para que ela compre o ativo do fabricante e assina o contrato com essa empresa. O arrendamento operacional tem dois componentes: o financiamento do ativo e a prestação de serviços (manutenção do equipamento, assistência técnica, seguro etc.). Nos dois tipos de arrendamento, o arrendatário pode ser uma pessoa física ou jurídica.

O grande crescimento do arrendamento mercantil após 1994 seguiu-se ao sucesso macroeconômico da redução da inflação, que possibilitou a existência de contratos de financiamento de longo prazo. Esse rápido crescimento refletiu-se no setor através do aumento de arrendamentos mercantis a pessoas físicas, principalmente de veículos, apesar de um declínio paralelo no arrendamento ao governo, possivelmente como conseqüência da privatização do cliente. O volume de arrendamento mercantil atingiu seu auge em 1998, pouco antes da desvalorização do real, e decaiu posteriormente para o nível de 1995 no ano de 2000.

A arbitragem reguladora no sistema tributário influenciou consideravelmente o aumento e o declínio do setor de arrendamento mercantil. O rápido crescimento do arrendamento mercantil no final da década de 1990 também foi um reflexo significativo da elevação do IOF em maio de 1997, que tornou o arrendamento a pessoas físicas mais atraente do que o CDC, sujeito ao IOF, enquanto o arrendamento mercantil está sujeito ao ISS. A taxa do IOF cresce de 6% a 15% do valor da venda, enquanto o ISS sobre transações de arrendamento mercantil varia entre 0,25% e 0,5% de todas as transações. Esse tratamento desigual provocou uma expansão do motivo fiscal da atividade de arrendamento mercantil no setor de veículos, que, no entanto, declinou novamente devido ao restabelecimento de maior igualdade de tratamento fiscal.

Em 1999, a taxa do IOF caiu para 1,5%. Ao mesmo tempo, novas regulamentações introduzidas em junho de 2002 tentaram estabelecer taxas uniformes para o ISS do arrendamento mercantil em áreas diferentes, com uma taxa mínima de 2% a uma taxa máxima de 5%.[29] A preferência tendeu mais uma vez ao crédito ao consumidor. Outro motivo para essa preferência é que o prazo mínimo de um contrato de arrendamento mercantil é de 24 meses, em comparação com um prazo de seis meses para empréstimos ao consumidor, o que também reduz a atratividade do arrendamento em períodos de incerteza macroeconômica. Além disso, com o crédito direto ao consumidor, a propriedade e o título do veículo permanecem com o consumidor, enquanto em arrendamentos o título pertence ao arrendador.

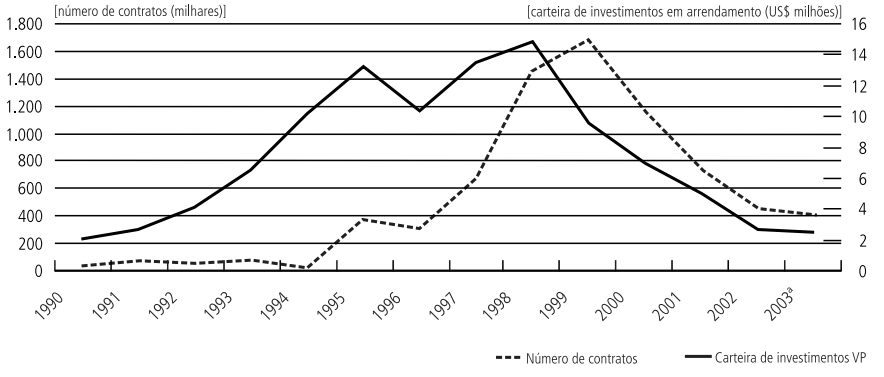
O declínio acentuado do arrendamento mercantil em 1999 deveu-se, em parte, a eventos macroeconômicos; alguns arrendamentos eram indexados ao dólar ou estipulados nessa moeda em função das taxas de juros nominalmente mais baixas. Com a desvalorização de 1999, vários arrendatários enfrentaram dificuldades e as carteiras de investimentos em arrendamento mercantil diminuíram.[30] Em 2001,

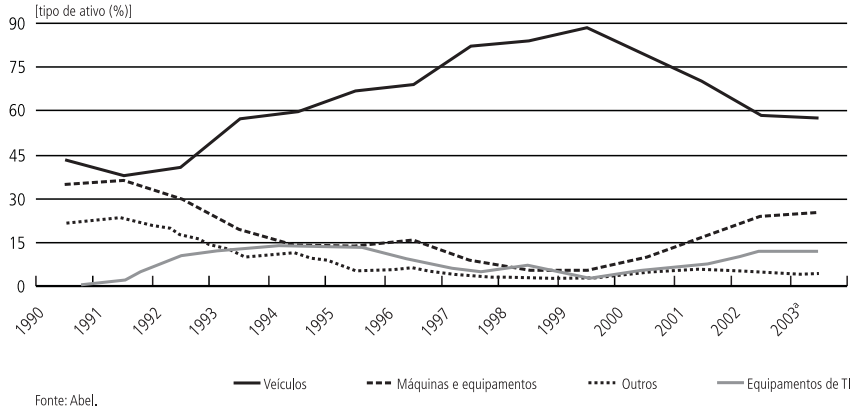
29. Emenda Constitucional 37, de 12 de junho de 2002.

30. Em termos de *tipo de contrato e precificação*, as taxas de juros dos contratos de arrendamento mercantil podem ser prefixadas, indexadas ao dólar americano, ou indexadas a uma taxa referencial ou a uma taxa de benchmark interna, por exemplo, a TR ou a Taxa Básica Financeira (TBF). A lei não inclui a indexação ao Índice de Preços ao Consumidor (IPC), embora ele também seja usado em alguns contratos.

GRÁFICO 4.5

BRASIL: EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES E DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS EM ARRENDAMENTO MERCANTIL POR TIPO DE ATIVO — 1990-2003[a]





Fonte: Abel.

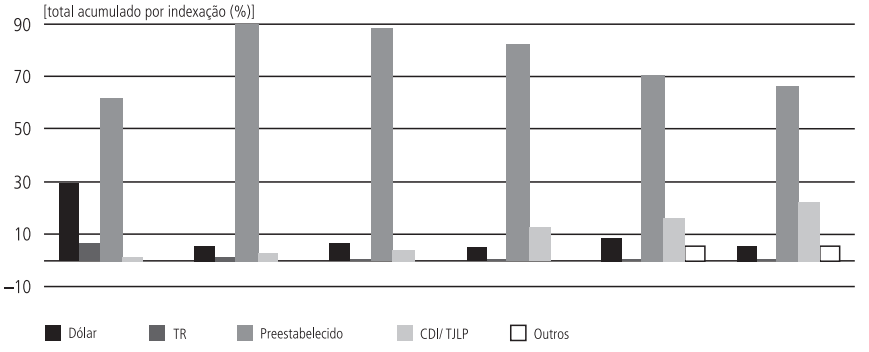
[a] Fevereiro de 2003.

o arrendamento mercantil prefixado representava quase 85% do total de contratos. Menos de 5% eram indexados ao dólar (4,4%), enquanto os contratos indexados à taxas internas representavam outros 11,5% (Gráfico 4.6).[31]

No momento, existem cerca de 65 empresas de arrendamento mercantil ou instituições com carteiras de investimento em arrendamento no Brasil. As empresas brasileiras obtiveram em torno de US$ 5 bilhões no ano de 2000 de empresas de arrendamento mercantil, o que representa cerca de 3% do financiamento de

31. Essa indexação à TJLP normalmente é usada quando a operação de arrendamento mercantil é financiada com recursos do BNDES (arrendamento da Finame). A linha de crédito de arrendamento da Finame é voltada para pessoas jurídicas (quando os acionistas nacionais têm o controle da empresa) e para pessoas físicas (profissionais dos setores rural e de transporte) para o arrendamento de máquinas, veículos e novos equipamentos registrados na Finame e financiados por recursos do BNDES.

GRÁFICO 4.6
BRASIL: TIPOS DE INDEXAÇÃO DE CONTRATOS DE ARRENDAMENTO MERCANTIL — 1998-2003[a]



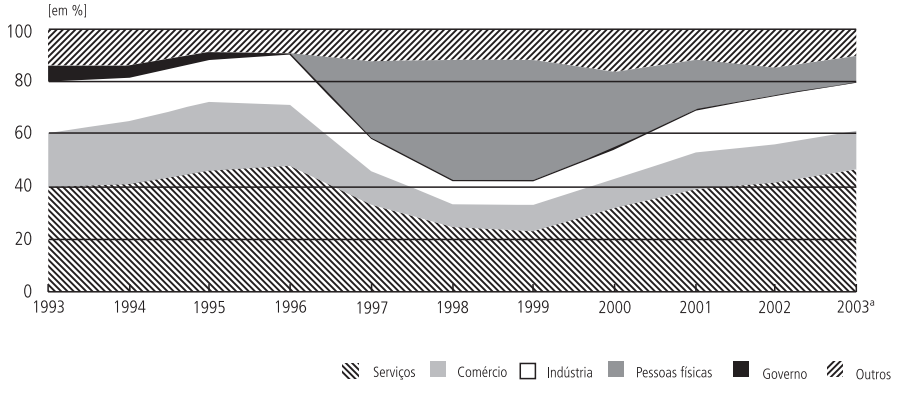
Fonte: Abel.
[a] Fevereiro de 2003.

empresas nacionais. Entre as dez maiores empresas de arrendamento mercantil, estão incluídas várias subsidiárias ou afiliadas da Fiat, Ford e Daimler Chrysler, embora algumas empresas de arrendamento mercantil de equipamentos de computadores (IBM) também estejam representadas. As dez maiores empresas de arrendamento mercantil foram responsáveis por 70,6% do valor presente de ativos de arrendamento em fevereiro de 2003 (Tabela A.4.6 do Apêndice). Em fevereiro de 2003, cada um dos seguintes tipos de ativo contribuiu dessa forma para o total de arrendamentos: veículos, 57,5%; máquinas e equipamentos, 25,5%; tecnologia e equipamentos, 12,3%; outros tipos de arrendamento, 4,7% (Gráfico 4.5). Como observado, ocorreram alterações drásticas na composição de ativos do setor de arrendamento mercantil na última década, com o rápido crescimento e posterior declínio do arrendamento de veículos ao consumidor.

Em termos de setores de atividade dos arrendatários, o setor de serviços exibiu um grande crescimento em relação ao arrendamento a pessoas físicas a partir do ano de 2001, passando de 31% a 39% da atividade, enquanto o arrendamento a pessoas físicas decaiu de 29% a 19%, pois os compradores de veículos começaram a aproximar-se do CDC e distanciar-se do arrendamento mercantil (Gráfico 4.7).

Para fins de comparações internacionais, o setor de arrendamento do Brasil atingiu proporções consideráveis em 1999, antes da desvalorização (Tabela 4.7). A experiência de países desenvolvidos sugeriu um potencial de crescimento da atividade de arrendamento mercantil no Brasil, especialmente do arrendamento

GRÁFICO 4.7
EVOLUÇÃO DE OPERAÇÕES DE ARRENDAMENTO MERCANTIL POR SETOR — 1993-2003[a]



Fonte: Abel.
[a] Fevereiro de 2003.

TABELA 4.7
BRASIL E OUTROS PAÍSES: VALOR PRESENTE DE CONTRATOS DE ARRENDAMENTO MERCANTIL — 1999
[em US$ bilhões]

Países	Valor
Estados Unidos	183.000
Japão	63.000
Alemanha	37.000
Reino Unido	20.000
França	18.000
Itália	13.600
Brasil	13.300

Fonte: Abel.

operacional ou da prestação de um serviço junto com manutenção adequada para uso eficiente. A demanda efetiva pelo arrendamento operacional parece existir principalmente nos setores de produtos químicos e farmacêuticos, e de bens de consumo.

Arrendamento mercantil internacional

O arrendamento mercantil internacional (isto é, com um arrendador estrangeiro) no Brasil, limitado a aviões na década de 1980, cresceu em importância na década

de 1990.[32] O arrendatário é considerado o importador dos ativos, quando adquiridos no exterior, portanto é responsável pelo pagamento de tarifas, frete, seguro e impostos. As taxas de juros nominais mais baixas para o arrendatário são o fator de atração, bem como os prazos mais longos. O arrendador estrangeiro também está exposto ao "risco país". O arrendamento mercantil internacional cresceu em importância a partir de 1996, facilitado por um processo mais rápido de aprovação no Bacen[33] e por uma conta de capital do balanço de pagamentos mais aberta. O arrendamento operacional internacional é muito usado para aviões. Ele também é usado para equipamentos médicos. O setor de energia, telecomunicações e infra-estrutura também tornou-se ativo recentemente no arrendamento internacional no Brasil.

Portanto, parece que o arrendamento mercantil é uma atividade acessível, principalmente, às grandes empresas, para as quais a obsolescência de equipamento e/ou a contratação de manutenção para o arrendamento operacional tornam essa atividade uma opção atraente para o financiamento de investimentos. No caso de pessoas físicas, o arrendamento parece ser usado amplamente pelos consumidores de maior renda, em especial, na aquisição de veículos. No momento, portanto, o arrendamento mercantil está bem acima do alcance dos segmentos de consumidores de menor renda ou de pequenas empresas.

4.3.2 Estrutura Jurídica e Fiscalizadora e Tratamento Fiscal do Arrendamento Mercantil

A regulação do arrendamento mercantil é fragmentária. A Lei 6.099/74 define o tratamento fiscal do arrendamento mercantil, e a Lei 7.132/83, que alterou a Lei 6.099/74, encarregou o Bacen de fiscalizar essa atividade. À medida que o setor se desenvolveu, novas resoluções na década de 1990 permitiram o arrendamento operacional (Resolução 2.309/96) e apresentaram o arrendamento para a exportação com arrendatários estrangeiros, como uma forma de "exportação" de ativos brasileiros.[34] Uma Circular (3.036/01) recente permitiu mais flexibilidade aos contratos de arrendamento mercantil para possibilitar variações sazonais em pagamentos periódicos e na capacidade de pagamento do arrendatário. Outras regulamentações são detalhadas na Tabela A.4.8 do Apêndice e no *site* da Abel na

32. O arrendamento mercantil internacional é regido pelas Resoluções 1.969/92 e 2.302/96 do Conselho Monetário; pelas Circulares 2.249/92, 2.397/93 e 2.731/96; e pela Lei 9.959/00.

33. Em 1997, o Bacen implementou um sistema eletrônico de aprovação, denominado "Siscomex", que reduziu o prazo médio de aprovação de 120 dias para 15 a 20 dias.

34. O contrato é assinado por um arrendador brasileiro e um arrendatário estrangeiro, exatamente o oposto do que ocorre no arrendamento internacional, no qual o arrendador é estrangeiro e o arrendatário, brasileiro.

Web.[35] O setor de arrendamento mercantil preparou um projeto de lei sobre o arrendamento para submissão ao Congresso. No entanto, estima-se que sejam necessários dois anos para a sua votação.

O arrendamento mercantil é uma atividade financeira e, portanto, está sujeito à supervisão do Bacen. Os arrendadores devem ser empresas de arrendamento mercantil organizadas como empresas, bancos múltiplos (com uma carteira de investimentos em arrendamento mercantil) ou outras instituições financeiras autorizadas a operar uma carteira de investimentos em arrendamento. Portanto, as empresas de arrendamento mercantil estão sujeitas a condições de lançamento, inclusive a exigências de capital mínimo como estabelecido para instituições financeiras, bem como a regulamentações de prudência.

Até recentemente, as regulamentações de prudência sobre limites de concentração que impunham um limite de exposição de 25% a um cliente específico não contribuíam com a flexibilidade comercial desse setor. Se o principal cliente de uma empresa for o governo (como ocorria para uma grande parte da atividade de arrendamento mercantil), essa regra poderá ser bastante restritiva. Entretanto, modificações recentes nas regulamentações facilitaram essa atividade.[36]

Regime tributário e tratamento contábil

As operações de arrendamento mercantil podem funcionar como escudos fiscais para empresas, pois os pagamentos são tratados como despesas e podem ser deduzidos da renda tributável. No entanto, pessoas físicas não podem deduzir pagamentos de arrendamentos como despesas operacionais. *Além disso, é permitido ao arrendatário um resgate acelerado de 30% do ativo arrendado, que poderia auxiliar na distribuição de fluxos de lucro*. A atividade de arrendamento mercantil está sujeita ao ISS, que deve ser pago no local em que os serviços foram prestados. Essa determinação cria dificuldades devido à diversidade das taxas do ISS, cobradas de acordo com o local e com a atividade econômica, que variam de 0,25% a 5%. O arrendamento mercantil também está sujeito à Contribuição Social sobre o Lucro (CSSL) e à Cofins bem como ao PIS.

De acordo com as práticas contábeis convencionais, *o arrendamento mercantil também tem uma vantagem contábil no Brasil, pois ele não aumenta a taxa de endividamento de uma empresa*. As atividades de arrendamento mercantil, em grande

35. Em http://www.leasingabel.com.br

36. De acordo com as Resoluções 2.921 e 2.923 de 2.002 do Conselho Monetário, que permitiram operações de crédito "derivativo" e operações vinculadas, é possível estabelecer limites mais flexíveis, dentro dos limites de diversificação permitidos para cada cliente.

parte, são registradas como atividades de arrendamento operacional, embora os contratos, em sua maioria, sejam de arrendamento de capital. Portanto, os pagamentos de arrendamento são lançados como despesas incorridas e a dívida não é registrada como um passivo de capital. Os bens arrendados são contabilizados como ativos do arrendador, de maneira semelhante ao arrendamento financeiro. Assim, o arrendatário pode financiar a compra do ativo sem aumentar sua taxa de endividamento. Esse tratamento contábil não está de acordo com os padrões internacionais, em que os arrendamentos mercantis análogos a compras financiadas de ativos são classificados como arrendamentos de capital, e o ativo arrendado e a dívida do arrendamento são reconhecidos no balanço patrimonial.[37]

4.3.3 O Escopo da Extensão do Arrendamento Mercantil

No caso de vários produtos, especialmente aqueles de alta obsolescência, o arrendamento operacional pode ser mais adequado do que o arrendamento financeiro. Além disso, o tratamento fiscal é mais favorável para pessoas jurídicas. Isso ocorre porque, nos arrendamentos financeiros, o valor residual não é dedutível, enquanto nos arrendamentos operacionais todos os pagamentos feitos pelo arrendatário são dedutíveis.[38] Os arrendatários também têm flexibilidade para romper o contrato com dois meses de aviso prévio. Ainda assim, *o verdadeiro arrendamento operacional no Brasil é limitado e, no momento, quase todos os contratos de arrendamento assinados são, na prática, arrendamentos financeiros*. É possível explicar essa situação por uma combinação de diversos fatores. Primeiro, *a maioria dos fornecedores de financiamento em contratos de arrendamento mercantil são intermediários financeiros que não têm interesse e conhecimento dos aspectos comerciais do arrendamento, em particular, da precificação do valor residual dos ativos arrendados*.[39] Portanto, esses intermediários tentam evitar o risco do mercado de reter o ativo arrendado. Segundo, *os direitos de ruptura de contrato do arrendatário em arrendamentos operacionais aumentam a exposição do arrendador ao risco do mercado* no que diz respeito ao valor residual do ativo arrendado, além do risco de crédito normal relacionado ao valor do crédito do arrendatário. Terceiro, a *falta de mercados secundários para*

37. International Accounting Standard (Padrão Contábil Internacional) 17, publicado pelo International Standards Accounting Committee (Comitê Internacional de Padrões Contábeis), e Financial Accounting Standards Board Statement (Declaração do Conselho de Padrões Contábeis) 13 nos Estados Unidos.

38. Nos arrendamentos operacionais, o valor presente de pagamentos não deve ser maior do que 90% do custo do ativo.

39. Até mesmo empresas do setor verdadeiro ingressaram na concorrência pela oferta de arrendamento mercantil de uma perspectiva financeira. Por exemplo, a estratégia da IBM no início da década de 1990 era oferecer financiamento através de arrendamento mercantil para os produtos da IBM, bem como para soluções de tecnologia de informações de maneira geral. Essa estratégia foi alterada no final da década de 1990 e as operações de arrendamento mercantil da empresa concentraram-se apenas em facilitar a aquisição de produtos da IBM.

ativos arrendados também impede o desenvolvimento do arrendamento operacional e dificulta ainda mais a precificação de ativos. Quarto, *essa situação pode refletir a concorrência limitada nos setores de produção* — em ambientes altamente competitivos, as empresas usam o arrendamento operacional para ajudar a venda de seus produtos, mesmo quando precisam correr mais riscos.[40] Quinto, os intermediários financeiros podem acessar recursos financeiros com menos custos do que as empresas comerciais, o que tende a restringir ainda mais o papel das empresas comerciais reais no negócio. Por fim, quanto à demanda, costuma-se citar uma preferência cultural pela propriedade, que também pode acarretar uma preferência pelo arrendamento financeiro.

As parcerias entre intermediários financeiros e empresas comerciais poderiam constituir uma alternativa viável para promover o arrendamento operacional. Por um lado, os intermediários financeiros obtêm acesso mais barato a recursos financeiros do que as empresas comerciais e têm melhor acesso a informações de crédito de possíveis clientes. Por outro lado, as empresas comerciais sabem como precificar ativos usados, obter melhor acesso a mercados secundários, se eles existirem, ou, caso não existam, criar esses mercados através da atividade de *remarketing* e de melhor acesso a possíveis clientes.[41] A concorrência crescente entre empresas de fornecimento poderia forjar o aparecimento dessas parcerias e promover o surgimento do arrendamento operacional, que presta serviços abrangentes de manutenção e assistência técnica, além de financiamento. No Brasil, os setores que oferecem o arrendamento financeiro às vezes associam esses contratos a um contrato de prestação de serviços, se necessário. *A ampliação dessa parceria para incluir um grande espectro de instituições financeiras poderia criar a base para a oferta de arrendamento operacional a pequenos clientes.*

O tratamento às vezes arbitrário dispensado aos arrendadores no momento da desvalorização do real e as decisões da justiça a favor dos arrendatários também levaram a uma perda de confiança no setor de arrendamento mercantil e à sua conseqüente retração. Os efeitos prejudiciais dessa forma de "ativismo jurídico" são abordados em mais detalhes na Parte 6. Como mencionado, a desvalorização do real em

40. Nesses casos, o risco maior vale a pena, pois o arrendamento operacional ajuda a fortalecer as vendas, mantém clientes fiéis, facilita o acesso a mercados secundários e geralmente é oferecido com a prestação de serviços, o que aumenta o valor adicionado do arrendador.

41. Existem algumas explicações em nível internacional sobre a importância de considerações a respeito do mercado secundário para o arrendamento operacional. Como exemplo, podemos citar o caso de um grande fabricante de carros que lançou um novo modelo de carro antes de vender no mercado secundário um estoque considerável do modelo antigo, gerando grandes prejuízos. Em outros exemplos, alguns fabricantes de carros mantinham uma política bastante agressiva de arrendamento mercantil que concentrava o vencimento dos contratos de arrendamento de tal forma que um grande número de carros entrou no mercado secundário ao mesmo tempo, gerando uma queda significativa no preço. Portanto, mesmo os especialistas nos mercados tiveram prejuízos consideráveis quando, por vários motivos, não conseguiram precificar adequadamente ativos usados originários de arrendamentos operacionais.

1999 criou dificuldades para vários arrendatários, pois diversos contratos de arrendamento de veículo eram indexados ao dólar.[42] As decisões da Justiça determinaram que esses contratos não estariam mais atrelados ao dólar americano, e os arrendatários pagaram o restante do arrendamento de acordo com valores em dólar definidos arbitrariamente, exceto nos casos em que o arrendador obtinha recursos externos para financiar a aquisição do ativo. Algumas decisões do STJ anularam cláusulas contratuais alegando que os pagamentos de arrendamentos mercantis indexados ao dólar constituíam um peso "excessivo" para o arrendatário (com base no Código de Defesa do Consumidor) e substituíram a indexação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), embora este não seja um índice financeiro e não considere a evolução das taxas de juros. Na maioria dos casos, os contratos foram renegociados em condições melhores para o arrendatário. Essa incapacidade de gerenciar adequadamente os riscos para o arrendador foi uma causa importante para a atual queda no arrendamento a pessoas físicas em particular.

A distinção entre contratos de arrendamento e vendas comerciais normais às vezes não é clara. O Tesouro considerou algumas operações de arrendamento como vendas comerciais normais devido a valores residuais baixos para o ativo arrendado, o que mostrava que o objetivo real da operação poderia ser a evasão fiscal. No entanto, essa conclusão foi contestada e derrotada em alguns casos pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça e pela Câmara Superior de Recursos Fiscais. A falta de clareza no tratamento é outro fator que impede o desenvolvimento desse setor.

Às vezes, o pagamento antecipado do VRG criava dificuldades para a reintegração de posse do ativo arrendado quando o arrendatário não honrava o pagamento. Essa situação tornou-se um problema importante no setor de veículos. No Brasil, os arrendadores do setor de veículos aceitaram o veículo do cliente como entrada para a compra de um novo veículo. Entretanto, até recentemente, os contratos de arrendamento não podiam incluir uma entrada, portanto essa prática era considerada um pagamento antecipado do valor residual e legalmente uma opção de compra antecipada. Nesses casos, a operação não era considerada um arrendamento mercantil, mas uma operação de financiamento normal para a compra de um bem e, portanto, sujeita ao processo de *alienação fiduciária* no caso de reintegração de posse. Esse processo normalmente é mais demorado do que o processo de reintegração de posse no caso de uma operação de arrendamento mercantil,

42. O dólar, que valia R$ 1,12, passou a valer mais de R$ 2 após a desvalorização de 1999, tornando-se estável posteriormente em uma faixa de R$ 1,70 a R$ 1,80. O real sofreu outra desvalorização em relação ao dólar em setembro de 2001, quando US$ 1 passou a valer R$ 2,55.

pois o arrendador continua a ser o proprietário do ativo.[43] No entanto, uma decisão judicial recente reconheceu a reivindicação de que as leis de arrendamento mercantil devem ser aplicadas em tais casos. O setor de arrendamento mercantil está contestando essa decisão na Justiça e aguardando a decisão de um caso pendente que poderia solucionar o problema (assunto já solucionado por decisão do STJ).

4.4 FINANCIAMENTO AO CONSUMIDOR PARA PESSOAS FÍSICAS E FINANCIAMENTO COMERCIAL PARA PESSOAS JURÍDICAS

4.4.1 Empresas de Financiamento ao Consumidor

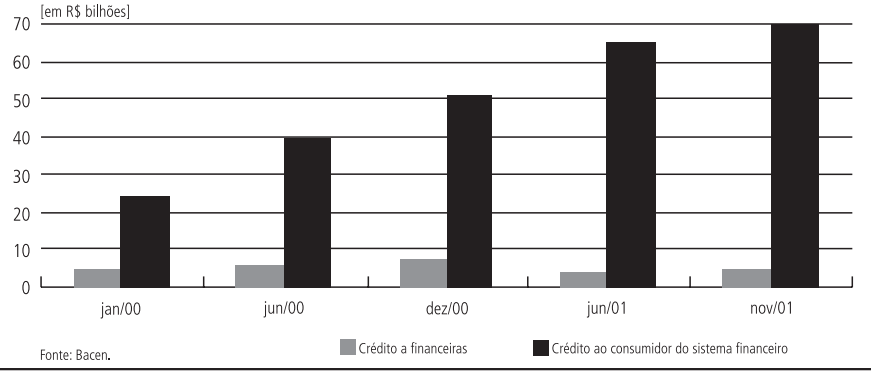
As empresas de financiamento (*financeiras*) são instituições financeiras não-bancárias com objetivos especiais, que a regulamentação define como Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento (SCFI). Suas atividades, sujeitas à regulamentação do CDC, são usadas com freqüência para a compra à prestação de bens de consumo, mas também para a compra de veículos e cartas de crédito, bem como para o refinanciamento de crédito e bens imóveis. Originalmente, as financeiras tinham permissão para exercer um número maior de atividades, inclusive o financiamento do comércio e, até certo ponto, da construção. O escopo dessas atividades foi sendo limitado progressivamente durante as décadas de 1960 e 1970, para impedir que essas empresas assumissem a intermediação mais ampla permitida aos bancos.[44] Portanto, não surpreende que as financeiras componham um segmento relativamente pequeno do sistema financeiro e que suas operações não tenham crescido significativamente, apesar do recente crescimento do empréstimo ao consumidor (Gráfico 4.8). No final de 2001, as financeiras tinham uma carteira de investimentos de R$ 4,4 bilhões, em comparação com a carteira de investimentos em crédito ao consumidor total de R$ 70 bilhões de todo o setor financeiro. O número de financeiras no Brasil é pequeno, em torno de 40 nos últimos dois ou três anos. Assim como as empresas de *factoring*, elas estão concentradas principalmente no Estado de São Paulo, onde mais da metade das financeiras do país está localizada. As demais empresas desse tipo estão distribuídas entre outros nove estados, e 17 estados não são sede de qualquer financeira (Tabela A.4.3 do Apêndice).

---

43. Nos casos de operações normais de financiamento sujeitas à alienação fiduciária, a reintegração de posse da garantia é realizada por meio de um processo denominado busca e apreensão, que demora mais do que o processo de reintegração de posse usado no caso do arrendamento mercantil.

44. O conceito do crédito direto ao consumidor foi apresentado originalmente nos Decretos-Lei 7.583/45 e 9.603/46. Uma regulamentação posterior, a Portaria 309/59, definiu as atividades das financeiras para incluir o financiamento de compras e vendas; a emissão de duplicatas, notas promissórias e letras de câmbio; o financiamento de capital de giro; e o financiamento de exportações e importações. Posteriormente, no entanto, a Resolução 45/66 do Bacen baniu a emissão de duplicatas e notas promissórias. Com a Resolução 103/68 subseqüente, o financiamento de capital de giro foi limitado a 60% das operações de uma financeira. O financiamento de exportações e importações também foi proibido (pela Circular 29/66).

GRÁFICO 4.8
BRASIL: FINANCEIRAS — PAPEL NO CRÉDITO AO CONSUMIDOR



Fonte: Bacen.

O acesso dessas empresas ao financiamento é limitado; as financeiras não podem aceitar depósitos, ou emitir duplicatas ou notas promissórias. No entanto, elas podem conseguir financiamento através de *cessão de crédito* a bancos e têm obtido cada vez mais capital de bancos associados. Desde 1988, quando o Brasil introduziu o sistema bancário universal, os *bancos múltiplos* também se envolvem em atividades de crédito ao consumidor, e várias financeiras foram absorvidas por esses bancos.[45] Essa situação permitiu a diversificação da carteira de investimentos em créditos dessas empresas e permitiu também que elas obtivessem financiamento através de depósitos a prazo (que só podem ser feitos por bancos). Entretanto, no momento, vários bancos múltiplos estão envolvidos diretamente na carteira de investimentos em crédito ao consumidor, que impõe um carga tributária maior para as financeiras sem as vantagens da diversificação de suas carteiras de investimento. Com o lançamento do novo Sistema de Pagamentos em abril de 2002, as financeiras alegam que os custos aumentaram ainda mais, pois todos os bancos participam diretamente enquanto as financeiras precisam usar os serviços desses bancos.

No entanto, para os bancos, ainda pode ser vantajoso envolver as financeiras subsidiárias em parte dos empréstimos ao consumidor. Primeiro, como as financeiras não são instituições que exigem depósito, *elas não estão sujeitas às exigências de reserva de bancos, portanto, seus custos de empréstimo são menores, e elas não arcam com a carga desse imposto implícito*. Segundo, *elas podem acessar uma clientela que os bancos consideram difícil aceitar, devido a exigências de lançamento rigorosas para a abertura de contas bancárias*. Portanto, as financeiras também podem oferecer uma

45. Resolução 1.524, de 21 de setembro de 1988.

imagem e produtos diversificados aos consumidores de renda mais baixa, com uma marca dedicada e técnicas de *marketing*, além de exigências de lançamento distintas. Finalmente, uma grande proporção de ativos de CDC de financeiras é garantida por encargos pesados, no sistema de alienação fiduciária em garantia, e os credores podem obter a posse do ativo e vendê-lo em caso de não-pagamento. Essa prática tem obtido sucesso principalmente no setor de automóveis, embora sua imposição seja mais difícil no caso de bens duráveis ao consumidor em função da ausência de um registro de propriedade e de um título claro. Assim, os proprietários podem vender esses ativos quando é necessária a execução de uma garantia.

Portanto, as financeiras perderam parte de sua razão de ser, que era mais clara antes do sistema bancário múltiplo. Elas continuam a existir principalmente devido a distinções de regulamentação relativas a depósitos compulsórios (que não são obrigatórios porque não podem aceitar depósitos) e exigências de lançamento, dois aspectos que podem reduzir os custos de empréstimos, mas que precisam ser contrabalançados pelo possível aumento de custos de serviços, recentemente, para o uso do sistema de pagamentos. Outro papel desempenhado pelas financeiras é a diferenciação de produtos e mercado para atender a outros segmentos do mercado. A principal dificuldade que impede o crescimento das financeiras é o alto custo do financiamento, em função da falta de acesso a depósitos, que também funcionou como desestímulo à sobrevivência de financeiras independentes de pequena escala. Além disso, elas enfrentam custos altos originários de uma alta proporção de créditos irrecuperáveis que exigem descontos.

Por fim, as financeiras também enfrentam o desafio da economia informal persistentemente alta. Os cheques pré-datados são um instrumento mais aceito no mercado brasileiro do que as letras de câmbio; eles também podem ser descontados em bancos, o que é uma vantagem em termos de captação de crédito ao consumidor.

As financeiras brasileiras beneficiam-se de uma associação comercial, Acrefi, fundada em 1958, para promover os objetivos dessas empresas.[46] A Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (Acrefi) tem 61 membros associados, incluindo "verdadeiras" financeiras, bem como empresas que se transformaram em financeiras ou foram absorvidas por bancos múltiplos.

4.4.2 Financiamento Comercial e Crédito a Fornecedores

O crédito ao fornecedor ou vendedor, usado para financiar vendas, é a forma mais barata de crédito com uma das menores taxas de inadimplência. Como indicado

46. Para obter mais informações sobre a Acrefi, ver o site http://www.acrefi.com.br/.

no Gráfico 4.1, o crédito a fornecedores representa uma proporção estável do financiamento a empresas, com uma média de cerca de 5% a 6%. Os produtos são vendidos a crédito pelo vendedor, que recebe à vista do banco. O vendedor transfere seu crédito ao banco, que cobra uma taxa de intermediação, paga o vendedor e financia o comprador. Além da eliminação do risco do crédito, o vendedor pode oferecer um preço mais competitivo com base nos custos reduzidos de capital de giro e em documentos de crédito menores. Como os custos de financiamento são excluídos do preço da duplicata, o vendedor tem a vantagem de impostos sobre o valor agregado menores. A média do crédito a fornecedores era de 72 dias de financiamento em dezembro de 2000, um prazo maior do que os 30 dias habituais concedidos por fornecedores. As transações podem ser realizadas com taxas de juros fixas (30 a 90 dias), taxas de juros flutuantes (120 a 360 dias) ou indexação à taxa de câmbio (90 a 180 dias). O crédito a fornecedores é concedido por meio de três instrumentos: *a*) um contrato para abrir uma linha de crédito entre a instituição financeira e o vendedor; *b*) um contrato entre a instituição financeira, o vendedor e o comprador; e *c*) documentos que correspondam a cada transação de crédito. Em geral, são exigidas garantias, como notas promissórias. Embora algumas empresas usem o crédito ao fornecedor como a forma preferida de financiamento de capital de giro, essa prática não é freqüente. A disponibilidade desse tipo de crédito depende do valor do crédito do possível credor.

Também estão surgindo novas formas de financiamento através do desconto de documentos de crédito relativos a cartões de crédito. Embora o uso genuíno do cartão de crédito ainda seja limitado no Brasil (já que, em sua maioria, esses cartões são, na realidade, cartões de débito ou cartões de pagamento mensal), os varejistas podem descontar documentos de crédito relativos a cartões de crédito em bancos ou em empresas de cartão de crédito. Os documentos de crédito, nesse caso, não podem ser representados por certificados, mas por um lançamento contábil, o que pode tornar a operação menos segura do ponto de vista de recuperação jurídica.[47] No entanto, existe potencial de crescimento para essa forma de financiamento. Outra alternativa emergente de financiamento é a franquia. Nesse caso, o franqueador fornece não apenas a marca e os produtos, como ocorre em outros países, mas também financiamento para o varejista com prazos que variam entre 45 e 90 dias. Essa é uma forma de financiamento relativamente nova no Brasil, que começou na década passada.

Por fim, existem canais especializados de financiamento comercial para a promoção das exportações incorporados ao mercado de crédito formal. Embora

47. Ver Parte 6. Não é possível estruturar um contrato auto-executável, a menos que ele seja assinado pelas duas partes.

não abordados em detalhes aqui, eles são descritos sucintamente nesta subseção. Como mostrado na Tabela 3.10 e no Gráfico 4.1, o financiamento comercial constitui uma parte relativamente grande do financiamento total de pessoas jurídicas no Brasil, respondendo por cerca de 1/3 dos empréstimos pendentes e por 10% a 15% dos novos empréstimos. No Brasil, existem dois instrumentos formais para promover as atividades de exportação: o Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC) e o Adiantamento de Contrato de Exportação (ACE). Os programas associados a eles baseiam-se em documentos de crédito esperados de exportações e, portanto, são semelhantes a cartas de crédito de exportação. Os ACCs são estendidos por prazos de até seis meses e os ACEs, por até dois anos. Essas facilidades de crédito somente são abertas a empresas estáveis e, em particular no caso dos ACEs, exigem bons registros de créditos do exportado. Assim, as formas atuais de financiamento de exportação favorecem as empresas estáveis, mas sugerem a existência de boas oportunidades para que o *factoring* internacional promova atividades de exportação de novas ou pequenas empresas que não obtêm acesso fácil a serviços de financiamento.

PARTE 5

CANAIS PARA FINANCIAMENTOS RURAIS

5.1 INTRODUÇÃO: FINANCIAMENTOS ESPECIALIZADOS E CRÉDITO DIRIGIDO NO BRASIL

Uma grande parte da questão do acesso financeiro que tem chamado a atenção dos elaboradores de políticas no Brasil são os problemas de acesso a serviços financeiros especializados, em setores nos quais é particularmente difícil atrair financiamento privado. Duas áreas do sistema financeiro que se destacam nesse contexto são os serviços financeiros rurais e o acesso a financiamentos imobiliários. Uma parte substancial do sistema de crédito "direcionado" ou "dirigido", existente há décadas no Brasil, provém da necessidade de solucionar as questões relativas ao crédito especializado. Esta parte examina a evolução de uma dessas áreas, as finanças rurais, avalia a lógica e o custo do sistema atual e discute outras opções para atender a essas necessidades.[1]

Tem-se observado que o financiamento rural enfrenta dificuldades especiais e, portanto, merece soluções especiais. Primeiro, há problemas geográficos de acesso em áreas rurais remotas. A esses problemas combinam-se taxas de pobreza geralmente altas, baixas densidades populacionais, mercados isolados, riscos altamente co-variantes, oportunidades limitadas de diversificação dos riscos, variações sazonais acentuadas na renda e na demanda por recursos financeiros e seu suprimento, além da falta de garantias tradicionais. Todos esses fatores resultam em altos custos operacionais e uma elevada percepção dos riscos no fornecimento de serviços financeiros em áreas rurais.[2] Argumenta-se que, como conseqüência, o crédito para os mercados rurais é "racionado", no sentido de que os credores tendem a limitar a quantidade, mesmo que os preços sejam flexíveis.

---

1. Embora no início este estudo também pretendesse incluir questões financeiras relacionadas ao setor imobiliário em seu levantamento de segmentos financeiros especializados, esse aspecto foi omitido devido ao esforço paralelo e contínuo de consultoria nessa área, acionado inicialmente em conjunto com este estudo [ver Banco Mundial (2001*h* e 2002*b*)].

2. Existe um caso de intervenções em mercados financeiros rurais devido à existência de verdadeiras falhas nesses mercados? Essa é uma questão muito debatida. Besley (1994) também aponta as informações inexatas, os altos custos operacionais, os problemas com o cumprimento dos contratos e a necessidade de se resguardar contra o poder monopolizador de alguns credores como fatores que reforçam a tese de intervenção nesses mercados de crédito. Mesmo que as intervenções no mercado sejam consideradas necessárias (como será discutido na Seção 5.4), há um caso de aumento de eficiência e eficácia de acordo com critérios definidos expressamente.

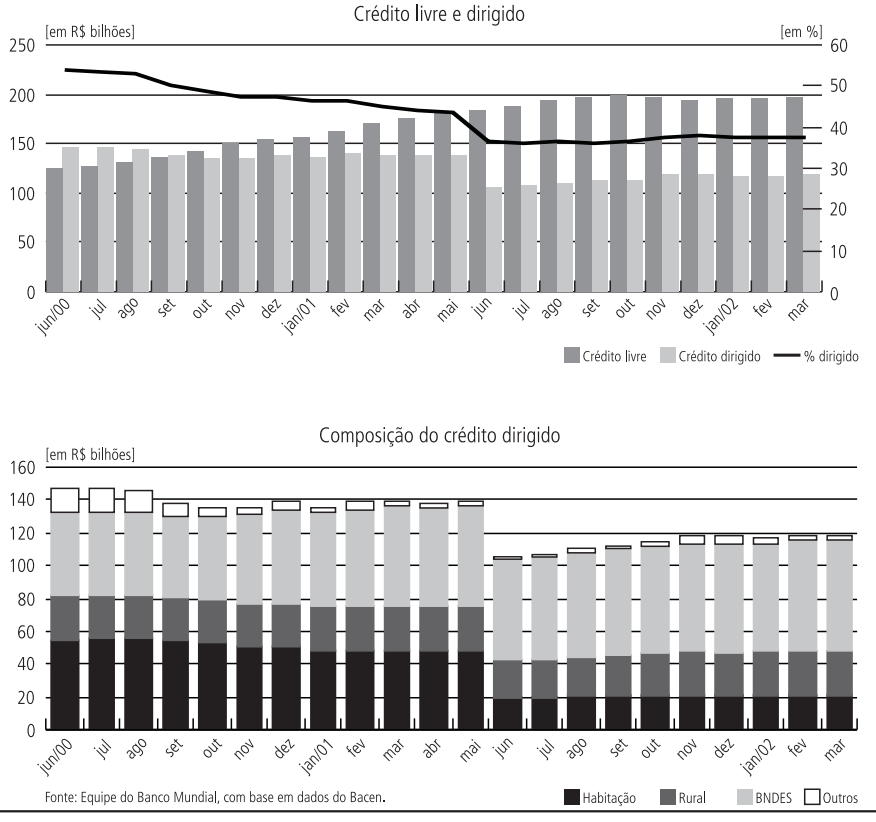
Tradicionalmente, os governos tendiam a solucionar os desafios da intermediação financeira rural por meio do crédito dirigido por setor (controles de qualidade), aliado a taxas de juros abaixo do mercado (controles de preços) ou ao apoio orçamentário ou extra-orçamentário, freqüentemente afunilados através dos bancos do setor público, com o volume de crédito agrícola desembolsado como o principal indicador do desempenho.[3] Em que pese o êxito alcançado com a canalização de recursos significativos para as áreas rurais, tem havido menos ênfase sobre a recuperação do empréstimo e sustentabilidade institucional ou sobre o atendimento das atividades rurais não-relacionadas ao setor agrícola que podem ajudar a distribuir os riscos, ou sobre o fortalecimento da intermediação, movimentando a poupança rural. Essas intervenções geralmente resultavam em carteiras de empréstimo fracas e estabelecimentos financeiros rurais insustentáveis em nível institucional, gerando falhas dispendiosas decorrentes de problemas de incentivos e administração deficiente.

A resposta do Brasil ao desafio do financiamento rural foi semelhante à dos países já mencionados. No Brasil, assim como em vários outros países, o crédito seletivo ou dirigido tem sido canalizado em grande parte através de entidades financeiras públicas, diretamente ou por meio de esquemas de repasse com entidades financeiras privadas. Os maiores bancos do Brasil, BB e CEF, atuaram como os veículos principais para a canalização do crédito aos setores rural e imobiliário, respectivamente. Também existem programas compulsórios do setor privado para crédito dirigido: 25% dos depósitos à vista sem remuneração devem se destinar ao financiamento rural e 65% dos depósitos em cadernetas de poupança são destinados a empréstimos imobiliários. O crédito dirigido encolheu, desde meados de 2000, mas em decorrência da reestruturação dos bancos federais financiada pelo governo, que removeu um volume substancial de crédito dirigido de seus registros em troca da dívida pública. Entretanto, apesar da queda de cerca de 54% do crédito total, em junho de 2000, para aproximadamente 38% em março de 2002, o volume de crédito dirigido permanece alto e as proporções atribuídas aos créditos imobiliário e rural também continuam altas (Gráfico 5.1). Ambos os bancos experimentaram, em níveis diversificados, problemas com as respectivas carteiras de empréstimo e pouca atenção à eficiência operacional, gerando dificuldades na qualidade da carteira (de investimentos), o que em determinado momento deu lugar à sua recapitalização, em junho de 2001.

No Brasil, a provisão de grandes volumes de crédito dirigido tem sido mantida, com o passar do tempo, parcialmente devido ao financiamento desse crédito por

3. No México e na Índia, por exemplo, as instituições financeiras nacionalizadas respondem por uma grande parte da responsabilidade pelo financiamento rural. Nas Filipinas e na Índia, o financiamento rural também era uma obrigação para os bancos privados.

GRÁFICO 5.1
TENDÊNCIAS E COMPOSIÇÃO DO CRÉDITO DIRIGIDO — 2000-2002



Fonte: Equipe do Banco Mundial, com base em dados do Bacen.

impostos extra-orçamentários, como FGTS e FAT, e fundos constitucionais destinados, representando, assim, um imposto implícito sobre os beneficiários desses fundos.[4] Contudo, como será discutido, uma grande parte desse crédito dirigido não atende às metas almejadas, com os fazendeiros mais ricos, por exemplo, absorvendo grande parte dos subsídios, em vez dos grupos de baixa renda para os quais esses subsídios são destinados. *Na agricultura, 2% dos maiores tomadores de empréstimos recebem 57% do crédito, enquanto 75% dos menores tomadores de empréstimos recebem somente 6%.*[5]

4. FGTS é o fundo rescisório e de indenização dos trabalhadores. O FAT é o fundo de auxílio dos trabalhadores.

5. Semelhantemente ao caso do crédito dirigido ao setor imobiliário, pode-se demonstrar que os maiores beneficiados são os compradores de imóveis da classe média. Essas constatações da "captação" de crédito seletivo pelos mais abastados são comuns; também foram citadas anteriormente por outros autores [como Adams e Vogel (1996)].

Independentemente dessas questões a respeito da apropriabilidade da concessão desse tipo de crédito, o sistema atual de crédito dirigido é muito caro. Em 2002, os volumes de crédito livre e de crédito dirigido correspondiam a cerca de R$ 212 bilhões e R$ 143 bilhões, respectivamente. De acordo com um conjunto de estimativas com base em conjecturas simplificadas, pressupondo-se que o reajuste do crédito dirigido é pela TJLP e que o crédito livre é reajustado pela taxa Selic (que é menor), *os custos financeiros governamentais envolvidos corresponderiam a cerca de R$ 18,6 bilhões, ou seja, aproximadamente 5% do crédito total*. Mesmo que refinássemos essa estimativa, separando os volumes de crédito rural, imobiliário e do BNDES, ajustando as taxas de juros e acrescentando um *spread* pelos empréstimos do BNDES, os parâmetros do elemento "subsídio" envolvido permaneceriam inalterados.[6] Essa é uma estimativa conservadora. *Uma tentativa de calcular os subsídios totais somente no Pronaf* estima que esse número gire em torno de R$ 1,1 bilhão (ver Subseção 3.3).

As Seções 2 a 4 descrevem o sistema em vigor no Brasil e avaliam sua eficiência. Examina-se na Seção 5 uma discussão de abordagens mais abrangentes para ampliar o acesso, com base em modelos internacionais mais modernos.

As principais constatações e conclusões desta parte são: primeiro, o sistema financeiro rural brasileiro, ao contrário do que recomendam as melhores práticas, possui *alcance limitado a um alto custo, em vez de alcance em massa a um baixo custo*. A maioria dos domicílios rurais ainda não tem qualquer acesso a serviços financeiros formais. O crédito permanece altamente concentrado, com 3/4 de todos os clientes recebendo menos de 6%, enquanto 2% dos contratos representam 57% do montante de crédito total.

Segundo, *os programas e as instituições do setor público* desempenham um papel predominante no sistema de crédito rural nacional, diminuindo o fornecimento privado de crédito a taxas do mercado. Os recursos fornecidos livremente pelo setor privado caíram para cerca de 5% do crédito rural formal.

Terceiro, para se afastar do panorama atual, o Brasil precisa implementar um programa de transição gradual, porém confiável, para taxas de juros determinadas pelo mercado em todas as operações de crédito e poupança rural. Embora a remoção da noite para o dia possa criar pelo menos um declínio transitório na alocação de

6. Mais especificamente, nós presumimos que a taxa média para o crédito rural (R$ 35 bilhões) é a TJLP–3% (já que muitos programas de crédito rural sofrem reajuste de taxas abaixo da TJLP); que a taxa para o crédito imobiliário (R$ 22 bilhões) é a TR+5% (já que as taxas variam de TR+3% a TR+6%, dependendo da renda); e que a taxa para o crédito do BNDES (R$ 8,5 bilhões) é a TJLP+2% (já que o BNDES cobra um *spread* sobre a maioria de seus empréstimos). Nesse cenário, supondo-se que o custo de oportunidade continua a ser a taxa Selic, o total de custos financeiros governamentais diminui um pouco, de 18,6 bilhões para 18,1 bilhões.

recursos para o setor rural e talvez não seja politicamente aceitável, *a*) poderia haver aumentos nas taxas subsidiadas dos programas mais fortemente subsidiados (como o Pronaf, cujos abatimentos enormes para reembolsos no prazo resultam em taxas de juros nominais altamente negativas); *b*) outra área onde taxas graduais poderiam ser aplicadas está relacionada à exigência de empréstimo direcionado de 25%; e *c*) já que os privilégios especiais do BB, na forma de pagamentos de "equalização" para administrar fundos subsidiados, foram eliminados, outras instituições financeiras poderiam ser encorajadas a competir ativamente para essa função.

Quarto, paralelamente, *os subsídios restantes podem ser explicitamente monitorados e orçados, mudando-se seu enfoque das taxas de juros para os custos operacionais*. Os subsídios têm sido amplamente captados por fazendeiros abastados e por empresas sem vínculos com a agricultura, para os quais não há justificativa de subsídio de crédito por motivos de patrimônio ou eficiência. O impacto líquido foi o aumento dos preços das terras, à medida que os subsídios foram capitalizados no valor da terra, além da promoção de uma distribuição de renda rural mais regressiva. Há uma necessidade urgente de aplicar uma abordagem mais uniforme no estabelecimento de taxas de juros de empréstimos nesses programas, uma vez que fundos públicos financiam tanto programas relativamente eficientes e, em sua maioria, auto-sustentáveis, como CrediAmigo, quanto programas altamente subsidiados, como Pronaf.

Quinto, o Brasil pode tentar *lidar com as restrições de informações e do seguro para reduzir os riscos inerentes ao financiamento rural*. Há um bom potencial de promover uma série de instrumentos financeiros inter-relacionados para o gerenciamento de riscos: o gerenciamento de riscos de preços para *commodities* agrícolas, seguro com índice que se baseia em área e conhecimentos de depósitos. Esses instrumentos permitem que os agricultores aumentem seu grau de especialização e adotem estratégias de produção com risco mais alto e maior retorno.

Sexto, *em um contexto mais amplo, o fortalecimento do financiamento rural requer atenção para os mesmos problemas que afetam a intermediação financeira em geral*: a resolução dos problemas das margens altas, custos administrativos elevados e lucros relativamente altos dos bancos operando no Brasil, em comparação com economias equivalentes, combinados com a alta tributação do setor financeiro.

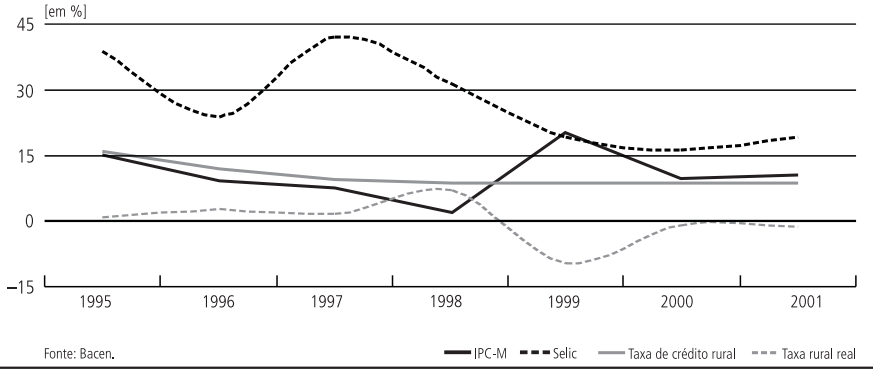
Finalmente, o Brasil poderia beneficiar-se de maior apoio à inovação e à pesquisa nos financiamentos rurais.

5.2 VISÃO GERAL DO FINANCIAMENTO RURAL NO BRASIL

5.2.1 Modelo Básico e Volumes de Crédito em Geral

O sistema de financiamento agrícola, no Brasil, tem passado por mudanças significativas na última década. Grande parte do apoio orçamentário atribuído ao setor foi retirada nos últimos anos e os preços de sustentação para produtos agrícolas (e os custos de armazenagem resultantes arcados pelo governo) também foram eliminados ou reduzidos substancialmente. Entretanto, o setor agrícola ainda se beneficia muito do *crédito facilitado*, através de fontes orçamentárias e extra-orçamentárias destinadas, *canalizado em grande parte por meio de três bancos federais*, principalmente o BB, *assim como do crédito dirigido ou compulsório, sujeito a controles quantitativo e de preço*. O crédito dirigido é implementado por meio de um empréstimo compulsório de 25% sobre todos os depósitos à vista no sistema bancário, que pode ser efetuado junto ao Bacen sem remuneração, ou pode ser usado para emprestar ao setor agrícola, a taxas de juros controladas.[7] Antes do lançamento do Plano Real, em 1994, *as taxas-limite de juros para empréstimos* estipuladas pelo governo eram extremamente negativas em termos reais, pois ficaram abaixo da inflação, que em alguns momentos ultrapassou 1.000%. Entretanto, recentemente, exceto em 1998, as taxas tornaram-se positivas por um período curto, no final dos anos 1990, embora permanecessem muito abaixo das taxas de referência do mercado, como a taxa Selic (Gráfico 5.2). Por conseguinte, o sistema atual de crédito agrícola segue basicamente o modelo "tradicional" descrito anteriormente.

GRÁFICO 5.2
BRASIL: TAXAS DE JUROS NOMINAIS E REAIS NO CRÉDITO RURAL — 1995-2001

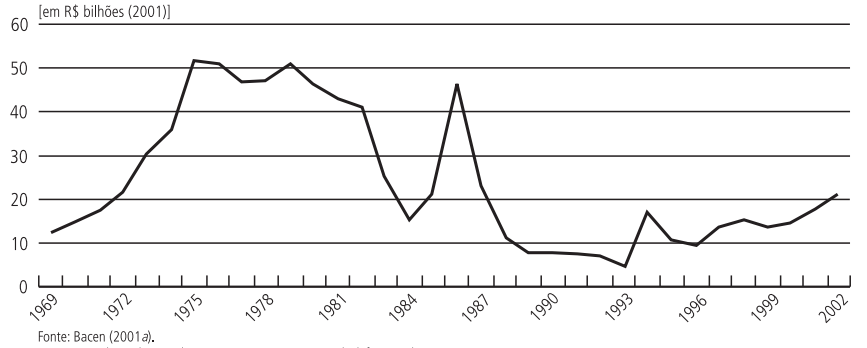


Fonte: Bacen.

7. E, no mínimo, 1/5 desses recursos deve ser empregado em pecuária e até R$ 60 mil por tomador de empréstimo. O governo aponta, contudo, que os limites por tomador de empréstimo são menores para lavouras geralmente cultivadas por grandes produtores.

Em termos de *volume total*, no decorrer do tempo, ocorreram variações acentuadas no montante do crédito concedido ao setor agrícola. Em termos reais, os volumes de crédito alcançaram R$ 51,7 bilhões em 1975, caindo para um patamar abaixo de R$ 5 bilhões em 1993. Depois disso, o crédito real subiu novamente para R$ 13,8 bilhões no final da década, relativo à época de colheita de 2000 e, posteriormente, para R$ 21 bilhões em 2002. Embora muito aquém de seu ápice (Gráfico 5.3 e Tabela 5.1), pode estar surgindo uma nova tendência de alta.

GRÁFICO 5.3
FLUXOS DE CRÉDITO PARA O SETOR AGRÍCOLA: REDUÇÕES COM FLUTUAÇÃO — 1969-2002



Fonte: Bacen (2001*a*).
Nota: Em milhões de reais (a valores constantes em 2001), deflacionados pelo IGP-DI.

TABELA 5.1
BRASIL: CRÉDITO AGREGADO AO SETOR RURAL — 1969-2002
[em R$ milhões (valores constantes em 2001)][a]

Ano	Valor	Ano	Valor	Ano	Valor	Ano	Valor
1969	12.297	1978	46.979	1987	23.008	1996	9.493
1970	14.796	1979	50.835	1988	11.198	1997	13.809
1971	17.206	1980	46.289	1989	7.711	1998	15.364
1972	21.562	1981	43.170	1990	7.936	1999	13.556
1973	30.364	1982	40.910	1991	7.271	2000	14.433
1974	35.827	1983	25.275	1992	6.988	2001	17.942
1975	51.667	1984	15.286	1993	4.713	2002	21.170
1976	51.042	1985	21.174	1994	16.889	-	-
1977	46.851	1986	46.348	1995	10.690	-	-

Fonte: Bacen (2001*a*).
[a] Deflacionados pelo índice IGP-DI.

5.2.2 Principais Participantes: Demanda por Financiamento Rural

Pelo prisma da demanda, cerca de 20% da população do Brasil (aproximadamente 35 milhões de pessoas e uma estimativa de 4,8 milhões de estabelecimentos rurais ou unidades agrícolas) constituem a base de clientes para os serviços financeiros rurais. O Brasil tem uma distribuição de terras muito distorcida, com 1% dos mais ricos fazendeiros representando 45% das posses de terras e 50% dos agricultores de renda mais baixa possuindo apenas 2% das terras agrícolas (Tabela 5.2).

Existem também diferenças regionais importantes na clientela rural. A região amazônica setentrional dispõe de um potencial agrícola limitado e pequenos grupos populacionais dispersos; a região Nordeste semi-árida tem as mais altas concentrações de pobreza, principalmente entre os pequenos lotes de terra do interior que produzem culturas não-negociáveis; a região Centro-Oeste é caracterizada por grandes propriedades, com destaque para a principal cultura do Brasil, soja para exportação; a região Sudeste, que abrange o estado mais rico do país, São Paulo, com um interior agrícola da maior cidade da América Latina, assim como os estados menos ricos, ao norte de São Paulo; e a região Sul, que engloba três estados representando quase 50% do PIB agrícola do Brasil e que têm as mais antigas tradições de organização cooperativista no país.

TABELA 5.2
BRASIL: A POSSE DE PROPRIEDADES AGRÍCOLAS ESTÁ ALTAMENTE CONCENTRADA
[em %]

Hectares	Unidades agrícolas	Área total
Até 10 ha	49,43	2,23
10-50 ha	31,20	9,97
50-100 ha	8,24	7,76
100-500 ha	8,47	23,57
500-1.000 ha	1,23	11,36
Acima de 1.000 ha	1,43	45,11
Total	100,00	100,00

Fonte: Kessel (2001).

5.2.3 Principais Fontes: Fonte de Crédito

As principais fontes de financiamento de crédito rural são: *a*) empréstimo compulsório de 25% de todos os depósitos a prazo; *b*) recursos de bancos privados (depósitos e retiradas) livremente concedidos ao setor agrícola; *c*) os programas de

poupança rural dos bancos federais, onde a poupança rural é canalizada para o crédito rural; *d*) o FAT; *e*) os Fundos Constitucionais (FCO), distribuição por mandato constitucional de imposto ao crédito rural nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e *f*) recursos do Tesouro Nacional.[8] A partir de novembro de 2001, a carteira total de empréstimos em aberto para o setor agrícola acumulava cerca de R$ 26,7 bilhões, equivalentes a 8% da carteira de empréstimos do sistema bancário e a 33% do PIB agrícola, de aproximadamente R$ 80 bilhões para 2000.

Ocorreram *mudanças acentuadas na fatia relativa de recursos concedidos pelas diversas fontes de recursos* (Tabela 5.3 e Gráfico 5.4). Em 1995, os recursos do Tesouro representavam mais de 20% do crédito total estendido, mas em 2000 a fatia de financiamento do Tesouro tinha caído para 0 (houve uma tímida reemergência em 2001 e 2002). De modo semelhante, os recursos liberados pelos bancos representavam cerca de 20% do financiamento total do setor em 1995, mas permaneceram em aproximadamente 5% entre 1998 e 2002. Por outro lado, a fatia dos recursos obrigatórios dos bancos (como os 25% do valor das contas de depósito à vista, destinados ao financiamento do setor agrícola) subiu de cerca de

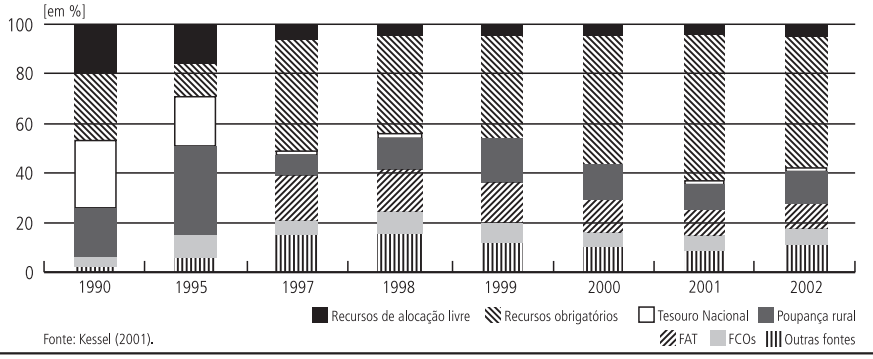
TABELA 5.3
BRASIL: FONTES DE FINANCIAMENTO DE CRÉDITO RURAL — 1995-2002
[em R$ milhões]

	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos de alocação livre	1.710,4	591,8	522,4	581,3	651,8	722,4	1.159,4
Recursos obrigatórios	1.389,7	4.417,4	4.538,5	4.887,7	7.137,6	10.577,9	11.832,6
Poupança rural	3.848,4	828,7	1.450,2	2.218,9	1.976,1	1.851,9	2.827,7
FAT	0,0	1.813,2	1.946,7	1.931,7	1.751,1	1.789,4	2.283,5
FCOs	962,1	555,0	1.039,1	914,5	806,4	1.084,4	1.544,6
BNDES/Finame	-	332,6	516,8	595,9	779,6	1.082,2	1.623,5
Funcafé	-	354,5	617,3	571,4	296,4	194,7	501,8
Tesouro Nacional	2.138,0	148,1	185,4	13,7	2,6	289,1	376,6
Incra/Procera	-	45,6	124,3	37,4	4,3	273,0	214,8
Outras fontes	641,4	752,6	503,1	239,6	373,6	77,0	78,9
Total	10.689,9	9.839,5	11.443,8	11.992,1	13.779,5	17.942,1	22.443,3

Fontes: Espírito Santo (2001), Bacen (2001*a*) e Tabelas A.5.1 até A.5.1e e A.5.3 do Apêndice para obter outros detalhes.

8. Esses fundos mencionados, incluindo o FAT e o FCO, não são usados exclusivamente para crédito rural, que é uma parte de uma variedade de finalidades para as quais são empregados, como infra-estrutura rural etc.

GRÁFICO 5.4
FONTES DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DO SETOR AGRÍCOLA: EMPRÉSTIMO OBRIGATÓRIO AUMENTADO



Fonte: Kessel (2001).

20% em 1995 para mais de 50% em 2000, e 59% em 2001, caindo para cerca de 53% em 2002. Isso revela que o aumento do financiamento para o setor estava relacionado ao aumento das contas de depósito à vista no setor bancário. Isso é digno de nota porque boa parte do subsídio incorporado a esse arranjo fica nas instituições financeiras, que podem escolher o mutuário melhor e que oferece menos risco. Portanto, os subsídios não alcançam necessariamente os pequenos produtores visados. O financiamento procedente da poupança rural oscilou entre 10% e 19%, de 1998 a 2002. A fatia do BNDES/Finame aumentou um pouco (de 4,1% em 1998 para 7,2% em 2002, e ocorreu certo aumento na fatia do FCO, de 2,7% para 4,7%).

Fontes de crédito: programas públicos e bancos federais

As *principais instituições financeiras* envolvidas na agricultura rural são os três bancos federais: BB, que opera em nível nacional; BNB; e Banco da Amazônia. Os bancos privados desempenham um papel importante na canalização dos recursos públicos e alocações obrigatórias de seus depósitos à vista no setor agrícola e, em determinadas áreas rurais, principalmente no Sul, movimentam depósitos para concessão de empréstimos nas áreas urbanas.[9] As cooperativas de crédito, que se tornaram desacreditadas e quase desapareceram totalmente no decorrer dos anos 1980, estão retornando gradativamente (ver Parte 2). As cooperativas para produção atuam como canais para empréstimos para seus associados, mas não estão autorizadas a movimentar depósitos. As microfinanças são insignificantes no setor rural e os agentes financeiros tradicionais desempenham um papel menor, mesmo que elas

9. Nos últimos anos, a participação privada foi concedida para alguns fundos vinculados, como por exemplo o Funcafé (Resolução do CMN 2.779, de 18 de outubro de 2000).

sejam importantes para os proprietários rurais de baixa renda, principalmente antes da colheita. Outra fonte em ascensão de financiamento é o crédito dos negociantes e fornecedores (por exemplo, de comerciantes locais, empresas de fertilizantes, atacadistas etc.), que com freqüência assume a forma de crédito para vendas pré-acertadas, principalmente através das CPRs, descritas mais adiante.

O BB tem mantido sua função predominante com mais de 4.200 agências em todo o país, representando 61% dos empréstimos concedidos e 43% do crédito estendido, com um montante médio de empréstimo de R$ 6.700 em 2000. Outros bancos federais e estaduais reunidos representavam 17% de todos os contratos de empréstimo, mas apenas 9% do crédito total. Em contraste, os bancos privados respondiam por 15% dos contratos, mas por 43% do crédito estendido em 2000, com um montante médio de empréstimo de R$ 28.600, aproximadamente quatro vezes maior do que o montante médio do empréstimo do BB (Tabela A.5.6 do Apêndice). As cooperativas de crédito, com montantes médios de empréstimo em torno de R$ 7.500 cada, representavam 5% dos empréstimos e 6% do crédito estendido em 2000.

Uma grande parte do financiamento canalizado pelos bancos públicos e privados para o setor rural é destinada por meio de uma série de programas especiais (ver quadro e Tabela A.5.2 do Apêndice). Os principais programas são: *a*) o Pronaf, lançado em 1994; e *b*) uma série de programas específicos para lavouras, canalizados através do BNDES, instituição de segunda linha, para produtos como café, leite, caju, vinho, horticultura ornamental, aqüicultura etc., e para a modernização da frota de tratores. O objetivo subjacente de alguns desses é fornecer suporte à renda. O Pronaf é mais um programa social, ou um programa orientado ao apoio de renda, do que comercial.

BRASIL: FLUXO DE RECURSOS NO SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL

Fontes de recursos ⇨	Intermediarios ⇨	Programas/tipos de crédito ⇨	Beneficiários
1. Recursos compulsórios depositados pelos bancos	1. BB	1. Linhas de crédito não-específicas	1. Produtores agrícolas individuais trabalhando em propriedade familiar
2. Recursos bancários não-controlados	2. BNB	2. Pronaf	2. Empreendimentos agrícolas em larga escala
3. FCOs	3. Banco da Amazônia	3. Linhas de crédito específicas para lavoura ou insumos	3. Associados de cooperativas de crédito
4. FAT	4. Bancos estaduais		4. Empresas agrícolas
5. Poupança rural	5. Bancos privados		
6. Recursos do Tesouro	6. Cooperativas de crédito		

Fonte: Equipe do banco.

O BB E O CRÉDITO RURAL

O BB é a maior fonte de crédito rural do país, particularmente o crédito para o pequeno agricultor através do Pronaf, e também administra uma série de outros fundos agrícolas, como o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Cerrado (Prodecer) ou Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), patrocinados por impostos consignados. Por conseguinte, o BB é um participante-chave na expansão do acesso ao financiamento rural. Com um total de ativos de R$ 157 bilhões, uma rede de distribuição interna de 8.300 agências e centros de atendimento, mais de 32 mil caixas eletrônicos e quase 90 mil funcionários em setembro de 2001, o BB, de propriedade estatal, ocupa atualmente, com grande vantagem sobre os demais, a posição de maior banco da América Latina. Por outro lado, uma grande fatia de seus ativos é mantida em investimentos financeiros, e apenas R$ 40 bilhões são destinados a operações de crédito, dos quais R$ 11,5 bilhões são classificados como empréstimos rurais e para agroindústria. Com capital de acionistas de apenas R$ 8,2 bilhões, o BB é altamente alavancado por padrões de Basle, ainda que o retorno sobre o patrimônio líquido seja relativamente baixo, em 12%, a partir do terceiro trimestre de 2001. O total dos depósitos (R$ 73 bilhões) representa menos da metade do total do passivo e líquido, e quase 1/4 do passivo é obtido por meio de financiamento do mercado aberto. As despesas administrativas e com pessoal são relativamente altas, atingindo 5,5% das operações de crédito desde setembro de 2001, enquanto as provisões alcançavam 6% da carteira de empréstimos.

Surgiu uma proposta para aumentar a participação acionária privada no BB. É possível que a recomendação de registro no novo mercado não otimize muito o controle porque os acionistas privados minoritários não têm voz no conselho administrativo, e a experiência internacional revela que é improvável que surtam impacto sobre os resultados alcançados pelo banco. Para influenciar verdadeiramente o controle, seria necessária uma participação privada maior. Na realidade, o BB tem um sistema sólido de franquia bancária, mas sua sustentabilidade depende da redução dos custos altos e dos empréstimos em liquidação. O BB depende mais dos depósitos do que a CEF e o BNDES, mas trata-se de depósitos de fundos especiais. Em 2001, uma grande parte de seus depósitos procedia de depósitos especiais, incluindo R$ 13 bilhões oriundos de depósitos judiciais. Cerca de 7% dos fundos do BB em 2001 se originavam de FCOs (o BB é agente do Tesouro para o Fundo Constitucional do Centro-Oeste) e de repasse de empréstimo do BNDES/Finame, CEF e de outras instituições financeiras.

Fonte: BB (2001).

INCONSISTÊNCIA NO APOIO DO GOVERNO: PRONAF *VERSUS* CREDIAMIGO

O Pronaf iniciou as operações em 1995. Ele beneficia os produtores agrícolas que dependem de mão-de-obra familiar em suas operações, permitindo-lhes tomar empréstimos de baixo custo a uma taxa de juros de 1% a 4% (que era negativo em termos reais, em 1999). Nesse programa, os montantes máximos de empréstimos são de R$ 5 mil para capital de giro e R$ 15 mil para investimentos em ativos fixos. O programa aumentou em volume de empréstimo e foi responsável por cerca de 16,3% do crédito rural total em 1999, em contraste com os 13,1% de 1998. O BB é a principal agência de implementação e estendeu R$ 0,87 bilhão de empréstimos do Pronaf em 1999, beneficiando cerca de 450 mil famílias. A média dos empréstimos girava em torno de R$ 2 mil cada. Os planejamentos para 2000 indicam montantes semelhantes. Os recursos de financiamento do Pronaf são oriundos do FAT e o Ministério da Fazenda cobre a diferença entre o custo real e os baixos juros do empréstimo pagos pelos mutuários.

Segundo o BB, seu desempenho em recuperação de empréstimos fica em torno de 97%-98%. Com essas altas taxas de amortização, o Pronaf é considerado bem-sucedido em um ambiente acostumado a uma disciplina financeira deficiente e a um baixo índice de recuperação de empréstimos. Entretanto, a baixa taxa de juros do empréstimo deve ser um assunto de grande interesse, porque nada parece justificar uma concessão de empréstimo a taxas de juros reais negativas (em 1999) quando a maior parte das famílias agrícolas não tinha acesso ao crédito formal, sequer uma oportunidade de obtê-lo no futuro previsto. Aumentar a taxa de empréstimo permitiria — os outros aspectos permanecendo iguais — a expansão do empréstimo para essa clientela, uma vez que o acúmulo do provento de juros tornará o programa mais independente financeiramente e menos suscetível a reduções nas alocações orçamentárias necessárias para continuar financiando o programa — ao contrário do CrediAmigo, discutido na Parte 2, que cobra taxas de juros muito mais elevadas. Em 2002, o Pronaf fechou 965 milhões de contratos a um total de R$ 2,3 bilhões. O Pronaf também amplia as garantias de empréstimo. Ele agora é o pioneiro na introdução de crédito rural por meio de cartões magnéticos (para os tomadores de empréstimos comprovadamente bons). O Pronaf agora começou a aceitar certificados de capacidade de empréstimo ampliados por terceiros, como organizações de assistência técnica ou sindicatos. *Embora seja verdade que o microfinanciamento é utilizado em atividades não-agrícolas e em empréstimos pessoais e embora o Pronaf também seja usado para agricultura, despesas e investimentos atuais, já que, em última análise, os recursos públicos financiam esses dois programas, há uma necessidade de aplicar um método mais uniforme ao fixar taxas de juros de empréstimos nesses programas*. Muitos clientes do CrediAmigo são mais pobres do que os do Pronaf.

As condições de empréstimo para o setor agrícola são altamente favoráveis, com taxa-padrão de 8,75% para a maioria das linhas de crédito usando fundos obrigatórios (Tabela A.5.7 do Apêndice). As taxas de juros atingem 10,75% para os empréstimos para tratores acima de R$ 250 mil no Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) e 11,95% para os empréstimos de aquisição ou manutenção de equipamentos, vinculados à Resolução 2.662, de 28 de outubro de 1999, pelo CMN. Por outro lado, os empréstimos para a agricultura familiar atrelados ao Pronaf variam de 1% a 4% (Tabela 5.4), com incentivos substanciais ao pagamento pontual para algumas categorias de clientes, embora o seguro de vida obrigatório e os saldos compensatórios possam elevar os custos em até 9% para os fazendeiros. Finalmente, os empréstimos ao setor agrícola em atraso, contraídos antes de 1995, foram renegociados a taxas de 3% ao longo de 25 anos.

TABELA 5.4
O PRONAF OFERECE EMPRÉSTIMOS DE BAIXO CUSTO ÀS FAMÍLIAS AGRÍCOLAS

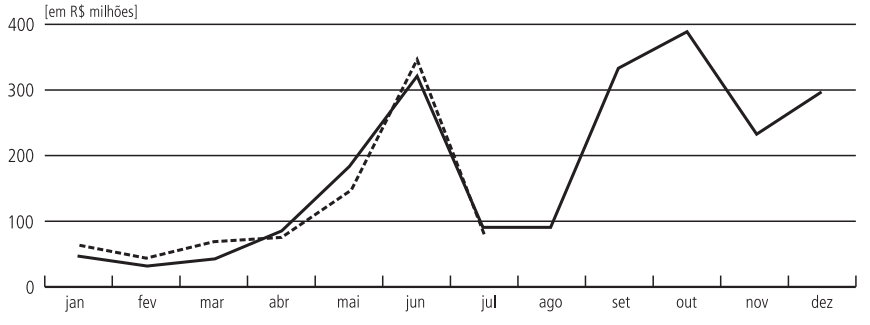
Categoria	Clientela-alvo	Montantes do empréstimo	Taxa de juros nominal anual (%)	Outras condições de empréstimo
Investimento:				
Grupo A	Beneficiários da reforma agrária sem empréstimos pregressos de investimento	R$ 4 mil - R$ 12mil	1	De uma só vez; 40% de desconto para amortização pontual; < 10 anos com < 5 anos de carência
Grupo B	Fazendeiros e trabalhadores rurais na região Nordeste, com renda < R$ 1.500	< R$ 500	1	40% de desconto para amortização pontual; < 2 anos com < 1 ano de carência
Grupo C	Renda entre R$ 1.500 e R$ 10 mil, sem empregados	Sazonal R$ 500-R$ 2 mil Investimento R$ 1.500-R$ 5 mil	4	Idêntico ao anterior; R$ 200 de desconto para a amortização pontual do empréstimo para a safra, 25% para o empréstimo a prazo; Empréstimos para investimento: < 8 anos com < 5 anos de carência
Grupo D	Renda entre R$ 10 mil e R$ 30 mil; < 2 empregados; < propriedade com o tamanho de quatro módulos rurais;[a] proprietário reside na propriedade nas proximidades	Sazonal < R$ 5 mil Investimento < R$ 15 mil	4	Empréstimos para investimento: < 8 anos com < 5 anos de carência; 25% de desconto para amortização pontual em empréstimos para investimento

Fontes: Brasil (2000*a*) e Bacen (2000*a*).

[a] Um módulo rural varia de acordo com a região, de 18 hectares no Sul até 75 hectares no Nordeste.

Em 2002, foi introduzida uma mudança no Pronaf para permitir o uso de crédito dirigido — 25% do valor das contas de depósito à vista — ao financiar o empréstimo do Pronaf. Entretanto, se usado para empréstimos ao Pronaf, somente 80% desse montante podem ser considerados para os 25% obrigatórios. Sendo assim, sob o prisma do Pronaf, é possível usar até 31,25% do valor das contas de depósito à vista como uma fonte de baixo custo, em vez dos 25% para um empréstimo normal ao setor agrícola (25%*(1/0,8)) = 31,25%. Essa mudança reflete-se na inversão da estagnação dos volumes de empréstimo do Pronaf nos últimos anos (Gráfico 5.5).

GRÁFICO 5.5
BRASIL: CRÉDITO RURAL DO PRONAF POR MÊS E EXERCÍCIO FISCAL



Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BNB, BNDES e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

[em R$ milhões]

	2001	2002
Janeiro	47	62
Fevereiro	33	43
Março	43	67
Abril	86	78
Maio	183	146
Junho	324	347
Julho	93	78
Agosto	90	-
Setembro	334	-
Outubro	390	-
Novembro	232	-
Dezembro	298	-

Fontes: Bacen (somente exigibilidade bancária), Bancoob, Bansicredi, Basa, BB, BNB, BNDES e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Essas taxas equiparam-se às taxas de empréstimo do mercado, de 18% a 25%, para empréstimos do setor agrícola concedidos pelos bancos e cooperativas, usando livremente os recursos alocados (2002). Na época, as taxas comuns de

empréstimo corporativo fora do setor agrícola estavam em torno de 18% e atingiam de 50% a 60% para crédito ao consumidor. Isso se compara à inflação de 9,5% em 2001, uma taxa interbancária (Selic) em torno de 19% e as taxas de depósito de 10%. Em relação aos períodos de amortização, 2/3 do crédito total são sazonais, geralmente contratados de julho a setembro de cada ano e reembolsáveis em junho. Os períodos de amortização sobre o crédito do investimento variam de cinco a oito anos, com dois a três anos de carência.

Poupança rural

Os bancos não são obrigados a distinguir a movimentação de poupança rural da urbana, de modo que esse desdobramento não está disponível. Contudo, um programa de poupança digno de menção é o Programa de Poupança Rural, operacionalizado pelos bancos estatais BB, BNB e Basa. No BB, as poupanças movimentadas em áreas rurais são redirecionadas para o crédito rural, tendo contribuído com quase R$ 2 bilhões de recursos para o programa de crédito rural em 2000. Em 2002, as poupanças rurais ultrapassaram R$ 2,8 bilhões, mas representavam uma fatia menos expressiva (12,6%) do crédito rural. As taxas de depósito são baixas, fixadas a uma taxa de referência (a TR, em torno de 2%) mais 6% ou cerca de 8% (2001).

Bancos privados e crédito de fornecedores

Os bancos privados devem destinar compulsoriamente 25% de depósitos à vista para os clientes do setor agrícola e, por conseguinte, optar por conceder empréstimo para os agronegócios maiores e menos arriscados, que atendem aos critérios, reduzindo, assim, o custo operacional e o risco de crédito. Com isso, podem dividir o elemento de subsídio, incorporado a um empréstimo, com os mutuários. Esse elemento de subsídio reflete o teto oficial para a taxa de juros de empréstimo, de 8,75% por ano, comparada a taxas livres e mais altas do mercado. As taxas de empréstimos reais efetivas são determinadas pelo poder de barganha dos credores e mutuários. Em alguns casos, as taxas de empréstimos efetivas podem ser muito mais altas do que a oficial, mediante a exigência de saldos compensatórios, através de taxas e comissões ou ainda por meio de diversos outros dispositivos. Os clientes menores com pouco poder de barganha estão menos protegidos contra essas taxas de empréstimo mais altas em vigor.

Dados estatísticos revelam que alguns clientes pequenos obtiveram acesso ao crédito estendido pelos bancos privados, principalmente onde o risco do financiamento foi muito reduzido através da associação com um intermediário de maior

porte, mais consolidado. Um exemplo são as pequenas fazendas pastoris, que vendem leite de modo rotineiro para a Nestlé ou para clientes da John Deere, financiadas pelo Unibanco. De modo semelhante, o Itaú financia um pequeno plantador de tabaco, que vende para um grande comprador, a Sousa Cruz. Nesses casos, o relacionamento com o credor é respaldado por *a*) uma garantia de crédito formal estendida pelo grande fornecedor ou organização de compras ou *b*) pela garantia informal vinculada ao "bom nome" desses clientes, que teriam muito a perder se ficassem inadimplentes, devido ao impacto sobre seus relacionamentos com os respectivos compradores.

Dentre os bancos privados, o Bradesco reivindica o *status* de maior credor para os pequenos agricultores. O banco empresta quantias de R$ 30 mil a R$ 40 mil por agricultor e sua carteira de empréstimos ao setor agrícola representa cerca de 10% da carteira total de empréstimos. A carteira total de empréstimos ao setor agrícola em aberto do Bradesco ultrapassa o piso de 25% de suas contas de depósito à vista a receber, indicando com isso o uso de recursos livres para empréstimos ao setor agrícola. O Bradesco também repassa uma parte substancial de seu financiamento agrícola para as cooperativas que, por sua vez, repassam para seus associados. É interessante observar que todos os bancos privados pesquisados sustentavam que as perdas dos empréstimos no financiamento ao setor agrícola são relativamente pequenas em relação a perdas em outros setores. Como ocorre no microfinanciamento do CrediAmigo, isso mostra que recursos financeiros pesadamente subvencionados não são essenciais para reduzir o risco de financiamento associado a empréstimo do setor agrícola.

Os bancos privados questionam o *status* preferencial desfrutado pelos bancos federais e pelos bancos cooperativos, beneficiados pelos pagamentos de "equalização" do governo, que funcionam com base em "correção de custos" na implementação de vários programas de crédito dirigido (por exemplo, através dos FCOs). Os bancos privados ressaltaram que poderiam aumentar seus empréstimos ao setor agrícola se pudessem ter acesso a esses pagamentos de "equalização" de modo semelhante.

Letras de câmbio — a cédula de produto rural ou CPR

Nos últimos anos, um fenômeno importante tem sido a expansão da CPR, que é um título emitido pelos produtores rurais, quer sejam pessoas físicas, cooperativas ou associações. Esse título representa uma obrigação do produtor de entregar determinada quantidade de um produto, com uma qualidade especificada, em uma data prescrita. A CPR abrange uma venda a termo, assim como um mecanismo de

proteção para garantir um preço fixo para o produtor.[10] O BB começou a promover as cédulas rurais, em parte como reação à queda acentuada no volume de empréstimo formal ao setor agrícola no Brasil, ocorrido no final dos anos 1990.[11] Entretanto, atualmente, grande parte do volume de transações de CPR é tratada fora do sistema de crédito oficial ao setor agrícola. Em termos específicos, a agroindústria, com melhores dados sobre os produtores e sobre o acesso mais eficiente aos mercados financeiros, tornou-se uma fonte de financiamento importante para o setor agrícola primário através desse mecanismo, que se expandiu rapidamente, atingindo a estimativa de R$ 6 bilhões, em comparação com os programas globais de financiamento oficiais, de aproximadamente R$ 13,8 bilhões no ano 2000. O BB continua desempenhando um papel significativo ao ampliar o uso das CPRs. Garantindo aproximadamente R$ 800 milhões em 2001, em 2002 o banco espera chegar a R$ 1 bilhão de CPRs.

CPRS: LETRAS DE CÂMBIO PARA PRODUTOS RURAIS

A CPR é um título criado para servir de instrumento para os financiamentos privados ao setor agrícola. Esse título pode ser emitido pelo produtor rural, suas associações ou cooperativas e representa uma obrigação desse produtor de entregar determinada quantidade de um produto, com uma qualidade especificada, em uma data prescrita. As cédulas rurais entraram em vigor em 1994, em parte como reação à queda acentuada no volume do crédito oficial ao setor agrícola no Brasil, e com a aceitação desses instrumentos no sistema financeiro como um todo. A entrega se apóia na existência de uma câmara de compensação para a liquidação dos contratos e uma garantia de fiel cumprimento de que a mercadoria realmente será entregue como especificado no contrato.

O desenvolvimento da CPR como um instrumento para gerar liquidez e propiciar contratos a termo foi respaldado por lei em agosto de 1994. A CPR também funciona como um mecanismo de proteção e, desde o início, se fortalece principalmente em relação à soja e ao café. Quanto às condições específicas no Brasil, a CPR era um instrumento financeiro e de proteção extremamente necessário, que ajudava a compensar, em parte, a queda no empréstimo ao setor agrícola. Era um dispositivo muito mais eficaz do que o mecanismo ineficiente de troca comercial, que ganhou espaço quando ocorreu a redução do crédito oficial para o setor agrícola. O BB estimou que o valor acumulado das CPRs vendidas estava na faixa dos R$ 5 bilhões de 1995 a 2000, e cobra 0,65% a. m. para garantir uma CPR.

10. Convém observar que a opção alternativa de pagamento permite que o produtor se beneficie de um possível ganho se os preços ultrapassarem o valor previsto, presumido quando a transação foi inicialmente estipulada.

11. É importante ressaltar que a Cédula para os produtores rurais compete com diversas outras cédulas; principalmente com a letra de câmbio bancária (Cédula de Crédito Bancário) e, mais recentemente, também para o setor imobiliário (Cédula de Crédito Imobiliário). A natureza auto-executável dessa segurança e suas vantagens jurídicas também estão discutidas na Parte 6.

Um motivo importante para o crescimento rápido das CPRs foram suas vantagens legais como instrumento jurídico auto-executável — não há necessidade de instrução processual da ação antes do início da execução de cobrança de crédito do compromisso em capital. A CPR como instrumento é restrita a produtos agrícolas e aos produtores individuais, de modo que as empresas agrícolas que geram produtos de base não se podem beneficiar desse recurso. Os pesquisadores da Universidade de São Paulo prevêem que cerca de 80% dessas transações são contratados sem uma garantia bancária e que a duração média dos contratos gira em torno de seis a oito meses. As *commodities* mais conhecidas contratadas por meio de CPRs são café, soja, milho, arroz, carne bovina e, mais recentemente, leite.

A Bolsa de Mercadoria e Futuros (BM&F) planeja atualmente introduzir a negociação de contratos por CPR no mercado secundário. Uma CPR típica é usada para financiar insumos e prevê-se que as CPRs financiem até 30% do valor de venda esperado da produção. É difícil saber as taxas de juros dos empréstimos em vigor, uma vez que o preço de venda é geralmente estipulado abaixo da taxa de mercado. As garantias das CPRs são estendidas quase exclusivamente pelo BB, porém alguns outros bancos e uma seguradora, pelo menos, consideram atualmente a possibilidade de entrar nesse lucrativo mercado.

Por fim, as autoridades mostram que as contribuições privadas ao crédito agrícola também estão aumentando através de canais como os produtores agroindustriais e o crédito do fornecedor.

5.2.4 Seguro Agrícola

Até há pouco tempo, o seguro agrícola rural tinha baixa participação da iniciativa privada. O prêmio relacionado ao seguro agrícola em 2001 representava apenas 0,3% do prêmio total recebido pelo setor de seguros.O setor de seguros no Brasil é relativamente subdesenvolvido em termos de prêmio *per capita* (R$ 75) ou prêmio como uma percentagem do PIB (3%), em comparação com outros países da América Latina.[12] Estima-se que apenas 3% da propriedade agrícola cultivada sejam cobertos pelo seguro. Além disso, mais da metade de todos os prêmios recebidos pelas seguradoras privadas (64% para o seguro agrícola) aplica-se a políticas redigidas em São Paulo e outros 11% são destinados aos três estados da região Sul: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (27% para o seguro agrícola). A cobertura é desprezível no restante do país (Tabela 5.5).

12. É possível obter informações sobre prêmios no setor de seguros brasileiro e avaliação comparativa com outros países na Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg) e no *site*: http://www.fenaseg.org.br/.

TABELA 5.5
O SEGURO AGRÍCOLA É MÍNIMO EM RELAÇÃO AO MERCADO TOTAL DE SEGUROS — 2001
[em R$ milhões e em %]

Agricultura — distribuição geográfica						
Tipo de seguro	São Paulo	Rio de Janeiro	Sul	Outros estados	Total	Distribuição (%)
Agricultura	39,9	2,2	16,2	22,8	81,1	0,3
Seguro privado relacionado	–20,0	–2,0	–13,8	–0,9	–36,7	(0,1)
Automóveis	3.098,9	749,4	928,4	1.458,6	6.235,4	24,7
Saúde	3.307,3	1.231,2	289,4	1.238,3	6.066,3	24,0
Vida	2.258,7	487,8	597,7	933,1	4.277,2	16,9
Responsabilidade civil	1.207,2	184,2	411,0	489,7	2.292,0	9,1
Incêndio	761,1	273,7	221,3	220,4	1.476,4	5,8
Outra	2.425,4	982,6	438,9	1.017,8	4.864,7	19,2
Total	13.098,5	3.911,2	2.902,8	5.380,7	25.293,2	100,0
Distribuição (%)	51,8	15,5	11,5	21,3	100,0	

Distribuição de prêmios agrícolas arrecadados pelo setor de seguros agrícolas						
Estado	São Paulo	Paraná	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro	Santa Catarina	Outros
Participação (prêmio total)	64	12	9	8	6	1

Fontes: Fenaseg e Detec/Susep.
Nota: Os estados do Sul são Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A iniciativa do governo nesse segmento enfrentou dificuldades nos anos 1960, com o colapso da Companhia Nacional de Seguros, mas voltou à ativa novamente em 1973, com o Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro) [ver Espírito Santo (2001)]. Esse programa oferecia garantias de crédito, em vez de seguro de colheita garantida ou seguro de rendimento, e até meados dos anos 1980 era obrigatório para os beneficiários de empréstimos agrícolas. No final dos anos 1980/início dos anos 1990, gerava perdas de R$ 150 milhões por ano e foi necessário restringir bastante a cobertura. Os prêmios subiram muito no início dos anos 1990 (por exemplo, de 6% para 11,7% para arroz e feijões não-irrigados). A partir de meados dos anos 1990, o programa tinha cobertura limitada (apenas 1,5 milhão de contratos durante cinco anos) e estava sujeito a critérios mais rigorosos, porém obteve prêmios em excesso sobre indenizações, para gerar lucros acumulados ao longo de cinco anos, de R$ 6 milhões sobre prêmios de R$ 60 milhões.

Em 2002, o governo tentou dar início a um programa de apoio público para o prêmio de seguro. As autoridades brasileiras argumentam que o apoio público substancial foi ampliado ao seguro agrícola em países desenvolvidos e em desenvolvimento para o suporte aos prêmios e a cobertura de eventos catastróficos.

Os parceiros privados no Brasil também estão cientes das novas modalidades de seguro agrícola, através de "opções de venda" e de seguro reajustável com base em rendimento, se bem que o governo não esteja verificando essas possibilidades até agora. Programas-piloto estão sendo implementados pelo BB (opções de venda em *commodities*, com assessoria técnica do banco australiano, Macquarie) e Porto Seguro (seguro reajustável com base em rendimento).[13] Os bancos privados têm muito interesse nesses instrumentos, mostrando que esses seguros podem aumentar seus financiamentos, principalmente para os pequenos produtores, porque o risco do crédito seria reduzido. O BB vem oferecendo treinamento intensivo nesses métodos novos para uma equipe selecionada. O BB também detém cerca de 60% de uma empresa de seguros, a "Alliansa", que poderia auxiliar na introdução desses instrumentos e permitir o *marketing* conjunto com os instrumentos de empréstimos tradicionais.

Porto Seguro

A Porto Seguro é uma empresa de seguros privada que lançou o seguro agrícola em sua variedade de produtos, em 1998. Ela não recebe apoio do governo, mas ressalta que as políticas federais e estaduais relacionadas aos seguros podem influenciar fortemente a demanda por esses novos produtos. A empresa enfatiza que em 2000 o Estado do Rio Grande do Sul pagou 90% do prêmio do seguro de pequenos agricultores com propriedades menores que 5 hectares. Esse plano cobria cerca de 25 mil pequenos beneficiários e gerava R$ 2,5 milhões em prêmios (cerca de R$ 100 por agricultor). A cobertura era adquirida basicamente para milho e uvas. Entretanto, os pagamentos de indenizações excediam o prêmio recebido e atingia R$ 4,1 milhões. A Porto Seguro deve aumentar o prêmio para evitar mais perdas. Contudo, não ficou claro se o governo estadual continuaria a subsidiar o plano e, nesse caso, até onde iria essa subvenção. É evidente que o nível de apoio estadual influenciará muito os próximos serviços oferecidos. Em 2001, a Porto Seguro arrecadou em torno de R$ 12 milhões de prêmios de seguros agrícolas.

A Porto Seguro prevê uma participação em 1/4 do total de prêmios agrícolas arrecadados pelo setor de seguros do Brasil, estimado em torno de R$ 50 milhões por ano, cobrindo um valor assegurado de aproximadamente R$ 500 milhões,

13. Discutido mais adiante, na Subseção 5.4.6.

com prêmios em uma faixa de 8% a 12% do valor dos ativos assegurados. Segundo a estimativa da empresa, a renda com prêmios de seguro agrícola (incluindo a agroindústria) representava cerca de 0,125% dos prêmios totais arrecadados pelo setor brasileiro de seguros. A Porto Seguro também dispõe de um "seguro de entrega" de matéria-prima para o setor de açúcar, em que o prêmio varia entre 0,5% e 3,0%. Até então, a Porto Seguro não entrou no negócio de garantir CPRs, o que torna o BB o principal e praticamente único atuante no setor.

A Porto Seguro ofereceu um seguro reajustável fundamentado no rendimento para milho, soja e trigo, nos dois últimos anos. Para a soja, esse seguro relaciona-se ao volume de chuvas nos 60 dias críticos, um mês após o plantio. O prêmio varia entre 2% e 15% do valor de venda normal previsto. Espera-se alguma modalidade de subsídio do governo. Segundo a Porto Seguro, os bancos privados geralmente exigem seguro como um pré-requisito para a aprovação de um empréstimo, otimizando, com isso, o negócio de seguros agrícolas.

TABELA 5.6
BRASIL: SEGURO AGRÍCOLA — INFORMAÇÕES BÁSICAS E VOLUME DE PRÊMIOS/PERDAS

Informações básicas (2001)			
Número de operações	38.842		
Valor assegurado	US$ 329,3 milhões (R$ 990 milhões)		
Prêmio	US$ 17,4 milhões (R$ 52 milhões)		
Imposto/tarifa (média) (%)	5,29		
Área coberta	1,3 milhão		
Área plantada[a] (ha)	46,2 milhões		
Volume de prêmios/perdas (de junho de1999 até maio de 2002)			
Empresa	Prêmio total (R$ milhões)	Perda retida (R$ milhões)	Participação (%)
Cosesp	63,7	32,8	56
Porto seguro	18,9	5,8	17
Brasil	17,3	5,0	15
Excelsior	9,4	2,7	8
Total	112,8	48,8	100

Fonte: Detec/Departamento Técnico Atuarial.

[a] Apenas 2,8% da área plantada são assegurados.

As resseguradoras internacionais Salient, Munich Re, Swiss Re e Partner estão ativas no negócio de resseguro e, recentemente, foram autorizadas a operar em todas as áreas de atuação do IRB. A Porto Seguro ressegura cerca de 85% de seu valor assegurado com resseguradores internacionais.

Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (Cosesp)

A Cosesp é uma empresa de seguros pertencente ao Estado de São Paulo, cujas atividades se limitam à área desse estado. Sua principal fonte de renda e de operações é o seguro de vida. A Cosesp não participa do seguro reajustável com base em rendimento, mas cerca de 5% dos prêmios arrecadados são gerados do seguro agrícola de ampla cobertura. Em média, o prêmio do seguro agrícola fica em torno de 5% do valor da produção e varia entre 1,5% e 12% do valor assegurado. O custo administrativo ultrapassa 20% do valor do prêmio.

O alto custo administrativo caracteriza o seguro de colheita garantida tradicional, que requer o monitoramento de danos específicos em terrenos (glebas) individuais. Esses custos administrativos altos são um fator restritivo que limita o valor social agregado incorporado aos programas tradicionais de seguro de colheita garantida. Em contrapartida, os programas de seguro reajustável com base no rendimento não precisam de qualquer monitoramento individual de terrenos e danos relacionados e, por conseguinte, os custos administrativos envolvidos são muito menores. A diretoria da Cosesp começou a estudar a questão do seguro reajustável tomando por base o rendimento, mas não começou a vender as respectivas diretrizes.

Mercados secundários para instrumentos de seguro

A BM&F acusou um interesse nos novos instrumentos de seguro. Segundo a diretoria da BM&F, o governo decidiu apoiar os produtores de café devido à queda nos preços do produto, vendendo opções de venda do café datadas de março de 2004. Contudo, a maioria dos contratos de café do Brasil é negociada em Nova York, e aqueles negociados no Brasil representam cerca de 12% dos contratos de Nova York. O café representa aproximadamente a metade do volume total de *commodities* negociadas na BM&F.

Como o valor anual do café cultivado pelo pequeno agricultor geralmente fica abaixo de R$ 5 mil por família (ou seja, abaixo do valor mínimo dos contratos de café padrão negociados na BM&F em São Paulo), seria proibitivo vender opções de venda como produtos isolados de pouca expressão financeira aos pequenos produtores (produtores de pequena escala). Entretanto, ao associar uma opção de

venda como um produto casado com crédito e outros produtos financeiros, é possível reduzir bastante os custos operacionais para o credor e o produtor rural. Para os credores, a sinergia resultante da otimização do crédito propicia rendimento com base em taxas e uma carteira de empréstimos de melhor qualidade. Surgem outros benefícios quando existe um mercado secundário para os instrumentos das opções, como para as CPRs, permitindo a reavaliação financeira dos riscos a qualquer momento, na época da colheita, e para a participação de uma gama mais abrangente de investidores no financiamento da produção rural. Essa é a direção adotada pela BM&F de São Paulo. De fato, são pré-requisitos de sucesso a existência de uma câmara de compensação para liquidação de contratos e um sistema de títulos de desempenho para que as mercadorias sejam realmente entregues conforme especificado no contrato.

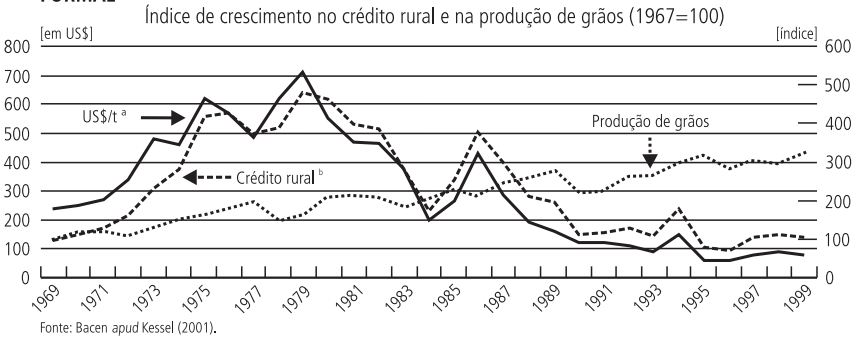
5.3 ANÁLISE DO SISTEMA ATUAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA

A agricultura brasileira obteve conquistas importantes na última década, aumentando consideravelmente a produção e a produtividade de uma grande variedade de produtos, e posicionando o Brasil como um forte concorrente não somente nos produtos mais tradicionais, como o café, mas também em produtos mais recentes, como a soja. Em nível da agricultura familiar, o Pronaf procurou estender o crédito a centenas de milhares de famílias de agricultores de renda mais baixa, que anteriormente não tinham acesso ao sistema formal de crédito, e alcançou comprovadamente taxas sólidas de amortização (acima de 90%). Por outro lado, é difícil saber se os êxitos alcançados pela agricultura brasileira podem ser atribuídos ao sistema nacional de crédito rural, e o alcance obtido pelo Pronaf foi conseguido a um custo muito alto (descontos de 25% a 40% do principal sobre os empréstimos a taxas de juros de apenas 1% a 4%). Em termos mais amplos, uma revisão da experiência com os programas de crédito rural no Brasil revela que esses programas estão muito aquém da prática recomendada internacional e que reformas poderiam ajudar a atualizar a cobertura e a sustentabilidade do sistema.

5.3.1 Níveis de Produção e Crédito

Uma primeira constatação é que os aumentos na produção e na produtividade agrícolas não estão correlacionados ao volume de crédito agrícola. Em termos específicos, a produtividade e a produção aumentaram muito nos últimos anos, mesmo quando o crédito agrícola formal foi drasticamente reduzido (Gráfico 5.6 e Tabela 5.7). Mesmo quando o crédito por hectare caiu de R$ 390 mil para R$ 90 mil no período de 1979 a 1999 e o crédito por tonelada de produção despencou ainda mais, de R$ 350 mil para R$ 40 mil, a produtividade de grãos subiu de 1.500 para quase 2.500 kg/ha [ver Kessel (2001)].

GRÁFICO 5.6
A PRODUÇÃO AGRÍCOLA AUMENTOU, MESMO COM A REDUÇÃO DO CRÉDITO AGRÍCOLA FORMAL



Fonte: Bacen *apud* Kessel (2001).
[a] Os valores nominais do crédito foram ajustados pelo índice geral de preços para os produtos disponíveis internamente e, depois, convertidos pela taxa de câmbio média, de 1999, de R$ 1,8428/US$ 1.
[b] Crédito (US$) por tonelada de grãos produzida.

TABELA 5.7
A PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA AUMENTOU, MESMO COM A REDUÇÃO DO CRÉDITO AGRÍCOLA FORMAL

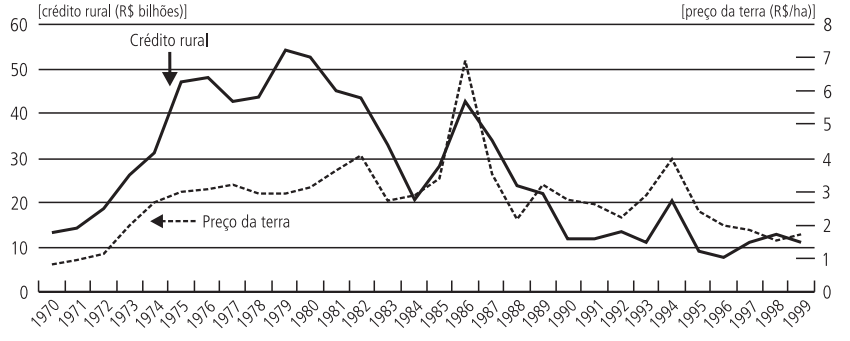
Ano	Produtividade (t/ha)	Montante médio do empréstimo (R$ milhares)	Montante por hectare (R$ milhares)	Montante por tonelada (R$ milhares)
1979	1,49	22,2	389,8	350,0
1986	n.d.	8,0	312,4	229,6
1994	1,95	24,2	179,5	90,3
1999	2,48	7,2	90,7	40,9

Fonte: Kessel (2001).
n.d. = não-disponível.

Essa conclusão requer algumas advertências. Primeira, os dados refletem o crédito formal e não incluem, por exemplo, o crédito como o fornecido pela agroindústria através de cédulas, considerado substancial e em crescimento. As mudanças na proporção relativa dessas formas de crédito no decorrer do tempo também não são refletidas. Segunda, durante muitos anos, o crédito agrícola foi desviado para atividades não-relacionadas à agricultura, em quantias nunca vistas anteriormente, quando comparadas com outros países. Por exemplo, o valor do trigo financiado em 1979 era 25% mais alto do que o valor do trigo produzido. Os empréstimos para a "agricultura" tinham sempre uma procura maior porque vinham com taxas de juros altamente subvencionadas, além da expectativa e da prática freqüente do perdão das dívidas, o que, evidentemente, gerava outras expectativas de se "pegar o mesmo bonde" mais adiante. As dispensas de indexação do empréstimo e a rolagem das dívidas agrícolas em condições muito mais suaves

tornaram a "obtenção" de um empréstimo agrícola um ativo altamente lucrativo e recompensador. Por sua vez, isso se refletia na íntima correlação entre os preços da terra e o crédito (Gráfico 5.7), com o subsídio capitalizado no valor da terra (como ocorreu em outras partes, por exemplo, na criação de carneiros na Nova Zelândia).[14]

GRÁFICO 5.7
O VOLUME DE CRÉDITO ESTÁ CORRELACIONADO AO PREÇO DA TERRA — 1970-1999



Fontes: FGV e Bacen *apud* Kessel (2001).

Nas últimas quatro décadas, ocorreram várias experiências de perdão de dívidas de empréstimos agrícolas. Os últimos programas relevantes aconteceram após a crise econômica de 1994, novamente em 1999 e, depois, substancialmente, em 2001. Quando o perdão do financiamento através de instituições do setor público é associado ao avanço limitado nos sistemas de execução, nasce uma cultura de não-pagamento e o sistema de crédito rural presta-se ao uso para fins políticos. Sanções e incentivos adequados são fundamentais para assegurar uma disciplina de crédito sólida e, por conseguinte, programas mais sustentáveis com maior cobertura. No caso do Pronaf, os incentivos para o pagamento pontual são tão desproporcionais em relação ao montante do empréstimo que um agricultor pode tomar emprestado R$ 100 e repagar apenas R$ 60, e ainda ser considerado um mutuário adimplente. Nesse caso, o incentivo parece institucionalizar e reforçar empréstimos inviáveis, em vez de detectar uma situação em que o setor privado poderia atender a esses clientes com os próprios recursos.

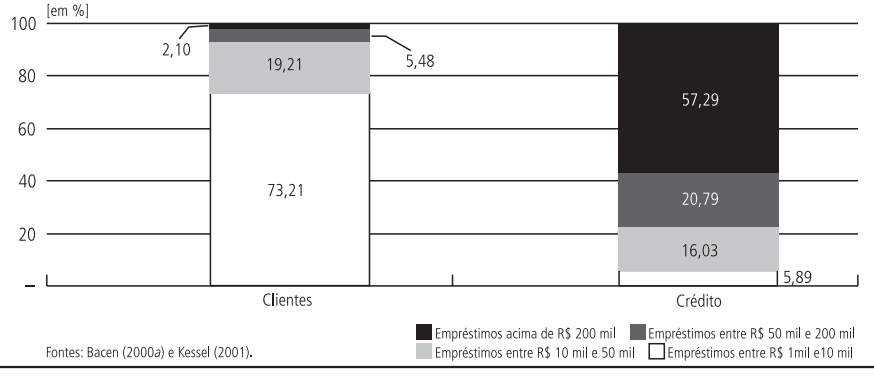
5.3.2 Alcance

O alcance para a população de baixa renda continua restrito. Embora 1/4 de todos os depósitos à vista no Brasil supostamente deveria estar disponível para

14. Os picos no preço da terra em 1986 e 1994 foram induzidos, em parte, pela aquisição especulativa com base na premissa de que o Plano Cruzado (1986) e o Plano Real (1994) dispariam grandes aumentos no preço da terra.

empréstimos agrícolas, os dados revelam que menos de 1/3 das famílias agrícolas no país teve acesso ao crédito formal, com 1,35 milhão de contratos redigidos em 2000 para 4,8 milhões de famílias [Bacen (2000*a*) e Brasil (2000*a*)]. O crédito também permanece altamente concentrado, com 3/4 de todos os clientes recebendo menos de 6% do crédito, enquanto os 2% superiores dos contratos representavam 57% de todo o crédito (Gráfico 5.8).[15] Essa distribuição do crédito por tamanho do contrato reflete, em parte, a distribuição distorcida da terra.

GRÁFICO 5.8
A MAIOR PARTE DO CRÉDITO AGRÍCOLA É OBTIDA POR UMA MINORIA DE AGRICULTORES



Fontes: Bacen (2000*a*) e Kessel (2001).

São muitas as dificuldades no Nordeste do Brasil (Tabela 5.8), onde a renda média agrícola é 1/3 ou 1/5 dessa renda nas outras regiões; quase 60% das unidades agrícolas têm menos de 5 hectares, quando comparado com, no máximo, 25% em outras partes; um em cada cinco agricultores é posseiro; e apenas 2% dos agricultores recebem apoio técnico, quando comparado com quase 50% na região Sul. Essa agricultura familiar no Nordeste representa 42% das propriedades, mas somente 10% da área cultivada, 6% da produção e menos de 4% do financiamento.

Dos 4,8 milhões de propriedades agrícolas identificadas no Censo Agrícola de 1996, 4,1 milhões são de agricultura familiar, ou seja, têm menos de 15 módulos rurais de terra (equivalentes a menos de 300 hectares no Sul e a menos de 1.100 hectares de terra no Norte). O número de trabalhadores da própria família ultrapassa o de empregados não-pertencentes à família. Desses 4,1 milhões, 1,3 milhão dos mais ricos têm 15% de toda a propriedade agrícola, mas representam 31% da produção. Esses estão classificados entre os agricultores mais produtivos do Brasil

15. Isso representa um grande contraste com países, como a Tailândia, onde cerca de 85% dos proprietários agrícolas têm uma conta bancária no banco agrícola estatal, que recebe apenas um subsídio relativamente pequeno, mas oferece aos clientes diversos serviços financeiros eficientes.

TABELA 5.8
BRASIL: UNIDADES AGRÍCOLAS, ÁREA, VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO E TOTAL DO FINANCIAMENTO

	Unidades agrícolas (milhares)	Proporção (%)	Área (milhares ha)	Proporção (%)	Produção (R$ milhares)	Proporção (%)	Financiamento (R$ milhares)	Proporção (%)
Empresas familiares	4.139	85,2	107.768	30,5	18.118	37,9	938	25,3
Nordeste	2.055	42,3	34.043	9,6	3.027	6,3	134	3,6
Centro-Oeste	162	3,3	13.691	3,9	1.123	2,3	95	2,6
Norte	381	7,8	21.861	6,2	1.353	2,8	50	1,3
Sudeste	634	13,0	18.745	5,3	4.039	8,5	143	3,9
Sul	908	18,7	19.428	5,5	8.576	17,9	516	13,9
Empresas comerciais	555	11,4	240.042	67,9	29.140	61,0	2.735	73,8
Outras	166	3,4	5.801	1,6	539	1,1	34	0,9
Total no Brasil	4.860	100,0	353.611	100,0	47.797	100,0	3.707	100,0

Fonte: Brasil (2000*a*).

[ver Binswanger, Deininger e Feder (1993) e Brasil (2000*a*)]. Depois desses, 1,1 milhão representam apenas 5% da produção e os 1,6 milhão restantes das propriedades de subsistência representam somente 2% da produção total. No nível de latifúndios, 700 mil fazendas representam 70% da terra, mas produzem 63% da produção total. Esse grupo abrange cerca de 90 mil empreendimentos altamente lucrativos e um grande número de propriedades subcapitalizadas que não são produtores eficientes.

A viabilidade dos empréstimos dos bancos comerciais para os últimos 2,7 milhões de propriedades, em termos de produção, é questionável, embora possa existir espaço para empréstimos através das cooperativas de crédito e de produção. Não obstante, é provável que a movimentação de poupança em pequena escala seja viável para muitos clientes menos favorecidos desse grupo. A assistência alternativa, através de suporte à infra-estrutura ou da melhor disseminação das técnicas de baixo custo para aumentar a produção, pode ser adequada. No Nordeste, as transferências da previdência social constituem uma rede de segurança importante para os residentes de muitas das comunidades mais pobres. O primeiro 1,3 milhão de propriedades agrícolas familiares tem realmente um alto grau de cobertura, principalmente no Sul, mas é fundamental assegurar seu aprofundamento, através de poupança, crédito e seguro ao estilo CPR, para evitar que passe para categorias inferiores. *Em nível de latifúndios, acredita-se que existe um patamar muito alto de*

penetração do crédito, o que significa, por conseguinte, que esse crédito está alocado para um grande número de fazendas que são usuárias muito menos eficientes dos recursos do que o estrato superior das propriedades agrícolas familiares que têm acesso mais restrito aos serviços financeiros. Os subsídios de crédito implícitos nas taxas de juros abaixo do mercado ajudam os fazendeiros maiores a captar esses recursos, alocando-os, em muitos casos, em investimentos menos eficientes.

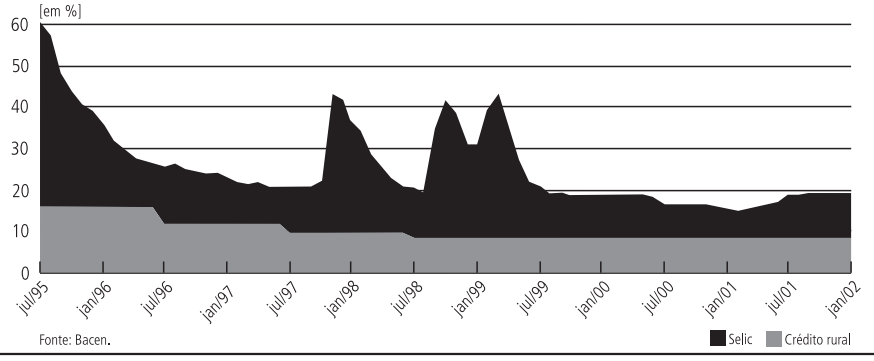
O subsídio não alcança os agricultores mais pobres. As taxas de juros controladas no financiamento agrícola direcionado não são atrativas porque, geralmente, não cobrem o custo dos fundos emprestados, da administração do empréstimo, das provisões para empréstimos incobráveis e de uma margem de lucro normal. Por conseguinte, os bancos privados têm o incentivo para alocar uma grande parte de seu financiamento obrigatório a 8,75% para os bancos públicos ou para empresas agrícolas de grande porte. *Sendo assim, os cinco maiores bancos privados concentravam 80% dos empréstimos agrícolas entre 10% de seus mutuários, enquanto os 50% menores mutuários representavam apenas 4% do crédito estendido*. No caso dos empréstimos de bancos privados a empresas agroindustriais ou a grandes propriedades agrícolas, o subsídio é dividido com o mutuário, na forma de saldos compensatórios compulsórios ou da venda casada de outros produtos ou serviços financeiros, com preço acima do habitual. Essas empresas podem estender o crédito a produtores agrícolas primários, mas somente a taxas do mercado, de modo que o subsídio é dividido entre o banco e as empresas agroindustriais, e quase nunca alcança o beneficiário almejado. Em alguns supostos casos, os ofertantes de crédito exigem diretamente que os mutuários candidatem-se a recursos abaixo do preço do mercado através de pagamentos paralelos ao agente de crédito e, assim, captem uma parte do subsídio.

O dilema dos programas de crédito subsidiado em vários países é o *trade-off* entre atender a um número maior de clientes do grupo-alvo, disseminando recursos orçamentários mais levemente e, por conseguinte, assegurando mais acesso, e oferecer um maior subsídio à taxa de juros a menos participantes do programa de crédito. A prática recomendada internacionalmente sugere que se dê prioridade ao aumento do acesso. Por exemplo, os estudos de Townsend *et alii* (1997), na Tailândia, apontam para *um aumento nos ganhos sociais advindos do acesso a serviços financeiros muito além do que pode ser avaliado com base nos resultados das instituições financeiras participantes*. Particularmente no contexto tailandês, Townsend e Yaron (2001) descobriram que o acesso a esses serviços explica um "acréscimo" de 7% no acúmulo de bens ao longo da vida pelos mutuários/poupadores em relação aos grupos de controle sem acesso. Além disso, eles descobriram que, antes da crise do Leste Asiático de 1997, *o valor anual (o fator de recuperação de custo) da riqueza*

incremental dos agricultores tailandeses com acesso a serviços financeiros ultrapassava o subsídio anual para o BAAC, que concedia esse acesso.

Uma vez estipulado que a questão é expandir o acesso ao crédito, a escolha torna-se óbvia. O dinheiro gasto no subsídio de taxas de juros de empréstimo para os clientes preferenciais reduz o escopo e o número de clientes que podem ter acesso a serviços financeiros formais. O Brasil tem feito algum progresso na redução do volume de crédito subsidiado e dirigido, e o *spread* entre as taxas do mercado e as subsidiadas foi reduzido à medida que as taxas do mercado caíram (Gráfico 5.9), mas há uma necessidade urgente de garantir mais progresso e propiciar um ambiente favorável à promoção dos mercados financeiros rurais que operam segundo os princípios da eficiência e do alcance que se contrapõem ao atual sistema de crédito agrícola no Brasil.

GRÁFICO 5.9
O *SPREAD* ENTRE A TAXA SELIC E A TAXA DE JUROS CONTROLADA DO SETOR AGRÍCOLA FOI REDUZIDO



Fonte: Bacen.

5.3.3 Desagregação de Subsídios e Estimativa da Dependência de Subsídios

O sistema de subsídios possui vários componentes. Além do *a*) custo de oportunidade óbvio do fornecimento de recursos a instituições de crédito a uma taxa abaixo do mercado para repasse de empréstimos ao setor agrícola, também existe *b*) o custo de compor a diferença entre essas taxas e a taxa mínima necessária para os credores equilibrarem as finanças (no Brasil, essa diferença é conhecida como "equalização" e está explicitamente incluída no orçamento de alguns programas); *c*) o custo de oportunidade dos retornos abaixo do mercado para o capital das instituições financiadoras do crédito rural, mesmo prevendo-se taxas sólidas de recuperação sobre os empréstimos; *d*) o custo da redução do valor contábil dos empréstimos e do capital devido a taxas de repagamento insatisfatórias e ao perdão

das dívidas; e finalmente, *e*) o custo público dos mecanismos de garantia do crédito usados para indenizar os credores privados não ressarcidos pelos mutuários.[16]

Para ilustrar o primeiro desses custos, com a taxa Selic em torno de 19% no final de 2001, os fundos orçamentários (FCOs) e o FAT eram fornecidos às instituições de financiamento para os programas de crédito rural à TJLP, cerca de 11%, implicando um custo de 8% para o governo sobre o montante fornecido.

Para ilustrar o funcionamento (*b*) do esquema de equalização se, por exemplo, o BB usar os recursos do FAT obtidos a uma TJLP de 11% para repasse a 8,75%, receberá a diferença de 2,25% do Tesouro. Contudo, o banco também recebe uma taxa de manutenção de conta para os programas de crédito públicos em torno de R$ 130/conta/ano, assim como um *spread* de aproximadamente 8,5% para cobrir os custos administrativos e as provisões para empréstimos incobráveis. O BNB recebeu um *spread* menor, em torno de 3%, mas sua situação financeira o obrigou a solicitar um *spread* mais alto, de aproximadamente 11%.

Quanto aos subsídios (*c*) e (*d*) implícitos em empréstimos inadimplentes, o capital de vários bancos estatais teve de ser depreciado devido aos retornos inadequados sobre os empréstimos adimplentes e aos altos níveis de empréstimos inadimplentes. Os bancos federais desfrutaram de várias injeções de capital. Pelo prisma dos empréstimos inadimplentes, é possível obter uma indicação dos custos descontando uma taxa fixa de 3% dos empréstimos saldados em pagamentos fixos durante 25 anos, que eram os termos de reestruturação típicos para os empréstimos inadimplentes qualificados antes de 1994-1995, a uma taxa de mercado de 18%. A uma taxa fixa facilitada de 3% durante 25 anos, o elemento "subsídio" tornou-se 70% quando comparado a um empréstimo (hipotético) de taxa fixa de 18% ao longo de 25 anos. Por conseguinte, os custos de desistências e rolagens de empréstimos foram substanciais, assim como altamente regressivos. Por último, no caso de garantias de crédito, foi citado anteriormente um custo de R$ 150 milhões por ano para o governo, o que provou ser insustentável em termos fiscais. Estimativas do total de subsídios realizadas para o BNB sugerem um limite inferior para o "índice de dependência de subsídios" de 71% a partir de junho de 2001. Quer dizer, o BNB precisaria aumentar consideravelmente a sua taxa de juros média para repasse de financiamento (praticamente dobrá-la) durante todo o ano da safra de 2001, para obter os rendimentos dos juros necessários à auto-sustentação [ver Sánchez e Zunic (2002)].

Também foi realizada uma estimativa aproximada dos subsídios envolvidos no Pronaf. A principal fonte de recursos do Pronaf é o FAT, concedido a 11%,

16. Implicitamente, os setores não-prioritários são taxados através de taxas de depósito mais baixas e taxas de empréstimo mais altas por conta do custo de direcionar 25% das exigências de reserva para o setor agrícola.

quando comparado a um resultado de 17% sobre os CDBs, em 2000. Os dados indicam reembolsos do Tesouro aos credores equivalentes a 15,5% dos empréstimos a receber do Pronaf. Presumindo-se que os reembolsos devessem cobrir somente o custo de oportunidade da diferença entre a taxa Selic e a TJLP, *a dependência de subsídios do Pronaf seria cerca de 442%*, ou seja, equivalente a 15,5%/3,5% (a taxa média de repasse de empréstimo entre as categorias de clientes do Pronaf).[17]

Além disso, devem ser considerados os *descontos sobre o pagamento em dia*, equivalentes a 25%-40% do principal. Embora não seja possível calcular a fórmula do Índice de Dependência ao Subsídio (SDI) se forem considerados os descontos, porque o denominador torna-se negativo com os descontos que excedem os rendimentos dos juros percebidos sobre o principal, pode-se prever o rendimento dos juros que *devem ser recebidos para cobrir o custo do desconto*. Assim, sobre uma carteira de empréstimos de R$ 2,1 bilhões recebendo 3,5%, *o subsídio gira em torno de R$ 325 milhões antes dos descontos ou R$ 1,1 bilhão após os descontos (ou seja, R$ 0,50 sobre cada real de crédito concedido)*. Com os empréstimos sazonais de duração inferior a um ano, os descontos reais para o pagamento em dia são um pouco mais altos que os 25%-40% nominais do principal, quando apresentados anualmente.

5.4 PROJETO DE SISTEMAS FINANCEIROS — PRINCÍPIOS E EXPERIÊNCIA

5.4.1 Antiga e Nova Abordagens: Princípios Gerais

A partir da década de 1960, uma ampla abordagem para o desenvolvimento rural e o seu financiamento como um todo se desenvolveu, refletindo um pensamento com vistas ao desenvolvimento econômico planejado. Sob essa nova abordagem tradicional, a principal meta era *expandir a produção e aumentar a produtividade*, e o principal meio para isso era o *aumento da tecnologia* (embutido nas "revoluções verdes"). A adoção de taxas de juros subsidiadas era vista como essencial para garantir a aceitação de novas tecnologias, uma vez que a maioria dos fazendeiros era considerada pobre demais e não podia tomar empréstimos a taxas de mercado (para insumos superiores ou para investimentos). Para garantir que os recursos alcancem os agricultores a taxas suportáveis, a abordagem tradicional exigia a intervenção pública, através de empréstimos por bancos públicos designados ou empréstimos obrigatórios de bancos privados a taxas abaixo do mercado. O sistema brasileiro de financiamento rural reflete tal pensamento.

17. Essa estimativa aplica o conceito da metodologia denominada Índice de Dependência de Subsídios, uma ferramenta que pode ser usada para avaliar até que ponto a taxa de juros deve ser aumentada para dispensar os subsídios de empréstimos. Uma discussão detalhada de sua lógica, técnica de estimativa e vantagens é apresentada no Anexo 5.1.

No entanto, um novo paradigma surgiu em outros países no início da década de 1980, principalmente no financiamento rural na Ásia Oriental (e nas microfinanças urbanas na América Latina), tornando-se gradativamente o pensamento dominante, como mostra a evidência de diversas "histórias de sucesso".[18] O novo paradigma faz uso de uma abordagem mais integrada ao desenvolvimento rural, concentrando-se em duas metas principais: *aumento de renda e redução da pobreza*. Esse aspecto reconhece que a abordagem tradicional pode criar distorções que impedem a consecução dos objetivos. Por exemplo, no contexto brasileiro, dos R$ 80 bilhões de produção agrícola anual, menos de R$ 13 bilhões são financiados a taxas subsidiadas, e uma parte dos subsídios é captada por intermediários ou beneficiários não-alvo. Os empréstimos são desviados para fins não-agrícolas; credores privados que só podem emprestar a taxas de mercado se multiplicam e a ampla maioria dos fazendeiros não consegue alcançar um crédito acessível. No final, isso obscurece os vínculos entre o crédito formal e a produção agrícola e a produtividade.

A nova abordagem ao financiamento rural reconhece, primeiramente, que apenas o crédito não é a resposta. O financiamento rural eficiente baseia-se em uma abordagem integrada para o desenvolvimento rural como um todo. Além disso, um financiamento rural eficaz exige acesso a uma *gama de serviços financeiros eficientes*, incluindo a coleta de poupança. Existe um papel ativo para o governo no estabelecimento de um ambiente politicamente favorável para facilitar o funcionamento sem atritos dos mercados de financiamento rural, mas um papel mais limitado em intervenções diretas. É necessário justificar explicitamente as intervenções diretas nas questões de falha do mercado ou redução da pobreza, exaurindo as possibilidades para soluções vindas do mercado, que devem ser continuamente avaliadas, de acordo com os dois critérios principais de desempenho: alcance e auto-sustentação. As ações do governo para aprimorar a infra-estrutura rural e o desenvolvimento humano também são importantes.

A intervenção depende da manutenção do objetivo de aprimoramento e de minorar a pobreza por intermédio do aumento da eficiência, por meio de mudanças na política geral e na estrutura normativa do sistema financeiro, facilitando o funcionamento do mercado. A intervenção direta justifica-se também quando há falhas de mercado, apesar de haver um ambiente de políticas e uma estrutura normativa e legal favoráveis. Mesmo nesses casos, o limite dos governos em resolver essas falhas do mercado com eficiência e boa relação custo-benefício ainda permanece um debate acalorado sobre o tema, tanto na prática quanto na teoria acadêmica.

---

18. A história de sucesso mais impressionante nas duas últimas décadas foi a do sistema dos Unit Desa (bancos comunitários) do BRI, um banco de desenvolvimento agrícola da Indonésia (ver Anexo 5.3).

DUAS PERSPECTIVAS SOBRE FALHA DO MERCADO E O ARGUMENTO PARA A INTERVENÇÃO

Stiglitz (1994) afirmou: "*Existe* um papel para o Estado nos mercados financeiros; é um papel motivado por falhas que permeiam o mercado. Nos países em desenvolvimento, as falhas do mercado são quase que indubitavelmente maiores que nos países desenvolvidos(...). Embora as limitações aos mercados sejam maiores em países menos desenvolvidos que nos desenvolvidos, muitos podem argumentar: são limitações do governo. Nós afirmamos que as políticas governamentais podem ser projetadas com atenção para tais limitações(....). O que fica claro é que um simples compromisso ideológico com a liberalização do mercado financeiro não pode decorrer da teoria econômica nem ser justificado por um exame de uma ampla base de experiência(...)."

Besley (1994) disse: "Em resumo, podem existir bons argumentos para a intervenção, e alguns podem ser baseados em falha de mercado. Mas quando se examina cada argumento, percebe-se que dado o estado atual das evidências empíricas sobre muitas questões relevantes, é impossível afirmar categoricamente que uma intervenção nos mercados de crédito é justificada. Trabalhos empíricos que possam falar dessas questões são o próximo desafio se o progresso teórico sobre a operação dos mercados de crédito rural for acompanhado pelo progresso na esfera política. "

Fontes: Stiglitz (1994) e Besley (1994).

5.4.2 Primeiros Princípios da Nova Abordagem — um Ambiente Facilitador Eficaz

Como indicamos na Parte 1e repetimos na Parte 7, o ambiente geral da política deve ser levado em consideração antes de todos os demais fatores que influenciam o acesso. *A instabilidade macroeconômica afeta os mercados de financiamento rural diretamente por intermédio de variáveis monetárias, como taxas de juros reais, ou indiretamente, por seu impacto na disposição dos bancos em estender o crédito*. No contexto brasileiro, distorções macroeconômicas tiveram impactos danosos em toda a economia antes da adoção do Plano Real, que levou a um regime de maior estabilidade dos preços e câmbio flexível. A incerteza dos preços causada pela inflação alta contribuiu para uma enorme pressão sobre o governo para absorver os custos dos empréstimos atrasados e para intervir em mercados de crédito em favor de setores que deveriam ter uma prioridade política. Nos últimos anos, tem havido maior estabilidade macroeconômica, o que abriu oportunidades sem precedentes para uma intermediação financeira rural mais eficiente. Além disso, os altos requisitos sobre empréstimos do setor público reduziram a disposição dos bancos privados em emprestar, especialmente para setores percebidos como de maior risco.

Em muitos países em desenvolvimento, *políticas gerais tenderam a favorecer a indústria sobre a agricultura e o setor urbano sobre o rural*. Tais políticas (que incluem, por exemplo, leis de usura que impedem a formalização de empréstimos de pequeno valor, alto risco e alto custo, típicos de áreas rurais, provisões legais e normativas subdesenvolvidas em relação à posse da terra e a garantias para ativos rurais típicos, distorções de preços e câmbio que favorecem a indústria em relação à agricultura, e também as políticas de desenvolvimento humano e de infra-estrutura que favorecem áreas urbanas em detrimento das rurais) reduzem a lucratividade da agricultura e de empreendimentos rurais não-agrícolas e prejudicam os mercados financeiros rurais.[19] Embora um estudo dos "oito pilares" no contexto brasileiro esteja além do âmbito deste estudo, os princípios funcionais para criar um ambiente favorável para o desenvolvimento rural incluem: estabelecimento de um regime de trocas comerciais mais neutro entre exportações e importações de produtos agrícolas; remoção das barreiras não-tarifárias, garantindo taxas de câmbio determinadas pelo mercado; redução do excesso de proteção à indústria; deslocamento das prioridades de investimento público para as áreas rurais; e aumento da participação no desenvolvimento comunitário. Essas reformas, nas quais o Brasil realizou avanços importantes na última década, aprimorarão a eficiência do setor rural e permitirão às comunidades rurais obter um maior retorno de seus investimentos.

As políticas voltadas para *intermediários financeiros operando no setor rural* devem reconhecer que os bancos públicos enfrentam os mesmos riscos de prudência que outras instituições financeiras. O acordo sobre a primazia do objetivo de alcançar determinados volumes de crédito rural, seja por conta própria ou como administradores de fundos governamentais destinados, tem acontecido, às vezes, à custa de manter a solidez financeira geral dessas instituições. É vital que as normas de *supervisão prudente* aplicadas a bancos privados sejam rigorosamente aplicadas também aos bancos públicos. Uma pesada *taxação do setor financeiro* (que, entre outros, também se aplica a bancos cooperativos como o Bancoob e o Bansicredi) tem impacto sobre os empréstimos rurais, assim como ocorre com o controle da taxa de juros pelo lado de quem concede empréstimos, onde todos os bancos têm sido sujeitos a uma taxa de juros de no máximo 8,75% sobre os empréstimos diretos à agricultura. Igualmente, no lado da poupança, as taxas sobre os depósitos são fixas, e os bancos são obrigados a canalizar 40% desses recursos para o crédito rural, embora a taxas de juros livres. Esses fatores sugerem que resta um âmbito considerável para ampliar a intermediação financeira rural por meio de amplas reformas no setor financeiro.

19. Schiff e Valdés (1992) discutem os "oito pilares" das políticas com influência urbana. Yaron, Benjamin e Piprek (1997) argumentam que as conseqüências são mais amplas que isso: países com alto grau de discriminação contra a agricultura têm apresentado as menores taxas de crescimento econômico.

5.4.3 A Estrutura Legal para Execução de Contratos — Garantias Rurais

Quem empresta necessita de um sistema no qual os direitos à propriedade possam ser criados, estabelecidos publicamente ou "aperfeiçoados" e garantidos. Quanto mais incerto e caro for esse processo, menor a disposição para emprestar. Podem surgir problemas na criação de hipotecas ou direito à propriedade, devido a dificuldades ou custos associados a títulos, registros e à ausência de disposições legais quanto a interesses futuros. Ao aperfeiçoar tais direitos, podem não existir registros cartoriais claramente atribuídos e de fácil acesso e os custos para localizá-los podem ser altos. Os direitos a terras ou propriedades hipotecadas podem custar caro, ser demorados e incertos.

Outras leis e regulamentos que restringem a intermediação do financiamento rural incluem provisões para "isenção de propriedade" que impedem que pequenos proprietários rurais utilizem suas posses como garantias, e leis de usura que impedem pequenos empréstimos dos intermediários financeiros formais. As altas margens nas taxas de hipoteca no mercado livre do Brasil têm sido atribuídas, entre outros fatores, a questões cadastrais e de garantias (citadas em um a cada sete casos, de acordo com uma pesquisa de credores realizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil) e, especialmente, dificuldades no cumprimento, em vez de criação ou aperfeiçoamento de garantias. Efetivamente, a vantagem da Cédula rural, com rápido crescimento de 0 para R$ 6 bilhões desde que a lei sobre tais instrumentos foi aprovada em 1994, explica sua precedência sobre outros contratos legais.[20]

As mudanças legais, normativas e institucionais necessárias para expandir o acesso ao crédito por meio do maior uso de garantias em áreas rurais incluem: títulos da terra e registro à medida que leis mais generosas são criadas sobre transações garantidas, para permitir um maior leque de ativos dados em garantia (por exemplo, contas a receber, equipamento e bens duráveis agrícolas e receitas de armazenagem); redução de custos de hipoteca; estabelecimento de provisões específicas, claras e limitadas de propriedades rurais; e reformas judiciais.

20. Temas mais abrangentes relativos a questões judiciais, garantias, registros e sistemas de informação de crédito são discutidos na Parte 6.

EXPANSÃO DE GARANTIAS RURAIS — APRIMORAMENTO DOS SISTEMAS DE TÍTULOS E REGISTRO

A baixa disponibilidade de garantias limita a disponibilidade de crédito aos carentes da área rural, e a dificuldade de utilizar a terra como garantia tem sido relacionada, com freqüência, à dificuldade de fornecer títulos de propriedade. As novas redes de títulos de terra, fundamentadas na alta tecnologia do Sistema de Posicionamento Global (GPS) por satélite, eliminaram anos do tempo necessário para se obter títulos de posse de terra, conforme demonstrado pela Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (Care), uma organização privada de ajuda que trabalha em um projeto-piloto de 11.900 acres com comunidades em El Salvador.

Carregando um receptor de rádio que se comunica com satélites, os trabalhadores podem percorrer a propriedade, criando um mapa extremamente preciso. As informações dos satélites são fornecidas a um computador, e os consultores da Care trabalham junto à comunidade para decidir como dividir a terra em lotes individuais. As áreas inadequadas para pastos ou lavoura são medidas e divididas. Como o sistema GPS é computadorizado, os técnicos podem dividir a terra rapidamente, utilizando feixes de *laser* para medir distâncias. O programa no computador imprime uma descrição detalhada por escrito, de cada lote, um trabalho tedioso quando feito à mão. Não apenas o esclarecimento dos direitos de propriedade auxilia nas garantias, mas, essencialmente, ao dar garantia de posse, permite que os trabalhadores possam investir e trabalhar suas terras, uma vez que os direitos de propriedade estejam definidos.

O registro é tão importante quanto os títulos de posse. Na Bolívia e no Peru, o governo distribuiu títulos por intermédio de uma lei de reforma agrária que concedeu escrituras especiais às terras. As escrituras, porém, não foram registradas nos cartórios de imóveis especificados para esse fim no Código Civil. Conseqüentemente, quando um credor fosse registrar uma hipoteca contra uma propriedade, não haveria registro de propriedade e nem uma propriedade a hipotecar. Esse tipo de título é suficiente para dar a quem detém a posse alguma segurança de efetivação porque os processos legais provavelmente não serão capazes de remover o ocupante. Mas o sistema não permite aos credores o uso da terra como garantia, por não ser possível registrar uma hipoteca.

Fontes: Douglas (1996) e Fleisig e De la Peña (1996).

UMA FAIXA EXPANDIDA DE ATIVOS QUE SERVEM DE GARANTIA: RECEITAS DE ARMAZENAGEM E ESTOQUES

As receitas de armazenagem referem-se à prática de armazenar produtos acabados ou agrícolas em um depósito e receber um recibo certificando esse depósito de bens. Esse recibo serve de garantia, com a vantagem de a garantia apresentar um alto valor comercial e ser de fácil liquidez. Há três partes envolvidas na transação: o agricultor, que leva seus produtos para o depósito; o operador do depósito, que classifica os bens e determina seu valor; e o banco ou IMF, que realiza um empréstimo com base no recibo emitido pelo operador do depósito.

Para garantir um programa de recibos de depósito bem-sucedido, é importante: assegurar que existam disciplina e confiança no depósito; que as operações tenham uma escala suficientemente grande; que haja entendimento completo dos ciclos de preços anuais permitindo avaliação e determinação correta de preços do produto armazenado em dado momento; o manuseio e a supervisão adequados do produto.

Os credores ganham com as receitas de depósitos ao diminuir seu risco, reduzir a variação sazonal de preços e ao aumentar a liquidez. A desvantagem da armazenagem é o custo de operar ou construir um depósito. Os empreendedores ganham com a armazenagem por meio do aumento da lucratividade, da transparência de preços e da estabilidade dos alimentos. As desvantagens para os empreendedores são o aumento da tendência à especulação associada à armazenagem; a pouca disponibilidade de tecnologias de conservação ou desidratação em pequena escala para produtos agrícolas; o fornecimento não-confiável ou a falta de produtos químicos para armazenagem; e os custos associados ao transporte dos bens para o depósito.

Fonte: Bass e Henderson (2000).

Dessa forma, as medidas para aprimorar cada etapa do processo de criação, aperfeiçoamento e estímulo aos empréstimos podem servir para aumentar a oferta de crédito e reduzir as margens e custos de financiamento para as empresas brasileiras, incluindo o setor rural. Essas medidas, então, merecem mais estudos para orientar reformas de políticas. Em outros países, produziram ganhos que foram estimados em vários pontos percentuais do PIB, enquanto os custos de tais programas de reformas legais costumam ser muito baixos [ver Fleisig e De la Peña (1996)].

5.4.4 Barreiras Informacionais

Mesmo se a execução dos direitos de crédito for complicada, negar créditos futuros a mutuários inadimplentes pode ser um mecanismo poderoso para encorajar pagamentos no prazo. A importância dos históricos de crédito e de sistemas de

informação de crédito nesse contexto é crítica. Nesse aspecto, o Brasil passou a fazer avanços importantes, tanto por intermédio da Central de Risco administrada pelo Bacen, que cobre todos os empréstimos acima de R$ 5 mil, quanto por intermédio de organizações de crédito privados, como a Serasa. Apesar disso, as barreiras informacionais continuarão a ser importantes para os novos participantes do sistema financeiro formal, que ainda têm de estabelecer um histórico de crédito registrado, como ocorre com a maioria dos produtores rurais. As soluções possíveis para esse problema podem envolver *subsídios iniciais* para pagar uma parte dos custos da transação para novos credores trabalhando com clientes de renda mais baixa sem um histórico prévio de empréstimos. Esses subsídios iniciais devem ser descontinuados em determinado período, por exemplo, de três a cinco anos, e ser, ao menos em parte, relacionados ao desempenho (por exemplo, fundamentados no progresso medido em relação a um indicador de alcance). Finalmente, são aplicáveis todos os méritos de programas sólidos para aumento do microcrédito, por intermédio de dispositivos como empréstimo por meio de auto-ajuda ou grupos com base na comunidade para tirar vantagem de garantias sociais, empréstimos progressivos com amortizações rápidas e freqüentes e outros princípios, como discutido na Parte 2. Também é possível trazer à baila novas tecnologias para reduzir os custos de transação e administrar facilmente as informações de pequenas transações financeiras.

5.4.5 Avaliação dos Méritos de Intervenções Diretas no Crédito e na Poupança Rurais

Apesar de haver muito o que fazer ainda para criar um ambiente favorável ao financiamento rural, pode ser o caso de intervenções diretas quando são identificadas falhas de mercado, ou no caso em que os mercados são considerados relativamente eficientes, mas incapazes de corrigir os desequilíbrios nas receitas produzidas e reduzir a pobreza de forma direta. Nesse último caso, uma decisão de intervir deve começar por uma *avaliação da pobreza* para caracterizar a população de baixa renda e suas restrições, e para considerar se soluções fundamentadas no mercado podem corrigir as preocupações. No caso de se considerar inadequadas as soluções de mercado, as intervenções diretas nos mercados financeiros rurais devem ser ponderadas em relação a intervenções alternativas, como o apoio a alimentos específicos, seguro social, geração de empregos e investimentos em infra-estrutura ou desenvolvimento humano.

Quando ocorrem intervenções diretas em mercados de financiamento rural justificadas pela redução da pobreza (seja por intermédio de instituições públicas ou apoio a intermediários privados), ainda assim devem envolver taxas de juros de

mercado a serem pagas pelos clientes finais, embora essas taxas possam ser combinadas com, por exemplo, *garantias correspondentes* de fundos com base na comunidade; apoio à *intermediação social*, ou *subsídios iniciais* para programas inovadores de poupança e crédito. A própria experiência do Brasil por intermédio de programas como o CrediAmigo, apoiado pelo BNB, indica o potencial de intervenções voltadas para a população de baixa renda, realizadas de maneira sustentável e adotando as melhores práticas em microfinanças (ver Parte 2). Foi introduzida uma infra-estrutura que obteve ampla aceitação no início dos anos 1990 para avaliar o desempenho das Instituições Financeiras Rurais (IFR). Essa infra-estrutura propõe dois critérios principais: *alcance e auto-sustentação*. Essas IFRs, que fornecem uma ampla gama de serviços à clientela-alvo de modo eficiente, provavelmente terão a influência desejada na expansão da renda e redução da pobreza.

O alcance é medido por diversos indicadores, como o número de clientes, o valor médio do empréstimo (como agente do nível de renda) e a percentagem de clientes mulheres. A auto-sustentação é avaliada calculando-se o SDI, que indica qual a percentagem de aumento da taxa de juros prevalecente nos empréstimos para que sejam auto-sustentáveis, ou seja, não dependam de subsídios [ver Yaron, Benjamin e Piprek (1997)]. Até o momento ocorreram poucas tentativas para avaliar as IFRs brasileiras com base em seu alcance e auto-sustentação.[21] O SDI também indica o custo para sociedade em subsidiar tal instituição financeira, medido em relação aos juros ganhos. Além disso, o cálculo desse índice facilita avaliações do uso de subsídios em IFRs em comparação com usos alternativos para a sociedade. Os principais fatores que contribuem para a auto-sustentação são: taxas de juros e margens adequadas nos empréstimos, altas taxas de coleta de empréstimos, altos níveis de poupança movimentados com eficiência e baixos custos administrativos.

5.4.6 Desenvolvimento de Serviços de Seguros em Áreas Rurais

Os produtores rurais enfrentam dois riscos principais: o *preço* e a *quantidade* da produção que, em conjunto, determinam sua renda. Em vista de sua limitada capacidade de absorver ou conseguir uma margem de tais riscos, os produtores rurais optarão por padrões de produção de baixo risco e baixo retorno, na ausência de um sistema adequado de seguro. Isso, por sua vez, perpetuará sua pobreza ou, na melhor das hipóteses, retardará o aumento de sua renda. Além disso, quando os preços são liberados e os mercados são abertos à competição internacional, o risco que resulta da exposição à volatilidade dos preços internacionais pode levar a uma reação violenta à liberalização e a pressões para intervenções estatais no

21. Com exceção de Kessel (2001).

intuito de fechar mercados ou apoiar preços, e ambas podem custar muito caro aos mercados domésticos. Logo, os *mecanismos que permitem aos agricultores compartilhar os riscos de preço, e também uma ampla parte dos riscos de produção, podem aumentar o bem-estar social, principalmente para agricultores de baixa renda com muitas restrições no enfrentamento de riscos*.

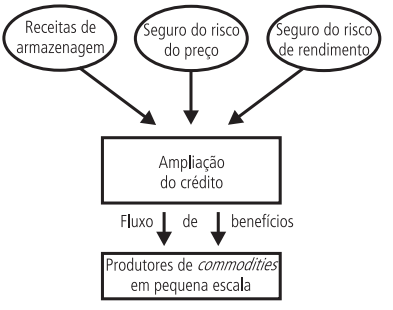
Os programas bem montados têm duas outras vantagens: primeiramente, permitem aos agricultores sentir-se mais à vontade para se *especializar* em produção, o que é extremamente importante para facilitar a adoção de tecnologias mais avançadas, de alto retorno de risco. Em segundo lugar, ao reduzir a variação na renda dos produtores, eles *reduzem os riscos para os credores*, permitindo que forneçam mais crédito a menores taxas de juros. Realmente, *produtos de seguro bem projetados podem substituir formas mais tradicionais de garantias e permitir aos credores emprestar a pequenos agricultores que, de outra forma, seriam considerados clientes de risco, sem acesso ao crédito*.

As estratégias passadas para administrar o risco no preço de *commodities*, como os acordos internacionais de *commodities* (por exemplo, para estanho e borracha), os conselhos de mercados (por exemplo, para cacau e algodão em diversos países da África Ocidental) e os controles de preço (por exemplo, preços de grãos que não variavam com a estação no México nos anos 1980) comprovaram ser amplamente ineficazes. Realmente, em um vasto número de casos essas estratégias simplesmente comprovaram ser uma sobrecarga para os produtores, reduzindo a produção. Muitos países em desenvolvimento mudaram então para uma estrutura de políticas de ambientes comerciais liberalizados para aumentar os incentivos ao produtor e aprimorar a eficiência do setor de comercialização de *commodities*. Apesar disso, há duas áreas nas quais inovações recentes parecem ser frutíferas. A primeira são os modernos *mecanismos de administração de risco de preços de commodities* como as CPRs, ou um *produto conjunto de empréstimo com opção de venda sobre o preço da commodity em questão*, e a segunda é o *seguro de índice com base na área*.

As opções de venda permitem aos produtores determinar um piso definido pelo mercado para sua expectativa de preço de final de colheita. Como o valor do crescimento anual das *commodities* costuma ser inferior a R$ 5 mil por família (que é o menor valor para contratos-padrão de café comercializados pela BM&F em São Paulo), seria proibitivo vender opções de venda como produtos separados, de pequena expressão, a pequenos produtores. Porém, acoplando uma opção de venda como um produto conjunto com produtos de crédito e outros produtos financeiros, os custos de transação podem ser reduzidos significativamente para o

credor e também para o produtor rural (ver diagrama). Além disso, os credores podem tirar vantagem da sinergia criada entre os componentes de seguro e a ampliação do crédito de mais de um modo, pois isso não apenas fornece uma fonte adicional de rendimento com base em taxas, mas também aumenta a qualidade da carteira de empréstimos ao eliminar ou reduzir inadimplências indesejadas.

PRODUTOS DE SEGUROS E CRÉDITO INTEGRADO: SUGESTÕES PARA GANHO DE EFICIÊNCIA



Fonte: Yaron (2000*a*).

UMA PROPOSTA DE SEGURO CONTRA A SECA — SEGURO DE ÍNDICE COM BASE EM ÁREA

A seca devasta o bem-estar social de muitas pessoas carentes. Deveria ser segurável. Mas diversos objetivos devem ser atendidos em um planejamento eficaz de seguro contra a seca.

Primeiramente, o seguro deve ser *acessível de imediato* a todos os tipos de lares: pequenos e grandes fazendeiros, trabalhadores sem terra, comerciantes de armazéns, comerciantes agrícolas, processadores e artesãos. Isso significa que os contratos de seguro não podem estar vinculados apenas à safra ou à criação de animais. Em segundo lugar, o seguro deve ser *acessível*, principalmente à população de baixa renda. Isso implica que os custos de administração devem ser mantidos bem baixos, e que apenas raros eventos de seca (digamos, um ou dois anos a cada dez) podem ser razoavelmente compensados por seguros. Em terceiro lugar, como os danos da seca em uma região tendem a ser altamente variáveis, o seguro contra seca será financeiramente viável apenas se *houver um mecanismo para diluir o risco além da região segurada*. Em um país de grandes dimensões, isso pode ser obtido segurando-se muitas regiões, principalmente se tiverem padrões pluviométricos de baixa correlação ou até negativa. Mas, de modo mais geral, é necessário estabelecer acordos para *resseguro ou empréstimos contingenciados* junto ao governo ou a bancos e seguradoras privadas.

O seguro contra a seca proposto aqui será específico da estação, com o índice pluviométrico monitorado por satélites. Todas as pessoas que contratarem seguro contra a seca em determinada estação do ano pagarão o mesmo prêmio e receberão a mesma indenização por dólar segurado. As indenizações devem ser pagas sempre que o índice pluviométrico acumulado na estação em determinado período do ano (digamos, para uma estação de safra agrícola) for inferior ao nível "de seca" (digamos, 70% da média). Os prêmios serão calculados em função da probabilidade de ocorrer uma seca, da dimensão da indenização a ser paga e dos custos administrativos. Por exemplo, para uma estação que enfrente um ano de seca a cada dez, e um custo de administração de seguro de 10%, uma apólice de seguro de $ 1,00 pagará aproximadamente $ 9,00 no caso de uma seca (o prêmio esperado coletado após dez anos menos os 10% dos custos administrativos). O cálculo é aproximado porque não foi feita uma previsão para os ganhos esperados com os juros sobre os prêmios acumulados mantidos pelo segurador, para custos de resseguro ou para a necessidade de criar uma reserva financeira.

As apólices de seguro contra a seca poderiam ser comercializadas como bilhetes de loteria, empregando pessoal de baixa remuneração para vender as apólices ganhando comissão. Mas, diferentemente do seguro-padrão, todos os detentores de apólices para determinada estação do ano receberiam uma indenização em um ano de seca, mas nada receberiam em anos sem seca. Se o programa fosse administrado por um banco comercial, as indenizações poderiam ser pagas por agências locais após anúncios na imprensa, rádio e televisão locais.

Como todos os participantes pagariam o mesmo prêmio e receberiam a mesma indenização, o seguro contra a seca evitaria todos os problemas de risco moral e seleção adversa. Como o seguro não requer nenhum contrato escrito com os indivíduos, nem inspeções locais ou avaliações de perdas, os custos administrativos podem ser mantidos bem baixos (talvez em 2% a 3% do valor da apólice). Esses recursos podem tornar o seguro contra a seca uma proposta atraente para resseguro no mercado internacional, dessa forma superando o problema de riscos advindos das variáveis relacionadas às secas regionais.

Para ser mais benéfico a famílias rurais, o seguro contra a seca deve ser vendido livremente a todos os tipos de pessoas. As pessoas devem poder comprar seguros para qualquer estação do ano, a fim de explorar riscos correlatos de seca menos definidos, para adaptar carteiras de seguros a seu perfil individual de risco. Empresas privadas podem até oferecer tal carteira de seguros. O surgimento de mercados secundários não deve ser desencorajado, para que indivíduos com poucos recursos possam obter suas indenizações mais cedo em um ano de seca, talvez com desconto de mercado.

Fonte: Adaptado de Hazell (1995).

Surgem mais benefícios quando existe um mercado secundário para os instrumentos de opções, permitindo refazer os preços dos riscos durante a estação da colheita, e para a participação de uma faixa mais ampla de investidores no financiamento da produção rural. Essa é a direção adotada pela BM&F de São Paulo. De fato, são pré-requisitos de sucesso a existência de uma câmara de compensação para liquidação de contratos e um sistema de títulos de desempenho para que as mercadorias sejam realmente entregues conforme especificado no contrato.

O *seguro de índice com base na área* fornece uma alternativa compatível com incentivos aos programas-padrão de seguro de safra para ajudar os agricultores a mitigar os riscos da produção. Sob certos aspectos, são semelhantes à loteria, com contratos envolvendo o pagamento de um prêmio calculado atuarialmente (como a compra de um bilhete de loteria) que resulta em um desembolso segundo um programa no caso de resultado específico claro. Quer dizer, quando aparece determinado número, como um índice pluviométrico abaixo de determinada quantidade crítica durante um período específico predeterminado — digamos 30 dias — da estação de colheita, ou quando os rendimentos sobre determinada área, mas não em um campo específico do agricultor, caem substancialmente abaixo dos valores médios de longo prazo. Em anos nos quais ocorra o evento segurado, *todas as pessoas seguradas que compraram o seguro recebem o mesmo pagamento por unidade de seguro, independentemente dos danos realmente sofridos por suas colheitas e perdas de receita resultantes de baixo índice pluviométrico ou sua produção individual*. Esse instrumento é projetado para superar as questões de risco moral e seleção adversa que atualmente são uma praga nos programas tradicionais de seguro. O índice pluviométrico e a produção da área podem ser verificados por sistemas independentes que *não exigem monitorar cada um que alegue ter sofrido danos e peçam indenização*.

Esse programa tem a vantagem de: *a*) evitar todos os problemas de risco moral e seleção adversa; *b*) tem administração barata, pois não existem contratos individuais para redigir e não são necessárias inspeções na fazenda; *c*) o seguro pode ser vendido a qualquer um e não apenas a fazendeiros — preferencialmente a todos cuja renda seja correlacionada ao evento segurado; *d*) pode ser executado facilmente pelo setor privado; *e*) quando não subsidiado, como deve ser, só será adquirido se for considerado mais barato ou mais eficaz que as estratégias alternativas de gerenciamento de risco; *f*) pode provocar o surgimento de um mercado secundário para certificados de seguro que encoraje ajustes à medida que a estação da colheita evolui; e *g*) pode retirar do governo a necessidade de auxiliar o fazendeiro no caso de secas severas ou de uma redução substancial na produção.

5.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Uma primeira conclusão mais geral é que o sistema financeiro rural brasileiro, ao contrário do que recomendam as melhores práticas, possui *alcance limitado a um alto custo, em vez de alcance em massa a um baixo custo*. Embora o ideal seja um sistema auto-sustentável com ampla cobertura dos clientes-alvo, o sistema financeiro rural brasileiro hoje fornece recursos altamente subsidiados que alcançam apenas uma minoria de clientes. Apesar de canalizar vastas quantias de recursos escassos por intermédio do sistema desde meados dos anos 1960, a maioria das famílias rurais ainda não tem acesso a serviços financeiros formais.

Em segundo lugar, *os programas e as instituições do setor público* ainda desempenham um papel predominante no sistema de crédito rural nacional, diminuindo o fornecimento privado de crédito a taxas de mercado. Os recursos fornecidos livremente pelo setor privado caíram para cerca de 5% do crédito rural formal. O sistema funciona pela alocação administrativa de fundos aos programas-alvo. Tetos de taxas de juros impostos em programas obrigatórios publicamente, junto com um estímulo relativamente fraco aos empréstimos por parte dos credores públicos, diminuíram os intermediários do setor privado. Assim, não surpreende que o setor privado limite seu papel com relação ao fornecimento de serviços financeiros regulares, alocando a maioria de seus recursos a grandes clientes e para produtos como as cédulas rurais, para as quais tais distorções da política não constituem problema.

Em terceiro lugar, *os controles do preço do crédito por meio de taxas de juros são um grande impedimento à expansão do crédito*. O Brasil deve implementar um programa de transição gradual, porém confiável, para taxas de juros determinadas pelo mercado em todas as operações de crédito e poupança rural. O dilema é como introduzir políticas e instrumentos adequados, quando a retirada da noite para o dia de um sistema obrigatório poderia criar ao menos um declínio temporário na alocação de recursos ao setor rural que não seria politicamente aceitável. Reconhece-se que *a transição pode exigir alguma continuidade no sistema de crédito dirigido, mas com reduções substanciais graduais no nível de subsídios em questão, permitindo aos bancos privados mais liberdade para ajustar as taxas de empréstimos de acordo com os riscos e custos administrativos*. Essa mudança introduziria aumentos imediatos nas taxas subsidiadas nos programas mais fortemente subsidiados (sobretudo o Pronaf, cujos imensos descontos de pagamento no prazo resultam em taxas de juros nominais altamente negativas). *Outra área em que taxas graduais poderiam ser aplicadas está relacionada à exigência de empréstimo direcionado de 25%*. Durante uma transição, a proporção desses recursos sujeitos a tetos de taxas de juros abaixo do mercado poderia ser reduzida ou as taxas de juros poderiam ser aumentadas para as taxas de mercado. *Os privilégios especiais do BB, na forma de pagamentos de "equalização" para a adminis-*

tração de fundos subsidiados, foram ampliados para incluir outros bancos federais e cooperativos.[22] *Outras instituições financeiras poderiam ser autorizadas a competir nessa função, de preferência aquelas que requerem menos "equalização" ou menos subsídios.*

Em quarto lugar, paralelamente, *os subsídios gerais poderiam ser explicitamente monitorados e orçados, mudando-se seu enfoque das taxas de juros para os custos da transação*, para promover a inovação e o alcance nos mercados-alvo não-atendidos. A aplicação regular e sistemática de ferramentas como o Índice de Dependência de Subsídios pode ajudar a atingir esse objetivo. Os subsídios ao crédito rural no Brasil não só resultam na redução dos credores privados, mas também, em anos recentes, o custo de financiar esses subsídios tem sido bancado principalmente pelo setor financeiro por intermédio de empréstimos obrigatórios, em vez de arcados pelo Tesouro Nacional. Isso se somou às já amplas margens que caracterizam a intermediação financeira e que aumentam o custo do crédito para setores "não-prioritários" no Brasil. Em terceiro lugar, os subsídios têm sido amplamente captados por agricultores abastados e por empresas sem vínculos com a agricultura, para os quais não há justificativa de subsídio de crédito por motivos de patrimônio ou eficiência. O impacto líquido foi o aumento dos preços das terras, à medida que os subsídios foram capitalizados no valor da terra, além da promoção de uma distribuição de renda rural mais regressiva. Ainda, dentro do mesmo sistema, existe um programa de melhor prática, o CrediAmigo, que cobra dos clientes taxas de juros mensais equivalentes a taxas de juros anuais dos empréstimos do Pronaf, sobre empréstimos muito inferiores aos do Pronaf e que, presumivelmente, são concedidos a clientes muito menos abastados. Esse programa demonstra que, quando um sistema de microfinanças é bem projetado, é possível não apenas alcançar a população de baixa renda, como fazer isso a partir de uma dependência limitada de subsídios. Em vista do fato de que, em última análise, recursos públicos financiam programas como CrediAmigo e Pronaf, há uma necessidade urgente de aplicar uma abordagem mais uniforme no estabelecimento de taxas de juros de empréstimos nesses programas.

Em quinto lugar, o Brasil pode tentar *aplicar restrições de informações e seguros para reduzir os riscos nos empréstimos rurais*, ao reforçar a ligação entre mecanismos de seguro eficientes e o crédito rural, e reforçar os sistemas de informação para reduzir o risco de crédito. O sistema de informação de crédito do Bacen representa um avanço importante na aplicação de restrições de informações que garantem apoio posterior. Além disso, o rápido crescimento no Brasil do uso de instrumentos como as cédulas rurais representa um esforço importante na redução de risco que

22. A Lei 9.848, de 26 de outubro de 1999, ampliou esses privilégios para incluir o BB, o Basa, o BNB e os bancos cooperativos.

merece mais reforço por intermédio de registros e acordos comerciais secundários.[23] Existe um bom potencial na imposição de uma série de instrumentos financeiros inter-relacionados com o gerenciamento de risco; gerenciamento de risco de preço de *commodities* agrícolas; seguro de índice com base na área; e receitas de armazenagem. Cada um deles reduz o risco de crédito do cliente, permitindo não apenas melhores condições de crédito, para os atuais clientes, mas também têm o potencial de promover a condição de clientes que não têm acesso a crédito para o *status* de clientes com crédito, o que é particularmente importante para as famílias rurais carentes. Esses instrumentos permitem que os agricultores aumentem seu grau de especialização e adotem estratégias de produção com risco mais alto e maior retorno. O Brasil produz uma ampla variedade de produtos agrícolas, tem uma das maiores bolsas de produtos agrícolas (BM&F) e um grande banco estatal ativo nos empréstimos agrícolas — o BB. Essa combinação deve facilitar a promoção de instrumentos de gerenciamento de risco e aumentar substancialmente a intermediação financeira rural.

Em sexto lugar, em um contexto mais amplo, o fortalecimento do financiamento rural requer atenção para os mesmos problemas que afetam a intermediação financeira em geral: a resolução dos problemas das margens altas, custos administrativos elevados e lucros relativamente altos dos bancos operando no Brasil, em comparação com economias equivalentes, combinados com a alta tributação do setor financeiro. Além disso, como tratado na Parte 6, deve-se investigar reformas específicas legais e normativas para reduzir os custos de criar, aperfeiçoar e pôr em prática as reivindicações e assim contribuir para reduzir os riscos, as margens e obter mais recursos para empréstimos.

Finalmente, o Brasil poderia beneficiar-se de maior apoio à inovação e à pesquisa nos financiamentos rurais. Diversas inovações foram introduzidas na intermediação financeira rural em países como Indonésia, Bangladesh, Bolívia, El Salvador, Tailândia e no próprio Brasil nas duas últimas décadas, que garantem maior desenvolvimento no contexto brasileiro. Essas inovações ocorreram em áreas como a de mecanismos de fornecimento (banco móvel e cartões inteligentes), intermediação social (empréstimo em grupo), reforço de contratos (pressão sobre os pares, aumento do valor médio do empréstimo ao longo do tempo ou em relação à poupança), incentivos à equipe (compartilhamento de lucros), monitoração de lucros (sistemas de gerenciamento de informação eficientes) etc.[24] Perseguir tais inovações tem quase sempre exigido apoio estatal ou de doadores nas fases iniciais da implementação do

23. Discutido com mais detalhes na Parte 6.

24. Discutido com detalhes na Parte 2.

projeto, pois elas tendem a estar abaixo do ótimo social. Essa situação poderia justificar a intervenção pública por motivos de pura eficiência para respaldar alguns custos associados à condução de abordagens que comprovaram ter sucesso em condições socioeconômicas e culturais semelhantes, em outros locais. Tais subsídios devem ter como base um período definido, decrescente e vinculado ao progresso de indicadores-chave de desempenho relativos ao alcance da clientela-alvo e ao aumento da auto-sustentação. As potenciais instituições beneficiárias devem abranger todas as que possam contribuir com a intermediação financeira rural aperfeiçoada, como ONGs, bancos, cooperativas de crédito, cooperativas e corporações financeiras.

ANEXO 5.1

O ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA DE SUBSÍDIOS: LÓGICA E CÁLCULO[25]

O objetivo do SDI é fornecer um método abrangente para avaliar e mensurar os custos financeiros gerais envolvidos na operação de uma IFR e na quantificação da respectiva dependência de subsídios. A metodologia do SDI parte do princípio de que é necessário ignorar o excesso de confiança em taxas de retorno financeiro dos procedimentos de contabilidade convencionais na análise financeira de IFRs. O método do SDI fornece uma análise de interesse público sobre o desempenho financeiro dessas instituições e a dependência de subsídios correspondente. Esse tipo de análise envolve a assunção total dos custos sociais gerais inerentes à operação de uma IFR, como o valor integral de todos os subsídios recebidos pela instituição. O SDI torna explícito o subsídio necessário para manter funcionando a instituição ou um programa específico, o que normalmente não está refletido nos relatórios de contabilidade convencionais. O SDI proposto é um dispositivo fácil de usar e simples de calcular, porque não requer coleta de informações detalhadas sobre os custos operacionais de uma IFR. Ele serve de instrumento para: *a*) colocar o total de subsídios recebidos por uma IFR no contexto do seu nível de atividade, conforme medido em relação aos rendimentos dos juros percebidos em sua carteira de empréstimos; *b*) acompanhar a dependência de subsídios de uma IFR ao longo do tempo; *c*) comparar a dependência de subsídios de diferentes IFRs que fornecem serviços similares para uma clientela semelhante; e *d*) indicar o valor de concessão correspondente preciso para a operação de uma instituição conhecida. Desse modo, o numerador do SDI é o subsídio concedido pela sociedade medido em relação ao denominador do SDI, ou seja, o valor dos pagamentos de juros e das tarifas efetivamente pagos pelos clientes.

25. Adaptado de Yaron (1992*b*).

O cálculo do SDI requer a aplicação de certos procedimentos e de bom senso; a consistência entre os períodos é mais importante que a precisão absoluta dos números incluídos no cálculo. O SDI é a taxa que mede o aumento percentual na taxa média de empréstimo necessária para compensar uma IFR pela dispensa de subsídios em um determinado ano sem deixar de manter o retorno sobre o patrimônio líquido igual ao custo aproximado de empréstimos não-concedidos. O índice pressupõe que um aumento na taxa de juros do empréstimo é a única alteração feita para compensar a perda do subsídio.

O cálculo do SDI envolve a agregação de todos os subsídios recebidos pela instituição financeira. O total de subsídios é medido em relação à taxa de juros do empréstimo da IFR, multiplicada pela média da carteira de empréstimos anual, já que emprestar é a atividade principal desse tipo de IFR. Embora a retirada dos subsídios recebidos por uma IFR nem sempre seja viável ou conveniente politicamente, a medição de subsídios é sempre justificada, tanto econômica como politicamente.

A medição do subsídio anual como um percentual dos rendimentos de juros de uma instituição financeira conhecida resulta no percentual com base no qual esses rendimentos teriam de ser aumentados para substituir os subsídios e fornecer dados sobre os pontos percentuais com base nos quais a taxa de juros do empréstimo da IFR teria de ser aumentada para dispensar os subsídios.

Cálculo do SDI

O valor do subsídio anual recebido é definido como:

$$S = A(m - c) + [(E^{*}m) - p] + K$$

onde:

S = subsídio anual recebido pela IFR;

A = recursos da IFR cedidos em empréstimos facilitados ainda em aberto (média anual);

m = taxa de juros que a IFR se comprometeu a pagar pelos empréstimos facilitados, se o acesso a recursos cedidos em empréstimos facilitados for eliminado;

c = média anual ponderada da taxa de juros facilitada efetivamente paga pela IFR sobre sua média anual de recursos cedidos em empréstimos facilitados ainda em aberto;

E = média do patrimônio líquido anual;

p = lucro anual declarado antes dos impostos (ajustado, se necessário, para as provisões adequadas de empréstimos incobráveis e inflação); e

K = soma de todos os subsídios anuais recebidos pela IFR (como cobertura parcial ou total dos custos operacionais da IFR pelo estado).

$$SDI = \frac{S}{LP * i}$$

onde:

SDI = índice de dependência de subsídios da IFR;

S = subsídio anual recebido pela IFR (ver anteriormente);

LP = carteira média anual de empréstimos a receber da IFR; e

i = média ponderada obtida sobre a carteira de empréstimos da IFR.

O SDI em si não esclarece como o subsídio foi usado e se a maioria dos benefícios foi direcionada para os clientes ou consumida pela burocracia. Embora importante, essa questão exige dados muito mais detalhados e, ainda assim, costuma ser sujeita a interpretações. A vantagem do SDI é a sua simplicidade; por isso, ele se concentra exclusivamente no subsídio de entrada, ou seja, no valor do subsídio recebido pela IFR. O SDI deve ser visto em alguns casos como um limite inferior, pois fica difícil financiar as atividades da IFR com as atuais taxas de empréstimo do mercado (m) quando o desempenho financeiro da IFR não corresponde às expectativas. Entretanto, o cálculo desse limite inferior é essencial para verificar o progresso da IFR em termos de auto-sustentação ou a necessidade de continuar com a dependência de subsídios.

Um SDI zerado significa que a IFR já pode se sustentar sozinha. Um SDI de 100% revela que o dobro da taxa média de juros do empréstimo será necessário caso os subsídios sejam dispensados. Da mesma forma, um SDI de 200% mostra que é necessário um aumento triplo na taxa de juros para compensar a dispensa dos subsídios. Um SDI negativo denota que a IFR não se pode sustentar sozinha e que seu lucro anual, menos o capital (patrimônio líquido) cobrado à taxa de juros aproximada do mercado, excedeu o total anual de subsídios, caso eles tenham sido recebidos pela IFR. Um SDI negativo também implica que a taxa média de juros do empréstimo da IFR seja diminuída e que os subsídios recebidos no mesmo ano sejam dispensados simultaneamente.

ANEXO 5.2

ANTIGA E NOVA ABORDAGENS AO FINANCIAMENTO RURAL: METAS E PRINCÍPIOS

Antiga	Nova
Metas principais	
• Crescimento e expansão da renda (freqüentemente buscados pela introdução de tecnologias modernas com concessão de crédito facilitado).	• Crescimento e expansão da renda.
• Redução da pobreza.	• Redução da pobreza.
Suposições de trabalho	
• O desenvolvimento econômico acelerado exige mercados financeiros e de *commodities* controlados (como o controle de preços de alimentos e taxas de juros).	• O desenvolvimento econômico acelerado exige o aprimoramento da competição em mercados financeiros e de bens (por exemplo, por preços flexíveis).
• Pequenos agricultores e empreendedores rurais não podem pagar taxas de juros comerciais.	• Pequenos agricultores e empreendedores rurais podem pagar taxas de juros comerciais relativas ao mercado.
• Pequenos agricultores e empreendedores rurais não podem poupar.	• Pequenos agricultores e empreendedores rurais podem e desejam poupar.
• O acesso ao *crédito facilitado é* essencial ao crescimento e à redução da pobreza.	• O acesso a *serviços financeiros* não-subsidiados *é* essencial ao crescimento e à redução da pobreza.
Papel do governo	
• Intervenção direta e controle do setor agrícola e do crédito agrícola.	• Criar um ambiente de política favorável, enquanto reduz a intervenção direta e o controle do setor agrícola e do crédito agrícola.
Mecanismos da intervenção governamental (ambiente político)	
Oito pilares de políticas desenvolvidas para fins urbanos:	*Introduzir e manter um ambiente de política para promover Mercados de Financiamento Rural (MFR):*
• Manter uma taxa de câmbio sobrevalorizada para garantir um fornecimento barato de produção agrícola.	• Apoiar a estabilidade macroeconômica por meio de taxas de câmbio determinadas pelo mercado.
• Controlar os preços de produtos agrícolas.	• Manter um ambiente equilibrado entre os subsetores econômicos (incluindo os setores agrícola e rural) e ampliar a competição.
• Impor taxas excessivas sobre exportações agrícolas.	
• Proteger em excesso setores domésticos cuja produção é utilizada como insumos agrícolas.	• Desregulamentar o setor financeiro e apoiar um ambiente competitivo.
• Fazer cumprir as leis de usura que (apesar de suas boas intenções) impedem o fornecimento de serviços financeiros às populações rurais de baixa renda.	• Introduzir mecanismos legais, normativos e de imposição que tratem dos requisitos específicos da população rural.

(continua)

(continuação)

Antiga	Nova
• Impor leis e regulamentações que não considerem as características e requisitos exclusivos da economia rural. • Provisões legais de regulatórias subdesenvolvidas sobre a titulação da terra e o uso como colateral ativos rurais típicos (terra, colheitas e instrumentos da fazenda), em comparação aos ativos urbanos (carros, bens e residências). • Impostos excessivos sobre o crédito agrícola.	• Eliminar as políticas de viés urbano que desencorajam o desenvolvimento rural e impedem o desenvolvimento de mercados financeiros rurais.
Intervenções financeiras rurais diretas	
• Introduzir um teto legal nas taxas de juros sobre depósitos e empréstimos. • Estabelecer IFRs estatais: os serviços financeiros formais a comunidades rurais são geralmente fornecidos por essas instituições. • Fornecer serviços financeiros principalmente à agricultura, diferenciando os empreendedores não-agrícolas. • Concentrar-se no fornecimento de crédito (agrícola): a poupança em instrumentos monetários é desencorajada em áreas rurais. • Fornecer benefícios especiais e fundos facilitados a IFRs estatais. Subsidiar as taxas de juros de empréstimos para a clientela de IFRs para compensar as políticas de cunho urbano. • Cobrir os empréstimos incobráveis das IFRs e freqüentemente socorrer os que estão sempre no prejuízo. Apoiar programas de garantia de crédito e seguro de safra mal-administrados.	• Remover tetos legais nas taxas de juros sobre depósitos e empréstimos: estimular taxas determinadas pelo mercado. • Fornecer serviços financeiros por intermédio de diversas IFRs. • Fornecer serviços financeiros a todos os empreendedores rurais (não apenas às atividades relacionadas à agricultura). • Estimular a movimentação de poupança doméstica ao fornecer recursos de poupança com taxas de juros positivas. • Revitalizar e reestruturar IFRs: estimular os princípios da administração sólida. • Privatizar IFRs (ou segmentos de suas operações) quando apropriado. Encerrar IFRs ineficazes e irrecuperáveis. • Apoiar novos inovadores: fornecer capital inicial e subsídios de leilões UCs, ONGs e outras IFRs novas (pilotos) ou já existentes, desde que atendam a critérios de classificação estritos e sejam capazes de fornecer serviços financeiros rurais com eficiência. Cobrir parcialmente os custos iniciais (abordagem da "nova indústria"). • Apoiar a formação de instituições: auxiliar no treinamento de equipes, desenvolvimento de SIM, pesquisa e disseminação de informações sobre instituições ou práticas bem-sucedidas em configurações socioeconômicas e culturais semelhantes. • Estender subsídios limitados a IFRs para compensar políticas que provoquem distorção (atualmente sendo removidas). Eliminar os subsídios de forma gradual e definitiva. • Introduzir seguro de safra com preços adequados e bem administrados e rever a eficácia dos programas de garantia de crédito.

(continua)

(continuação)

Antiga	Nova
Variáveis e resultados das políticas	
• Investimento insuficiente na infra-estrutura pública rural (por exemplo, estradas e fornecimento de água) e em recursos humanos rurais (por exemplo, educação e saúde).	• Infra-estrutura rural, instalações educacionais e de saúde aperfeiçoadas.
• Taxas de juros subsidiadas são utilizadas principalmente como um mecanismo compensatório em vez de alocador.	• Taxas de juros positivas e reais funcionam como um mecanismo de alocação.
• A maioria dos subsídios beneficia o setor agrícola e, principalmente, os agricultores influentes em boa situação financeira.	• As taxas de juros são suficientemente altas para garantir boas margens entre as taxas de empréstimo e de depósito.
• Empreendedores rurais não-agrícolas têm acesso limitado a serviços financeiros: desenvolvimento rural reduzido.	• Todos os empreendedores rurais têm acesso a serviços financeiros.
• Fornecimento insuficiente de recursos de poupança e taxas de juros sobre depósitos artificialmente baixas (devido aos tetos de taxas de juros) resulta em uma movimentação limitada de poupança.	• A dependência da IFR de financiamentos emprestados por doadores e governos é reduzida à medida que a movimentação de poupança doméstica torna-se a principal fonte de financiamento: maior auto-sustentação financeira.
• IFRs dependentes de recursos de redesconto, financiamentos de doadores e do orçamento para bancar as carteiras de empréstimos (subsidiados).	• As IFRs têm autonomia para introduzir métodos eficientes de operação, como definir taxas de juros determinadas pelo mercado sobre os empréstimos e depósitos, e implementar programas de incentivo a clientes e à equipe.
• Specialized Agricultural Credit Institutions (SACI) e outras IFRs não têm autonomia: a maioria das decisões operacionais é imposta (como as taxas de juros sobre empréstimos, o custo dos fundos tomados por empréstimo e as políticas sobre a equipe).	• Não estende privilégios especiais a IFRs estatais: mantém um ambiente equilibrado e encoraja a competição entre IFRs. O acesso a subsídios (quando garantidos) não é essencial para a propriedade de uma IFR.
• Geralmente são estendidos privilégios especiais às SACIs, resultando em dependência sobre financiamentos facilitados, falta de competição e sem incentivos para aumento do desempenho: SACIs geralmente percebidas como 'janelas de desembolso.	• A estrutura firme da instituição e a disciplina fiscal são encorajadas por intermédio da responsabilidade da administração quanto ao desempenho da IFR. Não se tolera uma coleta ruim de empréstimos.
• Não há imposições comerciais para IFRs (estatais): a gestão não é considerada para avaliar o desempenho da IFR. Prevalece a indisciplina financeira e uma baixa coleta de empréstimos.	• Maior desempenho e produtividade da equipe da IFR motivados por sistemas avançados de incentivo.
• Falta de incentivos à equipe resulta em mau desempenho de uma equipe desmotivada.	
• O desempenho da IFR é avaliado em termos de taxas de retorno financeiro tradicionais (retorno sobre o patrimônio líquido, e retorno em ativos), ignorando o custo dos subsídios: o custo real para a sociedade de manter uma IFR é desconhecido.	• O desempenho da IFR é avaliado em termos de *alcance* de sua clientela-alvo e da auto-sustentação financeira (medido pelo SDI): esses critérios permitem avaliar o impacto e o custo real de uma IFR.

Fonte: Yaron, Benjamin e Piprek (1997).

ANEXO 5.3

A NOVA ABORDAGEM AO FINANCIAMENTO RURAL: UNIT DESAS DO BRI DA INDONÉSIA

Item	Principais características
Histórico	Fundadas em 1984 como um vestígio do programa BIMAS (orientação das massas) de crédito direto à intensificação do cultivo de arroz, do governo da Indonésia.
Filosofia operacional	Ampla intermediação financeira rural, incluindo serviços de poupança e crédito, buscando lucro.
Mercado-alvo	População rural em geral, de baixa renda, em vez de apenas mutuários agrícolas.
Estrutura organizacional	O sistema Unit Desa (BRI-UD) é um centro de lucro independente dentro do BRI, com substancial autonomia operacional. Cada Unit Desa (banco comunitário) é, por sua vez, um centro de lucro autônomo dentro do sistema BRI-UD.
Gerenciamento de informações	O BRI-UD desenvolveu um sistema de gerenciamento de informações (MIS) extremamente eficiente, fundamentado em um sistema de PCs independentes instalado em mais de 90% das Unit Desas.
Políticas de preços	Taxas de juros reais positivas sobre depósitos, um preço de transferência interna de fundos com acréscimo acima do preço de movimentação de depósitos e taxas de empréstimos que permitem plena cobertura de todos os custos financeiros e operacionais. Nos últimos anos, o rendimento anual nominal sobre os empréstimos tem sido de cerca de 32% em relação a custos de financiamento por volta de 10%.
Movimentação de poupança	O BRI-UD oferece quatro instrumentos de poupança à vista e a prazo, com taxas de juros que variam de acordo com o montante e liquidez da conta, conforme pesquisas de demanda dos clientes.
Abordagem de empréstimos	Geralmente os empréstimos têm prazo de um ano com amortizações mensais, e são fornecidos para qualquer atividade legal, rural, geradora de renda. As solicitações de empréstimos são processadas em uma semana para novos mutuários e em menos tempo para os já existentes. Os empréstimos são concedidos em uma base individual e as garantias são fortemente desejadas, mas não-obrigatórias. A burocracia é mantida a um mínimo necessário. O BRI-UD utiliza escritórios menores e bancos móveis em áreas remotas, e os agentes visitam os clientes nessas áreas uma ou duas vezes por semana.
Incentivos à equipe	Dez por cento do lucro anual de cada unidade são distribuídos aos empregados com base nos níveis salariais de cada um e no seu desempenho, que contribuiu para os lucros da unidade. Esses bônus de incentivo são pagos no início do ano seguinte e são limitados a 150% do salário mensal por empregado.

(continua)

(continuação)

Item	Principais características
Incentivos aos clientes	Os clientes são pré-avaliados com base nas informações disponíveis (coletadas na comunidade dos conhecidos dos clientes e dos líderes locais). Os clientes recebem descontos nas taxas de juros (de cerca de 12% a.a.) e têm acesso a empréstimos maiores se pagarem no prazo. Os incentivos à equipe significam que os clientes são submetidos a uma monitoração mais cuidadosa e a um controle mais rígido dos empréstimos que nos programas tradicionais de crédito governamental. Preços adequados dos empréstimos significam opções de investimento mais seletivas e credibilidade junto ao banco.
Políticas de responsabilidade relativas aos empréstimos em atraso	Classificação conservadora dos ativos e provisão para maus empréstimos: O BRI-UD tem reservas gerais para maus empréstimos de 3% em relação a empréstimos a vencer, mais 50% de reservas em relação a empréstimos com menos de três meses de atraso, e reservas de 100% em relação a empréstimos com atrasos de três meses a um ano. Empréstimos com atraso superior a um ano são cancelados.
Gerenciamento de financiamentos	O sistema BRI funciona como uma câmara de compensação entre unidades em superávit e em déficit, transferindo recursos entre as unidades utilizando uma taxa de transferência interna.
Desempenho financeiro das unidades do BRI	Com relativamente poucos subsídios iniciais em 1984, o BRI-UD tornou-se lucrativo em 18 meses e tornou-se líder global na intermediação de financiamento rural. Tem mais de 22 milhões de depositantes e 4,5 milhões de mutuários. Cerca de 96% das unidades são lucrativos. O BRI-UD tem tido um retorno sobre o patrimônio líquido, de forma consistente, de mais de 100% desde meados dos anos 1990, e um retorno em recursos de mais de 6%. O BRI-UD seria plenamente auto-suficiente mesmo se reduzisse sua taxa sobre os empréstimos pela metade, para cerca de 18%.
Impacto sobre os clientes	Um estudo inicial [Sutoro e Haryanto (1990)] dos mutuários do BRI-UD encontrou taxas de crescimento de 25% nos lucros reais, 21% na renda doméstica e 18% nos empregos por empreendimento. As mulheres têm mais acesso a serviços bancários (25%) do que é comum no sistema bancário da Indonésia [Reed e Befus (1993)].

Fontes: Yaron e Benjamin (1998), Sutoro e Haryanto (1990) e Reed e Befus (1993).

PARTE 6

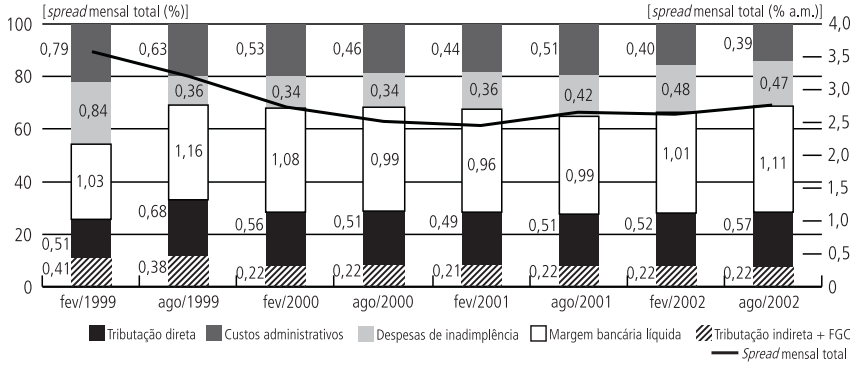
INSTALAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Conforme discutido na Parte 1, a força dos mercados de crédito e o custo desses serviços são afetados por fatores institucionais, como os direitos dos credores e os relatórios de crédito, que se refletem em estruturas de taxas de juros e *spreads*. Diversos estudos associaram os mercados de crédito fracos da América Latina a direitos de credores frágeis, seleção de tomadores de empréstimo inadequada e proteção insuficiente ao crédito; esses fatores agregam-se para tornar o crédito escasso e caro[1] [ver La Porta *et alii* (1998)]. Além disso, refletem-se nos *spreads* de taxas de juros extremamente elevadas no Brasil e nos altos custos de inadimplência e administração incluídos nesses *spreads*. De acordo com uma análise do Bacen, os *spreads* altos cobrados pelos bancos no Brasil poderiam ser decompostos (em agosto de 2002) em despesas administrativas (14%), impostos (29%), lucros (40%) e o custo da inadimplência (17%).[2] Além disso, a participação da inadimplência nos *spreads* apresentou uma tendência de aumento a partir de meados de 1999 e se elevou de 11% para 17%-18% em 2002 (Gráfico 6.1). Esses fatores são importantes para explicar o pequeno tamanho geral do mercado de crédito. Isso sugere que iniciativas que reduzem a inadimplência, seja permitindo que os credores selecionem melhor os tomadores de empréstimos, ou reduzindo sua disposição e capacidade de inadimplência, contribuiriam para diminuir os *spreads* e ampliar o volume de crédito na economia. Quando se protegem os direitos dos credores, forçando os tomadores de empréstimos a cumprir os termos do contrato de empréstimo, ou assegurando a reintegração de posse rápida e segura das garantias

1. Os dados empíricos que apóiam essa visão são apresentados em Beck (2000) e em Galindo e Micco (2001).

2. Cardoso e Koyama (1999) discutem adicionalmente os diferentes componentes das tarifas de empréstimos dos bancos, destacando a importância dos impostos, o alto custo dos financiamentos e as taxas de inadimplência elevadas. Uma comparação em todo o país por Demirgüç-Kunt e Huizinga (1999), com médias para 1988-1995, mostra que a margem de juros líquida alta dos bancos brasileiros (a quinta maior entre os 76 países considerados no estudo) reflete as altas taxas de custos administrativos (as mais altas entre os 76 países), impostos (o quinto lugar), provisões para perdas de empréstimos (13º maior) e lucros líquidos (24º maior) em relação ao total de ativos.

GRÁFICO 6.1
BRASIL: *SPREADS* NA INTERMEDIAÇÃO BANCÁRIA



Fonte: Bacen (2002*c*).

	Fev. 1999	Ago. 1999	Fev. 2000	Ago. 2000	Fev. 2001	Ago. 2001	Fev. 2002	Ago. 2002
Custos administrativos	22,1	19,6	19,4	18,3	17,9	19,2	15,2	14,1
Despesas de inadimplência	23,5	11,2	12,5	13,5	14,6	15,8	18,3	17,0
Margem bancária líquida	28,8	36,1	39,6	39,3	39,0	37,4	38,4	40,2
Tributação direta	14,2	21,2	20,5	20,2	19,9	19,2	19,8	20,7
Tributação indireta + FGC	11,5	11,8	8,1	8,7	8,5	8,3	8,4	8,0
Spread mensal total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Spread mensal total (% p.m.)	3,58	3,21	2,73	2,52	2,46	2,65	2,63	2,76

Fonte: Bacen (2002*c*).

em caso de inadimplência, os credores são estimulados a emprestar mais e com *spreads* mais baixos.[3]

O impacto desproporcional do racionamento de crédito devido a leis orientadas aos devedores sobre determinados tipos de tomadores de empréstimos, restringindo seu acesso ao crédito ou onerando-os com *spreads* especialmente altos, foi exemplificado em estudos nos Estados Unidos. Esses estudos mostram que, nos estados norte-americanos, que possuem leis de falência orientadas aos devedores, o crédito tende a ser canalizado para domicílios de alta renda, com uma redução na disponibilidade e no montante do crédito fornecido a domicílios de baixa renda [ver Gropp, Scholz e White (1997)]. Além disso, identificam comprovações de que

3. Para uma discussão de argumentos e dados empíricos em favor de uma proteção forte aos direitos dos credores, consultar, por exemplo, Shleifer e Vishny (1996), La Porta *et alii* (1998) e Demirgüç-Kunt e Huizinga (1999).

os domicílios de baixa renda pagam taxas de juros mais altas em empréstimos para aquisição de veículos nos estados com grandes isenções às falências.[4] Os relatórios de crédito podem contribuir para a redução das taxas de juros e aumentar os volumes de empréstimos.[5]

Esta parte discute a importância dos principais fatores institucionais no desenvolvimento do mercado de crédito com relação aos direitos dos credores e aos relatórios de crédito no Brasil. A Seção 1 discute como a *proteção ao credor* é definida na lei e aplicada na prática, em termos da execução desses direitos pelo Judiciário. A Seção 2 analisa *transações de crédito com garantias* e, por fim, a Seção 3 conclui com uma análise dos *sistemas de informações de crédito e de seleção para crédito* no Brasil, avaliando-os em relação a outros países na região.

6.1 DIREITOS DOS CREDORES, GARANTIAS REAIS E ACESSO AO CRÉDITO

As principais questões destacadas nesta seção com relação à proteção legal e judicial dos direitos dos credores no Brasil são: [6]

a) A *lei substantiva* não é muito diferente de outros países cujas leis se baseiam no direito civil francês e, de forma geral, é percebida como adequada pelos credores.

b) *Mas os procedimentos legislativos* são demorados, com recursos a sucessivas apelações ou mandados de segurança, que reduzem o valor da proteção legal.

c) As *decisões judiciais* quanto a disputas de crédito são percebidas como favoráveis ao devedor, refletindo um ativismo social judicial e algumas vezes desconsiderando o que está estabelecido na lei ou no contrato. Em conseqüência, *a jurisprudência e os padrões de comportamento judicial* têm uma função tão ou mais importante do que a própria lei na regulamentação das disputas de crédito.[7]

d) *Especialmente para pequenos empréstimos, os processos judiciais são evitados o máximo possível*, devido à natureza incerta, dispendiosa e demorada dos processos judiciais. Em vez disso, utiliza-se a *cobrança extrajudicial* por meio de agências de cobrança, apesar das vantagens fiscais de utilizar o sistema judiciário.

---

4. Contudo, alguns autores enfatizam que a proteção aos direitos do credor pode ser dispendiosa para a economia, ao desestimular os bancos a selecionar adequadamente os projetos a serem financiados ou a reduzir os incentivos para que os empreendedores entrem em projetos arriscados, porém lucrativos. Para obter uma discussão, ver Padilla e Requejo (2000).

5. Os benefícios dos relatórios de crédito são discutidos em Petersen e Rajan (1994), Berger e Udell (1995) e Cate e Staten (2003).

6. Esta seção baseia-se em grande parte em um documento de referência preparado para este estudo por Armando Castelar Pinheiro e em Pinheiro e Cabral (1999). Detalhes legais adicionais estão disponíveis no documento de referência.

7. De forma geral, os credores não estão dispostos a confiar em leis ou instrumentos legais até que uma consolidação de decisões judiciais tenha sido estabelecida para eles. As interpretações judiciais sobre as taxas de juros capitalizadas (anatocismo), a liquidez e a garantia de alguns instrumentos de empréstimo, e a possibilidade de executar determinados tipos de garantias, são exemplos. Isso também explica por que a alienação fiduciária é bem aceita para o financiamento de veículos, mas o mesmo instrumento para financiamento imobiliário não teve o impacto esperado.

e) O uso de *instrumentos de crédito auto-executáveis* que podem ajudar a limitar os procedimentos dos tribunais também é popular. Contudo, são mais comuns para contratos maiores do que para pequenos empréstimos de varejo.

f) Os tribunais de pequenas causas também não podem ser usados para essa finalidade, porque *somente indivíduos podem iniciar causas nesses tribunais*. Em vez disso, os bancos dependem de incentivos fornecidos por agências de relatórios de crédito e cobrança, e de preocupações quanto a informações de crédito negativas para exigir o pagamento. Por exemplo, a disseminação do uso de cheques no Brasil, incomum em muitos países da América Latina, é possível devido à facilidade de se obter dados imediatos sobre cheques inválidos.

g) Por fim, entretanto, *os produtos de empréstimo ao consumidor mais populares não são instrumentos auto-executáveis* (o recurso de saque a descoberto ou "cheque especial"). Isso ocorre em grande parte devido à formalidade dos requisitos para o reconhecimento de um empréstimo contratado (incluindo assinaturas e testemunhas). A facilidade de expandir os empréstimos informais ao consumidor por meio de caixas eletrônicos compensa para as instituições financeiras a perda de sua natureza auto-executável. As provisões para perdas de empréstimos refletem-se em *spreads* mais elevados.

6.1.1 Proteção Legal aos Direitos dos Credores

Quando um devedor fica inadimplente, e não há resolução e cobrança amigável e simples, o empréstimo vai para o departamento de recuperação de crédito. *A cobrança extrajudicial* começa nesse ponto. Os devedores inadimplentes estão sujeitos a multas pesadas, incluindo tarifas cobradas por empresas de cobrança. Mas os honorários de tribunais e advogados são evitados pelas duas partes. As negociações de dívidas ocorrem com grandes descontos, que chegam ao reembolso de menos de metade da dívida em aberto.

Os credores podem optar pela *execução judicial* da dívida se a cobrança extrajudicial falhar, ou devido às baixas contábeis por despesas com impostos disponíveis se a cobrança judicial for iniciada. A Lei 9.430, de dezembro de 1996, determina que as deduções em relação a lucros tributáveis por empréstimos em inadimplência são permitidas, para créditos *garantidos*, para todos os valores e, para créditos *sem garantias*, acima de R$ 30 mil, por operação devida há mais de um ano, *desde que uma ação judicial tenha sido iniciada e mantida*.

BRASIL: PROCEDIMENTOS JUDICIAIS PARA RECUPERAÇÃO DE DÍVIDAS PARA INSTRUMENTOS DE CRÉDITO ALTERNATIVOS

Se o instrumento de crédito usado não permite a comprovação formal da existência e do valor da dívida, a recuperação deve começar com uma *ação de admissibilidade*, e somente depois de uma decisão favorável do tribunal a dívida pode ser considerada executável. Se o reconhecimento de uma dívida for questionado pelo devedor, uma ação de admissibilidade-padrão no Brasil pode levar vários anos. Esse é o principal motivo por que os credores evitam adotar esse tipo de procedimento. As garantias de crédito específicas, conhecidas como *garantias auto-executáveis*, são definidas de forma que são reconhecidas automaticamente como existentes e, portanto, a primeira etapa de solicitar a admissibilidade não é necessária. Se um empréstimo com base nessas garantias não é pago, o credor abre uma ação de protesto no *Cartório de Ofício de Registro e Protesto de Títulos* e pode prosseguir diretamente para uma ação de execução. Os bancos geralmente estruturam empréstimos pessoais maiores e empréstimos a empresas usando essas garantias auto-executáveis e só precisariam iniciar uma ação de admissibilidade se o contrato do empréstimo não possuísse um título extrajudicial, por exemplo, para dívidas de conta corrente (saque a descoberto ou "cheque especial").

Após o processo de admissibilidade, ou com uma garantia auto-executável, o credor prossegue para uma *ação de execução*. Em seguida, o réu paga ou indica ativos a serem penhorados como garantia do pagamento. O oficial de justiça e/ou o credor podem listar ativos para penhor se o devedor não o fizer. A ação de execução fica suspensa até que esses ativos sejam encontrados. Embora os empréstimos *com garantias* e *sem garantias* precisem passar por esse processo, a existência de uma garantia assegura que haverá ativos a serem penhorados. Até que esses ativos sejam identificados, a ação é suspensa. Se o empréstimo tem uma garantia pessoal, os ativos do avalista estão disponíveis. Se uma empresa entra em reorganização financeira (concordata), os ativos de um credor com garantias ficam penhorados automaticamente. Os ativos penhorados vão a leilão e a dívida é paga com a receita obtida. Assim, a cobrança judicial de dívidas depende essencialmente de o devedor ter ativos suficientes para cobrir o pagamento; é por isso que os bancos com freqüência solicitam que os clientes relacionem seus bens ao abrir contas.

Um devedor também pode solicitar um *embargo à ação de execução*, argumentando, por exemplo, que as taxas de juros são altas demais, que taxas de juros compostas foram aplicadas (*anatocismo*, proibido pela Lei de Usura de 1933), que os ativos são essenciais para a obtenção de receita, que como resultado ocorrerá perda de emprego, ou que a assinatura do contrato não foi autorizada.

Uma empresa devedora insolvente pode solicitar a um juiz autorização para entrar em *concordata*, ou reorganização financeira. Isso não afeta as dívidas que a empresa tem com seus empregados, as autoridades tributárias, ou créditos garantidos

ou privilegiados (por exemplo, aqueles que utilizam as *cédulas de crédito*). Mas suspende os pagamentos aos credores que não têm garantias, incluindo aqueles que geralmente fornecem o capital de giro da empresa, como bancos e fornecedores.

Por fim, o credor pode solicitar que o devedor declare falência. Contudo, não há incentivos fortes para fazer isso, porque geralmente o pouco que resta depois de pagar os honorários de advogados e tribunais quase não é suficiente para pagar os empregados e o governo, que têm prioridade nas reivindicações; portanto, há pouca probabilidade de que as outras dívidas sejam pagas. Portanto, em geral os bancos preferem ajudar o devedor a sair das dificuldades, com freqüência negociando parte da dívida em troca de ativos reais, com um desconto considerável.

Quando uma empresa declara falência, todas as ações de execução são interrompidas, exceto para execuções fiscais. O juiz nomeia um *síndico* (geralmente, o maior credor), que gerenciará a empresa e analisará a qualidade de seus ativos e passivos. Em seguida, a empresa entra em reorganização (neste caso, a administração volta aos proprietários) ou em liquidação. A liquidação é um processo no qual todos os ativos da empresa falida são coletados, vendidos em leilão judicial e usados para reembolsar os credores (de acordo com a qualidade do crédito e proporcionalmente para créditos da mesma qualidade).

Os procedimentos para cobrança de dívidas judiciais de acordo com o Código Civil *dependem do tipo de instrumento de crédito usado*. Determinadas garantias, conhecidas como garantias auto-executáveis, podem ajudar na recuperação judicial, porque a existência da dívida já é reconhecida, o que elimina uma etapa importante no procedimento judicial. A importância de usar garantias auto-executáveis (ou extrajudiciais) torna-se evidente quando se observa que as garantias de crédito geralmente usadas no Brasil são auto-executáveis: a duplicata (uma cópia autenticada e negociável de uma fatura, garantia de crédito que aparentemente só existe no Brasil), a letra de câmbio, a nota promissória e as células de crédito industrial e comercial. Um cheque também é auto-executável.[8] A *garantia de créditos* com fianças, penhores ou outros meios, além de não afetar o procedimento, também aumenta a probabilidade de recuperação dos fundos, porque assegura a existência de ativos que poderiam ser usados para reembolsar a dívida.

As reivindicações relacionadas a esses procedimentos tendem a não se basear tanto no conteúdo como no *prazo*, considerando-se as várias possibilidades de atraso de admissibilidade e de execução por meio de apelações e embargos. Também

8. Cada uma é regida por legislação específica: a Lei 5.475 (de 18 de julho de 1968) para duplicatas; o Decreto 2.044 (de 31 de dezembro de 1908) para letras de câmbio e notas promissórias e o Decreto-Lei 413 (de 9 de janeiro de 1969) e a Lei 6.840 (de 11 de março de 1980) para cédulas de crédito industrial e comercial; e a Lei 7.357 (de 2 de setembro de 1985) para cheques.

há reclamações sobre a *politização das opiniões dos juízes* e dos julgamentos, que tendem a favorecer aqueles que são percebidos como pertencentes aos segmentos mais fracos da sociedade, mas essas sentenças também servem para enfraquecer a confiança no processo legal. Em termos do *conteúdo* da lei, a insatisfação é mais evidente em relação ao processo de falência, que é a forma final de recuperação de dívida executada judicialmente.[9] Contudo, as pequenas causas que formam o foco central deste estudo raramente chegam a esse ponto.

6.1.2 O Cumprimento Judicial dos Direitos dos Credores

Ao analisar o cumprimento judicial, um espectro largo das dificuldades foi indicado. O *primeiro problema principal é a lentidão do processo judicial*. Isso é demonstrado por duas pesquisas recentes. A primeira, uma pesquisa com empresários, mostra que 90% acreditam que o Judiciário tem desempenho fraco em termos de velocidade da resolução do caso.[10] Uma segunda pesquisa, dessa vez com juízes, revelou que mais de 45% compartilham essa opinião.[11]

A lentidão judicial prejudica os mercados de crédito de pelo menos três formas distintas: *dilui a credibilidade da ameaça de ação judicial para fazer cumprir os direitos dos credores*. Mesmo para pequenos tomadores de empréstimos, a perspectiva de cobrança judicial é menos ameaçadora do que sua inclusão em listas negras como as agências de classificação de risco privadas, a Serasa e o SPC (ver Seção 6.3).[12] Em seguida, *ela cria incentivos perversos para que os devedores usem o Judiciário para adiar o cumprimento de obrigações*, isto é, para adiar reembolsos. Os juízes pesquisados consideraram que essa prática é bastante freqüente (60% das vezes) em casos relacionados a operações de crédito, superados apenas por casos relacionados a impostos, e à frente de disputas relacionadas a aluguel de imóveis, transações comerciais e conflitos trabalhistas (Tabela 6.1).

Adicionalmente, *a lentidão reduz muito o valor das garantias*, que, com freqüência, se depreciam ou desaparecem durante o processo judicial. Esse é um

---

9. A prioridade atribuída aos trabalhadores e à autoridade tributária de acordo com a lei de falência é destacada com freqüência. Uma investigação detalhada da lei de falência no Brasil e de propostas para modificação foi realizada por uma equipe do Banco Mundial como parte de um relatório sobre a observância de padrões e códigos [Banco Mundial (2002*f*)], e mediante assistência técnica ao Bacen.

10. A pesquisa foi realizada pela Idesp com 602 empresários de diferentes estados e solicitou que classificassem o Judiciário com relação a agilidade, justiça e custos. Incluiu empresas estatais, empresas nacionais privadas e empresas estrangeiras de médio e grande portes. Para maiores detalhes, ver Pinheiro (2001).

11. Pinheiro (2001) usou uma amostra estratificada de 741 juízes (cerca de 6% da população total), abrangendo a justiça federal, estadual e trabalhista no Distrito Federal e em 11 estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Mato Grosso, Pará, Roraima e Goiás. A amostra incluiu juízes de primeira e segunda instâncias e de tribunais superiores.

12. Para obter uma descrição das listas negras de registros de crédito mais usadas pelos credores no Brasil, ver Pinheiro e Moura (2001).

TABELA 6.1
FREQÜÊNCIA COM QUE PARTES PRIVADAS APELAM PARA A JUSTIÇA PARA ADIAR OBRIGAÇÕES, POR ÁREA DO DIREITO

Área do direito	Muito freqüente	Ligeiramente freqüente	Infreqüente	Nunca ou quase nunca ocorre	Não sabe/não tem opinião	Sem resposta
Tributário	45,4	25,7	8,7	1,8	12,5	5,9
Mercado de crédito	32,7	27,5	13,8	3,8	15,9	6,3
Trabalhista	25,4	18,6	20,0	18,8	12,0	5,3
Comercial	24,8	34,5	16,5	3,1	14,2	6,9
Contratos de aluguel de imóveis	20,2	30,8	22,4	8,0	11,7	6,9
Direitos do consumidor	8,6	17,5	33,5	21,3	13,4	5,7
Meio ambiente	8,1	17,9	29,8	20,0	17,9	6,2
Propriedade intelectual	8,1	17,5	29,3	9,2	27,8	8,1

Fonte: Pinheiro (2001).

Nota: A pergunta era: "Com freqüência, argumenta-se que muitas pessoas, empresas e grupos de interesse apelam para o Judiciário não para reivindicar seus direitos, mas para explorar a lentidão do Judiciário. Em sua opinião, em que tipo de caso essa prática é mais freqüente?"

motivo pelo qual o valor das garantias costuma superar consideravelmente o valor do empréstimo. A alienação fiduciária, no caso de veículos, tem sido uma exceção, mas os credores têm relutado em usar esse instrumento para outros contratos de crédito até que haja jurisprudência suficiente. Os empréstimos para carros têm uma taxa de juros muito mais baixa do que para duplicatas e, *a fortiori*, inferior à dos empréstimos ao consumidor.

Um segundo problema geral com os procedimentos de cumprimento judicial atualmente é o excesso de *formalismo processual* do Judiciário brasileiro, como confirmado pela maioria (mais de 51%) dos juízes pesquisados. A redação correta do contrato, com detalhamento de garantias e testemunhas etc., é de importância fundamental e pode ser mais importante que a demonstração de boa-fé. Conforme será discutido na próxima seção, as garantias e cauções não apenas requerem registro, mas o processo de registro pode requerer vários documentos de apoio.

Esse formalismo processual também implica que algumas das formas mais comuns de crédito ao consumidor e a pequenas empresas, como o recurso de saque a descoberto ("cheque especial"), que pode ser utilizado em um caixa eletrônico, não são reconhecidas como instrumentos auto-executáveis. Estes requerem a assinatura do tomador e do credor, duas testemunhas e a especificação do valor do empréstimo. Neste caso, a abordagem formalista da legislação não se atualizou em relação aos métodos comuns de contratação de empréstimos no ambiente

tecnológico atual. Isso também é verdadeiro para a *duplicata*. Para ser auto-executável, a *duplicata* deve ser assinada pelo cliente que compra a mercadoria ou o serviço que a originou. Na prática, porém, os bancos simplesmente fornecem um *software* específico para os clientes, no qual as informações básicas da *duplicata* são registradas. A lei, porém, requer documentos por escrito; portanto, a dívida pode ser questionada no tribunal.

BRASIL: TEMPO NECESSÁRIO PARA AÇÕES JUDICIAIS

No caso de cobrança judicial de dívidas, o problema da lentidão começa com a *notificação* do devedor. Embora geralmente não seja difícil localizar os pequenos devedores, encontrar devedores grandes pode levar anos. Se um processo for iniciado sem a notificação do devedor, provavelmente será necessário reiniciá-lo e refazer as mesmas etapas se o devedor aparecer posteriormente. Isso torna a notificação uma etapa essencial em qualquer cobrança judicial e uma das principais causas de atrasos.

Em seguida, uma *ação de admissibilidade* requer, em média, cinco anos e, com freqüência, especialistas são convocados para determinar o *valor do empréstimo*. Às vezes, os juros são compostos diariamente, com taxas de juros diárias de até 20 casas decimais. Depois que uma decisão é alcançada e a *ação de execução* começa, geralmente surge uma disputa relativa ao *valor dos ativos penhoráveis*. Na discussão da aceitabilidade ou do valor dos ativos, podem se passar dois anos (há devedores que ofereceram títulos de dívida pública emitidos há um século). A discussão sobre a aceitabilidade ou o valor dos ativos pode chegar ao Supremo Tribunal Federal, com o caso voltando ao tribunal de primeira instância depois que a questão for estabelecida.

Depois da determinação da garantia, o devedor pode apresentar um *embargo*, cujo julgamento leva cerca de seis meses, mas que pode requerer um prazo muito maior se o juiz solicitar a opinião de um especialista. Depois que uma decisão for definida, o devedor pode iniciar outra ação de embargo e isso pode ocorrer sucessivamente, até que "todas as possibilidades de defesa sejam esgotadas". O devedor pode também solicitar uma *negociação* em qualquer ocasião durante o processo e o credor é solicitado a participar em boa-fé. Depois que todos os embargos forem julgados e uma decisão for alcançada, o devedor ainda poderá *apelar* para um tribunal superior. Em São Paulo, o centro financeiro do Brasil, o *Tribunal de Justiça* (Tribunal de Apelações) pode levar dois anos apenas para atribuir o caso a um juiz de segundo grau. Mais dois anos podem se passar até que uma decisão seja alcançada e novamente o devedor pode apresentar embargos. Geralmente, o processo completo pode levar entre 1 e 10 anos, dependendo da ação do credor e da habilidade dos advogados do devedor.

Terceiro, o custo da cobrança judicial é alto. Os *advogados* contratados por bancos cobram até 20% do valor recuperado, acrescido do reembolso das despesas. Em São Paulo, a parte que inicia o processo precisa pagar as *custas do tribunal*, de 1% do valor em questão, com acréscimo de 1% na apelação e 1% adicionais para a ação de execução. Os credores também precisam pagar para *registrar documentos*, para notificar o devedor e para elaborar a relação dos ativos penhoráveis. Para pequenos empréstimos, iniciar uma recuperação judicial é relativamente caro. Em contraste, as agências de cobrança cobram uma taxa de êxito entre 5% e 10% do valor recuperado.

Em quarto lugar, os credores argumentam que uma tendência a favor do devedor nas sentenças judiciais enfraquece a proteção aos seus direitos estabelecida na lei. Uma opinião freqüentemente citada é que, em muitos casos, o Judiciário não aplica a lei, mas tenta fazer "justiça social". Uma análise da "politização" das decisões judiciais através da pesquisa com 741 juízes mencionada anteriormente sugere que 1/5 dos juízes acredita que isso ocorre com freqüência (Tabela 6.2). Para operações de crédito, a probabilidade dessa "politização" é relativamente alta; cerca de 40% dos pesquisados acreditam que seja freqüente ou muito freqüente.

TABELA 6.2
PROBABILIDADE DE AS DECISÕES DOS JUÍZES SEREM INFLUENCIADAS POR TIPO DE CAUSA

	Muito freqüente	Ligeiramente freqüente	Infreqüente	Nunca ou quase nunca ocorre	Não sabe/não tem opinião	Sem resposta
Privatização	25,0	31,4	17,5	5,5	11,9	8,6
Serviços de utilidade pública[a]	17,9	32,5	20,9	7,4	13,0	8,2
Meio ambiente	17,1	28,2	22,1	10,9	12,4	9,2
Trabalhista	17,0	28,1	25,9	12,0	10,7	6,3
Seguridade social	14,7	31,3	27,1	9,6	9,3	8,0
Direitos do consumidor	12,0	29,6	25,8	13,4	10,9	8,4
Mercados de crédito (por exemplo, taxas de juros)	12,0	27,4	26,9	10,3	14,6	8,9
Tributário	10,5	28,1	34,3	9,9	9,2	8,1
Contratos de aluguel	4,9	15,2	35,1	22,7	12,8	9,3
Comercial	3,2	14,4	43,6	16,7	12,6	9,5
Propriedade intelectual	1,9	10,5	35,1	20,1	22,7	9,7

Fonte: Pinheiro (2001).

[a] A pergunta era: "Em sua opinião, em que tipos de processos ocorre com mais freqüência que as decisões reflitam mais as crenças políticas dos juízes do que uma interpretação rigorosa da lei?"

Ainda que essa atitude seja mais comum nos tribunais inferiores e, com freqüência, possa ser revertida mediante apelação aos tribunais superiores, ela pode enfraquecer significativamente a proteção ao credor, inclusive devido aos custos envolvidos no pagamento de advogados, tribunais etc. Esse "ativismo judicial" explica por que, quando uma nova legislação é aprovada para "explicitar" determinados aspectos da lei ou alterar a forma como os juízes tendem a decidir, os credores aguardam até que um número suficiente de sentenças estabeleça a interpretação dos juízes antes de usar a nova legislação.

Quinto e último, outras características do Judiciário afetam o desempenho dos mercados de crédito. Primeiro, há diferenças consideráveis entre os sistemas judiciais de vários estados, e mesmo dentro de um estado a qualidade dos tribunais varia de uma jurisdição para outra. Segundo, o Judiciário, como qualquer instituição grande, não está livre de problemas de corrupção e influência política, que são percebidos como mais prováveis de ocorrer em alguns estados do que em outros, e como tendo o setor financeiro como alvo freqüente [ver Aith (2000)]. Terceiro, o desempenho do Judiciário seria amplamente aperfeiçoado com reformas educacionais, administrativas e organizacionais.

6.1.3 Impactos Diferenciais em Pequenos Tomadores de Empréstimos

As condições enfrentadas pelos pequenos tomadores de empréstimos, sejam indivíduos ou pequenas empresas, no mercado de varejo diferem das que predominam nos mercados de nível médio e corporativo, não apenas devido ao tamanho do empréstimo, mas também pelas diferentes formas como o sistema judiciário afeta o relacionamento tomador-credor. Há cinco motivos principais para esse impacto diferencial do cumprimento judicial sobre o acesso dos pequenos tomadores de empréstimos ao crédito. Primeiro, para os credores, os *custos* envolvidos na ação judicial, como proporção do valor do empréstimo, em relação aos pequenos tomadores de empréstimos são altos. Segundo, os incentivos para iniciar uma ação judicial contra pequenos tomadores de empréstimos são reduzidos pelos *abatimentos fiscais* disponíveis para pequenos empréstimos (os credores podem deduzir empréstimos, inclusive os não-garantidos, de até R$ 30 mil, independentemente de ação judicial). Terceiro, os pequenos tomadores de empréstimos com freqüência *não dispõem de ativos executáveis suficientes* para cobrir o reembolso. Isso é verdadeiro não apenas para indivíduos, mas também para pequenas empresas; neste caso, os bens da empresa e de seu proprietário com freqüência se confundem. Por esse motivo, em operações de varejo as garantias têm uma função secundária. Quarto, como os pequenos empréstimos com freqüência são fornecidos a indivíduos pobres ou pequenas empresas, é mais provável que se beneficiem do *ativismo*

judicial descrito na seção anterior, inclusive porque os bancos cobram taxas de juros muito altas em empréstimos no mercado de varejo. E quinto, *os pequenos empréstimos têm menor probabilidade de ser auto-executáveis*, porque geralmente são fornecidos usando "contratos" menos formais. O problema costuma ser mais complexo no caso de cheques especiais ou contas garantidas, devido ao fato de que os bancos tomam decisões não previstas no contrato — por exemplo, o cliente contrata um valor superior ao limite de crédito estabelecido no contrato inicial, um fato aceito pelo banco, que cobra tarifas e juros mais altos por esse crédito adicional. Todas essas características tornam essas dívidas pouco líquidas e incertas.

Por esses motivos, no mercado de varejo os bancos não contam com o sistema judiciário para exigir o reembolso. Em primeiro lugar, e principalmente, *os bancos confiam na lei dos grandes números e corrigem o spread dos empréstimos para cobrir a perda esperada em cada empréstimo*. Como os empréstimos de varejo têm maturidade curta e são muito numerosos, esse mecanismo é eficaz. Por motivos semelhantes, alguns bancos ampliam os saques a descoberto também para empréstimos a pequenas empresas, comprando os recebíveis da empresa com um desconto. É o caso, por exemplo, dos cheques pré-datados. A inexistência de medidas judiciais corretivas eficazes para os casos de inadimplência ou de falta de pagamento aumenta as perdas previstas que os bancos devem enfrentar nesses segmentos de mercado de massa de crédito, elevando, portanto, o *spread* cobrado. Isso contribui para a ocorrência de um racionamento de crédito mais rigoroso do que ocorreria em um mercado com um sistema judicial mas eficaz.

Segundo, *cada vez mais os credores estão se baseando em serviços de relatórios de crédito*, como o SCPC, a Serasa e outros para fornecer incentivos ao reembolso. Considerando que a garantia reputacional dos pequenos tomadores de empréstimos pode ser sua única garantia real, esses serviços podem ser uma fonte fundamental de pressão para os credores. Terceiro, em caso de inadimplência, *os credores transferem a cobrança para empresas especializadas*. Toda a cobrança de crédito de varejo é terceirizada, assim que a dívida vence.

6.1.4 Medidas do Governo em Andamento e Sugestões para Reforma Adicional

O governo tentou aprovar reformas jurídicas para aumentar a proteção ao credor nos mercados de varejo. Elas incluem, primeiro, a criação da CCB, um título executável para uso em operações no mercado de varejo, que permite que os bancos iniciem a cobrança judicial com uma ação de execução e, portanto, pulando a ação de admissibilidade. Inicialmente criada como uma medida provisória, foi formalmente enquadrada no sistema jurídico com a Emenda Constitucional 32,

de 11 de setembro de 2001. Sua criação foi parcialmente motivada por uma decisão do STJ, determinando que uma dívida por saque a descoberto ("cheque especial") não era executável com base nos extratos bancários mostrando o valor da retirada e os juros devidos. Isso foi considerado como carente de confiança e liquidez. Também foi percebido que o extrato bancário é um documento unilateral que, em muitos casos, continha outros encargos não relacionados à dívida percebidos como abusivos pelo Judiciário.

Em princípio, a CCB pode reduzir os custos (não precisa ser registrada em cartório), acelera a recuperação do crédito (é um título executável) e pode até ser vendida e comprada por terceiros. Na prática, porém, tem sido pouco usada, devido à insegurança dos bancos sobre como será considerada pelo Judiciário, mas isso pode ter sido anterior à Emenda Constitucional de 2001. Alguns dos bancos que a utilizaram não seguiram as normas estabelecidas para a CCB, adotando formas contratuais típicas de outros títulos de crédito, como as notas promissórias.

Segundo, a Justiça tentou elucidar as condições na quais os *bancos podem explorar as taxas de juros*, apesar da ainda vigente Lei de Usura de 1933. Mas essas normas não se aplicam às operações de varejo informais, porque elas requerem o uso de instrumentos regulamentados em lei, nos quais a capitalização dos juros está mencionada explicitamente no contrato. Para permitir um uso mais geral de taxas de juros compostas, o governo legislou, por meio da Medida Provisória 1.963, de agosto de 2000, que as instituições financeiras teriam autorização para cobrar taxas de juros compostas. A possível revogação dessa medida está sendo agora considerada pelo STF.

Terceiro, como muitas das questões que atrasam as decisões judiciais referem-se à discussão do montante dos juros acumulados no empréstimo, o Bacen sugeriu que as discussões do reembolso dos juros e do principal devem ser separadas. Se isso for implementado, permitirá ao credor solicitar ao tribunal que determine que o devedor reembolse o principal imediatamente, enquanto continua a discussão sobre o valor dos pagamentos de juros. Ao reduzir o benefício do adiamento de uma decisão, isso também tenderia a desestimular tomadores de empréstimos mal-intencionados, que utilizam o Judiciário apenas para adiar o pagamento da dívida. Contudo, embora o espírito da proposta seja positivo, alguns dos advogados de bancos entrevistados enfatizam que isso poderia aumentar os custos, porque exigiria dois processos em vez de um. Além disso, como os juízes tendem a agrupar ações relacionadas à mesma questão, é quase certo que fariam isso neste caso. Uma complicação potencial adicional é que os bens penhorados seriam os mesmos para

o principal e para os juros, e a separação exigiria duas ações de execução e geraria questões complicadas relacionadas à venda desses ativos.

Quarto, no financiamento habitacional, um dos segmentos de mercado mais afetados pela fragilidade da proteção ao credor no Brasil, o governo aprovou uma nova legislação em 1997, ampliando o uso da alienação fiduciária ao financiamento de imóveis. Esse instrumento, utilizado com êxito no financiamento de automóveis, mantém a propriedade do ativo financiado com o credor até que a dívida seja paga integralmente. Dessa forma, procura contornar a restrição imposta pelo Judiciário sobre a retomada de posse da residência do devedor quando esta é fornecida como garantia em empréstimos para financiamentos habitacionais. Na prática, porém, esse instrumento não conseguiu impulsionar os financiamentos imobiliários, especialmente por bancos privados, em grande parte devido a preocupações quanto à interpretação judicial. Como princípio constitucional, todos os brasileiros têm direito a moradia e isso pode bloquear a reintegração de posse da residência do devedor. Portanto, até que disputas envolvendo essa lei cheguem ao STF e uma jurisprudência seja estabelecida, o uso da alienação fiduciária será inferior ao desejado.

Por fim, o governo está trabalhando com o Congresso para aprovar uma nova lei de falências que é um aprimoramento acentuado da atual estrutura jurídica para a reorganização de empresas em dificuldades financeiras e para maior proteção aos credores e melhor recuperação de ativos nos procedimentos de falência. *Os principais esforços do Brasil para atualizar sua legislação de insolvência corporativa começaram em 1993 e foram finalmente aprovados pela Câmara dos Deputados em outubro de 2003.*[13] As alterações no CTN de 1966 foram votadas simultaneamente, o que reforçou os direitos dos credores ao remover as reivindicações anteriores das autoridades tributárias com relação aos procedimentos de falência. Essas mudanças são muito significativas e, uma vez aprovadas, alinharão a estrutura jurídica de falências no Brasil com a melhor prática internacional.[14]

Como mostra a discussão anterior, as questões são complexas e é difícil encontrar soluções. Apesar disso, também revela que há áreas potenciais para reformas que, ao fortalecerem os direitos dos credores, ampliariam os serviços de empréstimos e reduziriam os custos desses serviços. Essas sugestões são:

---

13. *Subemenda Aglutinativa Global às Emendas de Plenário ao Substitutivo adotado pela Comissão Especial ao Projeto de Lei 4.376-B/1993 (PL 205, de 1995, apensado).*

14. Projeto de Lei 72/03 (Emenda Aglutinadora Substitutiva Global ao Projeto de Lei Complementar 72/03), que emenda determinadas provisões da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 (o CTN).

a) Deve ser realizado um esforço em grande escala para trabalhar com os juízes e a sociedade em geral para mostrar que as decisões que beneficiam um tomador de empréstimo específico em um processo específico têm repercussões amplas, que prejudicam os tomadores de empréstimos como um todo, em um nível mais abrangente. Por ser um processo político, é necessário lidar com o ativismo judicial na arena política, desenvolvendo uma mentalidade favorável ao cumprimento estrito dos contratos de crédito.

b) A instrução do Judiciário é desejável adicionalmente com a finalidade de estabelecer um melhor entendimento de instrumentos financeiros específicos, como os instrumentos auto-executáveis e as Cédulas, para estabelecer mais uniformidade na jurisprudência.

c) Além disso, a auto-execução de instrumentos usados para pequenos tomadores de empréstimos no contexto moderno pode ser reforçada; por exemplo, os recursos de saque a descoberto oferecidos no caixa eletrônico ou as duplicatas das pequenas empresas. Para acompanhar as novas tecnologias, o reconhecimento legal dessas dívidas poderia ser explorado.

d) A área mais promissora da reforma a curto prazo é a *alteração dos códigos processuais para acelerar os julgamentos*, uma iniciativa que provavelmente seria apoiada pela magistratura. De forma geral, os juízes concordam que a lentidão do Judiciário poderia ser reduzida substancialmente com uma reforma dos códigos processuais para reduzir as possibilidades do adiamento de uma decisão ou de processos de apelação.

e) Para reduzir os custos e o prazo da execução judicial de dívidas, os tribunais especiais poderiam ser abertos para pequenos créditos. Esses tribunais julgam exclusivamente disputas de baixo valor, operam com procedimentos muito menos complicados, não requerem que as partes sejam representadas por um advogado e não é possível apelar de suas decisões. Para isso, seria necessário alterar a lei que criou os "juizados especiais", para permitir que os bancos e outras instituições financeiras atuassem como querelantes, ou uma nova lei seria necessária para criar tribunais de causas especiais capazes de julgar a cobrança de pequenas dívidas. Os novos tribunais propostos poderiam ser projetados para associar serviços favoráveis ao devedor, assim como a liquidação de pequenos empréstimos, para torná-los social e politicamente aceitáveis.

f) Por fim, as baixas contábeis por despesas com impostos atuais em relação aos lucros ou a pequenas reivindicações não cobradas poderiam ser avaliadas em um contexto mais amplo, porque podem estar enviando sinais perversos aos

tomadores de empréstimos e às instituições financeiras para reembolso de dívidas. A prática internacional no projeto de tratamento fiscal compatível que forneça mais incentivos para pequenas causas pode ser investigada.

6.2 GARANTIAS REAIS

Conforme foi discutido na seção anterior, os processos de recuperação de dívidas são complexos e há vantagens para os credores com garantias, que têm prioridade sobre outros credores no pagamento dos passivos do devedor.[15] O sistema legal brasileiro determina vários tipos de garantias reais, como penhores, hipotecas e "alienações fiduciárias".[16] Outras estruturas possíveis baseiam-se em vendas condicionais e arrendamento mercantil. Portanto, a eficiência, a confiabilidade e o custo do processo de registro de garantias reais têm impacto direto sobre o risco e o custo do credor e, em conseqüência, sobre a disponibilidade e o custo do crédito.

6.2.1 Instituições e Serviços Necessários para Garantir Créditos

As garantias reais com propriedades pessoais ou imóveis são regularizadas mediante registro em um *cartório de registro de imóveis* ou em um *cartório de registro de títulos e documentos*.[17] Os *cartórios de notas*, que incluem a preparação de títulos e a certificação de cópias, também podem ser necessários como parte do processo de regularização de uma garantia real. O Brasil tem mais de 21 mil cartórios de registro.[18] Uma lista ilustrativa de cartórios de registro em capitais estaduais e em duas grandes cidades no Estado de São Paulo é fornecida na Tabela 6.3.

Cartórios de notas

No Brasil, os *serviços cartorários* são prestados por indivíduos, nos termos de disposições legais federais, complementadas por leis e regulamentações estaduais sobre organização judicial aprovadas pelas *Corregedorias Gerais de Justiça* de cada estado.[19] Atualmente, a seleção de tabeliães públicos é realizada por exame de concurso de

15. Embora nos termos da lei de falências atual os direitos dos credores com garantias venham após os direitos dos empregados, os direitos relacionados a acidentes, os processos trabalhistas, os processos fiscais e as despesas da massa falida.

16. "Alienação fiduciária" ou "venda fiduciária" é a transferência do direito de propriedade de um determinado bem para um credor, a fim de garantir uma dívida. No Brasil, esse tipo de garantia também é aplicado atualmente a imóveis.

17. A regularização de garantias envolvendo navios, aeronaves e automóveis requer registros adicionais, respectivamente, no Tribunal Marítimo, no Registro Aeronáutico Brasileiro e no Departamento Estadual de Trânsito.

18. Estatísticas fornecidas pelo Ministério da Justiça.

19. O Artigo 236 da Constituição de 1988, a Lei 9.835, de 18 de novembro de 1994, e a Lei de Registros Públicos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, regem os serviços de cartórios de notas em nível federal. A Corregedoria Geral da Justiça é uma divisão do Judiciário que supervisiona e regula os serviços de cartório de notas.

TABELA 6.3
BRASIL: CARTÓRIOS DE REGISTRO EM CAPITAIS ESTADUAIS E EM DUAS GRANDES CIDADES NO ESTADO DE SÃO PAULO

Capital de estado/cidade	Cartórios de registro de imóveis	Cartórios de registro de títulos e documentos	Tabeliães
Capital de São Paulo	18	10	30
Campinas, São Paulo	3		8
Ribeirão Preto, São Paulo	2		5
Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul	3	1	6
Florianópolis, capital de Santa Catarina	2	1	4
Curitiba, capital do Paraná	9	4	12 (capital) 19 outras cidades (H)
Capital do Rio de Janeiro	11	6	24
Vitória, capital do Espírito Santo	3	1	6
Belo Horizonte, capital de Minas Gerais	7	2	10
Salvador, capital da Bahia	7	2	14
Aracaju, capital de Sergipe	4	1	11
Maceió, capital de Alagoas	3	2	6
Recife, capital de Pernambuco	4	2	8
João Pessoa, capital da Paraíba	2	2	10
Natal, capital do Rio Grande do Norte	3	1	7
Fortaleza, capital do Ceará	6	1	3
Teresina, capital do Piauí	3	1	6
São Luís, capital do Maranhão	2	1	4
Palmas, capital de Tocantins	1	1	4
Goiânia, capital de Goiás	4	2	10
Brasília, governo do Distrito Federal	9	7	19
Campo Grande, capital de Mato Grosso	5	1	10
Cuiabá, capital de Mato Grosso do Sul	4	1	11
Porto Velho, capital de Rondônia	2	1	6
Rio Branco, capital do Acre	2	1	2
Manaus, capital do Amazonas	4	1	6
Boa Vista, capital de Roraima	1	1	2
Belém, capital do Pará	2	2	10
Macapá, capital do Amapá	1	1	2

Fonte: Felsberg (2001).
Nota: Cartórios de acordo com a Lei 8.935/94.

serviço público, para indivíduos que também cumprem determinadas qualificações profissionais e atendem a padrões de integridade. As nomeações são específicas para um determinado município. A função cartorária está sujeita a supervisão e inspeção do Judiciário, embora cada estado determine a forma e o nível de supervisão. Cada estado tem uma associação à qual todos os cartórios de notas e cartórios de protesto estão afiliados, o Colégio Notarial, que é constituído como uma corporação privada e trabalha em colaboração com o governo para aperfeiçoar os serviços cartorários. A Associação dos Notários de cada estado está afiliada a um Conselho Federal, que por sua vez está afiliado à UINL, que tem sede em Buenos Aires e um escritório administrativo em Roma. Esse reconhecimento internacional dos tabeliães do Brasil facilita as transações comerciais com países estrangeiros.

A integridade e a supervisão atuais dos cartórios no Brasil representam um progresso enorme em comparação com o sistema que prevalecia há 15 anos. Antes da aprovação da Constituição Federal de 1988, o poder para fornecer serviços públicos cartorários e de registro era delegado pelo governador de cada estado, sem qualquer objetivo ou critério justo. Os cargos eram vitalícios e, em alguns casos, herdados, comprados ou vendidos. A concessão de um cartório ou nomeação de tabelião era uma franquia valiosa, da qual não se abria mão facilmente. A função cartorária havia evoluído como um cargo para beneficiar indivíduos com favorecimento político e sua reforma é relativamente recente. Infelizmente, *alguns cartórios de registro e de notas gerenciados por indivíduos aos quais esses poderes foram delegados antes dessas regras ainda funcionam atualmente e não podem ser removidos exceto em circunstâncias raras*.[20]

Garantias de propriedade pessoal — o cartório de títulos e documentos

O Cartório de Títulos e Documentos habilita o acesso público a contratos e acordos de registro que estabelecem garantias reais. Esses acordos incluem: *a*) *penhores* de bens móveis (equipamentos, máquinas, estoques, veículos etc.), instrumentos de crédito, títulos ou ações ao portador, semoventes e quaisquer outros registros não expressamente atribuídos a qualquer outro cartório. Para ser válido e executável no Brasil, o contrato de penhor por escrito deve ser registrado em um Cartório de Títulos e Documentos, pelo devedor e pelo credor. Também há disposições nos termos da lei para penhor de recebíveis, direitos e ações. Outras garantias reais que podem ser registradas são: *b*) *alienações fiduciárias* (nos termos dos Artigos 1.361-1.368 do Novo Código Civil), que garantem uma dívida usando propriedades

20. Aposentadoria ou renúncia voluntária; incapacidade física ou mental; falecimento; ou perda de comissão por motivos especificados por lei.

pessoais como garantias. Outras formas de garantir transações consistem de estruturar acordos como *vendas condicionais*[21] ou *transações de arrendamento*.[22] As propriedades pessoais podem ser usadas para garantir diferentes tipos de dívidas. Geralmente, os bancos exigem que a maioria das empresas forneça garantias para seus empréstimos e mesmo empresas não-financeiras requerem que seus clientes apresentem garantias para transações.

Caso seja necessária uma consulta sobre um título ou ativo empenhado, a parte contata o cartório de registros e documentos do local onde residem o devedor caucionante e o credor caucionado. Se houver mais de um cartório no local, existe uma central de distribuição para cartórios de registros e documentos, pelo menos em cidades maiores. *Contudo, mesmo esses cartórios são específicos para uma determinada região ou área; por exemplo, uma grande região metropolitana*. Se o escritório da empresa mudar de endereço, uma consulta será necessária em todas as comarcas onde a empresa teve escritório.

Garantias com imóveis — cartórios de registro de imóveis

As garantias reais com imóveis no Brasil que são registradas no cartório de registro de imóveis são: *a*) *hipotecas*;[23] *b*) *alienações fiduciárias*;[24] e *c*) *penhores*[25] de bens imóveis. Devem ser registradas no cartório de registro de imóveis onde a propriedade ou o imóvel está registrado, porque comarcas maiores possuem mais de um cartório de registro de imóveis e, *ao contrário dos cartórios de registro de títulos e documentos, não há um cartório de registro de imóveis central*.

Cada cartório de registro de imóveis tem vários livros, que registram diferentes tipos de garantias reais. Por exemplo, acordos que não estão diretamente relacionados ao imóvel registrado, como instrumentos de crédito rurais e industriais, penhores de máquinas e instrumentos utilizados para finalidades industriais (penhor industrial) e acordos de penhor rural, são registrados no Livro III do cartório de registro de imóveis. As garantias hipotecárias são registradas no Livro II de cada cartório de registro de imóveis. *Se houver mais de uma garantia hipotecária em uma transação, em locais diferentes, é necessário arquivar o registro em cada uma das comarcas. Isso poderia afetar significativamente a extensão em que as hipotecas*

21. Regidas pelos Artigos 125 e 521-528 do Novo Código Civil.

22. Regidas pelas Leis 6.099/74 e 8.880/94, e pela Resolução do CMN 2.309/96.

23. As hipotecas são regidas pelos Artigos 1.473-1.488 do Novo Código Civil e o registro integral está sujeito aos requisitos da Lei 6.015/73.

24. A alienação fiduciária para bens e mercadorias é regida pelos Artigos 1.361-1.368 do Novo Código Civil, e a alienação fiduciária para imóveis é regida pela Lei 9.514/97.

25. Regidas pelos Artigos 1.438-1.450 do Novo Código Civil.

podem ser "combinadas", por exemplo, em um processo de securitização. Nesse caso, cada hipoteca e instrumento de crédito serão arquivados no Livro III em cada cartório que registrou os documentos criadores das respectivas hipotecas. Portanto, quando um penhor e uma hipoteca são estabelecidos simultaneamente, podem ser arquivados em vários registros diferentes.

6.2.2 Custo de Escrituras e Registros Públicos

Os custos e as taxas associados a registros públicos, denominados *custas e emolumentos*, são dispostos em estatutos estaduais com listas de preços, procedimentos de cobrança e regras separadas para cada tipo de cartório. *Com freqüência, as taxas de registro são consideradas altas. Porém, considerando que são uma boa fonte de receita, as propostas para alterar as leis estaduais e reduzi-las não encontram apoio no Congresso brasileiro nem em assembléias legislativas estaduais*.

Taxas de tabeliães

Os custos de elaborar documentos e atos cartorários relacionados dependem da taxa de transação e do valor subjacente dos ativos envolvidos. Embora as taxas aumentem de acordo com os valores da transação, as taxas *incrementais* cobradas se reduzem conforme o valor da transação aumenta. A implicação é que essas taxas são regressivas em termos de incidência econômica. Portanto, indivíduos na extremidade inferior da escala de renda, com valores de transação menores ou pequenas empresas, pagariam mais proporcionalmente pelas transações cartorárias do que pessoas ou empresas envolvidas em transações com valor maior. Conforme mostra a Tabela 6.4, as taxas cartorárias como percentagem do valor da transação declinam de 14% do valor de uma hipoteca de R$ 1 mil para cerca de 1,7% de uma hipoteca de R$ 50 mil, e apenas 0,2% para hipotecas superiores a R$ 3 milhões.

Tarifas em cartórios de registro de imóveis

As tarifas associadas a cartórios de registro de imóveis funcionam de forma semelhante, com uma estrutura em níveis fundamentada no valor econômico da transação legal que está sendo registrada, no valor de mercado justo da propriedade estabelecido pela prefeitura (para propriedades urbanas) ou por um órgão federal (para propriedades rurais). As tarifas são limitadas na extremidade superior e somente grandes operações podem se beneficiar disso. *Portanto, novamente os custos são proporcionalmente mais altos para as transações menores e mais simples* (Gráfico 6.2).

TABELA 6.4
ESTADO DE SÃO PAULO: TAXAS CARTORÁRIAS PARA ELABORAÇÃO DE ESCRITURA PÚBLICA DE HIPOTECA

Valor médio da hipoteca (R$ 000)	Tarifas devidas (R$)							Custos/valor médio da hipoteca (%)
	Taxas cartorárias	Governos federais	Ipesp	Registros civis	Justiça	Caridade[a]	Custo total	
0,2	64	18	13	3	3	1	102	44,97
1	95	27	20	5	5	1	153	14,05
4	212	60	45	11	11	2	341	7,92
29	403	115	85	21	21	4	649	2,26
52	541	154	114	29	29	5	872	1,69
107	871	247	183	46	46	9	1.402	1,31
287	1.073	305	226	56	56	11	1.728	0,60
402	1.190	338	251	63	63	12	1.916	0,48
935	1.826	519	384	96	96	18	2.940	0,31
3.214	4.018	1.142	846	211	211	40	6.468	0,20
4.967	5.661	1.609	1.192	298	298	57	9.115	0,18
7.597	8.400	2.388	1.769	442	442	84	13.525	0,18
9.934	10.592	3.010	2.230	557	557	106	17.053	0,17

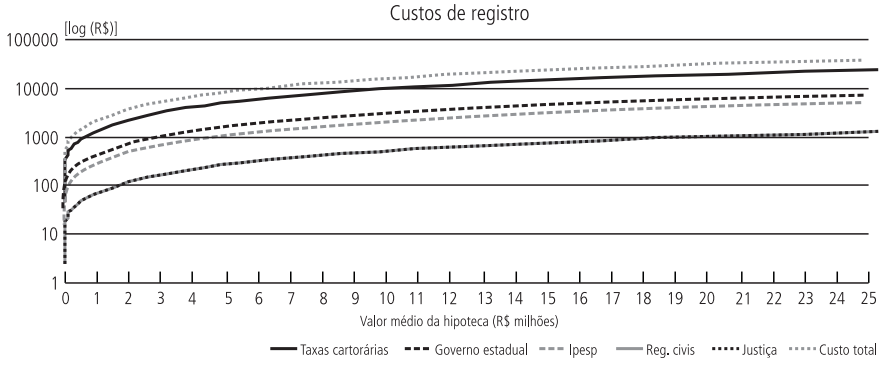
Fonte: Anoreg-SP.

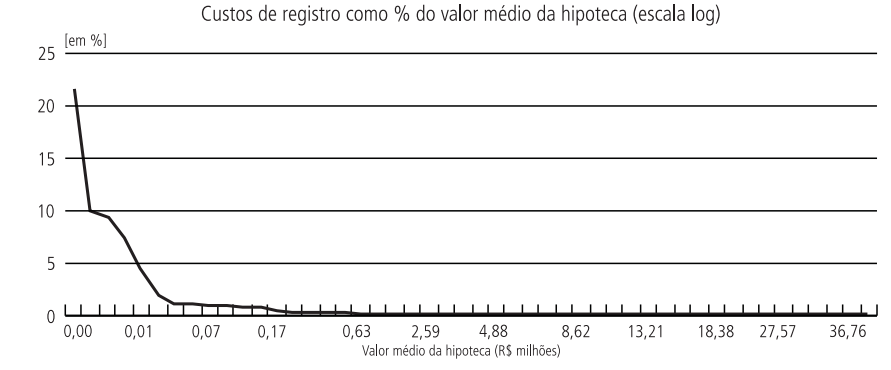
[a] Hospital Santa Casa.

Taxas em cartórios de registro de títulos e documentos

Não surpreende que as taxas em cartórios de registro de títulos e documentos sejam estruturadas de forma semelhante (Tabela 6.5). Embora as taxas aumentem em termos absolutos junto com o valor do contrato a ser registrado, elas declinam em termos proporcionais à medida que o valor do contrato aumenta. As taxas também estão dissociadas dos custos, porque os custos de registro independem do número de páginas do documento a ser registrado. Nos casos em que os documentos precisam ser transcritos à mão e podem chegar a centenas de páginas, parece haver um caso aparentemente sólido para levar isso em consideração.

GRÁFICO 6.2
ESTADO DE SÃO PAULO: CUSTOS DE REGISTRO DE HIPOTECAS





Fonte: Anoreg-SP (dados de São Paulo).

Valor médio da hipoteca (R$ 000)	Tarifas devidas (R$)						Custos/valor médio da hipoteca (%)
	Taxas cartorárias	Governo estadual	Ipesp	Registros civis	Justiça	Custo total	
0,3	47	13	10	2	2	75	21,68
1	75	21	16	4	4	120	9,94
9	242	69	51	13	13	388	4,50
46	345	98	73	18	18	552	1,20
98	521	148	110	27	27	833	0,85
172	596	169	125	31	31	953	0,55
287	698	198	147	37	37	1.117	0,39
402	803	228	169	42	42	1.286	0,32
517	909	258	191	48	48	1.454	0,28
2.011	2.273	646	479	120	120	3.637	0,18
9.766	9.641	2.740	2.030	507	507	15.425	0,16
20.680	20.009	5.687	4.213	1.053	1.053	32.015	0,15
39.062	37.473	10.650	7.889	1.972	1.972	59.956	0,15

Fonte: Anoreg-SP (dados de São Paulo).

TABELA 6.5
ESTADO DE SÃO PAULO: CUSTOS DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS

Valor médio da hipoteca (R$ 000)	Tarifas devidas (R$)						Custos/valor médio da hipoteca (%)
	Taxas cartorárias	Governo estadual	Ipesp	Registros civis	Justiça	Custo total	
0,3	22	6	5	1	1	34	10,01
1	32	9	7	2	2	52	4,29
4	70	20	15	4	4	112	2,60
9	108	31	23	6	6	172	2,67
46	266	76	56	14	14	425	0,93
93	395	112	83	21	21	632	0,68
350	396	113	83	21	21	634	0,18
1.023	588	167	124	31	31	941	0,09
4.383	977	278	206	51	51	1.563	0,04
10.227	1.754	499	369	92	92	2.807	0,03
20.453	2.976	846	626	157	157	4.761	0,02
29.219	3.753	1,067	790	198	198	6.005	0,02

Fonte: Anoreg-SP.

6.2.3 Processos de Consulta em Cartórios

Os sistemas de consulta atuais no Brasil para garantias de crédito, depois de registradas, não são simples. É necessária uma *visita pessoal* ao cartório relevante pela parte interessada ou um representante. Com freqüência, os resultados da consulta são fornecidos oralmente pelo tabelião ou por um escrevente, embora um certificado por escrito possa ser solicitado. Uma consulta *requer aproximadamente cinco dias úteis* na região de São Paulo.

Não há relacionamento específico entre os diferentes sistemas de cartórios no Brasil, exceto para grandes comarcas, onde existe uma central de distribuição para cartórios de registro de títulos e documentos. A cidade de São Paulo tem uma central de distribuição. Também tem uma associação de cartórios de imóveis, denominada Arisp, mas isso é incomum. *Considerando a falta de vínculos entre os diferentes tipos de cartórios, e até entre cartórios do mesmo tipo em diferentes locais, é difícil realizar uma consulta sobre uma garantia real sem algum conhecimento prévio do tipo de*

crédito garantido, e da localização do ativo, do devedor caucionante e do credor caucionado, conforme aplicável dependendo do tipo de ativo.

Por exemplo, para descobrir se um imóvel determinado está *hipotecado*, a consulta precisaria ser efetuada no cartório de registro de imóveis naquela área geográfica específica. Ao realizar consultas relacionadas a contratos de *penhor* que envolvam *bens móveis de uma empresa*, a consulta deve ser encaminhada ao cartório de registro de títulos e documentos da área onde a empresa está sediada ou, se houver mais de um cartório, para a central de distribuição de registros da região. Portanto, localizar várias garantias reais nos ativos de uma grande empresa pode ser uma tarefa difícil. *Em teoria, um sistema nacional para todos os tipos relacionados de registros seria necessário para facilitar isso*.

Uma alternativa parcial, que poderia ser autorizada pela Corregedoria Geral de Justiça de cada estado, é consolidar solicitações de consulta e certificados em um cartório por cidade, onde todos os arquivos da cidade poderiam ser acessados. O escritório da Arisp para os 18 cartórios de registro de imóveis na capital do Estado de São Paulo fornece um exemplo assim. Um segundo exemplo de melhor gerenciamento de informações é fornecido pelo sistema-piloto da CEF.

Novos sistemas de consulta — Arisp e CEF

Em 1998, a Arisp lançou um serviço de certificação para integrar os 18 cartórios de registros de imóveis da capital. Antes de 1998, para saber, por exemplo, se alguém possuía imóveis na cidade, seria necessário visitar cada cartório. Seria praticamente impossível verificar a situação em todo o estado, ou em todos os 26 estados brasileiros, ou mais de 5 mil municípios. Desde 1998, a Arisp iniciou dois novos processos para solicitações de consulta e certificação. De acordo com o primeiro sistema, aprovado pela Corregedoria Geral da Justiça, uma pessoa pode solicitar um certificado de qualquer registro de imóveis participante *em qualquer cartório da cidade*. Os certificados podem ser coletados no cartório onde a solicitação foi realizada ou em qualquer outro cartório participante. A segunda alternativa é solicitar um certificado diretamente à Arisp.

Uma segunda inovação está sendo lançada pela CEF, banco de poupança federal, responsável por quase 70% dos financiamentos imobiliários no Brasil, associado à Anoreg-Brasil. Essas entidades celebraram um acordo em 9 de junho de 2002 para reduzir os custos e acelerar o processo de financiamento imobiliário, além de facilitar as transações de securitização. Nos termos desse acordo, as pessoas poderiam obter certificados eletronicamente, no *site* da CEF denominado "Internet Caixa". Inicialmente, os documentos disponíveis incluirão certidões de

propriedade e gravames, além de certificados emitidos por cartórios de imóveis na cidade de São Paulo. Os documentos serão emitidos em duas versões: uma versão eletrônica autenticada e outra versão impressa, enviada pelo correio para o solicitante.[26] O projeto-piloto será executado nos cartórios de registro de São Paulo.

Conforme será discutido adicionalmente a seguir, os requisitos de documentação para qualquer transação de financiamento habitacional são complexos e requerem uma série de documentos, geralmente emitidos por diversos cartórios, como certificados relacionados a execução fiscal e processos civis (Certidão dos Distribuidores Cíveis), certificados emitidos pelos cartórios de protesto de títulos negociáveis (Certidão dos Cartórios de Protestos) e certificados atualizados relacionados ao histórico completo de um determinado imóvel (Certidão Atualizada de Inteiro Teor da Matrícula do Imóvel). A implementação do acordo entre a CEF e a Anoreg eliminará a necessidade de visitar todos os cartórios individuais envolvidos, porque todas as informações necessárias serão disponibilizadas pela CEF na internet.

A autenticação eletrônica de documentos também permitirá *transações de securitização* e impulsionará a criação de um mercado secundário para títulos imobiliários, no qual um investidor pode comprar um "pacote" de contratos padronizados de uma instituição. Sem registros eletrônicos, os requisitos de documentação relevantes para cada contrato individual seriam quase impossíveis em qualquer escala. A securitização é importante para o aumento dos investimentos a longo prazo no mercado imobiliário.

6.2.4 Outros Obstáculos Enfrentados no Processo de Registro

Requisitos de documentação

Quando há necessidade de comprar ou gravar um imóvel, *vários documentos* podem ser solicitados para garantir a segurança da transação. Não é suficiente verificar o *status* do imóvel no cartório, de acordo com os registros. Também é necessário verificar se há gravames sobre o imóvel. O credor ou o comprador também devem verificar os documentos pessoais do devedor ou do vendedor, e outros documentos relacionados a um imóvel. Os requisitos burocráticos de documentação para realizar uma transação de crédito com garantias são abrangentes.

26. A versão eletrônica estaria de acordo com as regras da ICP/Brasil.

REQUISITOS DE DOCUMENTAÇÃO PARA GARANTIAS DE CRÉDITO COM IMÓVEIS

Elas incluem: *primeiro, documentos relacionados ao imóvel*, incluindo *a*) uma certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis, listando os indivíduos que possuíram a escritura do imóvel durante os últimos 20 anos e confirmando a inexistência de gravames; *b*) Certidão Negativa de IPTU, emitida pela prefeitura; *c*) uma declaração emitida pelo condomínio em relação ao pagamento das taxas condominiais; e *d*) uma avaliação de valor da propriedade, necessária em caso de garantia para hipoteca e *inter alia* na reivindicação de qualificação para financiamento pelo SFH, usado em habitações populares.

Em seguida, há *requisitos de documentação do proprietário, seu cônjuge e ex-proprietários* para períodos que podem chegar até os últimos 20 anos, incluindo *a*) declaração da justiça estadual relativa a ações judiciais, incluindo reorganização e falência, interdição e guarda; *b*) registros de tribunais referentes a títulos negociáveis protestados; *c*) declaração da justiça federal relacionada a ações judiciais; *d*) declaração da Receita Estadual relacionada a obrigações fiscais; *e*) declaração da Receita Municipal relacionada a obrigações fiscais locais; *f*) certidão negativa relacionada a ações trabalhistas; e *g*) uma lista de dívidas federais em aberto.

Há *documentos adicionais exigidos se o vendedor ou os ex-proprietários forem uma entidade legal, incluindo*: *a*) certidões da justiça estadual relativas a ações judiciais, incluindo reorganização e falência; *b*) registros de tribunais referentes a títulos negociáveis protestados; *c*) declaração da justiça federal relacionada a ações judiciais; *d*) declaração da Receita Estadual relacionada a obrigações fiscais; *e*) declaração da Receita Municipal relacionada a obrigações fiscais locais; *f*) certidão negativa relacionada a ações trabalhistas; *g*) uma lista de dívidas federais em aberto; *h*) certidão negativa emitida pela previdência social relacionada a impostos previdenciários; e *i*) certidão negativa emitida pela Receita Federal e relacionada a impostos federais — CND da Receita Federal.

Tempo necessário para o registro — limitações de equipamentos para cartórios menores

Embora os cartórios de registro de títulos e documentos que possuem equipamentos de microfilmagem possam registrar os contratos apresentados em um dia (como ocorre na maioria das metrópoles), *registrar um contrato de penhor sobre bens móveis em um cartório pequeno e sem um sistema de microfilmagem é demorado e oneroso*. O contrato deve ser transcrito manualmente, o que pode levar muito tempo.[27] Novamente, isso tem um impacto adverso sobre as transações de pequeno

27. Dois meses em média, na experiência de um escritório de advocacia, considerando que cada contrato de garantia contém, em média, 300 páginas e o oficial de registros precisa transcrever todo o contrato manualmente, o que causa muito desconforto.

valor e a possibilidade de uso de garantias para indivíduos e microempresários. *Não há disposições na lei de registros públicos sobre prazos que os cartórios de títulos e documentos precisem cumprir para efetuar os registros*. As pequenas cidades não têm motivação nem meios para abandonar o sistema de registro manual.

6.2.5 Sugestões para Simplificar a Criação de Direitos de Garantias

Como as subseções anteriores demonstram, o processo para garantir direitos de credores, na prática, nem sempre é fácil e isso impede o desenvolvimento de transações com garantias. Algumas medidas também emergiram nessa discussão e, se adotadas, poderiam levar a uma melhoria no processo. Elas incluem:

a) Acelerar a adoção de sistemas de *arquivamento eletrônico*, recuperação e indexação em todos os cartórios de registro do país.

b) Estabelecer *redes para interconexão dos cartórios*, inicialmente, se necessário, como um piloto entre cidades, regiões ou estados e, por fim, entre regiões e entre os vários tipos de cartórios necessários para as diferentes garantias reais (por exemplo, penhores e hipotecas, atualmente em cartórios diferentes).

c) Adotar prazos *para o processamento de títulos e documentos*, o que reduzirá o tempo necessário para esses processos e pode estimular a adoção de tecnologias modernas. Investigar o prazo de cinco dias e os custos necessários para realizar uma pesquisa e uma certificação, que poderiam ser reduzidos com uma pesquisa auto-orientada pela internet.

d) Examinar quaisquer *modificações na estrutura legal*, em nível federal ou estadual, que podem ser necessárias para acompanhar esse processo de conexão dos cartórios em rede.

e) Investigar as *estruturas tarifárias* dos cartórios e tabeliães, que atualmente têm incidência regressiva, com custos desproporcionalmente altos para transações menores. Remover o limite na extremidade superior da escala e, se necessário, usar a receita para reduzir os custos de transações para as transações de pequena escala.

f) Examinar os *requisitos de documentação* para transações garantidas com imóveis, a fim de avaliar o escopo para simplificação ou consolidação.

g) Por fim, examinar por meio das agências de fiscalização judicial a *extensão em que os serviços cartorários e de registros ainda operam em base de franquia* e avaliar a extensão em que isso provavelmente continuará sendo um problema de longo prazo. Investigar medidas que poderiam ser adotadas na estrutura legal atual para reestruturar seu impacto a curto prazo.

6.3 INFORMAÇÕES E RELATÓRIOS DE CRÉDITO

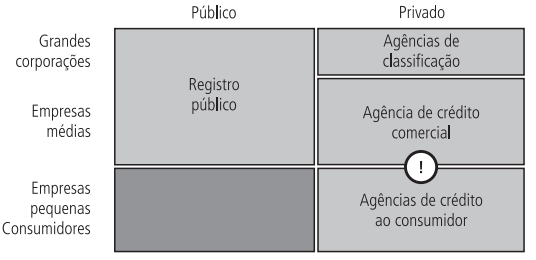
As *agências de informação de crédito* são especialmente importantes em países como o Brasil, onde a recuperação de dívidas é difícil. Ao melhorar a capacidade do credor para avaliar o risco do crédito, os registros de crédito reduzem o tempo e os custos associados ao processamento de empréstimos e fortalecem a qualidade do crédito. Em mercados de crédito competitivos, isso significa maior acesso a crédito em condições mais competitivas. Os registros de crédito fornecem acesso rápido a informações padronizadas sobre o comportamento passado de tomadores de empréstimos potenciais e são reconhecidos por fornecerem uma das melhores estimativas sobre seu comportamento futuro. Essa "garantia de reputação" fornece aos tomadores de empréstimos um incentivo para cumprir seus compromissos da mesma forma como uma garantia física. O setor de relatórios de crédito está crescendo rápido no mundo inteiro, tanto devido à melhoria das condições de financiamento em muitos países em desenvolvimento, como aos avanços tecnológicos em computação e em *software*, que permitem coletar e analisar grandes quantidades de dados com custo baixo e rapidez. Sete dos 15 países membros da União Européia possuem registros de crédito públicos, e também a maioria das nações na América Latina [ver Miller (2003)].[28] Juntamente com ferramentas de decisão de financiamento como a *classificação de risco de crédito*, permitem o aumento do acesso a crédito para os segmentos anteriormente pouco atendidos da população.

Os consumidores de baixa renda e as micro e pequenas empresas, que operam principalmente em base de fluxo de caixa e não dispõem de garantias físicas, podem se beneficiar, e, particular com os relatórios de crédito. Contudo, é importante garantir que os relatórios sobre empresas especialmente pequenas não recaiam nos hiatos das agências de classificação de crédito para consumidores e comerciais. Uma infra-estrutura viável de informações de crédito de um país geralmente consistiria de registros de crédito públicos e privados, que abranjam diferentes tipos e portes de tomadores de empréstimos, desde os consumidores até as grandes corporações (ver Gráfico 6.3). Embora os registros públicos atendam a funções de supervisão e requeiram que os credores reportem empréstimos superiores a um valor mínimo, os registros privados permitem que os credores e os investidores tomem melhores decisões de crédito. Como o histórico de crédito de consumidor do proprietário de uma empresa pequena é uma das informações mais previsíveis ao tomar uma decisão de crédito para pequenas empresas, é importante vincular e integrar os relatórios sobre pequenas empresas e os relatórios sobre consumidores.

---

28. A pesquisa com registros de crédito no mundo inteiro realizada neste estudo mostra que metade das empresas de relatórios de crédito privadas que participaram da pesquisa foi criada depois de 1989. Margaret Miller e Nataliya Mylenko forneceram as principais contribuições a esta seção.

GRÁFICO 6.3
UTILIZAÇÃO DOS REGISTROS DE CRÉDITO POR DIFERENTES ENTIDADES



Nota: O ponto de exclamação = usado mais extensamente.

Mesmo nos Estados Unidos, foi necessário algum tempo para encerrar o hiato dos relatórios sobre pequenas empresas, e bons exemplos de sistemas integrados são a Itália e a Austrália, entre outros.

Conforme mostrado nas subseções anteriores, em relação à maioria dos mercados emergentes, o Brasil tem um ambiente de relatórios de crédito bastante desenvolvido. Contudo, o mercado permanece fragmentado e somente uma quantidade muito limitada de dados de crédito positivos está disponível nos relatórios de crédito. Considerando o tamanho do mercado e a sofisticação de seu setor financeiro, o Brasil se beneficiaria muito com aperfeiçoamentos adicionais em sua infra-estrutura de informações de crédito. As prioridades nesse setor incluem reformas na estrutura legal e regulatória, para facilitar os relatórios com informações de crédito positivas, e etapas para aumentar a concorrência e superar a fragmentação no setor de relatórios privados para tomada de decisões de alocação de crédito.

6.3.1 Fontes de Informações de Crédito no Brasil

O Brasil possui várias fontes estabelecidas de informações de crédito, incluindo duas agências de classificação de risco privadas concorrentes, a Serasa e a Equifax do Brasil (ex-SCI), registros focados em créditos de varejo administrados por associações comerciais estaduais e locais (das quais o registro de São Paulo é o maior), um registro de crédito mantido pelo Bacen, conhecido como central de risco, e também um banco de dados de transações financeiras iminentes do setor público, como tarifas e impostos, o Cadin (Tabela 6.6).

A Serasa é a maior empresa privada de relatórios de crédito no mundo em desenvolvimento, com receita anual superior a US$ 100 milhões. Fornece informações para mais de 300 mil clientes diretos e indiretos e processa mais de 2,5

TABELA 6.6
BRASIL: PRINCIPAIS FORNECEDORES DE INFORMAÇÕES DE CRÉDITO — 2002

Nome	Serasa	Associação Comercial da Cidade de São Paulo	Equifax do Brasil	Central de risco
Data da fundação	1968	1956	SCI — 1974, a Equifax adquiriu 80% em 1998	1997
Número de empregados	1.600	800	n.d.	6
Número de clientes	44.000	100.000 (estimativa)	25.000	450
Vendas (US$ milhões)	112	25		
Número de indivíduos no banco de dados[a] (milhões)	65	10,7	23	4,6
Número de empresas no banco de dados (milhões)	4,2	8,8	4	0,7
Principais produtos	Serasa — indivíduos Relato — empresas Achei-Recheque — banco de dados de cheques inválidos Cheque *Scoring* *Credit Bureau Scoring*	UseCheque — banco de dados de cheques inválidos SCPC — banco de dados de consumidores inadimplentes	Equifax empresarial — comportamento empresarial Equifax pessoal — relatórios de crédito sobre indivíduos Score empresarial Cheque Pessoal (empresarial) — relatório de cheques irregulares sobre indivíduos (empresas)	Lista de cheques inválidos Informações sobre empréstimos em aberto no sistema financeiro
Fontes de informação	Bancos (200) Empresas — algumas Fontes públicas	Bancos (64) Empresas Fontes públicas	Bancos — muito poucos bancos (442) Empresas Fontes públicas	

Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial.
[a] Geralmente, há mais de uma entrada para cada indivíduo ou empresa, por exemplo, várias linhas de crédito.
n.d. = não-disponível.

milhões de consultas ao dia. Os dados disponibilizados pela Serasa incluem informações sobre cerca de 8,6 milhões de empresas legalmente estabelecidas no Brasil, das quais 4,2 milhões estão ativas, e 65 milhões de consumidores individuais. Constituída em 1968 por bancos brasileiros para permitir o compartilhamento de informações, seu foco principal são informações negativas sobre os tomadores de empréstimos. Os bancos públicos, como o BB e a CEF, também compartilham informações com a Serasa.

Em segundo lugar em importância como principal fornecedor de informações de crédito está a Associação Comercial da Cidade de São Paulo. Seu registro de crédito, conhecido como SCPC, contém aproximadamente 40 milhões de registros sobre cerca de 10 milhões de indivíduos e fornece informações a cerca de 100 mil clientes. Até recentemente, os dados nesses registros eram quase exclusivamente de comerciantes de varejo em relação a créditos de lojas. Porém, isso está mudando, e agora os bancos compõem uma participação significativa das informações do SCPC. Bancos de dados semelhantes são gerenciados pelas Câmaras de Comércio em centenas de outras cidades no Estado de São Paulo, e também em cidades em outros estados brasileiros. Uma iniciativa recente foi a criação de uma rede de computadores para vincular esses registros em todos os estados e no país. Como empreendimento sem fins lucrativos, o SCPC possui financiamento mais restrito para investimentos em tecnologias e infra-estrutura, assim como uma política de preços menos agressiva. O custo de uma consulta é afetado por descontos por volume e varia entre R$ 0,46 e R$ 0,70.

Em terceiro lugar em popularidade geral e em segundo lugar entre as empresas de relatórios de crédito privadas no Brasil está a Equifax do Brasil. A propriedade majoritária dessa empresa pertence à Equifax, agência de relatórios de crédito norte-americana que comprou 80% de participação na empresa, anteriormente conhecida como SCI, em 1998. Desde então, a Equifax tem investido pesado em tecnologia, em desenvolvimento de novos produtos e em uma nova sede no distrito financeiro de São Paulo. O banco de dados da Equifax do Brasil contém registros sobre 13 milhões de empresas (dos quais cerca de 4 milhões estão ativos), que consistem principalmente de dados de cabeçalho (informações não-financeiras, como nome, endereço etc.) e 23 milhões de consumidores. A empresa possui uma base de aproximadamente 25 mil clientes e se concentra no fornecimento de relatórios a empresas. O foco tradicional da SCI era o crédito comercial, onde mantém uma posição dominante nesse segmento de mercado. A empresa também está interessada em desafiar o domínio da Serasa em relatórios de *crédito ao consumidor*, mas esta é uma tarefa difícil. Os novos clientes questionam se vale a pena fornecer dados à Equifax, que tem um banco de dados menor do que o da Serasa, e que pode não lhes fornecer informações adicionais úteis. A Equifax do Brasil está se concentrando em serviços com valor agregado e trabalha intensamente no desenvolvimento de ferramentas de análise de decisões, como classificação de crédito. Tem um relacionamento exclusivo com a Fair Isaac, a maior empresa de classificação de crédito do mundo, para desenvolver esses produtos. A Fair Isaac trabalhava com a Serasa até meados de 2001, quando esse relacionamento foi encerrado e começou a parceria com a Equifax.

BRASIL: PRINCIPAIS PRODUTOS DE RELATÓRIOS DE CRÉDITO POR EMPRESA

O objetivo dos relatórios da *Serasa* é fornecer soluções de informação abrangentes para grupos de clientes específicos, integrando dados de várias fontes. Os principais produtos da Serasa incluem:

● *Credit Bureau* Serasa — banco de dados de crédito sobre indivíduos, com dados sobre compromissos de mercado, hábitos de pagamento, informações negativas sobre cada CPF, incluindo notas protestadas, processos jurídicos, questões financeiras pendentes e outras informações. Relato — banco de dados de comportamento empresarial, para todos os relacionamentos comerciais, com atualização garantida.

● Achei-Recheque — cheques com insuficiência de fundos e cheques que foram reportados como suspensos, roubados, perdidos e cancelados. Cheques protestados e oposição ao pagamento.

● Modelos de classificação de risco de crédito de pessoas físicas — estimativa da probabilidade de inadimplência do solicitador do crédito em um período de 12 meses.

● Modelos de classificação do risco de cheques — indicam a probabilidade de que cheques pré-datados sejam devolvidos, com base nos dados do arquivo de referência do emissor.

A *Associação Comercial da Cidade de São Paulo* é o segundo principal fornecedor de informações de crédito. Seus dois principais produtos são:

● UseCheque — informações sobre cheques com insuficiência de fundos para consumidores e empresas. Para fazer uma consulta, o cliente pode informar o número de telefone do indivíduo ou da empresa, o CPF ou CNPJ, o nome do banco que emitiu o cheque, o número da conta e/ou o número do cheque.

● SCPC — banco de dados de empréstimos ao consumidor, fundamentado principalmente em relatórios de varejistas. Consultas por nome e data de nascimento ou CPF/CNPJ são possíveis e geram dados sobre dívidas não-reembolsadas, incluindo, para empresas, número do contrato, data do pagamento perdido e valor não-pago.

A *Equifax do Brasil* concentra-se especialmente em crédito comercial e empresarial. Seus produtos incluem:

● Equifax empresarial — um relatório abrangente sobre empresas que operam no Brasil, incluindo informações de identificação, relatórios judiciais e registros de comportamento de pagamentos.

● Score empresarial — modelo estatístico que avalia o nível de risco de crédito para uma determinada empresa.

● Equifax pessoal — relatórios de crédito abrangentes sobre indivíduos.

● Cheque pessoal (empresarial) — relatório de cheques irregulares sobre indivíduos (empresas).

A Central de Risco, administrada pelo Bacen, iniciou suas operações em 1998 e tem tido expansão estável, reduzindo progressivamente o limite do tamanho do empréstimo registrado.[29] O tamanho de empréstimo mínimo inicial de R$ 50 mil foi reduzido para R$ 5 mil. Esse registro de crédito público coleta dados sobre inadimplências e atrasos, e informações sobre o tamanho dos saldos em aberto por tomador e a classificação de risco, refletindo sua finalidade primária, a supervisão bancária. *Diferentes linhas de crédito são agrupadas na mesma linha de informação, se as operações pertencem ao mesmo tomador e têm uma classificação de risco comum*. Devido às restrições de sigilo bancário, os dados são agregados antes de serem distribuídos, de forma que os bancos que solicitam dados obtenham a dívida total de um tomador de empréstimos no sistema, desdobrada apenas de acordo com as classificações de risco das dívidas.

Essa visão geral consolidada da posição de um cliente no sistema é uma contribuição fundamental do registro público. *A autorização formal do tomador é necessária para que um banco obtenha um relatório da Central de Risco. As informações estão disponíveis apenas para instituições supervisionadas pelo Bacen e as empresas de relatórios de crédito não têm acesso a esse banco de dados*. A Central de Risco está em uma situação crítica, à medida que planeja expandir as informações solicitadas sobre bancos, especialmente para empresas. Os dados poderiam incluir informações sobre proprietários de empresas, setor de atividades, tipo de organização e dados financeiros. As tarifas para acesso aos dados são mínimas e são debitadas das contas de reserva dos bancos no Bacen. Este também mantém uma lista de cheques inválidos, *Cadastro de Cheques sem Fundos*, que pode ser acessada por instituições financeiras e agências de classificação de risco.

Por fim, o Cadin é o banco de dados do setor público que registra dívidas com quaisquer órgãos públicos, incluindo dívidas tributárias, impostos previdenciários/trabalhistas devidos por empregadores, pagamentos em atraso ou inadimplências com empresas de serviços de utilidade pública estatais, e transações similares. O Cadin localiza-se em Brasília e não é amigável para os consumidores — depois que um nome aparece no Cadin, é difícil removê-lo, mesmo que a dívida seja paga. Os dados do Cadin não são considerados de boa qualidade.

Recentemente, a concorrência aumentou no mercado de informações de crédito do Brasil, e isso é um desenvolvimento bem-vindo. Os dados coletados pelas associações comerciais foram aperfeiçoados, incluindo a criação de uma rede desses bancos de dados para fornecer acesso estadual, e posteriormente nacional, aos dados que

29. A Resolução 2.390, de 22 de maio de 1997, do CMN do Bacen, estabelece a base legal da Central de Risco. As Circulares 2.768, de 16/07/99, 2.977, de 06/04/00, e 2.999, de 24/08/00, do Bacen especificam detalhes de suas operações.

contêm. O registro desenvolvido pela Associação Comercial da Cidade de São Paulo (SCPC) é de interesse crescente para os bancos que estão tentando entrar no mercado de consumidores. Embora o SCPC tenha se iniciado principalmente como um arquivo de informações sobre créditos em estabelecimentos de varejo, os bancos agora são os principais contribuintes e usuários desses dados. A Equifax do Brasil também está aumentando sua presença nos mercados de empresas e consumidores, migrando de um banco de dados com foco em créditos comerciais para uma empresa de relatórios de créditos completos. Considerando sua associação com a Fair Isaac, a Equifax do Brasil pode ser bem-sucedida no aumento de sua participação do mercado comercial de relatórios de crédito e serviços relacionados; porém, é mais difícil entrar no mercado de consumidores. Contudo, a Serasa continua sendo a líder do mercado de informações de crédito no Brasil — especialmente para dados de crédito de consumidores — devido a seu acesso sem paralelos aos dados de crédito dos bancos que são seus acionistas.

Atualmente, os bancos de dados do setor público não fornecem informações ao setor de relatórios de crédito privado. Os dados na Central de Risco só estão disponíveis para instituições financeiras supervisionadas e os dados no Cadin só estão disponíveis dentro do setor público. Aparentemente, os bancos usam os dados da Central de Risco como verificação para seus grandes clientes e não como fonte primária de informação.

Muitos consumidores de baixa renda no Brasil obtêm crédito de bancos e financeiras com foco nesse segmento de mercado, ou de varejistas de bens de consumo duráveis que vendem a prestações. Com freqüência, esses empréstimos têm taxas de juros altas, e outras taxas e tarifas que os consumidores não entendem completamente. Quando os consumidores atrasam um pagamento ou ficam inadimplentes em um desses empréstimos, com freqüência são reportados à Serasa, ao SCPC ou a ambos. A Fundação Procon em São Paulo revelou que a maioria das reclamações que recebe e investiga sobre relatórios de crédito é encontrada nesse segmento do mercado de crédito.

Os clientes de baixa renda beneficiaram-se particularmente do setor de relatórios de risco de crédito, porque este permitiu que tivessem acesso ao estoque de crédito no Brasil por meio dos fornecedores de bens de consumo duráveis, como Casas Bahia, Ponto Frio e Electro, do Grupo Pão de Açúcar. Alguns dos principais intermediários financeiros que atendem ao segmento de consumidores de baixa renda no Brasil são o Cacique, o Panamericano, a Losango e a Fininvest (pertencente ao Unibanco). O Cacique oferece um serviço de financiamentos para o consumidor de baixa renda, em valores de dois a três vezes o salário mensal do indivíduo. A Losango

opera primariamente como divisão de financiamento das Casas Bahia e a Fininvest está trabalhando para expandir seu programa de microcrédito. Essas instituições financeiras reportam algumas informações para o SCPC e a Serasa, mas, aparentemente, não as reportam à SCI Equifax. *As taxas de juros cobradas são geralmente muito altas*. Uma das formas mais comuns de crédito para consumidores de baixa renda são pagamentos parcelados por mercadorias, que costumam ser distribuídos em quatro a 12 meses. Em muitas lojas no Brasil, os preços são exibidos em termos do preço da prestação mensal, por exemplo, 4 x R$ 10 para indicar quatro prestações de R$ 10. Com freqüência, os consumidores de baixa renda não percebem as taxas de juros extremamente altas que estão implícitas nesses planos de prestações, que podem superar 100% ou mesmo 200% a.a. Quando um consumidor atrasa os pagamentos, as multas por atraso aumentam a dificuldade do reembolso. Os consumidores de baixa renda também podem ter mais dificuldade para entender o sistema e adotar os passos necessários para limpar seu registro.

Embora já exista uma agência de classificação de risco qualificada sobre os consumidores de baixa renda, a lei restringe o acesso. Além dos dados sobre consumidores de baixa renda encontrados nos arquivos principais do SCPC e da Serasa, esta estabeleceu um serviço conhecido como *Credit Bureau* há vários anos, que tem foco no segmento de consumidores de baixa renda e, de acordo com estimativas, contém aproximadamente 25 milhões de registros de consumidores. Um grupo de cinco financiadores, principalmente empresas de financiamento ou crédito ao consumidor e bancos ativos no segmento de baixa renda, são membros do *Credit Bureau*: Panamericano, Losango, Cacique, Fininvest e ABN AMRO (somente o departamento de financiamento de automóveis). Essas cinco instituições forneceram históricos de pagamento completos para a Serasa sobre sua base de clientes, de forma bastante semelhante à existente em países como os Estados Unidos. Contudo, as cinco continuam preocupadas quanto à responsabilidade nos termos da Lei de Sigilo Bancário e, portanto, somente são recuperadas do banco de dados as informações sobre consumidores que autorizem o acesso aos dados por escrito e para uso exclusivo desses cinco financiadores. *Atualmente, somente 5% a 10% dos dados dessa agência estão sendo usados*. Se as questões legais sobre informações de crédito fossem solucionadas, haveria mais interesse futuro na expansão da participação e da cobertura.

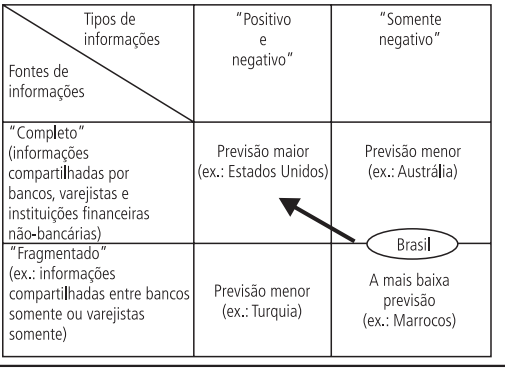
É interessante observar que a Serasa tentou iniciar uma agência semelhante de informações de crédito positivas entre os principais bancos no Brasil, mas não foi bem-sucedida. Porém, lançou recentemente uma iniciativa com empresas de financiamento ao consumidor (outubro de 2002). Os principais bancos podem ter sido mais cuidadosos ao guardar suas informações de clientes, ou podem ter

fontes de informações alternativas disponíveis sobre os consumidores de renda média, como contracheques de empregos formais, históricos de aluguéis ou hipotecas etc. Portanto, o acesso a registros de crédito pode ser menos valioso para clientes de renda mais alta do que para o segmento de baixa renda.

6.3.2 Brasil: Setor de Relatórios de Classificação de Crédito — Comparações Internacionais

O Brasil tem um dos maiores mercados para relatórios de crédito entre todos os mercados emergentes. Contudo, diferente de mercados maduros nos Estados Unidos, no Reino Unido ou na África do Sul, onde as agências de classificação de risco têm acesso, basicamente, às mesmas informações e competem agressivamente em serviços de valor agregado, as agências de classificação de risco no Brasil ainda competem e se diferenciam primariamente por terem acesso a diferentes fontes de informações. Embora isso esteja mudando, por exemplo, os bancos estão se inscrevendo no SCPC ou os varejistas estão fornecendo informações à Serasa e à Equifax, o mercado ainda permanece bastante fragmentado. Além disso, ainda não há relatórios de créditos positivos significativos. Como resultado, a infraestrutura geral de informações de crédito está abaixo do ideal, resultando em acesso mais limitado e a um custo de crédito superior ao que seria provável em um ambiente de relatórios de crédito totalmente positivo e não-fragmentado.[30] Como pode ser visto no Gráfico 6.4, o Brasil precisa se mover em direção a relatórios de crédito completos e não-fragmentados, que incluam informações positivas e

GRÁFICO 6.4
EXEMPLOS INTERNACIONAIS DE INFORMAÇÕES DE REGISTROS DE CRÉDITO



30. A pesquisa comissionada pelo Banco Mundial e realizada por Barron e Staten especificou esses custos para as instituições financeiras e a economia em termos de taxas de perda mais altas e também em taxas de aceitação mais baixas para as solicitações de crédito [ver Staten (2001)].

negativas para maximizar o poder de previsão dos dados e sua utilidade no processo de concessão de crédito. As empresas de relatórios de crédito brasileiras operam há décadas e são capazes de incorporar dados positivos e mais completos (dados de mais fontes) em relatórios de crédito quase imediatamente quando essas informações se tornarem disponíveis.

Uma comparação entre o sistema de relatórios de crédito do Brasil com países vizinhos na América Latina revela que o maior sistema de relatórios de crédito do Brasil, a Serasa, é excepcionalmente grande e a cobertura de seu banco de dados, que alcança 59% da população na faixa etária entre 15 e 64 anos, é a maior na região e é alta mesmo em comparação a algumas grandes agências de classificação de risco em países desenvolvidos. O Brasil está ligeiramente atrás das médias regionais em termos do registro histórico contido em relatórios de crédito. Devido a restrições legais, os dados de crédito no Brasil só podem ser mantidos durante cinco anos, prazo mais curto do que em outros países da região, que definiram um período entre seis e dez anos (Tabela 6.7).

A maior fraqueza do sistema de relatórios de crédito do Brasil é a *ausência essencial de informações sobre históricos de pagamento positivo*, tanto devido à Lei de Sigilo Bancário como à relutância dos bancos em compartilhar informações sobre bons tomadores de empréstimos. Além disso, devido a restrições sobre a coleta de informações positivas, as agências de classificação de risco de crédito do Brasil removem os dados de seus arquivos quando o reembolso ocorre. Somente duas outras empresas de registros na região removem as informações negativas de um registro depois que a dívida em questão foi paga. Em segundo lugar, o Brasil tem *diretrizes estritas de atenção ao cliente e obrigações de notificação* (Tabela 6.8). Entre os países pesquisados, o Brasil é o único onde as agências de classificação de risco de crédito são obrigadas por lei a notificar os consumidores caso informações negativas sejam recebidas. Terceiro, *os procedimentos para remoção de informações incorretas do banco de dados são onerosos*. O Brasil é o único país da amostra onde os dados contestados só podem ser removidos após um processo legal iniciado pelo indivíduo ou pela empresa. O mecanismo de correção mais comum (mencionado por 12 empresas) é remover ou alterar dados mediante solicitação da empresa de relatórios; contudo, sete outras empresas declararam que não removem os dados em circunstância alguma, mas fazem alterações. As complexidades associadas à notificação dos clientes sobre sua inclusão em um registro de crédito e relacionadas à correção de dados questionados aumentam o custo de preparação de relatórios de crédito, que depois é repassado aos mercados de crédito.

TABELA 6.7
COMPARAÇÕES DE AGÊNCIAS DE CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DE CRÉDITO PRIVADAS ENTRE PAÍSES: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Reino Unido	Itália	Estados Unidos
Fundação	1957	1968	1979	1970	1996	1995	1980	1989	1980
Empregados	195	1.600	395	350	86	95		380	
Vendas (1998, US$ milhões)	28	147	36	1,5	5,5	4,8		15	
Propriedade	Privada, pertencente a bancos	Privada, pertencente a bancos	Privada, sem participação de bancos	Privada, sem participação de bancos	Privada, pertencente a bancos	Privada, pertencente a bancos	Privada	Privada, pertencente a bancos	Privada
Participação estrangeira	Mais de 50% (Equifax, 94)	Nacional	Estrangeira (Equifax, 97)	Nacional	Menos de 50% (Trans Union)	Mais de 50% (Equifax, 95, 98)	Nacional	Nacional	
Quantas instituições fornecem dados		6.000	1.500	580	180	150	400	350	70.000
Quantos bancos fornecem dados	72	200		15	30	12	29	300	
O registro só inclui dados de um grupo limitado?	Não	Não	Não	Sim (superintendência bancária)	Não	Não	Não	Sim (instituições financeiras)	Não
Número de indivíduos com registros nos últimos cinco anos (milhões)	6,5	65	3	2,5	12	4,6	40	19	200
Percentual da população com relatórios de crédito	28,5%[a]	59%[a]	31%[a]	9,7%[a]	20%[a]	30%[a]	67%[b]	48%[a]	72%[b]

(continua)

(continuação)

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Reino Unido	Itália	Estados Unidos
Número de empresas (mil)	622	4.500	500	200	100	285	4.000	1.100	15.500
Freqüência dos relatórios	Mensal	Diária	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal	Diária	Diária	Mensal
Dados positivos ou negativos	Ambos	Ambos (primariamente negativos)	Ambos	Negativos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Reciprocidade	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Anos de guarda dos dados	6-10	5	6-10	6-10	Mais de 10	6-10	6-10	4-5	Mais de 10
Apresentação de empréstimo	Cada crédito/ cada instituição	Consolidada por instituição	Outra	Cada crédito/ cada instituição	Cada crédito/ cada instituição	Dívida consolidada no sistema	Cada crédito/ cada instituição	Cada crédito/ cada instituição	Cada crédito/ cada instituição
Participação de mercado (%)		80	70		90	70	73	70	30

Fonte: Dados de pesquisa — Banco Mundial.

Nota: A cobertura da população na faixa etária de 15-64 anos no Reino Unido é de 103% e nos Estados Unidos, de 112%.

[a] Cobertura da população como percentual da população total na faixa etária de 15-64 anos.

[b] Cobertura da população como percentual da população total.

TABELA 6.8
COMPARAÇÕES DE AGÊNCIAS DE CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DE CRÉDITO PRIVADAS ENTRE PAÍSES: QUESTÕES DE ATENÇÃO AO CLIENTE

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Reino Unido	Itália	Estados Unidos
Legalmente obrigada a responder às reclamações de consumidores	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Os credores devem notificar os clientes de que as informações estão sendo transferidas quando:									
a) O relacionamento é estabelecido	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não
b) Novas informações são fornecidas	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim		Não
c) O consumidor fica inadimplente	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim		Não
A agência de registros de crédito deve notificar os consumidores se:									
a) Informações negativas são recebidas	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
b) Dados positivos são recebidos	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
c) Um relatório de crédito é emitido	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Como os dados podem ser removidos se forem contestados?	Não podem ser removidos, apenas corrigidos	Depois de processo legal por indivíduo ou empresa	Somente mediante solicitação do fornecedor dos dados	Após procedimento de contestação	Somente mediante solicitação do fornecedor dos dados	Somente mediante solicitação do fornecedor dos dados	Somente mediante solicitação do fornecedor dos dados	Somente mediante solicitação do fornecedor dos dados	Mediante solicitação do fornecedor

(continua)

(continuação)

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Reino Unido	Itália	Estados Unidos
O indivíduo pode solicitar que o registro seja completamente removido?	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Quanto tempo as dívidas canceladas permanecem nos arquivos?	8-10 anos	Os dados são removidos quando a dívida é paga	3-4 anos	Os dados são removidos quando a dívida é paga	Os dados negativos nunca são removidos	5-7 anos	5-7 anos	5-7 anos	Mais de 10 anos
Quanto tempo as dívidas não-pagas permanecem nos arquivos?	8-10 anos	5 anos	5-7 anos	8-10 anos	Os dados negativos nunca são removidos	8-10 anos	5-7 anos	5-7 anos	7 anos

Fonte: Pesquisa do Banco Mundial sobre registros de crédito.

6.3.3 Diferenciais de Custos nos Relatórios de Crédito

Os custos de entrada no setor de relatórios de crédito não parecem ser proibitivos, considerando que existem várias agências de classificação de risco de crédito em operação. Porém, para os consumidores de baixa renda, os custos dos relatórios poderiam ser uma restrição, o que torna seu uso menos provável para empréstimos de valor pequeno. Informações subjetivas sugerem que os relatórios no Brasil são relativamente caros, o que desestimula seu uso para empréstimos pequenos. Na Tabela 6.9, os preços de relatórios de crédito sobre consumidores básicos e detalhados são listados para empresas específicas em vários países latino-americanos. Esses preços baseiam-se na compra única de um relatório, o que não seria o preço típico pago por instituições financeiras, que negociam descontos por volume. Os bancos e outras instituições que compram centenas e mesmo milhares de relatórios mensalmente provavelmente pagariam apenas uma fração dos preços relacionados a seguir. Além disso, o tipo de dados contidos em um "relatório básico" varia amplamente entre uma empresa e outra, e entre países, o que complica ainda mais as comparações de preços. Essas comparações se tornam difíceis, já que diversas empresas fazem esses cálculos de formas diferentes. Estimativas indicativas são fornecidas na Tabela 6.9. Se os preços dos relatórios fossem altos, eles poderiam desestimular especialmente a participação dos microfinanciadores no sistema de relatórios de crédito, porque estes podem optar por não fornecer dados a um sistema se os relatórios de crédito forem caros demais para que possam adquiri-los ao analisar pequenos empréstimos.

TABELA 6.9
BRASIL E OUTROS PAÍSES: CUSTO DE UM RELATÓRIO DE CRÉDITO

	Custo de um relatório básico	Custo de um relatório detalhado
Brasil (Serasa)	US$ 1,35[a]	US$ 1,50[a]
Brasil (SCPC)	US$ 0,5 - US$ 1	Não fornece
Argentina (Veraz)	US$ 1 - US$ 1,25 (antes da desvalorização, US$ 2-US$ 2,5)	US$ 5 (antes da desvalorização, US$ 10)
Chile (Dicom)	Não fornece	US$ 5,2 (relatórios sobre consumidores) US$ 0,5 (bancos)
Peru (Infocorp)	Não fornece	US$ 0,80 - US$ 5 US$ 8 - US$ 10 (indivíduos)
El Salvador (Infored)	US$ 0,40	Não fornece
Uruguai (*Clearing* de Informes)	Não fornece	US$ 7,10

Fonte: Dados do Banco Mundial.

[a] Preço por relatório individual, contingenciado por uma taxa mensal de US$ 35 pela instituição subscritora, para um conjunto de 1 a 25 relatórios.

6.3.4 Questões Legais e Regulatórias

Conforme mencionado, uma questão legal fundamental e com impacto considerável sobre o setor de relatórios de crédito no Brasil é a *Lei de Sigilo Bancário*, que desestimula o compartilhamento de informações positivas por intermediários financeiros no Brasil. Embora a lei tenha sido alterada em dezembro de 2000, a principal mudança da perspectiva dos relatórios de crédito foi explicitar o ambiente legal relacionado à Central de Risco no Bacen. Os bancos privados não acreditam que as alterações legais protejam de forma adequada mesmo a Central de Risco contra acusações de não-cumprimento da Lei de Sigilo Bancário, caso a central aumente significativamente o acesso a dados positivos. Atualmente, os bancos requerem que os clientes assinem uma autorização para permitir o compartilhamento de seu histórico de pagamentos ou de seus dados positivos com outros bancos.

O setor de relatórios de crédito ao *consumidor* também é afetado pela *lei da proteção ao consumidor*, que inclui um artigo relacionado ao compartilhamento de dados do consumidor (Seção VI, Artigo 43, Lei 8.078, de 09 de novembro de 1990); contudo, esse impacto não é uniforme no país. Em São Paulo, a Fundação Procon é responsável pela fiscalização do cumprimento da lei de proteção ao consumidor e está envolvida em processos judiciais contra a Serasa e o SCPC. Em geral, a Procon é *contrária à coleta de informações positivas*, como dados de histórico de pagamentos, que considera como uma violação da privacidade do indivíduo. Também abriu um processo contra o SCPC por *fornecer aos financiadores informações sobre quantas vezes o relatório de crédito sobre um indivíduo foi solicitado no passado recente*. Há uma correlação entre quantas vezes um relatório foi solicitado e a probabilidade de inadimplência, porque indivíduos que procuram muitas linhas de crédito em um período curto podem estar tendo dificuldades econômicas ou exceder seus limites. Esses dados são uma parte-padrão da avaliação de crédito no mercado norte-americano.

A Procon também requer que os consumidores sejam *notificados por escrito* sempre que informações negativas sobre eles sejam enviadas para uma empresa de relatórios de crédito. Tanto o financiador como a empresa que solicita os dados podem informar o cliente ou ainda a empresa de relatórios de crédito. O Ministério da Justiça, em Brasília, apóia essa exigência e acredita que deveria ser mais rígida (seria necessário que o recebimento da notificação fosse confirmado pelo cliente) para que dados negativos sejam incluídos. Foi apresentada no Congresso uma legislação relacionada que aumentaria muito o custo dos relatórios de crédito no Brasil. Por exemplo, o SCPC de São Paulo já envia aproximadamente 400 mil cartas ao mês para notificar consumidores que foram incluídos no banco de dados. Preparar e enviar cada carta custa quase US$ 1. Esse custo dobraria ou triplicaria

se os indivíduos precisassem aprovar as cartas e se as empresas de relatórios de crédito fossem obrigadas a arquivar esses registros.

Apesar do interesse ativo da Procon e dos órgãos de proteção ao consumidor do Ministério da Justiça sobre o setor de relatórios de crédito, algumas proteções ao consumidor que são comuns em outros países não existem no Brasil. Elas incluem o direito de saber *quando uma ação adversa foi adotada com base em informações contidas em um relatório de crédito, quem acessou seu relatório de crédito, o direito de solicitar que os dados em um relatório de crédito não sejam compartilhados com empresas de marketing e o direito de solicitar que os recebedores de relatórios de crédito alterem dados em seus registros que tenham sido obtidos de um relatório de crédito e que estejam incorretos*.

Outra questão legal que pode afetar o setor de relatórios de crédito refere-se aos tabeliães públicos no Brasil, que têm concessões para administrar *cartórios* onde é possível registrar inadimplências. Os financiadores podem obter "cartas de protesto" dos *cartórios*, caso registrem um empréstimo inadimplente. A "carta de protesto" tem algum valor legal, embora não signifique que foi feita qualquer avaliação quanto à justificativa da reivindicação. Ao enfrentarem a queda na demanda por seus serviços, os *cartórios* tentaram tornar obrigatório o registro em cartório de pagamentos ou empréstimos em atraso e a preparação de "cartas de protesto" antes do envio da notificação para uma empresa de relatórios de crédito. Em dezembro de 2001, um juiz do Estado de Alagoas decidiu a favor dessa abordagem pela primeira vez, declarando que apenas "cartas de protesto" podem ser incluídas no SCPC local. Embora essa ação tenha uma base válida para garantias reais auto-executáveis, não fica claro se essa exigência também foi aplicada no caso de outros créditos.

O juiz do caso em Alagoas enfatiza outra das dificuldades legais enfrentadas pelos relatórios de crédito no Brasil — *falta de uniformidade na jurisprudência e pouco entendimento desse setor pelo Judiciário*. Com freqüência, os juízes ordenaram a remoção de todas as informações sobre os querelantes dos registros de informações de crédito quando um item estava sendo questionado, incluindo a Central de Risco administrada pelo Bacen, assim como registros privados. Em casos de reestruturação corporativa e falência, os juízes também podem decidir que as informações em contas inadimplentes não possam ser comunicadas às empresas de relatórios de crédito, porque isso eliminaria outras fontes de financiamento. Além disso, os juízes em alguns casos penalizam as empresas por fornecerem informações negativas às agências e classificação de crédito e determinam ressarcimentos.

As leis relacionadas à regulamentação dos serviços de utilidade pública também afetam os tipos de informações que potencialmente podem ser reportadas aos registros de crédito. Quando as empresas de gás, telefone e eletricidade no Brasil foram privatizadas, as regulamentações que regem esses setores incluíram um requisito de cobertura de serviços "universal". Isso significa que *as empresas desses setores não podem negar seus serviços a alguém, mesmo que saibam que a pessoa está falida ou, de outra forma, apresente pouca probabilidade ou esteja incapacitada de pagar*. No caso do serviço telefônico, as residências devem ser conectadas caso haja uma central telefônica para serviço no local, e o serviço só pode ser cortado após 90 dias de inadimplência. Existem regulamentações semelhantes para as empresas de eletricidade. Como resultado, essas empresas não verificam o histórico de crédito dos novos clientes, porque não podem usar essas informações para negar o serviço. Além disso, não reportam os históricos negativos de pagamentos às principais agências de crédito. No caso do setor de telefonia, a lei do "*sigilo telefônico*" não é clara quanto ao compartilhamento de dados sobre o histórico de pagamentos de um cliente.

Não existe no governo uma abordagem comum unificada sobre a natureza, o escopo e a regulamentação desse setor. O Ministério da Justiça preocupa-se com a proteção da privacidade do indivíduo, enquanto o Bacen acredita que os relatórios de crédito dão sustentação à solidez financeira e ao acesso ao crédito. Essas controvérsias ficam evidentes nas leis com objetivos conflitantes desse setor. O Brasil também carece de um órgão de regulamentação responsável pela supervisão do setor de relatórios de crédito, com o direito legal de acessar informações nos bancos de dados das empresas de relatórios de crédito para verificar o cumprimento das regras e o direito de solicitar auditorias com essa finalidade.

Curiosamente, não há regulamentação relacionada a limitações ao tipo de informação que pode ser incluída nas técnicas de classificação de risco de crédito. É improvável que as empresas de relatórios de crédito utilizem dados restritos, como informações positivas ou informações com mais de cinco anos. O uso dessas classificações para empresas não parece apresentar problemas, embora as classificações para os consumidores possam constituir uma violação de privacidade. É evidente que esse fato dificulta a introdução da classificação de crédito para os empréstimos a consumidores no Brasil.

6.3.5 Sugestões de Políticas: Fortalecimento do Setor de Relatórios de Crédito

Com base na discussão anterior, um plano de ação para fortalecer o setor de relatórios de crédito no Brasil poderia incluir os elementos a seguir:

a) Gerar um diálogo para formular uma *visão consistente e comum* da função dos relatórios de crédito entre diferentes partes do governo, o que requer o reconhecimento da importância de informações de crédito abrangentes e de baixo custo para a melhoria do acesso a financiamentos, especialmente para os segmentos de renda mais baixa.

b) Reavaliar e reformar a Lei de Sigilo Bancário com relação a restrições ao compartilhamento de informações positivas, para facilitar o compartilhamento de bancos de dados de informações existentes. Avaliar a experiência da Acrefi Positivo para explorar as possibilidades de sua extensão para organizações maiores.

c) *Permitir a coleta de informações sobre históricos de pagamento positivos*. As diretrizes internacionais de proteção a dados e as experiências legais de outras nações poderiam fornecer orientação para esse processo de reforma.

d) Reconsiderar as restrições atuais de prazo de cinco anos para dados de crédito.

e) *Explicitar a base legal para relatórios de crédito/consumidor* com relação às circunstâncias nas quais o compartilhamento de dados para relatórios de crédito e consumidor são permissíveis. *Inter alia*, avaliar as diretrizes atuais sobre *notificação*, assim como as novas propostas pendentes, em relação às normas internacionais. A Fair Credit Reporting Act dos Estados Unidos é um exemplo desse tipo de lei.

f) Examinar a função dos *serviços cartorários* com relação ao arquivamento de protestos para reivindicações de crédito que não sejam auto-executáveis e reconsiderar as propostas legislativas de registro prévio das dívidas em cartórios.

g) Reformular regulamentações relacionadas à disseminação/coleta de dados de pagamento de *empresas de serviços de utilidade pública* para permitir que os dados desses setores sejam incluídos nos relatórios de crédito. Permitir que os prestadores de serviços de utilidade pública considerem a posição de crédito e a capacidade de pagamento ao prestar serviços. Reconhecer o valor dessas informações positivas para os consumidores de baixa renda, que podem carecer de um histórico de crédito formal.

h) Preparar uma orientação estratégica consistente para a Central de Risco do Bacen, incluindo sua função de supervisão e o possível acesso aos seus dados pelas agências de classificação de risco existentes. Examinar também o acesso a bancos de dados como o Cadin, que atualmente é limitado.

i) Iniciar programas de *educação judicial*/extensão do alcance sobre os benefícios dos relatórios de crédito e preparar registros de jurisprudência relacionada para promover a aplicação consistente das leis atuais e novas.

j) Desenvolver *programas de extensão do alcance para consumidores*, especialmente os de baixa renda, para que estejam cientes de seus direitos, entendam melhor como o crédito funciona e também entendam suas obrigações. Examinar áreas nas quais a proteção ao consumidor atualmente pode ser inferior às normas internacionais; por exemplo, com relação à notificação sobre o acesso a um registro de crédito e à adoção de ações adversas com base nesses registros, limitações à comercialização de informações e alteração de dados incorretos.

PARTE 7

ENVOLVIMENTO DO GOVERNO

"Hoje, temos um governo que gasta muito e de forma errada. Nós gastamos demasiado com o funcionalismo público como um todo, mas existem diversas categorias que se encontram com salários defasados. Gastamos muito com a administração pública, mas nossa sociedade recebe muito pouco em troca dos muitos impostos diretos e indiretos que lhe são cobrados. Hoje, nossa sociedade exige uma administração moderna e eficiente dos recursos públicos para garantir o cumprimento das obrigações constitucionais com políticas sociais, acesso da população a serviços públicos básicos, como saúde e educação, e investimento público em infra-estrutura."

Antonio Palocci Filho, Ministro da Fazenda, Brasil (janeiro de 2003)

Até que ponto os mercados finalmente resolverão o problema da exclusão financeira, sem a intervenção do governo? Como já foi demonstrado, o papel e a presença do governo são generalizados. A natureza da regulamentação das entidades financeiras pelo governo afeta de modo decisivo os serviços e a eficácia deles com relação aos financeiramente excluídos. Muitos observadores acreditam que o governo deve assumir um papel mais proativo, se não com apoio financeiro, pelo menos com estímulo a instituições financeiras formais no intuito de ampliar o acesso.[1] Quando banqueiros do Reino Unido foram questionados sobre se o problema da exclusão financeira seria resolvido pelos bancos sem a ajuda governamental, eles transformaram a pergunta em um conceito de lucro: se for uma atividade lucrativa, sim; caso contrário, não [ver Donovan e Palmer (1999)]. Esse comportamento revela que existem duas questões a serem examinadas. Primeiramente, se esses serviços forem considerados como sendo de alto risco, haverá a possibilidade de falhas do mercado causadas por informações limitadas ou por fatores externos ou, ainda, problemas de economia de escala no fornecimento de tais serviços. Nesses casos, fica evidente que o governo deve intervir, seja dando início a esses serviços ou através da demonstração do processo. Entretanto, a exclusão também pode ser resultado de riscos e custos genuinamente elevados, sendo improvável sua redução.

1. Por exemplo, Tomlinson (2002): "(...) a lição tirada a partir da extensão dos serviços de agentes financeiros à população de baixa renda mostrou claramente que essa extensão não acontece se deixarmos o mercado usar seus próprios mecanismos. O governo não dispõe de recursos suficientes para fazer as coisas acontecerem, mas é a chave para induzir essa redução de escala."

Alguns observadores destacam que os governos exercem uma alavancagem particularmente significativa sobre os bancos, em razão do *status* específico desses últimos. A posição econômica estratégica dos bancos, associada a seus estatutos e aos seguros de depósitos garantidos, coloca-os em uma posição de responsabilidade social maior do que os empreendimentos comuns [ver Giuseppi (2001)]. Porém as responsabilidades sociais podem estar em conflito com os lucros privados. Até que ponto o governo deve exercer sua influência ou autoridade sobre o sistema bancário para alcançar objetivos sociais? Essas questões são amplamente discutidas nesta parte, com base, em grande medida, na experiência dos principais países desenvolvidos.

Como citado no início deste estudo, as questões relativas ao acesso a serviços financeiros não devem ser analisadas em termos de distribuição somente; a *profundidade* geral dos serviços financeiros é uma consideração inicial. Essa profundidade é influenciada por um espectro de políticas governamentais que se situam, em grande medida, fora do setor financeiro. A primeira seção desta parte, portanto, examina a influência dessas políticas. Tais políticas abrangem primordialmente a *política macroeconômica*, que tem grande influência no aprofundamento do sistema financeiro. A estabilidade macroeconômica, com uma boa gestão fiscal, ajuda a criar as condições para o crescimento sem inflação e fornece um ambiente adequado ao aprofundamento do sistema. A tributação e as necessidades de empréstimos do governo constituem um núcleo desse ambiente que afeta o sistema financeiro. Em segundo lugar, as políticas governamentais em uma série de áreas *reguladoras* também afetam o sistema financeiro. Por exemplo, as aberturas de agências bancárias são afetadas não apenas pelos regulamentos pertinentes aos bancos e outros intermediários financeiros, como também pelas forças competitivas predominantes e pelas leis trabalhistas. Esses fatores afetam as taxas de juros e as margens e, portanto, os custos da intermediação financeira.

Entretanto, dado o reconhecimento recente e crescente de muitas dessas influências, uma análise detalhada desses fatores não é realizada.[2] Em vez disso, a atenção da parte final desta seção está voltada para a investigação das *áreas onde o governo pode tomar medidas de apoio para resolver a questão da exclusão financeira, com base na experiência de outros países*. As forças da macroeconomia ou mesmo as mudanças de regulamentação em outras áreas econômicas estão, freqüentemente, em sua grande maioria, fora do controle das autoridades do setor financeiro. Por essa razão, torna-se difícil para os agentes do sistema adotar medidas corretivas nessas áreas. Mas tanto o governo como as autoridades do setor financeiro podem adotar de maneira relativamente fácil certas medidas proativas de pequena monta discutidas na Seção 2 deste estudo, já utilizadas em outros países.

2. Ver, especialmente, as análises aprofundadas de Canuto e Mattos (2003) e Brasil (2003*a*).

Uma primeira observação resumida desta parte é que *o acesso a serviços financeiros é delineado por políticas governamentais em diversas áreas que se estendem além do setor financeiro*. Uma expansão significativa do acesso a serviços financeiros, não levando em consideração esses fatores, seria difícil. No contexto do Brasil de hoje, esses fatores incluem, particularmente:

a) políticas macroeconômicas com grandes necessidades de empréstimos, financiadas pela emissão de dívida interna, detida em grande parte pelo sistema financeiro, que "diminuiu" os empréstimos ao setor privado;

b) os altos encargos que incidem sobre o sistema financeiro doméstico, tanto as explícitas como as implícitas (por meio do elevado recolhimento compulsório) e o conseqüente desestímulo às transações financeiras;

c) alta proporção de crédito dirigido em relação ao crédito total, que tendeu a elevar o custo do crédito livremente alocado;

d) impacto irregular das políticas reguladoras sobre os diferentes segmentos do sistema financeiro, com a conseqüente "arbitragem reguladora" do sistema, que explica uma parcela substancial do relativo "sucesso" de alguns segmentos em comparação a outros;

e) política reguladora em outras áreas, que afeta indiretamente o sistema financeiro, em especial as políticas de mercado de trabalho, que acrescentam uma carga considerável aos custos de contratação no setor formal, oferecendo incentivos para o desenvolvimento de segmentos do setor financeiro fora desse sistema; e

f) maior atenção à concorrência em alguns segmentos do setor financeiro formal, a qual pode ampliar a base de apoio para o acesso expandido.

Diante do cenário macroeconômico e regulador, a Seção 2 desta parte sugere que, apesar disso, políticas favoráveis à expansão do acesso a serviços financeiros podem ser, e têm sido, adotadas em vários países. Com base, em grande parte, na experiência de países desenvolvidos, especialmente Reino Unido, Estados Unidos e Canadá, uma série de políticas favoráveis ao acesso é investigada. As lições mais significativas que emergem dos exemplos desses países são:

a) O apoio do governo, através de legislação ou regulamentações que assumem a forma de proteção ao consumidor (por exemplo, para a *prevenção da discriminação ou de práticas predatórias*, para melhor *divulgação de práticas de empréstimo* e para a coleta regular de dados de qualidade sobre essas práticas), é um dos fatores essenciais para criar uma boa política e para alterar o comportamento das instituições. A *divulgação* e a persuasão moral implícita são ferramentas poderosas na moldagem

do comportamento das instituições financeiras, especialmente se houver um alinhamento dos incentivos financeiros e não-financeiros para reforçar a legislação.

b) Pode haver um argumento a favor do *fornecimento obrigatório de alguma forma de serviços bancários básicos*. Essa é uma prática amplamente difundida. Nessas contas básicas, pode ser útil enfatizar, em primeiro lugar, o acesso aos mecanismos de transferência de fundos e ao sistema de pagamentos e, em segundo, às facilidades de depósito. Serviços como o fornecimento de cheques e crédito não precisam fazer parte de uma conta básica. Para ser útil, o serviço deveria ser oferecido a um preço muito competitivo. As transferências eletrônicas de fundos para pagamentos federais poderiam acelerar a redução do número dos "sem-banco", mas, hoje, essas exigências deixariam um número considerável de pessoas fora da rede.

c) Pode ser produtivo encorajar *parcerias*, primeiramente, entre as instituições financeiras e os fornecedores de crédito comunitário para utilização dos canais de fornecimento alternativo e, em segundo lugar, parcerias entre os setores público e privado, fundamentadas na compreensão mútua de seus diferentes papéis e no que cada um pode contribuir para as transações.

d) Em termos de *apoio financeiro*, a maioria dos exemplos bem-sucedidos de apoio ao crédito para produtos que atendem às populações menos favorecidas envolve o *apoio indireto do governo*, em que os fornecedores de crédito privado ainda compartilham o risco. Essas iniciativas podem ser associadas a políticas para a promoção do acesso pelas instituições financeiras aos mercados de crédito secundário. Além disso, essas atividades podem ser criadas para complementar as atividades do setor privado, em vez de concorrer com elas. Várias *instituições de apoio* precisam estar envolvidas nos esforços de alcance financeiro. Essas instituições não incluem apenas as agências de administração de negócios e de fundos, mas também agências sem fins lucrativos e agências de investimento na comunidade que trabalham mais perto das comunidades-alvo.

e) A função dos *programas de cultura e treinamento em finanças* também é fundamental. Nesse contexto, os programas que oferecem incentivos para o apoio familiar ao planejamento financeiro são dignos de nota.

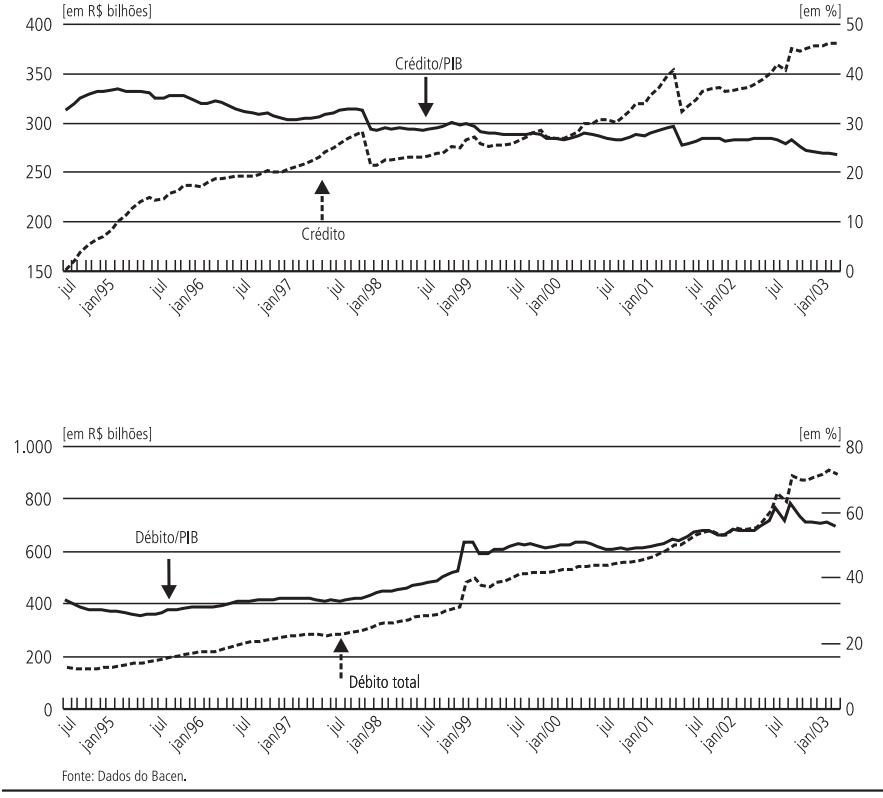
f) Por fim, as questões relativas à *concorrência* podem estar presentes, ainda que não estejam aparentes de início. A estrutura bancária do Brasil, dominada por umas poucas instituições, se parece com a do Reino Unido. Algumas das questões encontradas a esse respeito, por exemplo, as acusações sobre o pagamento de serviços para acesso a transferência de fundos, também são encontradas em outros países. Uma avaliação completa do *status* da concorrência com relação à "redução da escala" nesse contexto deve ser considerada.

7.1 ACESSO E POLÍTICA GOVERNAMENTAL: AMBIENTE MACRO E REGULADOR

7.1.1 Necessidade de Empréstimo do Governo

Como discutido na primeira parte, a profundidade geral da intermediação financeira no Brasil ocupa, hoje, uma posição média em um grupo representativo, quando comparada com outras economias de mercado emergentes. Como essa profundidade se comportou ao longo do tempo? Após o Plano Real, e a conseqüente queda na inflação e melhoria na estabilidade da economia como um todo, houve certa expansão do crédito bancário para a economia. Em termos absolutos, o crédito cresceu em uma taxa real estimada em 2% a.a., entre 1995 e 2002 [ver Canuto e Mattos (2003, *op. cit.*)]. Entretanto, não obstante esse crescimento, *o crédito como uma percentagem do PIB teve uma tendência de declínio nesse período* (Gráfico 7.1).

GRÁFICO 7.1
BRASIL: TAXAS DE CRÉDITO E DE DÉBITO EM RELAÇÃO AO PIB NO TEMPO — JANEIRO DE 1995 A MARÇO DE 2003

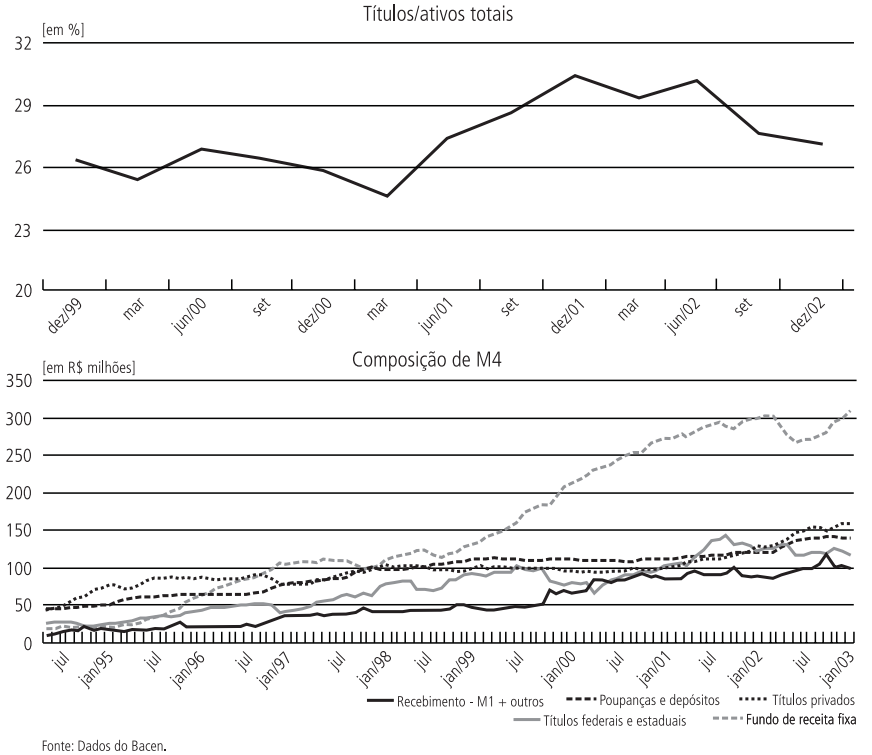


Fonte: Dados do Bacen.

Um fator associado à recente redução do aumento do crédito é *a expansão das necessidades de empréstimo do governo* no mesmo período. Apesar do cuidadoso controle do superávit fiscal primário, bem como da expansão do empréstimo público nos níveis estadual e municipal, as necessidades de empréstimo público no nível federal continuaram a aumentar nos últimos anos, como demonstrado pelo aumento da taxa de débito em relação ao PIB (Gráfico 7.1). Paralelamente ao crescimento do componente financiado internamente das necessidades de empréstimo do governo, houve um aumento na aquisição de títulos públicos por agentes internos. A maior parte desse aumento é arcada pelo sistema financeiro. Isso se reflete no crescimento da participação de títulos no ativo dos bancos e na alta proporção de títulos (públicos) com taxa fixada pelos fundos mútuos e de investimento, como indicado em medidas abrangentes de fornecimento de dinheiro.

No Gráfico 7.2, a participação de títulos no ativo dos bancos, que apresentou algum declínio no período de estabilidade entre março de 2000 e março de 2001,

GRÁFICO 7.2
BRASIL: PARTICIPAÇÃO DE TÍTULOS NO ATIVO DOS BANCOS E NO FORNECIMENTO DE FUNDOS



Fonte: Dados do Bacen.
Nota: M1 = papel moeda em poder do público + depósitos à vista; M4 = papel moeda em poder do público + depósitos à vista + depósitos especiais remunerados + depósitos de poupança + títulos emitidos por instituições depositárias + quotas de fundos de renda fixa + operações compromissadas registradas no Selic + títulos públicos de alta liquidez.

aumentou novamente ao longo de quase todo o ano de 2001 e início de 2002. O efeito desses fatores tem sido *uma contínua "diminuição" de crédito para o setor privado* e, por essa razão, o acesso geralmente reduzido a serviços financeiros. Marginalmente, é mais lucrativo para um banco adquirir títulos públicos do que conceder empréstimos. Esse comportamento é claro em segmentos do setor bancário que permanecem lucrativos, como saques de fundos a descoberto, empréstimos ao consumidor com taxas de juros muito elevadas e, no que diz respeito a depósitos, depósitos à vista e em caderneta de poupança para pessoas com patrimônio líquido menor.

7.1.2 Tributação

Outra conseqüência das grandes necessidades de empréstimo do setor público é a *alta tributação do setor financeiro*. Determinados impostos do setor financeiro oferecem muitas vantagens em termos de baixo custo administrativo e possibilidades relativamente reduzidas de evasão. Impostos explícitos, como o IOF e a CPMF, tiveram impacto sobre todas as transações financeiras. Além disso, o alto recolhimento compulsório sobre depósitos à vista e em poupança constitui um imposto adicional e implícito no sistema financeiro do Brasil. Apesar da queda do recolhimento compulsório de 75% para 45% com relação aos depósitos à vista, do início de 1999 até 2001, obrigações marginais emergiram ocasionalmente em períodos de turbulência macroeconômica (Gráfico 7.3). O recolhimento compulsório médio para depósitos à vista no Brasil, de 45%, é muito elevado se comparado ao do país vizinho, Chile (14%), ou ao dos Estados Unidos e países desenvolvidos da Europa, que têm taxas em torno de 10%. O recolhimento compulsório foi elevado mais uma vez, em fevereiro de 2003, para 60%.[3]

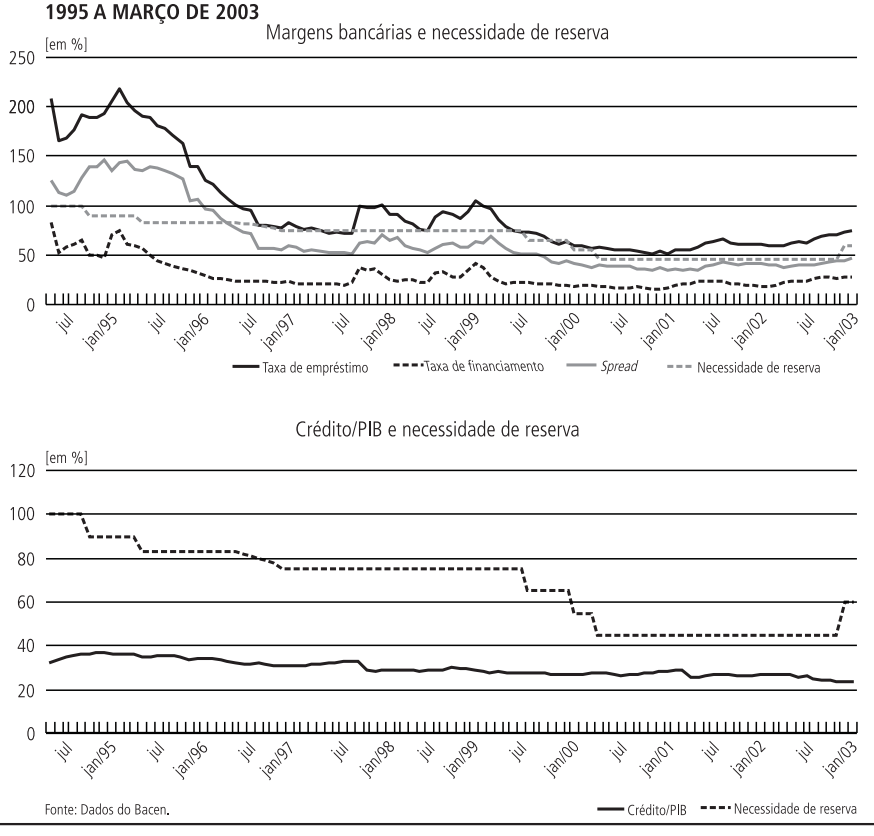
Embora a alta tributação do setor financeiro e as altas necessidades de empréstimo público possam não ser os únicos fatores subjacentes às elevadas taxas de juros e margens no Brasil, são certamente fatores de contribuição, como confirmado por recente trabalho do Bacen sobre margens, ainda que uma quantificação precisa seja tarefa complexa.[4] Esse estudo enquadra um grande número de fatores na categoria geral de "custos indiretos", que também poderia incluir fatores como o impacto de bancos públicos grandes e ineficientes e os impactos de programas de crédito direto e de subsídio cruzado, como no caso das obrigações de empréstimos rurais e imobiliários de depósitos em poupança especiais e depósitos à vista, respectivamente.

---

3. À medida que a economia se estabilizou, os depósitos compulsórios básicos foram reduzidos mais uma vez a 45% em agosto de 2003. Contudo, novos recolhimentos compulsórios de 2% foram impostos aos bancos para microfinanciamento, empréstimos aos grupos de baixa renda e esquemas relacionados.

4. Ver também a Parte 6 deste estudo e o estudo *Taxas de Juros e Spreads Bancários* (*op. cit.*); também Afanasieff, Lhacer e Nakane (2001).

GRÁFICO 7.3
BRASIL: TENDÊNCIAS NO RECOLHIMENTO COMPULSÓRIO E NAS MARGENS — JANEIRO DE 1995 A MARÇO DE 2003



Fonte: Dados do Bacen.

7.1.3 Crédito Dirigido

Mais de 1/3 do total de empréstimos bancários é dirigido a setores específicos, freqüentemente com taxas de juros inferiores às praticadas no mercado.[5] Essas exigências diminuem o retorno em potencial que os bancos podem obter em seus fundos arrecadados e, por essa razão, aumentam os custos de capital. Segundo as regras de depósitos de poupança, 65% devem ser alocados para o financiamento imobiliário. Desse total, pelo menos 80% devem ser alocados para empréstimos do SFH, com condições e termos estritamente regulamentados. Os 20% restantes são alocados a taxas de mercado, mas pelo menos a metade deve ser dirigida ao financiamento imobiliário em oposição aos empréstimos hipotecários. Além disso, 15% desse saldo de depósitos em poupança devem ser mantidos como reserva em caixa, restando somente 25% disponíveis para investimento livre e 25% do saldo médio de depósitos à vista

5. Como discutido na Parte 5 deste estudo.

devem ser alocados para o crédito rural. Essas obrigações de empréstimo dirigido foram progressivamente relaxadas durante a última década, porém o crédito dirigido continua elevado no Brasil, se comparado a países vizinhos como o México, que têm desativado amplamente tais programas. Esses objetivos quantitativos de empréstimo, freqüentemente combinados com programas sociais de empréstimo a taxas de juros inferiores às de mercado, levam à segmentação do mercado financeiro e a distorções de preço e contribuem para a elevação do custo geral do capital.

7.1.4 Políticas de Mercado de Trabalho

O *elevado custo da mão-de-obra e as dificuldades com disputas judiciais trabalhistas* afetam a seleção de instrumentos financeiros e mecanismos de serviço. Por exemplo, o elevado custo da mão-de-obra reduz o estímulo para a abertura de agências. No caso de devedores, a justiça no Brasil tende a decidir em favor do trabalhador em ações contra empregadores, um fator que freia bancos e todas as empresas de setores não-financeiros em suas decisões de expansão. Alguns impedimentos legais aumentam os custos trabalhistas. Por exemplo, a jornada de trabalho no setor bancário está limitada a seis horas diárias. Mesmo quando os trabalhadores são mantidos no trabalho por mais tempo com pagamento de horas extras, que são efetivamente pagas, muitas vezes eles contestam essas horas extras na justiça. Recentemente, sindicatos de trabalhadores têm mostrado objeção ao uso de correspondentes bancários, que são vistos como um modo de burlar as regulamentações trabalhistas dos bancários. Finalmente, os custos trabalhistas (incluindo as contribuições sociais) são afetados por vários impostos destinados aos fundos de amparo aos trabalhadores, de modo que os encargos sociais totais (um imposto implícito) pagos pelos empregadores sobre o salário chega a 83% de seu valor (59% impostos, 11% contribuições para seguridade social e 12% benefícios adicionais). Tudo isso faz com que os bancos relutem em expandir sua rede em virtude dos altos custos trabalhistas e dos riscos que essa expansão implica. Os altos custos trabalhistas também impactam as margens.

7.1.5 Segmentação Reguladora

O impacto dos fatores anteriormente discutidos não é uniforme em diferentes segmentos do sistema financeiro e as distorções resultantes oferecem diversas oportunidades para a *arbitragem reguladora* nesses diferentes segmentos do sistema. A regulamentação brasileira contém diferenças significativas de tratamento para diferentes tipos de instituições financeiras. Existem grandes diferenças entre impostos explícitos, impostos implícitos (recolhimento compulsório e empréstimo dirigido), e também na documentação e nos relatórios requeridos entre bancos e outros

tipos de instituições financeiras. Isso incentiva os bancos a oferecerem serviços a seus clientes através de veículos distintos, como empresas de crédito ao consumidor (embora as financeiras recebam o mesmo tratamento que os bancos, em termos de exigências de capital mínimo e de divulgação de informações, já que são instituições que não podem aceitar depósitos, elas não estão sujeitas a depósitos compulsórios ou garantia de depósito). Entretanto, essas opções criam restrições na gama de produtos que podem ser oferecidos a esses clientes (uma empresa de financiamento ao consumidor, além de não poder aceitar depósitos, não pode oferecer empréstimos com objetivos produtivos). Na prática, os conglomerados financeiros se desenvolveram, com subsidiárias separadas para categorias diferentes de produtos.

Por exemplo, as opções entre empresas de arrendamento mercantil e de crédito ao consumidor são bastante distintas em razão das diferenças na regulamentação de cada uma delas (discutido na Parte 4). As opções da forma organizacional para diferentes entidades legais em microfinanças também são determinadas por compensações reguladoras. As opções entre agências bancárias *versus* correspondentes também refletem, em parte, as considerações reguladoras relevantes para cada segmento. As diferenças de tratamento relativas a várias janelas reguladoras oferecidas a instituições não-bancárias, administradoras de cartão de crédito especializadas e outras entidades ligadas a atividades similares poderiam ser reduzidas para expandir o papel dos bancos brasileiros nos segmentos menos favorecidos.

7.2 POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS PROATIVAS: MEDIDAS MICROECONÔMICAS DE APOIO

Embora o impacto indireto da política reguladora e macroeconômica em níveis gerais de acesso a serviços financeiros seja difícil de controlar, o governo brasileiro tem feito esforços *diretos* consideráveis para solucionar questões relativas ao acesso a serviços financeiros. Historicamente, no Brasil, os principais veículos para a expansão do acesso têm sido uma série de programas específicos, a preços preferenciais, que têm como alvo usuários finais específicos, seguidos por bancos públicos que fornecem os canais para a implementação desses programas. Conforme discutido na Parte 5 deste estudo, existe um consenso internacional emergente sobre as limitações potenciais dos bancos públicos e das políticas de crédito dirigido a esse respeito, devido aos impactos adversos nas próprias instituições financeiras, assim como em mercados de crédito, em um sentido mais amplo, devido a seus impactos distorcidos em preços relativos.[6] A redução da escala através da

6. O controle direto das taxas de juros, para disponibilizar crédito a um custo razoável para setores específicos da economia, era uma prática muito comum nas décadas de 1960 e 1970. No Brasil, a Lei de Usura antecipou essa prática em algumas décadas. O *Usury Act* (Lei de Usura) da África do Sul foi outro exemplo. Mas tais limites quantitativos e absolutos no que diz respeito a preços podem ter efeitos indesejáveis, por exemplo, nas microfinanças. Essa limitação foi eliminada na África do Sul.

titularidade estatal de ativos apoiada pelos governos, isto é, o controle de preços, pode, em vez disso, contribuir para o deslocamento ou "diminuição" do crédito privado para os setores desejados. Em 2003, o Brasil incluiu uma série de novas medidas para dar ênfase ao acesso, que incluíram uma variedade de instituições financeiras, embora se espere que os bancos públicos desempenhem um papel importante através de esquemas especializados individuais.[7]

A próxima seção analisa outros paradigmas para o apoio do governo ao acesso a serviços financeiros, tendo em vista a experiência de determinados países desenvolvidos. Esses exemplos ilustram que o apoio à expansão do acesso aos serviços financeiros não é fácil. Os governos apóiam a expansão do acesso através da *legislação* direta ou indireta, da promoção da *divulgação* em práticas financeiras, da implementação de sistemas de monitoramento para acompanhar as práticas financeiras e do apoio à *concorrência* no setor financeiro, bem como através do apoio direto e do fortalecimento das instituições. Além disso, os governos forneceram, em alguns casos, *apoio ou garantias financeiras* para tais iniciativas, embora em pequena escala e usando mecanismos que não distorcem os preços de mercado. Os governos também apóiam *instituições* que contribuem, basicamente de forma indireta, para o auxílio ao acesso. Tais medidas são discutidas com base na experiência internacional, com ênfase particularmente na experiência dos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá.

Analisando exemplos de países isolados, os *Estados Unidos* ilustram um caso em que o apoio direto para o alcance da comunidade foi combinado com disposições eficazes de divulgação, não-discriminação e imparcialidade. Entretanto, o apoio financeiro para ampliar o alcance é parco e, em geral, compatível com o incentivo, em tese, ou seja, há incentivos internos para manter ou melhorar a eficiência nesses mercados. Alguns outros países desenvolvidos seguiram o exemplo dos Estados Unidos em termos da adoção de disposições legislativas encorajando o alcance através da divulgação. No *Reino Unido*, uma forte cooperação foi fomentada entre governo, bancos, setor privado e outras organizações, aliados ao recente aumento da divulgação e das restrições contra práticas anticoncorrência no empréstimo a entidades de pequeno porte.[8] Ao mesmo tempo, o princípio da sustentabilidade financeira foi mantido em todas as medidas tomadas contra a exclusão financeira. É sabido que somente se os produtos e serviços financeiros tiverem um custo-benefício para todos os envolvidos é que estes se interessarão

7. A Parte 2 (Expansão das Microfinanças) e a Parte 3 (Redução da Escala em Bancos Privados) deste relatório fornecem mais detalhes sobre essas medidas.

8. A concorrência é uma preocupação maior no Reino Unido do que nos Estados Unidos, devido ao domínio do sistema financeiro do Reino Unido por quatro grandes bancos que controlam um percentual estimado de 90% do ativo dos bancos.

em uma participação a longo prazo. Também é de conhecimento público a importância em fornecer aos clientes-alvo o entendimento necessário da área financeira para que eles conheçam seus direitos e responsabilidades e aprendam a acessar os produtos e serviços financeiros adequados.

Recentemente, o Reino Unido implementou uma série de iniciativas, semelhantes às existentes nos Estados Unidos, para expandir os serviços financeiros fornecidos a comunidades carentes e dar apoio ao desenvolvimento de pequenas empresas. Entretanto, as diferenças entre os Estados Unidos e o Reino Unido resultaram em diferentes necessidades, prioridades e soluções. As principais diferenças incluem a *concentração do ativo dos bancos em quatro instituições bancárias*; o papel desempenhado pelas IFDCs como um último recurso de acesso ao crédito para os excluídos pelos grandes bancos; a predominância de empresas sociais e sem fins lucrativos nas finanças da comunidade; a disposição de financiamentos imobiliários subsidiados extensivos (mas sem o encorajamento à propriedade para determinados segmentos da população); e a ausência de um histórico de mapeamento de exclusão em comunidades étnicas.

A maior preocupação do Canadá em termos de acesso financeiro é o apoio a programas especializados e a entidades que atendem aos indígenas canadenses de baixa renda e que vivem em áreas remotas e, também, às pequenas empresas.[9] Como no Reino Unido, havia uma relutância tradicional na formalização de políticas para instituições financeiras promoverem o acesso. Entretanto, o recente Canadian Bank Act (lei bancária canadense) de 2001 apóia formalmente a ampliação do acesso a serviços financeiros básicos e a cobrança e a divulgação de dados nos padrões de empréstimos bancários, mas ele não destina a disposição ou disponibilidade de crédito, e suas necessidades de divulgação de informações não são detalhadas nem onerosas. Em vez de enfatizar a redução de escala, o governo criou instituições especializadas para atender a esses mercados e promoveu a concorrência entre bancos, cooperativas de crédito e veículos especializados a fim de aumentar os serviços aos consumidores. Em termos de apoio financeiro direto, existem programas de garantia de concessão de empréstimo, mas não parece existir qualquer uso sistemático ou sofisticado desses programas pelos grandes bancos junto com os consórcios de capital regional ou outros recursos que atenuem riscos. Como no Reino Unido, os bancos canadenses não possuem subsidiárias ou divisões distintas ou especializadas com o objetivo de oferecer serviços bancários para a comunidade. Independentemente das equipes especializadas de concessão de empréstimos para

9. Como no Reino Unido, o sistema financeiro canadense é dominado por um pequeno número de bancos (os "cinco grandes"), com uma rede de agências espalhadas pelo país.

os serviços bancários dos indígenas canadenses, os bancos integram pequenos negócios e outros serviços de empréstimo para a comunidade em suas principais operações, sem incentivos específicos ou metas de desempenho.

7.2.1 Disposições Legislativas para a Expansão do Alcance

Antidiscriminação e obrigações para o alcance — CRA e legislação associada

Os Estados Unidos enfatizam a legislação direcionada relativa especialmente à não-discriminação, imparcialidade e divulgação através de uma regulamentação restrita que exija o alcance expandido. Muito dessa política proativa inclui melhorias ou apoio financeiro. Esse legado de entidades e programas especiais tem sua origem nos programas do período da Grande Depressão, que tinham como objetivo reduzir a ameaça de execuções hipotecárias residenciais e tornar a aquisição da casa própria mais acessível. Entre elas, havia regulamentações criando a Federal Housing Administration (FHA), que concedia empréstimos hipotecários segurados com amortização de 30 anos, permitia às pessoas de todas as classes sociais e com financiamento imobiliário evitar o refinanciamento associado a empréstimos não-amortizáveis de curto prazo; e garantia de empréstimo a veteranos de guerra através da Veterans Administration (administração de veteranos), de 1944, a Federal National Mortgage Association (Fannie Mae, associação nacional federal de hipotecas), que fornecia um mercado secundário para os empréstimos hipotecários segurados de 30 anos do FHA, e o Home Owners Loan Act (lei de concessão de empréstimo para proprietários de imóveis residenciais), que autorizava o governo federal a permitir a criação de associações de concessão de empréstimo e de depósitos em caderneta de poupança.

Percebeu-se que, mesmo com tais leis, as práticas discriminatórias restringiam o alcance à aquisição da casa própria a preços acessíveis. Isso levou à criação, em 1968, do Fair Lending Act (lei de concessão de empréstimo eqüitativo) e, em 1976, ao Equal Credit Opportunity Act (lei de oportunidade de crédito equivalente), que são a espinha dorsal da lei de não-discriminação federal.[10] Mais recentemente, o Truth in Lending Act (lei de verdade em empréstimos), o Truth in Savings Act (lei de verdade em depósitos em caderneta de poupança) e o Home Ownership and Equity Protection Act (lei de proteção do patrimônio e da propriedade) tentam permitir que consumidores não muito bem informados possam tomar decisões conscientes sobre empréstimos. Ainda permanece a preocupação com as práticas de "empréstimos predatórios" contra consumidores mais vulneráveis, como mostram estudos recentes [ver Estados Unidos (2000)].

10. Copiadas pelo "Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act" (lei de promoção de igualdade e prevenção da discriminação não-eqüitativa) da República da África do Sul (2002) que impede a discriminação não-eqüitativa.

Logo após o Equal Credit Opportunity Act ser criado, o CRA, lei de reinvestimento na comunidade, foi editado em 1977, exigindo que os reguladores federais do sistema bancário "avaliem o registro [do banco] relativo ao atendimento das necessidades de crédito de toda a comunidade a que pertence, incluindo as áreas de baixa e média renda, compatível com a segurança e idoneidade das operações dessa instituição". O congresso adotou o CRA em resposta a evidências de que os bancos recebiam depósitos de suas comunidades locais, mas restringiam o empréstimo a essas comunidades, algumas vezes através de práticas discriminatórias com minorias étnicas ou de baixa renda. O CRA não dispõe de nenhum mecanismo de execução legal além de exigir que os reguladores do sistema bancário "levem em conta" um registro da instituição quando as aplicações são efetuadas, por exemplo, para a abertura de agências ou fusões. O que tornou o CRA uma lei eficaz foi sua combinação com exigências de divulgação [ver Litan *et alii* (2000)]. O HMDA, lei de divulgação de hipotecas imobiliárias, de 1975, exigia que os credores de hipotecas informassem o local (de acordo com o censo) de seus empréstimos de hipoteca, demonstrando que havia menos empréstimos de hipoteca em áreas definidas pelo censo como de baixa renda. Em seguida, o HMDA sofreu uma emenda que exigia informações mais detalhadas, incluindo o número e o local de aplicações em hipotecas, a raça e a renda dos requerentes e o *status* de aprovação. A divulgação pública das perícias e dos índices do CRA desde 1990 também mune os bancos de incentivos adicionais para atenderem às exigências do CRA. Na verdade, o CRA exige que os bancos afixem em suas agências o comunicado do CRA e disponibilizem, mediante solicitação, seu desempenho em relação ao CRA. O efeito dessas mudanças foi enorme.

As regulamentações do CRA foram revisadas ainda mais em 1993, passando a exigir que grandes instituições depositárias forneçam relatórios informando as atividades de empréstimo a pequenas empresas. Essa mudança aumentou consideravelmente o volume de dados disponível sobre empréstimos a pequenas empresas no país e motivou uma pesquisa quanto a sua eficiência. As pesquisas iniciais destacaram uma carência de um mercado secundário bem preparado para empréstimos a pequenas empresas [Haag (2000)]. Esse resultado finalmente levou o congresso a aprovar novas leis removendo obstáculos reguladores para a securitização dos empréstimos a pequenas empresas como parte do Riegle Act (lei Riegle). As dificuldades na implementação do CRA levaram a revisões adicionais em 1995 que forneciam testes específicos para a avaliação do desempenho com relação ao CRA.[11] Essas mudanças também reduziram consideravelmente os procedimentos burocráticos/manutenção de registros que todos os bancos, particularmente os menores, devem disponibilizar para uma perícia do CRA.

11. Disponível no *site* do Federal Financial Institutions Examination Council (http://www.ffiec.gov/cra/history.htm).

As perícias do CRA são conduzidas pelas agências federais responsáveis pela supervisão das instituições depositárias: o Board of Governors of the Federal Reserve System (FRB), junta de governadores do sistema de reservas federal, o Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), organização de seguro do depósito federal, o Office of the Comptroller of the Currency (OCC), departamento de controladoria da moeda, e o Office of Thrift Supervision (OTS), departamento de supervisão de poupança.[12] Também é exigido que esses reguladores incluam, no desempenho de CRA, avaliações públicas sobre o registro da instituição quanto aos empréstimos à comunidade [ver Apgar e Duda (2003)].

COMO O COMMUNITY REINVESTMENT ACT FUNCIONA?

A principal alteração no CRA ocorreu em 1995 após reclamações generalizadas feitas pelas instituições bancárias e pelos advogados comunitários de que as avaliações do CRA não se baseavam em resultados. Os novos procedimentos examinavam o desempenho real em suas áreas de avaliação, definidas como uma ou mais áreas metropolitanas estatísticas na(s) qual(is) o banco possui seu escritório central, agências e caixas eletrônicos, e nas áreas vizinhas de onde foi originada ou para onde foi destinada uma parcela substancial dos empréstimos do banco.

A revisão de 1995 estabelece testes específicos que devem ser usados pelos reguladores do sistema bancário durante a avaliação de CRA para credores de diferentes tipos, tamanhos e negócios (varejo de pequeno e grande porte e atacadistas/instituições com fins limitados). Esses testes consistem em três partes diferentes: empréstimo, investimento e serviços.

O teste de *empréstimo* analisa a atividade de empréstimo de um banco em sua área de avaliação. Esse teste inclui empréstimos de *hipoteca imobiliária* e para *pequenas empresas, cartões de crédito, aquisição de veículos* e *desenvolvimento da comunidade*. Os reguladores analisam o número e o volume de empréstimos, sua distribuição geográfica entre as áreas de baixa, média e alta rendas e as características do mutuário, incluindo renda e volume do empréstimo. Os empréstimos são o componente de maior peso na equação para avaliação geral e o mais minuciosamente examinado pelos advogados comunitários.

O teste de *investimento* avalia os investimentos qualificados de um banco que beneficiam sua comunidade ou uma área geográfica próxima que inclui a comunidade onde o banco está. Um investimento qualificado é qualquer investimento ou doação que tem o desenvolvimento da comunidade como objetivo principal.

O teste de *serviço* avalia os registros de uma instituição depositária quanto a sua ajuda em atender às necessidades de crédito de sua área de avaliação, através da

12. Disponível no *site* do Federal Financial Institutions Examination Council (http://www.ffiec.gov/cra/history.htm).

análise da disponibilidade e eficiência de seus sistemas de distribuição de serviços bancários de varejo, bem como a extensão e a inovação de seus serviços em prol do desenvolvimento da comunidade.

Apesar dos esforços no enfoque de resultados quantitativos, questiona-se o caráter subjetivo da perícia do CRA, uma vez que os peritos aplicam os testes relevantes levando em consideração o contexto de determinada instituição e o mercado no qual ela opera. Esse "contexto de desempenho" é definido para incluir informações sobre as características econômicas e demográficas da área de avaliação da instituição; as oportunidades para empréstimo, investimento e serviços dessa área; a oferta de produtos e estratégia de negócios da instituição; sua capacidade e suas restrições; seu desempenho no passado e o desempenho de credores em situação semelhante; informações e avaliações públicas no arquivo público de CRA da instituição; e quaisquer outras informações que o regulador considere relevante. As novas regras também tentaram reduzir tanto os procedimentos burocráticos quanto a subjetividade. Para todos os tipos de instituições, a avaliação pública é encorajada pela exigência de que cada regulador do sistema bancário publique uma lista de bancos que estão programados para perícia do CRA no trimestre seguinte.

Alguns analistas de CRA revelam que ele teve um impacto geral positivo não apenas nas comunidades minoritárias e de baixa renda, mas também em bancos que investiram nessas comunidades. De acordo com uma pesquisa do CRA sobre empréstimos, realizada pelo Federal Reserve (banco central norte-americano), os bancos parecem ter tido um retorno geral positivo, equivalente ou superior a seus outros investimentos.[13] As comunidades têm se beneficiado com organizações comunitárias mais fortes e com o aumento na infra-estrutura social, investimentos em negócios, aquisição da casa própria e melhorias no patrimônio. Entretanto, o impacto geral do CRA na redução da pobreza não está muito clara porque o CRA ajuda somente uma pequena parcela da população de baixa renda.

Hoje, alguns analistas acreditam que o CRA está perdendo uma parte de sua relevância e que ele não atende mais às realidades do setor de serviços financeiros atual. Quando o Congresso modernizou os serviços financeiros através do Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA), lei de modernização financeira, que quebrou barreiras residuais para multiplicar as atividades bancárias nas fronteiras geográficas, ele não examinou cuidadosamente o impacto dessas mudanças no CRA. Dado que o CRA foi criado com base na captação de recursos locais e no fornecimento de serviços bancários para a comunidade local, seu contexto deixou de ser claro.

13. Ver o *site*: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/surveys/craloansurvey/summary2000.pdf Federal Reserve Board>.

Além disso, novos canais de distribuição de serviços bancários, como telefone e serviços bancários através da internet (Internet Banking), também contribuem para enfraquecer o papel do serviço bancário por intermédio da agência e do vínculo entre essas agências bancárias e as comunidades locais. Finalmente, com a mudança na estrutura da indústria de hipotecas, menos de 30% de todos os empréstimos para aquisição da casa própria estão sujeitos à revisão intensiva segundo o CRA [ver Apgar e Duda (2003)]. Em algumas áreas metropolitanas, essa taxa chega a menos de 10%. O empréstimo de hipotecas está, agora, dominado por grandes empresas nacionais. Na época em que o CRA foi editado, os bancos e os depósitos em poupança originavam a grande maioria dos empréstimos para aquisição da casa própria. A relação entre o empréstimo hipotecário e a captação de depósitos com base nas agências na qual o CRA se baseava perdeu sua força.

Outros países consideraram a possibilidade de ter uma legislação como o CRA e alguns o adotaram, enquanto outros o consideraram inadequado à situação econômica em que viviam. Na *África do Sul*, o governo pós-*apartheid* tem sido bastante proativo em seu esforço de resolver o problema de exclusão financeira. O Home Loan and Mortgage Disclosure Act, modelado nos Estados Unidos após o HMDA, foi aprovado no parlamento da África do Sul em 2000. Essa legislação encoraja os bancos a conceder empréstimos imobiliários e exige que eles divulguem demonstrações financeiras anuais para que suas práticas de concessão de empréstimos sejam monitoradas. A Community Reinvestment Bill, projeto de lei de reinvestimento na comunidade, que provavelmente será aprovado em 2003, segue os passos do CRA. Em seu esboço, o Community Reinvestment Bill obriga as instituições financeiras a destinar uma parcela de seus fundos para concessão de empréstimo imobiliário à população de baixa e média rendas e a divulgar as razões para a rejeição a aplicações de empréstimo de hipotecas.

Existe um movimento popular para editar uma legislação como o CRA no *Canadá*, embora nenhuma proposta legislativa formal tenha sido apresentada. A Canadian Community Reinvestment Coalition (CCRC), coalizão para reinvestimento na comunidade canadense, com sede em Ottawa, mobiliza uma ampla coalizão de canadenses em busca de medidas de apoio para os bancos atenderem consideravelmente melhor a pessoas físicas, pequenas empresas e comunidades locais. Entretanto, apesar das fortes pressões de grupos lobistas pró-CRA, esse projeto não foi muito longe, em parte devido às diferenças estruturais do Canadá comparado com os Estados Unidos. O sistema bancário canadense é nacional em escopo e dominado por seis grandes bancos. Portanto, a necessidade do reinvestimento na comunidade local é limitada. Além disso, o CRA dos Estados Unidos funciona em grande parte através do processo de solicitação de fusões, o que sugere um

sistema bancário em que ainda existe um número relativamente alto de bancos [ver Griffith (2000)].

O *Reino Unido*, que possui um sistema bancário concentrado de forma semelhante (quatro bancos reúnem 90% dos ativos do sistema), também rejeitou a idéia de uma legislação ao estilo do CRA [ver Donovan e Palmer (1999)]. Entretanto, a ameaça de um projeto de lei como o CRA no Reino Unido levou o setor financeiro a divulgar dados mostrando o volume de recursos depositado em áreas carentes que é reinvestido na economia local, com base nas recomendações de uma Social Investment Task Force (força-tarefa de investimento social), do Treasury Department.[14]

"Serviços bancários simplificados" e contas básicas

Para promover o acesso universal a serviços financeiros, muitos países editaram uma legislação que exige dos bancos comerciais o oferecimento de contas bancárias de baixo custo, conhecidas como contas "simplificadas". A legislação adotada pelo governo em meados de 2003 introduziu uma nova forma de serviços bancários simplificados no Brasil, através de um esquema para o fornecimento gratuito de contas básicas sem a emissão de talões de cheques, e um limite nas transações mensais.[15] As condições para abertura desse tipo de contas bancárias também foram simplificadas. Como discutido a seguir, as formas desse tipo de serviços bancários básicos são oferecidas em muitos países. É desejável o monitoramento dos custos para tentar garantir a sustentabilidade em conjunto com os serviços bancários básicos.

Nos Estados Unidos, muitos estados exigem que os bancos atendam à população em geral. As leis para serviços bancários "simplificados" foram inicialmente propostas em vários estados norte-americanos na primeira metade dos anos 1980. Assim, sete estados (Illinois, Massachusetts, Minnesota, Nova Jersey, Nova Iorque, Rhode Island e Vermont) editaram uma legislação criando as contas bancárias simplificadas. Essas leis vão desde autorizar o departamento estadual de atividades

14. Outubro de 2000. O relatório enumerou as comunidades em posição de desvantagem com relação a investimentos e estabeleceu uma série de recomendações: um Community Investment Tax Credit (crédito relativo ao imposto de investimento na comunidade); Community Development Venture Capital Funds (fundos mútuos de investimento em empresas emergentes para o desenvolvimento da comunidade); divulgação dos bancos que concedem empréstimos a áreas com subinvestimento; facilidades para investimento em iniciativas de desenvolvimento da comunidade; e apoio às instituições financeiras para desenvolvimento da comunidade. Com relação à divulgação, os bancos concordaram, através da British Bankers Association (associação dos banqueiros britânicos), em divulgar seus dados referentes à concessão de empréstimos a comunidades consideravelmente carentes. O Barclays será o primeiro banco a publicar esses números. O Barclays também começou a comparar fatores de crédito (como dívidas de recebimento duvidoso ou empréstimos não executados) em áreas carentes com os mesmos fatores em todas as áreas.

15. Resolução do CMN 3.104, de 25 de junho de 2003, e Resolução do CMN 3.113, de 31 de julho de 2003, estabeleceram novas "contas de depósito especial", para depósitos à vista, que agora oferecerão um pacote básico de serviços bancários. A Parte 3 (Redução da escala em bancos privados) deste relatório fornece mais detalhes sobre essas medidas.

bancárias a monitorar as tarifas cobradas pelos bancos e, quando apropriado, regulamentá-las, até obrigar que todos os bancos licenciados do estado ofereçam "contas correntes de baixo custo" [ver Doyle, Lopez e Saidenberg (1998)]. A lei do estado de Nova Iorque é um bom exemplo da forma abrangente de uma legislação de serviços bancários simplificados. O Omnibus Consumer Protection and Banking Deregulation Act (lei de desregulamentação de atividades bancárias e proteção limitada ao consumidor), editado em janeiro de 1995, exige que os bancos licenciados no Estado de Nova Iorque ofereçam contas correntes de baixo custo. Essas contas podem ser abertas a partir de um valor mínimo de US$ 25, não têm exigência de saldo mínimo, têm uma taxa de manutenção com valor máximo de US$ 3 por mês e devem permitir pelo menos oito transações mensais. Na França, se um residente francês provar que dois bancos o rejeitaram como cliente, o Banque de France selecionará um banco que será obrigado a aceitar o novo cliente. "Na prática, os solicitantes recebem uma conta simples em uma agência de correio que permite depósitos e retiradas, mas pouco mais do que isso. Na Suécia, faz parte das condições de licenciamento de um banco que ele seja obrigado a aceitar depósitos" [ver Donovan e Palmer (1999)].

Os principais bancos do Reino Unido começaram a oferecer contas bancárias básicas para atender às necessidades especiais da população de baixa renda. Normalmente, essas contas não incluem talão de cheques ou uma opção de linha de crédito para saques a descoberto; o Bank of Scotland foi mais além, oferecendo uma conta para pagamentos vinculada à conta básica. O Bank Act (lei bancária) do Canadá, de 2001, exige que os bancos licenciados forneçam contas bancárias básicas para a população de baixa renda. Embora essas contas não incluam talões de cheques ou linha de crédito para saques a descoberto, elas estão disponíveis para clientes que, normalmente, seriam recusados pelos bancos em virtude de suas rendas. A lei impõe penalidades aos bancos que não a respeitarem (basicamente, multas de até C$ 100 mil). Embora o projeto de lei obrigue o acesso a *serviços básicos de varejo* a fim de ajudar pessoas de baixa renda a criarem ativos como parte do sistema financeiro, ele não se destina ao acesso a crédito. O governo quer estender os serviços financeiros à população de baixa renda e paga todos os vencimentos semanais, salários e benefícios através dessas contas básicas mediante transferência eletrônica de crédito; também podem ser feitos depósitos em cheque e em dinheiro. Além disso, os clientes com contas básicas têm acesso a caixas eletrônicos e efetuam pagamentos através de débito direto. Alguns bancos também oferecem outros serviços vinculados às contas básicas, como cartões de débito.

Deve-se observar que as análises do impacto dos serviços bancários simplificados são limitadas e variáveis. A legislação sobre serviços bancários simplificados

terá um impacto positivo para os "sem-banco" se ela reduzir o custo dos serviços financeiros básicos (especialmente para pagamentos) e se os consumidores estiverem sensíveis a essa mudança de preço. Mas as evidências na redução do custo são variáveis e a análise sugere que muitos consumidores podem não estar sensíveis a essas mudanças de preço. Essas análises concluem que, para serem totalmente eficazes, tais iniciativas devem ser acompanhadas de informação ao consumidor e de um número maior de serviços bancários.

Contas de transferência eletrônica de fundos e o programa First Accounts

O Debt Collection Improvement Act (lei de melhoria de cobrança de débito) dos Estados Unidos, editado em 1996, que tinha como objetivo básico a redução do custo para o governo federal na efetuação de pagamentos e cobrança de débitos, teve um impacto não intencionado mas de relevância maior na redução da escala de serviços financeiros. A lei exigia que as transferências eletrônicas de fundos fossem usadas para pagamentos federais, revelando o grande número de beneficiários que não tinham nenhum tipo de conta bancária (número estimado pelo Treasury Department em cerca de 6 milhões de pessoas, mas que recentemente foi reestimado pelo General Accounting Office em 11 milhões de pessoas, ou 18% de todos os beneficiários). O Treasury Department descobriu que muitas barreiras impediam essas pessoas de terem contas, incluindo custo, falta de interesse das instituições financeiras e descrença popular. Em resposta, o Treasury Department elaborou a Electronic Transfer Account (ETA), conta de transferência eletrônica; uma conta de débito de baixo custo na qual os benefícios federais podem ser depositados diretamente. A ETA é complementada por uma conta bancária eletrônica de baixo custo para os "sem-banco" que recebem benefícios federais, conhecida como *first accounts*. O First Accounts é um programa recente dos Estados Unidos para os "sem-banco" (2 de janeiro de 2002) com o objetivo de atender aos trabalhadores pobres que não possuem conta bancária e não recebem benefícios do governo. Desde que a ETA foi criada em julho de 1999, mais de 400 instituições financeiras em mais de 2.500 locais passaram a oferecer a ETA. O Treasury Department enfatiza particularmente a tentativa de tentar atingir empregados que não dispõem de conta bancária através de seus empregadores, ou por meio das instituições financeiras dos empregadores.[16]

O programa ainda exige uma avaliação criteriosa nos Estados Unidos. De acordo com alguns bancos ele não está sendo muito bem-sucedido devido ao uso limitado e aos custos iniciais elevados, apesar dos subsídios para sua implementação.

16. US Department of Treasury. Acessível em: <http://www.ustreas.gov/press/releases/po891.htm>.

Existem exemplos de sucesso em outros locais. O governo australiano efetua, quinzenalmente, 6 milhões de pagamentos da previdência social através do Electronic Funds Transfer (EFT), transferência eletrônica de fundos, e a transição para a EFT deverá ocorrer na Grã-Bretanha por volta de 2005 [ver Stegman (2003)].

7.2.2 Monitoramento e Controle de Informações

À parte as exigências de divulgação anteriormente discutidas, são coletadas informações adicionais em alguns países, o que ajuda a atrair a atenção do consumidor e do público para a distribuição de serviços financeiros. Nos Estados Unidos, há relativamente mais informações disponíveis sobre financiamento imobiliário do que sobre outros serviços financeiros.[17] Escritórios de advocacia acompanham a disponibilidade de serviços financeiros para consumidores de baixa renda e pequenas empresas, segundo diversos critérios geográficos.[18] Há também pesquisas originais e trabalhos analíticos, geralmente de âmbito local. Por exemplo, o Woodstock Institute publicou recentemente relatórios sobre a eficácia das instituições financeiras de desenvolvimento comunitário, e já havia publicado um relatório sobre os serviços das cooperativas de crédito da área de Chicago para os consumidores de baixa renda [ver Woodstock Institute (2003) e Jacob, Bush e Immergluck (2002)]. Como resultado, a NCUA passou a elaborar seu próprio relatório sobre os serviços das cooperativas de crédito oferecidos a esse setor da população [ver CUNA (2003)].

No Reino Unido, os agentes do governo envolvidos com o financiamento para as comunidades subcapitalizadas e os grupos de baixa renda incluem o Departamento de Tesouro, a Comissão de Concorrência e o Departamento de Comércio e Indústria. O Bank of England também publica um relatório anual sobre financiamento a pequenas empresas [ver Bank of England (2002)]. Em 2001, o Tesouro criou uma força-tarefa para o investimento social, cujo objetivo era pesquisar formas avançadas de financiamento privado para as comunidades carentes. A força-tarefa

17. O Federal Reserve Board realiza uma pesquisa de finanças de consumo trienal que agrega um grande volume de informações sobre como famílias de idades diversas, grupos de renda e etnias utilizam o sistema de serviços financeiros. Os dados são publicados em âmbito nacional e regional (mas não local). O Department of Housing and Urban Development publica regularmente informações sobre a taxa de casa própria por idade, grupos de renda, área geográfica e etnia, além de ter publicado uma pesquisa sobre discriminação com respeito à habitação, com dados relativamente locais. O Joint Center for Housing Studies da Universidade de Harvard publica anualmente um relatório sobre a situação imobiliária norte-americana que engloba informações sobre a liquidez, com ênfase específica nas famílias de baixa renda. A Fannie Mae e a Freddie Mac publicam informações sobre como estão atingindo seus objetivos imobiliários (discutidos anteriormente) e publicam também dados gerais sobre o sistema de crédito hipotecário. A Fannie Mae publica uma pesquisa imobiliária anual sobre o comportamento norte-americano com relação à moradia, ao financiamento imobiliário e à liquidez. Em 2002, por exemplo, a pesquisa concentrou-se nos mutuários com impedimento de crédito. A National Association of Realtors publica trimestralmente índices sobre o acesso à moradia e sobre o poder aquisitivo do mutuário que adquire a casa própria pela primeira vez, utilizando uma combinação de taxas de juros hipotecários, preços dos imóveis e rendas, para avaliar se a habitação está se tornando um item mais ou menos acessível.

18. Ver, por exemplo, Bradford (2002) e National Community Reinvestment Coalition (2003).

recomendou maior divulgação, por parte dos bancos, dos empréstimos a essas comunidades. Os principais bancos, respondendo à pressão do governo, estão criando estratégias e departamentos para incrementar o financiamento às CDFIs, instituições financeiras de desenvolvimento da comunidade, às organizações sociais e às comunidades carentes. O relatório da British Bankers Association, denominado *Access to Finance and Business Support by Ethnic Minority Firms in the UK*, foi inicialmente publicado em setembro de 2002 [ver Ram, Smallbone e Deakins (2002)]. Nesse mesmo ano, o departamento de comércio e indústria criou a Social Exclusion Unit que se concentra nas necessidades das comunidades desassistidas.

A experiência britânica também é útil no que se refere às políticas orientadas para a localidade, nas quais o termo localidade refere-se a áreas bem menores do que regiões ou estados. Por muitos anos, o Reino Unido compilou índices de condições locais que recentemente passaram a se chamar Indices of Multiple Deprivation or Local Deprivation, em que a unidade-alvo para políticas era a região administrativa ou um distrito de recenseamento (assunto discutido na Subseção 7.2.3, adiante). Esse índice é usado para determinar critérios de seleção na orientação de políticas de suporte financeiro como as do Phoenix Fund. Igualmente importante é a incorporação nesse exercício de estudos universitários de alta qualificação na criação e interpretação dos índices.[19] Esses índices foram usados nas análises sobre financiamento a pequenas empresas realizadas por entidades, como o Bank of England, em seu relatório anual sobre o assunto.

Em 2001, o Bank Act of Canada criou um departamento do consumidor que se responsabiliza por coletar e publicar dados sobre empréstimos a pequenas empresas por níveis de autorização (montantes de aprovação de empréstimos) de todas as instituições financeiras. O novo departamento usará a Statistics Canada para produzir dados anuais sobre as atividades de empréstimo de todas as instituições financeiras por região geográfica, além do montante de empréstimo aprovado, aumentando bastante a divulgação e a transparência das informações sobre o financiamento a pequenas empresas.[20] Ao contrário dos Estados Unidos, a coleta de dados e as exigências de divulgação no Canadá concentram-se no volume de empréstimos que as instituições financeiras (bancos, cooperativas de crédito, *caisses populaires* etc.) aprovam por nível de autorização ou montante de crédito aprovado.

---

19. Informações completas sobre o Index of Deprivation no Reino Unido podem ser encontradas no *site* do escritório do primeiro-ministro britânico em: <http://www.urban.odpm.gov.uk/research/>. Em dezembro de 1998, a Universidade de Oxford foi encarregada da revisão do índice, e uma série de trabalhos de suporte sobre as questões de mensuração e construção foi realizada.

20. A Statistics Canada realiza pesquisa anual sobre os fornecedores de financiamento a pequenas empresas desde o ano 2000. Esse estudo divide os fornecedores de crédito por categoria (como bancos ou cooperativas de crédito), e também por montantes de empréstimo aprovados (<C$ 25 mil entre C$ 25 mil e C$ 50 mil e assim por diante).

A Financial Consumer Agency não coleta dados de empréstimos dos bancos de acordo com características do mutuário (como raça ou etnia), nem localização geográfica (exceto por província), nem tamanho ou tipo de negócio. Segundo a Canadian Bankers Association, essa atitude seria considerada uma violação das leis de privacidade. Surge então uma questão importante: as leis referentes à coleta de informações e ao monitoramento das práticas de empréstimo dos países deverão ser adaptadas às cláusulas de privacidade da estrutura legal desse país.

7.2.3 Suporte Financeiro

A experiência das duas últimas décadas demonstrou que itens como a persuasão moral e o monitoramento podem ir além do imaginado para promover o enxugamento do financiamento. Até mesmo em países como os Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, a experiência com a extensão do apoio financeiro explícito vem de longa data. Programas de apoio financeiro nesses países têm sido em geral pequenos e em grande parte indiretos. Uma análise dessa experiência oferece um entendimento de como a determinação do alvo pode ser mais eficazmente realizada.

Estados Unidos (1): administração de pequenas empresas

Nos Estados Unidos, o apoio do governo para a redução dos serviços de financiamento tem sido basicamente indireto. Em geral, o governo oferece *garantias parciais* ou *seguro* ao crédito fornecido pelas instituições financeiras privadas aos grupos-alvo. Embora os mutuários paguem taxas pelo seguro e pelas garantias, o tipo de empréstimo praticado nesses programas fez com que o Federal Office of Management and Budget concluísse que, em diversas ocasiões, eles representam um subsídio. Mesmo assim, muitos desses programas com apoio financeiro provaram ser dispositivos eficazes no encorajamento do investimento do capital privado em entidades que de outra forma possivelmente não o receberiam. Esses programas foram mais eficazes *a*) quando cobriam apenas uma parte do risco financeiro de credores ou investidores, de modo que ainda houvesse incentivos que intermediassem cuidadosamente as transações; *b*) a facilidade de processamento e uso é outro fator-chave. Entre os programas mais antigos desse tipo encontram-se os que foram executados pela SBA, administração de pequenas empresas norte-americanas criada em 1953, com diversos programas de garantias parciais e outras modalidades de apoio aos bancos participantes. Seu programa mais importante é o *Section 7(a) Loan Guaranty Program* que fornece garantias *pro rata* para 75% ou 85% dos empréstimos do setor privado a pequenas empresas. As taxas de juros dos empréstimos garantidos pela SBA são negociadas entre o mutuário e o credor, sujeitas a um certo máximo, variando entre 2,25% e 4,75% acima da taxa básica.

Embora as garantias de empréstimos da SBA envolvam determinados encargos administrativos para os mutuantes, as instituições financeiras que investiram na compreensão e na aplicação das regras do programa perceberam sua eficácia. Recentemente, a SBA introduziu uma opção menos burocrática para empréstimos muito pequenos, assim como uma linha alternativa de crédito. O programa tem sido igualmente bem-sucedido em alcançar populações de difícil atendimento. Aproximadamente 1/3 dos empréstimos do Section 7(a) destina-se a empresas administradas por minorias sociais e mulheres; uma proporção aproximadamente igual atende às novas empresas.

A SBA oferece outros programas. Um segundo programa popular é o *Section 504 Certified Development Company Loan*, que fornece garantias substanciais aos empréstimos a pequenas empresas criadas por *organizações sem fins lucrativos*, cujo objetivo é apoiar o desenvolvimento econômico de suas comunidades em parceria com credores do setor privado. Atualmente existem 270 empresas de desenvolvimento certificadas nesse programa nos Estados Unidos como um todo. Os lucros dos empréstimos da Section 504 podem ser usados para financiamentos de ativos fixos, como terras e melhorias, ou para a aquisição de maquinário e equipamento de longa vida útil.

Em terceiro lugar, encontra-se o *programa de capital de risco*, conhecido como Small Business Investment Company (SBIC), companhia para o investimento de pequenas empresas, legalmente introduzido em 1958, que fornece capital aos fundos licenciados de capital de risco que visam às pequenas empresas. As SBICs podem pertencer independentemente a pequenos grupos de investidores, afiliados a bancos ou empresas de capital de risco com papéis negociados em bolsa de valores. Além disso, podem emitir debêntures garantidas pela SBA para quantias equivalentes a até 300% de seu capital privado, a um máximo de cerca de US$ 100 milhões. Sendo assim, essas empresas especializadas podem ter acesso ao capital em termos que, de outra forma, não teriam. O programa SBIC tem contribuído significativamente para o investimento de capital de risco nos Estados Unidos. Nos últimos 40 anos, SBICs autorizadas forneceram mais de US$ 36 bilhões em financiamento para pequenas empresas. Desde 1997, os financiamentos reportados pelas SBICs alçaram-se entre 1/3 e mais da metade do número total de operações de financiamento de capital de risco realizadas nos Estados Unidos em qualquer desses anos, e entre 5% e 15% do volume anual em dólares de financiamentos de capital de risco. Apple Computers, Intel Corp., Sun Microsystems e Federal Express são algumas das empresas que receberam capital financiado por SBIC quando ainda eram pequenas empresas.

Estados Unidos (2): financiamento de desenvolvimento da comunidade

Na década de 1990, o Congresso norte-americano aprovou uma série de programas novos envolvendo suporte financeiro destinados a expandir os serviços bancários para pessoas de baixa renda, minorias e pequenas empresas. Esses programas incluíram a criação do fundo Community Development Finance Institutions (CDFI) e da lei dos ativos para a autonomia, que dá garantias para a inserção de famílias trabalhadoras de baixa renda em programas de contas de desenvolvimento individual.[21] Esses programas são relativamente pequenos. Seu impacto baseia-se fundamentalmente em exemplos e parcerias. O maior é o CDFI, que concedeu US$ 608 milhões a organizações de desenvolvimento de comunidades e instituições financeiras desde sua criação em 1994.

A lei norte-americana que rege o CDFI (1994) criou um fundo para estimular o investimento em instituições financeiras alternativas através de dois programas principais: o CDFI e o Bank Enterprise Award. "O programa CDFI financia as operações das instituições CDFI através do investimento em ações, concessão de capital, empréstimos e assistência técnica. As CDFIs são instituições financeiras licenciadas pela federação que oferecem serviços financeiros às comunidades de baixa renda e a outros grupos impossibilitados de obter aprovação dos bancos tradicionais. Os serviços CDFI podem expandir créditos, depósitos, investimentos e atividades de desenvolvimento. Alguns são bancos certificados, outros são cooperativas de crédito e vários operam como instituições sem fins lucrativos e autoreguladoras.[22] A lei também permite que o fundo ofereça incentivos através do programa Bank Enterprise Award (BEA), recompensa por empreendimento bancário para fomentar investimentos nos CDFIs. O programa BEA oferece recompensas aos bancos que emprestam e investem diretamente em comunidades de baixa renda e que apóiam a operação de CDFIs nessas comunidades. De 1996 a 1997, foi concedido um total de US$ 30 milhões a 79 bancos. Esses bancos ofereceram US$ 133 milhões de suporte a CDFIs e US$ 143 milhões em empréstimos diretos e serviços financeiros" [ver Donovan e Palmer (1999)]. No momento, o fundo CDFI também administra o programa New Markets Tax Credit, de US$ 15 bilhões, que subsidia entidades de desenvolvimento em comunidades qualificadas.[23]

---

21. Programa First Accounts (discutido anteriormente).

22. Associação para Oportunidades Empresariais. Acessível em: <http://www.microenterpriseworks.org/links/glossary/organizational.htm#B>.

23. O New Markets Tax Credit, um novo programa de incentivos fiscais de novos mercados, e o Low Income Housing Tax Credit, programa de incentivo fiscal imobiliário para as pessoas de baixa renda, estabelecidos em 1986, utilizam incentivos fiscais para baixar o custo da produção de aluguel para famílias de renda baixa e mediana, e para o financiamento de negócios (incluindo financiamento de imóveis) para comunidades desfavorecidas.

Estados Unidos (3): programas de acesso a capital

Desde 1986, mais de 2/5 dos estados norte-americanos e duas cidades estabeleceram o Capital Access Program (CAP), programa de acesso a capital, que encoraja os bancos a concederem empréstimos a pequenas empresas. De acordo com esse programa, os estados participantes *comparam os fundos para os quais os credores contribuem com as reservas contra créditos incobráveis desses empréstimos* — normalmente entre 3% e 7% do valor do empréstimo. Um estudo publicado pelo Tesouro norte-americano em 2001 concluiu que os CAPs provaram ser um meio economicamente viável para estimular o empréstimo a pequenas empresas [Estados Unidos (2001*a*)]. Os CAPs permitem que os bancos apliquem suas próprias diretrizes quanto às subscrições, sem anuência prévia do governo. Em razão de sua simplicidade administrativa, os CAPs impõem pequenos custos adicionais aos mutuantes; os bancos constantemente informam que é possível utilizar pessoal que trabalhe uma jornada equivalente ao período entre um expediente e um e meio. Cerca de 400 bancos geravam ativamente empréstimos com base no CAP em junho de 2000. As perdas cumulativas em programas de empréstimo CAP atingiram US$ 58 milhões ou aproximadamente 3,7% do montante dos empréstimos gerados. O Tesouro norte-americano concluiu que os CAPs beneficiam de forma desproporcional os grupos de credores que não são suficientemente atendidos por outros programas de aprimoramento de crédito, inclusive às empresas pertencentes a minorias sociais e às firmas localizadas em comunidades de rendas baixa e mediana. Os fatores que pareceram contribuir para o sucesso desses programas incluem o *marketing* ativo do estado para com os bancos, assim como os níveis de financiamento do estado que os bancos consideram suficientes para atender às suas prováveis demandas.

Nos últimos anos, o Congresso norte-americano estudou propostas para dar *incentivo fiscal aos bancos que oferecem cadernetas de poupança ou Individual Development Accounts* (IDA)*, contas de desenvolvimento individual*, para cobrir o custo administrativo e referente aos fundos envolvidos. As IDAs são dispositivos especiais de poupança para indivíduos de baixa renda, nos quais as poupanças são direcionadas para a criação de ativos específicos (como a compra de uma casa, um curso de nível superior ou o início de um negócio) e compromissados, em geral em proporções superiores a 1:1, envolvendo terceiros. O Senado norte-americano aprovou a proposta no início de 2003 e aguarda decisão da Casa Branca. A proposição ou aprovação de outros tipos de incentivos, tanto por prêmios diretos como por sistema de impostos, dependerá pelo menos em parte do resultado do programa First Accounts.

Suporte financeiro no Reino Unido e no Canadá

Existem hoje inúmeras semelhanças entre o modelo dos Estados Unidos e o do Reino Unido, embora o uso dos programas seja distinto, assim como sua procedência. O *Phoenix Fund* foi criado em 1999 com base nas recomendações do relatório "Enterprise and Social Exclusion", solicitado pelo H.M. Treasury. A exemplo do fundo norte-americano CDFI, administrado pelo Tesouro norte-americano, o Phoenix foi projetado para fomentar o espírito empreendedor nas áreas em desvantagem. O Phoenix engloba: *a*) um fundo de desenvolvimento que promova formas inovadoras de apoio às áreas desprovidas; *b*) uma rede-piloto de voluntários *mentores* para um início prévio ou início antecipado; *c*) garantias de suporte ao capital, receita e empréstimos às CDFIs; *d*) Community Venture Capital Funds; e *e*) City Growth Strategies (CGS), estratégias de crescimento urbano, projetada para encorajar as cidades a desenvolver e implementar estratégias centralizadas em iniciativas e negócios de regeneração, enfatizando as vantagens competitivas econômicas das áreas desfavorecidas da cidade, em lugar de enfatizar suas desvantagens sociais. Quatro projetos-piloto estão em operação em Nottingham, Plymouth, St. Helens e em alguns bairros de Londres. Na revisão de gastos de 2002, £ 50 milhões a mais foram aprovadas pelo governo britânico para permitir que o fundo Phoenix prossiga até 2006.

O Reino Unido também oferece incentivos fiscais para investimentos nas CDFIs. O Community Investment Tax Credit (CITC), crédito fiscal para investimento da comunidade, foi aprovado em 2002. As 11 CDFIs iniciais foram aprovadas para incentivos fiscais em março de 2003. O abatimento fiscal (5% da quantia investida ao ano, por cinco anos) é garantido ao investidor de CDFI credenciada, que, por sua vez, empresta ou investe em iniciativas qualificadas de distribuição de lucros ou projeto comunitário. Uma dessas CDFIs, a Bridges Community Ventures, foi fundada e inaugurada em 2002. Levantou £ 20 milhões do setor privado e mais os outros £ 20 milhões do governo britânico. O fundo concentra-se no fornecimento de capital de risco tradicional para pequenas empresas localizadas nos 25% de regiões mais pobres, de acordo com o Index of Multiple Deprivation. Essas empresas oferecem emprego nas regiões desprovidas e servem a comunidades desprivilegiadas.

Os *Community Loan Funds* fornecem o tipo de empréstimo mais convencional para empresas, instituições de caridade e projetos sociais. Um exemplo de fundo de empréstimo comunitário é o Aston Reinvestment Trust (ART), fundo de reinvestimento Aston. Concentrado no acesso a serviços financeiros e aplicando taxas comerciais, o ART foi fundado em 1997 para promover a regeneração social e econômica de Birmingham ao oferecer empréstimos para pequenas empresas e

organizações do setor de voluntariado que não tinham acesso a serviços financeiros de fontes convencionais. O objetivo do ART é auxiliar na regeneração de áreas urbanas abandonadas pelos grandes bancos. A exemplo do modelo norte-americano de "banco comunitário", o ART procura auxiliar na regeneração das áreas urbanas abandonadas pelos grandes bancos.

Small Loan Guarantee Fund — Como os Estados Unidos, o Reino Unido também possui programas de garantia a empréstimos a firmas pequenas. No entanto, não parece haver um uso sistemático, nem detalhado, do Small Firms Loan Guarantee na forma como alguns bancos segmentaram o mercado norte-americano, usando o suporte de SBA e CAP para diferentes mercados, montantes de empréstimos e riscos de crédito. Em resposta ao relatório da British Bankers Association, *Access to Financing for Ethnic Minorities*, esse sistema, Small Firms Loan Guarantee, expandiu-se para outros setores considerados de particular importância para as minorias étnicas, e seu limite máximo de giro comercial no setor de serviços subiu para £ 3 milhões ao ano.

Economia fiscal eficaz — O governo britânico oferece abatimento fiscal como uma forma de encorajar poupanças e promover as reservas individuais para aposentadoria. Como essa reserva não oferece incentivos quando os rendimentos são muito baixos para serem passíveis de taxação, não ocorre nenhum benefício para a maioria das pessoas de baixa renda. A política volta-se para a população de rendas média e alta, e não para a população de rendas baixa e mediana. Reconhecendo esse inconveniente, em 2001, o governo britânico introduziu as Stakeholder Pensions, uma pensão de custo bem baixo para as pessoas com rendimento mediano. Seu objetivo é encorajar essa população a ser auto-suficiente. Como a iniciativa é relativamente nova, a evidência empírica de sua eficácia ainda não pôde ser comprovada. O governo britânico também encorajou a acumulação de ativos financeiros através de incentivos fiscais. O governo anterior implantou duas iniciativas: os Personal Equity Plans (PEP), planos de equivalência pessoal, e a TESSA, caderneta de poupança com isenção fiscal. O novo governo introduziu as Individuals Savings Accounts (ISA), *poupanças individuais*, em 1997, substituindo as duas iniciativas anteriores.[24] O Reino Unido também introduziu as IDAs, *contas de desenvolvimento pessoal*, e a *Saving Gateway*, que são compensadas por fundos adicionais com base em taxas específicas. Essas contas destinam-se a estimular as pessoas de baixa renda a estabelecer relacionamento com os bancos e a fomentar

24. As ISAs são planos de contas de poupança isentas de impostos projetados pelo governo britânico para que as pessoas de baixa renda poupem. Seus maiores benefícios são o acesso flexível a poupanças e tarifas reduzidas de conta. No entanto, em primeira instância essas contas atraíram poupadores de rendas média e alta. As pessoas de baixa renda simplesmente não têm o rendimento excedente para poupar. Além disso, como pagam taxas mais baixas, beneficiam-se menos dos incentivos fiscais.

suas poupanças. O Reino Unido usou o modelo norte-americano, mas também explorou uma política voltada para as áreas geográficas — fornecida pela organização da comunidade local e financiada por diversas fontes — para dar suporte à regeneração das comunidades carentes. As IDAs serão usadas para propósitos, como compra de casa própria, educação, aquisição de um negócio e treinamento.

O *Saving Gateway* permite maior flexibilidade na utilização dos fundos do que a IDA (que fica restrita a itens como casa própria, empreendimento e educação). Essa ausência de restrições faz com que o *Saving Gateway* seja um produto financeiro puro, e não simplesmente uma ferramenta de combate à pobreza. Enquanto alguns argumentam que essa falta de restrições impede o *Saving Gateway* de criar uma mudança estável nos hábitos de poupança, os criadores da política britânica não pretendem inserir restrições que aumentem a complexidade da administração do programa. O *Saving Gateway* inclui um componente de educação financeira. Concentrado em três estágios (abertura, duração e estabilização da conta), esse componente tem o propósito de promover objetivos mais amplos de conhecimento e inclusão financeiros. A política ainda está em fase de lançamento. Os programas-piloto para essa iniciativa começaram em agosto de 2002 em cinco áreas distintas da Inglaterra. Terão duração de 18 meses. Após esse período, o governo declara que seu objetivo é expandir essa política no âmbito nacional. A característica mais inovadora do *Saving Gateway* é o conceito de poupança compensada, um incentivo primeiramente usado nas IDAs norte-americanas. Ainda como ocorre com as IDAs, somente determinados grupos serão aprovados pelo critério de seleção e terão duração limitada.[25] Alguns observadores do sistema britânico revelam que a abordagem política com alvo geográfico apresenta três vantagens básicas: *a*) é garantida por possíveis clientes, familiarizados com as organizações locais envolvidas; *b*) pode ser mais flexível na resposta a necessidades específicas adaptando sua elaboração e efetivação a condições locais de mudança; e *c*) está apta a experimentar e testar novas abordagens.

Child Trust Fund — Em abril de 2003, o governo britânico aprovou a implementação do Child Trust Fund. Seu objetivo é aumentar as oportunidades para os jovens, ajudá-los a se tornarem adultos independentes e aperfeiçoar seus conhecimentos de finanças. O Child Trust Fund, que fornecerá contas de poupança para todos os recém-nascidos (resultando na segurança de todo jovem adulto), objetiva dar oportunidade a todos. O fundo opera da seguinte forma: o governo faz uma doação, depositada em conta logo após o nascimento, para todos os recém-nascidos (com uma quantia maior para as famílias mais pobres). Nas idades de 5,

25. Acessível em: <http://www.ippr.org.uk/research/files/team27/>.

11 e 16 anos, pagamentos adicionais serão efetuados, com quantias maiores para os de menor renda. Embora a conta permaneça bloqueada até a criança completar 18 anos, pais, amigos, parentes e outros também podem efetuar depósitos nessa mesma conta. Ao fazer 18 anos, o jovem terá acesso à conta, sem restrições para o uso dos fundos.

Como no caso do Reino Unido e dos Estados Unidos, o governo federal do *Canadá* oferece apoio, por meio de garantias parciais, através do Canada Small Business Financing Program (CSBFP), programa canadense de financiamento à pequena empresa, um programa de garantia de empréstimo para financiamentos inferiores a C$ 250 mil. O banco recebe uma garantia de 85% do montante principal do empréstimo, paga uma taxa de transação de 2% (normalmente repassada para o mutuário) e cobra encargos máximos que consistem na taxa preferencial mais 1,25%. Como as garantias de empréstimo da SBA (Section 7a) dos Estados Unidos, as garantias do programa aumentam o valor de caução e reduzem os riscos de empréstimos marginais, encorajando um maior número de transações. Desde a reestruturação do programa em 1999, o volume anual de financiamentos tem caído regularmente; é óbvio que o programa não está atingindo seus objetivos. Esse fracasso deve-se, em parte, às dificuldades econômicas e também à falta de incentivos ao programa de garantias (como exigências burocráticas, tempo de resposta elevado para o mutuário e estrutura para concessão de empréstimos menos flexível).[26] O número total de empréstimos caiu de 16.635 no ano fiscal 1999-2000 para 11.142 no ano fiscal 2001-2002 [ver Canadian Government (2003)]. O montante total em dólares emprestados através do programa caiu de C$ 1,2 bilhão para C$ 915 milhões. Como as garantias são admissíveis somente para empréstimos até US$ 250 mil, os banqueiros reclamam que o programa de garantia de empréstimo oferece muito pouco em troca, dado os custos de transação e procedimentos burocráticos adicionais.

Além do CSBFP do governo federal, intermediários *regionais* de recursos federais criaram programas inovadores e flexíveis para encorajar bancos e cooperativas de crédito a concederem empréstimos a pequenos empreendedores. Por exemplo, a Western Economic Diversification é uma divisão do governo federal, já em seu sétimo ano de existência. Conhecida simplesmente como WD, ela promove a diversificação econômica e a geração de empregos nas províncias ocidentais do Canadá. As ferramentas da WD incluem empréstimos diretos a pequenas empresas e reservas contra empréstimos incobráveis para consórcios de concessão de empréstimo específicos por setor criados por bancos isoladamente. Assim como

26. Entrevista com Marion Roble, Canadian Bankers Association.

os CAPs dos Estados Unidos, qualquer banco ou cooperativa de crédito pode se candidatar a obter apoio para a *reserva contra empréstimos incobráveis* a fim de criar uma carteira de empréstimos em determinado setor (como tecnologia, saúde, pequenos empréstimos até C$ 35 mil e empréstimos para negócios de preservação com valores até C$ 500 mil). Entretanto, nesse programa, a WD fornece a reserva contra empréstimos incobráveis e o banco de origem recebe uma garantia de 80% sobre qualquer empréstimo isoladamente, sem exigir nenhum procedimento burocrático.

O programa funciona muitíssimo bem para pequenos empréstimos (abaixo de C$ 50 mil) e empréstimos com cauções mínimas. O banco em parceria projeta seus desembolsos para o trimestre seguinte e, então, recebe recursos para a reserva equivalentes a 80% do valor total projetado do empréstimo. O banco lança somente 20% do valor do empréstimo em seus livros contábeis (porque esse é todo o montante de risco). Por exemplo, a Vancouver City Savings Credit Union em B.C. (a maior cooperativa de crédito do Canadá, com C$ 6,3 bilhões em ativos) emitiu C$ 11 milhões em Self-Reliance Loans (empréstimos inferiores a US$ 35 mil). A exposição máxima de perda é de 20% do total do principal emprestado, e não existe limite máximo para a taxa de juros que Vancouver pode cobrar (atualmente, a cidade cobra a taxa preferencial mais 4%). A WD trabalhou junto com a cidade de Vancouver para analisar sua classificação de crédito alternativo para situações que não se enquadram em empréstimos convencionais, auxiliando a cidade a compreender como o consórcio de empréstimo poderia permitir à cooperativa de crédito conceder empréstimos que não seriam possíveis em outra situação.[27]

O Business Development Bank of Canada (BDC), *banco de desenvolvimento de negócios do Canadá*, é uma instituição financeira de desenvolvimento de propriedade e capital integrais do governo do Canadá. A responsabilidade do BDC é ajudar a criar e desenvolver pequenas e médias empresas canadenses. O banco concede empréstimos principais e subordinados, capital de risco para financiar o crescimento da empresa e serviços personalizados através de consultoria individual de negócios. Em 1995, as análises provocaram *a*) o aumento significativo do teto de C$ 3 milhões para os empréstimos; *b*) a mudança da estrutura do capital para que o banco possa ter acesso ao capital tanto a partir do governo quanto de mercados de capital privados; e *c*) a redefinição de seu papel, para que sua função seja a de complementar outras instituições financeiras comerciais, em vez de atuar como o "último recurso do credor". Isso permitiu ao BDC comportar-se, com mais freqüência, como co-credor junto aos bancos, concorrer com eles (em taxas de juros,

27. Entrevista com Vicki Scully, diretor da Community Lending, Vancouver, 1º de maio de 2003.

prazos e taxas aceitáveis para o valor do empréstimo) e atender a seu objetivo interno de auto-suficiência financeira.

Para o ano fiscal de 1999/2000, o grupo de empréstimo do BDC desembolsou C$ 1.352 milhão, com 56% de empréstimos inferiores a C$ 100 mil e 88% inferiores a C$ 500 mil em valor. O grupo de capital de risco realizou investimentos com valores entre C$ 300 mil e US$ 3 milhões e autorizou empréstimos de C$ 44 milhões em 36 PMEs [ver Industry Canada (2001)]. De acordo com o *site* do banco, a carteira de capital de risco do BDC é, atualmente, de US$ 400 milhões e o banco prevê um aumento para US$ 1 bilhão nos próximos cinco anos. O BDC tem como foco setores da indústria com significativa geração de empregos e potencial de desenvolvimento econômico. Embora o BDC não tenha como meta atender a pequenos empreendedores que buscam quantias modestas de financiamento, ele oferece muitos recursos e um sistema de distribuição em nível nacional através de agências locais.

7.2.4 Apoio Institucional

Como contraponto à consolidação que estava ocorrendo no setor bancário comercial nas décadas de 1980 e 1990, os bancos de desenvolvimento da comunidade e outros intermediários sem fins lucrativos surgiram tanto em mercados urbanos quanto rurais em todo os Estados Unidos para atender às necessidades financeiras das pequenas empresas e populações minoritárias e de baixa renda. A maior parte dessas instituições é de empresas sem fins lucrativos cuja missão é atender a certos segmentos da população e/ou mercados geográficos desassistidos. Nesse sentido, as instituições voltadas para a comunidade ocuparam o papel que as cooperativas de crédito e caixas econômicas desempenhavam tradicionalmente no fornecimento de serviços financeiros para a população que não era atendida pelo setor bancário dominante. Enquanto as cooperativas de crédito continuam a desempenhar um papel importante como fornecedores de serviços financeiros a essa população, os fundos de financiamento para desenvolvimento da comunidade surgiram como um importante fornecedor de crédito a essas pessoas e empresas.[28]

O aumento no número desses veículos de distribuição alternativos foi em parte estimulado pela criação do programa CDFI, em 1994, pela lei Riegle Community Development and Regulatory Improvement. Além de oferecer capital

28. A Coalition of Community Development Financial Institutions reporta a existência de 800 a 1.000 CDFIs funcionando nos Estados Unidos. Em uma pesquisa recente com 512 desses grupos, a Coalition constatou que as 512 CDFIs possuíam US$ 5,7 bilhões em financiamentos pendentes no final do ano fiscal de 2001. Dos grupos pesquisados, 46% eram recursos para desenvolvimento da comunidade, 45% eram cooperativas de crédito, 5% eram recursos para capital de risco e os 4% restantes eram bancos de desenvolvimento da comunidade (www.cdfi.org/cdfiproj.asp).

para o financiamento de atividades qualificadas, o fundo CDFI oferece assistência técnica a instituições financeiras para desenvolvimento da comunidade. Esses recursos para assistência técnica são mesclados com outras fontes de recursos como fundações ou grandes instituições financeiras dos Estados Unidos. Na verdade, o apoio financeiro direto por parte do governo a esse tipo de atividade é modesto. A maior parte do apoio a essas organizações menores com base na comunidade é obtida indiretamente por meio de parcerias. Por exemplo, todos os 12 bancos distritais do US Federal Reserve dispõem de escritórios do Community Affairs que facilitam a comunicação entre as instituições bancárias, grupos da comunidade e agências do governo, além de promoverem a pesquisa na indústria financeira para desenvolvimento da comunidade.

O Federal Home Loan Bank (FHLB), banco federal de empréstimos para habitação, embora existindo desde a década de 1930, passou a desempenhar um papel mais significativo no campo do desenvolvimento da comunidade a partir da edição da lei Gramm-Leach-Bliley. Uma cláusula legal expandiu os tipos de caução que os bancos associados podiam usar ao obter adiantamentos de liquidez do FHLB. A *possibilidade de oferecer cauções como garantia de empréstimos a pequenas empresas* aumentou a atividade de empréstimo a pequenas empresas dessas instituições financeiras da comunidade. Além disso, o sistema do FHLB, através de seu Community Investment Program, concedeu mais de US$ 20 bilhões em empréstimos com taxas de juros inferiores às de mercado para as suas instituições associadas desde 1990, permitindo que elas estendessem financiamentos de longo prazo para a aquisição da casa própria e desenvolvimento econômico. O banco também oferece serviços abrangentes focalizados na eficiência operacional e treinamento para as suas mais de 8 mil instituições associadas.

Existe um *precedente para grandes bancos nacionais e instituições de depósitos em poupança nos Estados Unidos apoiarem pequenos fornecedores de serviços financeiros que têm como base a comunidade*. No programa Small Business Administration's Microloan, a SBA disponibiliza os recursos financeiros para credores com base na comunidade (intermediários), que, por sua vez, repassam esses recursos a pequenas empresas e indivíduos qualificados. O valor médio dos empréstimos, de acordo com a SBA, é de US$ 10.500. O fornecedor local trata de toda a subscrição e tomada de decisão. Os candidatos ao empréstimo também podem receber assistência técnica e treinamento através de participação no programa de microempréstimo.

Outro programa notável para encorajar a cooperação entre empresas é o BusinessLINC. Esse programa começou, em 1998, como um esforço conjunto do Tesouro e da SBA e estimula o relacionamento entre grandes empresas do setor

privado e empresas pequenas ou minoritárias que operam no mesmo setor da indústria. LINC significa *learning, information, networking, and collaboration* (aprendizado, informação, comunicação e cooperação). Oferece orientações técnicas, acesso ao mercado, endosso e credibilidade, acesso a serviços financeiros e parcerias em potencial para empresas pequenas e minoritárias. Embora tenha começado como uma entidade do governo, o programa foi planejado para ter uma administração privada. A Business Roundtable, uma organização privada é, agora, responsável pela administração do programa.

Esses exemplos destacam o esforço de grandes bancos comerciais e instituições de depósito em poupança em atuarem como parceiros do governo na melhoria da capacidade institucional dos fornecedores de serviços financeiros que têm como base a comunidade. Essas organizações comunitárias preenchem lacunas no mercado que não são atendidas por empresas nacionais, que consideram mais eficiente estabelecer parcerias e proporcionar assistência técnica e financeira a fornecedores com base na comunidade, em vez de oferecer produtos e serviços diretamente. Freqüentemente, a distribuição de assistência técnica e financeira é fornecida por terceiros, como o ShoreBank, que trabalha para fortalecer diretamente a capacidade institucional dessas organizações com base na comunidade.

O apoio para a redução bancária também é obtido por meio do apoio ao *conhecimento financeiro*. Em particular, a Federal Deposit Insurance Corporation desenvolveu — e tem sido um promotor atuante — um currículo de treinamento abrangente na área financeira denominado Money Smart. Ela estabeleceu parcerias com centenas de entidades governamentais e organizações privadas para treinar, através desse currículo, pessoas de baixa renda, incluindo populações de difícil acesso, como ex-detentos e adolescentes provenientes do programa de adoção.

Apoio institucional no Reino Unido e no Canadá

Small Business Service (SBS) — Criado em 2000 como uma agência do departamento de comércio e indústria, a principal responsabilidade do SBS é garantir que os interesses das pequenas empresas tenham a mais alta prioridade. Além disso, o SBS tem como meta "promover a empresa na sociedade e, particularmente, em grupos não representados e em desvantagem" [ver SBS (2001)]. O SBS concede doações a pequenas empresas para capacitação, especialmente em tecnologia, e garante empréstimos bancários para projetos mais arriscados das pequenas empresas através do Small Firms Loan Guarantee. Além disso, o SBS administra o processo de credenciamento no CITC. O Phoenix Fund também é subordinado ao SBS e tem como foco principal as áreas carentes.

O governo do Reino Unido promulgou a lei Regional Development Agency (RDA), *agências de desenvolvimento regional,* para a criação de agências de desenvolvimento regional em 1998 e estabeleceu nove RDAs até a metade de 2000 subordinadas ao departamento de comércio e indústria. As RDAs são NDPBs, órgãos públicos não-departamentais cujo papel principal é serem direcionadores estratégicos de desenvolvimento econômico regional. As RDAs têm o propósito de coordenar a recuperação e o desenvolvimento regional, permitir que as regiões inglesas melhorem sua competitividade relativa e reduzir os desequilíbrios existentes dentro de regiões e entre regiões. O governo prioriza cada vez mais a redução da "defasagem de capital" para pequenas empresas e empresas em áreas carentes. Para as pequenas empresas, a previsão dos recursos regionais para capital de risco é de um total de £ 270 milhões, financiados por £ 80 milhões em recursos do governo. Para as áreas carentes (aquelas definidas pela comunidade econômica européia como áreas Objetivo 1 que necessitam de recuperação), foram previstos recursos específicos. Cada RDA também apóia vários serviços de desenvolvimento empresarial, além de orientação e outros esquemas financeiros para a implementação de novos negócios e pequenas empresas que atendem às estratégias de desenvolvimento da região. Isso inclui, com freqüência, áreas carentes e grupos de baixa renda, mas não é exclusivamente focalizado nessa área.

A Advantage West Midlands, uma das agências de desenvolvimento regional, tem priorizado o acesso a financiamento para todas as empresas pequenas e médias em suas regiões. Ela criou um fórum de finanças regional para reunir especialistas, a fim de debater questões relativas à demanda e ao fornecimento, e está montando um fundo para capital de risco regional da ordem de £ 30 milhões, oferecendo recursos para capital entre £ 250 mil e £ 500 mil com o objetivo de solucionar o problema de defasagem de capital que muitas empresas pequenas e médias enfrentam. A Advantage West Midlands também está no processo de criação de um "superfundo" para garantir que todos os tipos de financiamentos sejam oferecidos a todos os tipos de empresas que necessitam de acesso a empréstimos na região.

As *Instituições Financeiras para Desenvolvimento da Comunidade* descrevem os fornecedores de serviços financeiros (incluindo os bancos para desenvolvimento da comunidade, fundos de empréstimos para a comunidade e fundos de risco para desenvolvimento da comunidade) cuja missão exige especificamente alcançarem objetivos sociais. As CDFIs (no Reino Unido, algumas vezes denominadas CFIs), iniciativas de financiamento à comunidade, normalmente enfatizam serviços financeiros para empresas e organizações de economia social, embora algumas concedam empréstimos pessoais. Elas podem fornecer serviços de dívida, quase-capital ou capital. Até certo ponto, as CDFIs são consideradas mutuantes de último

recurso, embora não exijam oficialmente que os clientes, para serem qualificados como tal, tenham sido rejeitados formalmente por bancos ou outras fontes de recursos. Entretanto, os produtos oferecidos normalmente não estão disponíveis nos bancos para esses clientes. Enquanto algumas CDFIs do Reino Unido são regulamentadas como bancos ou poupanças (*building societies*), a maioria delas não dispõe do *status* de depositárias. A maior parte das CDFIs são organizações sem fins lucrativos legalmente estabelecidas como I&PSs, sociedades de auxílio mútuo e industriais; além de seu *status* de organização beneficente, as empresas são limitadas por caução. As CDFIs possuem regulamentação própria, e a CDFA, a associação das CDFIs, está trabalhando para definir referências para o setor. Três bancos — Triodos, Unity Trust e Charity Bank — são considerados parte do setor das CDFIs, embora nenhum deles esteja especificamente direcionado às comunidades carentes ou de baixa renda. O montante estimado para o setor é de £ 400 milhões.

O Reino Unido também reconhece os *consórcios de desenvolvimento* e as *empresas sociais*, que desempenham algumas atividades associadas à recuperação econômica. Historicamente, as empresas sociais têm desempenhado um papel importante na concessão de financiamentos. Seus financiamentos de dívida tendem a ser efetuados pelas CDFIs, pelos departamentos financeiros de desenvolvimento da comunidade e pelos bancos com propósitos especiais, como o Triodos e o Charity Bank. Como no caso das ONGs do Fundo Monetário Internacional (FMI) em países em desenvolvimento, muitos bancos tradicionais não estão familiarizados com a estrutura organizacional, o uso de doações e a ausência de lucro máximo envolvidos. Por esses motivos, as empresas sociais podem ter dificuldades em obter nos bancos tradicionais financiamentos de dívidas com condições razoáveis. O Bank of England publicou um relatório sobre o financiamento dos empreendimentos sociais, em maio de 2003 [ver Brown e Murphy (2003)].

Por fim, os bancos no Reino Unido trabalham com o governo e outros parceiros para promover o treinamento e a *educação financeira* para pessoas e pequenas empresas. Atualmente, os bancos estão fornecendo informações sobre como usar e manter contas básicas, além de oferecerem orientação gratuita sobre gestão financeira para pessoas com problemas financeiros. O BBA também é atuante no apoio a programas de educação financeira do governo para escolas.

Além do Business Development Bank do Canadá, existe um menor número de veículos de financiamento para o desenvolvimento com administração e capital privado no Canadá do que nos Estados Unidos. Por exemplo, os programas centrados no financiamento à microempresa de Toronto e do Canadá têm sido administrados e financiados pela iniciativa privada. Entretanto, esses programas

tornaram-se um modelo que muitos governos regionais têm procurado encorajar através de incentivos financeiros (como os consórcios de capital para empréstimo criados pela Western Economic Diversification, já descritos). Essas instituições financeiras de desenvolvimento não-governamentais existentes normalmente recebem uma combinação de recursos (dólares) provenientes do governo e da iniciativa privada. Por exemplo, a Western Economic Diversification administra um programa chamado Community Futures, que fornece um primeiro aporte de capital (*seed capital*) para apoio operacional e fundos de empréstimo locais. Essas organizações locais são corporações de desenvolvimento de comunidades rurais. Muitos desses programas parecem ser regionais, e não federais.

7.2.5 Aumento da Concorrência no Fornecimento de Serviços Financeiros

Um relatório independente sobre o sistema bancário do Reino Unido, liderado por Don Cruickshank (presidente da Bolsa de Valores de Londres), patrocinado pelo Tesouro e publicado em março de 2000, acusou os bancos de obterem lucro excessivo à custa dos consumidores. O relatório afirmava que existe ainda menos concorrência no mercado de pequenas empresas, onde apenas alguns poucos bancos dominam o setor [ver Cruickshank (2000)]. Cruickshank criticou particularmente os quatro principais bancos — Barclays, NatWest, HSBC e Lloyds TSB — que controlam 80% das contas pessoais. Mais especificamente, ele encontrou um setor particularmente sem concorrência nos seguintes itens: sistemas de pagamentos, como taxas para utilização de caixas eletrônicos e cartões de débito; e serviços bancários para empresas pequena e média e para a população de baixa renda. No mercado principal, o relatório mostrou que as taxas bancárias eram excessivamente elevadas. O relatório de Cruickshank recomendava uma nova regulamentação para as redes de pagamentos e saques do sistema bancário. Reconhecia também que o progresso tecnológico e um melhor sistema de veiculação de informações poderiam ajudar a estimular a concorrência.

No que diz respeito aos serviços bancários para as empresas pequena e média, o relatório apontava a necessidade de uma comissão de estudo sobre concorrência para investigar as taxas cobradas de pequenas empresas. As conclusões do estudo foram finalmente anunciadas em março de 2002 e todas as recomendações foram aceitas. A comissão mostrou que os quatro principais bancos, que fornecem 90% dos serviços às empresas pequena e média, formavam — junto com outros bancos — um monopólio complexo [ver H.M. Treasury (2001)]. Indicou também 10 práticas adotadas por oito bancos que restringiam ou distorciam a concorrência, gerando uma sobrecarga de taxas às empresas pequena e média e dificultando sua migração para outros bancos. Algumas das acusações específicas incluem: *a*) restrição às

empresas pequena e média a contas de pessoa jurídica, em vez de contas bancárias pessoais; *b*) falha na veiculação de informações às empresas pequena e média quanto à possibilidade de utilização dos sistemas de "compensação e movimentação" (que permitem que os balanços de créditos de uma conta sejam compensados com os balanços de débito de outra conta) e da transferência automática de fundos entre contas para evitar saques a descoberto; *c*) falha na concorrência de preços, recusando o pagamento de juros para contas correntes e o pagamento de taxas de juros menores para contas de poupança de pequeno valor e de curto prazo; *d*) manutenção de uma estrutura de taxas não relacionadas com custos; e *e*) taxação excessiva dos clientes de empresas pequena e média.

A comissão propôs medidas corretivas radicais, incluindo controle de preços e desmembramento dos bancos para gerar concorrência. O relatório de Cruickshank pedia um maior esforço para o enxugamento do sistema bancário do Reino Unido. Ele solicitava que os bancos atendessem às necessidades das comunidades mais desfavorecidas, facilitando o acesso a seus serviços para famílias de baixa renda em áreas carentes. A comissão e o governo solicitaram ao DGFT, diretor geral do Fair Trading, a garantia de que os bancos implementem uma série de medidas corretivas nos próximos dois ou três anos e de que os quatro maiores bancos se comprometam a oferecer a todos os clientes de empresas pequenas e médias uma conta cujos juros correspondam a pelo menos a taxa básica do Bank of England menos 2,5%, uma conta corrente livre de taxas de transferência, ou uma combinação das duas. Três dos quatro bancos escolheram a primeira opção, exceto o Barclays, que ofereceu uma opção entre juros de crédito e taxas reduzidas para transferência de fundos. A maioria das mudanças foi implementada no início de 2003.

Essas pesquisas no Reino Unido levantaram uma discussão sobre questões semelhantes no que diz respeito a práticas de concorrência em outros países. Particularmente na África do Sul, um estudo recente sobre financiamento a pequenas empresas também levantou a questão de uma possível necessidade de investigação das práticas de concorrência, em termos do acesso dos bancos ao sistema de pagamentos [ver Falkena *et alii* (2001)].[29] Devido à estrutura relativamente concentrada do sistema bancário do Brasil e às questões já citadas anteriormente, como dificuldades no compartilha-mento das redes de caixas eletrônicos, os relatórios mencionados podem oferecer perspectivas interessantes.

29. As questões relativas à concorrência no setor financeiro para as microfinanças também foram objeto de estudo na África do Sul [ver Meagher e Wilkinson (2001)], submetido ao conselho regulador de microfinanças da África do Sul em 26 de setembro de 2001.

7.3 CONCLUSÕES

Muitos dos programas discutidos aqui poderiam ser aplicados em um contexto brasileiro. Antes de mais nada, o *poder exercido pela divulgação das práticas bancárias sociais* é considerável, especialmente se fundamentado na coleta e no monitoramento apropriados de dados e, mais ainda, se usado no contexto de uma supervisão bancária regular. Entretanto, a relevância dos modelos de desenvolvimento da "comunidade" no contexto do setor bancário do Brasil, com uma distribuição de agências em nível nacional para os principais bancos, deve ser avaliada cuidadosamente.

O Brasil já embarcou no *fornecimento obrigatório de serviços bancários básicos*. Essa é uma prática amplamente difundida no mundo todo. De acordo com as melhores práticas, no Brasil, essas contas básicas enfatizam em primeiro lugar o acesso aos mecanismos de transferência de fundos e ao sistema de pagamentos e, em segundo lugar, as facilidades de depósito. Serviços como o fornecimento de cheques e crédito não são geralmente considerados parte de uma conta básica e, nesse aspecto, o Brasil é diferente ao permitir que os correntistas dessas contas tenham acesso a crédito de baixo custo. Para serem úteis, os serviços básicos precisam ser oferecidos a um preço muito competitivo. No Brasil, eles são oferecidos gratuitamente, o que aumenta o imposto implícito que incide sobre o sistema bancário. As transferências eletrônicas de fundos para pagamentos federais podem acelerar a redução do número dos "sem-banco", mas, hoje, essas exigências deixariam um número considerável de pessoas fora da rede.

Se o apoio financeiro for oferecido pelo governo, *existem muitos dispositivos que, a custos relativamente baixos, procuram captar recursos públicos e, além disso, garantir que os incentivos para doadores e beneficiários sejam compatíveis*. Os programas incluem, por exemplo, *garantias parciais* e *garantias correspondentes às reservas contra empréstimos não-cobráveis*, junto com fundos de capital de risco e empréstimos de aporte inicial mais tradicionais. *Os incentivos fiscais para o setor privado na aplicação em fundos de capital de risco* são uma outra maneira de oferecer incentivos para a formação de parcerias de redução.

Várias *instituições de apoio* precisam estar envolvidas nos esforços de promover o acesso aos serviços financeiros. Essas instituições não incluem apenas as agências de administração de negócios e de fundos, mas também agências sem fins lucrativos e agências de investimento na comunidade que trabalham mais perto das comunidades-alvo, como as Instituições Financeiras para Desenvolvimento da Comunidade do Reino Unido e dos Estados Unidos, que são diferentes dos bancos comerciais.

A função dos *programas de cultura e treinamento em finanças* também é fundamental. Nesse contexto, os programas que oferecem incentivos para o apoio familiar ao planejamento financeiro são dignos de nota.

Finalmente, as questões relativas à *concorrência no setor financeiro* podem, algumas vezes, estar presentes, mesmo que elas não sejam imediatamente aparentes. A estrutura bancária do Brasil, dominada por umas poucas instituições, parece-se com a do Reino Unido. Algumas das questões encontradas a esse respeito, por exemplo, o pagamento de taxas de serviço para obter acesso a transferência de fundos, também foram observadas em outros países. *Uma avaliação completa do status da concorrência em relação à "redução de escala" dos serviços financeiros é claramente merecedora de atenção*.

APÊNDICE — TABELAS ESTATÍSTICAS

TABELA A.1.1

BRASIL: INSTITUIÇÕES EM OPERAÇÃO (FIM DE ANO) — 1993-2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998[a]	1999	1999[a]	2000	2000[a]	2001	2001[a]	2002
1. Número de instituições														
Bancos múltiplos e comerciais[b]	241	244	240	229	215	201	185	193	175	191	173	181	160	166
Bancos de desenvolvimento	7	6	6	6	6	6	21	5	18	5	17	4	15	4
Bancos de investimentos	17	17	17	23	22	22	128	21	126	19	123	20	121	23
Bancos de poupança (incluindo CEF)	2	2	2	2	2	2		1		1		1		1
Empresas financeiras	41	41	42	47	48	42	187	41	182	42	176	39	169	46
Empresas de arrendamento mercantil	67	72	78	74	78	80	100	79	103	77	109	71	105	65
Imóveis/poupança e empréstimos	27	27	23	22	22	21	86	19	77	18	73	18	74	18
Total desses itens	402	409	408	403	393	374	707	359	681	353	671	334	644	323
Cooperativas de crédito	877	946	980	956	1.015	1.088		1.183		1.235		1.333		1.374
Empresas de microcrédito (SCMs)								3		6		14		26
Consórcios de construção	485	490	462	446	433	422		406		404		397		375
Fundos de investimentos[c]	839	1.279	2.195	2.765	3.500	3.617		4.034		4.656		5.195		5.833
Outros[d]	745	734	692	621	564	528		524		497		487		475
Total de todos os itens	3.348	3.858	4.737	5.191	5.905	6.029		6.509		7.151		7.760		8.406

(continua)

(continuação)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998[a]	1999	1999[a]	2000	2000[a]	2001	2001[a]	2002
2. Participações (%) de diferentes tipos de instituições nos totais de instituições														
Bancos múltiplos e comerciais[b]	7,20	6,32	5,07	4,41	3,64	3,33		2,97		2,67		2,33		1,97
Bancos de desenvolvimento	0,21	0,16	0,13	0,12	0,10	0,10		0,08		0,07		0,05		0,05
Bancos de investimentos	0,51	0,44	0,36	0,44	0,37	0,36		0,32		0,27		0,26		0,27
Bancos de poupança (incluindo CEF)	0,06	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03		0,02		0,01		0,01		0,01
Empresas financeiras	1,22	1,06	0,89	0,91	0,81	0,70		0,63		0,59		0,50		0,55
Empresas de arrendamento mercantil	2,00	1,87	1,65	1,43	1,32	1,33		1,21		1,08		0,91		0,77
Imóveis/poupança e empréstimos	0,81	0,70	0,49	0,42	0,37	0,35		0,29		0,25		0,23		0,21
Cooperativas de crédito	26,19	24,52	20,69	18,42	17,19	18,05		18,17		17,27		17,18		16,35
Empresas de microcrédito (SCMs)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,05		0,08		0,18		0,31
Consórcios de construção	14,49	12,70	9,75	8,59	7,33	7,00		6,24		5,65		5,12		4,46
Fundos de investimentos[c]	25,06	33,15	46,34	53,27	59,27	59,99		61,98		65,11		66,95		69,39
Outros[d]	22,25	19,03	14,61	11,96	9,55	8,76		8,05		6,95		6,28		5,65
Total de participações	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		100,00		100,00		100,00		100,00

(continua)

(continuação)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998[a]	1999	1999[a]	2000	2000[a]	2001	2001[a]	2002
3. Ativos das instituições (% do sistema financeiro total)														
Bancos múltiplos e comerciais[b]	68,84	67,45	68,58	67,86	68,37	65,74		66,63		69,04		72,84		
Bancos de desenvolvimento	8,14	8,44	7,81	7,08	7,69	10,02		10,11		10,50		10,52		
Bancos de investimentos	3,08	3,10	1,24	1,67	1,53	0,90		1,02		0,91		1,21		
Bancos de poupança (incluindo CEF)	11,92	12,16	13,77	13,64	13,83	14,01		13,82		12,63		9,07		
Empresas financeiras	0,33	0,56	0,29	0,59	0,52	0,41		0,53		0,85		0,49		
Empresas de arrendamento mercantil	2,43	2,90	3,33	3,36	4,17	5,24		5,42		3,87		3,29		
Imóveis/poupança e empréstimos	1,23	1,23	1,18	1,11	1,09	1,10		0,45		0,37		0,33		
Cooperativas de crédito	0,10	0,15	0,20	0,25	0,31	0,41		0,54		0,62		0,75		
Consórcios de construção	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		
Fundos de investimentos[c]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		
Empresas de microcrédito (SCMs)	-	-	-	-	-	-		-		0.00		0.00		
Outros[e]	3,93	4,01	3,60	4,44	2,49	2,17		1,48		1,21		1,50		
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		100,00		100,00		100,00		

Fonte: Bacen.

[a] Considera instituições individuais e carteiras do mesmo tipo.

[b] Inclui agências de bancos estrangeiros.

[c] Inclui fundos de investimentos autorizados e em operação.

[d] Hipotecas, corretoras de seguros, corretoras de câmbio, empresas de distribuição de títulos e agências de desenvolvimento (incluindo instituições autorizadas a operar pelo Bacen, inclusive consórcios de compradores coletivos).

[e] Igual à nota d, excluindo corretoras de câmbio.

TABELA A.1.2
BRASIL: SERVIÇOS BANCÁRIOS — AGREGADOS — AGÊNCIAS, CAIXAS ELETRÔNICOS (PAES), NÚMERO DE INSTALAÇÕES EM OPERAÇÃO (FIM DE ANO) — 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tipo de ponto-de-venda de serviços									
Agências	17.400	17.181	16.583	16.255	16.002	16.189	16.396	16.841	17.049
A. Postos de serviços bancários internos (PABs)	10.125	9.075	8.268	7.787	7.211	6.614	6.562	7.318	7.108
Em municípios com agências bancárias	9.776	8.780	7.987	7.513	6.987	6.425	6.407	7.183	6.988
Em municípios sem agências bancárias	349	295	281	274	224	189	155	135	120
B. Postos de serviços bancários externos (PAAs)	-	-	-	52	334	503	582	619	654
Caixas eletrônicos — rede individual (PAE)	2.874	3.922	4.841	6.015	6.709	10.808	12.681	14.923	20.347
Caixas eletrônicos — rede associada (PAE)	572	674	696	744	1.010	1.369	1.772	1.825	2.081
Cooperativa de serviços (PAC)	48	305	361	445	600	849	1.129	1.344	1.485
Postos de crédito rural (Pacre)	10	9	8	7	7	5	5	5	2
Postos de pagamentos (PAP)	1.786	1.643	1.340	1.164	942	719	697	402	325
Outros (PCO e UAD)	672	689	610	508	505	506	520	553	566
Total desses itens	33.487	33.498	32.707	32.977	33.320	37.562	40.344	43.830	49.617
Correspondentes bancários							10.589	12.311	16.453
Casas lotéricas							6.253	7.823	8.961
Outras								4	2.083
Total de todos os itens	33.487	33.498	32.707	32.977	33.320	37.562	50.933	56.141	66.070
Serviços em nível de municípios									
Municípios	5.011	5.076	5.300	5.546	5.597	5.626	5.636	5.654	5.658
Municípios sem serviços[a]	1.137	1.223	1.474	1.749	1.739	1.679	1.659	1.681	1.665
Municípios com um posto de serviço	1.402	1.488	1.597	1.659	1.773	1.906	1.972	2.013	2.060
Municípios com uma agência	1.402	1.488	1.597	1.607	1.439	1.403	1.390	1.394	1.406
Com PAA	-	-	-	52	334	503	582	619	654

Fonte: Bacen.
[a] Esses números não consideram os pontos-de-venda de serviços bancários.

TABELA A.1.3
BRASIL: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE AGÊNCIAS POR NATUREZA DE PROPRIEDADE — 1995-2001

	Março de 1995	1997	1998	1999	2000	2001
Agências						
Bancos federais	7.232	6.552	5.260	5.615	5.472	5.611
Bancos estaduais	1.863	1.332	2.267	1.842	1.084	1.084
CEF					1.693	1.689
Bancos múltiplos e comerciais					4.863	5.006
Bancos privados nacionais	4.507	6.252	6.085	5.587	6.147	6.347
Bancos com participação estrangeira					758	930
Bancos estrangeiros	915	2.254	2.390	3.145	3.693	3.799
Total de agências	14.517	16.390	16.002	16.189	16.396	16.841
Outros serviços						
Postos de serviços bancários (a) internos (PABs)					6.636	7.323
Caixas eletrônicos (PAE)					12.675	14.986
Postos de serviços bancários (b) externos (PAAs)					582	619
Total de todos os itens					36.289	39.769

Fonte: Bacen.

TABELA A1.4
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DE INTITUIÇÕES BANCÁRIAS POR NATUREZA DE PROPRIEDADE E TIPO — 1996-2001
[em %]

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Patrimônio líquido							
Bancos com controle estrangeiro	10,29	14,29	21,86	25,46	28,31	30,72	32,89
Bancos privados	55,32	51,82	49,75	46,69	50,33	51,14	48,66
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	12,40	11,49	11,35	11,10	5,66	3,46	4,60
CEF	8,85	9,09	5,42	5,22	3,82	3,90	3,91
BB	11,87	11,76	10,03	9,73	9,89	8,76	7,77
Cooperativas de crédito	1,27	1,55	1,59	1,80	1,99	2,02	2,17
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(continua)

(continuação)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ativos							
Bancos com controle estrangeiro	9,79	12,82	18,38	23,19	27,41	29,86	27,38
Bancos privados	39,00	36,76	35,29	33,11	35,23	37,21	36,93
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	21,92	19,06	11,37	10,23	5,62	4,30	5,87
CEF	16,47	16,57	17,02	17,06	15,35	10,97	11,66
BB	12,52	14,42	17,44	15,75	15,63	16,76	17,12
Cooperativas de crédito	0,30	0,37	0,50	0,66	0,76	0,90	1,04
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Depósitos							
Bancos com controle estrangeiro	4,36	7,54	15,14	16,80	21,14	20,14	19,82
Bancos privados	34,06	32,85	33,08	31,82	33,93	35,33	36,60
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	18,66	17,09	13,26	11,54	7,36	7,15	7,41
CEF	26,58	24,05	20,52	19,91	19,49	19,09	16,92
BB	16,00	18,00	17,41	19,14	17,05	16,98	17,73
Cooperativas de crédito	0,34	0,47	0,59	0,79	1,03	1,31	1,53
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Operações de crédito							
Bancos com controle estrangeiro	8,64	11,71	14,88	19,75	25,16	31,51	29,94
Bancos privados	32,74	35,35	30,97	31,66	34,53	42,13	39,73
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	23,47	10,30	8,86	8,13	5,12	3,09	4,78
CEF	24,00	30,93	32,31	28,74	23,00	7,13	7,61
BB	10,62	10,97	12,05	10,58	10,95	14,53	16,17
Cooperativas de crédito	0,53	0,74	0,93	1,14	1,24	1,61	1,77
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Bacen.

TABELA A1.5
BRASIL: NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS EM OPERAÇÃO POR REGIÃO E POR TIPO — 1999-2002

	Bancos múltiplos e comerciais	Bancos de desenvol-vimento	Bancos de investi-mento	Caixa econômica	SCFI	Sociedade de arrendamento mercantil — *leasing*	Sociedade de crédito imobiliário e associação de poupança e empréstimo	SCM	Coope-rativa de crédito	Administradora de consórcio	Outras	Total
2002												
Nordeste	12	0	0	0	2	2	6	3	154	26	36	241
Norte	3	0	0	0	0	0	1	1	82	4	8	99
Centro-Oeste	4	0	2	1	1	1	2	1	129	37	3	181
Sudeste	131	3	21	0	31	56	5	25	760	186	284	1.502
Sul	16	1	0	0	12	6	4	7	305	123	39	513
Total em 2002	166	4	23	1	46	65	18	37	1.430	376	370	2.536
2001												
Nordeste	13	0	0	0	2	2	6	2	146	28	36	235
Norte	3	0	0	0	0	0	1	0	78	4	7	93
Centro-Oeste	4	0	2	1	1	1	2	1	125	40	5	182
Sudeste	143	3	18	0	31	61	5	18	759	200	303	1.541
Sul	18	1	0	0	8	8	4	2	271	127	44	483

(continua)

(continuação)

	Bancos múltiplos e comerciais	Bancos de desenvol-vimento	Bancos de investi-mento	Caixa econômica	SCFI	Sociedade de arrendamento mercantil — *leasing*	Sociedade de crédito imobiliário e associação de poupança e empréstimo	SCM	Coope-rativa de crédito	Administradora de consórcio	Outras	Total
Total em 2001	181	4	20	1	42	72	18	23	1.379	399	395	2.534
2000												
Nordeste	13	1	0	0	2	2	6	0	124	27	35	210
Norte	3	0	0	0	0	0	1	0	72	3	7	86
Centro-Oeste	4	0	2	1	2	1	2	1	112	39	5	169
Sudeste	152	3	17	0	32	67	5	9	753	209	324	1571
Sul	20	1	0	0	7	8	4	1	250	129	49	469
Total em 2000	192	5	19	1	43	78	18	11	1.311	407	420	2.505
Dezembro de 1999												
Nordeste	14	1	0	0	2	3	7	0	110	24	36	197
Norte	3	0	0	0	0	0	1	0	64	3	7	78
Centro-Oeste	4	0	2	1	2	1	2	0	104	39	4	159
Sudeste	153	3	19	0	31	69	5	4	740	214	336	1.574

(continua)

(continuação)

	Bancos múltiplos e comerciais	Bancos de desenvol-vimento	Bancos de investi-mento	Caixa econômica	SCFI	Sociedade de arrendamento mercantil — *leasing*	Sociedade de crédito imobiliário e associação de poupança e empréstimo	SCM	Coope-rativa de crédito	Administradora de consórcio	Outras	Total
Sul	20	1	0	0	7	8	4	0	235	126	50	451
Total dez 1999	194	5	21	1	42	81	19	4	1.253	406	433	2.459
Janeiro de 1999												
Nordeste	15	1	0	0	2	2	7	0	105	25	36	193
Norte	5	0	0	0	0	0	1	0	58	3	4	71
Centro-Oeste	4	0	2	1	2	1	2	0	96	42	3	153
Sudeste	160	3	19	0	34	73	6	0	721	220	346	1.582
Sul	20	2	1	0	6	7	4	0	224	131	54	449
Total jan 1999	204	6	22	1	44	83	20	0	1.204	421	443	2.448

Fonte: Bacen.

TABELA A.1.6
BRASIL: SERVIÇOS BANCÁRIOS POR REGIÃO E MUNICÍPIO — NÚMERO DE AGÊNCIAS, PABS E PAAS — 1998-2002

Região	Número de municípios	Total de agências	Total de PAAs	Total de PABs	Municípios com uma agência	Municípios c/PAB e sem agência	Municípios sem serviços[a]	Número de agências/ municípios	Número de PAAs/ municípios	Número de PABs/ municípios
2002										
Nordeste	1.840	2.396	242	841	409	57	818	1,30	0,13	0,46
Norte	470	580	60	356	54	6	260	1,23	0,13	0,76
Centro-Oeste	482	1.262	72	509	122	2	119	2,62	0,15	1,06
Sudeste	1.670	9.361	102	3.952	533	38	261	5,61	0,06	2,37
Sul	1.196	3.450	178	1.450	288	17	207	2,88	0,15	1,21
Total em 2002	5.658	17.049	654	7.108	1.406	120	1.665	3,01	0,12	1,26
2001										
Nordeste	1.838	2.369	242	829	409	54	817	1,29	0,13	0,45
Norte	470	562	59	337	50	7	265	1,20	0,13	0,72
Centro-Oeste	480	1.233	48	532	118	24	121	2,57	0,10	1,11
Sudeste	1.670	9.254	99	4.191	537	40	263	5,54	0,06	2,51
Sul	1.196	3.423	171	1.429	280	10	215	2,86	0,14	1,19
Total em 2001	5.654	16.841	619	7.318	1.394	135	1.681	2,98	0,11	1,29

(continua)

(continuação)

Região	Número de municípios	Total de agências	Total de PAAs	Total de PABs	Municípios com uma agência	Municípios c/PAB e sem agência	Municípios sem serviços[a]	Número de agências/ municípios	Número de PAAs/ municípios	Número de PABs/ municípios
2000										
Nordeste	1.837	2.327	221	822	405	69	822	1,27	0,12	0,45
Norte	470	557	54	304	50	7	269	1,19	0,11	0,65
Centro-Oeste	464	1.194	47	454	116	25	107	2,57	0,10	0,98
Sudeste	1.669	8.942	100	3.657	539	37	259	5,36	0,06	2,19
Sul	1.196	3.376	160	1.325	280	17	202	2,82	0,13	1,11
Total em 2000	5.636	16.396	582	6.562	1.390	155	1.659	2,91	0,10	1,16
1999										
Nordeste	1.846	2.331	n.d.	853	413	83	841	1,26	n.d.	0,46
Norte	471	552	n.d.	294	50	8	284	1,17	n.d.	0,62
Centro-Oeste	464	1.185	n.d.	457	115	25	105	2,55	n.d.	0,98
Sudeste	1.669	8.763	n.d.	3.699	542	54	263	5,25	n.d.	2,22
Sul	1.176	3.358	n.d.	1.311	283	19	186	2,86	n.d.	1,11
Total em 1999	5.626	16.189	n.d.	6.614	1.403	189	1.679	2,88	n.d.	1,18

(continua)

(continuação)

Região	Número de municípios	Total de agências	Total de PAAs	Total de PABs	Municípios com uma agência	Municípios c/PAB e sem agência	Municípios sem serviços[a]	Número de agências/ municípios	Número de PAAs/ municípios	Número de PABs/ municípios
1998										
Nordeste	1.826	2.360	n.d.	852	444	86	860	1,29	n.d.	0,47
Norte	470	552	n.d.	285	53	9	315	1,17	n.d.	0,61
Centro-Oeste	456	1.200	n.d.	545	114	44	93	2,63	n.d.	1,20
Sudeste	1.669	8.527	n.d.	4.072	542	60	292	5,11	n.d.	2,44
Sul	1.176	3.363	n.d.	1.457	286	25	179	2,86	n.d.	1,24
Total em 1998	5.597	16.002	n.d.	7.211	1.439	224	1.739	2,86	n.d.	1,29

Fonte: Bacen.

[a] Nesta tabela não foi considerado o atendimento feito por correspondente bancário.

n.d. = não-disponível.

TABELA A.1.7
BRASIL: INDICADORES REGIONAIS — 2000

Estado/região	PIB (R$ milhões)	PIB *per capita*	Agências	Área (000 km^2)	Agências/ 000 km^2	População (milhão)	Agências/ 100 mil	Municípios sem serviços
Norte	50.650	3.907	557	3.853,3	0,14	12,90	4,32	269
Rondônia	5.625	4.065	24	237,6	0,10	1,38	1,74	25
Acre	1.703	3.037	13	152,6	0,09	0,56	2,33	14
Amazonas	18.873	6.668	120	1.570,7	0,08	2,81	4,27	40
Roraima	1.117	3.417	247	224,3	1,10	0,32	76,14	11
Pará	18.914	3.041	74	1.247,7	0,06	6,19	1,20	63
Amapá	1.968	4.098	13	142,8	0,09	0,48	2,73	11
Tocantins	2.450	2.110	66	277,6	0,24	1,16	5,70	105
Nordeste	144.135	3.014	2.327	1.554,3	1,50	47,74	4,87	822
Maranhão	9.207	1.627	106	332,0	0,32	5,65	1,88	91
Piauí	5.330	1.872	727	251,5	2,89	2,84	25,57	187
Ceará	20.800	2.794	322	148,8	2,16	7,43	4,33	60
Rio Grande do Norte	9.293	3.343	241	52,8	4,56	2,78	8,68	122
Paraíba	9.238	2.681	147	56,4	2,60	3,44	4,27	175
Pernambuco	29.127	3.673	415	98,3	4,22	7,92	5,24	42
Alagoas	7.023	2.485	101	27,8	3,64	2,82	3,58	44
Sergipe	5.921	3.310	124	21,9	5,66	1,78	6,95	18
Bahia	48.197	3.680	144	564,7	0,26	13,07	1,10	83
Sudeste	636.394	8.774	8.942	924,5	9,67	72,41	12,35	261
Minas Gerais	106.169	5.925	283	586,5	0,48	17,89	1,58	225
Espírito Santo	21.530	6.931	1.774	46,1	38,50	3,10	57,28	2
Rio de Janeiro	137.877	9.571	1.565	43,7	35,82	14,39	10,87	2
São Paulo	370.819	9.995	5.320	248,2	21,43	37,03	14,37	32
Sul	193.534	7.692	3.376	576,4	5,86	25,11	13,45	202
Paraná	65.969	6.882	1.250	199,3	6,27	9,56	13,07	63

(continua)

(continuação)

Estado/região	PIB (R$ milhões)	PIB *per capita*	Agências	Área (000 km²)	Agências/ 000 km²	População (milhão)	Agências/ 100 mil	Municípios sem serviços
Santa Catarina	42.428	7.902	1.344	95,3	14,10	5,36	25,09	44
Rio Grande do Sul	85.138	8.341	782	281,7	2,78	10,19	7,68	95
Centro-Oeste	76.542	6.559	1.194	1.606,4	0,74	11,64	10,26	107
Mato Grosso do Sul	11.861	5.697	261	357,1	0,73	2,08	12,56	13
Mato Grosso	13.428	5.342	510	903,4	0,56	2,50	20,36	47
Goiás	21.665	4.316	208	340,1	0,61	5,00	4,16	39
Distrito Federal	29.587	14.405	215	5,8	37,06	2,05	10,48	8
Brasil	1.101.255	6.473	16.396	8.514,9	1,93	169,80	9,66	1.661

Fonte: IBGE.

TABELA A.1.8
ANÁLISE DA DEMANDA: PESQUISA URBANA — ACESSO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA — REGIÕES DO BRASIL

	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Possuem uma conta bancária	29	25	53	45	55
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Utilizam os bancos como instituição financeira primária	38	30	48	50	42
Utilizam os correspondentes bancários como instituição financeira primária	53	70	52	48	53
Utilizam principalmente instituições não-bancárias	9	-	1	2	5
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Utilizam principalmente bancos privados	27	16	28	34	26
Utilizam principalmente bancos públicos	73	84	72	66	74
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Vão à instituição financeira a pé	55	24	59	57	38
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Têm uma conta corrente, de poupança ou depósito a prazo	19	6	50	28	38
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Têm depósitos no setor público	3	10	21	11	33
Têm depósitos no setor privado	6	7	30	22	16

(continua)

(continuação)

	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Têm depósitos em outros setores	-	4	10	1	0
Não têm depósitos	90	79	39	66	50
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Solicitaram empréstimos e os receberam	9	3	4	12	10
Solicitaram empréstimos mas não os receberam	4	0	8	5	3
Não solicitaram empréstimos	88	97	88	83	87
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Receberam crédito de outras fontes	-	47	40	46	43
Receberam crédito de bancos públicos	50	40	0	17	39
Receberam crédito de bancos privados	50	13	60	37	17
	0,02*	0,02*	0,02*	0,02*	0,02*
Tinham um cartão de débito	18	16	44	24	40
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Tinham um cartão de crédito	19	10	16	22	16
	0,04*	0,04*	0,04*	0,04*	0,04*
Usam dinheiro em todos os pagamentos	89	81	74	79	79
Usam cartões de crédito ou débito em todos os pagamentos	10	12	11	2	7
Usam transferências ou depósitos diretos	2	7	15	20	14
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Fazem a maior parte dos pagamentos em outros pontos de serviços	68	57	34	58	71
Fazem a maior parte dos pagamentos em bancos privados	11	11	9	22	10
Fazem a maior parte dos pagamentos em bancos públicos e casas lotéricas	21	32	58	20	19
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Fazem a maior parte dos pagamentos no banco pessoalmente	23	50	61	23	53
Fazem a maior parte dos pagamentos por outros métodos	77	50	39	77	48
	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*

Fonte: Estimativas do Banco Mundial. Pesquisa sobre acesso a serviços financeiros em áreas urbanas no Brasil, 2002.

Nota: Os números indicam as freqüências percentuais em cada categoria. Os valores dos testes qui-quadrado de independência são citados abaixo das freqüências.

* Estatística significativa em nível de 5%.

TABELA A.1.9
ANÁLISE DA DEMANDA: PESQUISA URBANA — ACESSO E LOCALIZAÇÃO — ÁREAS, BAIRROS E DOMICÍLIOS

	Área		Casa		Construção		Cômodos	
	Ilegal	Legal	Exclusiva	Coletiva	Casa/apartamento regular	Barraco/ quarto	> 2 cômodos por pessoa	< 0,5 cômodo por pessoa
Possuem uma conta bancária	37	45	43	38	45	34	55	13
	0,01*	0,01*	0,81	0,81	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Utilizam os bancos como instituição financeira primária	45	47	46	53	47	40	56	32
Utilizam os correspondentes bancários como instituição financeira primária	53	50	50	44	49	59	40	64
Utilizam principalmente instituições não-bancárias	3	4	4	3	4	1	4	4
	0,51	0,51	0,5	0,51	0,01*	0,01*	0,00*	0,00*
Utilizam principalmente bancos privados	30	31	31	27	33	23	39	19
Utilizam principalmente bancos públicos	70	69	69	73	67	77	61	81
	0,53	0,53	0,37	0,37	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Vão à instituição financeira a pé	59	52	54	74	52	58	52	62
	0,02*	0,02*	0,01*	0,01*	0,17	0,17	0,06	0,06
Têm uma conta corrente, de poupança ou depósito a prazo	23	30	29	19	30	20	41	7
	0,01*	0,01*	0,03*	0,03*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Têm depósitos no setor público	9	15	14	7	15	11	18	3

(continua)

(continuação)

	Área		Casa		Construção		Cômodos	
	Ilegal	Legal	Exclusiva	Coletiva	Casa/apartamento regular	Barraco/ quarto	> 2 cômodos por pessoa	< 0,5 cômodo por pessoa
Têm depósitos no setor privado	17	19	19	24	20	14	28	6
Têm depósitos em outros setores	1	2	2	3	2	-	3	1
Não têm depósitos	73	64	65	66	64	75	51	90
	0,00*	0,00*	0,28	0,28	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Receberam crédito de outras fontes	48	44	43	67	45	45	42	100
Receberam crédito de bancos públicos	10	25	23	17	26	6	30	-
Receberam crédito de bancos privados	41	30	34	17	29	48	28	-
	0,18	0,18	0,17	0,17	0,02*	0,02*	0,25	0,25
Solicitaram um empréstimo e o receberam	8	11	10	15	11	9	13	1
Solicitaram um empréstimo mas não o receberam	6	5	5	20	4	6	4	5
Não solicitaram empréstimos	86	84	85	65	85	85	83	94
	0,16	0,16	0,00*	0,00*	0,19	0,19	0,02*	0,02*
Tinham um cartão de débito	24	26	26	10	26	22	34	5
	0,59	0,59	0,37	0,37	0,17	0,17	0,00*	0,00*

(continua)

(continuação)

	Área		Casa		Construção		Cômodos	
	Ilegal	Legal	Exclusiva	Coletiva	Casa/apartamento regular	Barraco/ quarto	> 2 cômodos por pessoa	< 0,5 cômodo por pessoa
Tinham um cartão de crédito	17	21	20	14	21	16	25	6
	0,16	0,16	0,47	0,47	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Usam dinheiro em todos os pagamentos	84	75	76	79	75	85	69	91
Usam cartões de crédito ou débito em todos os pagamentos	8	10	10	11	10	9	11	7
Usam transferências ou depósitos diretos	8	15	14	11	15	6	20	1
	0,00*	0,00*	0,28	0,28	0,00*	0,00*	0,02*	0,02*
Fazem a maioria dos pagamentos em outros pontos de serviços	24	25	25	12	26	-	23	33
Fazem a maioria dos pagamentos em bancos privados	16	18	17	24	17	67	23	5
Fazem a maioria dos pagamentos em bancos públicos e casas lotéricas	60	58	58	65	56	33	55	62
	0,01*	0,01*	0,21	0,21	0,00*	0,00*	0,01*	0,01*
Fazem a maioria dos pagamentos no banco pessoalmente	47	56	54	63	55	50	55	44
Fazem a maioria dos pagamentos por outros métodos	53	44	46	37	45	50	45	56
	0,00*	0,00*	0,06	0,06	0,33	0,33	0,29	0,29

Fonte: Estimativas do Banco Mundial. Pesquisa sobre acesso a serviços financeiros em áreas urbanas no Brasil, 2002.

Nota: Os números indicam as freqüências percentuais em cada categoria. Os valores dos testes qui-quadrado de independência são citados abaixo das freqüências.

* Estatística significativa em nível de 5%.

TABELA A.1.10
ANÁLISE DA DEMANDA: PESQUISA URBANA — BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS — ACESSO A UMA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

	Bancos — definição restrita			Bancos — incluindo correspondentes		
	Privados[a]	Públicos[a]	Teste	Privados[b]	Públicos[b]	Teste
Região geográfica						
Norte	50	50	0,01*	16	84	0,00*
Nordeste	48	52	0,01*	27	73	0,00*
Centro-Oeste	58	42	0,01*	28	72	0,00*
Sudeste	62	38	0,01*	34	66	0,00*
Sul	48	52	0,01*	26	74	0,00*
Área						
Áreas ilegais	58	42	0,46	30	70	0,53
Áreas legalizadas	58	42	0,46	31	69	0,53
Tipo de moradia						
Moradia permanente exclusiva	59	41	0,61	31	69	0,37
Moradia coletiva	50	50	0,61	27	73	0,37
Tipo de construção						
Casa ou apartamento	59	41	0,02*	33	67	0,00*
Barraco ou quarto	52	48	0,02*	23	77	0,00*
Número de cômodos por pessoa						
Mais de 2 cômodos por pessoa	63	37	0,00*	39	61	0,00*
Menos de 0,5 cômodo por pessoa	52	48	0,00*	19	81	0,00*
Gênero						
Homem	60	40	0,00*	34	66	0,00*
Mulher	56	44	0,00*	28	72	0,00*
Função na família						
Chefe de família	60	40	0,10	32	68	0,43
Dependente	56	44	0,10	30	70	0,43

(continua)

(continuação)

	Bancos — definição restrita			Bancos — incluindo correspondentes		
	Privados[a]	Públicos[a]	Teste	Privados[b]	Públicos[b]	Teste
Renda						
Quintil inferior	51	49	0,00*	22	78	0,00*
Quintil superior	64	36	0,00*	49	51	0,00*
Riqueza/garantias						
Possui casa ou carro	60	40	0,02*	36	67	0,00*
Sem garantias	50	50	0,02*	25	75	0,00*
Nível de escolaridade						
Inferior à primária	57	43	0,00*	26	74	0,00*
Superior à secundária	69	31	0,00*	59	41	0,00*
Ter trabalho						
Teve um trabalho no mês anterior	59	41	0,00*	33	67	0,04*
Não teve um trabalho no mês anterior	57	43	0,00*	29	71	0,04*
Função no local de trabalho						
Empregador	44	56	0,00*	22	78	0,04*
Auto-empregado	60	40	0,00*	35	65	0,04*
Empregado com carteira assinada	59	41	0,00*	36	64	0,04*
Empregado sem carteira assinada	58	42	0,00*	28	72	0,04*
Tempo integral ou parcial						
Empregado em tempo integral	60	40	0,20	32	68	0,06
Tempo parcial ou irregular	58	42	0,20	35	65	0,06

Fonte: Estimativas do Banco Mundial. Pesquisa sobre acesso a serviços financeiros em áreas urbanas no Brasil, 2002.

Nota: Os números indicam as freqüências percentuais em cada categoria. Os valores dos testes qui-quadrado de independência são citados à direita das freqüências.

[a] Somente bancos privados ou públicos.

[b] Privados incluem agências dos correios com serviços bancários. Públicos incluem casas lotéricas com serviços bancários.

* Estatística significativa em nível de 5%.

TABELA A.1.11

ANÁLISE DA DEMANDA: PESQUISA URBANA — BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS — ACESSO A RECURSOS DE DEPÓSITOS, PAGAMENTOS E CRÉDITO

	Depósitos					Pagamentos				Crédito			
	Públicos	Privados	Outros	Nenhum	Teste	Bancos públicos ou casas lotéricas	Bancos privados	Outros	Teste	Fonte informal	Bancos públicos	Bancos privados	Teste
Região geográfica													
Norte	3	6	-	90	0,00*	68	11	21	0,00*	-	50	50	0,02*
Nordeste	10	7	4	79	0,00*	57	11	32	0,00*	47	40	13	0,02*
Centro-Oeste	21	30	10	39	0,00*	34	9	58	0,00*	40	-	60	0,02*
Sudeste	11	22	1	66	0,00*	58	22	20	0,00*	46	17	37	0,02*
Sul	33	16	0	50	0,00*	71	10	19	0,00*	43	39	17	0,02*
Área													
Áreas ilegais	9	17	1	73	0,00*	60	16	24	0,81	48	10	41	0,18
Áreas legalizadas	15	19	2	64	0,00*	58	18	25	0,81	44	25	30	0,18
Tipo de moradia													
Moradia permanente exclusiva	14	19	2	65	0,28	58	17	25	0,21	43	23	34	0,17
Moradia coletiva	7	24	3	66	0,28	65	24	12	0,21	67	17	17	0,17
Tipo de construção													
Casa ou apartamento	15	20	2	64	0,00*	56	17	26	0,00*	45	26	29	0,02*
Barraco ou quarto	11	14	-	75	0,00*	67	17	17	0,00*	45	6	48	0,02*

(continua)

(continuação)

	Depósitos					Pagamentos				Crédito			
	Públicos	Privados	Outros	Nenhum	Teste	Bancos públicos ou casas lotéricas	Bancos privados	Outros	Teste	Fonte informal	Bancos públicos	Bancos privados	Teste
Número de cômodos por pessoa													
Mais de 2 cômodos por pessoa	18	28	3	51	0,00*	55	23	23	0,01*	42	30	28	0,25
Menos de 0,5 cômodo por pessoa	3	6	1	90	0,00*	62	5	33	0,01*	100	-	-	0,25
Gênero													
Homem	17	22	2	59	0,00*	59	19	22	0,00*	43	20	37	0,17
Mulher	11	15	2	72	0,00*	57	15	28	0,00*	47	27	26	0,17
Função na família													
Chefe de família	15	22	1	62	0,02*	59	19	22	0,08	41	22	37	0,36
Dependente	14	16	2	68	0,02*	57	16	27	0,08	48	24	28	0,36
Renda													
Quintil inferior	7	6	3	84	0,00*	59	10	30	0,00*	33	42	25	0,48
Quintil superior	25	42	1	32	0,00*	56	31	13	0,00*	42	24	34	0,48
Riqueza/garantias													
Possui casa ou carro	14	20	2	64	0,01*	58	18	24	0,08	41	26	33	0,02*
Sem garantias	12	13	1	73	0,01*	60	13	27	0,08	64	8	28	0,02*

(continua)

(continuação)

	Depósitos					Pagamentos				Crédito			
	Públicos	Privados	Outros	Nenhum	Teste	Bancos públicos ou casas lotéricas	Bancos privados	Outros	Teste	Fonte informal	Bancos públicos	Bancos privados	Teste
Nível de escolaridade													
Inferior à primária	9	10	3	78	0,00*	58	11	31	0,00*	52	17	30	0,11
Superior à secundária	29	45	2	25	0,00*	41	38	21	0,00*	52	10	38	0,11
Ter trabalho													
Teve um trabalho no mês anterior	18	26	2	54	0,00*	58	20	22	0,00*	49	21	30	0,41
Não teve um trabalho no mês anterior	9	11	2	78	0,00*	58	13	29	0,00*	39	26	35	0,41
Função no local de trabalho													
Empregador	34	22	3	41	0,00*	53	21	26	0,00*	71	14	14	0,64
Auto-empregado	14	29	3	54	0,00*	57	19	24	0,00*	54	17	29	0,64
Empregado com carteira assinada	23	31	1	45	0,00*	58	25	18	0,00*	42	18	40	0,64
Empregado sem carteira assinada	14	15	3	68	0,00*	61	17	23	0,00*	52	24	24	0,64
Tempo integral ou parcial													
Empregado em tempo integral	18	26	2	54	0,00*	58	21	21	0,00*	47	22	31	0,76
Tempo parcial ou irregular	18	26	2	53	0,00*	59	18	23	0,00*	51	19	30	0,76

Fonte: Estimativas do Banco Mundial. Pesquisa sobre acesso a serviços financeiros em áreas urbanas no Brasil, 2002.

Nota: Os números indicam as freqüências percentuais em cada categoria. Os valores dos testes qui-quadrado de independência são citados à direita das freqüências.

* Estatística significativa em nível de 5%.

TABELA A.1.12
ANÁLISE DA DEMANDA: PESQUISA URBANA — BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS — ACESSO A FUNDOS DE PREVIDÊNCIA E FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS

	Contribuições a fundos de previdência				Aquisição de moradia					
	Não contribuem	Fundo público	Fundo privado	Teste	Poupança	Crédito (CEF)	Banco privado	Empréstimo do construtor, consórcio, cooperativa	Família/ amigos	Teste
Região geográfica										
Norte	89	11	-	0,00*	70	10	10	-	10	0,02*
Nordeste	94	3	2	0,00*	53	6	-	-	22	0,02*
Centro-Oeste	87	8	5	0,00*	49	9	3	5	5	0,02*
Sudeste	96	2	2	0,00*	56	22	11	-	-	0,02*
Sul	76	21	3	0,00*	69	7	6	4	-	0,02*
Área										
Áreas legalizadas	92	8	-	0,00*	53	9	4	4	5	0,35
Áreas ilegais	93	5	3	0,00*	61	5	-	2	11	0,35
Tipo de moradia										
Moradia exclusiva	93	6	2	0,82	57	8	4	3	5	0,01*
Moradia coletiva	97	3	-	0,82	25	50	-	-	25	0,01*

(continua)

(continuação)

	Contribuições a fundos de previdência				Aquisição de moradia					
	Não contribuem	Fundo público	Fundo privado	Teste	Poupança	Crédito (CEF)	Banco privado	Empréstimo do construtor, consórcio, cooperativa	Família/ amigos	Teste
Tipo de construção										
Casa ou apartamento	93	5	2	0,00*	55	9	3	4	6	0,01*
Barraco ou quarto	92	7	1	0,00*	54	6	6	2	8	0,01*
Número de cômodos por pessoa										
Mais de 2 cômodos por pessoa	90	6	5	0,01*	58	13	-	4	3	0,09
Menos de 0,5 cômodo por pessoa	94	6	-	0,01*	75	-	-	-	25	0,09
Gênero										
Homem	92	6	2	0,74	56	9	2	3	6	0,65
Mulher	93	5	2	0,74	53	8	5	5	7	0,65
Função na família										
Chefe de família	91	6	3	0,07	47	8	-	2	9	0,02*
Dependente	94	4	2	0,07	57	9	5	5	5	0,02*
Renda										
Quintil inferior	96	3	1	0,00*	49	5	7	5	19	0,05*
Quintil superior	82	11	7	0,00*	39	18	-	7	7	0,05*

(continua)

(continuação)

	Contribuições a fundos de previdência				Aquisição de moradia					
	Não contribuem	Fundo público	Fundo privado	Teste	Poupança	Crédito (CEF)	Banco privado	Empréstimo do construtor, consórcio, cooperativa	Família/ amigos	Teste
Riqueza/garantias										
Possui casa ou carro	92	6	2	0,01*	54	9	4	4	6	0,15
Sem garantias	96	3	1	0,01*	62	4	-	4	15	0,15
Nível de escolaridade										
Inferior à primária	95	3	1	0,00*	40	12	-	4	4	0,02*
Superior à secundária	79	11	10	0,00*	66	16	-	13	-	0,02*
Ter trabalho										
Teve um trabalho no mês anterior	90	8	3	0,00*	57	10	3	1	7	0,14
Não teve um trabalho no mês anterior	96	2	1	0,00*	50	7	5	8	7	0,14
Função no local de trabalho										
Empregador	68	22	11	0,00*	29	-	14	-	29	0,05*
Auto-empregado	89	8	3	0,00*	50	13	2	2	2	0,05*
Empregado com carteira assinada	89	8	3	0,00*	51	11	2	6	9	0,05*
Empregado sem carteira assinada	95	3	2	0,00*	70	8	3	3	11	0,05*

(continua)

(continuação)

	Contribuições a fundos de previdência				Aquisição de moradia					
	Não contribuem	Fundo público	Fundo privado	Teste	Poupança	Crédito (CEF)	Banco privado	Empréstimo do construtor, consórcio, cooperativa	Família/ amigos	Teste
Tempo integral ou parcial										
Empregado em tempo integral	90	8	2	0,00*	61	8	3	7	4	0,23
Tempo parcial ou irregular	88	8	4	0,00*	44	16	2	4	7	0,23

Fonte: Estimativas do Banco Mundial. Pesquisa sobre acesso a serviços financeiros em áreas urbanas no Brasil, 2002.

Nota: Os números indicam as freqüências percentuais em cada categoria. Os valores dos testes qui-quadrado de independência são citados à direita das freqüências.

* Estatística significativa em nível de 5%.

TABELA A.1.13

ANÁLISE DA DEMANDA: PESQUISA URBANA — CARACTERÍSTICAS DOS ENTREVISTADOS E ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS — USO DE UMA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, ACESSO FÍSICO E POSSIBILIDADE DE ACESSO A CONTA CORRENTE

	Conta bancária		Acesso a instituições financeiras							Acesso físico		Contas		Depósitos				
	Possuem uma conta bancária	Teste	Bancos	Correspondentes bancários	Instituições não-bancárias	Teste	Bancos privados	Bancos públicos	Teste	Vão à instituição financeira a pé	Teste	Poupança, conta corrente ou depósito a prazo	Teste	Públicos	Privados	Outros	Sem depósito	Teste
Gênero																		
Masculino	50	0,00*	50	47	3	0,00*	34	66	0,00*	52	0,22	34	0,00*	17	22	2	59	0,00*
Feminino	37	0,00*	42	54	4	0,00*	28	72	0,00*	55	0,22	23	0,00*	11	15	2	72	0,00*
Função na família																		
Chefe de família	50	0,00*	48	50	3	0,08	32	68	0,43	51	0,04*	32	0,01*	15	22	1	62	0,02*
Dependente	37	0,00*	44	52	4	0,08	30	70	0,43	55	0,04*	26	0,01*	14	16	2	68	0,02*
Renda																		
Quintil inferior	15	0,00*	34	61	5	0,00*	22	78	0,00*	54	0,22	9	0,00*	7	6	3	84	0,00*
Quintil superior	64	0,00*	69	30	1	0,00*	49	51	0,00*	47	0,22	47	0,00*	25	42	1	32	0,00*

(continua)

(continuação)

	Conta bancária		Acesso a instituições financeiras							Acesso físico		Contas		Depósitos				
	Possuem uma conta bancária	Teste	Bancos	Correspondentes bancários	Instituições não-bancárias	Teste	Bancos privados	Bancos públicos	Teste	Vão à instituição financeira a pé	Teste	Poupança, conta corrente ou depósito a prazo	Teste	Públicos	Privados	Outros	Sem depósito	Teste
Riqueza/garantias																		
Possui casa ou carro	45	0,00*	48	49	3	0,02*	33	67	0,00*	52	0,01*	30	0,00*	14	20	2	64	0,01*
Sem garantias	35	0,00*	40	57	4	0,02*	25	75	0,00*	59	0,01*	22	0,00*	12	13	1	73	0,01*
Escolaridade																		
Inferior à primária	28	0,00*	38	58	4	0,00*	26	74	0,00*	55	0,09	19	0,00*	9	10	3	78	0,00*
Superior à secundária	84	0,00*	83	16	1	0,00*	59	41	0,00*	43	0,09	67	0,00*	29	45	2	25	0,00*
Ter trabalho																		
Teve um trabalho no mês anterior	55	0,00*	50	47	2	0,00*	33	67	0,04*	51	0,06	38	0,00*	18	26	2	54	0,00*
Não teve um trabalho no mês anterior	30	0,00*	42	53	5	0,00*	29	71	0,04*	56	0,06	19	0,00*	9	11	2	78	0,00*

(continua)

(continuação)

	Conta bancária		Acesso a instituições financeiras							Acesso físico		Contas		Depósitos				
	Possuem uma conta bancária	Teste	Bancos	Correspondentes bancários	Instituições não-bancárias	Teste	Bancos privados	Bancos públicos	Teste	Vão à instituição financeira a pé	Teste	Poupança, conta corrente ou depósito a prazo	Teste	Públicos	Privados	Outros	Sem depósito	Teste
Função no local de trabalho																		
Empregador	63	0,00*	47	50	3	0,00*	22	78	0,04*	45	0,10	51	0,00*	14	29	3	54	0,00*
Auto-empregado	51	0,00*	47	49	4	0,00*	35	65	0,04*	54	0,10	37	0,00*	34	22	3	41	0,00*
Empregado com carteira assinada	68	0,00*	58	41	1	0,00*	36	64	0,04*	47	0,10	47	0,00*	23	31	1	45	0,00*
Empregado sem carteira assinada	44	0,00*	42	56	2	0,00*	28	72	0,04*	56	0,10	25	0,00*	14	15	3	68	0,00*
Tempo integral ou parcial																		
Empregado em tempo integral	56	0,00*	49	50	1	0,00*	32	68	0,06	50	0,06	38	0,00*	18	26	2	54	0,00*
Tempo parcial ou irregular	55	0,00*	53	42	4	0,00*	35	65	0,06	55	0,06	40	0,00*	18	26	2	53	0,00*

Fonte: Estimativas do Banco Mundial. Pesquisa sobre acesso a serviços financeiros em áreas urbanas no Brasil, 2002.

Nota: Os números indicam as freqüências percentuais em cada categoria. Os valores dos testes qui-quadrado de independência são citados à direita das freqüências.

* Estatística significativa em nível de 5%.

TABELA A.1.14

ANÁLISE DA DEMANDA: PESQUISA URBANA — CARACTERÍSTICAS DOS ENTREVISTADOS E ACESSO A SERVIÇOS FINANCEIROS — EMPRÉSTIMOS, CRÉDITO E SERVIÇOS DE PAGAMENTOS

	Solicitação de empréstimo				Recebimento de crédito				Cartões de débito e crédito				Método de pagamento				Pagamentos — Tipo de instituição				Local do pagamento		
	Recebeu	Não recebeu	Não solicitou	Teste	Outras fontes	Bancos públicos	Bancos privados	Teste	Tinham um cartão de débito	Teste	Tinham um cartão de crédito	Teste	Dinheiro	Cartão de crédito ou débito	Transferências ou depósitos diretos	Teste	Outros pontos de serviço	Bancos privados	Bancos públicos e casas lotéricas	Teste	Em um banco pessoalmente	Outros métodos	Teste
Gênero																							
Masculino	11	5	84	0,52	43	20	37	0,17	30	0,00*	23	0,00*	76	10	14	0,77	59	19	22	0,00*	56	44	0,15
Feminino	10	5	85	0,52	47	27	26	0,17	21	0,00*	17	0,00*	77	9	13	0,77	57	15	28	0,00*	52	48	0,15
Função na família																							
Chefe de família	13	5	83	0,01*	41	22	37	0,36	30	0,00*	23	0,07	76	9	15	0,37	59	19	22	0,08	56	44	0,05*
Dependente	8	5	87	0,01*	48	24	28	0,36	21	0,00*	17	0,07	77	10	12	0,37	57	16	27	0,08	52	48	0,05*
Renda																							
Quintil inferior	3	5	92	0,00*	33	42	25	0,48	5	0,00*	7	0,00*	82	9	8	0,00*	59	10	30	0,00*	45	55	0,00*
Quintil superior	24	2	74	0,00*	42	24	34	0,48	40	0,00*	34	0,00*	62	12	26	0,00*	56	31	13	0,00*	57	43	0,00*

(continua)

(continuação)

	Solicitação de empréstimo				Recebimento de crédito				Cartões de débito e crédito				Método de pagamento				Pagamentos — Tipo de instituição				Local do pagamento		
	Recebeu	Não recebeu	Não solicitou	Teste	Outras fontes	Bancos públicos	Bancos privados	Teste	Tinham um cartão de débito	Teste	Tinham um cartão de crédito	Teste	Dinheiro	Cartão de crédito ou débito	Transferências ou depósitos diretos	Teste	Outros pontos de serviço	Bancos privados	Bancos públicos e casas lotéricas	Teste	Em um banco pessoalmente	Outros métodos	Teste
Riqueza/garantias																							
Possui casa ou carro	11	4	85	0,02*	41	26	33	0,02*	27	0,00*	22	0,00*	74	11	15	0,00*	58	18	24	0,08	55	45	0,01*
Sem garantias	9	7	84	0,02*	64	8	28	0,02*	19	0,00*	12	0,00*	87	5	8	0,00*	60	13	27	0,08	48	52	0,01*
Escolaridade																							
Inferior à primária	10	5	85	0,00*	52	17	30	0,11	15	0,00*	9	0,00*	90	6	4	0,00*	58	11	31	0,00*	45	55	0,00*
Superior à secundária	23	1	76	0,00*	52	10	38	0,11	54	0,00*	48	0,00*	38	15	47	0,00*	41	38	21	0,00*	62	38	0,00*
Ter trabalho																							
Teve um trabalho no mês anterior	13	4	83	0,00*	49	21	30	0,41	34	0,00*	26	0,00*	72	11	17	0,00*	58	20	22	0,00*	57	43	0,01*

(continua)

(continuação)

	Solicitação de empréstimo				Recebimento de crédito				Cartões de débito e crédito				Método de pagamento				Pagamentos — Tipo de instituição				Local do pagamento		
	Recebeu	Não recebeu	Não solicitou	Teste	Outras fontes	Bancos públicos	Bancos privados	Teste	Tinham um cartão de débito	Teste	Tinham um cartão de crédito	Teste	Dinheiro	Cartão de crédito ou débito	Transferências ou depósitos diretos	Teste	Outros pontos de serviço	Bancos privados	Bancos públicos e casas lotéricas	Teste	Em um banco pessoalmente	Outros métodos	Teste
Não teve um trabalho no mês anterior	8	5	87	0,00*	39	26	35	0,41	17	0,00*	14	0,00*	82	8	10	0,00*	58	13	29	0,00*	51	49	0,01*
Função no local de trabalho																							
Empregador	18	5	77	0,02*	71	14	14	0,64	39	0,00*	45	0,00*	51	14	34	0,00*	53	21	26	0,00*	74	26	0,13
Auto-empregado	11	5	85	0,02*	54	17	29	0,64	27	0,00*	21	0,00*	77	11	13	0,00*	57	19	24	0,00*	76	24	0,13
Empregado com carteira assinada	15	3	82	0,02*	42	18	40	0,64	44	0,00*	32	0,00*	64	13	23	0,00*	58	25	18	0,00*	82	18	0,13
Empregado sem carteira assinada	10	5	85	0,02*	52	24	24	0,64	26	0,00*	20	0,00*	83	8	9	0,00*	61	17	23	0,00*	77	23	0,13

(continua)

(continuação)

	Solicitação de empréstimo				Recebimento de crédito				Cartões de débito e crédito				Método de pagamento				Pagamentos — Tipo de instituição				Local do pagamento		
	Recebeu	Não recebeu	Não solicitou	Teste	Outras fontes	Bancos públicos	Bancos privados	Teste	Tinham um cartão de débito	Teste	Tinham um cartão de crédito	Teste	Dinheiro	Cartão de crédito ou débito	Transferências ou depósitos diretos	Teste	Outros pontos de serviço	Bancos privados	Bancos públicos e casas lotéricas	Teste	Em um banco pessoalmente	Outros métodos	Teste
Tempo integral ou parcial																							
Empregado em tempo integral	12	4	84	0,01*	47	22	31	0,76	34	0,98	26	0,93											
Tempo parcial ou irregular	14	4	82	0,01*	51	19	30	0,76	34	0,98	26	0,93											

Fonte: Estimativas do Banco Mundial. Pesquisa sobre acesso a serviços financeiros em áreas urbanas no Brasil, 2002.

Nota: Os números indicam as freqüências percentuais em cada categoria. Os valores dos testes qui-quadrado de independência são citados à direita das freqüências.

* Estatística significativa em nível de 5%.

TABELA A.1.15

ANÁLISE DA OFERTA — INDICADORES ECONÔMICOS E FINANCEIROS ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS

Estado	População total (milhões)	Área (000 km²)	Agências 1995	Agências 2000	Participação de empresas pequenas	Participação da força de trabalho na agricultura	Participação da população rural	Densidade populacional	Renda *per capita*	Crédito/ PIB	Depósito/ PIB	Crédito *per capita*	Depósito *per capita*	Intensidade residual de agências
Rondônia	1,23	237,6	94	73	80,1	0,59	38,0	5,2	5.095	19,6	3,3	1.061	179	–0,30
Acre	0,48	152,5	37	24	80,7	1,95	34,8	3,2	4.168	7,0	5,3	292	222	–0,36
Amazonas	2,39	1.571,0	131	120	76,5	0,21	26,1	1,5	4.838	8,4	6,8	407	329	–0,22
Roraima	0,25	224,1	21	13	85,8	0,81	29,5	1,1	4.581	20,8	4,6	1.126	248	–0,36
Pará	5,51	1.247,7	284	246	72,8	1,67	46,5	4,4	3.504	31,8	6,8	1.153	248	–0,34
Amapá	0,38	142,8	16	13	79,2	1,54	12,9	2,7	3.900	4,9	4,8	194	189	–0,68
Tocantins	1,05	277,3	103	66	84,9	5,30	29,3	3,8	1.470	31,2	9,1	472	138	0,37
Maranhão	5,22	331,9	280	151	81,5	2,36	48,1	15,7	1.670	12,5	7,1	245	140	–0,21
Piauí	2,67	251,3	114	83	83,5	1,24	41,8	10,6	1.662	18,0	8,7	334	162	–0,41
Ceará	6,81	145,7	374	291	82,9	1,47	30,8	46,7	2.312	23,1	20,8	534	480	–0,26
Rio Grande do Norte	2,56	53,1	126	106	79,0	2,39	28,0	48,2	2.787	11,5	7,8	327	222	–0,41
Paraíba	3,31	56,3	178	127	77,8	1,20	31,6	58,7	2.103	9,5	8,3	214	186	–0,30
Pernambuco	7,40	98,5	486	390	73,7	1,58	26,0	75,1	2.860	23,0	19,5	667	564	–0,18
Alagoas	2,63	27,8	152	97	78,5	0,76	36,9	94,7	2.738	51,3	9,1	1.408	249	–0,31

(continua)

(continuação)

Estado	População total (milhões)	Área (000 km²)	Agências 1995	Agências 2000	Participação de empresas pequenas	Participação da força de trabalho na agricultura	Participação da população rural	Densidade populacional	Renda *per capita*	Crédito/ PIB	Depósito/ PIB	Crédito *per capita*	Depósito *per capita*	Intensidade residual de agências
Sergipe	1,62	22,0	167	128	73,5	0,82	29,8	73,9	3.038	12,7	12,4	386	378	0,06
Bahia	12,54	564,3	835	680	78,1	2,12	37,6	22,2	2.978	16,5	44,5	492	1.326	–0,02
Minas Gerais	16,67	586,5	1.842	1.749	80,1	2,02	21,6	28,4	5.355	12,4	12,3	684	678	0,12
Espírito Santo	2,80	46,0	313	280	77,6	1,46	22,4	60,9	5.057	14,3	16,1	742	837	0,04
Rio de Janeiro	13,41	43,8	1.385	1.509	67,7	0,34	4,5	306,1	7.471	15,1	21,2	1.143	1.608	–0,16
São Paulo	34,12	248,2	4.884	5.218	76,7	1,42	6,9	137,5	10.076	41,3	27,0	4.168	2.722	–0,01
Paraná	9,00	199,3	1.351	1.243	79,8	1,34	22,1	45,2	5.934	27,4	16,9	1.658	1.024	0,33
Santa Catarina	4,88	95,3	814	776	79,9	1,55	26,9	51,2	5.764	16,8	12,6	986	739	0,54
Rio Grande do Sul	9,63	268,8	1.462	1.331	83,7	1,17	21,3	35,8	6.608	23,5	17,1	1.574	1.148	0,30
Mato Grosso do Sul	1,93	357,1	297	214	79,6	3,81	16,8	5,4	6.516	24,2	4,5	1.574	295	0,29
Mato Grosso	2,24	903,4	284	208	81,8	3,37	24,2	2,5	4.398	36,3	5,6	1.643	254	0,42
Goiás	4,51	340,1	589	504	80,5	1,70	14,2	13,3	4.082	38,8	7,6	1.665	327	0,42
Brasília, DF	1,82	5,8	228	205	74,1	0,33	7,1	314,0	12.854	122,3	87,9	15.716	11.295	–0,32

Fontes: Estimativas da equipe do Banco Mundial; dados fornecidos pelo Bacen, IPEA e IBGE.

Nota: Exceto conforme indicado, todos os números correspondem a 1996. A intensidade residual de agências é o desvio do número efetivo de agências em relação ao previsto, derivado de uma regressão do número de agências sobre o PIB, a área territorial e a população de 28 países. Os números positivos mostram que a quantidade efetiva de agências excedeu os valores previstos.

TABELA A.1.16
ANÁLISE DA OFERTA — INTENSIDADE DE AGÊNCIAS ENTRE DIFERENTES GRUPOS DE PROPRIEDADE E COM O TEMPO

	Data	Bancos federais	Bancos estaduais	Bancos privados	Bancos estrangeiros
Ativos por agência	1995	32.730	17.108	26.920	27.661
Empréstimos por agência	1995	17.907	6.900	11.929	15.761
Depósitos por agência	1995	13.984	7.494	11.544	10.007
Empregados por agência	1995	43,5	36,4	37,5	48,4
Ativos por agência	1997	43.442	31.094	27.613	36.416
Empréstimos por agência	1997	21.340	8.583	11.031	14.489
Depósitos por agência	1997	16.674	14.869	9.722	10.350
Empregados por agência	1997	38,1	27,3	29,3	28,2
Ativos por agência	2000	45.156	19.115	29.852	54.129
Empréstimos por agência	2000	23.040	4.937	13.451	23.149
Depósitos por agência	2000	15.542	12.212	10.312	12.812
Empregados por agência	2000	39,4	27,8	26,6	24,0

Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial; dados fornecidos pelo Bacen.

Nota: Os dados financeiros estão em R$, deflacionados pelo IPC (ano base = 1995). Todas as proporções foram calculadas para os agregados e correspondem a março de 1995, dezembro de 1997 e setembro de 2000. Um banco foi excluído devido a problemas de dados.

TABELA A.1.17
ANÁLISE DA OFERTA — INTENSIDADE DE AGÊNCIAS ENTRE BANCOS PRIVADOS COM DIFERENTES TAMANHOS E COM O TEMPO

	Data	Bancos grandes	Bancos médios	Bancos pequenos
Ativos por agência	1995	22.333	38.384	38.527
Empréstimos por agência	1995	9.652	19.325	20.582
Depósitos por agência	1995	10.385	13.549	13.315
Empregados por agência	1995	37,6	44,1	32,3
Ativos por agência	1997	23.830	81.307	46.759
Empréstimos por agência	1997	9.397	32.803	22.801
Depósitos por agência	1997	8.227	24.114	13.672
Empregados por agência	1997	28,1	37,1	28,1
Ativos por agência	2000	27.959	118.557	82.167
Empréstimos por agência	2000	12.553	49.823	37.134
Depósitos por agência	2000	8.949	31.794	19.643
Empregados por agência	2000	25,6	29,5	28

Fontes: Estimativas da equipe do Banco Mundial; dados fornecidos pelo Bacen.

Nota: Essas proporções correspondem apenas a bancos nacionais privados e estrangeiros. Os dados financeiros estão em R$, deflacionados pelo IPC (ano-base = 1995). Todas as proporções foram calculadas para os agregados e correspondem a março de 1995, dezembro de 1997 e setembro de 2000. Um banco foi excluído devido a problemas de dados.

TABELA A.1.18
ANÁLISE DA OFERTA: ESTRUTURA DA CARTEIRA DE EMPRÉSTIMOS ENTRE BANCOS BRASILEIROS COM O TEMPO

	Período	Bancos federais	Bancos estaduais	Bancos privados	Bancos estrangeiros
Tomadores de empréstimos privados	1995	72,8	69,1	97,2	98,0
Agricultura	1995	16,8	4,8	3,1	1,9
Financiamentos habitacionais	1995	34,6	30,1	15,8	5,1
Indivíduos	1995	3,1	10,3	12,6	12,8
Governo federal	1995	7,3	0,3	0,2	0,2
Governos estaduais	1995	19,0	27,4	2,1	0,7
Tomadores de empréstimos privados	1997	78,4	94,0	98,0	99,2
Agricultura	1997	16,3	7,4	5,9	6,7
Financiamentos habitacionais	1997	44,4	32,8	9,7	4,8
Indivíduos	1997	4,0	16,5	15,5	20,8
Governo federal	1997	5,1	0,1	0,3	0,0
Governos estaduais	1997	14,9	2,0	1,1	0,2
Tomadores de empréstimos privados	2000	76,6	98,9	98,9	99,4
Agricultura	2000	13,6	9,8	5,0	4,0
Financiamentos habitacionais	2000	42,2	26,0	6,5	4,8
Indivíduos	2000	7,6	24,5	17,8	23,1
Governo federal	2000	19,3	0,0	1,0	0,4
Governos estaduais	2000	3,0	0,3	0,1	0,1

Fontes: Estimativas da equipe do Banco Mundial; dados fornecidos pelo Bacen.

Nota: As proporções correspondem a agregados e a março de 1995, dezembro de 1997 e setembro de 2000.

TABELA A.1.19
ANÁLISE DA OFERTA: ESTRUTURA DA CARTEIRA DE EMPRÉSTIMOS ENTRE BANCOS PRIVADOS COM O TEMPO

	Data	Bancos grandes	Bancos médios	Bancos pequenos
Tomadores de empréstimos privados	1995	98,7	93,7	98,3
Agricultura	1995	3,8	1,5	0,2
Financiamentos habitacionais	1995	18,9	4,0	12,8
Indivíduos	1995	12,4	10,0	29,5
Governo federal	1995	0,1	0,4	0,0
Governos estaduais	1995	1,2	3,6	1,0
Tomadores de empréstimos privados	1997	99,0	96,7	99,0
Agricultura	1997	8,1	1,9	1,6
Financiamentos habitacionais	1997	11,0	2,1	5,4
Indivíduos	1997	15,1	20,9	23,7
Governo federal	1997	0,4	0,1	0,0
Governos estaduais	1997	0,3	1,9	0,3
Tomadores de empréstimos privados	2000	99,2	99,3	100,0
Agricultura	2000	5,3	1,8	6,9
Financiamentos habitacionais	2000	7,1	1,3	2,5
Indivíduos	2000	15,8	28,9	29,6
Governo federal	2000	0,8	0,4	0,0
Governos estaduais	2000	0,0	0,3	0,0

Fontes: Estimativas da equipe do Banco Mundial; dados fornecidos pelo Bacen.

Nota: Os números correspondem a março de 1995, dezembro de 1997 e setembro de 2000 e apenas a bancos nacionais e estrangeiros privados.

TABELA A.2.1A

CARTEIRA DE MICROFINANÇAS DO PROGRAMA PCPP DO BNDES — JUNHO DE 2001

IMFs com contratos do BNDES	Início das atividades	Data do primeiro contrato	Valor total dos contratos do BNDES	Valor total do desembolso do BNDES	Carteira ativa	Empréstimos em atraso >30 dias	Créditos concedidos (número)		Valor do empréstimo médio (R$)		Valor total do empréstimo (R$ 000)		Clientes ativos (número)
	(mês/ano)		(R$ 000) jun.-01			(%) jun.-01	2000	Jun.-01	1998	Jun.-01	2000	Jun.-01	Jun.-01
Portosol	Jan.-96	Jan.-97	4.800	4.867	3.881	4,23	4.030	6.302	2.953	1.093	6.221	6.890	2.135
Vivacred	Abr.-97	Set.-97	1.600	1.610	2.043	4,50	2.569	1.331	1.799	1.603	4.147	2.133	1.905
Ceape-BA	Mar.-94	Dez.-97	1.825	228	1.102	5,90	4.391	2.067	783	941	3.766	1.944	1.457
Ceape-GO	Jun.-94	Dez.-97	300	304	777	4,20	2.176	1.261	927	971	2.495	1.224	944
Ceape-PB	Abr.-94	Dez.-97	4.800	4.867	910	6,90	5.034	2.413	668	754	3.596	1.819	1.596
Ceape-PE	Out.-92	Dez.-97	1.600	1.610	3.377	23,00	12.371	4.793	1.015	1.173	13.373	5.621	4.527
Ceape-RN	Abr.-90	Dez.-97	1.825	228	3.829	3,19	11.786	7.433	681	887	11.339	6.590	5.145
Banco da Mulher/ BA	Jun.-88	Abr.-98	300	304	433	4,50	1.485	787	1.085	859	1.256	676	726
Banco da Mulher/ PR	Abr.-86	Abr.-98	1.840	396	1.091	4,35	995	931	2.013	1.568	1.666	1.459	958
Faep	Ago.-97	Abr.-98	4.280	1.705	1.274	1,47	1.060	544	1.963	2.036	2.417	1.108	853
Blusol	Ago.-97	Jul.-98	2.805	2.924	2.467	1,50	986	661	2.967	4.023	4.002	2.659	950
Ceape-ES	Jul.-97	Jul.-98	300	301	624	6,80	1.714	260	1.123	1.765	2.076	459	736
Ceape-SE	Out.-91	Ago.-98	966	908	1.747	7,50	7.567	3.003	736	1.098	7.631	3.299	2.755

(continua)

(continuação)

IMFs com contratos do BNDES	Início das atividades	Data do primeiro contrato	Valor total dos contratos do BNDES	Valor total do desembolso do BNDES	Carteira ativa	Empréstimos em atraso >30 dias	Créditos concedidos (número)		Valor do empréstimo médio (R$)		Valor total do empréstimo (R$ 000)		Clientes ativos (número)
	(mês/ano)		(R$ 000) jun.-01			(%) jun.-01	2000	Jun.-01	1998	Jun.-01	2000	Jun.-01	Jun.-01
Casa do Empreendedor	Nov.-97	Ago.-98	2.000	1.101	1.435	5,70	836	454	2.764	2.718	2.132	1.234	722
Ceape-RS	Fev.-87	Set.-98	2.000	2.051	1.029	5,50	9.782	2.146	1.139	734	6.771	1.576	1.479
Ceape-PA	Dez.-94	Out.-98	200	201	823	14,77	2.691	778	1.026	1.914	4.074	1.489	557
Faej	Maio-98	Fev.-99	3.390	994	412	0,50	306	141	2.244	2.905	847	410	204
Vitória Credisol	Jun.-98	Mar.-99	1.000	1.056	978	5,80	861	452	1.827	2.302	1.847	1.041	693
Banco da Mulher/SC	Out.-98	Maio-99	2.780	989	848	0,50	591	210	1.208	4.144	1.091	870	650
Banco do Povo de Santo André	Maio-98	Maio-99	210	211	463	1,59	395	224	2.287	2.453	976	550	264
Orgape/C	Mar.-97	Fev.-00	1.000	534	684	3,70	746	608		437	1.027	266	882
Banco do Povo/MG	Maio-99	Jul.-00	1.000	503	391	0,50	177	232		1.332	225	309	442
Visão Mundial/MG	Set.-97	Jul.-00	500	508	597	3,91	621	356		1.883	651	670	916
Visão Mundia/PE	Out.-96	Jul.-00	2.000	1.017	421	3,36	587	577		939	524	542	672
Visão Mundial/BA	Set.-97	Jul.-00	1.000	477	233	3,98	371	787		391	320	308	392
Visão Mundial/Fundaf/RN	Out.-00	Jul.-00	600	311	190	0,74	197	709		681	342	483	341

(continua)

(continuação)

IMFs com contratos do BNDES	Início das atividades	Data do primeiro contrato	Valor total dos contratos do BNDES	Valor total do desembolso do BNDES	Carteira ativa	Empréstimos em atraso >30 dias	Créditos concedidos (número)		Valor do empréstimo médio (R$)		Valor total do empréstimo (R$ 000)		Clientes ativos (número)
	(mês/ano)		(R$ 000) jun.-01			(%) jun.-01	2000	Jun.-01	1998	Jun.-01	2000	Jun.-01	Jun.-01
Visão Mundial/CE	Ago.-00	Jul.-00	600	464	151	2,14	40	277		803	30	222	262
Credimais/GO	Jun.-98	Out.-00	950	0	400	3,10	300	67		2.563	804	172	208
Conquista Solidária/BA	Mai.-99	Nov.-00	600	103	306	3,90	75	501		845	66	423	537
Microcred	Nov.-99	Fev.-01	600	647	154	7,25		59		1.927	0	114	61
Rótula	Nov.-99	Fev.-01	500	411	823	2,22		233		1.405	0	327	387
Total			48.171	31.830	33.893		74.740	40.597	1.091	1.155	85.714	46.888	34.356

Fonte: Estimativas da equipe da Área Social do BNDES e do Banco Mundial.

TABELA A2.1B
CARTEIRA DE MICROFINANÇAS DO PROGRAMA PCPP DO BNDES — DEZEMBRO DE 2002

IMFs com contratos do BNDES	Início das atividades	Data do primeiro contrato	Valor total dos contratos do BNDES	Valor total dos desembolsos do BNDES	Carteira ativa	Empréstimos em atraso >30 dias (%)	Créditos concedidos (número)		Valor do empréstimo médio (R$)		Valor total do empréstimo (R$ 000)		Clientes ativos (número)
	(mês/ano)		(R$ 000) 2002			2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2002
Portosol	Jan.-96	Jan.-97	7.800	7.948	3.708	3,85	14.123	14.256	1.036	998	14.626	14.221	1.916
Vivacred	Abr.-97	Set.-97	4.580	4.711	2.157		2.394	2.474	1.590	1.621	3.806	4.010	2.225
Ceape-BA	Mar.-94	Dez. 97	225	228	1.158	3,55	4.430	4.512	868	1.014	3.843	4.577	1.711
Ceape-GO	Jun-94	Dez. 97	300	304	1.087	3,70	3.838	5.974	899	902	3.449	5.390	876
Ceape-PB[a]	Abr.-94	Dez. 97	390	396			4.621	4.007	790	803	3.648	3.219	
Ceape-PE	Out.-92	Dez. 97	1.680	1.705	3.371	4,00	8.894	8.892	1.198	1.251	10.656	11.120	3.704
Ceape-RN	Abr.-90	Dez. 97	2.805	2.861	3.369	0,88	14.752	15.556	936	873	13.805	13.575	5.623
Banco da Mulher/BA	Jun.-88	Abr.-98	300	301	441	2,90	1.619	1.458	873	903	1.414	1.316	734
Banco da Mulher/PR	Abr.-86	Abr.-98	950	95	844	6,83	1.700	1.300	1.573	1.624	2.673	2.111	830
Faep	Ago.-97	Abr.-98	1.500	1.542	2.397	2,14	1.338	2.003	1.856	1.920	2.483	3.845	1.797
Blusol	Ago.-97	Jul.-98	3.500	3.532	3.991	0,70	1.320	2.229	4.103	3.517	5.415	7.838	1.349
Ceape-ES	Jul.-97	Jul.-98	200	201	398	5,40	426	314	2.011	2.430	857	763	429
Ceape-SE	Out.-91	Ago.-98	3.390	994	2.270	2,75	6.396	7.472	1.029	1.011	6.582	7.555	2.916

(continua)

(continuação)

IMFs com contratos do BNDES	Início das atividades	Data do primeiro contrato	Valor total dos contratos do BNDES	Valor total dos desembolsos do BNDES	Carteira ativa	Empréstimos em atraso >30 dias (%)	Créditos concedidos (número)		Valor do empréstimo médio (R$)		Valor total do empréstimo (R$ 000)		Clientes ativos (número)
	(mês/ano)		(R$ 000) 2002			2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2002
Casa do Empreendedor	Nov.-97	Ago.-98	1.000	1.037	1.708	4,90	984	1.127	2.718	2.687	2.674	3.028	887
Ceape-RS	Fev.-87	Set.-98	2.780	989	485	5,00	4.001	2.212	744	882	2.978	1.952	598
Ceape-PA	Dez.-94	Out.-98	210	211	323	16,77	1.388	738	1.804	1.917	2.504	1.415	288
Faej	Maio-98	Fev.-99	1.000	500	335	6,10	295	235	2.782	2.602	821	612	209
Vitória Credisol	Jun.-98	Mar.-99	1.000	503	1.074	4,70	865	1.093	2.171	2.080	1.878	2.274	828
Banco da Mulher/SC	Out.-98	Maio-99	500	508	2.074	0,40	1.400	2.349	1.866	1.404	2.612	3.297	2.031
Banco do Povo de Santo André	Maio-98	Maio-99	2.000	1.667	995	4,98	486	1.098	2.747	1.884	1.335	2.068	677
Orgape/ CE[b]	Mar.-97	Fev.-00	1.000	817			546	546	1.208	962	660	525	
Banco do Povo/MG	Maio.-99	Jul.-00	600	434	1.258	0,74	554	1.316	1.250	1.387	693	1.825	1.192
Visão Mundial/MG	Set.-97	Jul.-00	525	502	839	1,42	1.360	1.766	1.123	1.154	1.527	2.037	1.165
Visão Mundial/PE	Out.-96	Jul.-00	850	300	586	2,90	1.248	1.633	874	869	1.091	1.420	958
Visão Mundial/BA	Set.-97	Jul.-00	500	300	443	4,80	837	1.157	801	840	670	972	758
Visão Mundial/Fundaf/RN	Out.-00	Jul.-00	625	637	403	3,55	1.279	1.162	1.165	983	1.490	1.143	352

(continua)

(continuação)

IMFs com contratos do BNDES	Início das atividades	Data do primeiro contrato	Valor total dos contratos do BNDES	Valor total dos desembolsos do BNDES	Carteira ativa	Empréstimos em atraso >30 dias (%)	Créditos concedidos (número)		Valor do empréstimo médio (R$)		Valor total do empréstimo (R$ 000)		Clientes ativos (número)
	(mês/ano)		(R$ 000) 2002			2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2002
Visão Mundial/CE	Ago.-00	Jul.-00	500	400	381	2,67	1.084	1.747	712	711	772	1.242	745
Credimais/GO	Jun.-98	Out.-00	1.000	880	777	3,44	133	382	2.621	3.539	349	1.352	356
Conquista Solidária/BA	Maio-99	Nov.-00	1.000	500	363	4,90	1.123	1.182	866	1.100	972	1.300	656
Microcred	Nov.-99	Fev.-01	1.000	372	226	1,85	313	418	1.781	1.941	557	812	104
Rótula	Nov.-99	Fev.-01	1.000	1.004	1.865	4,78	2.342	3.159	1.388	1.562	3.251	4.935	679
Banco da Mulher/RJ	Jun.-98	Nov.-03	1.000	400	81	7,70	83	185	1.092	1.114	91	206	116
Ipatinga	Jun.-98	-	1.000	700	1.142	2,90		1.254		1.618		2.029	1.047
Maringá Crédito Solidário[a]	Maio-03	-	1.000	379				1.101		1.078		1.187	
Socialcred	Abr.-03	Dez.-03	2.000	2.051	974	4,77	459	2.140	2.295	1.665	1.054	3.564	271
Total			49.710	40.772	41.516		86.631	98.447	1.169	1.206	101.237	118.734	38.027

Fonte: Estimativas da equipe da área social do BNDES e do Banco Mundial.

[a] Essas empresas não forneceram todos os dados necessários para o BNDES.

TABELA A.2.2
PRODUTOS OFERECIDOS PELOS PRINCIPAIS PROVEDORES DE MICROFINANÇAS DO BRASIL

Nome da instituição	Tipos de empréstimos oferecidos	Empréstimos estendidos a	Maturidade máxima	Montante do empréstimo	Uso de colateral
CrediAmigo	WC (capital de giro) ativos fixos	Grupos de solidariedade (3 a 5 pessoas)	6 meses	Primeiro empréstimo: R$ 300 a R$ 700; Empréstimo repetido: até R$ 4 mil	Nenhum
Ceape	90% capital de giro 10% ativos fixos	Grupos de solidariedade (3 a 6 pessoas) ou individuais	6 meses para WC, 12 para ativos fixos	Até R$ 15 mil	Avalista de empréstimos para individuais
Banco do Povo de São Paulo	21% capital de giro 68% ativos fixos 11% empréstimos mistos	Indivíduos ou associações de parceiros de negócios	18 meses	R$ 200 a R$ 5 mil para individuais Até R$ 25 mil para associações	Avalista ou colateral
PortoSol	Capital de giro ativos fixos empréstimos mistos	Grupos de solidariedade, individuais ou associações de produção	9 meses para WC, 15 para ativos fixos	R$ 200 a R$ 15 mil	Avalista ou garantia de empréstimos para individuais
BluSol	33% capital de giro 67% ativos fixos	Grupos de solidariedade ou individuais	n.d.	R$ 250 a R$ 12.800	Avalista ou garantia de empréstimos para individuais
Banco da Mulher	Capital de giro	Indivíduos	n.d.	n.d.	n.d.
VivaCred	70% capital de giro 30% ativos fixos	Indivíduos	12 meses	R$ 100 a R$ 5 mil	Avalista

(continua)

(continuação)

Nome da instituição	Tipos de empréstimos oferecidos	Empréstimos estendidos a	Maturidade máxima	Montante do empréstimo	Uso de colateral
Banco do Povo de Juiz de Fora	74% capital de giro 26% ativos fixos	Grupos de solidariedade (3 a 7 membros) ou individuais	6 meses para WC, 12 para ativos fixos	R$ 200 a R$ 5.mil para WC Até R$ 10 mil para ativos fixos	Avalista ou colateral
RioCred	66% capital de giro 18% ativos fixos 16% remodelação da empresa	Indivíduos	12 meses para WC, 18 para ativos fixos	R$ 400 a R$ 5 mil	Avalista
SindCred	Ativos fixos	Indivíduos	12 meses	R$ 100 a R$ 5 mil	Avalista

Fonte: BNDES, instituições individuais; dados de junho de 2001.

Nota: Em junho de 2001, a carteira de empréstimos das instituições incluídas nesta amostra representava 92% do total de carteiras da amostra de 46 instituições incluídas na Tabela 2.3.

n.d. = não-disponível.

TABELA A2.3

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO E OUTRAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS POR ESTADO — ABRIL DE 2002

Estados	Bancos múltiplos e comerciais	Bancos de investimentos	Bancos de crédito imobiliário e de desenvolvimento	Agências de fomento e/ou desenvolvimento	Administradora de consórcio	SCFI[a]	Sociedade de crédito imobiliário e associação de poupança e empréstimo	SCM	Cooperativa de crédito	Total
Acre	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4
Alagoas	-	-	-	-	2	-	1	-	8	11
Amapá	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Amazonas	1	-	-	1	1	3	1	-	4	11
Bahia	4	-	-	1	5	6	1	-	64	81
Ceará	2	-	-	-	5	16	2	2	16	43
Distrito Federal	3	2	1	-	16	5	1	-	28	56
Espírito Santo	1	-	1	-	6	7	-	-	49	64
Goiás	1	-	-	1	17	1	-	-	32	52
Maranhão	1	-	-	-	2	2	-	-	2	7
Mato Grosso	-	-	-	-	2	-	-	1	48	51
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	4	-	1	-	18	23
Minas Gerais	8	1	1	-	38	25	2	6	296	377
Pará	2	-	-	-	2	1	-	-	40	45

(continua)

(continuação)

Estados	Bancos múltiplos e comerciais	Bancos de investimentos	Bancos de crédito imobiliário e de desenvolvimento	Agências de fomento e/ou desenvolvimento	Administradora de consórcio	SCFI[a]	Sociedade de crédito imobiliário e associação de poupança e empréstimo	SCM	Cooperativa de crédito	Total
Paraíba	1	-	-	-	2	-	-	-	22	25
Paraná	6	1	-	1	46	22	-	2	87	165
Pernambuco	3	-	-	-	2	12	1	1	17	36
Piauí	1	-	-	-	1	-	1	-	2	5
Rio de Janeiro	22	5	1	-	26	88	2	8	107	259
Rio Grande do Norte	-	-	1	1	3	1	-	-	13	19
Rio Grande do Sul	10	-	1	1	48	27	3	-	112	202
Rondônia	-	-	-	-	1	-	-	-	24	25
Roraima	-	-	-	1	-	-	-	-	1	2
Santa Catarina	1	-	-	1	32	7	1	-	81	123
São Paulo	104	12	5	-	124	256	1	5	310	817
Sergipe	1	-	-	-	6	-	-	-	2	9
Tocantins	-	-	-	-	-	-	-	-	8	8
Total	172	21	11	9	391	479	18	25	1.395	2.521

Fonte: Bacen.

[a] Também foram incluídas, nessa categoria, sociedade corretora de títulos e valores mobiliários, sociedade corretora de câmbio, sociedade distribuidora de títulos e valores mobiliários e sociedade de arrendamento mercantil — *leasing*.

TABELA A.2.4

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS EMPRÉSTIMOS PARA INSTITUIÇÕES DE MICROCRÉDITO COM APOIO DO BNDES — 1998-2001

	1998		1999		2000		2001 (jan.- set.)	
	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)
Sul (6: Banco da Mulher SC e PR, Casa do Empreendedor, Ceape RS, Portosol, Blusol)								
Paraná	625	1.466	1.166	2.785	1.831	3.798	243	446
Rio Grande do Sul	5.399	7.707	11.571	13.075	13.812	12.982	1.541	1.387
Santa Catarina	621	1.842	921	2.814	1.577	5.092	250	677
Montante de empréstimo médio		1.658		1.367		1.270		1.234
Subtotal	6.645	11.015	13.658	18.675	17.220	21.873	2.034	2.510
Participação (%)	15,7	24,1	20,9	25,5	23,2	25,9	28,2	30,7
Sudeste (10: Ceape ES, Vitória Credisol, Banco do Povo ACP, Faep, Rótula, Visão Mundial MG, Vivacred, Banco do Povo de SA, Faej, Microcred)								
Espírito Santo	2.529	2.925	2.758	4.126	2.575	3.923	98	195
Minas Gerais	499	1.096	666	1.715	1.858	3.294	607	914
Rio de Janeiro	1.236	2.224	1.446	2.550	2.569	4.147	180	287
São Paulo	-	-	859	2.071	701	1.824	111	254
Montante de empréstimo médio		1.464		1.826		1.712		1.656
Subtotal	4.264	6.245	5.729	10.462	7.703	13.188	996	1.649

(continua)

(continuação)

	1998		1999		2000		2001 (jan.- set.)	
	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)
Participação (%)	10,1	13,6	8,8	14,3	10,4	15,6	13,8	20,2
Sul mais Sudeste (%)	25,8	37,7	29,7	39,8	33,6	41,5	42,0	50,9
Nordeste (13: Visão Mundial AL, BA, CE, PE, RN, Banco da Mulher BA, Ceape BA, PA, PB, RN, SE, Conquista Solidária, Orgape)								
Alagoas	-	-	-	-	-	-	12	10
Bahia	3.474	2.917	4.739	3.852	6.322	5.408	731	629
Ceará	-	-	-	-	786	1.057	184	125
Paraíba	3.384	2.648	5.166	3.534	5.034	3.596	434	367
Pernambuco	12.354	11.303	18.025	18.568	12.958	13.897	750	817
Rio Grande do Norte	5.707	4.867	8.939	7.597	11.786	11.339	1.162	1.156
Sergipe	3.725	3.925	5.767	6.023	7.567	7.631	393	369
Montante de empréstimo médio		896		928		966		948
Subtotal	28.644	25.661	42.636	39.574	44.453	42.927	3.666	3.474
Participação (%)	67,7	56,0	65,3	54,1	59,9	50,8	50,9	42,5

(continua)

(continuação)

	1998		1999		2000		2001 (jan.- set.)	
	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)	Número de clientes	Valor (R$ 000)
Centro-Oeste (2: Ceape GO, Rio Verde Inst. de Cred. Popular)								
Montante de empréstimo médio		1.044		1.123		1.147		890
Goiás	1.690	1.765	1.829	2.055	2.176	2.495	425	378
Subtotal	1.690	1.765	1.829	2.055	2.176	2.495	425	378
Participação (%)	4,0	3,9	2,8	2,8	2,9	3,0	5,9	4,6
Norte (Ceape PA)								
Montante de empréstimo médio		1.026		1.608		1.514		1.867
Pará	1.071	1.099	1.486	2.389	2.691	4.074	86	161
Subtotal	1.071	1.099	1.486	2.389	2.691	4.074	86	161
Participação (%)	2,5	2,4	2,3	3,3	3,6	4,8	1,2	2,0
Norte, Nordeste e Centro-Oeste	74,2	62,3	70,3	60,2	66,4	58,5	58,0	49,1
Total	42.314	45.784	65.338	73.154	74.243	84.557	7.207	8.172

Fonte: Área Social do BNDES.

Nota: A tabela parece não incluir os dados de um IMF no Distrito Federal, Brasília, Ceape Nacional.

TABELA A.2.5
BRASIL: CLIENTES DAS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES DE MICROFINANÇAS ATIVAS

Nome da instituição	Clientes-alvo	Quebra por setor (%)	Setor informal (%)	Mulheres (%)	Montante do empréstimo médio
CrediAmigo	Microempreendedores estabelecidos	Comércio 81 Indústria15 Serviços 4	n.d.	48	R$ 729
Ceape	Microempreendedores acima de 21 anos, com uma empresa existindo há pelo menos seis meses	Comércio 76 Indústria 13 Serviços[a] 11	89[a]	56[a]	R$ 918
Banco do Povo de São Paulo	Microempreendedores, com uma empresa existindo há pelo menos seis meses, com receitas anuais < R$ 45 mil e que vivem em São Paulo por pelo menos dois anos	Comércio 48 Indústria 8 Serviços 44	68	52	R$ 2.237
PortoSol	Microempreendedores, com uma empresa existindo há pelo menos 6 meses	Comércio 46 Indústria 20 Serviços 34	38	39	R$ 1.093
BluSol	Microempreendedores estabelecidos	Comércio 41 Indústria 22 Serviços 37	38	44	R$ 4.023
Banco da Mulher[b]	Mulheres empreendedoras com receita baixa	Comércio 54 Indústria 18 Serviços 28	70	69	R$ 1.559

(continua)

(continuação)

Nome da instituição	Clientes-alvo	Quebra por setor (%)	Setor informal (%)	Mulheres (%)	Montante do empréstimo médio
VivaCred	Microempreendedores, com uma empresa existindo há pelo menos 12 meses	Comércio 68 Indústria 8 Serviços 24	92	45	R$ 1.603
Banco do Povo de Juiz de Fora	Microempreendedores, com uma empresa existindo há pelo menos seis meses e que residem ou têm suas empresas na municipalidade	Comércio 47 Indústria 21 Serviços 32	52	46	R$ 2.036
RioCred	Microempreendedores, com uma empresa existindo há pelo menos 12 meses	Comércio 68 Indústria 8 Serviços 24	Aceita clientes informais	n.d.	R$ 1.205
SindCred/Crédito Cidadão	Microempreendedores, com uma empresa existindo há pelo menos nove meses	n.d.	Aceita clientes informais	n.d.	R$ 1.049
Média ponderada da amostra total[c]	-	Comércio 70 Indústria 14 Serviços 16	77[d]	51	R$ 1.087

Fonte: BNDES, instituições individuais; dados de junho de 2001.

[a] Estimativas com base nos dados fornecidos ao BNDES por nove entidades do Ceape.

[b] Três entidades afiliadas somente ao WWB.

[c] A amostra inclui todas as 46 instituições listadas na Tabela 2.3.

[d] Exclui Crediamigo, RioCred e SindCred.

n.d. = não-disponível.

TABELA A.2.6
DESEMBOLSOS DO BNDES PARA MPMES POR PRODUTO — EMPRÉSTIMOS — E CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES ATIVOS

	1998		1999		2000		2001		2002	
	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)
Empréstimo BNDES automático	12.245	908	27.192	894	47.624	1.081	77.384	1.570	42.790	1.638
Suporte de investimentos	5.094	605	4.047	682	4.068	791	4.099	1.036	3.365	989
Programas de agricultura[a]	7.151	303	23.145	212	43.556	290	73.285	534	39.425	649
Finame	8.203	796	7.087	704	1.225	1.376	13.966	1.750	18.125	2.363
Leasing Finame	870	89	570	55	506	70	1.260	139	1.753	224
Agricultura Finame	9.632	372	19.503	732	37.422	1.347	43.936	1.841	54.486	3.006
Finem	63	84	110	222	127	322	93	202	110	739
BNDES-Exim	38	16	42	36	89	125	97	199	231	313
Mercados de capital	6	6	10	65	15	39	9	50	9	12
Capital de risco	6	6	9	11	15	39	9	50	9	12
Outras	-	-	1	54	-	-	0	-	0	-
Fundos não-reembolsáveis	29	24	75	45	83	46	80	34	67	42
Total	31.092	2.301	54.599	2.818	87.106	4.445	214.218	7.405	160.370	9.987

(continua)

(continuação)

Agentes (classificação) Jan.-set. 2001	Somente MPME (a)	Total (b)	Participação MPME (%) (a/b)	Número de operações	Agentes (classificação) Jan.-mar. 2003	Somente MPME (a)	Total (b)	Participação MPME (%) (a/b)	Número de operações
1º BB	613	932	65,8	52.641	1º BB	180	259	69,7	2.549
2º Bradesco	354	920	38,5	5.898	2º Bradesco BM	156	291	53,6	1.478
3º CNH Capital	314	314	100,0	5.078	3º Volkswagen	130	148	87,9	1.517
4º BCN BM	192	247	77,7	1.202	4º CNH Capital	94	94	99,9	1.072
5º Rabobank	183	183	100,0	3.859	5º BCN BM	85	98	86,1	675
6º Banco do Nordeste	162	196	82,7	8.575	6º Dibens	75	76	98,9	800
7º Banespa	150	186	80,6	4.076	7º Daimlerchrysler	60	79	75,6	528
8º John Deere	140	140	100,0	1.629	8º Volvo	58	68	86,5	223
9º Daimlerchrysler	130	236	55,1	877	9º BRDE	45	75	59,4	993
10º Banrisul	97	186	52,2	10.367	10º Unibanco	41	121	33,5	204
11º Royal	93	96	96,9	322	11º Itaú	40	133	30,1	99
12º BRDE	84	156	53,8	2.472	12º BVA	37	56	66,1	70
13º Unibanco	67	985	6,8	210	13º DLL Brasil	36	36	100,0	485
14º Volvo	64	87	73,6	347	14º Banco Santos	33	161	20,3	35
15º Badesc	57	72	79,2	375	15º Safra	31	172	17,8	91

(continua)

(continuação)

Agentes (classificação) Jan.-set. 2001	Somente MPME (a)	Total (b)	Participação MPME (%) (a/b)	Número de operações	Agentes (classificação) Jan.-mar. 2003	Somente MPME (a)	Total (b)	Participação MPME (%) (a/b)	Número de operações
16º Volkswagen	55	64	85,9	619	16º John Deere	27	27	100,0	137
17º BVA	55	74	74,3	86	17º ABN AMRO	27	49	55,9	154
18º ABN AMRO	50	169	29,6	465	18º Badesc	24	40	59,6	168
19º Safra	49	219	22,4	151	19º Rural	21	21	99,6	102
20º Itaú	49	768	6,4	284	20º Safra AM	20	30	69,0	117
21º Boston BC	45	203	22,2	466	21º Banespa	20	23	87,3	365
22º CEF	40	58	69,0	305	22º BCN	20	24	83,0	152
23º Caterpillar	37	55	67,3	192	23º Banrisul	19	40	48,8	219
24º Santos	37	233	15,9	24	24º Royal BI	18	18	100,0	38
25º Bansicredi	36	36	100,0	3.644	25º Dibens AM	17	18	95,8	208
25 agentes principais (c)	3.153	6.815	46,3	104.164	25 agentes principais (c)	1.314	2.156	60,9	12.479
Todos os 119 agentes (d)	3.786	9.623	39,3	112.578	Todos os 119 agentes (d)	1.603	3.007	53,3	15.664
(c)/(d)	83,3	70,8	-	92,5	(c)/(d)	81,9	71,7	-	79.7

Fonte: *Boletim MPME*, março de 2003 e setembro de 2001.

[a] Criados pelas Resoluções do Bacen — Procaju; Propasto; Prodamel; Prodecap; Prodevinho; Profruta; Pronaf; Prosolo; Provarzeasul; Aqüicultura; Floricultura e Armazenagem.

TABELA A.2.7
DESEMBOLSOS DO BNDES PARA MPMES POR REGIÃO E SETOR

	1998		1999		2000		2001[a]		2002	
	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)
Por região										
Norte	442	47,8	672	94,8	1.379	137,1	2.727	101,2	1.838	312,6
Nordeste	5.175	531,4	6.786	457,2	14.947	623,1	10.670	506,4	6.101	978,2
Sudeste	9.416	842,9	12.425	1.070,5	25.166	1.792,0	20.798	1.576,3	30.574	2.878.8
Sul	13.035	641,7	29.597	780,6	47.830	1.266,5	72.004	1.317,4	64.949	2.812.8
Centro-Oeste	3.018	230,8	5.109	349,8	8.794	586,9	6.520	447,2	14.109	1.354,9
Total	31.086	2.294,6	54.589	2.752,9	98.116	4.405,6	112.719	3.948,5	117.571	8.337,3
Por setor										
Agricultura	19.203	928	44.234	1.098	82.468	1.820	118.601	2.551	94.794	3.885
Indústria	4.155	425	3.680	485	5.292	918	6.512	1.207	6.783	1.309
Infra-estrutura	4.568	568	3.608	690	5.834	856	6.813	1.239	9.152	2.113
Comércio e serviços	2.833	263	2.679	299	3.928	486	4.339	595	6.306	792
Educação e saúde	327	111	388	181	594	326	560	193	536	237
Total	31.086	2.295	54.589	2.753	98.116	4.406	136.825	5.785	117.571	8.337

Fonte: *Boletim MPME*, setembro de 2001 e março de 2003.

TABELA A.2.8
TOTAL DE DESEMBOLSOS DO BNDES PARA O PBE POR INSTITUIÇÃO E REGIÃO

	PBE I (out./99 a set./02)		PBE II (out./02 a mar./03)		PBE total	
	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes	Valor (R$ milhões)	Número de clientes
BNDES	9.043	50.015	2.826	14.429	11.869	64.444
BNDES — microcredit	293	248.115	70	56.761	363	304.876
Banco da Amazônia	51	146	13	15	64	161
Banco do Nordeste	323	1.827	14	63	337	1.890
BB	562	3.478	134	749	696	4.227
CEF	227	1.283	27	262	254	1.545
Total — instituições[a]	10.498	304.864	3.084	72.279	13.582	377.143
Norte	435	6.765	89	716	524	7.481
Nordeste	1.290	141.970	269	27.805	1.559	169.775
Sudeste	4.520	54.189	1.412	16.742	5.932	70.931
Sul	2.392	80.384	955	21.751	3.347	102.135
Centro-Oeste	698	14.822	172	4.176	869	18.998
Total — regiões[b]	9.335	298.130	2.896	71.190	12.231	369.320

Fonte: *Boletim MPME*, março de 2003.

[a] Inclui todos os créditos do BNDES com MPMEs.

[b] Exclui créditos através de outras instituições financeiras federais.

TABELA A.2.9
EMPRÉSTIMOS APROVADOS DO FUNDO DE GARANTIA PARA A FGPC
[em R$ milhões]

	1998		1999		2000		2001 (até setembro)	
	Clientes	Valor	Clientes	Valor	Clientes	Valor	Clientes	Valor
Empréstimo BNDES automático	256	27	745	109	1.590	343	1.181	324
Finame	13	2	321	35	1.758	161	1.990	188
Finem	-	-	-	-	1	3	-	-
BNDES-Exim	31	4	26	26	59	59	24	30
Total	300	33	1.092	170	3.408	566	3.195	542

Fonte: *Boletim MPME*, setembro de 2001.

TABELA A.2.10
BRASIL E OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA: COMPARAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE MICROFINANÇAS SELECIONADAS —— 31 DE DEZEMBRO DE 2001

Empresa	País	Carteira (US$ milhões)	Clientes (000)
Banco Sol	Bolívia	81,0	61,4
Caja los Andes	Bolívia	52,6	43,5
CMAC Arequipa	Peru	50,0	50,2
Calpia	El Salvador	31,9	36,3
FIE	Bolívia	27,4	22,6
CMAC Trujillo	Peru	27,4	47,0
Compartamos	México	24,8	92,8
CrediAmigo	**Brasil**	**20,7**	**85,3**
Edyficar	Peru	20,0	20,5
CMAC Sullana[a]	Peru	19,9	45,3
Visión	Paraguai	19,3	35,1
FinAmérica	Colômbia	18,9	16,5
WWB Cali	Colômbia	17,7	38,1
CMAC Cusco[a]	Peru	17,3	22,0
Confia	Nicarágua	13,5	13,5
CMAC Ica	Peru	12,3	12,1
CMAC Tacna	Peru	10,1	13,5
Adopem	República Dominicana	9,9	28,1
WWB Popayán	Colômbia	9,6	36,0
Ceape[b]	**Brasil**	**7,3**	**26,4**
Finde	Nicarágua	7,3	5,3
Fondesa	República Dominicana	5,4	3,4
Proempresa	Peru	5,0	5,5
WWB Bucaramanga	Colômbia	4,9	19,6
WWB Medellín	Colômbia	3,9	10,9
Crear Tacna	Peru	3,5	2,9
WWB Bogotá	Colômbia	3,3	10,1
F. J. Nieberowski[a]	Nicarágua	2,9	4,2
Crear Arequipa	Peru	3,0	3,1
Confianza	Peru	3,7	3,6
Enlace	El Salvador	1,5	9.5

Fontes: Microrate, 2002, The Finance of Microfinance, Washington, D.C.

[a] Clientes = número de empréstimos.

[b] Dados de junho de 2001.

TABELA A.2.11
BRASIL: COOPERATIVAS DE CRÉDITO, POR TIPO E ESTADO — 2001

Estados	Mútuo	Luzzatti	Rural
Acre	1	-	-
Alagoas	2	-	1
Amapá	-	-	-
Amazonas	3	-	-
Bahia	9	1	12
Ceará	9	3	-
Distrito Federal	17	-	-
Espírito Santo	32	-	9
Goiás	8	-	14
Maranhão	1	-	-
Mato Grosso	10	-	19
Mato Grosso do Sul	8	-	7
Minas Gerais	182	-	114
Pará	34	-	-
Paraíba	10	-	1
Paraná	7	-	29
Pernambuco	10	-	1
Piauí	-	-	-
Rio de Janeiro	77	1	5
Rio Grande do Norte	4	-	7
Rio Grande do Sul	39	1	61
Rondônia	3	-	5
Roraima	-	-	-
Santa Catarina	27	1	33
São Paulo	177	3	36
Sergipe	-	-	-
Tocantins	-	-	1
Total Brasil	670	10	355

Fonte: OCB. Acessível em: <www.ocb.org.br>.

TABELA A.2.12

ESTRUTURA REGULAMENTADORA PARA AS COOPERATIVAS DE CRÉDITO NO BRASIL[a]

Resolução do CMN	Data	Comentários
2.025	24/11/1993	Altera e consolida as normas referentes a abertura, manutenção e transferência das contas de depósito.
2.099	17/8/1994	Aprova a regulamentação sobre o acesso ao sistema financeiro, o patrimônio líquido mínimo e as filiais de instituições financeiras e outras instituições autorizadas para funcionar pelo Bacen.
2.193	31/8/1995	Regulamenta a criação e o funcionamento dos bancos comerciais com a participação das cooperativas de crédito.
2.267	29/3/1996	Trata da indicação da pessoa responsável pela contabilidade e pela auditoria.
2.554	24/9/1998	Regulamenta a implementação dos sistemas de controle interno e auditoria.
2.645	22/9/1999	Estabelece as condições para as posições estatutárias nas instituições financeiras e em outras instituições autorizadas para funcionar pelo Bacen.
2.692	24/2/2000	Estabelece critérios para o cálculo do patrimônio líquido das instituições referidas no Anexo IV da Resolução 2.099/94.
2.771	30/8/2000	Aprova os estatutos que regulamentam a criação e o funcionamento das cooperativas de crédito.
CMN Circular		
1.958	10/5/1991	Introduz o formulário de informações do cliente simplificado.
2.452	21/7/1994	Estabelece padrões adicionais referentes a abertura, manutenção e transferência das contas de depósito.
2.932	30/9/1999	Estabelece procedimentos referentes ao emprego nas posições estatutárias das instituições financeiras ou outras instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen.
CMN Carta circular		
2.613	02/9/1996	Estabelece procedimentos sobre o envio e a atualização de formulários de informações sobre posições estatutárias de instituições financeiras e outras instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen.

Fonte: Bittencourt (2001).

[a] Esta tabela lista as resoluções e circulares principais e mais recentes do CMN que têm impacto diretamente sobre as cooperativas de crédito.

TABELA A.2.13
BALANÇO PATRIMONIAL DO BANSICREDI E DO BANCOOB
[em R$000]

	Balanço patrimonial			
	Bansicredi		Bancoob	
	Dez. 2001	Dez. 2000	Jun. 2001	Dez. 2000
Ativos correntes	1.000.336	590.781	461.722	308.393
Saldo em caixa e bancos	2.816	949	629	5.362
Fundos aplicados entre bancos	621.822	376.294	29.758	90.090
Títulos	18.553	17.148	204.445	128.858
Contas interbancárias	82.854	61.673	104.749	431
Empréstimos líquidos	265.787	131.783	211.898	145.408
Outras contas a receber	8.368	2.914	10.043	8.183
Ativos fixos e outros ativos	11.859	3.408	8.559	7.320
Total de ativos	1.012.059	594.169	570.081	385.652
Passivo corrente	944.263	542.107	468.680	291.962
Depósitos	179.184	95.873	246.484	141.361
Depósitos à vista	6.262	4.378	1.782	969
Depósitos interbancários	22.616	11.003	81.502	56.052
Depósitos a prazo	150.306	80.492	163.200	84.340
Money markets	551.112	330.733	122.637	145.435
Contas interbancárias	69.417	45.791	81.915	-
Empréstimos	4.646	2.049	-	-
Redescontos: público e estrangeiro	117.485	55.422	8.522	-
Outros passivos	22.419	12.239	9.122	5.166
Passivos de longo prazo	26.818	23.214	67.065	60.203
Patrimônio líquido	40.978	28.848	34.336	33.487
Capital	38.190	26.690	31.000	31.000
Reservas	1.191	1.056	333	291
Lucros retidos	1.597	1.102	3.003	2.196
Passivo total e capital	1.012.059	594.169	570.081	385.652

Fontes: Atlantic Rating: Bancoob, junho de 2001; Bansicredi: Sicredi em comunicação aos autores deste estudo, em 4 de março de 2002.

TABELA A.2.14
DEMONSTRATIVO DE LUCROS E PERDAS DO BANSICREDI E DO BANCOOB
[em R$000]

Demonstrativo de lucros e perdas	Bansicredi Junho 2001	Bancoob Junho 2001
Receita de juros	48.754	29.057
Receita de empréstimos e arrendamento mercantil	17.042	10.255
Títulos e depósitos compulsórios	30.758	18.802
Receita de variação cambial	954	-
Despesas de juros	(42.480)	(24.341)
Depósitos, mercado de capitais e fundos interbancários	(37.816)	(22.864)
Empréstimos e repasses, despesas com arrendamento mercantil	(3.977)	(1.155)
Provisões	(687)	(322)
Receita bruta de juros	6.274	4.716
Receitas e despesas operacionais	(4.344)	(3.138)
Taxas sobre serviços	2.067	8.507
Despesas de pessoal e administrativas	(5.992)	(10.511)
Despesas com impostos	(490)	(1.208)
Receitas de afiliadas	(143)	(345)
Outras receitas e despesas operacionais	214	419
Lucro operacional	1.930	1.578
Receitas/(despesas) não-operacionais	(4)	38
Lucro antes dos impostos	1.926	1.616
Imposto de renda e contribuição social	(901)	(777)
Lucro líquido	1.025	839

Fontes: Atlantic Rating: Bancoob, junho de 2001; Bansicredi: Sicredi em comunicação aos autores deste estudo, em 4 de março de 2002.

TABELA A.2.15
WOCCU — PADRÕES DE PRUDÊNCIA RECOMENDADOS PARA AS UNIÕES DE CRÉDITO

WOCCU — Padrões de prudência de excelência da União de Crédito Internacional		
	Índices P-E-A-R-L-S[a]	Metas
P	Proteção	
	1. Provisão para perdas / inadimplência com empréstimos >12 meses	100%
	2. Provisão líquida para perdas / inadimplência com empréstimos 1-12 meses	35%
	3. Estorno completo de empréstimos inadimplentes > 12 meses	Sim ou não
	4. Estorno anual de empréstimos / carteira média de empréstimos	0%
	5. Acúmulo de estornos recuperados / estornos acumulados	100%
	6. Solvência	100%
	7. Provisão para investimentos em risco / investimentos em risco	100%
E	Estrutura financeira efetiva	
	1. Empréstimos líquidos / ativos totais	Entre 70% e 80%
	2. Ativos líquidos / ativos totais	Máximo 20%
	3. Investimentos financeiros / ativos totais	Máximo 10%
	4. Investimentos não-financeiros/ ativos totais	0%
	5. Depósitos em poupança / ativos totais	Entre 70% e 80%
	6. Créditos externos / ativos totais	0% - 5%
	7. Capital dos associados / ativos totais	Máximo 20%
	8. Capital institucional / ativos totais	Mínimo 10%
	9. Capital líquido / ativos totais	Mínimo 10%
A	Qualidade dos ativos	
	1. Inadimplência total / total de carteira de empréstimos	Menos de 5%
	2. Ativos que não geram receita / ativos totais	Menos de 7%
	3. Fundos a custo zero / Ativos que não geram receita	Maior ou igual a 100%
R	Taxas de retorno e custos	
	1. Receita líquida de empréstimos / carteira média de empréstimos líquidos	Taxa de empreendedor
	2. Receita sobre ativos líquidos / ativos líquidos	Taxas de mercado

(continua)

(continuação)

WOCCU — Padrões de prudência de excelência da União de Crédito Internacional		
	Índices P-E-A-R-L-S[a]	Metas
	3. Receitas de investimentos financeiros / investimentos financeiros médios	Taxas de mercado
	4. Receitas sobre investim. não-financeiros / investimentos não-financeiros médios	Maior ou igual a R1
	5. Custos financeiros: depósitos em poupança / depósitos em poupança	Taxas de mercado
	6. Custos financeiros: crédito externo / crédito externo	Menor ou igual a R5
	7. Custos financeiros: capital dos associados / capital médio dos associados	Maior ou igual a R5
	8. Margem bruta / ativos médios	Deve cobrir R9, R10. Aumento de capital
	9. Despesas operacionais / ativos médios	Entre 3% e 10%
	10. Provisões para ativos em risco / ativos médios	Suficiente para perdas estimadas
	11. Outras receitas ou despesas / ativos médios	Mínimo
	12. Lucro líquido / ativos médios	Suficiente para atingir a meta para E8
L	Liquidez	
	1. Ativos líquidos – contas a pagar a curto prazo / total de depósitos	Mínimo 15%
	2. Reservas de liquidez / depósitos em poupança totais	10%
	3. Ativos líquidos que não geram receitas / ativos totais	Menos de 1%
S	Sinais de crescimento (taxas de crescimento anual)	
	1. Empréstimos	Suficiente para atingir a meta em E1
	2. Ativos líquidos	Suficiente para atingir a meta em E2
	3. Investimentos financeiros	Suficiente para atingir a meta em E3
	4. Investimentos não-financeiros	Suficiente para atingir a meta em E4
	5. Depósitos em poupança	Suficiente para atingir a meta em E5

(continua)

(continuação)

WOCCU — Padrões de prudência de excelência da União de Crédito Internacional	
Índices P-E-A-R-L-S[a]	Metas
6. Crédito externo	Suficiente para atingir a meta em E6
7. Capital de associados	Suficiente para atingir a meta em E7
8. Capital institucional	Suficiente para atingir a meta em E8
9. Capital líquido	Suficiente para atingir a meta em E9
10. Número de associados	Mínimo 5%
11. Ativos totais	Mais que a inflação

Fonte: WOCCU. Acessível em: <www.woccu.org>.

[a] A tabela registra padrões operacionais de prudência para cooperativas de crédito nas áreas de proteção, estrutura financeira efetiva, qualidade dos ativos, taxas de retorno e custos, liquidez e sinais de crescimento, ou P-E-A-R-L-S (no inglês).

TABELA A.3.1
BRASIL: ESTRUTURA DOS DEPÓSITOS AGREGADOS POR TIPO E INSTITUIÇÃO — DEZEMBRO DE 2001

	Todos os depósitos		Depósitos a prazo		Depósitos à vista		Depósitos em caderneta de poupança	
	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)
Todas as instituições	312,5	94,0	128,9	3,3	50,6	43,3	119,5	51,2
Todos os bancos públicos	134,7	48,3	32,7	2,5	23,1	17,5	68,6	28,3
BB	48,0	20,1	12,9	1,3	13,9	10,9	21,2	7,9
Caixa	56,0	17,5	6,0	*	4,6	2,7	35,3	14,8
Todos os bancos privados	177,9	45,6	96,1	0,8	27,6	25,8	51,0	22,9
Nacional								
Bradesco	42,1	17,0	15,5	0,2	7,9	7,0	18,0	9,8
Itaú	24,9	9,9	2,1	0,4	6,6	7,1	15,7	5,2
Participação estrangeira								
Unibanco	24,6	7,5	19,4	*	1,9	6,6	2,9	0,9
Controle estrangeiro								
Santander	14,6	2,9	8,2	*	2,9	2,4	3,4	1,0
HSBC	8,9	2,3	5,0	*	2,3	1,1	1,5	1,1
ABN AMRO	8,9	3,2	2,2	*	2,1	0,8	4,5	2,4

(continua)

(continuação)

	Todos os depósitos		Depósitos a prazo		Depósitos à vista		Depósitos em caderneta de poupança	
	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)	Valor (R$ bilhões)	Clientes (R$ milhões)
Sudameris	4,6	0,4	3,0	*	0,6	0,2	1,0	0,9
BBV Banco	4,2	0,6	3,4	*	0,2	0,2	0,6	0,4
Estrangeiro								
Citibank	1,6	0,1	0,8	*	0,7	0,1	0,1	*
ING	0,2	*	0,2	*	*	*	0,0	0,0

Composição	Todos os depósitos (%)		Depósitos a prazo (%)		Depósitos à vista (%)		Depósitos em caderneta de poupança(%)	
	Total de depósitos	Total de clientes	Total de depósitos a prazo	Total de clientes de depósitos a prazo	Total de depósitos à vista	Total de clientes de depósitos à vista	Total de depósitos em caderneta de poupança	Total de clientes de depósitos em caderneta de poupança
Todas as instituições	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	43,1	51,4	25,4	75,3	45,6	40,3	57,4	55,3
BB	15,4	21,4	10,0	39,2	27,5	25,3	17,7	15,4
Caixa	17,9	18,6	4,6	0,2	9,2	6,2	29,5	28,9
Todos os bancos privados	56,9	48,6	74,6	24,5	54,5	59,5	42,6	44,7

(continua)

(continuação)

Composição	Todos os depósitos (%)		Depósitos a prazo (%)		Depósitos à vista (%)		Depósitos em caderneta de poupança (%)	
	Total de depósitos	Total de clientes	Total de depósitos a prazo	Total de clientes de depósitos a prazo	Total de depósitos à vista	Total de clientes de depósitos à vista	Total de depósitos em caderneta de poupança	Total de clientes de depósitos em caderneta de poupança
Nacional								
Bradesco	13,5	18,0	12,0	6,0	15,6	16,1	15,0	19,1
Itaú	8,0	10,5	1,6	12,0	12,9	16,3	13,1	10,2
Participação estrangeira								
Unibanco	7,9	8,0	15,1	0,9	3,8	15,2	2,4	1,7
Controle estrangeiro								
Santander	4,7	3,1	6,3	0,9	5,6	5,5	2,8	1,9
HSBC	2,9	2,4	3,9	0,3	4,6	2,5	1,3	2,1
ABN AMRO	2,9	3,4	1,7	0,9	4,2	1,7	3,8	4,6
Sudameris	1,5	0,5	2,3	0,4	1,2	0,4	0,9	1,8
BBV Banco	1,3	0,7	2,6	0,1	0,4	0,5	0,5	0,9
Estrangeiro								
Citibank	0,5	0,1	0,6	*	1.5	0.2	0.1	*
ING	0,1	*	0,2	*	*	*	0,0	0,0

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen.

* Participação insignificante.

TABELA A.3.2
BRASIL: ESTRUTURA DOS DEPÓSITOS ABAIXO DE R$ 5 MIL POR TIPO E INSTITUIÇÃO — DEZEMBRO DE 2001

	Valor				Clientes			
	Valor total de todos os depósitos (R$ bilhões)	Valor abaixo de R$ 5 mil (R$ bilhões)	% institucional do total de depósitos	% institucional do total de depósitos abaixo de R$ 5 mil	Total de clientes para todos os depósitos (milhões)	Total de clientes abaixo de R$ 5 mil (milhões)	% institucional do total de clientes	% institucional do total de clientes abaixo de R$ 5 mil
1. Total — todos os depósitos								
Todas as instituições	312,5	37,5	100,0	100,0	94,0	87,4	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	134,7	17,5	43,1	46,6	48,3	44,7	51,4	51,1
BB	48,0	7,6	15,4	20,4	20,1	18,7	21,4	21,4
Caixa	56,0	7,8	17,9	20,7	17,5	16,1	18,6	18,4
Todos os bancos privados	177,9	20,0	56,9	53,4	45,6	42,7	48,6	48,9
Bradesco	42,1	6,4	13,5	16,9	17,0	16,0	18,1	18,3
Itaú	24,9	4,5	8,0	12,0	9,9	9,1	10,6	10,4
Unibanco	24,6	1,4	7,9	3,6	7,5	7,3	8,0	8,3
2. Depósitos a prazo								
Todas as instituições	128,9	1,6	100,0	100,0	3,3	2,6	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	32,7	1,2	25,4	79,9	2,5	2,1	75,5	79,1
BB	12,9	0,6	10,0	40,5	1,3	1,1	39,5	41,1

(continua)

(continuação)

	Valor				Clientes			
	Valor total de todos os depósitos (R$ bilhões)	Valor abaixo de R$ 5 mil (R$ bilhões)	% institucional do total de depósitos	% institucional do total de depósitos abaixo de R$ 5 mil	Total de clientes para todos os depósitos (milhões)	Total de clientes abaixo de R$ 5 mil (milhões)	% institucional do total de clientes	% institucional do total de clientes abaixo de R$ 5 mil
Caixa	6,0	*	4,6	*	*	*	0,2	*
Todos os bancos privados	96,1	0,3	74,6	20,1	0,8	0,5	24,5	20,9
Bradesco	15,5	0,1	12,0	8,5	0,2	0,1	6,8	4,1
Itaú	2,1	0,1	1,6	7,4	0,4	0,4	12,5	14,8
Unibanco	19,4	*	15,1	0,6	*	*	0,9	0,1
3. Depósitos à vista								
Todas as instituições	50,6	12,5	100,0	100,0	43,3	42,0	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	23,1	5,9	45,5	47,1	17,5	16,9	40,4	40,2
BB	13,9	3,7	27,5	29,8	10,9	10,5	25,3	25,1
Caixa	4,6	1,2	9,1	9,4	2,7	2,5	6,2	6,1
Todos os bancos privados	27,6	6,6	54,5	52,9	25,8	25,1	59,6	59,9
Bradesco	7,9	1,6	15,6	12,9	7,0	6,8	16,1	16,2
Itaú	6,6	1,7	12,9	13,5	7,1	6,9	16,3	16,5

(continua)

(continuação)

	Valor				Clientes			
	Valor total de todos os depósitos (R$ bilhões)	Valor abaixo de R$ 5 mil (R$ bilhões)	% institucional do total de depósitos	% institucional do total de depósitos abaixo de R$ 5 mil	Total de clientes para todos os depósitos (milhões)	Total de clientes abaixo de R$ 5 mil (milhões)	% institucional do total de clientes	% institucional do total de clientes abaixo de R$ 5 mil
Unibanco	1,9	0,6	3,7	4,9	6,6	6,3	15,3	14,9
4. Depósitos em poupança especial								
Todas as instituições	119,5	24,2	100,0	100,0	51,2	46,6	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	68,6	12,9	57,4	53,4	28,3	25,7	55,3	55,2
BB	21,2	3,3	17,7	13,5	7,9	7,1	15,4	15,2
Caixa	35,3	6,6	29,5	27,3	14,8	13,5	28,9	29,0
Todos os bancos privados	51,0	11,3	42,6	46,7	22,9	20,9	44,7	44,8
Bradesco	18,0	4,6	15,0	19,1	9,8	9,1	19,1	19,4
Itaú	15,7	3,1	13,1	12,6	5,2	4,6	10,2	9,8
Unibanco	2,9	*	2,4	*	0,8	0,3	1,7	0,7

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen.

* Participação insignificante.

TABELA A.3.3
BRASIL: ESTRUTURA DOS DEPÓSITOS À VISTA E EM POUPANÇA ESPECIAL ABAIXO DE R$ 5 MIL POR TIPO DE DEPÓSITO E INSTITUIÇÃO — DEZEMBRO DE 2001

	Valor						
	Valor total de todos os depósitos (R$ bilhões)	% institucional do total de depósitos	% institucional do total de depósitos abaixo de R$ 100	% institucional do total de depósitos entre R$ 101 e R$ 500	% institucional do total de depósitos entre R$ 501 e R$ 1 mil	% institucional do total de depósitos entre R$ 1.001 e R$ 5 mil	% institucional do total de depósitos abaixo de R$ 5 mil
1. Depósitos à vista							
Todas as instituições — valor em R$ bilhões	Valor	50,6	0,9	1,5	1,9	8,3	12,5
Todas as instituições	50,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	23,1	45,5	13,6	47,1	47,3	50,6	47,1
BB	13,9	27,5	7,8	29,5	29,5	32,3	29,8
Caixa	4,6	9,1	2,3	9,3	9,5	10,1	9,4
Todos os bancos privados	27,6	54,5	86,7	53,0	52,6	49,4	52,9
Bradesco	7,9	15,6	5,3	15,8	14,2	12,8	12,9
Itaú	6,6	12,9	5,9	16,6	15,5	13,3	13,5
Unibanco	2,9	5,7	70,0	0,7	3,3	2,5	7,1

(continua)

(continuação)

	Valor						
	Valor total de todos os depósitos (R$ bilhões)	% institucional do total de depósitos	% institucional do total de depósitos abaixo de R$ 100	% institucional do total de depósitos entre R$ 101 e R$ 500	% institucional do total de depósitos entre R$ 501 e R$ 1 mil	% institucional do total de depósitos entre R$ 1.001 e R$ 5 mil	% institucional do total de depósitos abaixo de R$ 5 mil
2. Depósitos em poupança especial							
Todas as instituições — valor (R$ bilhões)	Valor	119,5	0,5	2,4	3,0	18,2	24,2
Todas as instituições	119,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	68,6	57,4	53,8	52,8	52,7	53,6	53,4
BB	21,2	17,7	13,0	11,6	12,1	14,1	13,5
Caixa	35,3	29,5	30,4	29,4	27,9	26,8	27,3
Todos os bancos privados	51,0	42,6	46,0	47,4	47,6	46,4	46,7
Bradesco	18,0	15,0	20,6	22,4	21,2	18,2	19,1
Itaú	15,7	13,1	9,4	10,5	12,0	13,1	12,6
Unibanco	2,9	2,4	1,7	1,8	1,7	2,0	1,9

(continua)

(continuação)

	Clientes						
	Total de clientes — todos os depósitos	% institucional do total de clientes	% institucional do total de clientes abaixo de R$ 100	% institucional do total de clientes entre R$ 101 e R$ 500	% institucional do total de clientes entre R$ 501 e R$ 1 mil	% institucional do total de clientes entre R$ 1.001 e R$ 5 mil	% institucional do total de clientes abaixo de R$ 5 mil
1. Depósitos à vista							
Todas as instituições — em milhões de clientes	Nos.	43,3	29,7	5,8	2,7	3,8	42,0
Todas as instituições	43,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Todos os bancos públicos	17,5	40,4	37,0	46,7	46,7	50,1	40,2
BB	10,9	25,3	23,1	29,3	29,1	31,8	25,1
Caixa	2,7	6,2	4,7	9,2	9,4	10,0	6,1
Todos os bancos privados	25,8	59,6	63,0	53,4	53,5	49,9	59,9
Bradesco	7,0	16,1	16,8	16,0	14,1	13,0	16,2
Itaú	7,1	16,3	16,8	16,9	15,4	13,8	16,5
Unibanco	6,6	15,3	21,1	0,9	4,3	2,7	15,6
2. Depósitos em poupança especial							
Todas as instituições — em milhões de clientes	Nos.	51,2	24,6	9,8	4,3	7,9	46,6
Todas as instituições	51,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(continua)

(continuação)

	Clientes						
	Total de clientes — todos os depósitos	% institucional do total de clientes	% institucional do total de clientes abaixo de R$ 100	% institucional do total de clientes entre R$ 101 e R$ 500	% institucional do total de clientes entre R$ 501 e R$ 1 mil	% institucional do total de clientes entre R$ 1.001 e R$ 5 mil	% institucional do total de clientes abaixo de R$ 5 mil
Todos os bancos públicos	28,3	55,3	57,2	53,0	52,6	53,4	55,2
BB	7,9	15,4	17,6	11,6	12,1	13,7	15,2
Caixa	14,8	28,9	29,5	29,9	27,9	26,9	29,0
Todos os bancos privados	22,9	44,7	42,9	47,0	47,4	46,6	44,8
Bradesco	9,8	19,1	18,3	22,2	21,2	18,6	19,4
Itaú	5,2	10,2	8,2	10,2	11,9	12,9	9,8
Unibanco	0,8	1,6	1,3	1,9	1,7	1,9	1,6

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base em dados do Bacen.

TABELA A.3.4
BRASIL: CONTAS DE DEPÓSITO À VISTA — TARIFAS E SERVIÇOS PARA PACOTES DE SERVIÇOS-PADRÃO NOS PRINCIPAIS BANCOS

Pacote de serviços	Públicos				Privados							
	BB		CEF		Bradesco		Itaú			ABN AMRO-Banco Real		
	Básico	Especial	Básico	Especial	1	2	Eletrônico	Básico	Total	1	2	3
Tarifa mensal (R$)	3,50	8,50	3,50	12,00	3,50	12,50	6,00	8,00	15,00	4,00	8,00	14,00
Serviços incluídos												
Taxa de manutenção da conta	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.
Saldo da conta — caixa eletrônico	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.
Saldo da conta — na agência	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.					1	2
Retiradas — caixas eletrônicos	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	5	6	20	8	10	20
Retiradas — na agência	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	2	2	4	2	4	4
Extrato mensal	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.
Extrato impresso — caixa eletrônico	2	4	1 por semana	Incl.	Incl.	Incl.	4	4	8	4	4	8
Banco por internet	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	50 vezes	50 vezes	Ilimit.
Atendimento por telefone — eletrônico	Ilimit.	Ilimit.	Incl.[a]	Incl.[a]	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.
Atendimento por telefone — contato pessoal	Ilimit.	Ilimit.			Ilimit.	Ilimit.		2	20	20	20	20
Taxa de manutenção de cartão de débito	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão	1º cartão
Transferência — entre contas	Incl.	Incl.		Incl.[b]	Incl.	Incl.	10	10	30	15	25	30

(continua)

(continuação)

Pacote de serviços	Públicos				Privados							
	BB		CEF		Bradesco		Itaú			ABN AMRO - Banco Real		
	Básico	Especial	Básico	Especial	1	2	Eletrônico	Básico	Total	1	2	3
Emissão de talão de cheques	n.d.	2	n.d.	2	n.d.	Incl.	n.d.	Incl.	Incl.	n.d.	Incl.	Incl.
Saque a descoberto/limite de crédito especial[c]		Incl.		Incl.		Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.
Débito automático	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.
Pagamento de contas	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	10	10	30	25	30	30
Serviços adicionais												
Depósitos em dinheiro	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	10	10	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.	Ilimit.
Depósitos em cheques	Incl.	Incl.			Incl.	Incl.	(dinheiro + cheques)	(dinheiro + cheques)	40	20	40	50
Débito direto/cheque eletrônico			Incl.	Incl.						Incl.	Incl.	Incl.
Débito de cheques na conta corrente								4	20		10	20
Bloqueio de cheques							n.d.		1			2
Banco por *e-mail*/WAP/*fax*		Fax		Fax	Fax, Email	Fax, Email	Incl.	Incl.	Incl.			
Transações de contas de poupança especial					Incl.	Incl.	Incl.	Incl.	Incl.			
Depósito mínimo inicial (R$)	0	0	Variável	Variável	0	0	0	0	0	Variável	Variável	Variável

Fonte: Estimativas da equipe do Banco Mundial com base em dados obtidos nos *sites* de bancos individuais.

[a] Inclui extratos e saldos impressos.

[b] Inclui um DOC (Documento de Ordem de Crédito – transferência interbancária) ao mês.

[c] Sujeito a cobrança de juros.

n.d. = não-disponível.

Incl. = incluído.

Ilimit. = ilimitado.

TABELA A.4.1
BRASIL: FONTES DE CRÉDITO A PESSOAS JURÍDICAS POR TIPO DE INSTRUMENTO — JUNHO DE 2000 A DEZEMBRO DE 2002

	Novos empréstimos (R$ milhões)	Taxas de inadimplência (%)		Inadimplência		Empréstimos pendentes[b] (R$ milhões)	Taxa de juros (% a.a.)[a]	Média de vencimento (dias)
		15 a 90 dias	Mais de 90 dias	15 a 90 dias	Mais de 90 dias			
Conta garantida								
Junho 2000	11.583	2,67	1,94	329	239	12.326	59,68	24
Dezembro 2000	12.185	1,19	1,15	178	173	15.008	54,34	23
Junho 2001	12.644	1,30	1,80	229	318	17.620	55,64	23
Dezembro 2001	13.664	1,10	1,20	218	238	19.860	63,74	23
Junho 2002	13.988	1,00	1,50	209	313	20.880	63,23	24
Dezembro 2002[d]	16.595	1,40	1,60	283	324	20.247	66,30	22
Fevereiro 2003[d]	14.671	1,50	1,70	312	354	20.797	68,27	22
Desconto de duplicatas[c]								
Junho 2000	3.049	2,69	2,53	106	100	3.932	46,60	37
Dezembro 2000	3.305	6,15	2,05	324	108	5.270	44,66	38
Junho 2001	3.412	2,73	3,13	141	162	5.175	45,89	33
Dezembro 2001	3.750	2,20	3,00	132	181	6.022	50,14	40
Junho 2002	3.660	3,00	3,80	177	224	5.895	50,12	37
Dezembro 2002[d]	4.458	1,50	4,40	91	266	6.045	50,48	32
Fevereiro 2003[d]	4.089	1,50	4,20	89	249	5.920	51,58	32

(continua)

(continuação)

	Novos empréstimos (R$ milhões)	Taxas de inadimplência (%)		Inadimplência		Empréstimos pendentes[b] (R$ milhões)	Taxa de juros (% a.a.)[a]	Média de vencimento (dias)
		15 a 90 dias	Mais de 90 dias	15 a 90 dias	Mais de 90 dias			
Capital de giro								
Junho 2000	3.881	3,28	5,39	427	702	13.030	34,34	121
Dezembro 2000	5.565	2,10	3,31	347	547	16.542	32,53	138
Junho 2001	4.987	2,37	4,36	409	750	17.211	33,97	150
Dezembro 2001	6.891	3,10	3,20	685	708	22.110	37,70	162
Junho 2002	5.178	3,30	4,30	741	965	22.441	37,83	263
Dezembro 2002[d]	9.035	2,40	3,40	709	1.005	29.562	37,99	238
Fevereiro 2003[d]	5.847	3,00	3,60	875	1.050	29.176	39,11	231
Aquisição de bens								
Junho 2000	392	2,07	2,65	26	33	1.264	31,18	256
Dezembro 2000	816	3,26	2,87	72	63	2.201	30,72	362
Junho 2001	752	3,82	1,49	118	46	3.094	30,40	314
Dezembro 2001	731	4,30	2,00	155	72	3.593	34,43	320
Junho 2002	785	4,10	2,00	165	81	4.030	33,80	286
Dezembro 2002[d]	991	3,60	1,80	154	77	4.278	35,64	258
Fevereiro 2003[d]	919	3,70	1,90	155	79	4.177	37,19	251

(continua)

(continuação)

	Novos empréstimos (R$ milhões)	Taxas de inadimplência (%)		Inadimplência		Empréstimos pendentes[b] (R$ milhões)	Taxa de juros (% a.a.)[a]	Média de vencimento (dias)
		15 a 90 dias	Mais de 90 dias	15 a 90 dias	Mais de 90 dias			
Vendedor								
Junho 2000	1.450	4,76	0,79	219	36	4.594	23,75	63
Dezembro 2000	2.663	0,73	0,54	47	35	6.470	20,76	79
Junho 2001	2.513	2,05	0,61	120	35	5.828	22,71	64
Dezembro 2001	2.877	0,70	0,30	48	20	6.802	25,10	82
Junho 2002	2.245	1,70	0,40	102	24	5.992	25,09	73
Dezembro 2002[d]	3.573	0,60	0,40	47	31	7.852	26,00	70
Fevereiro 2003[d]	2.877	0,80	0,40	59	29	7.374	27,41	67
Hot money								
Junho 2000	820	2,39	5,97	11	28	466	44,93	24
Dezembro 2000	1.052	0,85	5,44	5	32	583	39,38	13
Junho 2001	999	0,65	5,04	3	25	502	45,16	11
Dezembro 2001	990	1,40	3,70	6	17	462	46,11	15
Junho 2002	931	3,40	5,90	16	27	461	48,21	12
Dezembro 2002[d]	1.340	7,50	4,70	46	29	619	49,09	10
Fevereiro 2003[d]	961	0,80	12,70	4	70	551	50,53	11

(continua)

(continuação)

	Novos empréstimos (R$ milhões)	Taxas de inadimplência (%)		Inadimplência		Empréstimos pendentes[b] (R$ milhões)	Taxa de juros (% a.a.)[a]	Média de vencimento (dias)
		15 a 90 dias	Mais de 90 dias	15 a 90 dias	Mais de 90 dias			
Desconto de promissórias								
Junho 2000	660	2,75	0,87	22	7	811	55,15	31
Dezembro 2000	673	1,61	1,18	14	10	868	50,20	37
Junho 2001	526	1,49	3,13	12	25	799	50,24	29
Dezembro 2001	444	1,00	2,00	6	13	637	56,13	34
Junho 2002	362	1,30	2,00	6	10	482	55,55	29
Dezembro 2002[d]	424	0,90	2,20	5	11	520	51,88	34
Fevereiro 2003[d]	288	1,60	2,80	6	11	405	52,08	32

Fonte: Bacen.

[a] Taxas de juros médias ponderadas por empréstimos pendentes até maio de 2000 e por média diária ou mensal de novos empréstimos desde maio de 2000.

[b] Fim de período.

[c] Duplicatas.

[d] Dados provisionais.

TABELA A.4.2

BRASIL: FONTES DE CRÉDITO A PESSOAS FÍSICAS POR TIPO DE INSTRUMENTO — JUNHO DE 2000 A DEZEMBRO DE 2002

	Novos empréstimos (R$ milhões)	Taxas de inadimplência (%)		Inadimplência		Empréstimos pendentes[b] (R$ milhões)	Taxa de juros (% a.a.)[a]	Média de vencimento (dias)
		15 a 90 dias	Mais de 90 dias	15 a 90 dias	Mais de 90 dias			
Cheque especial								
Junho 2000	10.087	2,60	2,75	167	176	6.409	163,28	21
Dezembro 2000	10.132	2,79	4,26	181	278	6.517	152,71	20
Junho 2001	12.278	2,76	6,19	239	535	8.651	147,07	19
Dezembro 2001	12.287	3,30	8,30	269	676	8.141	160,18	20
Junho 2002	12.409	2,70	9,40	246	856	9.105	158,89	20
Dezembro 2002[c]	13.555	2,40	8,40	205	718	8.545	159,63	21
Fevereiro 2003[c]	12.905	2,50	7,70	228	702	9.115	161,63	21
Crédito pessoal								
Junho 2000	2.202	4,69	3,48	627	465	13.368	70,05	175
Dezembro 2000	2.622	5,04	4,73	825	775	16.381	67,72	182
Junho 2001	2.839	5,85	5,44	1.243	1.157	21.248	74,40	198
Dezembro 2001	2.662	6,20	8,20	1.440	1.905	23.233	84,25	197
Junho 2002	2.797	6,40	9,30	1.628	2.365	25.432	83,88	208
Dezembro 2002[c]	2.480	5,60	8,60	1.378	2.116	24.601	85,31	220
Fevereiro 2003[c]	3.004	5,80	8,30	1.469	2.102	25.330	87,46	209

(continua)

(continuação)

	Novos empréstimos (R$ milhões)	Taxas de inadimplência (%)		Inadimplência		Empréstimos pendentes[b] (R$ milhões)	Taxa de juros (% a.a.)[a]	Média de vencimento (dias)
		15 a 90 dias	Mais de 90 dias	15 a 90 dias	Mais de 90 dias			
Aquisição de veículos								
Junho 2000	1.273	4,79	2,42	399	202	8.332	35,54	458
Dezembro 2000	1.973	5,64	1,78	880	277	15.616	35,05	512
Junho 2001	1.707	6,82	2,28	1.478	494	21.664	38,61	533
Dezembro 2001	1.825	7,90	3,10	1.950	765	24.685	38,24	516
Junho 2002	1.513	7,90	3,10	2.150	844	27.214	41,51	515
Dezembro 2002[c]	1.708	7,60	2,90	2.047	781	26.933	46,21	517
Fevereiro 2003[c]	1.693	7,60	3,80	2.059	1.030	27.093	48,15	514
Aquisição de outros ativos								
Junho 2000	512	11,27	8,55	242	184	2.148	84,30	116
Dezembro 2000	756	8,90	6,58	294	217	3.303	66,54	147
Junho 2001	578	6,75	5,04	242	181	3.588	64,54	158
Dezembro 2001	720	9,30	12,00	354	457	3.810	69,59	174
Junho 2002	575	9,00	13,80	345	528	3.828	66,38	174
Dezembro 2002[c]	858	7,70	11,40	353	522	4.579	69,08	165
Fevereiro 2003[c]	661	8,60	11,60	405	547	4.714	70,66	160

Fonte: Bacen.

[a] Taxas de juros médias ponderadas por empréstimos pendentes até maio de 2000 e por média diária ou mensal de novos empréstimos desde maio de 2000.

[b] Fim de período.

[c] Dados provisionais.

TABELA A.4.3
BRASIL: NÚMERO DE FINANCEIRAS E EMPRESAS DE *FACTORING* POR ESTADO — DEZEMBRO DE 2001

Estados	Número de financeiras	Número de empresas de arrendamento mercantil
Acre	0	0
Alagoas	0	0
Amapá	0	0
Amazonas	0	0
Bahia	1	0
Ceará	1	2
Distrito Federal	1	1
Espírito Santo	3	1
Goiás	0	0
Maranhão	0	0
Mato Grosso	0	0
Mato Grosso do Sul	0	0
Minas Gerais	2	4
Pará	0	0
Paraíba	0	0
Paraná	3	3
Pernambuco	0	0
Piauí	0	0
Rio de Janeiro	3	8
Rio Grande do Norte	0	0
Rio Grande do Sul	3	4
Rondônia	0	0
Roraima	0	0
Santa Catarina	2	1
São Paulo	20	47
Sergipe	0	0
Tocantins	0	0
Total	39	71

Fonte: Bacen.

TABELA A.4.4A

BRASIL: EVOLUÇÃO DA CARTEIRA DE DOCUMENTOS DE CRÉDITO DE ARRENDAMENTO MERCANTIL POR SETOR — 1996-2003[a]

Setor	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003[a]	
	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%
Serviços	4.751	47	5.289	33	3.545	25	2.208	23	2.086	32	2.086	39	1.219	41	1.266	47
Comércio	2.400	24	2.166	13	1.273	9	979	10	717	11	753	14	444	15	397	15
Indústria	1.887	19	1.781	11	1.199	8	854	9	720	11	777	15	520	18	469	17
Governamental	25	0	182	1	101	1	60	1	55	1	52	1	32	1	31	1
Indivíduos	-	-	4.683	29	6.577	46	4.358	45	1.891	29	1.011	19	300	10	268	10
Outros	966	10	2.013	13	1.770	12	1.168	12	1.086	17	668	12	445	15	286	11
Total	10.029	100	16.114	100	14.465	100	9.626	100	6.556	100	5.347	100	2.959	100	2.717	100

Fonte: Abel.

[a] Fevereiro de 2003.

TABELA A.4.4B

BRASIL: EVOLUÇÃO DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS PENDENTE DO SETOR DE ARRENDAMENTO MERCANTIL POR TIPO DE ATIVO — 1996-2003[a]

Tipo de ativo	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003[a]	
	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%	Milhões de dólares	%
Veículos	5.995	69	11.295	82	13.859	84	9.405	88	5.751	79	3.885	70	1.661	59	1.548	57,0
Máquinas	1.366	16	1.255	9	928	6	571	5	726	10	919	17	682	24	688	26,0
Computadores	726	8	756	6	1.260	8	366	3	423	6	410	7	342	12	332	12,0
Outros	42	1	112	1	188	1	164	2	266	4	186	3	50	2	42	1,6
Bens imóveis	415	5	318	2	178	1	79	1	66	1	56	1	10	0	24	0,9
Máquinas — arrendamento operacional	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	33	1	29	1	15	0,6
Aviões	42	1	32	0	29	0	23	0	23	0	22	0	19	1	18	0,7
Construção	38	0	39	0	27	0	15	0	12	0	16	0	19	1	9	0,3
Computadores — arrendamento operacional	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	9	0	5	0,2
Mobiliário	45	1	38	0	22	0	16	0	12	0	15	0	3	0	10	0,4
Navios	3	0	4	0	3	0	2	0	1	0	4	0	1	0	1	0,0
Total	8.672	100	13.849	100	16.494	100	10.641	100	7.280	100	5.543	100	2.825	100	2.692	100,0

Fonte: Abel.

[a] Fevereiro de 2003.

TABELA A.4.4C
BRASIL: EVOLUÇÃO DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS DE EMPRESAS DE *FACTORING* POR SETOR — 1993-1999
[em %]

Setor	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Outras indústrias	14	15	15	21	25	30	32
Indústrias metalúrgicas	25	28	20	15	18	18	22
Comércio	11	12	10	25	21	20	18
Serviços	10	3	20	22	20	18	13
Indústrias químicas	18	20	15	8	10	7	8
Indústrias gráficas	12	10	8	5	3	4	4
Indústrias têxteis	8	10	10	3	2	2	2
Indústrias de açúcar/álcool	0,5	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5
Transporte	1,5	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Anfac.

TABELA A.4.5
BRASIL: EVOLUÇÃO DE EMPRESAS DE *FACTORING* POR ESTADO — 1999-2001

Estados	Associados			Patrimônio líquido (R$ milhões)			Crédito bancário (R$ milhões)			Mútuos sócios/coligada (R$ milhões)		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
São Paulo	279	256	255	700,0	903,0	908,0	10,0	23,5	23,7	345,0	462,0	465,0
Rio Grande do Sul	79	70	74	185,0	200,0	203,0	6,0	7,0	7,8	17,5	18,0	19,0
Rio de Janeiro	66	68	79	48,0	54,0	56,0	7,0	4,0	4,9	13,0	12,0	12,5
Paraná	36	34	40	31,0	35,0	36,0	1,2	1,8	1,9	5,0	7,0	7,0
Pernambuco	36	39	40	17,0	30,0	32,5	1,8	8,0	9,0	4,5	12,0	13,0
Santa Catarina	33	38	43	30,0	38,0	39,5	1,0	9,0	9,7	3,5	4,5	4,9
Ceará/Piauí /Maranhão	32	40	38	10,0	22,0	23,0	3,5	6,0	7,0	3,0	6,0	7,0
Bahia/Sergipe	31	26	27	2,0	1,5	1,9	0,1	0,5	0,9	0,2	0,2	0,3
Distrito Federal	27	23	23	8,0	7,0	8,2	1,0	0,8	0,9	2,0	0,3	0,3
Minas Gerais	25	22	19	17,0	23,0	26,0	3,6	20,0	21,0	5,0	12,0	13,0
Amazonas/Pará/Rondônia	21	21	24	0,7	0,9	1,0	0,2	0,2	0,3	0,8	1,0	1,4
Mato Grosso/Mato Grosso do Sul	18	17	17	41,0	42,5	43,1	5,0	3,5	3,8	5,0	4,0	5,0
Goiás/Tocantins	17	17	16	16,0	21,5	22,6	4,0	5,0	5,7	4,0	6,0	6,5
Espírito Santo	15	18	9	0,4	2,0	2,8	0,1	0,3	0,5	2,0	3,0	3,8
Rio Grande do Norte/Paraíba	7	8	8	0,2	1,5	1,7	0,1	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Alagoas	6	6	5	0,8	1,0	1,3	0,5	0,2	0,2	0,6	0,1	0,2
Total	728	703	717	1.107,1	1.382,9	1.406,4	45,0	89,9	97,5	411,3	548,2	559,1

(continua)

(continuação)

Estados	Carteira (R$ milhões)			Inadimplência (%)			Empregados			Empresas-clientes		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
São Paulo	13.000	16.762	18.597	2,4	2,5	3,0	2.200	2.150	2.190	17.000	17.900	18.050
Rio Grande do Sul	1.600	2.160	2.598	3,2	3,1	3,2	620	650	670	6.300	7.800	8.100
Rio de Janeiro	900	1.240	1.472	3,8	3,8	3,7	580	600	605	4.300	4.800	4.850
Paraná	425	526	569	3,8	3,7	3,5	370	385	390	3.100	3.900	3.950
Pernambuco	550	600	812	4,0	4,0	3,9	180	250	255	3.500	3.950	4.000
Santa Catarina	500	590	625	3,0	2,9	3,2	300	380	387	3.600	4.300	4.400
Ceará/Piauí/Maranhão	260	550	577	4,4	4,2	4,1	260	300	310	5.500	4.700	4.750
Bahia/Sergipe	17	26	29	4,0	4,5	4,4	75	85	90	1.350	1.400	1.450
Distrito Federal	50	96	99	3,2	3,5	3,6	65	67	75	1.300	1.500	1.570
Minas Gerais	500	660	795	3,6	3,7	3,7	280	270	278	2.800	2.850	2.900
Amazonas/Pará/Rondônia	18	24	37	4,6	4,2	4,3	65	75	76	1.400	1.600	1.650
Mato Grosso/Mato Grosso do Sul	560	600	648	4,2	4,3	4,1	360	350	358	3.800	3.750	3.800
Goiás/Tocantins	350	395	425	3,4	3,7	3,8	260	270	285	2.800	2.950	2.980
Espírito Santo	3	63	72	4,0	4,0	3,9	65	85	90	1.100	1.385	1.560
Rio Grande do Norte/Paraíba	8	16	23	4,3	4,1	3,8	55	60	65	1.100	985	1.030
Alagoas	18	16	19	4,5	4,0	4,2	55	58	62	1.400	980	1.030
Total	18.759	24.324	27.397	3,8	3,8	3,8	5.790	6.035	6.186	60.350	64.750	66.070

Fonte: Anfac.

TABELA A.4.6
BRASIL: CLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS DE ARRENDAMENTO MERCANTIL — VALOR PRESENTE DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS E NÚMERO DE CONTRATOS — FEVEREIRO DE 2003

Classificação	Empresa	(R$ milhões)	(US$ milhões)	Número de contratos (milhares)	%
1	Bradesco BCN	1.379	387	32	15,4
2	Safra	1.036	291	44	11,6
3	IBM Leasing	1.018	286	1	11,4
4	Itauleasing	733	206	126	8,2
5	BankBoston	410	115	2	4,6
6	Volkswagen	385	108	25	4,3
7	Sudameris	369	104	15	4,1
8	Hewlett Packard	360	101	2	4,0
9	Unibanco	332	93	14	3,7
10	BB Leasing	299	84	21	3,3
11	DaimlerChrysler	254	71	5	2,8
12	Citibank	251	70	2	2,8
13	Santander	197	55	18	2,2
14	Alfa	183	51	2	2,0
15	BBV Leasing	159	45	2	1,8
16	Dibens	157	44	9	1,8
17	Panamericano	136	38	31	1,5
18	HSBC	129	36	4	1,4
19	Banrisul	119	33	7	1,3
20	Santander Banespa	116	33	9	1,3
21	Lloyds	111	31	4	1,2
22	Finasa	106	30	5	1,2
23	Compaq Financial	104	29	0	1,2
24	Cit Brasil	87	25	0	1,0
25	Finaustria	87	24	4	1,0

(continua)

(continuação)

Classificação	Empresa	(R$ milhões)	(US$ milhões)	Número de contratos (milhares)	%
26	Sistema	66	18	2	0,7
27	Inter American Express	59	17	0	0,7
28	BV Leasing	58	16	6	0,7
29	Banco Finasa	40	11	8	0,4
30	Mercantil do Brasil	26	7	1	0,3
31	BMW	24	7	1	0,3
32	BMC	23	6	0	0,3
33	Banestes	22	6	2	0,2
34	GM Leasing	17	5	3	0,2
35	BIC	16	4	0	0,2
36	Banco Guanabara	16	4	0	0,2
37	Toyota	14	4	1	0,2
38	Industrial do Brasil	12	3	0	0,1
39	Banestado	11	3	0	0,1
40	LeasePlan	10	3	1	0,1
41	BMG	8	2	5	0,1
42	Societe	7	2	0	0,1
43	Fibra	5	1	2	0,1
44	Zogbi	3	1	0	0,0
45	Honda	1	0	0	0,0
46	BESC	1	0	0	0,0
47	BGN	0	0	0	0,0
48	NorChem	0	0	0	0,0
49	BancoCidade	0	0	0	0,0
50	BFB	0	0	0	0,0
Total geral		8.956	2.513	416	100,0

Fonte: Abel.

TABELA A.4.7
BRASIL E OUTROS PAÍSES: FATURAMENTO DO *FACTORING*
[em US$ milhões de 2000]

Europa	Número de empresas	Nacional	Internacional	Total
Áustria	3	1.585	690	2.275
Bélgica	7	5.500	2.500	8.000
Chipre	3	1.300	110	1.410
República Checa	5	760	245	1.005
Dinamarca	8	2.700	1.350	4.050
Finlândia	4	6.915	215	7.130
França	39	48.250	4.200	52.450
Alemanha	15	18.660	4.823	23.483
Grécia	8	1.300	200	1.500
Hungria	13	258	86	344
Irlanda	6	6.000	500	6.500
Itália	45	105.000	5.000	110.000
Holanda	7	11.500	4.400	15.900
Noruega	7	4.650	310	4.960
Polônia	6	2.055	30	2.085
Portugal	8	8.500	495	8.995
Espanha	19	18.870	630	19.500
Suécia	15	10.160	2.150	12.310
Suíça	2	1.000	300	1.300
Turquia	113	5.400	990	6.390
Reino Unido	70	117.700	6.070	123.770
	435	378.705	35.678	414.383
Américas				
Argentina	5	1.700	15	1.715
Brasil	703	12.000	12	12.012
Canadá	31	1.921	335	2.256

(continua)

(continuação)

	Número de empresas	Nacional	Internacional	Total
Chile	25	2.525	125	2.650
Cuba	1	105	3	108
México	13	4.970	60	5.030
Estados Unidos	293	116.000	4.000	120.000
	1.114	139.671	4.578	144.249
África				
Marrocos	2	15	30	45
África do Sul	10	5.500	50	5.550
Tunísia	2	45	15	60
	14	5.560	95	5.655
Ásia				
China	3	180	32	212
Hong Kong	8	1.600	800	2.400
Índia	5	450	20	470
Israel	3	50	410	460
Japão	20	57.358	1.115	58.473
Malásia	12	570	15	585
Cingapura	15	1.800	300	2.100
Coréia do Sul	1	0	115	115
Taiwan	5	2.100	1.550	3.650
Tailândia	16	1.260	8	1.268
	98	65.493	4.372	69.865
Australásia				
Austrália	20	7.200	120	7.320
Nova Zelândia	8	100	0	100
	28	7.300	120	7.420
Total mundial	1.689	596.729	44.843	641.572

Fonte: Factors Chain International — Relatório Anual de 2001.

TABELA A.4.8
ESTRUTURA JURÍDICA DO ARRENDAMENTO MERCANTIL — LEGISLAÇÃO BÁSICA

Leis Federais	
Lei 6.099, de 12/dez./1974	Sobre o tratamento fiscal de operações de arrendamento comercial e outras medidas.
Lei 7.132, de 26/out./1983	Corrige a Lei 6.099, de 12/dez./1974, "sobre o tratamento fiscal de operações de arrendamento comercial e outras medidas", e o Decreto-lei, 1.811 de 27/out./1980.
Resoluções	
Resolução 2.309, de 28/ago./1996	Disciplina e consolida as normas relativas a operações de arrendamento comercial.
Resolução 2.465, de 19/fev./1998	Corrige a regulamentação relativa à Resolução 2.309, de 28/ago./96.
Resolução 2.493, de 7/maio/1998	Estabelece condições para a transferência de créditos para empresas com fins especiais.
Cartas circulares — Bacen	
Carta circular 2.436, de 30/jun./1994	Considerações — sobre operações de ativos e passivos sujeitas a condições mínimas praticadas pelo mercado financeiro, as respectivas compensações e as normas de consolidação a esse respeito.
Portarias do Ministério da Fazenda	
Portaria do MF 564, de 3/nov./1978	Imposto de renda — sobre a verificação de resultados, para fins tributários, de operações de arrendamento comercial.
Portaria do MF 140, de 27/jul./1984	Imposto de renda — estabelece normas relativas a considerações de arrendamento comercial no que diz respeito à inclusão no lucro líquido no período fiscal em que vence.
Portaria do MF 113, de 26/fev./1988	Sobre a depreciação de bens sujeitos a arrendamento comercial.
Instruções normativas da Secretaria da Receita Federal	
Instrução normativa da Secretaria da Receita Federal 103, de 17/out./1984	Imposto de renda — depreciação de bens usados adquiridos; período de vida admitido.

Fonte: Abel.

TABELA A.5.1
FONTES DE FINANCIAMENTO PARA CRÉDITO RURAL — 1998-2002
[em R$ milhões]

Fontes	1998		1999		2000		2001		2002	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Tesouro Nacional	185,0	1,7	13,1	0,1	2,6	0,0	289,1	1,6	376,6	1,7
Recursos obrigatórios	4.534,5	40,7	4.747,7	40,3	7.137,6	51,8	10.577,9	59,0	11.832,6	52,7
BNDES/Finame	452,3	4,1	593,0	5,0	779,6	5,7	1.082,2	6,0	1.623,5	7,2
Incra	127,4	1,1	34,5	0,3	4,3	0,0	273,0	1,5	214,8	1,0
Poupança rural	1.449,5	13,0	2.216,8	18,8	1.976,2	14,3	1.851,9	10,3	2.827,7	12,6
Depósitos especiais remunerados	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	-	-	-	-
FAT	1.765,4	15,9	1.914,5	16,2	1.751,2	12,7	1.789,4	10,0	2.283,5	10,2
Fundos de *commodities*	5,8	0,1	6,6	0,1	7,7	0,1	15,3	0,1	13,0	0,1
Recursos de alocação livre	520,2	4,7	578,0	4,9	651,8	4,7	722,4	4,0	1.159,4	5,2
Governos estaduais	19,9	0,2	14,9	0,1	15,3	0,1	13,3	0,1	26,5	0,1
Fundo extramercado	124,1	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
Recursos externos	318,7	2,9	168,0	1,4	150,2	1,1	31,9	0,2	22,4	0,1

(continua)

(continuação)

Fontes	1998		1999		2000		2001		2002	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Funcafé	617,3	5,5	571,4	4,8	296,4	2,2	194,7	1,1	501,8	2,2
FNE	342,7	3,1	435,4	3,7	190,3	1,4	130,3	0,7	170,9	0,8
FNO	138,1	1,2	323,9	2,7	409,3	3,0	323,5	1,8	313,2	1,4
FCO	302,8	2,7	115,8	1,0	206,8	1,5	630,6	3,5	1.060,5	4,7
Outras fontes	230,1	2,1	52,3	0,4	198,8	1,4	16,5	0,1	17,0	0,1
Total	11.133,8	100,0	11.786,2	100,0	13.779,5	100,0	17.942,1	100,0	22.443,3	100,0

Fonte: Bacen, *Anuário Estatístico do Crédito Rural* (1998-2002).

TABELA A.5.1A
FONTES DE FINANCIAMENTO PARA CRÉDITO RURAL — 2002
[em R$ milhões]

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Financia-mento	%	Investi-mentos	%	Comercia-lização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Tesouro Nacional	376,6	1,7	2,8	0,0	78,1	2,0	0,1	0,0	294,6	12,2					1,0	7,6
Recursos obrigatórios	11.832,6	52,7	7.730,9	67,7	685,6	17,7	3.269,9	81,4	146,3	6,1					0,0	0,0
BNDES/Finame	1.623,5	7,2			1.611,9	41,6									11,6	92,3
Incra	214,8	1,0									214,8	100,0				
Poupança rural	2.827,7	12,6	2.399,3	21,0	4,1	0,1	424,3	10,6								
Depósitos especiais remunerados																
FAT	2.283,5	10,2	35,1	0,3	105,4	2,7			1.654,4	68,5			488,6	100,0		
Fundos de *commodities*	13,0	0,1	12,7	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0								
Recursos de alocação livre	1.159,4	5,2	617,8	5,4	90,0	2,3	292,3	7,3	159,2	6,6						
Governos estaduais	26,5	0,1	0,7	0,0	25,7	0,7										

(continua)

(continuação)

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Finan-ciamento	%	Investi-mentos	%	Comer-cialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Fundo extramercado																
Recursos externos	22,4	0,1	14,7	0,1	6,0	0,2	1,7	0,0								
Funcafé	501,8	2,2	471,7	4,1			30,2	0,8								
FNE	170,9	0,8	15,8	0,1	67,6	1,7	0,1	0,0	87,3	3,6						
FNO	313,2	1,4	55,9	0,5	257,3	6,6										
FCO	1.060,5	4,7	40,5	0,4	947,0	24,4			73,0	3,0						
Outras fontes	17,0	0,1	17,0	0,1												
Total	22.443,3	100,0	11.414,8	100,0	3.879,0	100,0	4.018,6	100,0	2.414,9	100,0	214,8	100,0	488,6	100,0	12,6	100,0

Fonte: Bacen — Defin/Diate/Susep.

[a] Inclui recursos alocados ao Prodecer (I e II), ao Proest, ao Proinap e à Cacauicultura.

TABELA A.5.1B
FONTES DE FINANCIAMENTO PARA CRÉDITO RURAL — 2001
[em R$ milhões]

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Financiamento	%	Investimentos	%	Comercialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Tesouro Nacional	289,1	1,6	3,0	0,0	32,2	1,1	0,0	0,0	253,8	11,5						
Recursos obrigatórios	10.577,9	59,0	6.263,2	71,3	710,9	25,3	3.412,9	93,9	190,9	8,6						
BNDES/Finame	1.082,2	6,0	0,1	0,0	989,3	35,2									92,7	98,9
Incra	273,0	1,5									273,0	99,9				
Poupança rural	1.851,9	10,3	1.802,1	20,5	0,6	0,0	49,1	1,4								
Depósitos especiais remunerados																
FAT	1.789,4	10,0	27,3	0,3	29,6	1,1			1.593,9	72,1			138,6	100,0	0,0	0,0
Fundos de *commodities*	15,3	0,1	14,5	0,2	0,7	0,0	0,1	0,0								
Recursos de alocação livre	722,4	4,0	396,7	4,5	90,6	3,2	173,5	4,8	61,6	2,8						
Governos estaduais	13,3	0,1	0,1	0,0	13,2	0,5										

(continua)

(continuação)

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Finan-ciamento	%	Investi-mentos	%	Comer-cialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Fundo extramercado																
Recursos externos	31,9	0,2	11,7	0,1	20,3	0,7										
Funcafé	194,7	1,1	189,2	2,2	5,5	0,2										
FNE	130,3	0,7	8,5	0,1	62,2	2,2			59,3	2,7	0,3	0,1			0,0	0,0
FNO	323,5	1,8	43,1	0,5	280,4	10,0										
FCO	630,6	3,5	4,8	0,1	573,6	20,4			51,1	2,3					1,1	1,1
Outras fontes	16,5	0,1	16,5	0,2												
Total	17.942,1	100,0	8.780,8	100,0	2.809,2	100,0	3.635,6	100,0	2.210,7	100,0	273,4	100,0	138,6	100,0	93,8	100,0

Fonte: Bacen — Defin/Diate/Susep.

[a] Inclui recursos alocados ao Prodecer (I e II), ao Proest, ao Proinap e à Cacauicultura.

TABELA A.5.1C
FONTES DE FINANCIAMENTO PARA CRÉDITO RURAL — 2000
[em R$ milhões]

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Finan-ciamento	%	Investi-mentos	%	Comer-cialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Tesouro Nacional	2,6	0,0	2,1	0,0	0,5	0,0										
Recursos obrigatórios	7.137,6	51,8	4.400,3	61,6	368,9	17,1	2.193,6	86,8	174,7	9,4						
BNDES/Finame	779,6	5,7			745,0	34,6									34,6	99,8
Incra	4,3	0,0									4,3	70,7				
Poupança rural	1.976,2	14,3	1.893,7	26,5	0,3	0,0	82,2	3,3								
Depósitos especiais remunerados	1,4	0,0					1,4	0,1								
FAT	1.751,2	12,7			186,4	8,6	0,0	0,0	1.515,8	81,3			48,9	100,0	0,1	0,2
Fundos de *commodities*	7,7	0,1	7,5	0,1	0,2	0,0										
Recursos de alocação livre	0,0	0,0	0,0	0,0												
Governos estaduais	651,8	4,7	250,0	3,5	97,0	4,5	242,9	9,6	61,9	3,3						

(continua)

(continuação)

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Finan-ciamento	%	Investi-mentos	%	Comer-cialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Fundo extramercado	15,3	0,1	3,6	0,1	11,7	0,5										
Recursos externos	150,2	1,1	120,0	1,7	30,2	1,4										
Funcafé	296,4	2,2	296,4	4,1												
FNE	190,3	1,4	14,7	0,2	142,1	6,6			31,8	1,7	1,8	29,3				
FNO	409,3	3,0	48,3	0,7	327,5	15,2			33,6	1,8						
FCO	206,8	1,5	1,4	0,0	158,3	7,3			47,1	2,5						
Outras fontes	198,8	1,4	104,9	1,5	88,2	4,1	5,7	0,2								
Total	13.779,5	100,0	7.142,9	100,0	2.156,2	100,0	2.525,8	100,0	1.864,9	100,0	6,1	100,0	48,9	100,0	34,7	100,0

Fonte: Bacen — Defin/Diate/Susep.

[a] Inclui recursos alocados ao Prodecer (I e II), ao Proest, ao Proinap e à Cacauicultura.

TABELA A.5.1D
FONTES DE FINANCIAMENTO PARA CRÉDITO RURAL — 1999
[em R$ milhões]

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Financiamento	%	Investimentos	%	Comercialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Tesouro Nacional	13,1	0,1	2,8	0,0	10,4	0,8										
Recursos obrigatórios	4.747,7	40,3	3.126,4	50,4	230,3	18,1	1.216,5	68,7	174,6	9,8						
BNDES/Finame	593,0	5,0			211,3	16,6									381,7	94,5
Incra	34,5	0,3	11,3	0,2	23,2	1,8										
Poupança rural	2.216,8	18,8	1.964,5	31,7	0,0	0,0	252,3	14,3								
Depósitos especiais remunerados																
FAT	1.914,5	16,2	88,4	1,4	87,9	6,9	0,4	0,0	1.447,9	81,5			289,9	100,0	0,0	0,0
Fundos de *commodities*	0,3	0,0	0,3	0,0												
Recursos de alocação livre	6,6	0,1	6,4	0,1	0,2	0,0										
Governos estaduais	578,0	4,9	225,8	3,6	66,7	5,2	285,6	16,1								

(continua)

(continuação)

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Finan-ciamento	%	Investi-mentos	%	Comer-cialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Fundo extramercado	14,9	0,1	1,3	0,0	13,6	1,1										
Recursos externos	168,0	1,4	124,1	2,0	34,9	2,7	8,9	0,5								
Funcafé	571,4	4,8	571,4	9,2	0,0	0,0										
FNE	435,4	3,7	8,6	0,1	207,7	16,3	0,0	0,0	149,9	8,4	69,2	100,0			0,0	0,0
FNO	323,9	2,7	31,5	0,5	292,4	22,9										
FCO	115,8	1,0	1,3	0,0	87,7	6,9			4,5	0,3					22,2	5,5
Outras fontes	52,3	0,4	36,5	0,6	9,1	0,7	6,8	0,4								
Total	11.786,2	100,0	6.200,6	100,0	1.275,2	100,0	1.770,4	100,0	1.777,0	100,0	69,2	100,0	289,9	100,0	404,0	100,0

Fonte: Bacen — Defin/Diate/Susep.

[a] Inclui recursos alocados ao Prodecer (I e II), ao Proest, ao Proinap e à Cacauicultura.

TABELA A.5.1E
FONTES DE FINANCIAMENTO PARA CRÉDITO RURAL — 1998
[em R$ milhões]

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Financiamento	%	Investimentos	%	Comercialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Tesouro Nacional	185,0	1,7	1,6	0,0	0,3	0,0	178,5	11,8			0,0	0,0			4,6	1,3
Recursos obrigatórios	4.534,5	40,7	2.948,6	51,2	310,5	20,5	1.117,5	73,6	157,8	11,7						
BNDES/Finame	452,3	4,1	0,0	0,0	416,2	27,5									36,1	10,0
Incra	127,4	1,1									127,4	59,7				
Poupança rural	1.449,5	13,0	1.447,5	25,1	2,0	0,1										
Depósitos especiais remunerados																
FAT	1.765,4	15,9	35,8	0,6	94,6	6,3	0,1	0,0	1.104,8	82,2	0,0	0,0	427,3	100,0	102,8	28,6
Fundos de *commodities*	124,1	1,1	124,1	2,2												
Recursos de alocação livre	5,8	0,1	4,8	0,1	0,6	0,0	0,5	0,0								
Governos estaduais	520,2	4,7	266,1	4,6	61,5	4,1	192,6	12,7								

(continua)

(continuação)

Fontes	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Finan-ciamento	%	Investi-mentos	%	Comer-cialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
Fundo extramercado	19,9	0,2	7,3	0,1	12,6	0,8										
Recursos externos	318,7	2,9	236,0	4,1	58,8	3,9	23,9	1,6								
Funcafé	617,3	5,5	617,3	10,7	0,0	0,0										
FNE	342,7	3,1	7,7	0,1			0,6	0,0	81,5	6,1	36,6	17,2			216,3	60,1
FNO	138,1	1,2	16,3	0,3	121,8	8,1										
FCO	302,8	2,7	0,1	0,0	253,0	16,7			0,5	0,0	49,2	23,1				
Outras fontes	230,1	2,1	44,1	0,8	180,9	12,0	5,1	0,3								
Total	11.133,8	100,0	5.757,3	100,0	1.512,8	100,0	1.518,8	100,0	1.344,6	100,0	213,3	100,0	427,3	100,0	359,8	100,0

Fonte: Bacen — Defin/Diate/Susep.

[a] Inclui recursos alocados ao Prodecer (I e II), ao Proest, ao Proinap e à Cacauicultura.

TABELA A.5.2
O SISTEMA DE CRÉDITO RURAL BRASILEIRO — LINHAS ESPECÍFICAS DE CRÉDITO PARA INVESTIMENTO AGRÍCOLA

Programa	Cobertura	Finalidade	Orçamento (R$ milhões)	Real (R$ milhões)	Utilização (%)	Máximo por cliente[b]	Taxa de juros (%)	Prazo máximo	Carência
Prosolo	Nacional	Produtividade agrícola	300	65,1	21,7	80.000	8,75	5	2
Proleite	Nacional	Modernizar a produção de leite	200	27,1	13,6	60.000	8,75	5	2
Propasto	Nacional	Recuperar pastagens	400	96,4	24,1	150.000	8,75	5	2
Fruticultura	Nacional	Atualizar qualidade / competitividade	100	5,9	5,9	100.000	8,75	8	3
Cajucultura	Nacional	Agronegócios de caju	50	2,3	4,6	40.000	8,75	8	3
Ovinocaprinocultura	Nacional	Produção de animais	70	4,9	7,0	40.000	8,75	8	3
Vitivinicultura	Sul	Produção de vinho / suco de uva	20	3,9	19,5	40.000	8,75	8	3
Apicultura	Nacional	Produção de mel	20	1,2	6,0	20.000	8,75	5	2
Aqüicultura	Nacional	Criação de animais e plantas aquáticos	50	2,2	4,3	80.000	8,75	5	2
Sistematização de várzeas	RS	Produção de grãos	50	0,4	0,7	40.000	8,75	5	2
Floricultura[a]	Nacional	Horticultura produção / qualidade	-	-		50.000	8,75	5	2
Armazenagem na propriedade[a]	Nacional	Instalações de armazenagem	-	-		100.000	8,75	8	3
Subtotal			1.260	209,3	16,6				
Moderfrota	Nacional	Modernização da frota de tratores	1.627	1.484,0	91,2	n.d.	8,75-10,75	6-8	n.d.
Total			2.887	1.693,3	58,7				

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

[a] Novos programas para 2002.

[b] Máxima para safra do ano 2002.

n.d. = não-disponível.

TABELA A.5.3

FINANCIAMENTO RURAL POR FONTE DE RECURSOS[a] — 1985-2001

[em %]

Fonte de recursos	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tesouro Nacional	64,0	64,9	37,3	24,5	24,0	26,7	24,2	23,0	26,7	27,1	19,7	3,5	1,5	1,7	0,1			1,7
Recursos obrigatórios	32,4	24,6	34,3	35,8	14,5	27,4	22,4	18,7	11,0	11,6	13,1	16,9	44,9	40,7	41,7	54,6	59,1	52,7
Poupança rural			22,6	36,2	51,6	20,0	32,3	45,5	43,2	34,9	36,1	9,1	8,4	13,0	19,5	15,4	10,5	12,6
Recursos livres					7,8	19,9	10,3	6,8	11,7	15,9	16,3	8,1	6,0	4,7	5,1	4,8	3,0	5,2
Fundos constitucionais					0,8	4,5	3,2	3,2	5,5	5,0	9,0	14,9	5,6	7,0	5,8	5,4	5,9	6,9
Recursos de governos estaduais					0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1		0,1
FAT												22,0	18,4	15,9	15,9	8,7	9,8	10,2
Fundo extramercado												13,9	6,7	1,1				
Funcafé													3,6	5,5	5,0	2,3	1,1	2,2
Fundo de *commodities*													0,1	0,1	0,1	0,1		0,1
BNDES/Finame													3,4	4,1	4,7	6,0	5,6	7,2
Incra/Procera													0,5	1,1	0,3			1,0
Recursos externos-63 Rural														2,9	1,5	1,2		0,1
Outras fontes	3,7	10,6	5,8	3,4	1,1	1,4	7,5	2,8	1,7	5,2	5,4	11,4	0,7	2,1	0,4	1,3	5,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Bacen.

[a] Financiamento + investimento + comercialização.

TABELA A.5.4
COMPORTAMENTO DAS TAXAS DE JUROS DE CRÉDITO RURAL: RECURSOS CONTROLADOS — CAPITAL DE GIRO[a]
[em % a.a.]

Período	Taxa de juros	IGP[b]	Taxa de juros real[c]
1995/1996	16,00	14,58	1,24
1996/1997	12,00	7,68	4,01
1997/1998	9,50	3,67	5,62
1997/1998 — Pronaf	6,50		2,73
1998/1999	8,75	10,41	–1,50
1998/1999 — Pronaf	5,75		–4,22
1999/2000	8,75	16,68	–6,80
1999/2000 — Pronaf	5,75		–9,37
2000/2001	8,75	13,28	–4,00
2000/2001 — Pronaf	4,00	-	–8,19

Fonte: Bacen.

[a] Foram considerados controlados os seguintes recursos de crédito rural: 1) obrigatório, com base nos depósitos à vista de instituições financeiras; 2) operações de crédito oficiais (OOC) sob supervisão do Ministério da Fazenda; 3) poupança rural (caderneta de poupança); 4) recursos do FAT e do Fundo de Investimento "Extramercado", quando investido em operações designadas para equalização de taxas; e 5) outros especificados pelo CMN.

[b] Obtido com atualização do IGP-DI de julho de cada ano em comparação a junho do ano anterior.

[c] A taxa de juros real é igual a $[(1 + i)/(1 + p)] - 1$, onde i é a taxa de juros nominal e p é a variação no índice de preços no ano.

TABELA A.5.5
BRASIL: SENTIDO DE FLUXOS DE CRÉDITO RURAL — 1998-2002
[em R$ bilhões]

Ano	Total	%	Operações de crédito não-vinculadas a programas especiais						Operações de crédito vinculadas a programas especiais							
			Financiamento	%	Investimentos	%	Comercialização	%	Pronaf	%	Procera	%	Proger	%	Outros[a]	%
2002	22,4	100	11,4	50,9	3,9	17,3	4,0	17,9	2,4	10,8	0,2	1,0	0,5	2,2	0,0	0,1
2001	17,9	100	8,8	48,9	2,8	15,7	3,6	20,3	2,2	12,3	0,3	1,5	0,1	0,8	0,1	0,5
2000	13,8	100	7,1	51,8	2,2	15,6	2,5	18,3	1,9	13,5	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,3
1999	11,8	100	6,2	52,6	1,3	10,8	1,8	15,0	1,8	15,1	0,1	0,6	0,3	2,5	0,4	3,4
1998	11,1	100	5,8	51,7	1,5	13,6	1,5	13,6	1,3	12,1	0,2	1,9	0,4	3,8	0,4	3,2

Fonte: Bacen.

TABELA A.5.6
DISTRIBUIÇÃO DE CRÉDITO RURAL POR FINALIDADE E INSTITUIÇÃO FINANCIADORA

	Crédito (R$ milhões)	Parcela (%)	Contratos (milhares)	Parcela (%)
Bancos de investimento	6.896,3	50,05	1.021,1	75,68
Capital de giro	5.094,5	36,97	792,3	58,72
Capital de investimento	1.482,3	10,76	226,6	16,80
Crédito de *marketing*	319,5	2,32	2,2	0,16
Bancos estaduais	316,8	2,30	28,7	2,13
Capital de giro	224,0	1,63	22,7	1,68
Capital de investimento	55,2	0,40	5,2	0,39
Crédito de *marketing*	37,6	0,27	0,8	0,06
Bancos privados	5.856,5	42,50	204,6	15,16
Capital de giro	3.107,0	22,55	163,6	12,13
Capital de investimento	727,9	5,28	26,6	1,97
Crédito de *marketing*	2.021,6	14,67	14,4	1,07
Cooperativas de crédito rural	709,9	5,15	94,8	7,03
Capital de giro	493,3	3,58	72,1	5,34
Capital de investimento	69,5	0,50	11,5	0,85
Crédito de *marketing*	147,1	1,07	11,1	0,82
Total	13.779,5	100,00	1.349,2	100,00
Capital de giro	8.918,8	64,73	1.050,7	77,88
Capital de investimento	2.334,9	16,94	269,9	20,00
Crédito de *marketing*	2.525,8	18,33	28,5	2,11

Fonte: Bacen.

TABELA A.5.7
BRASIL: TAXAS DE JUROS PARA DIVERSOS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO RURAL

Descrição	Indexador	Encargos financeiros (taxa de juros efetiva)
Programas/linhas de crédito especiais		
Crédito rural — recursos controlados — MCR 2-4-3-a		8,75% a.a.
Crédito rural — recursos não-controlados — MCR 2-4-3-b		Acordos independentes
Crédito rural — poupança rural — MCR 2-4	TR[a]	Acordos independentes
Crédito rural — operações de crédito oficial — MCR 2-4-3-c		A ser definida na liberação da linha de crédito
Prodecer III — Resolução 2.816, de 22/02/2001		10,75% a.a.
Banco da Terra — financiamento até R$ 15 mil — Resolução 2.728, de 14/06/2000		6% a.a., com bônus de 50% por antecipar pagamento
Banco da Terra — financiamento acima de R$ 15 mil e até R$ 30 mil — Resolução 2.728, de 14/06/2000		8% a.a., com bônus de 50% por antecipar pagamento
Banco da Terra — financiamento acima de R$ 30 mil e até R$ 40 mil — Resolução 2.728, de 14/06/2000		10% a.a., com bônus de 50% por antecipar pagamento
Funcafé (financiamento, colheita, pré-comercialização e CPR) — Resolução 2.865, de 03/07/2001; 2.831, de 25/04/2001; 2.868, de 04/07/2001; e 2.871, de 03/07/2001.		9,5% a.a.
Correções diárias e programa de financiamento de prêmios nos mercados futuros e de opções, e recursos de apoio do Funcafé — Resolução 2.898, de 31/10/2001	TJLP[b]	3% a.a.

(continua)

(continuação)

Descrição	Indexador	Encargos financeiros (taxa de juros efetiva)
Programa de Recuperação para Fazendas de Cacau na Bahia — Resolução 2.887, de 31/08/2001		–8,75% para pequenos e médios produtores, com bônus de 15% por antecipar pagamento; –10,75% para grandes produtores, com bônus de 15% por antecipar pagamento
Renegociação da dívida — securitização — Resolução 2.919, de 26/12/2001		3% a.a. + equivalência em produto
Renegociação da dívida (PESA) até R$ 500 mil — Resolução 2.471, de 26/02/1998, e art. 3º da Resolução 2.579, de 23/12/1998, e 2.904, de 21/11/2001.	IGP-M[c], limitado a 9,5% a.a.	3% a.a.
Renegociação da dívida (PESA) — mais de R$ 500 mil e até R$ 1 milhão — Resolução 2.471, de 26/02/1998, e art. 3º da Resolução 2.579, de 23/12/1998 e Resolução 2.904, de 21/11/2001	IGP-M[c], limitado a 9,5% a.a.	4% a.a.
Renegociação da dívida (PESA) — mais de R$ 1 milhão — Resolução 2.471, de 26/02/1998, e art. 3º da Resolução 2.579, de 23/12/1998; 2.904 de 21/11/2001, e 2.919, de 26/12/2001		5% a.a.
Renegociação da dívida — mini e pequenos produtores — operações de financiamento e investimento contratadas entre 20/06/1995 e 31/12/1997 — Resolução 2.765, de 10/08/2000		Taxas acertadas de comum acordo originalmente (até 09/11/1999)
Renegociação da dívida — mini e pequenos produtores — operações de financiamento e investimento contratadas entre 20/06/1995 e 31/12/1997 — Resolução 2.765, de 10/08/2000		3% a.a. (após 10/11/1999)
Recoop — investimento, dívidas junto a instituições financeiras, fornecedores e colaboradores, a receber de colaboradores, impostos e taxas de trabalhadores — Resolução 2.681, de 21/12/1999 e 2.903, de 21/11/2001	IGP-DI (mês anterior)[d], limitado a 9,5% a.a.	4% a.a.

(continua)

(continuação)

Descrição	Indexador	Encargos financeiros (taxa de juros efetiva)
Recoop — capital de giro — Resolução 2.681, de 21/12/1999		8,75% a.a.
Pronaf — financiamento — MCR 10-4-1		4% a.a.
Pronaf — investimento — Grupo A — MCR 10-5-3-c		1,15% a.a.
Pronaf — investimento — Grupo B — MCR 10-5-5-b		1% a.a.
Pronaf — investimento — Grupo C — MCR 10-5-6-b		4% a.a. com bônus de 25% por antecipação de cada pagamento feito antes do vencimento
Pronaf — investimento — Grupo D — MCR 10-5-7-b		4% a.a. com bônus de 25% por antecipação de cada pagamento feito antes do vencimento
Proger Rural — investimento — Resolução 2.953, de 03/07/2001		8,75 % a.a.
Programas apoiados com recursos administrados pelo BNDES		
Agricultura especial Finame — aquisição ou manutenção / recuperação de máquinas, tratores, colheitadeiras, equipamentos e implementos agrícolas — Resolução 2.854, de 03/07/2001		11,95% a.a.
Moderfrota — renda inferior a R$ 250 mil — Resolução 2.877, de 26/07/2001		8,75% a.a.
Moderfrota — renda igual ou superior a R$ 250 mil — Resolução 2.877, de 26/07/2001		10,75% a.a.
Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas (Propasto) — Resolução 2.856 de 03/07/2001		8,75% a.a.

(continua)

(continuação)

Descrição	Indexador	Encargos financeiros (taxa de juros efetiva)
Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Produção de Tilápias, Camarão e Moluscos — Resolução 2.859, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Programa de Apoio à Horticultura (Profruta) — Resolução 2.860, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Viticultura (Prodevinho) — Resolução 2.865, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Programa de Desenvolvimento da Criação de Ovinos/Caprinos — Resolução 2.861, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Programa de Desenvolvimento da Plantação de Caju (Procaju) — Resolução 2.862, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Programa de Desenvolvimento da Apicultura (Prodamel) — Resolução 2.858, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Programa de Desenvolvimento da Horticultura (Prodeflor) — Resolução 2.866, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades de Armazenagem em Propriedades Rurais (Proazem) — Resolução 2.867, de 03/07/2001		8,75 % a.a.
Proleite — Resolução 2.857, de 03/07/2001		8,75 % a.a.
Prosolo — Resolução 2.855, de 03/07/2001		8,75% a.a.
Fundos constitucionais para financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste		Não são fixadas pelo CMN

[a] TR: taxa de juros de referência.

[b] TJLP: taxa de juros a longo prazo.

[c] IGP-M: índice geral de preços — média.

[d] IGP-DI: índice geral de preço — disponibilidade interna.

RELAÇÃO DE SITES

ABA – <www.aba.com.br>

Abel – <www.leasingabel.com.br>

Abracoop – <www.abracoop.com.br>

ACCION – <www.accion.org>

Acrefi – <www.acrefi.com.br>

Alternative Finance – <www.alternative-finance.org.uk>

Anfac – <www.anfac.com.br/home/index.jsp>

Bacen – <www.bcb.gov.br>

Bank of England – <www.bankofengland.co.uk/fin4sm09.pdf>

Basix – <www.basixindia.com>

BIS – <www.bis.org>

BNB – <www.banconordeste.gov.br/CrediAmigo/>

BNDES – <www.bndes.gov.br>

Cofide – <www.cofide.com.pe>

Comitê Gestor da Internet – <www.cg.org.br/>

CVM – <www.cvm.com.br>

Digital Dividend – <www.digitaldividend.org>

Digital Partners – <www.digitalpartners.org>

Febraban – <www.febraban.org.br>

Fenaseg – <www.fenaseg.org.br>

FGV – <www.fgv.br>

Fiesp – <www.fiesp.org.br>

Finca – <www.villabanking.org>

Fondesif – <www.fondesif.gov.bo>

Grameen Bank – <www.grameen.com>

<www.grasmeen-info.org/index.html>

Grameen Foundation United States of America – <www.gfusa.org>

IBGE – <www.ibge.gov.br>

ILO – <www.ilo.org>

IMF – <www.imf.org>

IPEA – <www.ipea.gov.br>

Kroll Risk Consulting Group – <www.krollworldwide.com/>

MFRC – <www.mfrc.co.za/services/circulars.asp>

Nafibo – <www.nafibo.com.pe>

OCB – <www.ocb.org.br>

Planet Finance – <www.planetfinance.org>

<www.planetfinance.org/PlanetFinance/All/PDF/Library/Inde-uk.p>

Profund – <www.profundinternational.com>

SBEF – <www.sbef.gov.bo>

SBS – <www.sbs.gob.pe>

Share Microfin – <www.sharemicrofin.com/home.htm>

Sicoob – <www.bancoob.com.br>

Sicredi – <www.sicredi.com.br>

The Microfinance Gateway – <www.microfinancegateway.org/>

Unidroit – <www.unidroit.org/>

WOCCU – <www.woccu.org>

BIBLIOGRAFIA

ABCUL. *Financial exclusion and credit unions*. Manchester, United Kingdom, Aug. 2001.

ABECIP. *Trinta anos, história e futuro do crédito imobiliário*. São Paulo, 1998.

ABECIP, ROCHA, L. H. *Mortgage lending in Brazil*. São Paulo, 2000.

ABRAMS, J., VON STAUFFENBERG, D., FARRINGTON, T. *The finance of microfinance*. Arlington, VA: Microrate, 2002.

ADAMS, D. W. *Using credit unions as conduits for micro-enterprise lending — Latin-American insights, poverty-oriented banking*. Geneva: International Labour Office, 1995 (Working Paper, 12).

ADAMS, D. W., VOGEL, R. C. *Old and new paradigms in development finance: should directed credit be resurrected*? Arlington, VA: International Management and Communications Corporation, 1996.

————. Costs and benefits of loan guarantee programs. *The Financier*, v. 4, n. 1-2, Feb./May 1997.

ADRIEN, P. The financial services industry: emerging trends in the OEC's credit union sector. *Savings and Development*, v. 11, n. 3, 1997.

AFANASIEFF, T. S., LHACER, P. M. V., NAKANE, M. I. *The determinants of bank interest spread in Brazil*. Central Bank of Brazil, 2001 (Working Paper, 46).

AITH, M. O impacto do judiciário nas atividades das instituições financeiras. In: PINHEIRO, A. C. (ed.). *O judiciário e a economia no Brasil*. Rio de Janeiro, 2000.

ALBERDI, B., DUEBEL, A., VITOR SERRA, M. *Housing markets in Brazil: policy issues in finished and progressive housing, infrastructure, finance and private sector department*. Washington, D.C.: The World Bank, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office, 2000.

ALBUQUERQUE, P. H. *Impactos econômicos da CPMF: teoria e evidência*. Bacen, jun. 2001.

ALMEYDA, G. *Microfinance services in Colombia: case study of solidarios financial cooperative*. Sustainable Banking with the Poor Program, Washington, D.C.: World Bank, 1997.

ALMEYDA, G., BRANCH, B. *Microfinance in Guatemala: UPA and union popular credit unions*. Sustainable Banking with the Poor Program, Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

AMARAL, C., SILVEIRA, C. M., MELLO, R. *Crédito popular — iniciativas em andamento no Brasil*. Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 1994.

ANDIMA. *O novo perfil do sistema financeiro*. Rio de Janeiro, 2001.

ANDRIETTA, A. J. *Microcrédito: Banco do Povo em Santo André*. 2000.

ANNAMALAI *et alii*. *Excerpts from South Africa — electronic finance and the delivery of financial services to lower income groups*. Washington, D.C.: The World Bank, 2004, mimeo.

ANNAN, K. *We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century*. 2000. Acessível em: <www.un.org/millenium/sg/report/summ.htm>.

APGAR, W. C., DUDA, M. The twenty-fifth anniversary of the community reinvestment act: past accomplishments and future regulatory challenges. *FRBNY Economic Policy Review*, v. 9, n. 2, June 2003.

ARAUJO, P. F. C., SHIROTA, R., MEYER, R. L. Brazilian agricultural credit policy revisited in the 1980s. *Savings and Development*, v. 14, n. 1, p. 101-116, 1990.

ARZBACH, M., DURAN, A. *Protección de depósitos para bancos y cooperativas de ahorro y crédito en América Latina*. San Jose, Costa Rica: DGRV, 2002*a*.

————————. *Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina*. San Jose, Costa Rica: DGRV, 2002*b*.

ASPEN GLOBAL FORUM. *Expanding primary and secondary mortgage markets and housing opportunity in Brazil*. Brazil-US Global Forum, Apr. 1999.

ATTUCH, R., TELLES, M. *Internet banking, equity research — Latin America*. New York: Credit Suisse First Boston Garantia, Dec. 1999.

AZEVEDO, J. P. W. de. *Credit and entrepreneurship in the slums of Rio de Janeiro*. Newcastle Upon Tyne, U.K.: University of Newcastle Upon Tyne, Department of Economics, Feb. 2002.

BACEN. *Juros e spread bancários no Brasil*. Brasília: Departamento de Estudos e Pesquisa, 1999.

————————. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Brasília, 1998.

————————. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Brasília, 1999.

————————. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Brasília, 2002.

————————. *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Brasília, vários anos.

————————. Evolução do sistema financeiro nacional. *Relatório Anual*, 2000*a*.

————————. *Annual statistical report on rural credit*. Brasília, 2001*b*.

————————. *Juros e spreads: avaliação de um ano do projeto*. 2001*c*.

————————. *Política monetária e operações de crédito do sistema financeiro*. Brasília, 2001*d* (Nota para a Imprensa).

————————. *Recent developments in the Brazilian supervisory framework — consolidated supervision in Brazil*. 2001*e*.

————————. *Sistema Financeiro da Habitação (SFH), Estatísticas Básicas*. Brasília, jul./ago. 2001*f*.

————————. *Acesso ao sistema financeiro nacional*. Ago 29, 2001*g*.

————————. Interest rates and banking spreads. *Focus Report*, Dec. 2001*h*.

————————. *As cooperativas de crédito e o Banco Central do Brasil*. 2002*a* (Nota Técnica).

————————. *Juros e* spreads*: avaliação de dois anos do projeto*. 2002*b*.

————————. *Economia bancária e crédito — avaliação de três anos do projeto juros e spread bancário*. 2002*c*.

————————. Brasília, *Nota para a Imprensa*, 2002*d*.

————————. *Democratização do crédito no Brasil — principais desafios — atuação do Banco Central*. Nov. 2002*e* (Nota Técnica).

———————. *Juros e* spreads*: avaliação de três anos do projeto*. 2003.

BALKENHOL, B. *Credit unions and the poverty challenge — extending outreach, enhancing sustainability*. Geneva : International Labour Organization, 1999.

BANCO MUNDIAL. *India urban land management study*. Washington, D.C., 1984 (internal memorandum).

———————. *Malaysia: the housing sector, getting the incentives right*. Washington, D.C.: Infrastructure Division Country Department II, Asia Regional Office, 1989.

———————. *Housing: enabling markets to work*. Washington, D.C., Apr. 1993.

———————. *Management response to OECD: a review of bank lending for agricultural credit and rural finance*. Washington, D.C.: The Secretary, Joint Audit Committee, Jan. 5, 1994.

———————. *Brazil: a poverty assessment*. Washington, D.C., 1995 (Report, 14.323-BR).

———————. *Brazil — Central Bank modernization technical assistance project*. Washington, D.C., Project Appraisal, Oct. 1997 (Document, 16.867).

———————. *The World Bank and microenterprise finance, from concept to practice*. Washington, D.C., Operations Evaluation Department, 1999 (Report, 19.895).

———————. *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US$50.0 million to The Bank of Northeast for a Northeast microfinance development project*. Washington, D.C., 2000*a* (Report, 20.330-BR).

———————. SME financing: lessons from microfinance. *SME Issues*, Washington, D.C., v. 1, n. 1, 2000*b*.

———————. *Telecommunications Regulation Handbook*. 2000*c*.

———————. *World Business Environment Survey*. Washington, D.C., 2000*d*.

———————. *Brazil — selected issues in social protection*, v. 1 & 2. Washington, D.C., June 2000*e* (Report, 20.054).

———————. *Housing finance in Brazil: the legacy of the SFH and the road ahead*. Washington, D.C., Sep. 2000*f* (draft internal technical note).

———————. *Relatório sobre o desenvolvimento do milênio*, 2000-2001*a*.

———————. *World Development Report*, 2000-2001*b*.

———————. *Brazil: attacking Brazil's poverty: a poverty report with a focus on urban poverty reduction policies*, v. 1&2. Washington, D.C., 2001*a* (Sector Report, 20.475-BR).

———————. *Microfinance in India: issues, constraints, and potential for sustainable growth*. Washington, D.C.: South Asia Region, Finance and Private Sector Development Unit, 2001*b* (Report, 22.531-IN).

———————. *Micro, small and medium enterprises in Northeast Brazil*. Washington, D.C., 2001*c*.

———————. *Brazil — financing municipal investment: issues and options*. Washington, D.C., Apr. 2001*d* (Economic Report, 20.313).

———————. *Rural poverty reduction in Brazil: towards an integrated strategy*, v. 1&2. Washington, D.C., Apr. 20, 2001*e* (Report, 21.790-BR).

————————. *Brazil: first programmatic financial sector adjustment loan* (PFSECAL MOP). Washington, D.C., Apr. 26, 2001*f* (Report, P7.448-BR).

————————. *Brazil — financial sector technical assistance loan project*. Washington, D.C.: Project Appraisal, Aug. 2001*g* (Document, 22.603).

————————. *Brazil: progressive and low income housing*. Washington, D.C., Aug. 7, 2001*h* (Report, 22.032-BR).

————————. *Broadening access to financial services in Mexico and Colombia — how can the banking sector reach the urban "unbanked"*? Washington, D.C., Nov. 21, 2001*i* (Concept Paper, LAC FPSI).

————————. *Brazil: the new growth agenda*, v. 1&2. Washington, D.C., Nov. 21, 2001*j* (Report, 22.950-BR).

————————. *Finance for growth: policy choices in a volatile world*. Washington, D.C., 2001*l* (Policy Research Report, 22.239).

————————. *Metas de desenvolvimento do milênio*, 2002*a*.

————————. *Housing policy in Brazil: maintaining momentum for reform*. Washington, D.C., 2002*b* (Report, 24.335-BR).

————————. *The Millenium Development Goals*, 2002*c*.

————————. *Survey of access to financial services in urban areas of Brazil*. Washington, D.C., 2002*d*.

————————. *Information and communication technologies*. Washington, D.C., Apr. 2002*e*.

————————. *Brazil — second programmatic financial sector adjustment loan project*. Washington, D.C., May 2002*f* (Program Document, 24.067).

————————. *Brazil — Jobs Report*, v. 1 & 2. Washington, D.C., May 2002*g* (Report, 24.408).

————————. *Policy notes on housing finance, assistance policies and land issues*. Washington, D.C., June 2002*h* (draft).

————————. *Using information and communications technology to reduce poverty in India*. Washington, D.C., June 2002*i* (PREM Notes, 70).

————————. *Policy dialogue, aide memoire mission*. Washington, D.C., Aug. 18-23, 2002*j*.

————————. *Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) — Insolvency and Creditor Rights Systems*. Unpublished. Washington, D.C., 2002*l*.

————————. *Viewpoint: sustainable telecenters*. Washington, D.C., Jan. 2003.

BANK INDONESIA, GTZ. *Legislation, regulation, and supervision of microfinance institutions in Indonesia*. Jakarta, Project ProFi, 2000.

BANK OF ENGLAND. *Finance for small firms — a ninth report*. Domestic Finance Division, Apr. 2002.

BARHAM, B. L., BOUCHER, S. *Credit unions in Guatemala 1987-1992: the role and impact of credit unions in Guatemalan financial markets: helping to meet the needs of small-scale producers*. Madison, WI: WOCCU, 1994 (Monograph Series, 6).

BARHAM, B. L., BOUCHER, S., CARTER, M. R. Credit constraints, credit unions, and small-scale producers in Guatemala. *World Development Oxford*, v. 24, n. 5, p. 793-806, 1996.

BARRES, I. *Benchmarking for microfinance institutions — the micro banking standards project — performance of four Brazilian institutions*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

BARTON, C., MARSHALL, B. *Information and communications technologies: are they the key to viable business development services for micro and small enterprises*? Bethesda, MD: Development Alternatives, Mar. 1999.

BASS, J., HENDERSON, K. *Warehouse receipts: financing agricultural production, innovations in microfinance*. USAID Microenterprise Best Practice Project, Oct. 2000 (Technical Note, 5).

BASTO, M. E. X. de. *Menos de 500 milhões de pobres até 2005? O microcrédito como solução*. Instituto de Cooperação Portuguesa, 1998.

BATRA, G., KAUFMAN, D., STONE, A. H. W. *Investment climate around the world: voices of the firms from the world business environment survey*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

BAYDAS, M., GRAHAM, D., VALENZUELA, L. *Commercial banks in microfinance: new actors in the microfinance world*. Microenterprise Best Practices, 1997. Acessível em:<http://www.mip.org/pdfs/mbp/commer.PDF>.

BB. *Useful information*. 3rdQuarter. Brasília, 2001.

BECK, T. *Impediments to the development and efficiency of financial intermediation in Brazil*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000 (Policy Research Working Paper, 2.382).

————. *Access to financial services in Brazil, an overview*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002, mimeo.

BECK, T., DEMIRGÜC-KUNT, A., MAKSIMOVIC, V. *Bank competition, financing constraints, and access to credit*. Washington, D.C.: World Bank, 2002*a*, mimeo.

————. *Financing constraints and firm growth: does size matter*? Washington, D.C.: World Bank, 2002*b* (Policy Research Working Paper, 2.382).

BECK, T., LEVINE, R., LOAYZA, N. *Finance and the sources of growth*. Washington, D.C.: World Bank, 1999 (Policy Research Working Paper, 2.057).

————. Finance and the sources of growth. *Journal of Financial Economics*, v. 58, p. 261-300, 2000.

BEEBE, C. *Palm pilots: lending efficiency to microcredit*. Washington, D.C.: Interaction — Monday Developments, 2000. Acessível em:<http://www.accion.org/PDF/ventures-fall99>.

BENARTZI, S., THALER, R. Myopic loss aversion and the equity premium puzzle. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, p. 73-92, 1995.

BENJAMIN, M. D., LEDGERWOOD, J. *The Dominican Republic — Ademi*. Washington, D.C.: The World Bank, Sustainable Banking with the Poor Project, 1999.

BENJAMIN, M. D. *et alii. Credit cooperatives in Brazil*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

BERGER, A. N., UDELL, G. F. Relationship lending and lines of credit in small firm finance. *Journal of Business*, v. 68, n. 3, p. 351-381, 1995.

BERNSTEIN, S. A. *Real estate finance in Brazil: the state of the market 1999*. Washington, D.C.: Mortgage Bankers Association of America, Aug. 1999.

BERTAUD, A. *The regulatory environment of urban land in Indonesia: constraints imposed on the poor*. Washington, D.C.: The World Bank, 1989 (unpublished memorandum).

BERTAUD, A., BERTAUD, M.-A., WRIGHT Jr., J. O. Efficiency in land use and infrastructure design: an application of the Bertaud model. Washington, D.C.: The World Bank, Policy Planning and Research Staff Discussion Paper, *Report INU*, n. 17, 1988.

BESLEY, T. How do market failures justify interventions in rural credit markets? *The World Bank Research Observer*, Washington, D.C., n. 9, p. 27-48, 1994.

BESLEY, T., COATE, S. *Group lending repayment incentives and social collateral*. Princeton, NJ: Princeton University, Woodrow Wilson School of Development Studies, 1991.

BIETY, M. M. *Operational guidelines for the development of and early stages of credit union operations*. Madison, WI: WOCCU, 1998.

BINSWANGER, H., DEININGER, K., FEDER, G. *Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations*. Washington, D.C.: The World Bank, 1993 (Policy Research Working Paper, WPS 1.164).

BITTENCOURT, G. A. *Cooperativas de crédito*. São Paulo: Contag/CUT, 1999 (Série Experiências, 9).

————. *Cooperativismo de crédito solidário: constituição e funcionamento*. São Paulo: CUT, 2000.

BITTENCOURT, G. A., ABRAMOVAY, R. *Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o sistema Cresol*. 2001, mimeo.

BNDES. *Conferência Internacional sobre Microfinanças*. 2000*a*.

————. *Ensaios e experiências*. Seminário BNDES Microfinanças, 2000*b*.

————. *Plano Estratégico — 2000-2005*. 2000*c*.

————. Criação e fechamento das firmas brasileiras: uma análise por porte. *Informe-se*, # 33, 2001*a*.

————. *Nova sistemática de parceria com os agentes financeiros do BNDES*. 2001*b*.

————. *Micro, pequenas e médias empresas*. Set. 2001/ago. 2002 (Boletim MPME).

BOND, P., TOWNSEND. R. Formal and informal financing in a Chicago ethnic neighborhood. *Economic Perspectives*, v. 20, n. 4, p. 3-27, 1996.

BOOZ ALLEN AND HAMILTON. *Instituições financeiras públicas federais: alternativas para a reorientação estratégica*. 2000*a*, mimeo.

————. *Modelagem das instituições financeiras públicas federais*. 2000*b*.

BORGES, L., BERGAMINI, S. O risco legal na análise de crédito. *Revista do BNDES*, v. 8, n. 16, 2001.

BOUCHER, S., BARHAM, B., BRANCH, B. *Credit unions in Guatemala 1987-1992*. Financial Market Niche: Member Behavior Profile, Madison, WI: WOCCU, 1992 (Report, 2).

BOWMAN, D., MINEHART, D., RABIN, M. *Loss aversion in a consumption-savings model*. 1997, mimeo.

BRADFORD, C. *Risk or race: racial disparities and the subprime refinance market*. Washington, D.C.: Center for Community Change, May 2002.

BRANCH, B. *A conceptual framework for legislative and regulatory systems for credit union supervision*. Madison, WI: WOCCU, Oct. 1999.

———————. *Credit union rural finance — Sicredi Brazil*. Madison, WI: WOCCU, Mar. 2003 (powerpoint presentation).

BRANCH, B., ALMEYDA, G. *Microfinance in Ecuador: progreso and Oscus credit unions*. Washington, D.C.: The World Bank, Sustainable Banking with the Poor Program, 1997.

BRANCH, B., EVANS, A. C. *A technical guide to Pearls — a performance monitoring system*. Madison, WI: WOCCU, 2002.

BRANCH, B., GONS, N., CIFUENTES, M. *The road to Jinotega*. Madison. WI: WOCCU, 2001.

BRANCH, B., GRACE, D. *Model law for credit unions*. Madison, WI: WOCCU, 2000.

BRANCH, B., KLAEHN, J. *Striking the balance in microfinance — a practical guide to mobilizing savings*. Madison, WI: WOCCU, 2002.

BRANCH, B., KLAEHN, J., EVANS, A. C. *A technical guide to savings mobilization — lessons from the credit union experience*. Madison, WI: WOCCU, 2002.

BRASIL. Housing reforms. *Preliminary Report of the Working Group Established by Interministerial Rule Number* (translated in October 1999). June 6, 1999.

———————. *Novo retrato da agricultura familiar — o Brasil redescoberto*. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incra, 2000*a*.

———————. *Orçamento de renúncias fiscais e subsídios da União*. Secretaria de Política Econômica, Dec. 2000*b*.

———————. *Pecuária e abastecimento*. Ministério da Agricultura, Plano Agrícola e Pecuário 2001-2002, 2001.

———————. *Credit flows to the private sector*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, Jan. 2003*a*, mimeo.

———————. *Brazil and the international financial architecture*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, Jan. 2003*b*, mimeo.

BRICENO, M. *GSM clonning*. 1998. Acessível em:<http://www.isaac.cs.berkley.edu/isaac/gsm-faq.html>.

BRITISH BANKERS ASSOCIATION. *Access to finance and business support by ethnic minority firms in the UK*. Sep. 2002.

BROWN, H., MURPHY, E. *The financing of social enterprises: a special report by the Bank of England*. London: Bank of England, 2003.

BRUSKY, B., FORTUNA J. P. *Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo de duas cidades*. Rio de Janeiro: BNDES/PDI, 2002.

BURGESS, R., PANDE, R. *Do rural banks matter? Evidence from the Indian social banking experiment*. London: Centre for Economic Policy Research, 2002 (CEPR Discussion Paper, 4.211).

CAMPION, A., HALPERN, S. S. *Automating microfinance — experience in Latin America, Asia, and Africa*. The Microfinance Network, 2001 (Occasional Paper, 5).

CANADIAN GOVERNMENT. *CSBFA Annual Report*, 2001-2002. 2003. Acessível em:<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/incsbfp-pfpec.nsf/vwapj/la01260e-A-tii.html>.

CANUTO, O., MATTOS, C. *Credit for small and medium companies in Brazil: problems and agenda*. Jan. 2003.

CAPRIO, G., HONOHAN, P. *Finance for growth*. Washington, D.C.: The World Bank, Apr. 2001 (Report, 22.239).

CAPRIO, G., KLINGEBIEL, D. *Bank insolvencies: cross country experience*. Washington, D.C.: The World Bank, July 1996 (Policy Research Working Paper, WPS1.620).

CARD INDUSTRY DIRECTORY. 2nd ed. New York: Thomson Media, 2002.

CARDOSO, R., FRANCO, A. de, OLIVEIRA, M. D. de. *Um novo referencial para a ação social do estado e da sociedade: sete lições da experiência da comunidade solidária*. PNUD, 1997.

CARDOSO, R. F., KOYAMA, S. M.A cunha fiscal sobre a intermediação financeira. *Juros e spread bancário no Brasil*. Brasília: Bacen, 1999, mimeo.

CARROLL, C. How does future income affect current consumption? *Quarterly Journal of Economics*, v. 109, p. 111-147, 1994.

————. Buffer-stock saving and the life cycle/permanent income hypothesis. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, p. 1-55, 1997.

CARVALHO, C. E., STUDART, R., ALVES Jr., A. J. *Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente*. Cepal/IPEA, 2002 (Texto para Discussão, forthcoming).

CARVALHO, F. J. C. de *The recent expansion of foreign banks in Brazil: first results*. Oxford, UK: Oxford Centre for Brazilian Studies, 2001 (Working Paper, Cbs-181-01).

CASKEY, J. P. The IMF and concerted lending in Latin American debt restructurings: a formal analysis. *Journal of International Money and Finance*, v. 8, p. 105-120, Mar. 1989.

————. *Bank representation in low-income and minority urban communities*. Kansas City, MO: Research Division Federal Reserve Bank of Kansas City, 1992 (Research Working Paper).

————. *Who has a bank account and who doesn't: 1977 and 1989*. Kansas City, MO: Research Division Federal Reserve Bank of Kansas City, 1993 (Research Working Paper).

————. *Fringe banking, check-cashing outlets, pawnshops, and the poor*. Russel Sage Foundation, 1995.

————. *Beyond cash and carry: financial savings, financial services, and low-income households in two communities, report for the consumer federation of America*. 1997*a*.

————. *Lower income American, higher cost financial services*. Madison, WI: Filene Research Institute, 1997*b*.

————. *Reaching out to the unbanked*. 2001. Acessível em:<http://www. chicagofed.org/cedric/2001/session1paper3.pdf>.

CATE, F. H., STATEN, M. E. *The impact of national credit reporting under the fair credit reporting act: the risk of new restrictions and state regulation*. 2003.

CCA. *Promise the future — a collection of essays on cooperatives and poverty*. Ottawa, June 2001.

CEAPE. *Relatório Anual*. 1998.

————. *Desempenho do sistema Ceape no período de janeiro a junho de 2001*. 2001.

CEF. Projeto estruturar proposta de nova política habitacional. *Sumário dos temas principais e dinâmica das atividades*. Brasília.

———————. *Annual Report*. Brasília, 2000.

———————. Trazendo o futuro a valor presente. *Re-capitalization Plan*. Brasília, jun. 2001*a*.

———————. *Diretoria de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, set. 2001*b*.

CENTER FOR COMMUNITY CHANGE. *Risk or race? Disparities subprime lending*. 2000.

CGAP. *Maximizing the outreach of microenterprise finance: the emerging lessons of successful programs*. Washington, D.C.: The World Bank, 1995 (Focus Note, 2).

———————. *Effective governance for micro-finance institutions*. Washington, D.C: The World Bank, 1997*a* (Focus Note, 7).

———————. *Introducing savings in microcredit institutions: when and how*? Washington, D.C.: The World Bank, 1997*b* (Focus Note, 8).

———————. *State-owned development banks in micro-finance*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997*c* (Focus Note, 10).

———————. *Commercial banks in microfinance: new actors in the microfinance world*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997*d* (Focus Note, 12).

———————. *Savings mobilization strategies: lessons from four experiences*. Washington, D.C.: The World Bank, 1998 (Focus Note, 13).

———————. *Commercialization and mission drift, the transformation of microfinance in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001*a* (Occasional Paper, 5).

———————. *Linking microfinance and safety net programs to include the poorest: the case of IGVGD in Bangladesh*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001*b* (Focus Note, 21).

———————. *Consensus microfinance policy guidance: regulation and supervision*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

CHAVES, R. A., GONZALEZ-VEGA, C. *Principles of regulation and prudential supervision: should they be different for microenterprise finance organizations*? Columbus: Ohio State University, Rural Finance Program, 1992 (Occasional Paper, 1.979).

CHAVES, R. A., SCHOR, S. *Ukraine financial markets in rural areas*. Washington, D.C.: The World Bank, Department for Environmentally and Socially Sustainable Rural Development of the Europe and Central Asia Region, 2001 (Policy Note).

CHEN, M. A., SNODGRASS, D. *An assessment of the impact of Sewa Bank in India: baseline findings*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Office of Microenterprise Development, Assessment the Impact of Microenterprise Services (Aims), 1999.

CHIQUIER, L. *Access to financial services in Brazil — housing finance section*. Washington, D.C.: The World Bank, Dec. 2001(draft version).

CHRISTEN, R. P. *Trip Report: visit to Banco do Nordeste do Brazil*. Apr. 1999 (unpublished manuscript).

CHRISTEN, R. P., DRAKE, D. *Commercialization of microfinance: working draft*. Washington, D.C.: USAID Microenterprise Best Practices Project, 2001.

CHRISTEN, R. P., ROSENBERG, R. *The rush to regulate: legal frameworks for microfinance*. Washington., D.C.: CGAP, 2000 (Occasional Paper, 4).

CHRISTEN, R. P. *et alii. Maximizing the outreach of microenterprise finance: the emerging lessons of successful programs*. Arlington, VA: International Management and Communications Corporation, 1995.

CLAESSENS, S., GLAESSNER, T. *Are financial sector weaknesses undermining the East Asian miracle*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

————. *The internationalization of financial services in Asia*. Washington, D.C., The World Bank, 1998 (Policy Research Working Paper, 1.911).

CLAESSENS, S., GLAESSNER, T., KLINGEBIEL D. *Electronic finance: reshaping the financial landscape around the world*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000 (Financial Sector Discussion Paper, 4).

————. *E-finance in emerging markets: is leapfrogging possible*? Washington, D.C.: The World Bank, June 2001 (Financial Sector Discussion Paper, 7).

CLARKE, G., CULL, R., PERIA, M. S. M. *Does foreign bank penetration reduce access to credit in developing countries? Evidence form asking borrowers*. Washington, D.C.: World Bank, 2001 (Policy Research Working Paper, 2).

COBBAUT, R. Théorie financière. *Economica*, Paris: Collection Gestion, p. 37-40, 1997 (Série Politique Générale, Finance et Marketing).

COCCO, J., GOMES, F., MAENHOUT, P. *Consumption and portfolio choice over the life cycle*. Cambridge, Mass.: Harvard University, Departments of Economics, 1998, mimeo.

COCHRANE, J. *Where is the market going? Uncertain facts and novel theories*. Cambridge, Mass.: 1997 (NBER Working Paper, 6.207).

COELHO, I., EBRIL, L., SUMMERS, V. *Bank debit taxes in Latin America: an analysis of recent trend*. Washington, D.C.: The International Monetary Fund, 2001 (Working Paper, 1-67).

COMMUNITY-DRIVEN MORTGAGE LENDING. *A proposal to the ministry of lands and the ministry of agriculture of Malawi*. Mar. 2002 (powerpoint presentation).

COMPUTER SECURITY INSTITUTE, FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. San Francisco, Computer Intrusion Squad. *Computer crime and security survey*, 2001-2002.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Organização da sociedade civil de interesse público, a Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. 2000.

————. *A expansão do microcrédito no Brasil, continuação da quinta rodada de interlocução política do conselho da comunidade solidária*. 2001.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA, IPEA. *Interlocução política*. 1997.

CREDIAMIGO. *Gestão do risco e controle de qualidade da carteira*. 1999*a*.

————. *Manual básico CrediAmigo*. 1999*b*.

————. *Plano de negócios*. Fortaleza, 1999*c* .

CRUICKSHANK, D. *Competition in UK banking. A report to the chancellor of the Exchequer*. HM Treasury UK, Mar. 2000 (Press Release, 128/00). Acessível em:<www.hm-treasury.gov.uk/Documents/Financial-Services/Banking/BankReview/fin-bank-reviewfinal.cfm>.

CUNA. Serving members of modest means. *Survey Report*, 2003.

DANTAS, V. de A. *A tecnologia do microcrédito*. Fenape, 1998.

————————. *Experiência de um participante do DelNet, sistema Ceape (Brasil)*. OIT: Especial Microcrédito, 2000 (DelNet, 4).

DEATON, A. Saving and liquidity constraints. *Econometrica*, v. 59, p. 1.221-1.248, 1991.

DE FERRANTI, D., PERRY, G. *Securing our future in a global economy*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000 (Report, 20.655).

DEININGER, K., SQUIRE, L. Measuring income inequality: a new database. *The World Bank Economic Review*, Washington, D.C., v. 10, p. 565-591, 1996.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A., HUIZINGA, H. Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence. *World Bank Economic Review*, v. 13, n. 2, 1999.

DGRV. *Auditing of German co-operative banks*. Bonn, 2002.

DOLLAR, D., KRAAY, A. *Growth is good for the poor*. World Bank, 2001 (Policy Research Working Paper Series, 2.587).

DONOVAN, N., PALMER, G. *Meaningful choices: the policy options for financial exclusion*. New Policy Institute, July 1999. Acessível em:<http://www.npi.org.uk/reports>.

DOUGLAS, F. Satellites solve Salvadoran farm disputes. *The Washington Post*, p. A26, July 14, 1996.

DOWALL, D. E. The Karachi development authority: failing to get the prices right. Washington, D.C.: The World Bank, *Land Economics*, Nov. 1991.

————————. A second look at the Bangkok land and housing market. Washington, D.C: The World Bank, *Urban Studies*, v. 29, n. 1, 1992.

————————. *The land market assessment: a new tool for urban management*. Washington, D.C.: The World Bank, 1995 (Urban Management Program, 4).

————————. *A retrospective look at the land market assessment*. Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development, 1997 (Working Paper, 697).

DOWALL, D. E., TREFFEISEN, A. P. Spatial transformation in cities of the developing world: multinucleation and land-capital substitution in Bogota, Colombia. *Regional Science and Urban Economics*, v. 21, 1991.

DOYLE, J., LOPEZ, J., SAIDENBERG, M. How effective in lifeline banking in assisting the unbanked? *Current Issues in Economics and Finance*, v. 4, n. 6, p. 1-6, 1998.

DÜEBEL, A. *Housing finance reforms policy note*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000 (internal bank document).

DUNHAM, C. R. *The role of banks and nonbanks in serving low-and moderate-income communities*. Washington, D.C.: OCC, 2001.

EBENTREICH, A. *Regulation and supervision of microfinance — why, what, who and how?: lessons from international experiences*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

EISENHAUER, J. M. *Malawi union of savings and credit cooperatives: member impact survey*. Madison, WI: WOCCU, 1995.

ESPÍRITO SANTO, B. R. do. *Os caminhos da agricultura brasileira*. São Paulo: BM&F e Editora Evoluir, 2001.

ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH COUNCIL. How people on low incomes manage their finances. Westminster, ESRC *Seminar*, Dec. 2002.

ESTADOS UNIDOS. *Curbing predatory home mortgage lending: a joint report*. Washington, D.C.: Department of the Treasury, Department of Housing and Urban Development, June 2000.

————. *Capital access programs: a summary of nationwide performance*. Washington, D.C.: Department of the Treasury, Jan. 2001*a*.

————. *Payday Lending Fact Sheet*, n. 9, Califórnia, Departamento de Corporações, Sep. 2001*b*. Acessível em:<http://www.corp.ca.gov/pub/payday.htm>.

ETENE. *Trabalho Avaliação do CrediAmigo*, 1999.

FACTORS CHAIN INTERNATIONAL. *Relatório Anual de 2001*. Amsterdã.

FALKENA, H. *et alii. SME's access to finance in South Africa — a supply side regulatory review*. Reserve Bank of South Africa, 2001. Acessível em:<http://www.finance.gov.za/documents/sme/>.

FARRINGTON, T. Efficiency in microfinance institutions. *The MicroBanking Bulletin*, n. 4, Feb. 2000.

FASE. *Proposta Magazine*, n. 75.

FEDERAL RESERVE BOARD. *The performance and profitability of CRA-related lending*. Washington, D.C., July 2000 (Summary Executive).

FELSBERG, T. *Country Report-Brazil, bankruptcy and insolvency*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001 (draft).

FELSBERG E ASSOCIADOS. *Background paper for World Bank Study on Access to Financial Services*. São Paulo, 2003 (draft).

FERGUSON, C., McKILLOP, D. *The strategic development of credit unions*. New York: John Wiley & Sons, 1997.

FLEISIG, H. W., De la PEÑA, N. *Creating a legal and regulatory framework to promote access to rural credit*. Washington, D.C.: Center for the Economic Analysis of Law, 1996.

————. *Romania: how problems in the framework for secured transactions limit access to credit*. Washington, D.C.: Center for the Economic Analysis of Law, 1999.

FOUNTAIN, W. V. *The credit union director — roles duties and responsibilities*. Jacksonville, Florida: FAI Publishing, 1994.

FRIEDMAN, M. *Essay in positive economics*. Chicago: Chicago University Press, 1953.

————. The permanent income hypothesis: comment. *American Economic Review*, v. 48, p. 990-991, 1957*a*.

————. *A theory of consumption function*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957*b*.

————. Comments. In: FRIEND, I., JONES, R. (eds.). *Proceedings of the Conference on Consumption and Saving*, Philadelphia: University of Pennsylvania: Wharton School of Finance and Commerce, v. II, p. 191-205, 1960.

————. Windfall, the "horizon" and related concepts in the permanent income hypothesis. In: CHRIST, C. F. (ed.). *Measurement in economics*. Stanford, CA: Stanford University Press, p. 3-28, 1963.

GALINDO, A. *Creditor rights and the credit market: where do we stand*? Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper, 448).

GALINDO, A., MICCO, A. *Creditor protection and financial cycles*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper, 443).

GALLAGHER T. *et alii. A indústria brasileira de microcrédito*. Rio de Janeiro: Development Alternatives Inc., 2001.

GALLARDO, J. *A framework for regulating microfinance institutions: the experience in Ghana and Philippines*. Washington, D.C.: The World Bank, Financial Sector Development Department, 2001.

GIBBONS, D. S., MEEHAN, J. W. *The Microcredit Summit's challenge: working towards institutional financial self-suficiency while maintaining a commitment to serving the poorest families*. Washington, D.C.: Microcredit Summit, 2000.

GIUSEPPI, J. European bank's environmental and social policies and business practices survey. *The Giuseppi Report*, London: Jon Carpenter, 2001.

GLAESSNER, T., KELLERMANN, T., McNEVIN, V. *E-security: risk mitigation in financial transactions*. Washington, D.C.: The World Bank, May 2002, mimeo.

GLAESSNER, T., SIRTAINE, S., KLINGEBIEL, D. *The privately-owned banks serving low-income segments in Brazil: constraints and possibilities*. Washington, D.C.: The World Bank, Access Study, 2002.

GOLDMARK, L., POCKROSS, S., VECHINA, D. *A situação das microfinanças no Brasil*. Trabalho preparado para o Seminário Internacional BNDESMicrofinanças. BNDES: Área de Desenvolvimento Social, Departamento do Trabalho, e DAI, 2 e 3 de maio de 2000 (versão preliminar).

GOLDMARK, L., VECHINA, D. A situação do Brasil. BNDES/OIT, Especial Microcrédito, Itália: OIT, *Del Net*, n. 4, 2000.

GOMEZ, A., FITZGERALD, T., VOGEL, R. *Regulation and supervision of microfinance activities: the Philippine case study*. Washington, D.C.: IMCC, 2000.

GOMEZ, A., TABARES, G., VOGEL, R. *Microfinance, bank regulation and supervision: the Bolivian case study*. Washington, D.C.: IMCC, 2000.

GONÇALVES, J. P. *Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda*. Brasília: Cepal, mar. 1997.

GONÇALVES, R. P., KUMAR, A. *Access to financial services in Brazil: background note on the BNDES bank and microcredit*. Washington, D.C.: The World Bank, Dec. 2001.

GOODWIN, R. *Key issues for profitable commercial bank engagement in microfinance*. Asia Regional Conference on Sustainable Banking with the Poor, 1997 (Draft for Discussion).

GOODWIN-GROEN, R. *Do Asian MFIs access funds from commercial banks*? New York, 2000 (independent consultancy).

GRIFFITH, G. Banks and community obligations. *Briefing Paper*, n. 1, 2000.

GROPP, R., SCHOLZ, J., WHITE, M. Personal bankruptcy and credit supply and demand. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 1, 1997.

GROSH, M., GLEWWE, P. *Designing household survey questionnaires for developing countries: lessons from 15 years of the living standards measurement study*, v. 1, 2, and 3. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

GUDGER, M. Sustainability of credit guarantee systems. *The Financier*, v. 4, n. 1-2, 1997.

GUERRERO, J. A. *As microfinanças e o crédito rural — América Latina*. Peru: Centro de Estudios Peruanos(Cepes), 2000.

HAAG, S. W. Community reinvestment: a review of urban outcomes and challenges. *International Regional Science Review*, v. 25, n. 3, 2000.

HALL, R. Stochastic implications of the life-cycle permanent income hypothesis: theory and evidence. *Journal of Political Economy*, v. 86, p. 971-987, 1978.

HALLBERG, K. *A market-oriented strategy for small and medium-scale enterprises*. Washington, D.C.: IFC, 2001 (Discussion Paper, 40).

HANNIG, A., KATINBO-MUGWANYA, E. (eds.). *How to regulate and supervise microfinance? — key issues in an international perspective*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

HAWKINS, J., MIHALJEK, D. *The banking industry in the emerging market economies: competition, consolidation and systemic stability — an overview*. Basel, Switzerland: BIS, 2001 (BIS Paper, 4).

HAZELL, P. Managing default risks in rural finance: the experience with credit insurance programs. *Paper presented at the Workshop on Finance Against Poverty*, Reading University, Mar. 27-28, 1995.

HELMUTH, P. *Mejores practicas en la supervisión y regulación de las cooperativas de ahorro y crédito*. DGRV, 2001.

H.M. TREASURY. *Supply of banking services by clearing banks to SMEs: the commission's provisional conclusions on complex monopoly*. Mar. 6, 2001.

————————. Enterprise Britain: a modern approach to meeting the enterprise challenge. UK, *Pre-Budget*, 2002*a*.

————————. *Small business service: Pre-Budget Report 2002 — key issues for small business*. UK, 2002*b*. Acessível em: <http://www.businesslink.org/cgi-bin/bv1/detail.jsp?PCOID=-9038&POID=1073783364&furlparam=pbr>.

HOEK-SMIT, M. *Towards a national housing policy for Brazil*. Washington, D.C., May 2002.

HOLDEN, P., PROKOPENKO, V. *Financial development and poverty alleviation: issues and policy implications for developing and transition countries*. Washington, D.C.: IMF, 2001 (Working Paper, 01/160).

HOLTMANN, M., RÜHLE, I., WINKLER, A. *SME financing: lessons from microfinance. SME Issues — New Ideas from the World of Small and Medium Enterprises*, v. 1, n. 1, 2000.

HONOHAN, P., KLINGEBIEL, D. *Controlling the fiscal costs of banking crises*. Washington, D.C.: The World Bank, Sep. 2000 (Policy Research Working Paper, 2.441).

HUBBARD, G., SKINNER, J., ZELDES, S. P. Precautionary saving and social insurance. *Journal of Political Economy*, v. 103, p. 360-399, 1995.

IBGE. *Censo Demográfico*, 2000.

INDUSTRY CANADA. *Supporting small business innovation: a review of the business development Bank of Canada*. Ottawa, 2001.

———————. Canada small business financing program. *Canada Bank's Data*, Appendix A, Ottawa, 2003.

INGRAM, G. K. Land in perspective: its role in the structure of cities. In: CULLEN, M., WOOLERY, S. (eds.). *World congress on land policy, 1980*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982.

IPEA. *Dirur study*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001.

IPM. *Pre feasibility study: Brazilian micro finance institution*. Prepared for Opportunity International, 2000.

JACOB, E. *Periodic Report*, North Side Community Federal Credit Union, Mar. 31, 2003.

JACOB, K., BUSH, M., IMMERGLUCK, D. *Rhetoric and reality: an analysis of mainstream credit unions'serving low-income people*. Chicago: Woodstock Institute, 2002.

JANSSON, T. *Issues in regulating and supervising microfinance — Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2000.

———————. *The building blocks of microfinance regulation*. Washington, D.C.: Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, 2001.

JANSSON, T., WENNER, M. *Financial regulation and its significance for microfinance in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1997.

KESSEL, M. *O crédito rural no Brasil*. Brasília: Bacen, Depec, 2001 (Nota Técnica).

KING, R. G., LEVINE, R. *Finance and growth: Schumpeter might be right*. Washington, D.C.: The World Bank, 1993 (Policy Research Working Paper, 1.083).

KIRKPATRICK, C., MAIMBO, S. M. The implications of the evolving microfinance agenda for regulatory and supervisory policy. *Development Policy Review*, v. 20, n. 3, p. 293-304, 2002.

KLAPPER, L. *Access to electronic services*. Washington, D.C.: The World Bank, May 23, 2001.

KOCHAR, A. An empirical investigation of rationing constraints in rural credit markets in India. *Journal of Development Economics*, v. 53, p. 339 -371, 1997.

KOYAMA, S. M., NAKANE, M. I. *Os efeitos da CPMF sobre a intermediação financeira*. Bacen, jul. 2001 (Trabalhos para Discussão, 23).

KREBSBACH, K. *Following the money*. U.S. Banker, Sep. 2, 2002.

LA PORTA, R. *et alii*. Law and finance. *Journal of Political Economy*, v. 106, n. 6, 1998.

LACOURSIERE, R., PARTIDA, J., RIBEIRO, P. Brazilian banks, coming to term with the risk of growth. *Global Equity Research Latin America*. New York: Lehman Brothers, Jan. 18, 2001.

LAIBSON, D. Golden eggs and hyperbolic discounting. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, p. 443-477, 1997.

LATIN AMERICA NEWSLETTERS. Banking in Latin America. London, 2001, mimeo.

LEAL, R. P. C. *Access to credit in Brazil, an exploratory study*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001*a*.

———————. *A descriptive analysis of the capital structure of a broad sample of Brazilian firms*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001*b*.

———————. *Characteristics and instruments of the Brazilian credit market*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001*c*.

————————. *A review of the empirical evidence and of the factors that influence Brazilian business financing*. 2001*d*, mimeo.

LEITE, L. L. *Factoring no Brasil*. Editora Atlas, 2001.

LEVINE, R., LOAYZA, N., BECK, T. *Financial intermediation and growth: causality and causes*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999 (Policy Research Working Paper, 2.059).

LINARES, C. *Revised planning and design standards for BTN financed housing*. Jakarta: Lembaga Management and Flagler Management Group, 1989.

LITAN, R. *et alii. The community reinvestment act after financial modernization: a Baseline Report*. Washington, D.C.: US Department of Treasury, Apr. 2000.

LORA, E. *Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it*? Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2001(Working Paper, 466).

LORA, E., CORTÉS, P., HERRERA, A. M. *Los obstáculos al desarrollo empresarial y el tamaño de las firmas en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2001.

LUNDBERG, M., SQUIRE, L. *Growth and inequality: extracting the lessons for policymakers*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001, mimeo.

MACPHERSON, I. *Hands around the globe — a history of the international credit union movement and the role and development of WOCCU, Inc*. Victoria, British Columbia: WOCCU and Horsdal & Schubart Publishers Ltd, 1999.

MAHAJAN, V., RAMOLA, B. G. Financial services for the rural poor and women in India: access and sustainability. *Journal of International Development*, v. 8, n. 2, p. 211-224, 1996.

MANKIW, G. N. Hall's consumption hypothesis and durable goods. *Journal of Monetary Economics*, v. 10, p. 417-425, 1982.

MARKER, P., McNAMARA, K., WALLACE, L. *The significance of information and communications technologies for reducing poverty*. London: Department for International Development, 2002.

MARTINS, P. H., WINOGRAD, A., SALLES, R. C. *Regulamentação das microfinanças*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MAURER, K. *Bank Rakyat Indonesia (BRI): Indonesia (case study)*. Washington, D.C.: CGAP, 1999.

MAYER, T. *Permanent income, wealth, and consumption: a critique of the permanent income theory. The life-cycle hypothesis and related theories*. Berkeley, CA: University of California Press, 1972.

MCKINSEY AND COMPANY. Brazil's head start in on-line banking. *The McKinsey Quarterly*, v. 2, 2001.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *MGI Report: productivity — the key to an accelerated development path for Brazil*. New York, 1998.

MCLEAN, D., GAMSER, M. *Hi-tech at the frontier: reducing the transaction cost of lending in Swaziland with the SmartCard*. Presentation delivered at the Sustainable Banking with the Poor Seminar Series, Washington, D.C.: The World Bank, Oct. 11, 1995.

MEAGHER, P., MUYINGA, D., WILKINSON, B. *Zambian laws affecting microfinance: review and recommendations for reform*. College Park: University of Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector (Iris), 1999.

MEAGHER, P., WILKINSON, B. *Filling the gap in South Africa's small and micro credit market: an analysis of major policy, legal and regulatory issues*. College Park: University of Maryland, Iris Center, Sep. 2001.

MENDONÇA, R. (coord.). Access to financial services in Brazil — an empirical evaluation based on the Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV 1996/97). Rio de Janeiro. In: SANTOS, D. *Nota Técnica*, Banco Mundial, jun. 2002, mimeo.

MENON, R. Kisan Cards turn FMCG golden goose. *The Hindu Business Line*, Mar. 9, 2002.

————. Farmers don't fancy credit card facility. *The Hindu Business Line*, June 25, 2002. Acessível em:<www.blonnet.com/bline/2002/06/25/stories/2002062501571000.htm>.

MESBAH, D. *The role of credit unions in Nicaraguan financial markets: improving the financial access of small savers and borrowers*. Madison, WI: WOCCU, 1998*a*.

————. *The role of credit unions in Salvadoran financial markets: expanding and improving the delivery of financial services to the rural poor*. Madison, WI: WOCCU, 1998*b*.

MESBAH, D., DEY-MARCOS, C., WOCCU. *The role of credit unions in Ecuadoran financial markets a case study of 11 credit unions*. Madison, WI: 1997 (Research Monograph Series).

MEYER, R. L. *Iniciativas asiáticas para desenvolver mercados financeiros rurais: algumas idéias para o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, Seminário Internacional de Microfinanças, 2000.

MEZZERA, J. *A expansão do microcrédito no Brasil, dados brasileiros e reflexões de 20 anos de experiência*. OIT, 2000*a*.

————. *A situação das microfinanças na América Latina*. OIT: Especial Microcrédito, 2000*b* (DelNet, 4).

————. *Microcredit in Brazil: the gap between supply and demand*. Washington, D.C., Nov. 2002 (MicroBanking Bulletin, 8).

MFRC. *The Second Annual Report of the Microfinance*. Parktown, Johannesburg, 2001 (covering July 2000/Aug. 2001).

MICROBANKING BULLETIN. MicroBanking Standards Project. Washington, D.C.: Calmeadow, Issue n. 3, July 1999.

————. Issue n. 7, Nov. 2001.

————. Focus on standardization, Issue n. 8, Washington, D.C., 2002.

MILLER, M. J. *Credit reporting systems around the globe: the state of the art in public and private credit registries*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

MILLER, M. J., MYLENKO, N. *Credit reporting around the world*. Washington, D.C.: The World Bank , Nov. 2002 (Executive Summary).

MIRANDA, J. C. *Liberalização financeira, estratégias bancárias e desempenho do mercado financeiro no Brasil nos anos 1990*. 2001, mimeo.

MOLLIN, J. *Brazilian banks, initiation of coverage, equity research, emerging markets*. New York: Bear Stearns, Mar. 2001.

MOODY'S. *South Africa banking sector outlook*. 2001.

MORDUCH, J. The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 4, p. 1.569-1.614, 1999.

————————. The microfinance schism. *World Development*, v. 28, n. 4, p. 617-629, 2000.

MORRIS, K. J. *The effects of using credit unions as onlending agents for external lines of credit: the experience of the international credit union movement*. Poverty-oriented banking. Geneva: ILO, 1995 (Working Paper, 14).

NABARD. *Kisan Credit Card Scheme*. 2003. Acessível em:<www.nabard.org/roles/kcc.htm>.

NATIONAL COMMUNITY REINVESTMENT COALITION. *America's best and worst lenders: a consumer's guide to lending in metropolitan areas*. Washington, D.C., 2003.

NCIF. *Innovative products and services for low-income and unbanked customers*. 2002.

NELSON, E. R. *Financial intermediation for the poor — survey of the state of the art*. Washington, D.C.: The World Bank, July 1999 (African Economic Policy Discussion Paper, 10).

NETCASH. *Apresentação da companhia*. São Paulo, 2000.

NICHTER, S., GOLDMARK, L., FIORI, A. *Understanding microfinance in the Brazilian context*. Rio de Janeiro: BNDES/DAI, jul. 2002.

NÓBREGA, M. *et alii. O mercado de capitais: sua importância para o desenvolvimento e os entraves com que se defronta no Brasil*. Bovespa: Estudos para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais, 2001, mimeo.

OHLS, J., WEISBERG, R., WHITE, M. The effects of zoning on land value. *Journal of Urban Economics*, v. 1, p. 428-444, 1974.

OLIVEIRA, V. de *et alii. Produtos internos brutos dos municípios brasileiros: 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 e 1996*. IPEA, 2000.

ORBETA Jr. *et alii. An assessment of loan guarantee programs for small-scale borrowers in the Philippines*. Manilla: Credit Policy Improvement Program, Secretary of Finance, Set. 1998.

OSCIP. *A Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária, jul. 2001.

OUATTARA, K., BAYDAS, M., GRAHAM, D. *Credit unions in the financial markets in Niger*. Columbus: Ohio State University, Department of Agricultural Economics, 1995.

PADILLA, A., REQUEJO, A. *The costs and benefits of the strict protection of creditor rights: theory and evidence*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2000 (Working Paper, 384).

PARENTE, S. *Microcredit policy as a financial market mechanism to reduce poverty — the experience of the Banco do Nordeste do Brazil*. Cambridge, MA: MIT, 2000, mimeo.

PAULSON, J. A., McANDREWS, J. *Financial services for the urban poor, South Africa's E Plan*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

PAXTON, J. Depth of outreach and its relation to the sustainability of microfinance institutions. *Savings and Development*, v. 26, n. 1, p. 69-86, 2002.

PAXTON, J., CUEVAS, C. *Outreach and sustainability of member-based rural financial intermediaries in Latin America — a comparative analysis*. Washington, D.C.: The World Bank, Sustainable Banking with the Poor Program, 1998.

PETERSEN, M., RAJAN, R. The benefits of lending relationships: evidence from small business data. *Journal of Finance*, v. 49, p. 3-37, 1994.

PETRIE, R. *Report on Member and NonMember Survey Rwanda Credit Unions*. Madison, WI: WOCCU, 2002.

PINHEIRO, A. C. Judges' view on the judiciary and economics. *Paper presented at the seminar Reforma do Judiciário: Problemas, Desafios e Perspectivas*, São Paulo: Idesp, abr. 27, 2001.

PINHEIRO, A. C., CABRAL, C. Mercado de crédito no Brasil: o papel do Judiciário e de outras instituições. *Ensaios BNDES*, n. 9, 1999.

PINHEIRO, A. C., MOURA, A. *Segmentação e uso de informações nos mercados de crédito brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2001 (Texto para Discussão, 88).

PLANET FINANCE. Country study India. Paris, July 2000.

POYO, J. *Expansion of rural financial services: the development of a community-based rural credit union network in the Dominican Republic (1984-1993)*. Geneva: Poverty-Oriented Banking, Inter-American Development Bank & ILO, 1995 (Working Paper, 10).

PUGA, F. P. *Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 (Texto para Discussão, 68).

————. *Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000 (Texto para Discussão, 75).

RAJAN, R., ZINGALES, L. Financial dependence and growth. *American Economic Review*, v. 71, n. 3, p. 559-586, 1998.

RAM, M., SMALLBONE, D., DEAKINS, D. *Ethnic minority businesses in the UK: access to finance and business support*. London: BBA, 2002.

RAMOLA, B., MAJAHAN, V. *Financial services for the rural poor and women in India: policy issues on access and sustainability*. Washington, D.C.: The World Bank, Sustainable Banking with the Poor, 1996 (Occasional Paper, 6).

REED, L., BEFUS, D. *Transformation lending: helping microenterprises become small businesses*. Washington, D.C.: USAID, 1993 (Gemini Working Paper, 37).

RENAUD, B. Compounding financial repression with rigid urban regulations: lessons of the Korean Housing Market. *Review of Urban and Regional Development Studies*, v. 1, p. 3- 22, 1989.

REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL. *Promotion of equality and prevention of unfair discrimination act*. Pretória, 2002.

RICHARDSON, D. C. Unorthodox microfinance: the seven doctrines of success. *Microbanking Bulletin*, 2000.

RICHARDSON, D. C., LENNON, B. *Teaching old dogs new tricks — the commercialization of credit unions, microenterprise best practices*. Bethesda, MD: DAI, Oct. 2001.

RICHARDSON, D. C., LENNON, B., BRANCH, B. *Credit unions retooled — a road map for financial stabilization*. Madison, WI: WOCCU, Mar. 1993.

RICHTER, L., TAN, C. *Innovative products and services for low-income and unbanked customers*. Chicago: NCIF, 2000.

RIOCRED. *Indicadores de risco*. Diretoria de Risco, 2001.

ROBERTS, B. *State economic memorandum, micro, small and medium enterprises in Northeast* Brazil. Washington, D.C.: IFC, 2001.

ROBINSON, M. S. *The microfinance revolution: sustainable finance for the poor*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001.

ROEMER, M., GUGERTY, M. K. *Does economic growth reduce poverty*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, Mar. 1997.

ROMER, D. *Advanced macroeconomics*. New York: McGraw Hill, 1996.

ROSALES, R. *Marco jurídico para as instituições de microcrédito — América Latina*. International Consulting Corporation, 2000.

————————. *Tendencias recientes en la regulación del financiamiento a la microempresa*. Washington, D.C.:V Inter-American Forum on Microenterprise, 2002.

ROSENBERG, R. *Beyond self-sufficiency: licensed leverage and microfinance strategy*. 1994 (unpublished draft).

SA-DHAN. *Boletim*. Índia, out. 2002. Acessível em:<www.as-dahan.gov>.

SALOMON SMITH BARNEY. *Foreign financial institutions in Latin America*. New York, Nov. 2001, mimeo.

SÁNCHEZ, S. M. *Bringing microfinance services to the poor: the successful story of CrediAmigo in Brazil*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

SÁNCHEZ, S. M., SCHONBERGER, S. *CrediAmigo: financial evaluation*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

————————. *Central de microcrédito do Nordeste — a case study*. CrediAmigo, 2000.

SÁNCHEZ, S. M., SCHONBERGER, S., YARON, J. *The new approach to rural finance: its application in Brazil*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000, mimeo.

SÁNCHEZ, S. M., ZUNIC, W. *Brazil access study — background note on Banco do Nordeste (BNB) and Banco da Amazônia (Basa)*. Washington, D.C.: The World Bank, Feb. 2002, mimeo.

SBS. Entrepreneurs in deprived areas and disavantaged groups to Benedit from further phoenix fund supports. *SBS Related Press Release*, 2001. Acessível em:<http://www.sbs.gov.uk/default.php/page=/press/news50.php>.

SCHIFF, M., VALDÉS, A. *The plundering of agriculture in developing countries*. Washington, D.C.: The World Bank, 1992.

SCHMIDT, R. H., ZEITINGER, C.-P. *Critical issues in small and microbusiness finance*. IPC, 1994 (Working Paper, 1).

SCHONBERGER, S. N. Microfinance prospects in Brazil. Washington D.C.: The World Bank, Latin America and Caribbean Region Sustainable Development, *Working Paper*, v. 1, n. 12, Sep. 2001.

SCHONBERGER, S. N., CHRISTEN, R. P. *A multilateral donor triumphs over disbursements pressure*. Washington, D.C.: The World Bank, CGAP, 2001.

SCHOR, G. *Commercial financial institutions as micro-lending partners, some lessons of the micro global program in Paraguay*. IPC, 1997 (Working Paper, 15).

SCHREINER, M. *Credit scoring for microfinance: can it work*? St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development, 2001.

SCOTT, K. Credit. In: GROSH, M., GLEWWE, P. (eds.). *Designing household survey questionnaires for developing countries: lessons from tem years of LSMS experience*, v. 2. World Bank, 2000.

SEBRAE. *Sebrae orienta pequenas empresas em relação a crédito bancário — Brasil*. 1999.

SEDU. *Principais legislações da área de habitação*. Brasília, out. 2001 (Documento compilado para a Missão do Banco Mundial).

SERT. *Banco do Povo, acreditando em quem produz, bases para parceria estados e municípios*. São Paulo, 2001.

SHARMA, M., ZELLER, M. *Repayment performance in group-based credit programs in Bangladesh: an empirical analysis*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 1996 (Discussion Paper).

SHLEIFER, A., VISHNY, R. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, v. 52, p. 737-783, 1996.

SHOREBANK. *Money in the bank: the extra credit savings program*. Chicago: Center for Low and Human Services, 2001.

SINCLAIR, S. P. Financial exclusion: an introductory survey. Edinburgh: Heriot Watt University, Edinburgh College of Art, *CRSIS Bulletin*, Issue 1, Summer 2001.

SINDCRED. *Histórico Institucional*. Rio de Janeiro, 2001.

SIRTAINE, S. *On the services offered by post offices — a cross-country study*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001, mimeo.

SOARES, M. *Microcrédito*. Brasília: Bacen, Dinor, 2001.

SOTO, J., MAX, A., CHACON, A. T. *Recomendaciones para la adecuación de los marcos regulatorios y de supervisión financiera en Centroamérica al financiamiento no convencional*. Project PAR-Folade-DID-BCIE, 1999.

SQUIRE, L. *What we expect from a bank project — the rural finance context*. Seminar presentation at The World Bank, Washington, D.C., Dec. 8, 1995.

STALLINGS, B. & R., STUDART, R. *Financial regulation and supervision in emerging markets: the experience of Latin America since the Tequila crisis*. Santiago, Chile: Eclac, Economic Development Division, 2001, mimeo.

STASCHEN, S. *Regulation and supervision of microfinance institutions: state of knowledge*. Eschborn, Germany: GTZ, 1999.

STATEN, M. The value of comprehensive credit reports: lessons from the U.S. experience. Making small business lending profitable, *Proceedings from the Global Conference on Credit Scoring*, Washington, D.C.: IFC, 2001.

STEGMAN, M. Banking the un-banked: connecting residents of social housing to the financial mainstream. *Housing and social change: an international perspective*. London: Routledge, 2003.

STIGLITZ, J. E. The role of the state in financial markets. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., p. 351-366, May 3-4, 1994.

STIGLITZ, J. E., WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, v. 71, n. 3, p. 393-421, 1981.

STUDART, R. *Pension funds and the financing of productive investment: an analysis based on Brazil's recent experience*. 2000 (Série Financiamiento del Desarollo, 102, LC/L.1409-P).

STUDART, R., HERMANN, J. *Sistemas financeiros no Mercosul: perspectivas a partir das reformas dos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, 799).

SUKARNO, I. How to regulate and supervise microfinance: key issues in an international perspective — the case of Indonesia. *Proceedings of the High-Level Policy Workshop*, Kampala, 1999.

SULLIVAN, R. *How has the adoption of internet banking affected performance and risk in banks*. Kansas City, MO: Federal Reserve Bank of Kansas City, 2000.

SUTORO, A. D., HARYANTO, R. Kupedes development impact survey. Jakarta: *BRI Briefing Booklet*, 1990.

THE FINANCIER. Analyses of capital and money market transactions. Philadelphia, Feb./May 1997.

THEODORE, L., TRIGO, J. *The experience of microfinance institutions with regulation and supervision: perspectives from practitioners and a supervisor*. Microenterprise Best Practices, USAID, 2001 (working draft).

TOMLINSON, M. *Extending appropriate financial services to low income communities*. South Africa: AHI, 2002 (Internal Discussion Paper, draft 3).

TOWNSEND, R., YARON, J. The credit risk contingency system of an Asian development bank. *3Q/2001 Economic Perspectives*, Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, 2001.

TOWNSEND, R. *et alii. Risk, insurance and the family*. Rockville, MD: National Institute of Child Health and Human Development and National Science Foundation, 1997, mimeo.

TULLY, S. Bank of the Americas: BofA is betting its future on the Hispanic market. *Fortune*, Apr. 14, 2003. Acessível em:<http://www.fortune.com/fortune/fortune500/article/0,15114,438340,00.html>.

UDRY, C. Credit markets in Northern Nigeria: credit as insurance in a rural economy. *World Bank Economic Review*, v. 4, n. 3, p. 251-269, 1990.

————————. Risk and saving in Northern Nigeria. *The American Economic Review*, v. 85, n. 5, p. 1.287-1.300, 1995.

UDRY, C., ARYEETEY, E. The characteristics of informal financial markets in Africa. *Journal of African Economies*, v. 6, n. 1,1995.

UK GOVERNMENT. *Opportunity for all in a world of change*. Reino Unido: *White Paper*, Feb. 2001.

UNDP. *Status of microfinance in Brazil*. 2001.

UNIBANCO. *Obstacles to increasing access*. Seminário sobre Acesso a Serviços Financeiros, Banco Mundial, fev. 2003.

UPPAL, M. *When can ICTs benefit microfinance*? Washington, D.C: The World Bank, 2003, mimeo.

VALENZUELA, L. *Getting the recipe right: the experiences and challenges of commercial bank downscalers*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practice Project, USAID, 2001 (working draft).

VAN GREUNING, H., GALLARDO, J., RANDHAWA, B. *A framework for regulating microfinance institutions*. Washington, D.C.: The World Bank, Financial Sector Development Department, 1999 (Policy Research Working Paper, 2.061).

VITTAS, D. Institutional investors and securities markets: which comes first? *Paper presented at the ABCD LAC Conference*, San Salvador, El Salvador, June 28-30, 1998.

VOGEL, R. C. *Other people's money: regulatory issues facing microenterprise finance*. Washington, D.C.: IMCC, 1999.

————————. *Brazil's micro finance institutions: regulatory environment and institutional performance*. Washington, D.C.: IMCC, 2002.

VON AMSBERG, J. *Attacking Brazil's poverty*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001.

VON PISCHKE, J. D. *Finance at the frontier*. Washington, D.C.: The World Bank, Economic Development Institute, 1991.

WATTS, H. W. *An objective permanent income concept for the household*. New Haven,CT: Yale University, Cowles Foundation for Research in Economics, 1960 (Discussion Paper, 99).

WBES. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2000.

WEIL, P. The equity premium Puzzle and the risk-free rate Puzzle. *Journal of Monetary Economics*, v. 24, p. 401-421, 1989.

————————. Non-expected utility in macroeconomics. *Quarterly Journal of Economics*, v. 105, p. 29-42, 1990.

WENNER, M. D. Group credit: a means to improve information transfer and loan repayment performance. *Journal of Development Studies*, v. 32, p. 263-281, 1995.

WESTERCAMP, C. *Federation of the agricultural savings and credit unions, Benin (case study)*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Working Group on Savings Mobilization, 1999.

WESTLEY, G. D. *Can financial market policies reduce income inequality*? Washington, D.C.: IADB, Sustainable Development Department Technical Papers, 2001.

WESTLEY, G. D., BRANCH, B. *Safe money — building effective credit unions in Latin America*. Washington, D.C.: IADB e WOCCU, 2000.

WILCOX, D. Social security benefits, consumption expenditure, and the life cycle hypothesis. *Journal of Political Economy*, v. 97, p. 288-303, 1989.

WILLIAMS, M., NIEMAN, K. *The foundation of asset building, financial services for lower income consumers*. Woodstock Institute, 2003.

WILLIAMSON, S. D. Costly monitoring, financial intermediation, and equilibrium credit rationing. *Journal of Monetary Economics*, v. 18, p. 159-179, Sep. 1986.

WITZELING, R. *Credit union handbook*. Madison, WI: WOCCU, 1994.

WOCCU. *Credit unions — vehicles for providing sustainable microfinance*. Madison, WI, July 2001.

————————. *Ecuador*. Madison, WI: Spotlights on Development, 2002*a*.

————————. *Guatemala*. Madison, WI: Spotlights on Development, 2002*b*.

————————. *Nicaragua*. Madison, WI: Spotlights on Development, 2002*c*.

———————. *Examination process — investment and cash analysis*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Oct. 26, 2002*d*.

———————. *Examination process — final examination report*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Oct. 28, 2002*e*.

———————. *Examination definition, objectives, scope and process*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Oct. 29, 2002*f*.

———————. *Examination process — general ledger review*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Oct. 29, 2002*g*.

———————. *Examination process — management review*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Nov. 4, 2002*h*.

———————. *Strengthening credit unions*. Madison, WI: Technical Services, Dec. 2002*i*.

———————. *Board of directors duties and responsibilities*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 4, 2002*j*.

———————. *Operational management duties and responsibilities*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 4, 2002*l*.

———————. *Credit committee/loan officer duties and responsibilities*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 5, 2002*m*.

———————. *Supervisory committee duties and responsibilities*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 5, 2002*n*.

———————. *Code of conduct/conflict of interest*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 6, 2002*o*.

———————. *Credit union legislation*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 9, 2002*p*.

———————. *Model credit union Bylaws*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 9, 2002*q*.

———————. *Regulatory standards*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 10, 2002*r*.

———————. *Internal control requirements*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec.11, 2002*s*.

———————. *Administrative actions*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 12, 2002*t*.

———————. *Chartering new credit unions*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 27, 2002*u*.

———————. *Registration of existing credit unions with a regulatory authority*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 30, 2002*v*.

———————. *Supervision of problem credit unions*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Dec. 31, 2002*x*.

———————. *International remittance network*. Madison, WI: Spotlights on Development, 2003*a*.

————————. *Accounting norms and principles*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Jan. 7, 2003*b*.

————————. *Problem resolution by credit union management*. Madison, WI: Development Best Practices in Credit Union Supervision, Jan. 9, 2003*c*.

WOODSTOCK INSTITUTE. *Rhetoric and reality: na analysis of mainstream credit unions record of serving low-income people*. 2002.

————————. *Community development banks substantially outscore other banks threaten community development banks'success*. Chicago, 2003.

YARON, J. *Assessing development finance institutions, a public interest analysis*. Washington, D.C.: The World Bank, 1992*a* (Discussion Paper, 174).

————————. *Successful rural finance institutions*. Washington, D.C.: The World Bank, 1992*b* (Discussion Paper, 150).

————————. What makes rural finance institutions successful? Washington, D.C.: The World Bank, *The World Bank Research Observer*, v. 9, n. 1, p. 49-70, 1994.

————————. *Brazil: agricultural credit and rural finance — initial diagnosis*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000*a*.

————————. *Financial sector economic and sector work*. Washington, D.C.: The World Bank, Focus Note, May 8, 2000*b*.

————————. *Brazil: rural finance agricultural insurance and related issues*. Washington, D.C.: World Bank, 2002 (draft version).

YARON, J., BENJAMIN, M.D. Challenges and best practices in rural finance. *Finance and Development*, v. X, Washington, D.C.: The World Bank, Jan. 1998.

————————. *Brazil: access to financial services in rural areas*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

YARON, J., BENJAMIN, M.D., PIPREK, G. *Rural finance: issues, design, and best practices*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997 (Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series, 14).

ZELDES, S. Consumption and liquidity constraints: an empirical investigation. *Journal of Political Economy*, v. 97, p. 305-346, 1989*a*.

————————. Optimal consumption with stochastic income: deviations from certainty equivalence. *Quarterly Journal of Economics*, v. 104, p. 275-298, 1989*b*.

Editorial

Coordenação
Silvânia de Araujo Carvalho

Supervisão
Helena Rodarte Costa Valente

Revisão
Lucia Duarte Moreira
André Pinheiro
Elisabete de Carvalho Soares
Luiz Carlos Palhares
Míriam Nunes da Fonseca
Alejandro Augusto S. V. A. Poinho (estagiário)

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Carlos Henrique Santos Vianna
Joanna Silvestre Friques de Sousa
Daniel Teiji Garcia Kusaka (estagiário)

Capa
Joanna Silvestre Friques de Sousa

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 10º andar
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Comitê Editorial

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES
9º andar, sala 904
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5374
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Este livro foi composto na tipologia
Agaramond em corpo 11/14 e impresso
em papel 90 g/m2

uma "corrida" dos bancos comerciais para repassar dinheiro à operação CrediAmigo, do BNB, que no fim de 2001 atendia a mais de 60% do total de microempresários que utilizam esses empréstimos.

A diversidade de instituições no Brasil — cooperativas de crédito, correspondentes bancários e instituições de microcrédito — ajuda a criar produtos que sirvam a clientes com necessidades diferentes. O sucesso do modelo de correspondentes bancários, em especial, está mostrando que há restrições demais para a abertura de agências bancárias.

"Leis trabalhistas muito restritivas ou a exigência de determinados equipamentos de segurança em cada agência podem estar dificultando a abertura de agências normais e estimulando os correspondentes bancários", diz a economista do Bird Anjali Kumar.

Mas o estudo não trata somente de microcrédito, trata também de acesso a serviços financeiros de modo geral. Avalia a possibilidade de grandes bancos atenderem à população de baixa renda, papel desempenhado pelo *leasing* e financeiras e crédito rural.

O relatório aponta que os sistemas de distribuição de crédito rural ainda são excessivamente concentrados, com 2% dos contratos alcançando 57% do total emprestado. Outros capítulos analisam as razões para os altos custos dos empréstimos no Brasil e sugerem mudanças na legislação para reduzir tais custos.

Tatiana Bautzer
Jornal *Valor Econômico*,
Matéria publicada em 6/9/2004

Vem crescendo no mundo inteiro a percepção de que o acesso a serviços financeiros pode contribuir para o crescimento econômico e a redução da pobreza. A expansão desses serviços no mercado financeiro de uma das mais importantes economias emergentes — o Brasil — é o tema principal deste estudo.

Embora não haja evidência de que o acesso a serviços financeiros piorou na última década, o número absoluto de pessoas não inseridas no sistema financeiro no Brasil ainda é expressivo. Em *Brasil: Acesso a Serviços Financeiros,* analisam-se as diferentes opções de serviços disponíveis e as diretrizes que vêm sendo adotadas para reduzir a exclusão financeira. Para isso, recorre-se a um amplo levantamento sobre o uso desses serviços no meio urbano e a uma avaliação do papel das instituições do sistema financeiro. A obra também oferece orientação aos responsáveis pelas políticas públicas nessa área e aos provedores de serviços financeiros privados.

As conclusões apresentadas neste livro serão úteis a todos aqueles que se interessam por política econômica, finanças ou microfinanças, e pela análise das causas da pobreza e de formas de reduzi-la.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ISBN 85-86170-60-7

Banco Mundial