

AS MICROFINANÇAS E O CRÉDITO RURAL

Javier Alvaro Guerrero

CEPES – Centro de Estudos Peruanos

Versão Preliminar para apresentação durante o
Seminário Internacional BNDES Microfinanças

Maio de 2000

MICROFINANÇAS

Seminário internacional **BNDES**



I. INTRODUÇÃO¹

Apesar do rápido processo de urbanização que aconteceu nas últimas décadas na América Latina, o setor rural continua sendo fundamental para o desenvolvimento. Concentra mais de 25% da população total e é um dos principais geradores de emprego. No entanto, encontram-se no setor rural os problemas mais graves de pobreza da região. A maior parte da população rural não tem os serviços básicos e muitos habitantes se vêem obrigados a ir para as cidades em busca de melhores condições e oportunidades de vida.

Ainda que todos reconheçam que no meio rural desenvolvem-se múltiplas atividades, as atividades agropecuárias continuam sendo fundamentais no desempenho do setor rural. A este respeito, estimativas da FAO indicam que na América Latina em 1998 a população dedicada a atividades agrícolas e pecuárias em relação à população rural era de 86,4%. Cabe destacar que em países como Peru e Bolívia esse número é de 117,3% e 111,2% respectivamente, o que indica que parte da população que reside em meios urbanos tem nas atividades agropecuárias a sua principal ocupação.

Dentro do setor rural, como acontece em outros setores das economias latino-americanas, os pequenos produtores agropecuários desempenham um papel protagonista. No Peru, no caso específico do setor rural, as unidades com 5 hectares ou menos representam 70,4% do total.

Há várias décadas já se demonstrou, tanto do ponto de vista teórico e sobretudo com programas bem sucedidos, que os pequenos produtores constituem um segmento muito importante da demanda de serviços financeiros e que são capazes de pagar os custos desses serviços sem necessidade de nenhum tipo de subsídio. No entanto, a imensa maioria desses programas tem sido destinada a produtores urbanos e são escassos os que incursionaram em áreas rurais, ainda menos no financiamento de atividades agrícolas. Isto somado ao fechamento ou à diminuição dos bancos de fomento especializados originou uma grande quantidade de produtores rurais sem possibilidade de acesso a serviços financeiros formais.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), consciente de que o acesso a serviços financeiros constitui uma ferramenta valiosa para o desenvolvimento das áreas rurais na América Latina, encomendou ao Centro Peruano de Estudos Sociais (CEPES) e à Academia de Ciências da Costa Rica a execução de uma pesquisa denominada “Práticas Promissoras nas Finanças Rurais” na região Andina, na América Central e no Caribe com o objetivo de avaliar os serviços financeiros que de fato atingem as zonas rurais e ver como essas práticas

¹ Este documento foi elaborado com base na pesquisa “Práticas promissoras nas finanças rurais” desenvolvida pelo Centro Peruano de Estudos Sociais (CEPES), a pedido do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O autor agradece a colaboração de Juan Cajavilca e Francisco Galarza, sem cuja participação esta pesquisa e este documento teriam sido impossíveis.

poderiam ser massificadas. O presente documento está baseado nos resultados da pesquisa mencionada executada pelo CEPES no Peru, no Chile e na Bolívia.

O documento consta de cinco partes incluindo esta introdução. Na segunda parte apresenta-se uma caracterização do crédito rural e das microfinanças enfatizando as semelhanças e diferenças que existem tanto entre os clientes como entre as instituições creditícias., de microfinanças e as de crédito rural. Em seguida faz-se uma análise de como a estrutura reguladora e normativa que regem as transações financeiras dificulta ou facilita o desenvolvimento das microfinanças e do crédito rural. Na quarta parte apresentamos um estudo das principais características das tecnologias creditícias bem sucedidas no financiamento rural, ressaltando como essas tecnologias solucionaram os problemas de assimetria na informação. Finalmente, na última parte explicitamos as principais conclusões que resultaram desse estudo.

II. O CRÉDITO RURAL E AS MICROFINANÇAS

O desenvolvimento das microfinanças tem uma estreita relação com o auge do chamado setor informal ou economia subterrânea, que surgiu basicamente nos meios urbanos das economias, e que, segundo diversas estimativas é responsável atualmente não apenas pela maior parte do emprego nos países da região mas também por uma parcela significativa do PIB. A este respeito, estimativas do Terceiro Censo Econômico Nacional de 1993 no Peru indicam que as micro e pequenas empresas, que em sua maioria se desenvolvem no setor informal, são responsáveis por 75% dos empregos e contribuem com 42% do PIB.

As microfinanças são solicitadas basicamente pelas micro e pequenas empresas localizadas no meio urbano. Essas empresas se caracterizam por se dedicar a atividades de transformação básica ou de serviços, funcionam com níveis baixos de ativos fixos e de qualificação. Essas atividades são em geral de giro rápido e têm taxas de lucro relativamente altas, apesar de que em quantias absolutas os lucros são pequenos. Geralmente essas empresas não têm demonstrativos financeiros nem bens que possam ser aceitos como garantias no sistema financeiro bancário.

As micro e pequenas empresas em geral não precisam de crédito em seu início, de acordo com as evidências elas são criadas com economias próprias ou com a ajuda recebida de parentes e amigos. Após uma etapa inicial na qual há uma grande mortalidade empresarial, as empresas que conseguem uma certa estabilidade começam a demandar crédito². Essa demanda se caracteriza por ser de pequenas quantias de dinheiro para capital de giro. As atividades exercidas por esses micro empresários em geral são de alta rotatividade, razão pela qual a demanda de financiamento é de prazos bem curtos. Nesta segunda etapa as

² Ver a este respeito Ross McLeod “*The Financial evolution of small business in Indonesia*”, in: *Informal Finance in Low-Income Countries*, D. Adams e D. Fitchett editores, 1992, Westview Press.

micro e pequenas empresas satisfazem sua demanda basicamente através de credores informais, que não exigem garantias reais nem histórico de crédito. Os empréstimos são feitos com taxas de juros elevadas e prazos muito curtos, geralmente menos de um mês. As altas taxas de juros cobradas podem ser pagas graças à taxa de rentabilidade relativamente alta das micro e pequenas empresas, aos prazos muito curtos de crédito e à alta rotatividade da atividade na qual estão inseridos.

Há poucas décadas atrás praticamente a única fonte de empréstimos das micro e pequenas empresas eram os credores informais ou agiotas. No entanto, com o auge do microcrédito essa situação começou a mudar, especialmente em alguns países onde o desenvolvimento das microfinanças alcançou proporções significativas, como é o caso da Bolívia na região. Cada vez é maior o número de micro e pequenas empresas que vêm as instituições de microfinanças como uma fonte alternativa de financiamento. Isto não quer dizer que os credores informais tenham deixado de emprestar às micro e pequenas empresas, eles continuam sendo uns dos principais financiadores e, em muitos países para grandes setores das micro e pequenas empresas continuam sendo a única fonte de financiamento externo.

As instituições de microfinanças têm sido formadas principalmente por Organizações Não Governamentais (ONGs) que, deixando de lado os antigos conceitos na concessão de créditos - créditos dirigidos, taxas de juros subsidiadas – que haviam levado a formar entidades pequenas, efêmeras, com alta taxa de inadimplência, dependentes de subsídios; começaram a desenvolver novos produtos baseados nas características e necessidades das micro e pequenas empresas. Foi assim que começaram a desenvolver produtos creditícios de curto prazo, de livre disposição, com taxas de juros que tentavam cobrir, pelo menos os custos operacionais das entidades. Esses novos produtos geraram um rápido crescimento da carteira dessas instituições que em alguns casos chegaram a alcançar a sustentabilidade, passando, em muitos casos, a ter um impacto significativo no seu âmbito de trabalho e até ampliando-se a outros como foi o caso de várias instituições da Bolívia e em menor escala no Peru. Isto, como veremos posteriormente, foi um motivo para que nesses países as autoridades reguladoras estabelecessem normas que levaram à formalização de ditas entidades.

Cabe ressaltar que na medida em que as micro e pequenas empresas foram se desenvolvendo começou a surgir a necessidade de novos serviços financeiros. Já a aquisição de ativos fixos e a mudança tecnológica são necessidades das micro e pequenas empresas para conseguir concorrer com sucesso em um mercado cada vez mais globalizado.

Enquanto todo esse processo acontecia no meio urbano, no rural as coisas foram bem diferentes. Por um lado, o fato de que a maior parte dos produtores rurais ainda tenha nas atividades agropecuárias, principalmente a agricultura como sua principal ocupação faz com que a massa crítica necessária para a implementação

de entidades financeiras de microfinanças do mesmo tipo que as urbanas seja muito maior. Isso obriga que as entidades, para alcançar um número significativo de clientes rurais, tivessem um escopo de operações muito maior do que se concentrasse nos clientes urbanos, o que aumentava seus custos de operação. De tal forma que as entidades de microfinanças urbanas só financiavam tangencialmente alguns produtores rurais que se encontravam em lugares próximos às cidades e só em atividades não agropecuárias.

As atividades agropecuárias, diferentemente das urbanas, até para capital de trabalho requerem de quantias significativamente maiores do que as atividades urbanas de micro empresa. E, além disso os prazos que as atividades produtivas precisam para gerar a renda para pagar os empréstimos são também significativamente maiores. E ainda os riscos das atividades agropecuárias e a covariância dos mesmos são bem mais elevados do que os das atividades agropecuárias urbanas. As atividades agropecuárias estão sujeitas a riscos climáticos como pragas, secas ou inundações que são muito menos freqüentes nas atividades urbanas. E esses desastres abrangem amplas regiões geográficas e, portanto, um número muito grande de produtores. As variações de preços são bastante freqüentes, mais ainda quando os mercados onde os produtores vendem seus produtos são locais, como acontece em muitos setores rurais. Decorre daí que os produtos financeiros desenvolvidos com sucesso pelas entidades de microfinanças não se adaptam às características da produção agropecuária e por conseguinte só atendem a uma parcela minoritária da demanda de crédito rural.

Se como acabamos de ver o financiamento de capital de giro das atividades agropecuárias apresenta desafios imensos que as microfinanças criadas para setores urbanos ainda não conseguem atender, pior é o caso do financiamento de ativos fixos que requer de grandes quantias e de prazos ainda maiores. Este tipo de financiamento é muito relevante dado que um dos principais problemas que a imensa maioria dos produtores da área rural da região enfrenta é o baixo nível de capitalização.

Por outro lado os produtos financeiros desenvolvidos pelos bancos especializados também não se adaptam bem às necessidades dos pequenos produtores. Esses produtos se caracterizam por priorizar a existência de garantias reais, em particular as do tipo hipotecário e pela solicitação de informação registrada sobre os demonstrativos financeiros e os balanços das atividades dos solicitantes. Nenhum desses dois requisitos pode ser cumprido pela imensa maioria dos pequenos produtores rurais.

III. MARCO INSTITUCIONAL

O marco institucional tem uma importância vital para a constituição e o desenvolvimento das instituições financeiras. Por um lado, estabelece os

parâmetros das características básicas que as instituições devem ter para serem reconhecidas formalmente como empresas do sistema financeiro. Por outro lado, incide nos custos das instituições, não só no ponto de vista da estrutura organizacional e dos sistemas de informação que as instituições devem ter mas também ,e talvez seja o mais importante, através da classificação da carteira, das garantias e provisões exigidas. Neste sentido, de maneira indireta mas muito eficiente o marco institucional pode influir no tipo de clientes que as instituições financeiras escolham.

Características Básicas dos Sistemas Financeiros na Região

Os sistemas financeiros dos três países estudados apresentam diferenças importantes. O Chile, dos três países analisados, é sem dúvida o que conta com o sistema financeiro mais desenvolvido. Os volumes intermediados em empréstimos são superiores a 51 bilhões de dólares em 1998. O Peru está em uma categoria intermediária com mais de 14 bilhões concedidos, enquanto que a Bolívia é quem tem o menor sistema financeiro e os empréstimos se aproximam dos 5 bilhões , isto é, aproximadamente um décimo do concedido pelo sistema chileno. Em todos os países a intermediação financeira tem tido uma expansão significativa nos últimos cinco anos , sendo o Peru o país com o maior crescimento percentual com 146%. No entanto, em termos absolutos o Chile é o que apresenta o maior crescimento. Cabe indicar que a maior taxa de crescimento do Peru pode ter sido influenciada pelo fato de que foi o país onde as reformas estruturais, especialmente as financeiras são mais recentes.

Em relação ao tipo de instituições que fazem parte do sistema financeiro também existem diferenças significativas. No caso do Chile os empréstimos e as captações formais são feitos apenas pelos bancos e instituições financeiras³, quer dizer, pelas entidades mais tradicionais do mundo financeiro. Já no Peru e na Bolívia existe uma gama mais ampla de instituições porque além dos bancos e instituições financeiras existem mutuárias, cooperativas, fundos financeiros privados (FFP) no caso da Bolívia, e caixas municipais de poupança e crédito (Cmac), caixas rurais de poupança e crédito (Crac) e Empresas para o Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas (Edpymes) no Peru. No entanto, nos três países estudados o sistema bancário é de longe a fonte mais importante de empréstimos e captações (Quadro 1).

Quadro 1: Características do sistema financeiro: Bolívia, Chile e Peru

| Dado | Bolívia | Chile | Peru |
|--|---|--------------------------------------|--|
| Principais empresas do sistema financeiro | 17 bancos, 13 mutuárias de poupança e de empréstimo, 5 FFP, 16 | 29 bancos e 3 sociedades financeiras | 25 bancos, 7 financeiras, 13 CMAC, 15 CRAC, |

³ No Chile existem também várias Cooperativas que concedem empréstimos e captam depósitos, mas todas elas são de tipo fechado, pois somente intermediam recursos entre seus sócios e, portanto, não estão sob a supervisão da Superintendência de bancos e instituições financeiras.

| | | | |
|--|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| | cooperativas de poupança e crédito | | 7 EDPYMES |
| Participação de empresas estrangeiras | 54,4% das ações | 17 bancos (28% dos empréstimos) | 5 bancos ⁴ |
| Volume intermediado pelos bancos | | | |
| 1. Empréstimos (bilhões de US\$) | 4,2 | 49,8 | 14,2 |
| 1.1 % Sist. Fin. | | | |
| 2. Depósitos (bilhões de US\$) | 85,9 | 96,9 | 96,6 |
| 2.1 % Sist. Fin. | 3,5 | 42,7 | 13 |
| | 84,2 | 96,5 | 98,3 |
| Participação do setor agrícola | 9,4% | 5,0% ⁵ | 3,1% |
| Taxa de inadimplência dos bancos (%) | 4,6 | 1,5 | 6,96 |
| Lei de Bancos vigente | 1993 | 1997 | 1996 |
| Bancos de segundo nível | NAFIBO | CORFO | COFIDE |

Em termos de recuperações, Chile é o país onde o sistema financeiro teve o melhor desempenho e o Peru o que teve mais problemas. Dessa forma, no final de 1998 a inadimplência no Chile era de 1,5%, enquanto que no Peru era de quase 7%⁶. Apesar das diferenças os sistemas financeiros no conjunto apresentam-se bem solventes e em todos os países os limites de adequação de capital exigido por suas respectivas leis são superados. No Chile o nível é de 12,5%, na Bolívia é de 11,6% e no Peru é de 11,2%.

É importante mencionar que a Bolívia é o país onde a presença de instituições financeiras não bancárias é mais significativa. Em 1998 cerca de 14% dos empréstimos e colocações do sistema financeiro foram realizados por instituições não bancárias, já no Chile e no Peru esta cifra só alcançava 3,1% e 3,4% respectivamente.

As instituições não bancárias têm em geral um índice de adequação de capital maior do que as instituições bancárias, quer dizer que o nível de alavancagem dessas instituições é menor. Não fica claro se isso se deve a orientações dos organismos supervisores, a decisões das próprias instituições ou à impossibilidade de conseguir níveis maiores de alavancagem. No entanto, isso é saudável já que os ativos dessas instituições são menores e operam em setores de maior risco do que os bancos. Isto se reflete na inadimplência dessas

⁴ 2 bancos têm 100% de capital estrangeiro e 3 têm 99,9%. Ademais, dos 25 bancos que funcionavam em 1998 tinham capital 100% nacional.

⁵ 1997

⁶ Em 1999, devido à recessão que afetou todos os países da região os índices de inadimplência subiram significativamente. Por exemplo, no Peru se prevê que no final de 1999 a inadimplência esteja ao redor de 10%.

instituições. A fins de 1998 na Bolívia a mora das cooperativas chegava a 9,7% e nos FFP esse número era de 13,3%. No Peru a mora das Edpymes, Crac e Cmac foi de 6,6%, 17,4% e de 7,4% respectivamente⁷.

No que diz respeito aos empréstimos para o setor agrário em termos absolutos o sistema chileno é o que mais concede com 2.4 bilhões de dólares, quase cinco vezes mais do que o que emprestam os bancos no Peru e na Bolívia. No entanto, em termos relativos é na Bolívia onde os empréstimos agropecuários têm o maior peso relativo pois representam cerca de 10% da carteira bancária. O maior número de empréstimos do sistema financeiro chileno para a agricultura têm relação com o tamanho maior seu sistema financeiro e sobretudo com os altos níveis de desenvolvimento da agricultura média e grande no Chile que as torna sujeitas ao crédito dos bancos. Só no Chile existe uma instituição financeira de propriedade do Estado que atua como banco de primeiro nível, no entanto, essa entidade se comporta como um banco privado. Em nenhum dos países existem bancos de fomento ainda que existam entidades financeiras estatais de segundo nível que canalizam algumas linhas de crédito para setores como o de micro empresas e do setor agropecuário utilizando as empresas financeiras de primeiro nível.

A participação do capital estrangeiro nos sistemas financeiros do Peru, Chile e Bolívia é extremamente importante. No Chile 17 dos 29 bancos do sistema são estrangeiros, na Bolívia 54,4% dos acionistas são estrangeiros e no Peru somente 6 bancos dos 25 têm 100% de capital nacional. No que diz respeito às instituições não bancárias, ao contrário, a participação de capital nacional é majoritária⁸.

O Quadro Normativo

As normas que regem o desenvolvimento dos sistemas financeiros são muito recentes, tanto é assim que a lei mais antiga dos bancos é a boliviana e foi promulgada em abril de 1993. Isto não é por acaso, já que em todos os países as normas tentam se adaptar às exigências dos Acordos de Basileia⁹. Neste sentido, as normas que atualmente regem sistemas financeiros no Peru, Chile e Bolívia tentam adequá-las para enfrentar a crescente internacionalização da indústria financeira, assim como para reduzir os custos da intermediação e fortalecer uma supervisão de caráter preventivo em um ambiente de livre mercado.

Quadro 2: Características da lei de Bancos: Bolívia, Chile e Peru

| Dado | Bolívia | Chile | Peru |
|------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Capital Mínimo (US\$) | Bancos: 7.6 milhões | Bancos: 26.5 milhões | Bancos: 5.2 milhões |

⁷ A menor mora das EDPYMES é influenciada em grande medida porque a maior parte destas instituições se formaram entre 1997 e 1998.

⁸ Na Bolívia, alguns FFP que têm suas origens em ONGs têm participação de entidades bilaterais, como o BID, ou da cooperação internacional (ONGs do norte), como a Ação Internacional.

⁹ São chamados Acordos de Basileia os acordos que surgiram das reuniões que em 1988 realizaram nesta cidade suíça os órgãos fiscalizadores de diversos países (sobretudo os de países desenvolvidos) e as instituições financeiras para fazer recomendações sobre o funcionamento dos bancos.

| | | | |
|--|---|---|--|
| | Mutuárias, FFP: 1 milhão Cooperativas: 350 mil | Financeiras: 13.3 milhões | Financeiras: 2.6 milhões CRAC, CMAC, EDPYMES: 237 mil |
| Adequação do Capital | 10% | 8% | 9% |
| Limites individuais de empréstimos (% do patrimônio real) | Bancos: 5% FFP: 3% | 5% - 25% ¹⁰ | 10% - 30% ¹⁰ |
| Taxa de Juros | Livre | Limite de 1,5 vezes a taxa média do sistema no mês anterior | Livre |
| Fundo de seguro de depósitos (US\$) | Não existe | 90% do total da obrigação até um máximo de 3,400 ¹¹ | 19,808 ¹² |
| Tipos de Crédito | Comercial, Consumo, Hipotecário, Microcrédito | Comercial, Consumo, Hipotecário | Comercial, Consumo, Microempresa (MES), Hipotecário |
| Classificação da carteira | I: Normal II: com problemas potenciais (CPP) III: Deficiente IV: Duvidosa V: Perdida | A B B- C D | I: Normal II: com problemas potenciais (CPP) III: Deficiente IV: Duvidosa V: Perdida |
| Crítérios de classificação | Comercial: pagamento, capacidade de pagamento, uso do crédito e garantias Consumo, Microcrédito, Hipotecário: dias de atraso em quotas | Comercial: comportamento do devedor, garantia, capacidade de pagamento Consumo, Hipotecário, atraso no pagamento de quotas | Comercial: fluxo do fundo Consumo, Hipotecário e MÊS: dias de atraso em quotas |
| Créditos refinanciados | Categoria III | Categoria B- | Categoria III ¹³ |
| Taxas de provisões (%) | I: 1 II: 2 III: 20 IV: 50 V: 100 | B: 1 B-: 20 C: 60 D: 90 Créditos vencidos: 100 ¹⁴ | Crédito Comercial, MES e Hipotecário sem garantias preferidas, GP (com GP): I: 0.6 (0.6); II: 3 (1.5); III: 25 (8); IV: 58 (28); V: 100 (54) Crédito de Consumo: I: 0.6; II: 3.5; III: 30; IV: 60; V: 100 |

Como vemos no quadro 3, o capital mínimo exigido para criar uma entidade financeira varia significativamente entre os países. O Peru é o que exige as menores quantias, tanto para o caso de bancos quanto de entidades não bancárias. No outro extremo está o Chile, com as maiores quantias (mais de cinco

¹⁰ Depende das garantias

¹¹ Somente para pessoas naturais

¹² Esta quantia está em vigor desde dezembro de 1998 através da lei 27008. É por pessoa em cada empresa.

¹³ Excepcionalmente pode-se classificar na categoria 2, dependendo da sua capacidade de pagamento

¹⁴ Exceto para aqueles que tenham garantias reais

vezes a quantia mínima do Peru no caso dos bancos), que inclusive não contempla a criação de entidades não bancárias, enquanto a Bolívia se encontra em uma situação intermediária. É relevante indicar que o capital mínimo é um aspecto muito importante na regulamentação, já que por um lado tenta estabelecer quantias que não inibam a entrada de novas entidades e, portanto, prejudiquem a concorrência e favoreçam o monopólio. Mas, por outro lado, estabelecer quantias muito baixas pode favorecer a formação de entidades frágeis, com poucas possibilidades de enfrentar com sucesso os riscos a que estão sujeitas as transações financeiras, ainda mais quando o núcleo básico de clientes é formado por micro e pequenos produtores.

No entanto, as leis da Bolívia e do Peru contemplam uma norma específica em sua classificação de créditos sobre os microcréditos¹⁵, o que permite às instituições financeiras uma melhor administração dos créditos dirigidos a este setor, pois os micro e pequenos empresários têm dificuldade para apresentar garantias, fluxos de caixa, demonstrativos financeiros e outras exigências normalmente solicitadas nos créditos comerciais. Isto sem dúvida facilita o acesso aos créditos por parte dos micro e pequenos empresários.

É muito importante assinalar, porém, que nenhum dos países estudados possui uma classificação que contemple as particularidades dos créditos agropecuários. Isto sem dúvida é um fator que dificulta a concessão de créditos nas áreas rurais, sobretudo no caso dos pequenos produtores, que ainda são de grande importância nessas áreas por sua natureza sujeitas a riscos sistêmicos e muito significativos e os prazos dos ciclos produtivos são fixos e muito longos. Desta forma, se os créditos agropecuários são classificados como microcréditos diante de algum problema climático rapidamente receberão classificações de créditos duvidosos ou perdas, apesar de serem créditos perfeitamente recuperáveis após a solução do problema sistêmico. Isto obriga as instituições financeiras a realizar altas provisões por estes créditos, afetando assim negativamente a rentabilidade destas instituições. E no caso de serem classificados como créditos comerciais, tem de se exigir uma série de requisitos como garantias reais, fluxos de caixa, demonstrativos financeiros que a grande maioria dos pequenos agricultores não consegue cumprir.

É importante assinalar que criar uma categoria de créditos agrícolas não significa diminuir as exigências de provisões para a agricultura, pois isto a longo prazo levaria a que as instituições financeiras que emprestam ao setor agrário fiquem mais expostas a riscos. Deve-se reconhecer que a agricultura, assim como a microempresa tem especificidades que devem ser levadas em consideração para que as entidades financeiras possam tratar adequadamente este setor.

Quanto ao estabelecimento de taxa de juros, o mercado é o principal determinante nos três países. No entanto, no Chile há uma certa intervenção dado que se

¹⁵ Em ambos os países, o critério de classificação se baseia no pagamento em dia ou nos dias de atraso no pagamento das quotas, um critério muito parecido ao que se utiliza na classificação dos créditos de consumo.

estabelece um limite em função da taxa média do mês anterior, o que segundo alguns analistas é um fator que influi na decisão de alguns banqueiros para não emprestar a segmentos de clientes considerados mais arriscados¹⁶.

Por outro lado, os limites de adequação de capital variam ligeiramente entre os países. O Chile fixou limites semelhantes aos de Basileia; quer dizer que os ativos ponderados por risco não podem exceder mais de 12,5 vezes o patrimônio líquido. O Peru e a Bolívia são mais restritivos, pois no primeiro caso o limite de alavancagem é de 11 vezes e na Bolívia de 10 vezes. Isto mostra que as autoridades tendem a ser conservadoras e tentam evitar que as instituições se exponham em excesso aos riscos creditícios e de mercado.

Do mesmo modo os limites individuais de empréstimo também apresentam variações. No Chile o limite é 5% do patrimônio líquido, podendo chegar até 25% de acordo com as garantias que tenha o devedor, enquanto que no Peru o limite é 10% e pode chegar a 30% em função das garantias. Na Bolívia o limite é 5%, mas pode ser ampliado até 20%. Cabe ressaltar que a Bolívia é o único país que discrimina este limite segundo o tipo de instituição. Assim, para os bancos, o limite para os créditos individuais é de 5%, e no caso das instituições não bancárias 3%. Desta forma, tenta-se evitar que as instituições não bancárias orientem seus créditos para segmentos de clientes que não sejam os micro e pequenos empresários. Isto pode apresentar resultados positivos para manter os empréstimos dentro do segmento de micro empresários, mas pode gerar dificuldades tanto para as instituições, sobretudo as menores, como para os clientes, quando estes últimos crescem e precisam de quantias maiores, em especial quando tentam fazer inovações ou investimentos em capital fixo. Nestes casos, os clientes podem se ver obrigados a procurar outras fontes de financiamento e assumir os custos que isto implica e as instituições podem perder os seus melhores clientes.

Por outro lado, o Peru e o Chile incluem em suas normas seguros para os depositantes. No entanto, as quantias variam significativamente entre eles. O Peru é o país em que o governo faz um seguro dos depósitos pela maior quantia: é quase seis vezes maior que a do Chile. Esta diferença se torna mais significativa se considerarmos que o Chile é um país com um sistema financeiro muito maior e com níveis de renda maiores. É importante assinalar que níveis muito altos de seguros de depósitos podem ser contraproducentes para o funcionamento do sistema financeiro. Mais do que proteger os pequenos poupadores, incentiva os banqueiros a tomar decisões mais arriscadas, já que é o Estado em última instância quem responde pelo dinheiro do público.

Também se observam variações quanto a importância das garantias (quadro 5). Além de aumentar os limites dos empréstimos individuais em todos os países, no caso do Peru e do Chile a normatividade assinala a presença de garantias reais

¹⁶ No Chile, a taxa de juros de um mês determinado não pode superar em mais de 50% a taxa que existia no mês anterior.

(basicamente hipotecárias), o que reduz as provisões no caso de empréstimos que apresentem problemas. Isto faz com que as instituições financeiras tendam a procurar os devedores que possam oferecer este tipo de garantias, tendência que aumenta em épocas de crise, nas quais a proporção de créditos vencidos e de créditos duvidosos tende a aumentar significativamente. Resulta daí que apesar, como no caso do Peru, de a lei indicar expressamente que as garantias são subsidiárias e que o critério básico de seleção deve ser a capacidade de pagamento e os fluxos de caixa do devedor, a grande maioria das instituições financeiras continua considerando a posse de garantias reais como um fator básico para a concessão de empréstimos.

Quadro 3: Garantias exigidas: Bolívia, Chile e Peru

| Garantias | Bolívia | Chile | Peru |
|---|---|---|---|
| Importância | Aumentam os limites operacionais individuais (LOI) | Reduz a taxa de provisões para créditos vencidos Aumentam os LOI | Em princípio, seu caráter é complementar na avaliação da capacidade de pagamento Reduz provisões para créditos comerciais, MES e Hipotecários Aumentam os LOI |
| Garantias permitidas pela lei de bancos | Real, pessoal e solidária | Real e pessoal | Real e Pessoal |
| Garantias aplicáveis ao meio rural | Penhor agrícola e garantia solidária | As mesmas que para qualquer crédito | Penhor agrícola e penhor global e flutuante |
| Restrições ao crédito para o setor rural | Terras menores que 50 hectares não podem ser usadas como garantia Falta de normatividade para usar bens móveis como garantia Lentidão dos processos judiciais | As derivadas da impossibilidade de usar garantias penhoradas para aceder ao crédito Lentidão dos processos judiciais | Lentidão dos processos judiciais |

É importante assinalar que a Bolívia é o único país que reconhece as garantias solidárias como um tipo de garantia válida para a concessão de microcréditos. Isto sem dúvida constitui um fator que favorece a concessão de créditos aos micro e pequenos produtores, que em geral não contam com garantias do tipo real e têm nas garantias solidárias uma alternativa para o acesso ao crédito¹⁷.

A legislação de todos os países estudados permite operações de *leasing* e *factoring*, geralmente a cargo de empresas especializadas e se requer delas ser formadas por bancos ou instituições financeiras. Isto, na nossa opinião, pode constituir uma limitação para expandir as operações de *leasing* ao âmbito dos micro e pequenos empresários e dotá-los de um instrumento poderoso para a aquisição de maquinaria e de outros

¹⁷ No entanto, existem restrições com respeito à proporção de empréstimos sem garantias reais. No caso dos bancos, estes empréstimos não podem exceder o dobro do seu patrimônio, enquanto que nos FFP o limite é de 1% de seu ativo líquido.

ativos fixos, dado que os bancos por natureza tendem a concentrar suas operações nos médios e grandes produtores¹⁸.

No caso dos depósitos afiançados, só na Bolívia a lei de bancos os normatiza expressamente. No Peru a lei de bancos determina o capital mínimo e o coloca sob o controle da superintendência, mas no resto indica que se regem por suas próprias leis. Já no Chile a lei de bancos e de instituições financeiras não os menciona dentro do seu âmbito.

Um aspecto importante na legislação bancária dos países estudados foi o impulso dado à constituição das centrais de risco, tanto públicas quanto privadas. Neste aspecto os países que mais avançaram são o Peru e o Chile, que possuem centrais tanto públicas quanto privadas, de livre acesso mediante o pagamento de uma módica tarifa. Na Bolívia, a única central de riscos está em mãos da superintendência e somente podem ter acesso a informação as entidades financeiras formais, o que coloca as ONGs bolivianas em uma situação de desvantagem, já que devem recorrer a centrais informais para suprir esta falta de acesso a informação¹⁹.

A análise das centrais de risco peruanas mostra-nos algumas dificuldades derivadas da própria estrutura do sistema de informação administrado pela superintendência e das normas de regulamentação financeira. Entre os principais problemas se encontram: 1. a informação consignada nas centrais de risco é *per capita* e não *per debitum*, o que impede discriminar projetos diferentes que possam ter um mesmo devedor; 2. a informação apresentada corresponde à situação atual do devedor e não a sua história; 3. a informação proporcionada pelas centrais de risco apesar de apresentar os saldos devedores vigentes e atrasados não permite o registro de atrasos que depois foram cobertos.

Outras Normas

Além da lei de bancos, existem outras normas que também influem no desempenho das instituições financeiras e nas transações financeiras em geral, e em particular aquelas que envolvem micro e pequenos produtores. Uma das mais importantes é o Código de Processo Civil (CPC), pois esta norma é a que rege os processos que todos os credores devem seguir para executar uma garantia no caso do não pagamento do crédito. Esta norma nos países estudados tem sua origem no Código francês, o que tal como La Porta assinala, coloca os credores em uma situação mais desvantajosa em relação aos devedores com relação aos países cujo Código Civil está baseado no código inglês (*Common Law*), que oferece maior proteção aos credores (La Porta *et alii*, 1996).

O Peru é um exemplo claro de como o CPC dificulta a execução das garantias. Ainda que a execução de garantias se trate de um processo executório, que supõe uma velocidade muito maior, dado que não se discute o fundo do assunto – a existência de uma dívida – e que deveria terminar em menos de 15 dias, uma vez admitida a demanda, os devedores podem dilatar o processo alegando nulidade formal ou falsidade de título executivo, extinção ou inexigibilidade da obrigação. Além disto, uma vez aprovada a resolução judicial de execução e o leilão, os devedores podem atrasar o processo, apresentando recursos de desaprovação da taxaço. Além de tudo isto, o CPC confere aos juízes a faculdade de “ordinarizar”

¹⁸ Uma alternativa para superar esta limitação seria que os bancos especializados em pequenas e microempresas como o Banco Solidário na Bolívia e o Mibanco no Peru formassem empresas de leasing, o que até agora não aconteceu.

¹⁹ Algumas ONGs bolivianas reunidas no consórcio denominado FINRURAL constituíram uma central de risco das próprias ONGs, mas existem dificuldades para recolher e atualizar a informação.

o processo se considerarem que há mérito para isto (as razões podem ser por exemplo que os juros são exorbitantes), o que pode alongá-lo por vários anos, pois em um processo ordinário o devedor tem várias instâncias para apelação²⁰.

A este respeito, estimativas de Ortiz de Zevallos (1999), com informação de dezembro de 1997, dizem que no Peru os processos judiciais realizados pelos bancos para execução de garantias têm uma duração média de 3 anos, e no final destes só se consegue recuperar cerca de 30% do principal. Isto significa que as perdas anuais seriam de cerca de 364 milhões de dólares por créditos não pagos não recuperados. Destes, 81% causados pelos juros acumulados durante o período de trâmite inicial para a recuperação dos créditos (lucro cessante), e os 19% restantes deve-se às quantias dos principais não recuperados. Os efeitos destas perdas sobre as taxas de juros ativas do sistema estimam-se na ordem de 3,39% no caso de moeda nacional e de 2,71% em moeda estrangeira, o que representava um sobre-custo nas taxas vigentes em 1997 de 12,3% para as taxas em moeda nacional e 20,4% no caso de moeda estrangeira

Aos processos descritos anteriormente deve-se acrescentar todos os problemas derivados da corrupção existente nas esferas judiciais, o que é particularmente grave no Peru e na Bolívia. Neste âmbito as propinas são um custo comum em todos os processos. Adicionalmente, para fazer cumprir as resoluções judiciais, deve-se recorrer à força pública, para o que em geral também tem que se pagar propinas. Todos estes problemas se agravam nas áreas rurais, onde a presença do Estado, e em particular da força pública, é escassa para fazer cumprir os mandados judiciais.

Além do mais na Bolívia subsiste uma lei que proíbe utilizar a terra que os agricultores adquiriram pelo processo de reforma agrária como garantia. Isto, com o pretexto de proteger os pequenos agricultores, os discrimina e resulta em um empecilho para seu acesso ao crédito, levando em consideração que a maioria tem na terra o seu principal e às vezes único ativo.

IV. A TECNOLOGIA CREDITÍCIA

A tecnologia creditícia é o processo ou conjunto de ações e procedimentos através do qual se realiza a seleção por monitoramento e a recuperação dos créditos. O papel das tecnologias financeiras na promoção de mercados financeiros rurais competitivos, eficientes, estáveis e de ampla cobertura é fundamental²¹. Nas áreas rurais, os problemas de assimetria de informação existente em todas as transações creditícias aumentam significativamente. É muito difícil e oneroso para

²⁰ A probabilidade de ordenar um processo executório aumenta se consideramos o fato de não existirem cortes especializadas em matéria financeira e a grande maioria dos juízes não possui maiores conhecimentos sobre os temas financeiros.

²¹ Uma análise profunda da importância das tecnologias financeiras para o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais encontra-se em: Claudio Gonzáles-Veja “Tecnologias de Crédito e de captação de depósitos em Organizações Financeiras rurais”, janeiro 1999. Documento preparado para o projeto “Práticas Promissoras nas finanças rurais”.

as instituições financeiras avaliar qual é a capacidade e a intenção de pagar dos clientes. Eles geralmente não contam com sistemas de contabilidade ou demonstrativos financeiros que permitam uma avaliação rápida da capacidade de pagamento. Como consequência, a visita ao centro de atividade econômica é fundamental, mas a distância e muitas vezes as dificuldades de acesso a tornam extremamente cara e às vezes impossível. Assim mesmo, a falta de histórico creditício e ausência de garantias reais tornam mais difícil analisar a intenção de pagar e criar incentivos para a recuperação.

A tecnologia creditícia nas áreas rurais deve superar dificuldades de ordem geográfica, econômica e institucional:

Problemas geográficos:

1. Distância: os povoados rurais se encontram em geral muito afastados dos centros urbanos onde estão localizadas as instituições financeiras, devido ao mau estado das vias de comunicação e o pouco desenvolvimento das telecomunicações chegar aos solicitantes rurais implica em altos custos para as instituições.
2. Dispersão geográfica: nas zonas rurais a população se encontra dispersa em amplas áreas, dado que a formação e a sustentação das entidades financeiras está diretamente relacionada com a escala, reunir um número de clientes que torne viáveis as instituições é muito mais caro do que nas áreas urbanas.

Problemas econômicos:

1. Escassez e custos da informação: devido a problemas geográficos, a ausência de centrais de risco, precariedade no desenvolvimento dos meios de comunicação, obter informação é muito mais caro nas áreas rurais, especialmente se utilizam tecnologias tradicionais. Isto faz com que para muitas entidades financeiras seja muito pouco atraente incursionar nos meios rurais.
2. Covariância nos riscos: nas zonas rurais, nas quais como vimos inicialmente, embora a presença da agricultura ainda se manifeste preponderante, os problemas da covariância nos riscos estão muito mais presentes do que nas zonas urbanas. Assim, a presença de uma praga, seca ou inundação afeta significativas quantidades de produtores no âmbito de uma região e inclusive de um país, e com isso a capacidade de pagamento de muitos devedores, o que pode ocasionar graves problemas de atraso em instituições financeiras que têm parte substancial de sua carteira com produtores rurais.
3. Ausência de mercados de seguros: o desenvolvimento do mercado de seguros é ainda muito precário para as atividades rurais, o que faz com que o risco assumido pelas instituições financeiras ou pelos credores seja muito maior.
4. Variações de preços: nas zonas rurais, variações pronunciadas nos preços dos produtos rurais particularmente nos produtos agrícolas são bastante comuns devido a que grande parte destes são perecíveis e/ou se destinam a mercados locais que rapidamente se saturam em decorrência de aumentos na oferta. Isto pode ocasionar queda nos preços, o que por sua vez pode colocar em risco a capacidade de pagamento de vastas porções de produtores.
5. Sazonalidades na liquidez: em muitas zonas rurais nas quais há uma atividade econômica dominante manifestam-se sazonalidades muito pronunciadas na procura de financiamento e de serviços de depósitos. Isso leva as entidades a terem muito mais cuidado com vistas a evitar problemas de liquidez.
6. Problemas com desempenho de agências locais: por outro lado, quando as entidades financeiras decidem estabelecer escritórios ou agências em diversas regiões para reduzir as dificuldades anteriormente mencionadas, se confrontam com problemas localizados nas

próprias agências, na medida em que não dispõem de um controle adequado das atividades destas agências.

7. Custos iniciais: geralmente as instituições financeiras que pretendem prestar serviços em zonas rurais enfrentam custos de início ou de implantação significativos, uma vez que se sentem obrigadas a fazer investimentos para o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de informação adequados a essas áreas, dada a escassez de experiências nestes âmbitos.

Problemas institucionais:

1. Titulação: um dos graves problemas que se apresentam nas zonas rurais é o baixo nível de titulação do principal ativo de que dispõem os produtores, ou seja, a terra, o que impede o seu uso como garantia para os empréstimos. Inclusive em alguns países, como a Bolívia, ainda persistem legislações que impedem que a terra seja usada como garantia.
2. Deficiências de registros e de normas pertinentes: as normas existentes e os sistemas de registro apresentam graves falhas que impedem que os bens móveis principalmente a produção possa ser usada como garantia.
3. A presença do Estado: some-se ao que precede a escassa presença das instituições do Estado nas áreas rurais, os níveis de corrupção e as dificuldades que demonstra para fazer cumprir a lei, o que eleva enormemente os custos das instituições financeiras para executar uma garantia ou persuadir os devedores a honrar os seus compromissos.

Quadro 4: Desafios da tecnologia creditícia nas áreas rurais

| Geográficos | Econômicos | Institucionais |
|---------------------------------|--|--|
| Distância Dispersão espacial | Escassez e custos da informação Covariância nos riscos Ausência de seguros Variações de preços Sazonalidade na liquidez Problemas de agência Custos iniciais | Problemas de titulação Deficiências em sistemas de registro Dificuldades normativas Escassa presença do Estado Dificuldades para fazer cumprir as normas |

Do que foi dito, se conclui que a inovação tecnológica é fundamental para superar ou reduzir as dificuldades assinaladas e permitir o estabelecimento de instituições financeiras que ofereçam seus serviços em áreas rurais. A seguir apresentamos algumas das características mais importantes que indicaram as experiências de maior sucesso no fornecimento de serviços financeiros nas zonas rurais.

Mecanismos de Seleção

A seleção é um dos aspectos mais importantes dentro de uma tecnologia creditícia. Uma adequada seleção envolve menores problemas no acompanhamento e na recuperação dos empréstimos. Tendo em vista que, como vimos anteriormente, os produtores das zonas rurais se encontram dispersos em áreas geográficas extensas, não contam com um histórico creditício e não dispõem de registros com instituições financeiras. Os credores devem adotar mecanismos de seleção eficientes que lhes permitam superar estes problemas com custos razoáveis.

A seleção grupal

Um dos mecanismos de seleção que tem mostrado boas perspectivas nas zonas rurais tem sido a seleção por grupo. Em termos gerais, as instituições que utilizam este mecanismo promovem a autoconstituição, de grupos de aproximadamente cinco pessoas, os quais na maioria das vezes residem numa mesma região e se dedicam a atividades similares. Os integrantes dos grupos estabelecem garantias entre eles, cada um assina documento no qual assume a dívida do outro. Em caso de inadimplência, além de assumir a dívida, nenhum membro do grupo poderá voltar a se beneficiar de crédito. Geralmente as quantias emprestadas a cada um dos membros são similares e são de livre disponibilidade.

O fato de assumir a dívida em forma grupal induz que cada devedor seja extremamente cuidadoso na escolha do seu grupo, pois no caso de haver inadimplência por parte de algum deles, os restantes deverão assumir a dívida. Desta forma, os credores não necessitam de fazer averiguações adicionais relacionadas à capacidade e à intenção de pagamento dos devedores e ter de realizar ações de acompanhamento dos créditos. Desta maneira, pois, na seleção grupal os credores transferem as ações que tradicionalmente são levadas a cabo por eles aos devedores representados pelos grupos. Isto é facilmente percebido pelos devedores, os quais aceitam a formação dos grupos porque esta é uma condição necessária para ter acesso ao crédito, no entanto preferem os créditos individuais.

Cabe indicar que a tecnologia de seleção grupal está intimamente vinculada à prática do gradualismo nos montantes emprestados e à livre disponibilidade do uso dos créditos. Isto equivale a dizer que de início o montante é muito pequeno e, à medida que os pagamentos são feitos com pontualidade, são aumentadas as quantias emprestadas e os créditos podem ser usados para qualquer fim, inclusive para o consumo.

A experiência da região no que diz respeito à seleção grupal demonstra que esta tecnologia é bastante eficiente quando os empréstimos são pequenos. Ela tem permitido às instituições que a utilizaram uma expansão relativamente rápida, com custos moderados e baixas taxas de inadimplência, tornando mais fácil desta maneira alcançar escalas que levem à manutenção das instituições. Não obstante, na medida em que as quantias emprestadas aumentam, esta tecnologia perde sua eficácia, pois o grupo passa a ser um elemento que pode favorecer o conluio com vistas à inadimplência. Neste sentido, se um devedor se mostra inadimplente e as quantias emprestadas são altas, o resto do grupo pode se mostrar mais inclinado a não pagar em vez de assumir dívidas significativas, que em muitos casos ultrapassam a sua capacidade de pagamento. Desta forma, o atraso no pagamento pode crescer rapidamente e se tornar muito maior do que nos casos da seleção individual²².

²² Um devedor que de modo individual está disposto a assumir a sua dívida, quando está em grupo e quando as quantias emprestadas são altas, pode ver-se inclinado a não pagá-la se tiver que assumir a dívida de outros devedores.

Cabe indicar que a cumplicidade com vistas à inadimplência pode expandir-se rapidamente mesmo naqueles grupos nos quais não se detectavam inicialmente problemas de pagamento, na medida em que o credor se veja em dificuldades para adotar ações coercitivas rápidas e eficientes e se veja obrigado a negociar com os devedores, com maioria de razão se agentes externos promovem a formação de clubes de devedores, como ocorreu em algumas áreas do Peru e da Bolívia.

É importante assinalar que vários autores a propósito dos problemas da cumplicidade, questionam a utilização de mecanismos de seleção grupal quando as instituições começam a crescer, pois isto indica que a utilização de mecanismos grupais, dificulta para as instituições a realização de uma adequada aprendizagem de análise da capacidade e da intenção de pagamento de seus clientes, pelo fato de delegar esta função aos grupos²³.

Os limites da seleção grupal

O Instituto de Fomento à Comercialização Camponesa (IFOCC) é uma ONG peruana que iniciou suas operações de crédito em 1993 outorgando créditos de livre disponibilidade mediante a metodologia de seleção grupal e gradualismo a camponeses de 5 províncias do departamento de Cusco cobrando taxa de juros reais acordes com os custos. O uso desta tecnologia permitiu ao Instituto um importante crescimento em um setor no qual nenhuma instituição financeira havia incursionado. No final de 1997, dispunha de uma carteira de 1.4 milhões de dólares e de 3221 clientes, registrando-se uma taxa no atraso dos pagamentos inferior a 5%.

Não obstante, no começo de 1998 alguns grupos de devedores mais antigos da província de Canas, levados por políticos de algumas agremiações camponesas se agruparam formando uma agremiação de devedores. Os problemas de inadimplência cresceram rapidamente, inclusive no que se refere a devedores de outras províncias, tendo chegado no final de 1998 a um decréscimo em sua carteira de 29% e de seus devedores de 23% com uma taxa de atraso nos pagamentos de cerca de 30%.

Esta experiência formou o IFOCC a abandonar a província de Canas e a reconsiderar sua metodologia de seleção grupal. Atualmente, mantém esta tecnologia apenas para empréstimos iguais ou inferiores a 300 dólares, para quantias superiores a seleção é feita individualmente mediante a análise do fluxo de caixa e se exigem garantias reais conforme o montante. Por outro lado, a instituição começou a outorgar empréstimos ao setor urbano, como uma maneira de diversificar sua carteira.

²³ Ver a respeito R. Schdmid e C. Zeitinger “*Critical Issues in Small and Microbusiness Finance*”, Frankfurt, IPC, 1994.

Na América Latina, a instituição pioneira na utilização de mecanismos de seleção grupal foi o PRODEM na Bolívia. Esta instituição começou com os mecanismos de seleção grupal no setor urbano e tão logo alcançou uma escala que lhe permitiu sustentação, promoveu a formação do Banco Solidário, ao qual transferiu sua carteira para se dedicar a aplicar a mesma tecnologia no setor rural. Entretanto, o PRODEM começou a aplicação de tecnologias de seleção individual para empréstimos acima de 1000 dólares. O PRODEM opera em toda a Bolívia e no final de 1998 dispunha de 47 mil devedores e de uma carteira de 20 milhões de dólares, com uma taxa de atraso nos pagamentos de 6,8%, sendo a média de seus empréstimos de 427 dólares. Atualmente o PRODEM se desvinculou de sua participação no Banco Solidário e deverá estar estabelecendo um FFP dedicado basicamente ao setor rural.

A seleção individual

Diferentemente dos mecanismos de seleção grupal, na seleção individual os credores não delegam a análise da capacidade e da intenção de pagamento. Contudo, tendo em vista que os produtores não dispõem de informação registrada que possa servir para examinar a sua capacidade e a sua intenção de pagamento, recorrem a técnicas de análises que permitam chegar a esta informação a um custo que possa ser por eles assumido. A técnica utilizada com mais frequência é a detecção pelos próprios analistas dos fluxos de caixa familiares e a análise do ambiente familiar mediante visitas aos devedores e o uso de informantes conhecedores da região em que vivem os candidatos ao crédito. Para serem mais eficazes na aplicação destas técnicas cuida-se que na medida do possível os analistas de crédito conheçam as regiões nas quais a instituição e os devedores prestam seus serviços financeiros.

Nestes casos, os empréstimos não são de livre disponibilidade, pois um elemento central na formulação dos fluxos de caixa familiares é a análise do impacto que terá o crédito na atividade para a qual ele é solicitado. O princípio do gradualismo também não se aplica neste caso, uma vez que será necessário avaliar a capacidade de endividamento do candidato ao crédito.

Cabe indicar que esta análise da capacidade e da intenção de pagamento difere significativamente do que habitualmente fazem os bancos, pois se levam em conta todas as atividades produtivas, bem como outras fontes de renda (por exemplo transferências) do candidato e de toda a sua família e não se limita, como fazem os bancos, à atividade produtiva a que se destinaria o crédito, tampouco unicamente a análise do candidato. Também difere dos bancos na coleta de informação sobre a atitude do candidato na sua esfera familiar e comunitária, assim por exemplo, é importante saber se um solicitante é dado ao consumo de bebidas alcoólicas ou se tem mais de um compromisso conjugal, casos em que o solicitante em regra será rechaçado. Por isto, é muito importante no caso desta tecnologia que a coleta de informações se faça no lar do candidato ao crédito e os analistas tenham um bom conhecimento do ambiente.

Uma das instituições que tem obtido maior êxito no uso dos mecanismos de seleção individual tem sido a Agrocapital na Bolívia. Esta instituição opera em 3 departamentos da Bolívia e no final de 1998 tinha uma carteira de 11.7 milhões de dólares e 4333 devedores com uma taxa de atraso no pagamento de 3,3%. A média dos empréstimos é de 2700 dólares. Do mesmo modo que PRODEM, Agrocapital está em vias de transformar-se em um FFP.

As Garantias

Um aspecto fundamental nas tecnologias creditícias são as garantias. As exigências de garantias são um elemento que muitas vezes determina aqueles que entre os candidatos podem ou não ter acesso ao crédito, inclusive alguns potenciais devedores se inibem de solicitar empréstimos porque consideram que não têm as garantias suficientes para a eles aceder. Em termos ideais, para que um bem possa ser usado como garantia em uma transação creditícia, deve ter as seguintes características:

- 1) A primeira, e a nosso ver a mais importante condição, é que ela deve ter um grande sentido de perda para o candidato. De tal forma que este se disponha a fazer o maior esforço possível para não poder perder o bem objeto da garantia.
- 2) Deve existir um mercado secundário no qual os bens que tenham sido objeto da garantia possam ser vendidos uma vez executados no caso de inadimplência.
- 3) A execução do bem no caso de inadimplência não deve envolver custos muito elevados para o credor.

As tecnologias bem sucedidas na concessão de créditos em zonas rurais se concentraram na primeira destas características, tendo em vista que muitas vezes não se dão as condições para encontrar bens que satisfaçam as três características assinaladas acima. Este fato tem determinado que muitas experiências bem sucedidas recorram a garantias intangíveis, porém com um enorme sentido de perda para os devedores. Assim, no caso dos mecanismos de seleção grupal, afóra os avais cruzados entre os devedores, a perda da condição de ser sujeito de crédito é muito importante em um meio no qual é muito escassa a presença de instituições creditícias²⁴.

No caso das tecnologias de seleção individual as experiências mostram que quando os montantes emprestados não são muito elevados, o penhor de equipamentos, maquinarias ou mesmo a transferência dos títulos originários de propriedade de um imóvel ao credor são garantias que funcionam adequadamente, na medida em que têm um sentido significativo de perda para seus proprietários. Nestas circunstâncias, por exemplo, a possibilidade de perder os títulos de propriedade de imóvel em uma região na qual há enormes dificuldades de obtenção de segundas vias é muitas vezes um grande incentivo para que o

²⁴ Não é por acaso que a eficiência dos mecanismos de seleção em grupo diminua quando aparecem outras instituições de crédito que estejam dispostas a emprestar a devedores de outras instituições.

devedor faça todo o possível para honrar a sua dívida. Cabe assinalar que, dada a ausência de sistemas de registro adequados, o penhor de equipamentos se faz mediante a entrega dos recibos de compra e a subscrição de contratos privados de compra e venda.

O Microleasing: uma forma de superar os problemas das garantias em áreas rurais

A Associação Nacional Ecumênica de Desenvolvimento (ANED), levando em consideração que os produtos financeiros que oferecia não chegavam a superar os problemas de financiamento de longo prazo para a aquisição de maquinaria, em grande parte porque os produtores não eram capazes de oferecer garantias para empréstimos de montantes elevados e a concessão de créditos com outras formas de garantias (solidárias, equipamentos etc) aumentava significativamente a exposição ao risco da instituição; conceberam um mecanismo de financiamento mediante operações de *leasing* de quantias de menor porte, o que superava os problemas mencionados.

Mediante o *microleasing* a ANED, depois de um processo de seleção e o pagamento de 25% do valor do bem, compra uma maquinaria ou equipamento a pedido de seus clientes, o qual é a eles transferido na qualidade de arrendamento financeiro, por um prazo que não excede os 2/3 do tempo de vida útil do bem. Por sua vez, o cliente deverá pagar quotas periódicas pelo aluguel. Ao fim do contrato, mediante o pagamento de uma quota módica, denominada valor de resgate, o cliente passa a ser proprietário do bem.

O elemento central deste financiamento é que a propriedade legal do bem fica separada do seu uso econômico, uma vez que a propriedade é retida pela ANED até o término do contrato. A garantia da operação é o próprio bem cuja propriedade permanece em mãos da ANED até o pagamento do valor de resgate. Cabe indicar que a relação garantia-empréstimo é 1:1, muito menor do que em outras experiências de financiamento agropecuário, e com menores custos de transação.

Desde princípios de 1997 até outubro de 1999, a ANED tem realizado operações de *microleasing* em valor superior a 623 mil dólares em 6 departamentos da Bolívia, das quais 95% financiaram o setor agrícola produtivo

Entretanto, quando os montantes emprestados são muito elevados, as instituições exigem garantias reais proporcionais ao montante do empréstimo e a hipoteca de um bem imóvel é a garantia geralmente solicitada²⁵. Por isso, a titulação e a derrogação de leis que impedem a concessão da terra como garantia são mediadas importantes para a expansão do crédito nas zonas rurais, em especial para empréstimos de médio e longo prazo, que envolvem a aquisição de ativos de valor relevado.

O uso de agentes

Várias instituições têm tentado usar o conhecimento que têm diversos agentes para superar as enormes dificuldades e custos que implica a captação de informações nas zonas rurais. Uma das inovações tecnológicas que parece mais promissora é a utilização de agentes locais que pela sua localização ou atividade dispõem de um conjunto de conhecimentos e informação que a um custo relativamente baixo pode ser utilizado para a concretização de transações financeiras, particularmente as creditícias.

O uso de agentes pressupõe a participação e a transação creditícia de três atores, o candidato ao crédito, o agente e o credor. O agente é aquele que, pelo seu

²⁵ As quantias a partir das quais se pede hipoteca variam entre as instituições. Por exemplo, no caso da Agrocapital da Bolívia, para empréstimos de 10 mil dólares ou mais é imprescindível a hipoteca de um bem imóvel.

conhecimento, se relaciona diretamente com o devedor ou com o candidato ao crédito e intervém diretamente nos trabalhos de seleção, acompanhamento e recuperação do crédito. O credor, por sua vez, é aquele que fornece os recursos ou os fundos a serem emprestados e assina um convênio ou contrato com o agente para que este atue de acordo com seus interesses. Neste sentido, a forma como é redigido o contrato entre o agente e o credor é de vital importância para o êxito do modelo.

Por seu lado, o agente muitas vezes também poderá exercer pressões coercitivas com vistas ao pagamento do crédito. Se o agente, por exemplo, presta outros serviços importantes para o devedor ou então tem um status social muito importante na comunidade, o devedor se verá mais induzido a cumprir com as suas obrigações, uma vez que não deseja perder os outros serviços e/ou perder prestígio diante do agente.

Para que um contrato entre o credor e o agente atinja os seus objetivos, seus termos e sua execução devem favorecer os interesses de ambas as partes. De tal forma que, tanto o agente como o credor se dêem conta que cumprindo corretamente o contrato estarão maximizando os seus benefícios. Se os termos do contrato não produzem incentivos deste tipo, poderão se apresentar os assim chamados problemas de agência, nos quais os agentes podem adotar comportamentos contrários ou opostos aos objetivos da parte mais importante, neste caso o credor.

As ONGs como Agentes de Bancos Comerciais

Um caso promissor do uso de agentes como forma de superar os problemas de informação e expandir o crédito no setor rural é o da ONG peruana Centro de Estudos Sociais Solidarietà (CESS) e do banco Wiese.

O CESS é uma instituição que desde 1980 vem trabalhando para a capacitação e a assistência técnica de pequenos produtores agropecuários no departamento de Lambayeque, ao norte de Lima. Desde 1993 o CESS criou a Unidade de Crédito e Assistência Técnica, com o objetivo de controlar de forma autônoma os diversos programas de crédito a instituição geria.

O banco Wiese, fundado em 1943, é um dos principais bancos comerciais do Peru. Originariamente um banco sediado na capital, deu início na década de 80 a um processo de expansão para as principais cidades do interior. O banco Wiese, com o objetivo de expandir o crédito agropecuário para pequenos produtores agropecuários no departamento de Chiclayo, no norte do Peru, estabeleceu um acordo em 1994 com o CESS, mediante o qual este se encarrega da seleção e acompanhamento dos devedores. O banco Wiese fornece os fundos e ambas as instituições participam na recuperação dos créditos. No final de 1998, a carteira de créditos era de mais de 3 milhões de dólares, os devedores 395 e a taxa de atraso no pagamento de 1,3%.

Na atualidade, tendo em vista a fusão do banco Wiese com o banco Sudameris da Itália o acordo se encontra praticamente paralisado.

As experiências bem sucedidas com a utilização de agentes demonstram que eles podem ser de vários tipos e que as modalidades utilizadas podem variar; contudo, todos os agentes têm em comum o alto nível de conhecimento que têm dos candidatos a crédito. Os agentes podem ser instituições ou pessoas naturais. Porém, quando a parte principal é uma instituição financeira, em geral prefere ter como agente outras instituições, tendo em vista as exigências de formalidade que as instituições devem ter em face dos seus supervisores e devido à estrutura organizacional das entidades financeiras nas quais os níveis de autonomia das diversas instâncias são limitados. Nestas condições, uma gerência deve responder junto a uma gerência de nível superior ou ante a direção, razão pela qual é mais conveniente para uma gerência estabelecer contatos com outras instituições.

V. CONCLUSÕES

A regulamentação aparece assim como um fator muito importante para a constituição e o desenvolvimento de instituições e práticas financeiras que proporcionem serviços financeiros para os pequenos produtores. Nesse sentido a Bolívia e em menor proporção o Peru conseguiram importantes avanços que favoreceram a presença de um importante número de instituições financeiras formais especializadas em prestar serviços financeiros, basicamente crédito, aos pequenos produtores. No entanto, cabe observar que os serviços se concentraram basicamente no setor urbano. Isto, a nosso ver, está relacionado em parte com o fato de que a regulamentação que se produziu para a promoção do microcrédito foi concebida levando em consideração as características das pequenas e microempresas urbanas.

Talvez a norma mais relevante para a promoção do crédito para determinados setores é aquela relativa à classificação da carteira. Neste sentido, em nenhum dos países estudados a regulamentação inclui o crédito agrícola dentro da classificação de créditos. Em compensação, no Peru e na Bolívia se o microcrédito é considerado como um tipo de crédito e em função das características que têm as atividades da microempresa urbana se determina a qualificação dos microcréditos. Isto não se dá no que se refere ao crédito agrícola, o qual só pode ser qualificado como um crédito comercial ou como um microcrédito quando os montantes são pequenos. Quando o crédito é de um montante significativo e os agricultores têm garantias hipotecáveis, situação financeira e histórico creditício, uma classificação de crédito agrícola como crédito comercial é possível uma vez que a qualificação, além do cumprimento dos pagamentos, depende de fatores como o tipo de garantias, o acompanhamento e os processos de seleção.

Entretanto, quando o crédito agrícola é pequeno, uma classificação como microcrédito origina problemas devido a que a qualificação deste tipo de crédito se

dá exclusivamente levando-se em conta os dias de atraso que se verificam no cumprimento das quotas. Tendo em vista que as atividades agrícolas apresentam ciclos longos, e muitas vezes problemas passageiros de clima ou de preços, causam atrasos passageiros nos pagamentos das quotas e uma má qualificação dos créditos que obriga a estabelecer níveis altos de provisão, o que afeta negativamente a rentabilidade das instituições. Isto inibe as instituições no fornecimento de créditos agropecuários de montantes pequenos que são os que solicitam a maior parte dos pequenos agricultores que não contam com garantias hipotecáveis, situação financeira e histórico creditício.

Ademais, a normatividade no Peru e no Chile indica que a presença de garantias reais diminui as provisões requeridas quando os créditos apresentam problemas. Esse é mais um fator que concorre para que as instituições financeiras tendam a preferir as garantias reais.

Outro aspecto importante no contexto da regulamentação é aquele referente às garantias. O fato de que a legislação boliviana reconheça as garantias solidárias como um tipo de garantias válidas para o microcrédito é um fator que tem favorecido a expansão deste tipo de crédito. Entretanto, paradoxalmente, na Bolívia se mantém a proibição de que a terra adquirida mediante o processo de reforma agrária seja colocada como garantia, o que trava a expansão do crédito no setor rural.

Sem dúvida, o montante do capital mínimo requerido para constituir uma entidade financeira é uma barreira à entrada que pode inibir o estabelecimento de entidades financeiras, destinadas a emprestar aos pequenos produtores, mas também é um fator que ajuda a constituir instituições sólidas que podem fazer frente aos elevados riscos de que se formem instituições que têm nos pequenos produtores seus principais clientes. Neste sentido, o fato de que o Peru seja um país que maior número de instituições financeiras para pequenos produtores constituiu nos últimos anos guarda estreita correlação com os montantes relativamente reduzidos de capital mínimo, que são requeridos, porém é igualmente um elemento que explica por que um significativo número dessas instituições faliu nestes mesmos anos. Nesse sentido a regulamentação boliviana parece mais adequada porque induz à formação de entidades de maiores dimensões e portanto que operam em âmbitos mais amplos, o que lhes permite economias de escala e propicia uma melhor distribuição do risco.

Cabe indicar que o desenvolvimento de centrais de risco é um elemento positivo que contribuiu para o crescimento da intermediação financeira nos três países que estudamos. Contudo, os efeitos destas centrais com relação ao setor rural é ainda bastante incipiente, pois, visto que os produtores rurais em geral não realizam transações financeiras formais, não estão registrados. Neste sentido, é importante que as centrais procurem captar informação de ONGs, sobre a inadimplência de títulos valor (letras protestadas) e de empréstimos informais, para desta maneira incluir estes produtores na base de dados. De qualquer modo é possível realizar

melhorias no processo de coleta da informação que permita aperfeiçoar a análise dos clientes, como no caso peruano em que a informação não permite avaliar o histórico de pagamento dos clientes.

Um ponto muito importante, sem dúvida, é aquele relativo às vantagens da transformação das ONGs em instituições formais. Das entrevistas mantidas com funcionários de ONGs e com entidades formais que tiveram sua origem em ONGs, deduz-se que um dos principais motivos para a formalização teria sido a limitação de que a forma organizacional de ONGs dispunha para captar recursos. A formalização é vista como a fórmula mediante a qual se supera este gargalo para aceder a recursos dos mercados financeiros e do público em geral. A percepção dos diretores entrevistados é que existe um teto que não podem ultrapassar enquanto não se tornam instituições formais, inclusive com os melhores resultados em termos de rentabilidade, manutenção, produtividade e eficiência.

A experiência das instituições que se formalizaram, no entanto, nos leva a ser mais cautelosos. Na Bolívia existem ONGs que têm carteiras e áreas similares aos FFP e no Peru as entidades que se formalizaram tampouco expandiram significativamente seus recursos disponíveis para empréstimo, e a sua incursão nas captações não tem sido bem sucedidas de todo. Isso não quer dizer que a formalização não tenha efeitos positivos. Em vários casos, sobretudo no Peru, as exigências da regulamentação no que se refere à informação e estrutura organizacional resultou em avanços na definição dos direitos de propriedade, maior qualificação do pessoal e maior rigor na geração e análise da informação. Tudo isso proporciona bases mais sólidas para a melhoria da cobertura e da manutenção das instituições a médio e longo prazo.

Por outro lado, a tecnologia creditícia é uma chave para a prestação de serviços nas zonas rurais, tendo em vista os problemas de informação assimétrica que se fazem presentes em todas as transações financeiras e que são potencializados substancialmente por dificuldades de caráter geográfico, econômico e institucional próprias dos setores rurais, as quais devem ser superadas pelas instituições que pretendem conceder financiamentos nestes setores.

Um dos mecanismos que se mostrou eficiente na concessão de créditos nas áreas rurais tem sido aquele relacionado à seleção grupal, uma vez que permite reduzir os custos que implicam a considerável dispersão espacial e a ausência de informação e de garantias reais que se encontram no âmbito rural. Tal fato permitiu a várias instituições crescer de maneira significativa, atingindo escalas que favorecem a obtenção da sustentação das entidades. Não obstante, a experiência indica que este mecanismo funciona adequadamente quando os empréstimos são de montantes de pequeno valor. Na medida em que aumentam, surgem problemas de conluio e a exposição ao risco das instituições aumenta. Neste sentido, a grande maioria das instituições bem sucedidas fez a opção de limitar a utilização de mecanismos de seleção grupal apenas para empréstimos de pequeno valor e de usar tecnologias de seleção individual para montantes maiores.

As tecnologias de seleção individual também têm demonstrado que é possível, a baixos custos, a formulação de fluxos de caixa familiares a partir da informação proporcionada pelos devedores. Um elemento importante nesta tecnologia é a análise do ambiente social dos devedores. Conclui-se daí que escolher bons analistas constitui um fator muito importante para a aplicação desta tecnologia; neste sentido, as instituições preferem analistas que sejam amplos conhecedores da zona na qual a instituição atua.

As tecnologias creditícias bem sucedidas nas zonas rurais têm se concentrado na busca de garantias constituídas por bens tangíveis ou intangíveis que tenham um grande sentido de perda para os devedores. Isto lhes permitiu diminuir sensivelmente os custos de transação e evitar o recurso a ações judiciais no caso de inadimplência. Contudo, para montantes que as instituições consideram significativos, pedem que as garantias sejam tangíveis e que possam cobrir com folga o montante emprestado. Por conseguinte, o desenvolvimento de produtos financeiros que permitam aos produtores que carecem de garantias reais o acesso a financiamento de montantes significativos aparece, portanto, como uma necessidade muito importante, especialmente se levarmos em conta que eles necessitam em geral de ativos fixos, cujo valor é relativamente considerável para obter incrementos importantes na sua produtividade e rendas. Neste sentido, o desenvolvimento de produtos financeiros como o *microleasing* aparece como uma inovação que é preciso impulsionar.

Do mesmo modo a utilização de agentes demonstrou ser uma inovação tecnológica que oferece muitas perspectivas para a superação dos problemas de captação e análise de informação dos candidatos a crédito nas zonas rurais. Estes agentes por sua localização e/ou pelas atividades que desenvolvem apresentam grandes vantagens no gerenciamento da informação e não raro também podem atuar coercitivamente mediante a perda do acesso a outros serviços que o agente oferece e o receio de perder prestígio junto ao mesmo. Em consequência, mecanismos como o *linking* ou a vinculação de ONGs com bancos comerciais parece constituir um caminho a ser explorado.

Finalmente, é importante mencionar que a imagem que projetam as instituições figura como um elemento sumamente importante para o êxito de uma instituição financeira em geral e em particular das tecnologias creditícias. A imagem não depende tanto da propaganda, mas sim das mensagens que o credor envie ao devedor. Se a instituição transmite a imagem de permissividade com relação à inadimplência ou que o governo intervirá de alguma maneira para abonar ou refinanciar créditos, a imagem será negativa, por mais propaganda que se faça.