Periódico

Nº 8 JULHO 2004

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE "DUPLO RESULTADO": IMPLICAÇÕES PARA O FUTURO DAS MICROFINANÇAS

ESCLARECIMENTO IMPORTANTE: "Este documento considera um número surpreendentemente grande de contas de poupança e de empréstimos — provavelmente bem mais de 750 milhões— em instituições financeiras centradas numa clientela que, em geral, está abaixo do nível de renda dos clientes atendidos por bancos comerciais. Mesmo antes da publicação, ficou claro que esta constatação pode levar a interpretações seriamente equivocadas caso as nuanças dos dados não forem compreendidas e explicadas. Tal numero elevado pode conduzir à impressão simplista de que a tarefa de alcançar os clientes de baixa renda, em especial clientes mais pobres, já foi cumprida. Esta conclusão, entretanto, não se justifica pelos dados apresentados neste documento. As instituições estudadas aqui atendem a muitos clientes que não são pobres, ou são "quase pobres" e provavelmente também registram clientes que também têm conta em bancos comerciais estabelecidos. (Não ha praticamente nenhuma informação disponível sobre a distribuição socioeconômica dos clientes dessas instituições.) Ademais, quatro quintos do total contabilizado aqui é composto por contas de poupança, enquanto constata-se que as barreiras no acesso à serviços financeiros são maiores para a tomada de empréstimos do para a abertura de contas de poupança.

"Uma formulação correta da conclusão principal deste documento é a de que: há mais de 750 milhões de contas, em vários tipos de instituições financeiras que, de forma geral, direcionam-se aos mercados de renda menor que os dos bancos comerciais e que uma fração substancial dos clientes dessas instituições provavelmente é pobre, ou quase pobre. A mensagem aqui não é a de que a tarefa de ampliar o acesso as serviços financeiros está praticamente cumprida (qualquer pessoa com experiência de campo sabe que isso não é verdade) mas, antes, que essas instituições representam uma oportunidade potencial importante.

"O CGAP solicita que este documento e seus dados não sejam citados sem o esclarecimento deste ponto essencial."

CGAP

O CGAP, Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres, é um consórcio de 31 agências de desenvolvimento que apóiam as microfinanças. Mais informações podem ser encontradas no website do CGAP: www.cgap.org.

Entre em contato com o CGAP caso tenha comentários, contribuições, ou para receber outros artigos desta série.

1818 H Street, NW
Washington DC 20433

Tel: 202 473 9594
Fax: 202 522 3744

E-mail: cgap@worldbank.org

Web: www.cgap.org

Resumo

A maioria dos participantes do movimento das microfinanças em décadas recentes tem como objetivo melhorar a disponibilidade e a qualidade dos serviços financeiros para clientes pobres e quase pobres[1]. Até agora, boa parte da atenção do movimento tem se concentrado numa classe relativamente nova de instituições de microfinanças (IMFs) especializadas que enfoca diretamente esta clientela. A maior parte dessas IMFs, embora não todas, é composta por organizações não-governamentais (ONGs) sem fins lucrativos especializadas na concessão de empréstimos.

[1] Embora este estudo concentre-se apenas em poupança e empréstimos, outros serviços financeiros—entre eles remessas de dinheiro e seguros—também são importantes para clientes de baixa renda.

O CGAP fez recentemente um levantamento sobre a composição da clientela de uma ampla gama de instituições, que buscam, em algum grau, estender para clientes de baixa renda os serviços financeiros oferecidos aos clientes de bancos comerciais tradicionais. Estas instituições buscam portanto um "duplo resultado" (*double bottom line*): além do objetivo financeiro, elas têm também objetivos de desenvolvimento e sociais. Caso seja indagado aos gerentes dessas instituições qual objetivo é o principal, a maioria deles diria que o crucial é o objetivo não-financeiro — estender o alcance de seus serviços à pessoas que não são normalmente atendidas pelos bancos — e que o desempenho financeiro sólido é mais um meio para alcançar tal fim do que um fim em si mesmo. Este documento identificará essas instituições como "instituições financeiras alternativas" (IFAs).

A pesquisa do CGAP identificou um número surpreendente — **bem mais de 750 milhões de contas de poupança e de empréstimos em IFAs** — em países em desenvolvimento e em transição[2]. As IFAs incluem bancos estatais agrícolas, de desenvolvimento e postais; instituições de poupança e empréstimos auto-geridas; bancos de poupança não convencionais; bancos locais e/ou rurais com pouco capital; além de instituições e programas de microfinanças especializados (IMFs) de vários tipos[3]. Historicamente, quase todas essas instituições foram estabelecidas com um objetivo explícito: o de alcançar clientes que não tinham acesso a serviços de bancos e companhias financeiras comerciais tradicionais.

Todos os tipos de IFAs, incluindo IMFs, apresentam certas características comuns. Elas são geralmente voltadas para clientes de baixa renda e não são maximizadoras de lucro. **Os dados necessários para quantificar a divisão entre clientes pobres e não-pobres nessas instituições quase nunca estão disponíveis.** As IMFs especializadas diferem dos outros tipos de IFAs pelo fato das IMFs serem mais focadas nos pobres e quase pobres, e não apenas nos "sem-banco"[4]. Porém, mesmo no caso das IMFs, os dados sobre o percentual de clientes pobres e não-pobres são incompletos. Devido ao viés de orientação destas IMFs, é provavelmente verdadeiro afirmar que **os clientes de IMFs tendem a ser mais pobres em média do que os clientes de outras IFAs no mesmo país.** Ao mesmo tempo, é claro que **essas outras IFAs também têm um número muito grande de clientes pobres.** Nota-se ainda que o valor médio das contas dos clientes das IMFs não é uniformemente menor que o das contas de clientes das IFAs.

Considerando a idade e o tamanho das IMFs, elas detêm uma proporção impressionante (cerca de 33 por cento) das contas de empréstimo identificadas, mas a fatia das IMFs no total de contas é de 18 por cento.

Quando vistas pela perspectiva convencional, como proporção dos ativos totais do sistema financeiro, as IFAs não são atores significativos na maior parte dos países. O quadro porém é muito diferente quando considera-se indivíduos e não valores. **As IFAs provavelmente detêm uma fatia significativa—às vezes a maioria—dos clientes do sistema financeiro na maior parte dos países em desenvolvimento e em transição. Como tal, elas merecem mais atenção do que frequentemente recebem dos formuladores de políticas públicas governamentais e de doadores externos.**

A pesquisa descrita neste documento sugere que as IMFs especializadas respondem por uma proporção relativamente pequena do total de serviços de poupança e empréstimos proporcionados pelas IFAs. **Embora os governos, doadores e outros**

[2] Como será discutido adiante, o número total de clientes ativos provavelmente é bem menor do que o número total de contas. "Países em transição" é o termo usado para designar países que se encontram no processo de passagem do socialismo para uma economia de mercado aberto. Os países incluídos no estudo estão relacionados no Anexo 1.

[3] Este documento usa "instituição de microfinanças" e "IMF" num sentido estrito, referindo-se a ONGs, instituições financeiras não-bancárias e bancos comerciais que se especializam em microfinanças, assim como a programas independentes de microfinanças em bancos que prestam todos os tipos de serviços. "Microfinanças", em conformidade com essa definição, refere-se aos serviços financeiros destinados a clientes de baixa renda e que incorporam metodologias desenvolvidas nos últimos vinte e cinco anos.

[4] Não é feita aqui nenhuma tentativa de provar qualquer definição quantitativa dos termos "pobre", "quase pobre" e "sem-banco". Esses termos são usados simplesmente para reconhecer duas realidades: 1) a clientela das IMFs inclui alguns clientes que estão acima das linhas de pobreza nacionais ou internacionais; e 2) em muitos países, os bancos comerciais servem a uma pequena minoria situada em camadas superiores da distribuição da renda nacional, deixando "a descoberto" um grande número de clientes em potencial, que não podem ser adequadamente caracterizados como "pobres" ou ainda como "quase pobres".

interessados na ampliação das microfinanças devam continuar estimulando o crescimento das IMFs de alto desempenho, precisam pensar também nas oportunidades e desafios apresentados pelas IFAs.

Na visão do CGAP, a meta das microfinanças é um mundo em que tanto famílias pobres como as "quase pobres" têm acesso permanente a uma quantidade adequada de serviços financeiros de alta qualidade, incluindo não só o crédito, mas também a poupança, tão como seguros e transferências de fundos. Nessa perspectiva, as IFAs não atendem às expectativas. Apesar de seu amplo alcance, **as IFAs provavelmente servem apenas uma minoria da clientela sem-banco para quem elas foram criadas, e muitas sofrem limitações significativas,** que incluem serviços financeiros pouco acessíveis aos clientes, deficiências nos métodos de cobrança de empréstimos, dependência contínua de grande volume de subsídios, alem de ingerência política e falta de enfoque nos clientes pobres.

Ao mesmo tempo, as IFAs que não são IMFs com freqüência têm um alcance e uma infra-estrutura que podem oferecer grandes oportunidades para aprofundar e melhorar a qualidade das microfinanças. A mais evidente delas é a oportunidade de transplantar técnicas de microempréstimo altamente bem-sucedidas desenvolvidas por IMFs nas duas últimas décadas.

Este documento descreve os resultados do levantamento do CGAP sobre o alcance global das IFAs, depois discute com mais detalhes as características dos tipos de instituições que foram pesquisados e, por fim, sugere algumas implicações estratégicas para aqueles que desejam ajudar a desenvolver sistemas financeiros que funcionem para as pessoas pobres. Um anexo discute a metodologia, incluindo algumas limitações sérias dos dados aqui apresentados.

Os dados

Esta seção analisa o número de contas de empréstimos e poupança reportados por mais de 3.000 IFAs[5], divididas nas seguintes regiões:

- ***Leste Asiático e Pacífico*** (EAP)
- ***Leste Europeu e Ásia Central*** (ECA)
- ***América Latina e Caribe*** (LAC)
- ***Oriente Médio e Norte da África*** (MENA)
- ***Sul da Ásia*** (SA)
- ***África Sub-saariana*** (AFR)

E nos seguintes tipos institucionais:

- ***IMFs*** (incluindo ONGs e instituições financeiras não-bancárias regulamentadas, bancos comerciais especializados em microfinanças, e programas de microfinanças em bancos comerciais tradicionais)
- ***Cooperativas financeiras/sociedades mútuas*** (incluindo cooperativas de crédito e instituições municipais de poupança e empréstimos)
- ***Bancos rurais e/ou locais com pouco capital***
- ***Bancos agrícolas e de desenvolvimento estatais***
- ***Bancos postais de poupança*** (Bancos de poupança não-postais são discutidos separadamente no final desta seção.)

Tais tipos institucionais são descritos com mais detalhes na próxima seção, que faz uma comparação entre as IMFs e os outros tipos de IFAs.

Metodologia e limitações

É difícil obter informações confiáveis sobre o número de tomadores de empréstimo e poupadores em IFAs. Muitas IFAs não são subordinadas a nenhuma organização central e portanto os autores coletaram informações de centenas de fontes. Boa parte das informações veio de bancos de dados mantidos por instituições como o Banco Mundial, a Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Conselho Mundial de Cooperativas de Crédito (WOCCU), o *Microcredit Summit* alem de outras redes. Essas informações foram atualizadas e complementadas com dados fornecidos diretamente por muitas instituições, especialmente as grandes instituições

[5] Uma listagem de países e instituições esta disponível no website do CGAP em www.cgap.org.
Cabe notar que algumas instituições informaram número de clientes ou número de membros sem prover o número de contas ativas. Serviços de transferência de fundos e de seguros para clientes de baixa renda não foram incluídos na pesquisa porque as informações sobre esses tópicos mostraram-se muito difíceis de obter.

que os autores sabiam não estar incluídas nos bancos de dados existentes.

Os dados foram compilados com a informação mais recente disponível (*N do T.* no momento da publicação). Em alguns casos, a informação é de 1997, ainda assim a maioria dos dados utilizados é relativa ao ano de 2000 em diante.

A confiabilidade e completude das informações apresentadas aqui estão sujeitas a uma série de limitações detalhadas no anexo do texto. Duas dessas limitações são especialmente importantes:

- O levantamento não foi exaustivo. Evidentemente muitas instituições ficaram fora da amostra.
- Mais comumente reporta-se o número de contas ativas, não o número de clientes ativos[6]. Muitas instituições não tiveram como fornecer número de clientes. A distinção entre *contas* e *clientes* é importante. O número de clientes ativos é menor do que o número de contas, porque clientes podem ter mais de uma conta em uma ou várias instituições, e muitas contas de poupança são inativas.

Em vista dessas limitações - e do fato mencionado acima de que os dados incluem tanto clientes pobres como não-pobres em proporções desconhecidas - é crucial enfatizar que esta pesquisa não identificou mais de 750 milhões de clientes de microfinanças (isto é, pobres e quase pobres) recebendo serviços de poupança e empréstimos em IFAs. A ênfase exagerada neste ponto deriva das discussões sobre os dados antes da sua publicação, quando foi observada uma tendência quase irresistível a supersimplificação e logo a superestimar as conclusões da pesquisa.

Ao mesmo tempo, é evidente que as IFAs, incluindo aquelas que não são em geral consideradas como provedoras de microfinanças, atendem a um número muito grande de clientes pobres ou quase pobres, embora não haja base para estimar qual porcentagem de seus clientes encaixa-se nestas categorias. A infra-estrutura e a missão das IFAs não-IMFs apresentam contudo oportunidades significativas para incrementar o acesso das pessoas pobres a serviços financeiros.

Por fim, a pesquisa lida apenas com números e volumes de contas de poupança e empréstimos. Outras observações sobre a natureza e limitações dos vários tipos de IFAs baseiam-se na experiência prática dos autores e de seus colegas e não na pesquisa.

Número de contas de empréstimo e poupança

As Figuras 1 e 2 apresentam números de contas de empréstimo e poupança separadas, respectivamente, por tipo de IFA e região geográfica. A Figura 3 combina empréstimos e poupança, mas não por adição simples. Para as instituições que reportaram tanto contas de empréstimo como de poupança apenas o grupo de contas de maior numero foi incluído nos dados consolidados abaixo[7]. Esse ajuste evita a contagem dupla de clientes que tenham tanto contas de poupança como de empréstimo na mesma instituição e nos aproxima (tornando mais nítida a observação) do número real de clientes. Tal ajuste contudo não compensa distorções causadas por clientes que têm conta em mais de uma instituição, clientes que têm mais de uma conta de poupança numa só instituição ou por contas de poupança inativas.

O número mais notável acima é exibido na figura 3: há mais de 660 milhões de contas combinadas de poupança e empréstimo nas instituições pesquisadas. Esses números não incluem bancos de poupança (não-postais), para os quais havia informações disponíveis sobre o tamanho dos ativos, mas não sobre o número de contas. Como será discutido mais adiante nesta seção, bancos de poupança têm um número enorme de contas muito pequenas. Sendo assim, o número combinado real de contas das IFAs é ainda maior do que 660 milhões.

Poupança x Empréstimos

Em termos agregados, as contas de poupança em IFAs superam em número os empréstimos numa proporção de cerca de quatro para um. Este é um padrão mundial que não varia muito por região.

Em suas duas primeiras décadas, o "movimento" das microfinanças centrou-se mais fortemente nos

[6] A maioria das IMFs especializadas informou número de clientes. Cooperativas de crédito em geral informaram número de membros.

[7] Em todo mundo, mais de 70 por cento das IFAs reportaram tanto contas de poupança como contas de empréstimo.

Figura 1 Empréstimos ativos* em IFAs (em milhares)

Região	IMFs**	Cooperativas e uniões de crédito	Bancos rurais	Bancos estatais agrícolas ou de desenvolvimento	Bancos postais	Total	% do Total
AFR	3.956	857	33	348	-	5.193	3%
EAP (incl. China)	18.292	1.069	3.147	65.624	-	88.133	58%
Apenas China	*153*	*18*	*0*	*46.570*	*-*	*46.741*	*31%*
ECA	430	90	-	28	-	548	0%
LAC	4.464	655	162	51	-	5.332	4%
MENA	909	11	-	5.912	-	6.832	4%
SA (incl. Índia)	22.366	355	1.467	22.030	-	46.217	30%
Apenas Índia	*3.961*	*51*	*-*	*19.748*	*-*	*23.760*	*16%*
TOTAL	50.415	3.037	4.809	93.994	-	152.255	100%
%	33%	2%	3%	62%	-	100%	

Legenda: AFR África (Subsaariana) **EAP** Leste Asiático e Pacífico **ECA** Europa e Ásia Central
LAC América Latina e Caribe **MENA** Oriente Médio e Norte da África **SA** Sul da Ásia
*Tipicamente inclui quantias de empréstimo que foram desembolsadas, mas ainda não foram pagas ou às quais ainda não foi dado baixa.
**Inclui ONGs, bancos e instituições não-bancárias especializadas em microfinanças, assim como programas de microfinanças em bancos comerciais tradicionais.

empréstimos do que na poupança, por três razões principais:

- O objetivo do movimento era ajudar os pobres, e não se imaginava que estes tivessem muito dinheiro para poupar.
- Na maioria dos países, novas técnicas de crédito, e não novas técnicas de poupança, deram início ao movimento.
- A maior parte das instituições envolvidas eram ONGs, as quais não tinham autorização legal para recolher poupança.

Recentemente contudo, houve um crescente reconhecimento de que a maioria das famílias pobres de fato poupa e que essa poupança geralmente tem forma não-financeira (como a estocagem de bens). Isso não ocorre porque os pobres preferem a poupança não-financeira,

Figura 2 Contas de poupança em IFAs (em milhares)

Região	IMFs**	Cooperativas e uniões de crédito	Bancos rurais	Bancos agrícolas ou de desenvolvimento estatais	Bancos postais	Total	% do Total
AFR	3.958	5.648	1.113	343	12.854	23.915	4%
EAP (incl. China)	78.708	12.130	6.019	15.772	141.005	253.634	44%
Apenas China	*15*	*200*	*-*	*-*	*110.000*	*110.215*	*19%*
ECA	163	5.691	0	0	11.503	17.357	3%
LAC	1.298	8.466	48	50	179	10.041	2%
MENA	713	-	-	29	16.525	46.230	8%
SA (incl. Índia)	18.728	1.620	11.495	53.773	136.383	221.999	9%
Apenas Índia	*3.927*	*389*	*-*	*50.021*	*124.010*	*178.347*	*31%*
TOTAL	103.568	33.553	18.675	98.930	318.450	573.176	100%
%	18%	6%	3%	17%	56%	100%	

Legenda: AFR África (Subsaariana) **EAP** Leste Asiático e Pacífico **ECA** Europa e Ásia Central
LAC América Latina e Caribe **MENA** Oriente Médio e Norte da África **SA** Sul da Ásia
**Inclui ONGs, bancos e instituições não-bancárias especializadas em microfinanças, assim como programas de microfinanças em bancos comerciais tradicionais.

Figura 3 Contas combinadas de empréstimo e poupança em IFAs† (em milhares)

Região	IMFs**	Cooperativas e uniões de crédito	Bancos rurais	Bancos agrícolas ou de desenvolvimento estatais	Bancos postais	Total	% do Total
AFR	6.246	5.940	1.117	634	12.854	26.790	4%
EAP (incl. China)	81.430	12.145	6.054	78.772	141.005	319.406	48%
Apenas China	*154*	*200*	*-*	*46.570*	*110.000*	*156.924*	*24%*
ECA	495	5.692	-	28	11.503	17.718	3%
LAC	5.156	8.620	162	81	179	14.198	2%
MENA	1.422	11	0	30.712	16.525	48.670	7%
SA (incl. Índia)	25.825	2.434	11.623	61.980	136.383	238.245	36%
Apenas Índia	*5.589*	*39*	*-*	*57.821*	*124.010*	*187.812*	*28%*
TOTAL	120.573	34.843	18.955	172.207	318.450	665.028	100%
%	18%	5%	3%	26%	48%	100%	

Legenda: AFR África (subsaariana) **EAP** Leste Asiático e Pacífico **ECA** Europa e Ásia Central
LAC América Latina e Caribe **MENA** Oriente Médio e Norte da África **SA** Sul da Ásia
† Para as instituições que informaram número de contas tanto de empréstimo como de poupança, apenas o maior dos dois números foi incluído neste quadro.
**Inclui ONGs, bancos e instituições não-bancárias especializadas em microfinanças, assim como programas de microfinanças em bancos comerciais tradicionais.

mas porque eles com freqüência não têm acesso a bons instrumentos de poupança formais.

Há evidencia sugerindo que a predominância mundial de poupança sobre empréstimos em IFAs também parece ocorrer em muitas instituições individuais focadas mais estritamente nos clientes mais pobres. Quando essas instituições oferecem tanto bons serviços de empréstimo como bons serviços de poupança voluntária, há na maioria dos casos mais demanda por poupança do que por empréstimos. Se uma família pobre precisa de uma quantia relativamente grande de dinheiro para algum fim a poupança pode ser uma maneira menos arriscada de consegui-lo, em comparação com a contração de dívida e obrigações de pagamento futuras.

Distribuição geográfica

Os números compilados para todo o mundo são fortemente afetados pelos números da Ásia, que detém cerca de cinco sextos de todas as contas de IFAs, tanto de poupança como de empréstimos.

Os número asiáticos, por sua vez, são dominados por China e Índia, onde houve um intenso, mas não sempre eficiente, compromisso do governo com a expansão dos serviços financeiros. Esses dois países sozinhos têm 65% das contas das IFAs na Ásia e mais da metade dessas contas no mundo inteiro.

Em comparação com suas respectivas populações regionais, o número de contas em IFAs é alto na Ásia, e baixo na África, América Latina e Leste Europeu/Ásia Central.

Distribuição por tipo de instituição

A maioria das discussões sobre as microfinanças—e bancos de dados com informações sobre o desempenho

Figura 4 Total de contas por região

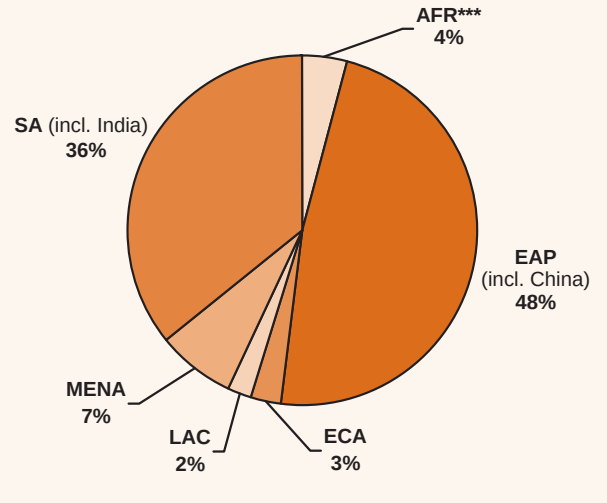


Figura 5 Contas em IFAs per capita por região

Região	População	Total de contas	Contas a cada cem indivíduos
AFR	666	27.000.000	4
EAP (incl. China)	1.866	319.000.000	17
Apenas China	*1.280.975.000*	*157.000.000*	*12*
ECA	385.369.332	18.000.000	5
LAC	515.988.980	14.000.000	3
MENA	377.797.840	49.000.000	13
SA (incl. Índia)	1.372.806.710	238.000.000	17
Apenas Índia	*1.048.279.000*	*188.000.000*	*18*
TOTAL	5.183.731.692	665.000.000	13

Legenda: AFR África (subsaariana) **EAP** Leste Asiático e Pacífico **ECA** Europa e Ásia Central **LAC** América Latina e Caribe **MENA** Oriente Médio e Norte da África **SA** Sul da Ásia

Figura 6 Total de contas por tipo de instituição

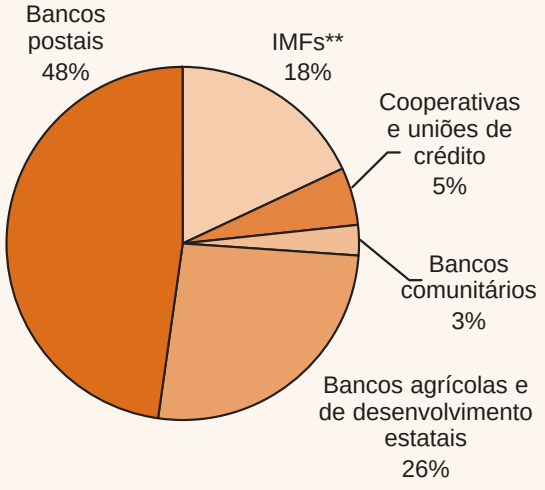
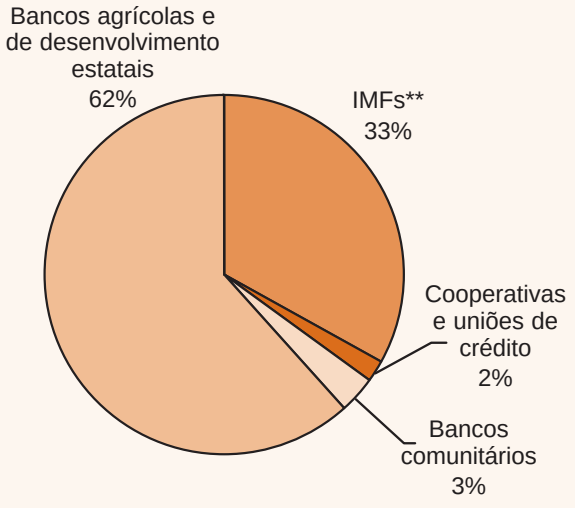


Figura 7 Contas de empréstimo por tipo de instituição



das microfinanças—centra-se em ONGs, instituições financeiras não-bancárias (NBFIs) e bancos comerciais especializados em microfinanças, além de programas de microfinanças em bancos comerciais tradicionais. Em grupo, essas "IMFs" respondem a aproximadamente 18% do total combinado de contas identificadas neste estudo. Dentro do grupo de IMFs, as ONGs detêm cerca de 6% do total de contas enquanto as cooperativas financeiras compõe mais 6% do total. **As IFAs de propriedade governamental, que incluem os bancos postais de poupança dominam este cenário,** com cerca de três quartos das contas combinadas.

Talvez não seja surpreendente que as IMFs constituam apenas uma pequena porção do total de contas, uma vez que a maioria destas contas é de poupança e muitas IMFs são apenas instituições de crédito. Quando se olha somente para os serviços de crédito, **as IMFs detêm cerca de 33 por cento dos empréstimos** (25 por cento dos empréstimos são de ONGs). A fatia das IMFs cresce para 57 por cento se a China e a Índia forem excluídas. Esse é um resultado impressionante, dado que as IMFs em grupo são mais jovens e menores do que as outras IFAs. Ao mesmo tempo, é evidente que há muito crédito sendo oferecido a clientes pobres e quase pobres por

Figura 8 Saldos médios de contas de poupança em IFAs como percentual do Produto Nacional Bruto per capita

Região	IMFs**	Cooperativas regulares e de crédito	Bancos comunitários	Bancos agrícolas e de desenvolvimento estatais	Bancos postais
AFR	29%	27%	11%	-	8%
EAP (incl. China)	9%	64%	6%	-	42%
Apenas China	*-*	*-*	*-*	*-*	*41%*
ECA	25%	7%	-	-	318%
LAC	15%	16%	2%	-	-
MENA	-	-	-	-	13%
SA (incl. Índia)	10%	2%	4%	37%	18%
Apenas Índia	*2%*	*0%*	*0%*	*37%*	*18%*

Legenda: AFR África (subsaariana) **EAP** Leste Asiático e Pacífico **ECA** Europa e Ásia Central
LAC América Latina e Caribe **MENA** Oriente Médio e Norte da África **SA** Sul da Ásia
**Inclui ONGs, bancos e instituições não-bancárias especializadas em microfinanças, assim como programas de microfinanças em bancos comerciais tradicionais.

instituições que não são IMFs. (Os níveis de pobreza dos clientes de IFAs são discutidos abaixo.)

Tamanho das contas e nível de pobreza dos clientes

As microfinanças são habitualmente descritas como serviços financeiros para clientes pobres ou quase pobres. Para a maior parte das IFAs pesquisadas, não há uma maneira significativa de estimar a porcentagem de seus clientes que se encaixam nessa descrição. Ao mesmo tempo **é muito provável que clientes pobres ou quase pobres constituam uma proporção importante da clientela das IFAs—mesmo das IFAs que não são IMFs.** Essa afirmação é apoiada não só pelos relatos de clientes e agências de IFAs numa série de países, mas também pelos dados desenvolvidos neste estudo sobre o tamanho médio das contas em questão.

Há significativa correlação entre o tamanho médio das conta e o nível de ativos e renda do cliente, ainda que às custas de certa simplificação. O tamanho médio das contas foi calculado para o subconjunto de instituições (cerca de 80%) que forneceram tanto o saldo total de empréstimos ou poupança, como o número de contas de empréstimo ou poupança. Os saldos médios das contas de poupança mostrados na figura 8 são muito baixos em algumas instituições. Os saldos de empréstimos na figura 9 são em geral mais baixos para IMFs do

Figura 9 Saldos médios de contas de empréstimos em IFAs como percentual do Produto Nacional Bruto per capita

Região	IMFs**	Cooperativas regulares e de crédito	Bancos comunitários	Bancos agrícolas e de desenvolvimento estatais
AFR	137%	55%	34%	143%
EAP (incl. China)	14%	74%	58%	23%
Apenas China	*8%*	*13%*	*-*	*22%*
ECA	68%	15%	-	-
LAC	43%	57%	39%	69%
MENA	131%	-	-	1%
SA (incl. Índia)	17%	12%	18%	66%
Apenas Índia	*13%*	*9%*	*-*	*66%*

Legenda: AFR África (subsaariana) **EAP** Leste Asiático e Pacífico **ECA** Europa e Ásia Central
LAC América Latina e Caribe **MENA** Oriente Médio e Norte da África **SA** Sul da Ásia
**Inclui ONGs, bancos e instituições não-bancárias especializadas em microfinanças, assim como programas de microfinanças em bancos comerciais tradicionais.

que para as outras IFAs, mas nem sempre: na África e no Leste Europeu, cooperativas de crédito têm saldos de empréstimos mais baixos do que as IMFs[8].

Bancos de poupança

Bancos de poupança que não são bancos postais geralmente qualificam-se como IFAs dentro da definição usada neste documento: a maioria deles foi estabelecida com a missão de alcançar clientes que não estavam sendo atendidos pelos bancos comerciais. Tipicamente, eles não são maximizadores de lucro. Embora esses bancos de poupança sirvam a números importantes de clientes de baixa renda, eles não foram incluídos nos dados reportados até agora porque informações sobre o número de contas nessas instituições raramente estiveram disponíveis. A figura 10 mostra o tamanho dos ativos em bancos de poupança nos países incluídos neste estudo. Ela se baseia em informações do *World Savings Banks Institute* (WSBI). Os poucos membros do WSBI cujos dados foram considerados dentro de algum dos outros tipos institucionais não estão incluídos nesta figura.

Sem incluir os bancos de poupança não-postais nos números totais, os ativos das IFAs ficariam muito pequenos em comparação com os ativos totais do sistema bancário. Para os países pesquisados, eles representam em média apenas cerca de 2,5% dos ativos do sistema bancário. A figura 10 mostra porem que os bancos de poupança em sua definição mais ampla são atores financeiros relevantes na maioria das regiões: nos países pesquisados, os bancos de poupança representam quase um quinto dos ativos bancários.

Apesar da ausência de dados sobre o número de contas em bancos de poupança não-postais, tais bancos provavelmente alcançam um número muito grande de clientes similares aos clientes das IFAs, ou seja, clientes que não são tipicamente atendidos por bancos comerciais. A única maneira de arriscar uma estimativa da ordem de magnitude desse número é por meio de suposições especulativas sem muito suporte empírico. As suposições indicadas abaixo parecem conservadoras aos autores; os leitores são convidados a substituí-las por qualquer suposição que lhes pareça mais plausível. Os autores não afirmam de modo algum terem produzido uma estimativa confiável.

Primeiro, poder-se-ia supor que até 90% dos ativos dos bancos de poupança correspondam ao seu patrimônio liquido e grandes contas de depósito, mais típicas de bancos comerciais do que de IFAs. Os 10% restantes dos ativos, correspondentes a contas

[8] As instituições incluídas nos números mostrados nas figuras 8 e 9 não constituem uma amostra aleatória das instituições participantes do conjunto de dados: o único critério de seleção foi a disponibilidade de informações sobre o tamanho médio das contas.

O saldo médio das contas de poupança *ativas* seria um pouco mais alto do que o mostrado na figura 8, porque o conjunto de dados contém um número indeterminado de contas de poupança inativas cujos saldos médios são, presumivelmente, muito mais baixos do que a média para as contas ativas.

Os saldos das carteiras ativas para todas as instituições incluem quantias desembolsadas que ainda não foram pagas ou baixadas (como *write offs*). As carteiras ativas de credito dão uma média de pouco mais da metade da quantia originalmente desembolsada.

Figura 10 Total de ativos de bancos de poupança comparado com os ativos bancários totais por região (milhões de US$)

Região	Ativos totais de bancos de poupança	Ativos bancários totais§	Porcentagem dos ativos bancários totais
EAP	$649.338	$2.217.064	29,3%
SA	$65.039	$302.184	21,5%
LAC	$47.689	$985.179	4,8%
AFR	$821	$152.055	0,5%
ECA	$100.275	$367.099	27,3%
MENA	$15.279	$484.673	3,2%
Total	$878.441	$4.508.255	19,5%

Legenda: AFR África (subsaariana) **EAP** Leste Asiático e Pacífico **ECA** Europa e Ásia Central
LAC América Latina e Caribe **MENA** Oriente Médio e Norte da África **SA** Sul da Ásia
§ Fonte: World Savings Banks Institute, dados de 2000-2003, dependendo do país.

menores, equivaleria a cerca de US$ 90 bilhões. Seria possível supor, então, um tamanho de conta médio em torno de US$ 600, o que está perto do topo da distribuição de tamanhos de contas médios encontrados neste estudo. Com base nessas suposições especulativas—mas provavelmente conservadoras— os bancos de poupança não-postais acrescentariam cerca de 150 milhões ao total de contas das IFA's, elevando este número a bem mais de 750 milhões de contas.

Remessas de fundos

Devido à disponibilidade limitada de dados, o estudo não incluiu remessas de fundos internacionais e transferências de fundos dentro do país. Esses serviços, no entanto, apresentam um volume muito grande e são muito importantes para os clientes pobres. Muitas famílias pobres sobrevivem de remessas de dinheiro de parentes que trabalham em outros países. Em 2002, as remessas para países em desenvolvimento foram estimadas em US$ 80 bilhões, o que é o dobro da quantia de doada pelos países ricos[9]. A entrada efetiva de remessas de dinheiro provavelmente é bem mais alta, porque o número acima não inclui fundos transferidos por mensageiros, alem de outros métodos de transferência de fundos informais. Serviços de transferência também são importantes no campo, em especial para famílias rurais sustentadas por um membro que trabalhe na cidade.

Características institucionais: IMFs e outras IFAs

Decompondo as IFAs

As instituições especializadas em microfinanças são as mais recentes em uma série secular de instituições financeiras alternativas estabelecidas por filantropos, empreendedores sociais, governos e comunidades para atender as famílias que não têm acesso a serviços apropriados de bancos e companhias financeiras comerciais. As categorias utilizadas neste documento não são nem exaustivas nem livres de sobreposições e ambigüidade, mas mostraram-se úteis para sistematizar a pesquisa neste ponto.

- ***IMFs especializadas.*** Estas IMFs são organizadas como organizações não-governamentais ou instituições financeiras não-bancárias oficialmente licenciadas. A maioria dessas instituições surgiu da "revolução das microfinanças" que começou a ganhar impulso na década de 1980. Elas são, em geral especializadas na oferta de crédito e utilizam novas tecnologias notavelmente bem-sucedidas para fazer e administrar empréstimos muito pequenos, sem garantias. Os depósitos com freqüência se restringem ao colateral exigido para a obtenção de empréstimos. Algumas IMFs são licenciadas e supervisionadas por autoridades financeiras governamentais para que possam oferecer serviços de poupança voluntários à sua clientela-alvo e para financiar suas operações com depósitos captados do público ou ainda via linhas de crédito comerciais.
- ***IMFs bancos comerciais.*** Como grupo, os bancos comerciais não compartilham os objetivos sociais que caracterizam a maioria das IFAs. Ainda assim, várias IMFs especializadas estão organizadas como bancos comerciais. Além disso, vários bancos comerciais criaram programas ou departamentos especializados de microcrédito ao lado de suas operações mais convencionais. Essas instituições e programas são incluídos aqui porque visam a uma clientela que está abaixo do nível normalmente servido por bancos comerciais. A motivação para esses programas comumente, embora nem sempre, inclui um elemento social significativo.
- ***Cooperativas financeiras (incluindo cooperativas de crédito).*** Esta categoria inclui um amplo conjunto de instituições de poupança e empréstimos geridas por seus próprios membros. Como a participação geralmente baseia-se em algum "vínculo comum" (por ex., funcionários de uma empresa ou moradores de uma região), as cooperativas financeiras tendem a ser relativamente pequenas. As cooperativas saudáveis tendem a se concentrar mais fortemente em poupança do que em crédito. A governança nestas instituições com grande

[9] Banco Mundial, *Global Development Finance 2003* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2003), p. 198.

freqüência baseia-se no princípio de que cada membro vale um voto. Algumas organizações de poupança e empréstimos municipais (por exemplo, as Cajas Municipales do Peru) também foram incluídas nesta categoria.

- ***Bancos locais e/ou rurais com pouco capital.*** Vários países oferecem uma licença especial para pequenos intermediários financeiros que não se estruturam como cooperativas. Algumas dessas instituições pertencem a indivíduos, outras a uma combinação de governos locais e regionais. Exemplos destas instituições são os Bancos Rurais das Filipinas, os BPRs da Indonésia, os Bancos Comunitários da Nigéria, os Bancos Rurais da Guiana e as Cooperativas de Crédito Rural da China. Tais instituições podem ser normalmente licenciadas possuindo capital integralizado de poucas dezenas de milhares de dólares. Embora alguns destes bancos possam crescer substancialmente, eles mantêm a pequena escala se comparados com outros intermediários financeiros regulados em seus países. Com a exceção de sua estrutura de governança, que normalmente apresenta poucos proprietários, os bancos locais e pequenos bancos rurais assemelham-se a cooperativas de crédito em escala e abrangência de serviços.
- ***Bancos de desenvolvimento e agrícolas estatais.*** Para assistir a setores que os bancos comerciais não servem muitos governos estabeleceram bancos estatais voltados a promover a agricultura ou outras atividades percebidas como prioritárias. Esses bancos com freqüência são grandes. Muitos enfatizam mais o crédito que a poupança, o que os torna particularmente suscetíveis a ingerência política. Os governos muitas vezes mostram-se dispostos a subsidiar perdas continuadas nessas instituições, numa política que tende a enfraquecer a disciplina administrativa. A obtenção de informações sobre essas instituições foi particularmente difícil, portanto um número significativo delas não está representado na base de dados desta análise.
- ***Bancos postais de poupança .*** A entrega de correspondência exige vasta uma rede de agências de correio que inclui as áreas rurais e de um sistema operante de transferência de documentos e informações entre as agências. Em algumas agências postais, o tempo dos funcionários não é totalmente ocupado pelo manuseio da correspondência. Muitos países aproveitam a sua infra-estrutura postal para oferecer serviços financeiros. Os bancos postais na maior parte dos casos não fazem empréstimos: seus serviços são limitados a poupança e pagamentos/transferências. O tamanho das contas e das transações tende a ser bem pequeno.
- ***Bancos de poupança não-postais.*** Esta categoria inclui tanto instituições privadas como públicas. Estas últimas são, com freqüência, muito grandes. Como o nome sugere, elas são fortemente centradas em poupança. Algumas têm carteiras de empréstimo, mas a maior parte de seus ativos de empréstimos são de grandes empréstimos de investimento e não de pequenos empréstimos de varejo. Como os dados globais sobre o número de contas em bancos de poupança são muito difíceis de obter, esta categoria é discutida separadamente das demais IFAs.

O que as IFAs têm em comum?

Todos os tipos de instituições mencionados (incluindo IMFs) foram originalmente estabelecidos com o claro objetivo de alcançar a clientela que não estava sendo adequadamente atendida por bancos e estabelecimentos financeiros comerciais. A vasta maioria das IFAs produz um "duplo resultado" (*double bottom line*): além de seu objetivo financeiro, elas têm também alguma espécie de objetivo social ou de interesse público. Elas não são, portanto, maximizadoras do lucro. De maneira geral seus clientes tendem a ter em media renda e ativos mais baixos do que os clientes com acesso a bancos comerciais. O tamanho médio das contas e das transações tende a ser menor em IFAs do que em bancos comerciais. Todos os tipos de IFAs provavelmente alcançam números substanciais de clientes pobres, mas a proporção destes clientes raramente pode ser determinada com as informações disponíveis.

Quando IFAs são licenciadas para receber depósitos, elas geralmente não são supervisionadas pelos

mesmos órgãos que supervisionam bancos comerciais. Tipicamente, elas são supervisionadas por uma unidade especializada em instituições não-bancárias dentro da agência governamental que supervisiona os bancos, ou por uma agência totalmente separada. Reguladores e supervisores com freqüência percebem as IFAs como entidades fora do sistema financeiro prevalente do país. A supervisão efetiva das IFAs muitas vezes é não apenas menos rigorosa, como também qualitativamente inferior à supervisão aplicada aos bancos comerciais.

Qual é a diferença entre as IMFs e as outras IFAs?

A distinção mais importante é que a missão das IMFs geralmente inclui um forte enfoque no atendimento aos pobres e quase pobres, e não só nos clientes de baixa renda ou "sem-banco". Embora a maioria das IMFs não forneça dados sobre o nível de pobreza de seus clientes é provável que esses clientes, em grupo, sejam na média consideravelmente mais pobres do que os clientes de outras IFAs (embora possam existir exceções em diferentes regiões).

A Cúpula do Microcrédito (*Microcredit Summit*) mantém o maior banco de informações gerais sobre IMFs. Seus dados sobre o alcance dessas instituições são, basicamente, fornecidos pelas próprias instituições, enquanto o método de confirmação independente destes dados não é muito claro. De acordo com a Cúpula, no final de 2002 mais de 60% dos tomadores de empréstimo das IMFs eram "muito pobres" quando começaram a receber empréstimos da instituição. "Muito pobre" neste caso significa que os indivíduos estão na metade inferior da faixa de população que vive abaixo da linha de pobreza de seu país, ou que tenham renda individual abaixo de US$ 1 por dia[10].

Ao contrário de algumas das outras IFAs, a maioria das IMFs iniciou suas operações enfatizando o crédito. Isto não surpreende dado que a proliferação expansão das IMFs foram impulsionadas pelo concomitante desenvolvimento de novas tecnologias que se mostraram incrivelmente bem-sucedidas na concessão e cobrança de empréstimos muito pequenos para tomadores de empréstimo que não possuiam nenhuma garantia convencional[11]. A noção fundamental aqui, foi a de que um bom instrumento de empréstimo é tão valioso para os clientes pobres que esses clientes pagariam seus empréstimos corretamente, mesmo sem prover nenhuma garantia, a fim de manter o acesso ao serviços financeiros (desde que a IMF e disciplinada em condicionar novos empréstimos ao bom pagamento de empréstimos anteriores).

As IMFs surpreenderam o mundo, não só por mostrar que as pessoas pobres pagariam pequenos empréstimos, mas também por provar que tais empréstimos, quando feitos corretamente, podiam apresentar altos retornos cobrindo todos os custos e ainda estimulando a extensão da clientela atendida sem a necessidade de injeções contínuas de instáveis subsídios governamentais e de doadores. Embora a maioria das IMFs do grupo analisado, não seja sustentável em termos financeiros as que o são tendem a se tornar muito maiores, fazendo com que as IMFs lucrativas hoje respondam por uma porcentagem substancial e crescente do total de clientes em IMFs no mundo todo.

Devido a sua maior especialização em empréstimos, assim como a restrições legais, as IMFs como grupo foram muito melhores até hoje proporcionando crédito que bons serviços de depósitos voluntários. No entanto, o "setor" de IMFs está cada vez mais consciente da necessidade de oferecer aos clientes outros serviços além de crédito, entre eles poupança, seguros e instrumentos de transferência de fundos. Algumas outras IFAs têm mais experiência e alcance aos clientes nessas áreas o que oferece oportunidades para as IMFs: de absorver conhecimento na administração de novos produtos e processos ou ainda de potenciais parcerias.

Ao contrário de uma minoria especializada em empréstimos, a maioria das IMFs originalmente via sua missão como financiamento a (muito) pequenas empresas: elas queriam financiar pequenas microempresas que pudessem tirar seus clientes da situação de pobreza ou, pelo menos, protegê-los de parte da vulnerabilidade proveniente da condição de pobreza. Mais recentemente, foi reconhecido que, mesmo quando os empréstimos são feitos explicitamente para

[10] Sam Daley-Harris, *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2003* (City: Publisher, 2003), p. 3, 16-17. http://www.microcreditsummit.org/pubs/reports/socr/2003/SOCR03-E [txt].pdf.

[11] A caracterização das técnicas de empréstimo das IMFs como "novas" não implica que essas técnicas não tivessem precedentes.

fins comerciais, muitos clientes—e, em alguns casos, a maioria deles—de fato usa a liquidez gerada por tais empréstimos para fins não-comerciais, nas finanças familiares. Isto deveria ser visto com naturalidade, supondo-se que os tomadores de empréstimo são em geral melhores do que a instituição de crédito para determinar quais usos do financiamento são mais adequados para melhorar o bem-estar de sua família.

As IFAs e os objetivos das microfinanças

Na visão do CGAP, o desafio das microfinanças é construir um mundo em que o maior numero possível de famílias pobres e quase pobres tenham acesso permanente a um conjunto adequado de serviços financeiros de alta qualidade. Essa visão envolve quatro dimensões:

- ***Amplitude do alcance:*** Proporcionar acesso ao maior numero possível de pessoas
- ***Profundidade do alcance:*** Alcançar dentro dos limites práticos o cliente nos estratos mais baixos de renda
- ***Qualidade do serviço:*** Oferecer uma variedade adequada de produtos financeiros (poupança, empréstimos, remessas de dinheiro e seguros) que atendam as necessidades reais dos clientes
- ***Auto-sustentação financeira:*** Estabelecer os preços para serviços financeiros que cubram os custos e mantenham tais serviços quando os doadores ou governos não estiverem mais dispostos, ou não puderem mais subsidiá-los

Como as IFAs têm se saído no cumprimento desses objetivos?

Amplitude do alcance (Cobertura do mercado)

Se as IFAs contam com mais de 750 milhões de contas no mundo inteiro, em que medida elas têm coberto o mercado de clientes potencial—ou seja, os clientes abaixo do nível normalmente atendido por bancos e companhias financeiras comerciais? Não foi possível, pelo menos dentro dos limites do presente exercício de pesquisa, formar uma estimativa confiável da demanda global pelos serviços das IFAs. Da mesma maneira, nenhuma estimativa confiável pode ser produzida quanto à porcentagem desse mercado atualmente atendida por IFAs.

Para que seja feita uma conjetura aproximada sobre a ordem de magnitude da cobertura do mercado, lança-se mão de suposições altamente especulativas e com pouco apoio empírico. A figura 11 contém um cálculo baseado num conjunto de suposições, cada uma das quais suscitando dúvidas que os autores não têm condições de responder no presente. Os leitores são incentivados a substituí-las por qualquer outra suposição que considerarem mais plausível.

No lado da demanda, pode-se partir de uma população mundial de cerca de 6 milhões de poessoas para então deduzir estimados 1 bilhão de pessoas que

Figura 11 Estimativa de cobertura do mercado pelas IFAs

Demanda	
1. População mundial	6 bilhões
2. Menos países ricos e clientes de bancos comerciais em outros países	(1 bilhão)
3. Menos pessoas abaixo ou acima da idade economicamente ativa	(2 bilhões)
4. Igual ao mercado-alvo das IFAs	3 bilhões
Oferta	
5. Número combinado de contas de poupança/empréstimos em IFAs, incluindo bancos de poupança (da tabela 2), mais estimativa de bancos de poupança não-postais	750 milhões
6. Menos contas de poupança inativas	(100 milhões)
7. Igual a contas de poupança e empréstimo ativas	650 milhões
8. Menos provisão para contas múltiplas por cliente [um quinto da linha 7]	(130 milhões)
9. Igual aos clientes ativos de IFAs	~ 500 milhões
Cobertura do mercado	
10. Clientes ativos como % do mercado-alvo [linha 9/linha 4]	17%
11. Indivíduos com acesso como % do mercado-alvo [linha 10 x 2]	~ 33%

vivem em países ricos ou que são clientes de bancos comercias em outros países. Os 5 bilhões restantes poderiam ser reduzidos ainda mais, estimando 2 bilhões de pessoas com menos de 15 anos ou idosos fora do mercado de trabalho[12], o que deixa um mercado para as IFAs de, talvez, 3 bilhões de pessoas em idade economicamente ativa—indivíduos que não são atendidos pelo sistema bancário comercial.

No lado da oferta, poder-se-ia começar pela suposição extrema de que as mais de 750 milhões de contas existentes em IFAs sejam todas mantidas por clientes que não têm acesso a bancos comerciais[13]. Dos 700 milhões de contas de poupança (550 milhões da tabela 2, mais uma estimativa de 150 milhões de contas em bancos de poupança, considera-se que um sétimo, ou 100 milhões sejam inativas. Deduzindo essas 100 milhões de contas inativas do total de 750 milhões de contas (tabela 3, mais 150 milhões de contas em bancos de poupança) fica-se com 650 milhões de contas ativas. Por fim, se for considerado que um quinto desse número reflita contas de poupança múltiplas mantidas numa mesma instituição por um mesmo cliente, ou contas mantidas por um único cliente em várias instituições, o que resta é uma estimativa de cerca de 500 milhões de clientes ativos em qualquer momento, fronte a um mercado-alvo de 3 bilhões de clientes potenciais.

Com base nessas suposições, as IFAs estariam atendendo ativamente a apenas cerca de um em cada seis clientes potenciais. Isto, entretanto, não é a mesma coisa que acesso aos serviços financeiros, que podem estar disponíveis para muitas pessoas, mas que por sua vez podem escolher não usá-los. Supondo que os clientes ativos das IFAs representem apenas metade das pessoas que têm acesso aos serviços financeiros providos pelas IFAs, quando tais clientes dispusessem dos serviços a estimativa subiria para 1 bilhão de pessoas com acesso a serviços financeiros - um terço do mercado-alvo.

Essas suposições de caráter admitidamente especulativo sugerem que as IFAs talvez ainda não estejam alcançando os dois terços da população sem acesso a bancos que motivaram sua criação. Algumas pessoas incluídas nessa estimativa de demanda são pobres demais para usar serviços financeiros. Outras vivem em áreas tão remotas ou despovoadas, o que inviabiliza o fornecimento de serviços financeiros formais. Porém, mesmo descontando essas pessoas e de modo mais geral, a alta margem de erro nas suposições que levaram a essa estimativa, é evidente que a batalha para levar acesso financeiro ao maior numero possível de pessoas ainda está longe de ser vencida.

Profundidade do alcance: Atendendo aos pobres

A suposição altamente especulativa desenvolvida na seção anterior é a de que dois terços da população "sem-banco" não têm acesso a serviços financeiros formais. Seria natural entretanto estimar a proporção não atendida dos pobres e quase pobres em patamares ainda mais altos. Apesar das IMFs em grupo enfocarem os clientes pobres e quase pobres, a maioria das IFAs nas outras categorias não o faz, a despeito do que sugere o tamanho médio de suas contas.

Empréstimos sem garantias e depósitos com liquidez total são dois produtos financeiros particularmente importantes para as famílias pobres. A maior parte das IFAs publicas, que representa uma grande fatia do total da infra-estrutura e dos serviços financeiros oferecidos, não faz empréstimos sem garantias ou o faz mal. As IFAs públicas tendem a ser mais eficientes na mobilização de poupança, mas muitas delas não oferecem produtos de poupança que sejam líquidos e convenientes o suficiente às necessidades das famílias pobres - que desejam acesso imediato ao seu dinheiro para manejar os altos e baixos de sua existência vulnerável.

Qualidade dos serviços

O estudo do CGAP não lança nenhuma nova luz sobre este tema. No entanto experiência acumulada sugere que os serviços prestado em muitas IFAs—especialmente as de propriedade do estado—podem ser de qualidade inferior. Entre os problemas relatados estão os altos custos de transação para os clientes (em especial, o tempo necessário para acessar os serviços); produtos de poupança e empréstimo desnecessariamente rígidos e uniformes; informações sobre contas

[12] Pessoas acima ou abaixo da idade economicamente ativa às vezes têm empréstimos ou, especialmente, contas de poupança. No entanto, supôs-se ainda que elas usem esses serviços consideravelmente menos do que a população em idade economicamente ativa.

[13] Note-se ainda que a estimativa de clientes de bancos de poupança na seção anterior procurou excluir os donos de contas grandes.

inacessíveis e pouco confiáveis; e tratamento pessoal pouco respeitoso. Há também problemas advindos da pouca variedade de produtos oferecidos: por exemplo, as IFAs fazem muito menos do que poderiam nas áreas de remessas de dinheiro e seguros.

Auto-sustentação financeira

Muitas IFAs não geram receita suficiente para cobrir os custos da prestação de seus serviços financeiros. Existe um ponto de vista que considera isso aceitável, devido à missão social destas IFAs. Esse ponto de vista poderia ter maior validade caso fosse possível contar com a permanente provisão de subsídios por parte de governos e doadores no longo prazo garantindo o acesso a serviços financeiros a todas as famílias pobres e quase pobres. Essas pressuposições contudo não possuem grande adesão ao mundo real.

Obviamente, as instituições que não cobrem seus custos irão se descapitalizar e desaparecer, a menos que governos ou doadores continuem a bombear subsídios. Mesmo quando tais subsídios estão disponíveis, eles quase nunca são suficientemente grandes para atender mais do que uma fração da demanda, por isso o serviço tem de ser racionado (por exemplo, via alocação política ou imposição aos clientes de altos custos de transação). Não há razão para esperar que os subsídios de governos e doadores para o financiamento de famílias pobres aumentem significativamente no futuro—ao contrário, a tendência aponta para a baixa dos subsídios.

Em contraste, as instituições financeiras que cobrem seus custos, incluindo os custos antecipados do financiamento comercial, podem continuar a oferecer seus serviços e a expandi-los, atraindo financiamento comercial nos termos do mercado. Para fins práticos, pode-se tomar o financiamento comercial como ilimitado. Há uma enorme defasagem entre a oferta atual de financiamento para famílias pobres e a demanda por ele. Essa defasagem nunca será preenchida por intermediários financeiros que consistentemente tem prejuizo, como é o caso de muitas das IFAs.

Um dos maiores desafios à auto-sustentação financeira das IFAs está ligado ao fato de que maioria destas instituições é de propriedade governamental. Além disso, existem IFAs privadas que não têm o conhecimento necessário para lançar e gerir pequenos empréstimos (que não possuem colateral) sem colher níveis de inadimplência insustentáveis. Mais freqüentemente do que se imagina o problema se encontra além da simples ignorância sobre as técnicas de empréstimo adequadas: a anistia generalizada de dívidas de empréstimos feitos por IFAs governamentais tem muitas vezes motivos políticos.

De maneira mais ampla, a política pode distorcer muitas dimensões da operação de uma IFA estatal, incluindo a seleção dos diretores, a localização das agências e as relações trabalhistas.

Implicações estratégicas para as microfinanças

As informações coletadas neste estudo sugerem que as IFAs merecem mais atenção do que recebem, tanto de defensores das microfinanças como de bancos centrais e ministérios da área econômica.

Durante as duas primeiras décadas do movimento moderno das microfinanças, as pessoas que trabalhavam nessa área tenderam a se concentrar fortemente nas novas tecnologias de crédito e nas instituições de microfinanças privadas—principalmente as ONGs—que difundiram essas tecnologias. Hoje, há uma tendência crescente a ampliar o foco da analise na provisão de outros serviços financeiros—em especial, poupança—e para outras instituições. As instituições governamentais, em particular, respondem por três quartos do total das contas das IFAs, e por dois terços do total das contas de empréstimo. Outras instituições que não são IMFs podem estar ofertando a maior parte dos novos serviços financeiros mesmo sendo especializadas nos clientes pobres e quase pobres ou, de maneira ainda mais estrita, em prover empréstimos a esses clientes.

Em geral, as autoridades financeiras governamentais não percebem as IFAs como parte do sistema financeiro estabelecido, tratando estas instituições com uma espécie de "negligência benigna". Não e incomum as IFAs receberem supervisão de nível inferior. Essa atitude é compreensível, dado que as IFAs (com exceção dos bancos de poupança) respondem por uma porcentagem muitíssimo pequena dos ativos financeiros do sistema. Porém, o tamanho dos ativos não é a única maneira de medir um sistema financeiro.

Se consideramos o numero de pessoas atendidas em vez de montantes, as IFAs se avolumam: elas provavelmente detêm uma fatia significativa—às vezes a maioria—dos clientes do sistema financeiro em muitos dos países incluídos neste estudo. Nessa perspectiva, **as IFAs deveriam ser a prioridade e o núcleo dos programas de reforma e modernização dos sistemas financeiro nacionais.**

Na maioria dos países deste levantamento, a equipe de pesquisa não conseguiu levantar informações sobre número de contas em bancos comerciais ou no sistema bancário como um todo. Como resultado, não foi possível fazer nenhuma comparação mundial de número de contas de IFAs com número de contas de bancos comerciais. No entanto, os exemplos mersrados na figura 12 ilustram como as IFAs podem ser importantes, mesmo quando se exclui os bancos de poupança da comparação, devido à falta de informações sobre contas.

As informações sobre o grande alcance das IMFs apresentadas neste documento não são particularmente surpreendentes: boa parte delas vem do banco de dados do *Microcredit Summit* que publica sumários anualmente. O fato mais surpreendente (ao menos para os autores) foi a amplitude da rede das outras IFAs.

Em comparação a maioria das outras IFAs, as IMFs, que direcionam seus esforços enfaticamente aos clientes pobres, merecem contínua promoção e apoio. No presente, porém, as outras IFAs ainda detêm maior alcance, assim como a maior parte da infra-estrutura oferecida. (Embora muitos de seus clientes não sejam pobres, a probabilidade que as IFAs tenham agências em áreas habitadas por famílias pobres é maior que probabilidade dos bancos comerciais terem agencias nestes locais.) Tendo em vista esta situação, **doadores, governos e outros interessados em promover os serviços financeiros para clientes pobres e quase pobres devem ficar atentos às oportunidades e desafios apresentados por todas as IFAs.**

Muitas das limitações das IFAs são também oportunidades: há espaço para grandes melhorias em termos de auto-sustentação financeira destas instituições, atenção dispensada aos clientes pobres e qualidade dos produtos oferecidos (em especial, nos métodos de cobrança dos empréstimos).

Há também possibilidades de transplante de experiências entre IFAs. As IMFs desenvolveram um modelo muito bem-sucedido para a oferta de empréstimos sem garantias a clientes pobres. O enxerto desse modelo na infra-estrutura das outras IFAs poderia produzir uma grande expansão dos serviços de empréstimos. Por outro lado, a maioria das IMFs ainda e imatura no que se refere a serviços de depósitos, e pode se beneficiar aprendendo—através de parcerias—com IFAs competentes especializadas em poupança.

A reforma de instituições estatais suscitará problemas de governança. Instituições bancarias de varejo de propriedade do governo são reconhecidamente difíceis de reformar, especialmente em termos de práticas de empréstimo sólidas. Isto ocorre em grande parte pois seus dirigentes e administradores possuem também incentivos políticos, que nem sempre conduzem

Figura 12 Contas em IFAs Vs. contas no sistema bancário

País	Contas em IFAs	Contas no sistema bancário (não-IFAs)	Contas em IFAs como porcentual do total de contas
Bolívia	686.716	601.565	53%
Burkina Faso	1.099.883	328.994	77%
Colômbia	1.769.425	29.065.495	6%
Costa do Marfim	1.243.917	659.642	65%
Nicarágua	248.725	495.526	33%
Níger	1.527.363	29.057	98%
Polônia	713.812	8.951.100	7%

Fontes: Superintendências de bancos da Bolívia, Nicarágua e Colômbia; Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest; Microfinance Centre (Varsóvia).

ao aprimoramento dos serviços financeiros para os pobres. Muitos bancos estatais contudo já oferecem serviços de poupança respeitáveis e muitos dos outros também devem ser capazes de melhorar o seu desempenho na provisão de serviços de poupança.

Com respeito aos empréstimos, o quadro é mais desafiador. Muito poucas IFAs governamentais têm bom desempenho em empréstimos atualmente, apesar das muitas tentativas de reformas. Pode-se encontrar casos esparsos em que IFAs estatais conseguiram desenvolver práticas sólidas de empréstimos numa grande rede de agências, com resultados espetaculares. Mas tais casos são raros; é realista reconhecer que apenas uma pequena minoria de IFAs de propriedade estatal teve sucesso na introdução de boas práticas de microempréstimo.

A contradição exposta aqui é a de que, enquanto as instituições governamentais parecem representar grandes oportunidades—elas respondem por uma grande quantidade de clientes e infra-estrutura— mas de outro modo raramente fazem um bom trabalho com microempréstimos. O reconhecimento desse padrão poderia sugerir aos governos e doadores maior foco na melhoria dos serviços de poupança em IFAs estatais, em especial serviços de poupança adaptados às necessidades específicas dos clientes mais pobres. Em alguns intermediários estatais, há muito espaço para a melhoria destes serviços. O aperfeiçoamento dos serviços de depósitos é praticável, porque tende a não entrar em conflito com incentivos políticos. E nós sabemos que os clientes pobres, incluindo os muito pobres, atribuem grande valor à boas oportunidades de poupança formal.

Bancos estatais que estão sendo privatizados podem apresentar possibilidades interessantes. Os compradores com freqüência intencionam fechar agências rurais não-lucrativas, enquanto os governos mostram-se interessados em ver os serviços financeiros mantidos nessas áreas. A introdução de boas práticas de microempréstimo nessas agências poderia reduzir drasticamente as perdas com empréstimos e aumentar a receita da agência sem a necessidade de grande aumento nos custos administrativos e na folha de pagamento, o que poderia ampliar substancialmente a lucratividade de tais agencias.

Um problema com cooperativas de crédito e outras cooperativas financeiras auto-geridas é que sua estrutura de vínculo comum tende a resultar na proliferação de instituições relativamente pequenas. Embora federações e reguladores governamentais exerçam alguma supervisão sobre cooperativas de crédito, de fato a reforma das cooperativas menos eficientes é feita em uma instituição por vez e, assim, depende de decisões em variás hierarquias de diretores e gerentes. Agências sujeitas a um controle central podem ser mais fáceis de serem estruturadas em contraponto a uma série de instituições autônomas. Porém, não se deve exagerar esse obstáculo. É possível encontrar algumas iniciativas muito bem-sucedidas de fortalecimento de cooperativas de crédito, principalmente exemplos recentes. Alem disso, um número cada vez maior de cooperativas de crédito vêem adotando novas tecnologias de microempréstimo para alcançar os clientes mais pobres.

A principal conclusão obtida nesta pesquisa é a de que, **para que o financiamento aos pobres funcione, será necessária a existência de uma ampla variedade de tipos institucionais oferecendo diversos serviços financeiros.** Fomentar esse processo exige uma perspectiva abrangente e abordagens criativas.

Anexo: Metodologia e limitação dos dados

É difícil obter informações confiáveis sobre o número de tomadores de empréstimo e poupadores em IFAs. Muitas dessas instituições não são subordinadas a nenhuma autoridade central, portanto os autores coletaram informações de centenas de fontes. Boa parte das informações veio de bancos de dados mantidos por instituições como o Banco Mundial, a USAID (Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional) e o WOCCU (Conselho Mundial de Cooperativas de Crédito), *o Microcredit Summit* e outras redes. Essas informações foram atualizadas e complementadas com dados fornecidos individualmente por muitas instituições, especialmente quando os pesquisadores sabiam da existência de grandes instituições que não estavam incluídas nos bancos de dados existentes.

Os dados informados são para o ano mais recente disponível na data de publicação. Em alguns casos, as informações mais recentes são de 1997, porém a maioria dos dados citados é de 2000 em diante.

A confiabilidade e completude das informações apresentadas aqui estão sujeitas a uma série de limitações. Para começar, o levantamento não foi exaustivo. Sem dúvida muitas instituições ficaram de fora. O levantamento foi concluído no ponto em que as informações adicionais que estavam sendo coletadas não pareciam afetar o resultado geral aduzido do estoque dados.

Foram feitos mais esforços para obter números de países maiores do que de países menores, e de sistemas de instituições maiores do que dos menores. A pesquisa certamente deixou de fora milhares de ONGs muito pequenas que não são subordinadas a nenhuma rede central. No entanto, embora existam muitas dessas pequenas instituições, seus números provavelmente não alteram muito o quadro geral dos dados.

Como em muitas outras áreas de atividade econômica, parece que um número relativamente pequeno de grandes instituições é responsável pela maior parte da atividade. No conjunto de dados de mais de 3.000 IFAs obtido pelo CGAP, dois terços das contas estavam concentradas nas cinco principais organizações, e quatro quintos das contas nas onze maiores. Na América Latina, onde o inventário foi mais completo por ter sido construído a partir de um exercício anterior, estima-se que as pequenas ONGs deixadas de fora do estudo representam 75–80 por cento de todas as instituições, mas apenas cerca de 25 por cento de todos os clientes efetivos. Um inventário das IMFs em Bangladesh incluiu dados para mais de 573 IMFs, porém as 20 maiores entre estas instituições representavam 80 por cento de todos os clientes no país[14].

A coleta de dados para este estudo encerrou-se em setembro de 2003. As informações usadas foram as mais recentes disponíveis para cada instituição. Para 78 por cento das instituições, os dados citados são de 2000 ou posteriores.

O estudo foi conduzido como um projeto único. O CGAP não tomou nenhuma decisão quanto a futuras atualizações ou iterações.

A maioria das IFAs foi estabelecida para alcançar clientes que de maneira geral, encontram-se abaixo do nível de renda dos clientes alcançados pelos bancos comerciais. Porém, certamente há uma certa sobreposição entre a clientela de IFAs e de bancos comerciais. Em particular, alguns bancos comerciais responderam à liberalização financeira aprofundando seus financiamentos de varejo e pequenas transações. No entanto, os clientes de bancos comerciais foram incluídos neste estudo apenas nos casos dos bancos que se especializaram em microfinanças (usando a definição estrita de "microfinanças" empregada neste documento) ou dos bancos que puderam informar separadamente dados sobre seus clientes de microcrédito.

De modo geral, este documento levou em consideração o número de *contas*, e não número de

[14] Inclui clientes do Grameen Bank (dezembro de 2002) e de 572 ONGs (junho de 2000), todos os quais são registrados em *CDF Statistics*, vol. 11 (novembro de 2000), Credit and Development Forum.

clientes[15] das instituições. Muitas instituições não puderam fornecer números de clientes. **A distinção entre contas e clientes é importante. O número de clientes é menor do que o número de contas, na medida em que há clientes com mais de uma conta.** Um cliente pode ter tanto uma conta de poupança como uma conta de empréstimo na mesma instituição, ou várias contas de depósito ou, eventualmente, mais de um empréstimo ao mesmo tempo. Por fim, alguns clientes têm contas em mais de uma instituição.

As contas de poupança superam em número as contas de empréstimo em mais de 4 para 1. A existência de uma conta de poupança nos registros de uma instituição não significa necessariamente que o cliente esteja usando ativamente os serviços da instituição no momento da medição. A maioria das instituições de poupança tem uma proporção significativa de contas inativas, cujo pequeno saldo pode refletir nada mais do que um requisito mínimo para a adesão ou um desejo de manter uma conta aberta para possível uso no futuro indefinido.

Havia muito pouca informação disponível sobre o nível socioeconômico dos clientes de várias instituições.

Por fim, as informações coletadas neste estudo consistiram de indicadores de alcance (usualmente número de contas) e do tamanho das carteiras ou do ativo das instituições. As observações sobre a natureza e limitações dos vários tipos de IFAs não foram baseadas no levantamento da pesquisa, mas na experiência dos autores e de seus colegas.

Uma lista de países e instituições presentes no banco de dados foi incluída com este documento no web site do CGAP em: www.cgap.org

[15] As IMFs mais especializadas informaram número de clientes, enquanto as cooperativas de crédito, de modo geral, informaram número de membros.

Periódico
Nº 8

Os autores desta edição do Periódico CGAP são Robert Peck Christen, consultor sênior, Richard Rosenberg, consultor sênior, e Veena Jayadeva, assistente de pesquisa, todos do CGAP.

Gautam Ivatury e Rani Deshpande proporcionaram importantes contribuições para este documento. Marguerite Robinson, Frank DeGiovanni, Brigit Helms, Elizabeth Littlefield e Ousa Sananikone ofereceram sugestões úteis.

Sinta-se à vontade para compartilhar este Periódico com seus colegas ou para solicitar cópias deste ou de outros documentos nesta série.

Todas as publicações do CGAP estão disponíveis no website do CGAP : www.cgap.org.