

DEMOCRATIZACIÓN DEL CRÉDITO EN BRASIL

Enio Meinem¹²²

DESAFÍOS PRINCIPALES

La mayoría de la población del mundo es pobre y vive con apenas 2 ó 3 dólares al día; sin embargo, más de 500 millones son económicamente activos, en pequeños negocios o trabajos como empleados informales. Esas empresas menores no tienen oportunidades para crecer con seguridad debido a la carencia de servicios financieros. Se estima que más del 80% del universo de pequeños empresarios, que hay en los países en desarrollo, no dispone de acceso a servicios financieros.

La creciente industria financiera está orientando su oferta de microcrédito a este nicho de mercado, para atender a personas carentes. En un principio, las microfinanzas eran exclusividad de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) especializadas y de algunos bancos como el Rakyat (Indonesia), Grameen (Bangladesh), Kenyan Rural Enterprise Programme (Kenya), Banco Sol (Bolivia).

En los últimos 20 años, el mercado ha sufrido un ligero proceso de desarrollo y estructuración. Hoy se estima que más de 23 millones de personas tienen acceso a los servicios ofrecidos por sobre 10 000 instituciones especializadas, de las cuales varias centenas ya pueden ser llamadas instituciones maduras, con servicios adecuados.

En la década de los 90, las ONG se han convertido en empresas con fines de lucro (comerciales). Pero, tan sólo un pequeño porcentaje se ha transformado, porque muchos países no tienen la estructura legal o de regulación que permita lograr que las conversiones sean efectivas, viables o deseables.

Otro aspecto importante, que se ha generado principalmente en los últimos 5 años, es el creciente interés por parte del sector financiero tradicional (bancos, financieras, compañías de seguros) hacia el mercado de microfinanzas, que experimenta modelos de actuación de manera directa e indirecta.

Se estima que en Brasil existen casi 14 millones de pequeñas unidades productivas, usuarias potenciales de microcrédito, la mayoría formada por trabajadores autónomos, de los cuales algo como 6 millones serán potenciales clientes de la demanda efectiva de R\$ 11,000 millones, lo que equivale al 1% del PIB (Producto Interno Bruto) de Brasil. Un análisis de 20 de las mayores entidades brasileñas de microfinanzas mostró que las instituciones presentaron un crecimiento anual del número de clientes de 14% desde 1999. En ese escenario y siguiendo directrices de la política creada para el sector, el Consejo Monetario Nacional y el Banco Central del Brasil han adoptado medidas en busca de favorecer la diseminación de los servicios micro financieros, en especial a través del Cooperativismo de Crédito; del microcrédito, y de instituciones financieras bancarias.

COOPERATIVISMO DE CRÉDITO

El sector cooperativo es muy importante para la sociedad, pues fomenta la aplicación de recursos privados y asume los consecuentes riesgos a favor de la comunidad donde se desarrolla. Las iniciativas de los ciudadanos son fundamentales para el desarrollo local y una fuente de trabajo y renta.

Economías más maduras utilizan el cooperativismo de crédito como estimulante de los sectores económicos. Los principales ejemplos son Alemania, Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Portugal. Destacan también las experiencias estadounidense, canadiense y japonesa. Según datos del año 2000, proporcionados por la Agencia de Estadística de la Unión Europea, 46% del total de las instituciones de crédito de la región eran cooperativas responsables por 15% de la intermediación financiera. En naciones como Irlanda y Canadá, el cooperativismo ocupa poco a poco los espacios de las instituciones bancarias.

(122) Vicepresidente de la Confederación Interestatal de Cooperativas, SICREDI. Brasil.

EXPERIENCIA BRASILEÑA

Para miles de brasileños, el cooperativismo es un importante medio de acceso a productos y servicios de manera eficiente, transparente y adecuada. El asunto fue contemplado en una legislación específica que asegura el derecho básico de asociación para un fin justo, para que el ciudadano pueda ejercer el derecho de emprender, aún cuando no disponga de recursos.

Como participantes del Sistema Financiero Nacional (SFN), en su condición de instituciones financieras, las cooperativas de crédito prestan servicios directos a casi 1,5 millón de asociados. Las leyes y normas exigen los mismos fundamentos aplicables a las otras instituciones que componen el SFN.

Cantidad de Cooperados (crecimiento desde Junio de 2001)

Jun 2001	Dic 2001	Jun 2002	Dic 2002
1 326 551	1 363 081	1 415 267	1 434 053

Por ser la sociedad un conjunto de personas, el proyecto cooperativista, tiene condiciones para crear raíces y desarrollarse de manera continua, sin embargo cuando el cuerpo cooperativo está conformado por personas con baja escolaridad, ubicadas en regiones pobres, el análisis revela que el crecimiento de la cooperativa es lento e inestable, y que necesita apoyo externo para mantenerse.

La tarea de analizar los diferentes aspectos que envuelven la experiencia cooperativista brasileña es desafiante, porque tiene como referencia la historia de otros países cuyas economías y estructuras sociales son bastante diferentes. Aunque sea tentadora la idea de saltar etapas con base en la experiencia ajena, es necesario observar la realidad local y sus peculiaridades.

Después de una década de declinación, el número de cooperativas de crédito empezó a crecer con la Ley 5.764/71, en especial durante la década de 1980. El crecimiento es continuo a lo largo de los años, independiente de las diversas etapas por las cuales pasó la economía del País, y llega a la significativa cantidad de 1 392 unidades en funcionamiento a julio de 2003.

Año	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002
Número de Cooperativas	239	320	496	377	430	806	1 235	1 333	1 374

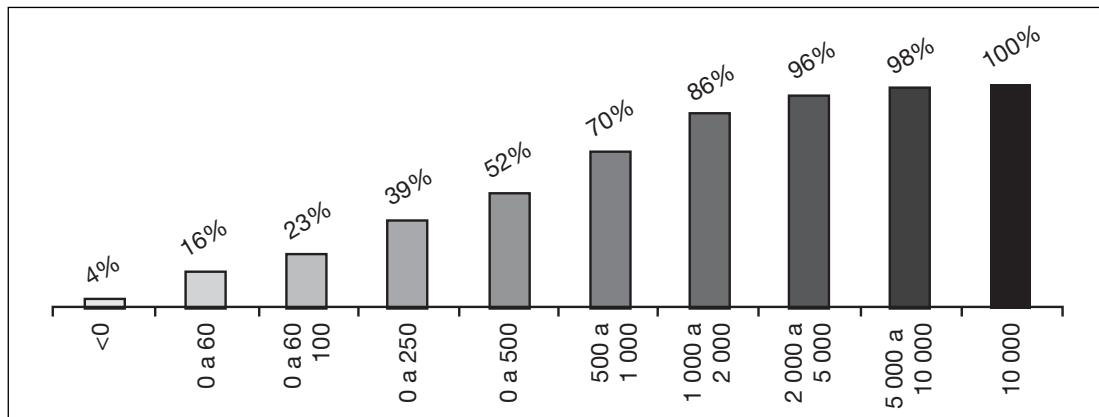
El cuadro siguiente muestra el movimiento de disminución de las instituciones bancarias tradicionales y el crecimiento de las cooperativas de crédito, cuyo número es superior al total de las otras instituciones autorizadas por el Banco Central (incluso al de los consorcios) que buscan la ocupación de los espacios dejados por la salida de otras instituciones.

TIPO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bancos múltiples, comerciales y Caja	246	242	231	217	203	194	192	182	167
Bancos de Inversiones + Agencias de Fomento	17	17	23	22	22	26	27	29	32
Otras instituciones financieras + SAM	146	146	153	157	153	150	149	140	139
Demás instituciones autorizadas por BACEN	647	594	536	472	435	416	398	373	351
SUBTOTAL	1 056	999	942	868	813	786	766	724	689
Cooperativas de Crédito	946	980	956	1 015	1 088	1 183	1 235	1 333	1 374
Sociedades de Crédito al Micro emprendedor	-	-	-	-	-	3	6	14	26
Subtotal	946	980	956	4 015	1 088	1 186	2 007	2 071	2 089
Administradoras de Fondos	490	462	446	433	422	406	404	397	375
TOTAL	2 492	2 441	2 344	2 316	2 323	2 378	2 411	2 468	2 464

Observaciones:

- Los Bancos Múltiples, Comerciales y Caja incluyen las sucursales de los Bancos Extranjeros y 15 sociedades de crédito inmobiliario que no pueden captar recursos del público.
- El Total no incluye los Fondos de Inversión y las Instituciones en régimen especial.

Ese crecimiento del cooperativismo, todavía, no es uniforme. Coherente con la estructura social del País, el segmento presenta cantidad considerable de sociedades con pequeño aporte patrimonial, lo que torna difícil la adopción de reglas que sean eficaces, no inhiban el desarrollo del sector y tengan reflejos positivos en la solidez y viabilidad del proyecto.



El gráfico anterior muestra esa desigualdad, donde se puede observar que 70% de las cooperativas tiene patrimonio líquido menor que R\$ 1 millón, según el levantamiento hecho en diciembre de 2001.

Es una característica de la cooperativa contribuir para el desarrollo de la economía local, fomentando la intermediación entre el ahorro y la demanda por servicios financieros de una región -a diferencia de lo que ocurre a los bancos-. Así, el cooperativismo tiene un importante papel en la corrección de las desigualdades regionales sin depender de la intervención directa del poder público. Esta desigualdad regional se puede observar en el cuadro.

Cooperativas por Región (Diciembre/2002)

Sureste	Sur	Nordeste	Centro-Oeste	Norte
54%	22%	11%	8%	6%

La evaluación de la penetración del cooperativismo de crédito en la población económicamente activa no es distinta. El cuadro siguiente muestra que la desigualdad no es tan grande, lo cual lleva a pensar que el proyecto necesita de ajustes que estimulen su crecimiento.

Grado de Penetración (porcentaje de cooperados en cooperativas de crédito, con relación a la Población Económicamente Activa, en diciembre de 2001).

Sur	Centro-Oeste	Sureste	Norte	Nordeste	Brasil
2,23%	2,22%	2,16%	1,25%	0,63%	1,68%

Aún existe un gran espacio para ser ocupado por el cooperativismo de crédito dentro del Sistema Financiero Nacional, comparando a otras instituciones financieras, como lo muestran los cuadros porcentuales que siguen:

Operaciones de Crédito

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Jun 2002
Bancos con Control Extranjero	5,72	8,64	11,71	14,88	19,75	25,16	31,51	30,06
Bancos Privados	31,79	32,74	35,35	30,97	31,66	34,53	42,13	40,67
Bancos Públicos (+ Caja Estatal)	23,46	23,47	10,30	8,86	8,13	5,12	3,09	4,89
Caja Económica Federal	22,63	24,00	30,93	32,31	28,74	23,00	7,13	7,47
Banco del Brasil	15,96	10,62	10,97	12,05	10,58	10,95	14,53	15,27
Cooperativas de Crédito	0,44	0,53	0,74	0,93	1,14	1,24	1,61	1,64
Sistema Bancario	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Patrimonio Líquido

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Jun 2002
Bancos con Control Extranjero	13,08	10,29	14,29	21,86	25,46	28,31	30,72	32,55
Bancos Privados	49,21	55,32	51,82	49,75	46,69	50,33	51,14	49,34
Bancos Públicos (+ Caja Estatal)	12,41	12,40	11,49	11,35	11,10	5,66	3,46	5,00
Caja Económica Federal	12,04	8,85	9,09	5,42	5,22	3,82	3,90	3,90
Banco del Brasil	11,82	11,87	11,76	10,03	9,73	9,89	8,76	7,25
Cooperativas de Crédito	1,44	1,27	1,55	1,59	1,80	1,99	2,02	1,97
Sistema Financiero	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

EVOLUCIÓN NORMATIVA

En lo que se refiere a las cuestiones de leyes y normas, el cooperativismo de crédito pasó, por grandes transformaciones, principalmente desde 1992. El conjunto de normas en vigor hoy tiene poca relación con lo vigente hasta 1991. Los parámetros operacionales ahora son más adecuados.

La Resolución 1.914/92 inauguró una nueva etapa en la reglamentación del sector y fue antecedida por un procedimiento que se mostró eficaz y se firmó después como práctica regular en la conducción de las cuestiones de regulación: un grupo de trabajo coordinado por el Banco Central y formado por representantes del Gobierno Federal y del sector cooperativista tuvo el objetivo de diagnosticar los problemas y proponer soluciones. La Resolución 1.914/92 citada compaginó las diversas normas en vigor, abrió nuevas posibilidades operacionales y consolidó el modelo de cooperativa de crédito instituida por segmentos profesionales.

Los bancos cooperativos

Después de 3 años de vigencia de la Res. 1.914/92, considerando el aumento de número de cooperativas de crédito y la consolidación de varios sistemas centralizados, el Consejo Monetario Nacional juzgó oportuno que hubiera la posibilidad de crear bancos comerciales cooperativos; la cual ya estaba virtualmente contenida en el artículo 50 de la Resolución, y era solicitada por el sector cooperativista. Con la Resolución 2.193/95 se establecieron las condiciones para la creación de bancos cooperativos, tomando posible el acceso directo del sector al mercado financiero, a los servicios de compensación y a la cuenta de reservas bancarias.

La norma fue concebida en términos conservadores, si se compara con las facultades operacionales de los bancos comerciales. Las diferencias se centran en lo referente a la identificación del control accionario, que en este caso es ejercido por las personas jurídicas de las centrales, no identificando directamente las personas físicas asociadas de las cooperativas.

En 2000, frente a la madurez del proyecto y de la tendencia de crecimiento de los bancos cooperativos, la Resolución 2.788 prácticamente equiparó a las cooperativas con los demás bancos comerciales, e inclusive considera la posibilidad de su constitución en forma de banco múltiple y de apertura del capital para otros inversionistas de fuera del sistema; pero manteniendo como obligación el que las centrales conserven, como mínimo el 51% de las acciones con derecho a voto del banco cooperativo.

La única diferencia era la exigencia patrimonial en relación con el activo ponderado por riesgo calculada como factor $F=0,13$ (el factor anterior era 0,15), 18% mayor que lo establecido para las demás instituciones financieras, que es 0,11. Sin embargo, esa diferencia estuvo en vigor hasta septiembre de 2002, cuando pasó a ser aplicado el mismo factor exigido para las demás instituciones financieras, en los términos de la Circular 3.147. Ese cambio fue posible gracias al entendimiento de que ya estaba superada la fase de adaptación proveniente de la apertura proporcionada por la norma de 2000, tanto en los aspectos societarios como en los operacionales.

Otro importante reconocimiento en el papel de los bancos cooperativos fue consolidado en la Ley 9.848, de 26 de Octubre de 1999, en sus artículos 2º (párrafo único) y 4º. Esta Ley permitió que las instituciones realicen operaciones de crédito rural subvencionadas por la Unión, en la forma de subsidio de cargos financieros (cobertura del diferencial entre el costo de los recursos para el banco y la remuneración del financiamiento al productor).

Con esos perfeccionamientos legales y reglamentarios, se espera que los bancos cooperativos puedan contribuir también a la ampliación de la cobertura hacia diversos sectores de la población, mediante su actuación a través de las cooperativas asociadas, con la ventaja de que las asociadas puedan prestar servicios más adecuados a los clientes, por cuanto estas son las entidades financieras que más íntimamente conocen las necesidades locales.

Cambios recientes en la reglamentación

Siete años después de la edición de la Resolución 1.914/92, ha surgido la oportunidad de introducir una reglamentación más flexible para la disciplina de las cooperativas de crédito. También en esta oportunidad, ello fue solicitado por la intermediación del grupo de trabajo formado por representantes del sector cooperativista, del gobierno y técnicos del Banco Central. A partir del informe final del grupo, fue entonces editada la Resolución 2.608/99.

La norma ha introducido innovaciones importantes para la estructuración del sector cooperativo, para su evolución técnica y operacional, así como para incrementar el volumen del público alcanzado por sus servicios; además, preparó el escenario para el perfeccionamiento de la reglamentación que se logró el año siguiente, cuando fue emitida la normativa actual.

Junto a otros aspectos, se pueden destacar las siguientes medidas en la Resolución 2.608/99, especialmente con relación a la reducción de los riesgos de crédito, de mercado y operacional en que incurren las instituciones del sector:

- Incentivo a la estructuración del sector en sistemas integrados supervisados por centrales de crédito responsables por el control, auditoría y capacitación técnica permanente de los cuadros administrativos de las cooperativas afiliadas;
- Reducción de los límites de concentración de riesgo por cliente y de deuda;

Se emitieron, aún, medidas importantes, que consideran el aumento de la capacidad operacional de las cooperativas singulares y el aprovechamiento de las economías de escala, tales como:

- Criterios más flexibles de admisión de asociados y de definición del área de actuación de la cooperativa;
- Mayores posibilidades de prestación de servicios a los asociados y al público en general.

La Resolución 2.608/99, considerando estos aspectos, presentó algunos puntos divergentes, principalmente en lo que toca al capital mínimo de ingreso y la manutención de las actuales cooperativas tipo Luzzatti. Así, después de un amplio diálogo con el sector, fue editada la Resolución 2.771, de 2000-08-30, la cual se mantiene actualmente en vigor.

El nuevo reglamento ha introducido varias adaptaciones a la disciplina anterior, especialmente sobre:

- Reducción del capital de constitución, y establecimiento de cronograma para alcanzar el patrimonio mínimo de funcionamiento;
- Aplicación de los criterios de Basilea de adecuación del patrimonio al riesgo de los activos, substituyendo el límite de endeudamiento;
- Definición de límites de diversificación de riesgo menos estrictos para las operaciones en el mercado financiero y operaciones de crédito realizadas por las centrales a favor de las cooperativas;
- Apertura para que las centrales puedan contratar servicios técnicos en el mercado; así como ofrecer servicios a otras cooperativas, relativos a las atribuciones de supervisión, auditoría y capacitación establecidos en la norma.

Cooperativas de pequeños y micro empresarios

Continuando el proceso de perfeccionamiento de la reglamentación del sector cooperativo de crédito, fue editada, en 20 de Diciembre de 2002, la Resolución 3.058, que abre la posibilidad de la formación de cooperativas de pequeños y micro empresarios, responsables de los negocios de naturaleza industrial, comercial o de servicios, incluidas las actividades en el área rural.

La norma en referencia refleja la importancia del segmento económico representado por los pequeños y micro empresarios, responsables por la creación de la mayoría de los puestos de trabajo en el País junto a los esfuerzos realizados por varios órganos oficiales y privados para apoyo al segmento. Así, la posibilidad de constitución de esas cooperativas las cuales se orientan a satisfacer la demanda por créditos con destino a las actividades productivas se suma a las iniciativas con vistas a la estimulación del pequeño emprendimiento, capacitación, apoyo a la exportación, desarrollo tecnológico, modernización administrativa, etc.

El potencial de crecimiento del nuevo tipo de cooperativa es evidente en vista de la gran cantidad de microempresas existentes en el País. En el año 1999, fueron constituidas 267 525 microempresas, el 56,32% del total de las existentes en Brasil, y de las cuales la mitad (124 147) se ubicó en la región sureste.

La anterior reglamentación permitía la creación de las cooperativas pero separadas por ramo de actividad, tales como las de negociantes de ropa, constituidas desde entonces. Esa restricción limitaba su existencia a las grandes ciudades, donde es posible reunir un número suficiente de empresarios de la misma especialidad y proporcionar, así, la escala mínima necesaria al emprendimiento.

La esencia de la nueva disciplina se basa en la constitución de cooperativas sin exigencia de segmentación por ramo especializado. Al tratarse de cooperativas con mayor libertad de asociación con relación a las actualmente constituidas, deben observar algunos requisitos adicionales respecto de las demás, especialmente la filiación a la cooperativa central de crédito y la publicación de estados financieros en un periódico de gran circulación en el área de actuación, medidas que buscan garantizar mayor control externo y transparencia a las actividades.

Así, se equiparan los emprendedores urbanos con los ubicados en ámbitos rurales, en cuanto a la posibilidad de formación de cooperativas de crédito, al agregar productores rurales sin segmentación por ramo de actividad, teniendo en cuenta que el marco legal y reglamentario siempre había permitido la formación de cooperativas de crédito rural. En igual condición se encuentran funcionando cerca de 460 cooperativas de crédito rural en Brasil, las cuales constituyen instrumentos esenciales en la formación y fomento local de ahorro, en la prestación de servicios bancarios y en la distribución de los recursos oficiales destinados al crédito rural.

Además, esa nueva reglamentación posibilitó un aumento en la diversificación de los segmentos de mercado en los cuales actúan los asociados, porque permiten que una única cooperativa reúna productores rurales y empresarios urbanos, lo cual confiere a la institución mayor estabilidad respecto de las fluctuaciones de los segmentos.

LA IMPORTANCIA DE LA COOPERATIVA CENTRAL DE CRÉDITO

El papel desempeñado por las cooperativas centrales en la organización del sector cooperativo de crédito es visto como esencial. Incluye tanto tareas directamente financieras como también aquellas relacionadas con el control de los sistemas asociados del cual depende la elevación de los patrones de calidad del sistema. Esos objetivos deben ser seguidos por todos los integrantes del sector y no únicamente por las cooperativas centrales.

La central también es responsable por los cuidados con la marca. La preservación de la imagen cooperativa es fundamental para el crecimiento del sector, pues involucra la confianza del público usuario, sin la cual no existiría la intermediación financiera.

El marco legal del cooperativismo fue diseñado con la actuación de las centrales como uno de los pilares principales. Así, la evolución reglamentaria demanda la eficiencia, el desarrollo, la actuación equilibrada y profesional de las entidades cooperativas, principalmente las de segundo y tercer nivel, las cuales deben responsabilizarse, desde la formación de cuadros de trabajadores calificados, pasando por métodos administrativos, y hasta por los sistemas de control y supervisión. En ese marco, las centrales tienen papel fundamental que desempeñar.

CONSIDERACIONES IMPORTANTES

El Banco Central del Brasil, principalmente después del año 1999, empezó a actuar en conjunto con otros agentes de la sociedad para buscar soluciones que mejoren la calidad de vida de quienes no tienen acceso al crédito. El mayor reto es estimular, consolidar y fortalecer las iniciativas que actúan en la oferta de servicios financieros.

Para el Cooperativismo de Crédito, los principales desafíos son:

- Fortalecimiento del sistema – aumento del profesionalismo, inducido por instrumentos como el “posicionamiento” de centrales, la certificación para los gestores, aumento de exigencias para la homologación de nombres de administradores de algunos tipos de cooperativas y la capacitación del cooperado, en cuanto a su participación en los negocios de la sociedad.
- Perfeccionamiento estructural – reformulación del papel de las confederaciones y estratificación en niveles de madurez que permitan la adopción de tratamiento diferenciado para aquellas que merezcan este trabajo.
- Tornar viables a las que nacen pequeñas – mediante la creación de mecanismos que puedan identificar el potencial de crecimiento de un grupo y permitir que ese sobreviva al período inicial de maduración. Sin estímulo, es difícil atender regiones con bajo índice de desarrollo humano.

Es importante resaltar que los pasos siguientes en la reglamentación están vinculados a la evolución del sector y a su calidad institucional, en especial en los aspectos de supervisión, auditoría, capacitación técnica y elevación de los niveles patrimoniales. Esa calidad es la mejor herramienta para abrir nuevos caminos, en cualquier perspectiva.