

GARANTIAS DE CRÉDITO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - EXPERIÊNCIAS COM SISTEMAS ENTRE AUTOAJUDA, FOMENTO PÚBLICO E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

In: SEBRAE <Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas>; Carlos Alberto dos Santos <coord.>: Pequenos Negócios – Desafios e Perspectivas, Vol. 5: Financiamento, Brasília: SEBRAE, 2013, p. 233-247.

Manfred Nitsch¹

Dirk Kramer²

O triângulo básico entre financiador, devedor e garantidor

Desde o começo dos tempos e das sociedades humanas, existe o crédito, a obrigação ou a dívida entre pessoas. Também é provável que, desde então, exista uma terceira pessoa ou instituição a dar fiança ou garantia para que o credor ou financiador seja protegido do risco de perder seu direito, quando o devedor não puder ou não quiser pagar.

No mundo inteiro, até hoje, no financiamento a micro e pequenas empresas, é comum os bancos exigirem, no mínimo, a garantia de esposos e parceiros, nos contratos de crédito. O objetivo é desestimular o devedor a transferir seus bens e ativos para alguém de sua família e declarar sua insolvência pessoal de modo que o credor não tenha acesso a ativos reais, que haviam sido, formal ou informalmente, garantias efetivas no contrato de crédito.

Então, o primeiro “sistema de garantia de crédito” sempre foi e ainda é a família, cuja honra normalmente está em jogo, quando um de seus membros fica endividado. Nem sempre a relação entre credor e devedor situa-se dentro de

¹ Professor emérito de economia, Departamento de Economia e Administração de Empresas / Centro Universitário Lateinamerika-Institut, da Freie Universitaet Berlin.

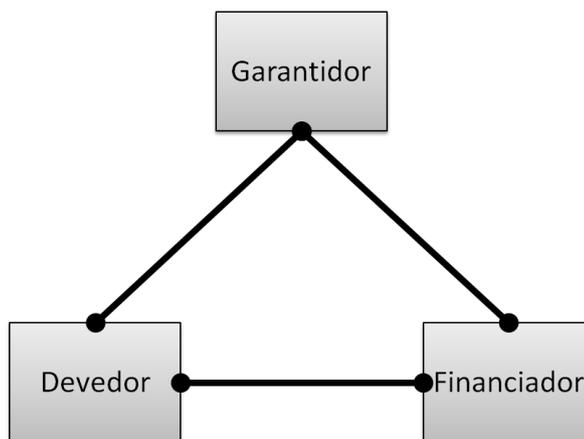
² Formado em economia (diploma e doutorado) pela Freie Universitaet Berlin. Desde 2012 na Superintendência do Sistema Financeiro Alemão (Federal Financial Supervisory Authority; Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht; BaFin). O artigo é baseado na tese de doutorado que foi entregue antes de trabalhar na BaFin. Os resultados representam a opinião dos autores e não a da BaFin.

relações sociais reconhecidas como mais ou menos justas. Mesmo em condições em que o devedor não é “escravo da dívida”, por costume ou força, familiares são obrigados a honrar dívidas de parentes e, às vezes, por meio do próprio trabalho.

Quando se considera o estabelecimento de sistemas de garantia de crédito, as relações familiares devem sempre ser tomadas muito a sério e para além da família. Isso porque a maioria das micro e pequenas empresas é parte de “economias familiares”, ou seja, a empresa e o lar de seus donos são uma só unidade – o mesmo ocorre quando formalmente mantêm contas separadas. Assim, o crédito para o pequeno empresário também pode servir ao consumo ou a uma emergência de saúde.

Para esta apresentação de experiências com sistemas de garantia vamos nos concentrar em modelos formais encontrados em vários países do mundo. A maior fonte nessa temática é a tese de doutorado de Dirk KRAMER (2013), cuja elaboração tem sido acompanhada pelo Sebrae, há alguns anos. Por isso, o propósito deste artigo de tirar lições para a prática atual no Brasil e em outros países latino-americanos.

Figura 1: O triângulo básico dos sistemas de garantia



Fonte: Elaboração própria – veja KRAMER (2013)

No triângulo básico (Figura 1), a micro ou pequena empresa é o devedor, que se liga a um financiador, como um banco ou instituição de microfinanças (também uma espécie de banco), e a um fiador ou “garantidor” – ainda sem forma institucional. Para identificar e classificar os diversos sistemas vale refletir sobre

as relações entre os três polos. As micro e pequenas empresas querem ter acesso a um financiamento e se esforçam para superar o racionamento de crédito, com o qual são confrontadas, quando se dirige a um banco.

Em busca de um garantidor ou financiador essas empresas podem dirigir-se a um fornecedor, um cliente ou outra pessoa com peso econômico; mas assim se submetem a uma dependência com custos, que nem sempre justificam essa solução. Uma alternativa formal existe em várias modalidades, quando uma câmara ou associação de pequenos empresários estabelece um mecanismo de garantia para seus membros como uma forma de autoajuda.

Em várias sociedades, principalmente aquelas com tradição corporativista – têm surgido sistemas financeiros de ajuda mútua, como associações e câmaras, que são praticamente obrigatórias para as empresas. Em primeiro lugar, estão as cooperativas de crédito ou multifuncionais com um braço financeiro, como as cooperativas de crédito na Alemanha, que detêm uma significativa parcela do mercado financeiro alemão (ARBAK, et al. 2010, 27-42). Os sistemas de garantia com associações de pequenos empresários, de artesãos ou ligas camponesas são menos frequentes, por exemplo, os “Confidi” na Itália.

Frequentemente, ainda aparecem iniciativas locais que surgem como sistemas de garantia de crédito, mas essa modalidade somente poderia funcionar, quando uma associação local de padarias artesanais ou farmácias com algumas centenas de membros, por exemplo, formasse e financiasse a instituição garantidora (IG) com elevado espírito de solidariedade. Fora algumas poucas exceções, porém, nem na história isso aconteceu sem ajuda pública.

De “irmãos” artesanais ou profissionais chegam a ser competidores e rivais, para as dívidas dos quais nenhum vai outorgar garantias. Nessas condições, é quase certo, que esse sistema de garantia “solidária”, “recíproca” ou “mútua” não tem condições de sobreviver ou uma grande empresa assumirá o controle e usará o sistema para seus próprios fins – sem nenhuma solidariedade. Não raras vezes, a visão da ajuda fraternal entre microempresários, camponeses ou trabalhadores sobrevive na mente de intelectuais em forma da “economia solidária”. Por isso, políticos e administradores, em nível nacional ou local, e na cooperação internacional, muitas vezes, têm a tendência de apoiar com fundos públicos e sistemas de garantia, que apelam ao espírito cooperativista ou solidário.

Como mencionado antes, muitos sistemas de garantia no mundo têm sua origem em uma visão inicial eufórica de ajuda mútua e uma governança puramente privada. Porém, a experiência mostra que os problemas inerentes de governança de cooperativas, em um sentido amplo, gradualmente, põem em perigo o sucesso dessas instituições. Para sistemas de garantia representa um problema adicional: é difícil conseguir um volume de atividades que justifique uma instituição financeira formal dentro de um meio “fraternal”, ou seja, limitado em números e espaço.

Nesse contexto, é importante enfatizar que os sistemas de governança e as pessoas com suas idiossincrasias determinam o êxito ou a falha dos sistemas de autoajuda. Seja como for construída a governança formal, um *homo heroicus* ou uma *femina heroica* pode fazer e, muitas vezes, faz a diferença. Fragilidades estruturais da instituição ficam evidentes somente no caso de saída ou morte. Cuidado, então, com recomendações que às vezes prometem panaceias, baseadas em experiências individuais positivas ou negativas, ou ainda no fruto de análises estatísticas.

No triângulo, não somente o devedor, mas também o credor (banco ou outra instituição financeira) pode ter interesse no apoio de um garantidor. Para grandes projetos, maiores exportações e outros volumes consideráveis, muitos governos e seus ministérios ou agências estatais assumem garantias para créditos bancários a grandes e médias empresas. Aqui, não interessam as modalidades dessas sistemas de garantia, porque nos concentramos no crédito às micro e pequenas empresas. Porém, dessa experiência com garantias de crédito aos grandes fica a lição de que o mercado financeiro nem sempre produz resultados política e economicamente viáveis e desejados, mas com garantias é possível chegar lá.

Voltamos à relação banco – devedor de créditos à pequena empresa. Foi o economista e prêmio Nobel, Joseph STIGLITZ, com seu coautor Andrew WEISS, que descobriu e modelou o problema fundamental do crédito bancário para a pequena empresa (STIGLITZ e WEISS 1981): Um banco com carteira de crédito diversificado deve fixar e comunicar um determinado tipo de juros para sua clientela. A oferta não pode ser muito baixa, para evitar perdas, nem pode superar demais as condições dos competidores. Tampouco deve ser alta demais para não atrair principalmente clientes com projetos de alto risco, porque um credor

normalmente não participa dos lucros que poderiam resultar do êxito desses projetos, mas sim das perdas.

Além disso, o banco não tem condições de obter toda a informação necessária para eliminar os projetos de alto risco, de maneira que ambos os lados ficam em situação de informação assimétrica entre o banco e os seus clientes. Então, o tipo de juros que promete o lucro máximo para o banco situa-se em nível médio. Mas com esses juros, o banco não cobre o total dos custos de créditos para pequenos negócios, porque volumes menores exigem mais atenção, de forma que o crédito fica "racionado", e os pequenos empreendimentos são excluídos, embora o banco possa fazer negócios lucrativos de crédito com eles. Estes estariam em condições e dispostos a pagar juros um pouco mais elevados.

Essa situação indesejável resulta de um processo exclusivamente de mercado, sem nenhuma intervenção estatal (*falha de mercado / market failure*). Aqui pode entrar um garantidor, que assume boa parte dos custos do risco, enquanto que o banco fica com os custos da liquidez, e o cliente paga tudo.

Antes de entrar nas experiências empíricas, urge outro excuso teórico: Em princípio, cada banco é um fundo de garantia, porque os outros itens de seu *portfólio* – exceto as obrigações, ou seja, seu capital próprio – servem como "garantia" para seus credores, a fim que ele possa suportar o risco de cada crédito individual. Por isso, a cada iniciativa com e para garantias de crédito deve-se perguntar: Por que o banco não pode ou deve assumir o risco total de seus créditos?

Da mesma maneira – pode-se afirmar – cada fundo de garantia é um banco incompleto ou parcial, com um *portfólio* bastante limitado de atividades (SCHMIDT e ZEITINGER 1984). E a cada iniciativa de autoajuda, de fomento público ou de cooperação internacional deve-se perguntar: Por que estabelecer uma instituição formal, com toda a sua administração e seus custos, para assumir uma função tão limitada, que normalmente pertence aos bancos ou companhias de seguro? Para um grupo "fraternal" de bancos, como cooperativas de crédito e caixas municipais de poupança e crédito, pode fazer sentido centralizar esse tipo de manejo de risco na sua associação ou instituição financeira de segundo piso, porque tem chances de realizar as economias de escala necessárias, sem interferir demais na gestão de seus bancos-membros.

A resposta de muitos bancos a essa análise das equivalências entre bancos e os sistemas de garantia tem sido abrir uma janela própria para micro e pequenas empresas, com juros mais elevados e serviços adequados. Nesses casos, os bancos já não têm muito interesse num garantidor, particularmente não em um sistema que abre caminho para informação sobre seus bons clientes a competidores. Por isso, a confidencialidade é de suma importância. Porém, em muitos países não foi ou ainda é possível essa solução, porque tinha ou tem um teto para os juros nominais dos bancos. Essa “arbitragem regulatória” é uma explicação parcial da emergência de sistemas de garantia de crédito com volumes imensos, como aqueles vinculados aos bancos no Japão.

Para resumir o triângulo básico, a relação empresa-banco ainda enfrenta o desafio da informação assimétrica, o que leva ao perigo do racionamento de crédito. Na relação empresa-garantidor, uma instituição de autoajuda pode ser útil para melhorar a informação e aumentar o peso da empresa na negociação. Entre competidores, porém, não há solidariedade, de forma que na vida econômica contemporânea fica difícil o estabelecimento de um sistema de garantia de crédito baseado puramente em autoajuda entre empresas privadas.

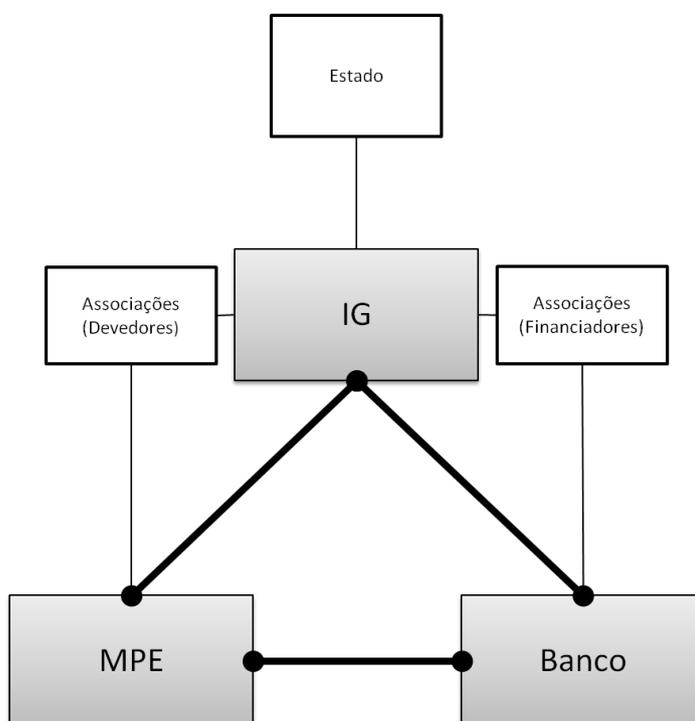
No triângulo básico, a relação banco-garantidor torna-se muito precária, porque a existência de um garantidor pressupõe sempre uma justificativa, dado que um banco também é um fundo de garantia. Mas para uma rede de bancos com missão similar ou fraternal, um sistema de garantia pode ser viável. Além disso, o garantidor tem uma posição muito mais destacada, e chegamos agora ao quarto polo, o governo, no “triângulo aumentado”.

O triângulo aumentado pelo apoio público

Como já foi mencionado, garantias de crédito são um dos instrumentos prediletos de política pública, porque aparentemente não pesam no orçamento, pelo menos não no período atual, e compromissos a serem honrados em épocas futuras geralmente não afetam a reputação atual. A justificativa para uma intervenção governamental é superar a falha de mercado por causa da assimetria de informação antes descrita: quando o Estado ou uma organização de cooperação internacional assume o risco do crédito às micro e pequenas empresas, os bancos deveriam estar dispostos a outorgar a liquidez do financiamento com o serviço adequado, sem renunciar ao lucro. Assim é a teoria.

Vamos observar de perto e em detalhe o triângulo aumentado em função do apoio público (Figura 2). Para os pequenos negócios não faz sentido uma avaliação caso a caso de créditos individuais por um ministério, como é possível para grandes empresas e projetos. Por isso, o “garantidor” de créditos para micro e pequenas empresas do triângulo básico é quase sempre uma instituição garantidora (IG) que normalmente é uma entidade intermediária, do tipo agência, posicionando-se entre o ministério ou secretaria estatal ou municipal e o banco ou a empresa.

Figura 2: O Triângulo Ampliado



Fonte: Elaboração própria – veja KRAMER (2013)

Na Figura 2 colocamos o Estado em cima do triângulo para indicar sua função de guiar o sistema de garantias. Além da regulação, o Estado pode intervir diretamente por meio de subsídios financeiros correntes, participações na IG, subvenções e ajuda *ad hoc* e contragarantias, cujos volumes e cotas podem variar bastante segundo a conjuntura – por exemplo, nos casos de crise, como nos últimos anos, as garantias são substancialmente mais amplas.

A localização do Estado em cima do triângulo sugere também que as autoridades públicas precisam decidir que tipo de triângulo apoiar – ou não. O garantidor geralmente não opera independente (*an arm's length*) entre os seus três parceiros, porque geralmente nem as micro e pequenas empresas nem os bancos oferecem potencial suficiente para sustentar uma instituição financeira formal contemporânea. E, uma vez subsidiada pelo Estado, a IG se converte em instrumento de política pública, e é reconhecida como tal por empresas do segmento de pequeno porte e pelos bancos.

Tipicamente, já no momento do lançamento de um sistema de garantia define-se a função primordial de uma IG como fonte permanente de subsídio público. A IG com apoio público, porém, pode ter relações mais intensas ou com os pequenos negócios ou com os bancos. Em uma economia de mercado, onde a intervenção do Estado deveria ficar “neutra” em relação à concorrência, a rivalidade entre as empresas e entre os bancos pode criar problemas para a intervenção, se o subsídio não é oferecido a todos igualmente.

Mas a subvenção nunca é bastante para todos, e o sistema pode degenerar em um clube de “beneficiários” dentro do grupo das empresas (pequenos negócios ou bancos) estabelecidas e bem representadas nas associações envolvidas. Surgem menos problemas desse tipo, quando o Estado se concentra nas microempresas e empreendimentos nascentes (*startups*), porque geralmente são considerados objetos mais legítimos de apoio público.

Aqui vale a pena introduzir a distinção e o vocabulário de SCHUMPETER (1912/1934/1993), grande economista e pai do empreendedorismo popular, com respeito a empresas como clientes de bancos e implicitamente como públicos-alvos da intervenção estatal. Seu herói do desenvolvimento econômico é o “*unternehmer*” (singular e plural em alemão), ou o “*empreendedor/es*”, que tem ideias inovadoras e energia necessária para seguir adiante como empresário. Em geral, nesse modelo, os recursos financeiros necessários ainda não existem e, por isso, é imprescindível um financiador, normalmente um banqueiro (e, eventualmente, um garantidor).

O outro tipo de empresário é o “*wirt*” (“*wirte*”, plural em alemão), dono de uma empresa estabelecida que, às vezes, precisa de um crédito, mas, em princípio, trabalha com seus próprios recursos ou com os de sua família, numa forma sem

maiores inovações. Essa distinção já foi introduzida na discussão no Brasil por Carlos Alberto dos SANTOS (2013) para focar a educação empreendedora.

Para nosso triângulo aumentado, essa diferença ajuda a identificar com mais precisão os interesses dos atores e o caráter das micro e pequenas empresas e suas associações envolvidas. São os “wirte”, que pressionam por melhores condições de crédito, pois geralmente já têm acesso aos bancos. São os “wirte” também que dominam suas associações, as quais teoricamente poderiam contribuir com informação para superar a assimetria antes discutida.

No entanto, na prática, os membros de associações são competidores, o que leva a uma destacada relutância em prover informação sensível à própria associação como também a uma IG que mantém vínculos com o Estado e seu serviço de receitas e impostos. Do lado de muitos estados e suas agências (as IG), eles são mais interessados nos “unternehmer”, quando estabelecem sistemas de garantia. Por isso, preferem sistemas onde os créditos são avaliados caso a caso e não globalmente para uma carteira de créditos a pequenos negócios.

Isso vale para os bancos também, porque os “wirte” são seus clientes mais ou menos conhecidos, tendo em vista os créditos que não precisam nenhum garantidor – se não fosse por arbitragem regulatória ou para captar subsídios. E dado que os “unternehmer” são uma clientela com mais risco, o apoio do Estado é visto como legítimo. A outra clientela, que interessa ao Estado, são as microempresas, geralmente em mãos de “wirte”, mas com uma parcela desconhecida de “unternehmer”, dificilmente identificáveis. Nem os bancos, nem as associações, nem as IG têm boa informação sobre as microempresas, de forma que são facilmente menosprezadas.

No curso de campanhas políticas especificamente dirigidas ao apoio de microempresas podem surgir programas especiais com instituições de microfinanças e organizações não-governamentais (ONG) junto com bancos convencionais e associações de negócios formais. A experiência brasileira com sua estratégia de bancarização passo a passo, desde a abertura de uma conta bancária ao microcrédito e além, mostra que o crédito não é necessariamente o mais importante, e muito menos o primeiro passo na vinculação de microempresários, trabalhadores e consumidores das classes de renda mais baixa ao sistema financeiro moderno. Sistemas de garantia de crédito para microempresas, que cobrem

uma parcela do risco, podem surgir ao longo do caminho, mas certamente não poderiam ser apresentados como prioritários nas primeiras etapas.

A constelação de interesses no triângulo aumentado pode deixar a IG numa situação precária: o Estado exige dela uma ampla cobertura às microempresas e aos “*unternehmer*” da região, mas dá apoio somente no começo ou novamente diante de negociações difíceis com o correspondente ao secretário da fazenda.

As associações empresariais pressionam para melhorar o acesso e baratear o crédito para sua clientela de “*wirte*”, sempre com informação de certa forma restrita, porque seus membros são mais rivais do que irmãos. Do lado dos bancos também se nota alguma relutância em cooperar com uma IG e com outros bancos, porque suas associações ainda são dominadas por um espírito de rivalidade entre os membros, um espírito de *lobby* em relação ao Estado e, ainda, um espírito tácito de abandono quanto à microempresa. Precisa ser estimulado seu interesse nas *startups* dos “*unternehmer*” como clientes futuros com suas empresas de médio porte.

Então, a formação de uma IG não é uma tarefa fácil, porque ameaça a síndrome de que nenhuma pessoa ou instituição assume a liderança para um crescimento da atividade dela – no jargão da cooperação internacional: no *ownership* (sem dono). Nos casos de sucesso, deve ser olhado de perto, se os regulamentos institucionais serviram verdadeiramente como modelos ou se uma “pessoa heróica” fez a diferença.

Panorama empírico atual

Existe no mundo, em quase todos os países, uma ampla gama de sistemas de garantia de crédito para as micro e pequenas empresas. Para tirar lições dessas experiências, faz sentido agrupá-las segundo várias categorias: a governança pode ser pública, privada ou alguma forma de parceria público-privada (PPP), e dentro dessas formas, a decisão definitiva de assumir uma garantia pode ser tomada caso a caso ou para uma carteira de crédito.

Nos países listados na Tabela 1, há seis modelos básicos de sistemas de garantia, estudados por Dirk KRAMER, em cuja tese de doutorado (2013) eles são detalhados.

Tabela 1: Panorama Atual dos Modelos Básicos (MP) de Sistemas de Garantia

	Processo de Decisão para Garantias Individuais a Pequenos Negócios	
	Caso a Caso	Por Carteira
Sistemas de Garantia Pública	Modelo Básico 1 Alemanha, França, Brasil, Reino Unido, Áustria, Coreia	Modelo Básico 2 Reino Unido, Brasil
Parcerias Público-Privadas	Modelo Básico 3 Alemanha, Brasil, Espanha, Itália, Japão, Argentina	Modelo Básico 4 Poucos sistemas encontrados
Sistemas de Garantia Privada	Modelo Básico 5 Poucos sistemas encontrados Exceções na Alemanha dentro de grupos de cooperativas	Modelo Básico 6 Poucos sistemas encontrados Exceção: Derivados como formas de "garantias"

Fonte: Elaboração própria – veja KRAMER (2013)

Na categoria dos sistemas públicos merece ênfase especial o caso do Reino Unido, onde se começou com um modelo de garantia caso a caso, mas sem informação adicional, pois tem recebido apenas informações dos bancos e não diretamente dos pequenos negócios. Altas perdas, entretanto, indicaram em pouco tempo que os bancos selecionaram seus clientes problemáticos com projetos bastante arriscados para a IG, que, por informação assimétrica, não estava em condições de se defender. O sistema foi alterado para uma tomada de decisões por carteira com um mecanismo de *stop loss* (perdas limitadas) para impedir imensos pagamentos públicos. Outro caminho para reduzir as perdas, como já mencionado, seria acumular mais informação para avaliar cada caso, e se o crédito bem como a garantia foram adequados. Mas esse caminho é mais custoso e, por isso, geralmente só é escolhido para garantias a empresas maiores.

O caminho da avaliação caso a caso também foi escolhido pelos bancos de garantia (BG) na Alemanha e pela GarrantiSerra no Brasil, o que nos leva aos modelos de parceria público-privada, que são os mais frequentes no mundo. Na Alemanha, os BG foram analisados mais detalhadamente (veja KRAMER e

NITSCH 2010), como também as sociedades de garantia de crédito no Brasil (KRAMER 2013). Na busca internacional dos vários sistemas de garantia de crédito, antes das crises financeiras de 2008 em diante, não foi encontrado quase nenhum sistema PPP com garantias para carteiras. Porém, cuidado com as “lições” decorrentes: nas crises financeiras atuais, muitos países têm estendido *ad hoc* volumosas garantias, frequentemente sem um “sistema” formalizado, visando inibir um eventual *credit crunch* para micro e pequenas empresas. Além dos objetivos das intervenções estatais antes discutidos, como o apoio aos “*unternehmer*” e aos microempresários, em uma época de crise, a luta contra uma contração brutal do crédito pode assumir lugar primordial na gestão e, por isso, também na avaliação de sistemas de garantia.

Como já mencionado, modelos puramente privados são raros. A visão inicial pode surgir ainda como “autoajuda”, mas já no lançamento geralmente entra o Estado com seus recursos fiscais. Exceções são os sistemas de garantia dentro de grupos importantes de cooperativas do comércio e de bancos cooperativos na Alemanha. Até certo ponto, é possível interpretar o uso de derivados para carteiras de créditos a micro e pequenas empresas como uma forma da economia privada de distribuir o risco, porém, não são o foco do nosso estudo.

O Estado tem a opção de controlar o sistema de garantia e, assim, mover o sistema em direção ao que é politicamente oportuno: pode ser um sistema que apoia um grande número de pequenos negócios, como parece ser o caso no Japão, ou um sistema que fomenta um pequeno número de micro e pequenas empresas jovens e/ou inovadoras (no sentido “*unternehmer*”, de SCHUMPETER), como é o caso na Alemanha, um país com vários tipos de bancos, que financiam esse segmento empresarial de modo integral.

Na Alemanha também existem IG com um perfil especial, que poderiam nos interessar: os chamados *Buergschaftsbanken* (bancos de garantia – BG), que operam na esfera dos estados da Federação (veja KRAMER e NITSCH 2010). Sua governança é bastante abrangente, na qual o governo estadual assume a liderança com um poder de veto nas decisões caso a caso, e o governo federal assegura a viabilidade financeira por meio de subsídios correntes e contra-garantias, mas geralmente não tem participação financeira direta.

Assim, o Estado participa em cada decisão de garantia junto com representantes das associações empresariais e das câmaras, e com representantes

dos bancos. Cada banco que opera na região (Estado) do BG pode apresentar seus projetos. As decisões são regidas por mérito dos projetos. Para ressaltar as lições aprendidas, sem entrar muito nos detalhes, vale enfatizar que as experiências são mistas: um determinado número de empreendedores e empresas estabelecidas com inovações foi apoiado com êxito, porém, o alcance quantitativo tem sido modesto depois de bastante tempo de existência. A própria instituição ficou sem maior dinamismo, porque seus financiadores públicos não aumentaram os subsídios correntes, dado que têm outros instrumentos de fomento da economia local que são mais promissores politicamente. Seus parceiros na iniciativa privada também mostraram relutância em contribuir com recursos, e o crescimento via lucro nunca foi o primeiro objetivo dos BG.

Na prática, vários funcionários de bancos locais estabeleceram a longo prazo boas relações com seus colegas nos BG e tratavam de convencer seus superiores de que os projetos das empresas em questão eram lucrativos, mas somente com o apoio de uma garantia por parte do BG. Seus maiores êxitos são casos de “*unternehmer*” e, por isso, é significativo observar que os BG têm se unido com fundos públicos de participações (*venture funds*), com os quais estão em condições de ampliar um pouco seu leque tão restrito de atividades bancárias.

É interessante ressaltar também que esses BG tratam de apresentar-se como instituições de autoajuda e, assim, como parte da iniciativa privada, apesar de serem largamente dependentes de subsídios e contragarantias públicas para seu funcionamento. Para a oposição política, chegam a ser praticamente inviáveis com suas exigências fiscais modestas e sua imagem quase privada de autoajuda. Não são o único exemplo de uma parceria público-privada, que rege o fenômeno de uma estabilidade institucional com nenhuma instituição claramente no *driver's seat*, que domine a IG e incentive a instituição para crescer.

Conclusões: sistemas de garantia entre euforia e ceticismo

O panorama teórico e empírico mostra que sistemas de garantia de crédito para pequenos negócios são bastante comuns no mundo inteiro. Podem surgir como veículos de autoajuda, como instrumentos para implementar políticas públicas ou como parcerias público-privadas, com estruturas de governança correspondentes. Se a instituição garantidora (IG) pode e deve contribuir com informação adicional à relação básica do crédito entre micro e pequena empresa e

banco, faz sentido a modalidade de decisão caso a caso, mesmo que isso implique custos mais altos do que a alternativa de garantir sempre uma carteira delimitada do banco.

Em épocas de crises e emergências, garantias públicas para amplas carteiras de crédito podem ser necessárias e úteis, visando evitar um *credit crunch*, mesmo que a IG em questão tenha sido constituída para uma tomada de decisões caso a caso.

Instituições de garantia e bancos têm algo em comum – a gestão de risco. Pode-se dizer que um banco é um fundo de garantia e uma IG é uma espécie de “banco”, mas com um leque muito limitado de atividades. Ênfase nessa equivalência abre a perspectiva para uma análise sóbria se uma iniciativa de auto-ajuda ou de política de fomento pode ter sucesso com uma instituição tão limitada. Às vezes, o que falta em um bairro ou numa pequena cidade não é mais do que a sucursal de um banco com serviço apropriado.

Normalmente, micro e pequenas empresas precisam mais urgentemente de serviços bancários aquém e além do crédito, em especial, os “wirte”, ou melhor, os donos e as donas de empresas que usam primordialmente seus próprios recursos e os de suas famílias. Então, faz sentido os sistemas de garantia que funcionam bem, se estão mais concentrados nos “unternehmer”, porque são eles cuja existência estaria em perigo sem um financiador e cuja inovação sempre é vista, com razão, como algo arriscado. Dessa maneira, um fiador ou garantidor com algum peso é bem-vindo para aliviar o risco do banco.

Como instituições financeiras muito limitadas, as IG quase nunca sobrevivem como entidades autônomas em distancia de *an arm's length* a seus parceiros nos mercados. Geralmente, elas têm uma relação mais intensa ou com as micro e pequenas empresas e suas associações ou com os bancos ou com o Estado como regulador e fonte de subsídios.

Tabela 2: Tipologia de Sistemas de Garantia de Crédito para Micro e Pequenas Empresas (MPE) e Evidência Empírica

			Intensidade de relações			
			Arm's length	MPE-IG	Banco-IG	Estado-IG
Governança	Público	Caso por caso (MB1)	Pouco viável			Realidade no mundo <i>Realidade alemã (BC)</i>
		Portfólio (MB2)				
	Parceria público-privada	Caso por caso (MB3)		Lançamento		
		Portfólio (MB4)				
	Privada	Caso por caso (MB5)		Visão inicial		
		Portfólio (MB6)				

Fonte: Elaboração própria – veja KRAMER (2013)

A Tabela 2 resume os estudos teóricos e empíricos em uma tipologia, dando relevo à aglomeração dos sistemas de garantia realmente existentes no espaço à direita em cima: o Estado assume a liderança e usa as garantias de crédito para superar falhas de mercado e implementar suas políticas. Para isso, coopera com os bancos e, muitas vezes, também com associações empresariais em parcerias público-privadas.

Na Tabela 2 também é destacado o lugar, onde geralmente uma iniciativa surge com uma visão inicial, não raras vezes com grande euforia, de criar um sistema privado de garantias. O Estado já participa no seu lançamento e ao longo do tempo, a IG termina como instrumento de política pública. É um processo! A integração passo a passo de um sistema de garantia de crédito no setor financeiro local e nacional sempre demora bastante tempo. Assim, não causa surpresa o fato de que o processo de criar e desenvolver sociedades de garantia de crédito no país já tem duração de dez anos.

Boa parte da Tabela 2 fica sem casos concretos. Isso quer dizer, que não foram encontrados exemplos dignos de ser apresentados aqui. Destaca-se a falta de sistemas totalmente privados. Talvez esses sistemas tenham sido importantes em vários países em épocas de "fraternidade" entre artesãos, camponeses e outros pequenos negócios. Entretanto, eles perderam força e apelo na contemporaneidade devido à competição e rivalidade entre pequenas, médias e grandes empresas. Tampouco foram encontrados exemplos para sistemas de garantia marcadamente autônomos, sem inclinação a esse ou outro parceiro – micro e pequena empresa, banco ou Estado. Isso reflete a reduzida oferta de atividades de uma entidade de garantia. Vale sublinhar a experiência na Ale-

manha, onde os bancos de garantia se uniram com os *venture funds* públicos para servir melhor sua clientela de *startups*.

Para a maioria, tipo "wirte" das micro e pequenas empresas, bancos são os parceiros financeiros mais adequados, com seus serviços amplos, ainda que fique difícil o acesso ao crédito. Para os "unternehmer", como inovadores sem história financeira de seus projetos e definidos, em geral, como empresários sem patrimônio próprio, o crédito bancário é essencial. Seus interesses coincidem geralmente mais com os objetivos das políticas públicas do que com as metas dos "wirte". Estes vão sentir que poderiam ser vítimas da inovação e do progresso tecnológico, ou seja, da famosa "destruição criativa", de Schumpeter.

O ceticismo de muitos empresários quanto aos sistemas de garantia tem sua origem aqui. Se o Estado leva em consideração tanto os anseios dos "unternehmer" como os objetivos e preocupações dos "wirte" na construção e regulação da governança de sistemas de garantia de crédito, seus subsídios podem influenciar positivamente os bancos para que financiem todas as micro e pequenas empresas de forma adequada. Em tempos normais, serão os "unternehmer" os clientes prediletos, mas em épocas de crise, garantias de crédito têm mostrado que podem prestar um grande serviço para evitar um *credit crunch* e suportar o emprego e a produção de todas as empresas, de micros a grandes, "unternehmer" ou "wirte". Então, quando se fala de sistemas de garantia de crédito para pequenos negócios, não há razão para euforia, mas para otimismo, sim!

Referências bibliográficas

ARBAK, Emrah, Rym AYADI, Pieter W. DE GROEN, David LLIWELLYN e Reinhard H. SCHMIDT. "Investing Diversity in the Banking Sector in Europe. Key Developments, Performance and Role of Cooperative Banks." Edited by Centre for European Policy Studies. 2010. <http://www.ceps.eu/ceps/download/3709> (13.04.2011).

KRAMER, Dirk. "Credit Guarantee Schemes for Small Businesses: between Euphoria and Scepticism: Concepts and Experiences with Institutional Structures in Europe and Latin America – with Case Illustrations from Germany and Brazil." Berlin: FUB, 2013. A ser publicada logo no website da Freie Universitaet Berlin: <http://www.diss.fu-berlin.de/diss/content/below/index.xml>

KRAMER, Dirk, e Manfred NITSCH. "Credit guarantee systems for small enterprises under scrutiny: the case of the German Buergschaftsbanken." *Revista de Administração Pública*, 2010: 933-1022.

SANTOS, Carlos A. "Desafios da Educação Empreendedora: Revisitando Schumpeter." em: SANTOS, Carlos A. (coord.): *Educação Empreendedora. Pequenos Negócios. Desafios e Perspectivas*, Vol. 4, Brasília: SEBRAE, 2013: 29-42.

SCHMIDT, Reinhard H. e Claus P. ZEITINGER. "Kreditgarantiefonds. Einige Überlegungen zu diesem Kreditfinanzierungsinstrument." Frankfurt/M.: IPC, 1984.

SCHUMPETER, Joseph A. "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus." Berlin: Duncker & Humblot, 1912/1934/1993; tradução portuguesa: "Teoria do Desenvolvimento Econômico," São Paulo: Abril Cultural, 1982.

STIGLITZ, Joseph E. e Andrew WEISS. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *The American Economic Review*, 1981: 393-410.

.....