

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

ANDRÉ MARCELO PEREIRA FREITAS

**FUNDOS GARANTIDORES COMO ALTERNATIVAS DE
ACESSO AO CRÉDITO RURAL – PERSPECTIVAS DO
MODELO DE GARANTIA COMPLEMENTAR**

PUBLICAÇÃO: 134/2016

**Brasília/DF
Dezembro/2016**

ANDRÉ MARCELO PEREIRA FREITAS

**FUNDOS GARANTIDORES COMO ALTERNATIVAS DE ACESSO AO CRÉDITO
RURAL – PERSPECTIVAS DO MODELO DE GARANTIA COMPLEMENTAR**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

Orientador: Prof. Dr. Marlon Vinícius Brisola

**Brasília/DF
Dezembro/2016**

FREITAS, A. M. P. **Fundos Garantidores como alternativas de acesso ao crédito rural: perspectivas do modelo de garantia complementar.** 2016, 119f. Dissertação. (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

F866f FREITAS, ANDRE MARCELO PEREIRA
Fundos Garantidores como alternativas de acesso
ao crédito rural: Perspectivas do modelo de garantia
complementar / ANDRE MARCELO PEREIRA FREITAS;
orientador MARLON VINÍCIUS BRISOLA. -- Brasília,
2016.
119 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Agronegócios) -
Universidade de Brasília, 2016.

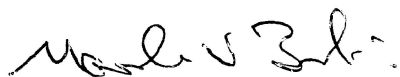
1. FUNDOS GARANTIDORES. 2. SISTEMAS DE GARANTIA.
3. GARANTIA MUTUALISTA. 4. POLÍTICA AGRÍCOLA. 5.
CREDITO RURAL. I. BRISOLA, MARLON VINÍCIUS , orient.
II. Título.

ANDRÉ MARCELO PEREIRA FREITAS

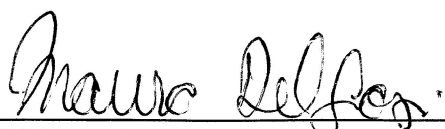
**FUNDOS GARANTIDORES COMO ALTERNATIVAS DE ACESSO AO CRÉDITO
RURAL – PERSPECTIVAS DO MODELO DE GARANTIA COMPLEMENTAR**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

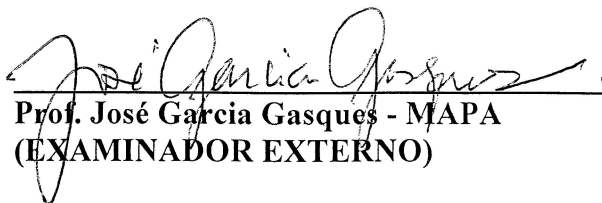
Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:



**Prof. Dr. Marlon Vinícius Brisola - UnB
(ORIENTADOR)**



**Prof. Mauro Eduardo Del Grossi- UnB
(EXAMINADOR INTERNO)**



**Prof. José Garcia Gasques - MAPA
(EXAMINADOR EXTERNO)**

Brasília, 12 de Dezembro de 2016

Dedicatória

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus por ter me concedido esta oportunidade primorosa. E aos meus pais pelo apoio incondicional.

Agradeço a Deus, que me concedeu esta benção, materializada na realização deste sonho pessoal de cursar o Mestrado em Agronegócios.

Aos meus pais, Sr. Agnaldo e Dona Nilza, que me mostraram a importância do conhecimento desde os primeiros anos da minha vida estudantil.

Agradeço aos meus amigos, que me apoiaram e incentivaram para participar deste mestrado.

À minha namorada Camille, pela paciência e carinho, em especial nos momentos em que foram inevitáveis minhas ausências.

À instituição financeira a qual desempenho minhas atividades profissionais pela concessão da bolsa de estudos. A bolsa foi essencial para a conclusão deste mestrado.

Ao meu colega de trabalho, Pavan, pela parceria, confiança e estímulo ao crescimento pessoal e profissional.

Aos especialistas, que contribuíram para o debate e dedicaram seu tempo para participar desta pesquisa.

Ao meu orientador, professor Marlon, que confiou e contribuiu plenamente para a construção deste estudo.

Meus colegas de mestrado, pela união e solidariedade ao longo desses dois anos de convivência.

À Universidade de Brasília, por ter me permitido avançar na construção do conhecimento, do debate e na minha formação pessoal e acadêmica.

“Os fundos de garantia têm sido mais freqüentemente utilizados para empréstimos de pequenas empresas em diversos setores, mas agora são bastante comuns na agricultura e no agronegócio.”

Rauno Zander, Calvin Miller and Nomathemba Mhlanga

“A necessidade de garantias é uma das causas pelas quais o financiamento é uma das barreiras enfrentadas pelas unidades de negócios, principalmente as de pequeno porte.”

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas- AECA

“Os sistemas de garantias são instrumentos de política pública destinados a favorecer a inclusão financeira. Sua proliferação global resultou em um número crescente de estudos cujo objetivo é divulgá-los e avaliar sua atividade.”

Horacio Molina Sánchez, Pablo Pombo Gonzáles e Jesus N. Ramírez Sobrino

RESUMO

O crédito rural mostra-se essencial para impulsionar o agronegócio, contribuindo para a economia dos países, por meio das exportações, da geração do emprego e da renda. No entanto, os agricultores têm encontrado dificuldades no acesso ao crédito, notadamente quanto à insuficiência de garantias e a elevação dos encargos financeiros nos financiamentos rurais. Para reverter esse quadro, foram desenvolvidos modelos de garantias em diversos países no mundo, com vistas a auxiliá-los no acesso ao crédito, com destaque para o sistema de garantia italiano em que foram percebidas melhorias nas condições de acesso ao crédito rural, mesmo em um cenário de crise financeira global. Diferentemente do que ocorre no modelo de garantia italiano, não se verificam Fundos Garantidores atuantes no Brasil, com ênfase no crédito rural. A presente pesquisa objetivou investigar as repercussões e os fundamentos necessários quanto à eventual implementação de Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural no Brasil. Para tanto, a presente pesquisa adotou método comparativo, com vistas a confrontar os principais Fundos Garantidores existentes no Brasil e na Itália, com destaque para o FGO, FGI, FAMPE e SGFA, evidenciando-se as diferenças e similaridades entre os modelos de garantia italiano e brasileiro. Além disso, a pesquisa coletou dados junto aos especialistas, vinculados às entidades responsáveis pela gestão dos principais Fundos Garantidores e Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC) de apoio às micro, pequenas e médias empresas - MPME no Brasil. A pesquisa demonstrou ser plausível apontar que, os Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural no Brasil, com a participação de atores públicos e privados, podem ser um instrumento de política pública capaz de facilitar o acesso ao crédito, notadamente para os pequenos produtores com dificuldades de apresentar as garantias exigidas pelos agentes financeiros, possibilitando, inclusive, a redução do custo do crédito. Para os agentes financeiros, o sistema de garantia poderia auxiliar na expansão da oferta de crédito e conseqüente ampliação dos negócios, compartilhamento de risco e economia de capital regulatório. Dessa forma, o estudo permitiu convergir para a possibilidade da ampliação do modelo de garantia brasileiro, de forma a apoiar os produtores rurais, somando-se aos Fundos Garantidores existentes de apoio às MPE, em sintonia com o sistema de garantia italiano, revelando-se, inclusive, os desafios para a expansão e aprimoramento do modelo de garantia brasileiro.

Palavras-chave: Crédito Rural, Política Agrícola, Fundos Garantidores, Garantia Mutualista, Sistema de Garantias.

ABSTRACT

The rural credit is shown to be essential to propel the agribusiness, contributing to the economy of the countries through exports, generation employment and income. However, a farmer has found it difficult to access credit, especially about the lack of guarantees and increase in financial burdens on rural financing. To reverse this situation, guarantees models have been developed in various countries in the world, with views to help them with access to credit, highlighting to Italian guarantee scheme in which were perceived improvements in conditions in the access rural credit, even in a scenario of the global financial crisis. Differently than happens in the Italian guarantees model, there aren't guarantees funds operating in Brazil, with emphasis on rural credit. This present research aimed to investigate the repercussions and the bases needed on the possible implementation of guarantees funds as mechanism of access to rural credit in Brazil. Therefore, this research adopted the comparative method, with views the compare the main Guarantees Funds in Brazil and Italy, with emphasis for FGO, FGI, FAMPE and SGFA, highlighting the differences and similarities between the Italian and Brazilian guarantee model. Furthermore, the survey collected data with the experts linked to the entities responsible for the management of the main guarantees funds and Credit Guarantee Societies (CGS) of support to micro, small and medium enterprises - MPME in Brazil. The research proved to be plausible point that the guarantees funds as mechanism of the access for rural credit in Brazil, with the participation of public and private actors can be an instrument of the public policy to facilitate access to credit, especially for small farmers with difficulties in providing guarantees require by financial agents, enabling even reducing the cost of credit. For financial agents, the guarantee system could help of the expansion the supply of credit and the consequent increase of business, sharing of the risk and savings of the regulatory capital. So, the study allowed converging for the possibility of expanding the Brazilian guarantee model, in order to support farmers, adding to the existing guarantees funds to support SME in line with the Italian guarantee scheme, revealing itself even the challenges for the expansion and improvement of the Brazilian guarantee model.

Keywords: Rural Credit, Agricultural Policy, Guarantees Funds, Mutual Guarantee, Guarantees Systems.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Público-Alvo do modelo de garantia – Itália e Brasil	18
Figura 2 – VBP da agricultura brasileira no período de 2012 a 2016.	24
Figura 3 – Despesas da PAC versus o orçamento da UE	29
Figura 4 – Valores contratados dos empréstimos bancários para empresas na Itália – 2010-2014	31
Figura 5 – Índice de inadimplência dos empréstimos bancários por segmento na Itália	31
Figura 6 – Taxa de degradação por atividade econômica na Itália	32
Figura 7 – Principais fatores que tornam mais difícil o acesso ao crédito agrícola na Itália ..	33
Figura 8 – Principais fatores que favorecem o acesso ao crédito agrícola na Itália	34
Figura 9 – Participação nos financiamentos concedidos no Brasil - Por tipo de instituição (em %)	37
Figura 10 – Recursos direcionados - Inadimplência das operações com saldo superior a 90 dias no SFN brasileiro (em %)	41
Figura 11 – Estabelecimentos que não obtiveram financiamento, por motivo da não obtenção – Brasil – 2006.....	42
Figura 12 – Estabelecimentos que não obtiveram financiamento, por motivo da não obtenção agricultura familiar (Lei 11.326) – Brasil 2006.....	43
Figura 13 – Evolução do valor monetário da produção agropecuária na Itália.....	45
Figura 14 – Participantes na formação dos Fundos Mútuos (regime misto).....	49
Figura 15 – Modelo de funcionamento <i>Confidi</i> – Itália	54
Figura 16 – Distribuição dos <i>Confidi</i> por setores - Itália	56
Figura 17 – Estruturação do sistema de garantia italiano	59
Figura 18 – Evolução do valor garantido pelo SFGA	62
Figura 19 – Características do modelo SGC - Brasil.....	64
Figura 20 – Principais dificuldades dos empreendedores para o acesso ao crédito - Brasil ...	65
Figura 21 – Variação anual do PIB - Brasil e Itália, em %	67
Figura 22 – Modelo de funcionamento dos Fundos Garantidores existentes no Brasil	68
Figura 23 – Evolução mensal da carteira FGI em 2014	72
Figura 24 – Modelo conceitual dos construtos da dissertação	75
Figura 25 – Principais repercussões de Fundos Garantidores no crédito rural	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das fontes de recursos do crédito rural no Brasil – 1985 a 2012	36
Tabela 2 – Disponibilidade de bens em valores monetários por área	38
Tabela 3 – Despesas da União com equalização de encargos financeiros no Brasil.....	39
Tabela 4 – <i>Confidi</i> ativas na Itália por tipo	55
Tabela 5 – Valor da carteira por região dos <i>Confidi</i> - Itália	56
Tabela 6 – Indicadores das SGC no Brasil	65
Tabela 7 – Situação patrimonial do FGO	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia dos modelos de garantias complementares	48
Quadro 2 – Limites de cobertura da garantia direta para a agricultura - Itália.....	60
Quadro 3 – Custo de concessão da garantia subsidiária - Itália	61
Quadro 4 – Percentual e limites máximos de cobertura - Itália.....	61
Quadro 5 – FGO - Limites de Cobertura – Por Modalidade de financiamento.....	69
Quadro 6 – Fundos Garantidores do Brasil e Itália utilizados neste estudo	75
Quadro 7 – Definições das variáveis chaves (independentes) deste estudo	76
Quadro 8 – Especialistas participantes da pesquisa.....	78
Quadro 9 – Comparativo dos Fundos Garantidores do Brasil e Itália.....	81
Quadro 10 – Pontos destacados na dimensão marco institucional	87
Quadro 11 – Pontos destacados na dimensão mecanismos de proteção.....	88
Quadro 12 – Pontos destacados na Dimensão condições negociais	90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Formulação do Problema	15
<i>1.1.1 Fundo Garantidor para o Crédito Rural</i>	<i>17</i>
1.2 Justificativas	19
1.3 Objetivo Geral	22
1.4 Objetivos Específicos	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1 Crédito Rural.....	23
<i>2.1.1 Crédito Rural na Itália.....</i>	<i>25</i>
<i>2.1.1.1 Desempenho.....</i>	<i>30</i>
<i>2.1.1.2 Condições de Acesso</i>	<i>32</i>
<i>2.1.2 Crédito Rural no Brasil.....</i>	<i>34</i>
<i>2.1.2.1 Desempenho.....</i>	<i>40</i>
<i>2.1.2.2 Condições de Acesso</i>	<i>42</i>
2.2 Modelo de Garantia de Crédito na Itália.....	44
<i>2.2.1 O Desenvolvimento Regional na Itália – O Mutualismo.....</i>	<i>45</i>
<i>2.2.2 Evolução do Marco Regulatório.....</i>	<i>49</i>
<i>2.2.3 Os Consórcios de Garantia de Crédito Coletivo (Confidi).....</i>	<i>53</i>
<i>2.2.4 Fundos Garantidores</i>	<i>57</i>
2.3 Modelo de Garantia de Crédito no Brasil.....	63
<i>2.3.1 As Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC)</i>	<i>63</i>
<i>2.3.2 Fundos Garantidores para as MPE.....</i>	<i>67</i>
<i>2.3.2.1 Fundo de Garantia de Operações (FGO)</i>	<i>69</i>
<i>2.3.2.2 Fundo Garantidor para Investimentos (FGI)</i>	<i>71</i>
<i>2.3.2.3 Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE).....</i>	<i>72</i>
3 MÉTODOS E TÉCNICA DA PESQUISA	74
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	81

4.1	Análise Comparativa	81
4.2	Repercussão junto aos especialistas	85
4.2.1	<i>Marco Institucional.....</i>	85
4.2.2	<i>Mecanismos de Proteção</i>	88
4.2.3	<i>Condições Negociais.....</i>	89
4.2.4	<i>Discussão dos principais achados e a fundamentação teórica</i>	91
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	97
6	REFERÊNCIAS	101
	APÊNDICES.....	112
	Apêndice A – Formulário de Coleta de Dados	112

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o crédito rural se mostra como um importante mecanismo para impulsionar o agronegócio, que por sua vez contribui significativamente para a economia brasileira, por meio das exportações, da geração de emprego e renda.

Para a economia brasileira, o agronegócio representa cerca de 23% do Produto Interno Bruto (PIB) e responde por cerca de 40% do faturamento das exportações, sendo o grande responsável pelos superávits comerciais do país, conforme informações divulgadas pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA, 2014).

Para a safra 2016/2017, o Governo Federal destinou cerca de R\$ 185 bilhões de crédito aos produtores rurais, dos quais R\$ 115,6 bilhões para as operações de custeio e comercialização com juros controlados, ou seja, subsidiados (equalização de taxas¹) pelo Governo Federal e R\$ 34 bilhões direcionados aos programas de investimentos (BRASIL, 2016a).

Não obstante, o volume total de recursos da safra 2016/2017 ser 8% superior em relação à safra anterior, conforme informações divulgadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento [MAPA] (BRASIL, 2016a), ressalta-se que as taxas de juros aumentaram de 8,75% para 9,5% ao ano nos empréstimos de custeios e investimentos decorrentes dos recursos obrigatórios, segundo informações do Banco Central do Brasil (BCB, 2016a).

Além disso, foram destinados cerca de R\$ 30 bilhões para o financiamento da safra da Agricultura Familiar 2016/2017, valor superior se comparado aos recursos disponibilizados na safra passada (R\$ 28,9 bilhões) (BRASIL, 2016b). No entanto, ocorreu aumento médio de dois pontos percentuais no teto da taxa de juros para os pequenos agricultores, alcançando a faixa de 0,5% a 5,5% ao ano, a partir de julho/2015 (IEA, 2015).

Conforme informações divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), a economia brasileira vem apresentando sinais de desaceleração da atividade econômica, com recuo de 3,8% no Produto Interno Bruto (PIB) em 2015, e estimativa de declínio de 3,5% em 2016. (BCB, 2016b). Dessa forma, o Governo Federal promoveu ajustes fiscais, com intuito de equilibrar as contas públicas, por meio de cortes adicionais no Orçamento da União em 2015, inclusive com redução de subsídios para o agronegócio.

¹ Equalização de taxas é uma subvenção econômica promovida com recursos do Governo Federal, cuja finalidade é cobrir a diferença entre o custo de captação das instituições financeiras e a taxa cobrada pelo tomador final do crédito (BUAINAIN et al., 2014).

Nesse cenário de retração da atividade econômica, aumento de inflação e do desemprego, os agentes financeiros se tornam mais rigorosos na concessão dos empréstimos, inclusive do segmento rural, com vistas a reduzir o risco de crédito² das operações e as despesas com Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD).

A PCLD existe nas instituições financeiras para mensurar possíveis perdas decorrentes da inadimplência de seus clientes em operações de crédito, o que pode afetar negativamente o seu resultado, atendendo as regras de provisão de operações de crédito sob a luz da Resolução BCB 2.682/99, de 21.12.1999 (BCB, 1999).

As instituições financeiras buscam ampliar seus negócios e sua rentabilidade, inclusive, por meio da concessão de empréstimos em negócios considerados de menor risco. Para tanto, os financiamentos devem possuir, no mínimo, garantias capazes de cobrir eventual inadimplência por parte do tomador.

Para Buainain et al. (2014), pondera-se a necessidade de se criar um ambiente institucional, o qual possa mitigar os riscos assumidos pelos agentes financeiros, considerando o alto risco de se financiar as atividades agropecuárias.

Em que pese ter ocorrido a elevação dos recursos equalizados pelo Governo Federal, por meio do Plano Safra 2016/2017, cujos financiamentos são operacionalizados preponderantemente por parte dos bancos públicos, os agricultores brasileiros têm encontrado dificuldades no acesso ao crédito, em razão da necessidade de apresentar garantias para atender as exigências das instituições financeiras, bem como dos custos elevados dos financiamentos rurais praticados no crédito rural.

Dessa forma, mostra-se imprescindível a busca por mecanismos que possam facilitar o acesso ao crédito dos produtores rurais e suas cooperativas, com condições mais favoráveis e condizentes com a representatividade do agronegócio para a economia brasileira.

1.1 Formulação do Problema

Os sistemas de garantia de crédito se estabeleceram historicamente na Europa, América do Norte e no Sudeste Asiático, com destaque para o modelo italiano de garantia de crédito mutualista, que ganhou grande repercussão no mundo dos negócios. Este sistema consiste, dentre outros fatores, em cooperativas ou consórcios de garantia de crédito e são

² Risco de crédito consiste na possibilidade de ocorrências de perdas decorrentes do não cumprimento quanto ao recebimento de valores pactuados com tomadores de empréstimos, contrapartes de contratos ou emissões de títulos (BANCO Y, 2015a).

considerados mecanismos consistentes de mútua colaboração entre as pequenas empresas. Os empresários se associam às cooperativas ou consórcios, possibilitando maior poder de negociação junto ao sistema financeiro e, principalmente, facilitando o acesso ao crédito (BAUMGARTNER, 2004).

Na Itália, as Sociedades de Garantia de Crédito Coletivo, conhecidas também como *Confidi*³, surgiram no final da década de 50, graças aos pequenos e médios empresários, que se uniram para superar as dificuldades históricas de acesso às fontes de financiamentos para suas empresas, por meio de uma sistemática mutualista e solidária (POMBO; HERRERO, 2003).

Sob o prisma do modelo de garantia mutualista, em 1961, por meio da Lei 454, de 02.06.1961, foi criado o Fundo Interbancário Garantia (FIG), dotado de personalidade jurídica, com a finalidade de cobrir parte dos riscos decorrentes da concessão de crédito agrícola na Itália (ISTITUTO PER IL MERCATO AGRICOLO ALIMENTARE [ISMEA], 2007).

A criação dos Fundos Garantidores demonstrou trazer vantagens para os pequenos empresários italianos, notadamente quanto à facilidade no acesso crédito, redução dos encargos financeiros, simplificação na apresentação de garantias e menor tempo de análise na concessão dos empréstimos rurais.

No Brasil, foram implementados Fundos Garantidores⁴ em apoio às micro e pequenas empresas (MPE)⁵, destacando-se o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE), Fundo Garantidor para Investimento (FGI) e o Fundo de Garantia de Operações (FGO), além das Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC).

O FAMPE é considerado um dos pioneiros e é gerido com recursos do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com a finalidade de garantir parte do risco dos empréstimos das MPE, reduzindo as barreiras enfrentadas pelas empresas, de modo a viabilizar a contratação de operações de crédito (SANTOS, 2014). Segundo Zica (2007), o FAMPE surgiu da necessidade de se reduzir as barreiras enfrentadas de acesso ao

³ *Confidi* são entidades com personalidade jurídica de direito privado, que podem assumir a forma de um consórcio de empresas ou sociedade cooperativa, ambos sem fins lucrativos (VESCO, 2014, tradução nossa).

⁴ No Brasil, os fundos garantidores são fundos de natureza privada, com patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, constituído por recursos do Estado e agentes financeiros públicos ou privados, cuja finalidade é garantir parte do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo, auxiliando no acesso ao crédito, notadamente para os clientes com dificuldades de apresentar garantias (BANCO Y, 2016 ; BRASIL, 2009a).

⁵ Consideram-se MPE as empresas com faturamento bruto anual - FBA de até R\$ 3,6 milhões, observadas as faixas de receitas brutas (BRASIL, 2006).

crédito pelos empresários de micro e pequenos negócios, incapazes de oferecer as garantias exigidas pelas instituições financeiras.

Além disso, em 2003, foi criada a primeira Sociedade Garantidora de Crédito, a GarantiSerra, com a integralização de recursos privados e públicos (mutualista), cuja atuação específica se concentra na região da Serra Gaúcha. De acordo com seu Estatuto Social, a associação tem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico, social e o combate à pobreza, além de contar com assessorias administrativas, técnicas, econômicas, financeiras e legais, de forma a propiciar às MPE condições de acesso ao crédito, inclusive quanto à concessão de garantias (BAUMGARTNER, 2004).

Em 2009, por meio da Lei 12.087, foi criado o Fundo de Garantia de Operações - FGO, autorizando a participação da União em Fundos Garantidores de risco de crédito para as MPE, produtores rurais e suas cooperativas (BRASIL, 2009a). O FGO foi criado com o intuito de facilitar o acesso ao crédito, garantindo parte do risco de crédito dos empréstimos e financiamentos, nas modalidades de Capital de Giro e Investimento, concedidos pelas instituições financeiras junto às MPE (BANCO Y, 2016).

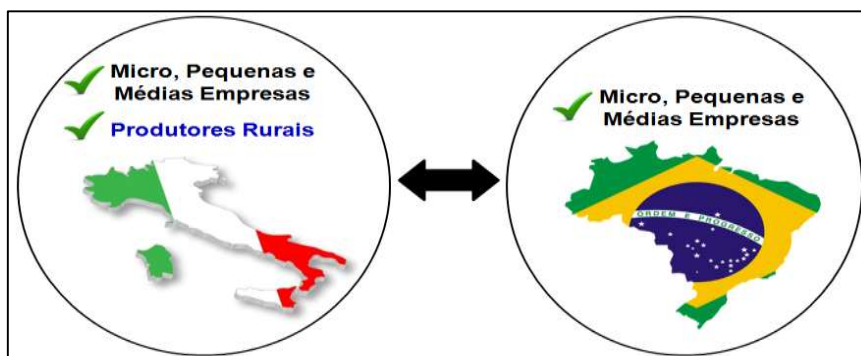
Por intermédio da Lei 12.087, foi possível, também, a criação do Fundo Garantidor para Investimento (FGI), constituído pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a finalidade de garantir, direta ou indiretamente, o risco do financiamento e empréstimos concedidos às MPE, microempreendedores e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes à sua atividade (BNDES, 2014a).

1.1.1 Fundo Garantidor para o Crédito Rural

O modelo de garantia de crédito implementado no Brasil, concentra-se no apoio às MPE, notadamente para garantir parte dos empréstimos e financiamentos de varejo para Capital de Giro ou Investimento, complementando as garantias exigidas pelos bancos, a exemplo das SGC, FAMPE, FGI e FGO.

Na Itália, além de viabilizar o acesso ao crédito para as MPE, o modelo de garantia permite o apoio aos agricultores e pecuaristas, garantindo parte dos financiamentos de Custeio, Comercialização e Investimentos relacionados à atividade agropecuária, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Público-Alvo do modelo de garantia – Itália e Brasil



Fonte: Próprio Autor (2016).

Diferentemente do que ocorre no modelo de garantia italiano, não se verificam Fundos Garantidores atuantes no Brasil, com ênfase no crédito rural, em que pese a representatividade do setor agropecuário para a economia brasileira.

A Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009, autorizou a União a participar, no limite global de até R\$ 4 bilhões, de fundos que, que tenham por finalidade, garantir diretamente o risco em operações de crédito para microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno e médio porte (BRASIL, 2009a). A presente Lei possibilitou a criação do FGO e FGI, demonstrando a intervenção do Estado em apoio às MPE, em resposta ao cenário de crise financeira internacional, iniciada em 2008, alinhando-se ao pacote de estímulos econômicos adotados em conjunto por diversos países, com o intuito de atenuar os efeitos negativos da crise, notadamente quanto à escassez de crédito e aversão ao risco do mercado financeiro (BNDES, 2010; BANCO Y, 2009). Frente a esse cenário, remete-se ao primeiro questionamento: *Implementar mecanismos que auxiliem o acesso ao crédito rural, notadamente para os pequenos e médios produtores rurais e suas cooperativas, semelhantes aos existentes para os financiamentos de Capital de Giro e Investimento destinados às MPE, seria estrategicamente relevante para o Brasil?*

Destaca-se que, a Lei 12.087, também, autorizou a União a participar até o limite global de R\$ 1 bilhão de fundos que, tenham por finalidade garantir o risco de crédito de operações de financiamento de investimento realizadas com produtores rurais e suas cooperativas (BRASIL, 2009a). Todavia, ocorreu apenas a regulamentação por meio da integralização inicial de cotas pela União em Fundos Garantidores de risco de crédito destinados às MPE, conforme Decreto 6.889, de 29.06.2009, não sendo regimentados os fundos direcionados aos produtores rurais e suas cooperativas (BRASIL, 2009b).

Em 2009, por intermédio da Portaria n. 466, a União integralizou, inicialmente, cerca de R\$ 1,1 bilhão em Fundos Garantidores de Risco de Crédito, dos quais R\$ 580,3 milhões ao FGO e R\$ 530,3 milhões ao FGI, na forma de transferência de ações, com vistas a facilitar o acesso ao crédito das MPE junto às instituições financeiras, por meio da vinculação do FGO e FGI como garantia complementar, nas modalidades de Capital de Giro e Investimento (BANCO Y, 2016; BNDES, 2014a; BRASIL, 2009c).

Assim, não houve a regulamentação para aportes de recursos por parte do Governo Federal aos Fundos Garantidores destinado às operações de financiamento de produtores rurais e suas cooperativas.

Diante disso, surge outro importante ponto para reflexão: *Quais seriam os reflexos da regulamentação de Fundos Garantidores destinados aos produtores rurais e suas cooperativas, com vistas a auxiliar no acesso ao crédito rural no Brasil?*

Nesse cenário, torna-se necessário ampliar as discussões quanto aos mecanismos de garantia que facilitem o acesso ao crédito rural, semelhante ao instituído no Brasil para apoio às MPE e em outros países em apoio ao segmento rural, a exemplo do SGFA⁶ na Itália, de modo a estimular o crescimento do agronegócio brasileiro. Para tanto, busca-se responder à seguinte questão central: ***De que maneira a implementação de Fundos Garantidores repercutiria no acesso ao crédito rural no Brasil, em alinhamento ao modelo de garantia estabelecido na Itália?***

De forma complementar, mas não menos revelador, pode-se provocar outro ponto de questionamento sobre eventual implementação de Fundos Garantidores em apoio aos produtores rurais, valendo-se da comparação do modelo de garantia italiano e brasileiro: *Quais os fundamentos necessários à implementação de Fundos Garantidores para acesso ao crédito rural no Brasil?*

1.2 Justificativa

Os agricultores têm encontrado dificuldades no acesso aos financiamentos para alavancar investimentos e impulsionar seu potencial produtivo, tornando-se necessária a oferta de recursos públicos e privados, de mecanismos sustentáveis que promovam a

⁶ A Sociedade Gestora de Fundos para a Indústria Alimentar (SGFA) é uma subsidiária com 100% de posse do Instituto de Serviços para o Mercado de Produtos Agrícolas e Alimentares (ISMEA), responsável por gerenciar as emissões das garantias de crédito agrícola na Itália (ISMEA, 2016a, tradução nossa).

competitividade, do uso sustentável dos recursos naturais e inclusão dos pequenos agricultores aos mercados mais dinâmicos (BUAINAIN et al., 2007).

Por outro lado, as instituições financeiras desejam conceder crédito e ampliar seus negócios, mas também se deparam com dificuldades, notadamente quanto à insuficiência de garantias (ZICA, 2007).

Segundo Cassiolato, Britto e Vargas (2002), os mecanismos de garantia de crédito vêm sendo amplamente adotados em âmbito mundial. Para os autores, os sistemas de garantia de crédito possibilitam a oportunidade de acesso ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), notadamente para as empresas que não apresentam condições necessárias para contratarem operações de financiamento, em razão das dificuldades de apresentar garantias.

Dentre os modelos de garantias de crédito mais debatidos no Mundo, destacam-se o instituído na Itália, com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito rural, reduzindo a assimetria de informações entre os agentes financeiros e as empresas que necessitam de crédito, em especial as MPE. O apoio público, recebido pelos Fundos Garantidores, contribuiu para reduzir os encargos financeiros das operações, em razão da mitigação do risco para o banco, considerando eventual inadimplência do mutuário (VESCO, 2014, tradução nossa).

Outros fatores foram levados em consideração para seleção do modelo de garantia de crédito da Itália, em comparação com o sistema brasileiro, dentre os quais merecem destaque:

- ✓ relevância do agronegócio para a economia italiana e brasileira quanto à geração de empregos e renda;
- ✓ os *Confidi* italianos inspiraram a criação das Sociedades Garantidoras de Crédito no Brasil, tendo como pioneira a GarantiSerra, localizada na região da Serra Gaúcha no Rio Grande do Sul;
- ✓ cultura do associativismo\cooperativismo presente nos dois países;
- ✓ desigualdades regionais na Itália (sul e norte) e no Brasil;

No Brasil, o modelo de garantia instituído prioriza o apoio às MPE, com vistas a facilitar o acesso crédito nos financiamentos de Capital de Giro e Investimento, ao passo que não se verifica mecanismos semelhantes com ênfase no crédito rural.

Na Câmara dos Deputados, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei n. 1655/2015, na tentativa de se criar Fundo Garantidor de risco de crédito para o setor rural,

especificamente para os cafeicultores e suas cooperativas, por meio do direcionamento de recursos do Funcafé e da União. Dentre os motivos apresentados para fundamentação do pleito, reforça-se o fato da não regulamentação do Fundo Garantidor destinado às operações de financiamento de produtores rurais e suas cooperativas sob o enfoque da Lei 12.087, em razão das restrições orçamentárias do Governo Federal (BRASIL, 2015a).

Além disso, pesquisas anteriores apontavam a necessidade de se aprofundar o debate sobre os modelos de garantia de crédito, valendo-se de pesquisas comparativas entre o sistema brasileiro e as experiências internacionais, com abordagem qualitativa e/ou quantitativas, focadas na avaliação de especialistas e participantes do mercado, de forma a correlacionar as características de cada modalidade com seus desempenhos (LANZ; TOMEI, 2014).

Nesse cenário, mostra-se oportuno avaliar os reflexos de eventual implementação dos Fundos Garantidores como alternativas de acesso ao crédito rural, valendo-se da comparação dos Fundos Garantidores destinados às MPE em utilização no Brasil e o modelo de garantia italiano, de modo a se ampliar o debate sobre as implicações do modelo de garantia no acesso ao crédito rural, bem como contribuir na expansão do crédito rural, dos investimentos, da produção agropecuária, da segurança alimentar, na geração de emprego e renda no Brasil.

1.3 Objetivo Geral

- ✓ Investigar as repercussões quanto à eventual implementação de Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural no Brasil.

1.4 Objetivos Específicos

- ✓ Abordar o marco teórico, conceitual e regulatório dos modelos de garantia de crédito brasileiro e italiano;
- ✓ Comparar os Fundos Garantidores adotados no Brasil e na Itália, expondo suas principais características, motivações e desempenho;
- ✓ Revelar os fundamentos necessários à implementação de Fundos Garantidores direcionados ao crédito rural no Brasil;
- ✓ Identificar os principais aspectos que propiciam ou dificultam a regulamentação de Fundos Garantidores no Brasil como mecanismo de acesso ao crédito rural.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa foi estruturado em quatro pilares. No primeiro, foi contextualizado sobre o crédito rural na Itália, com destaque para o papel da Política Agrícola Comum (PAC) na modernização da agricultura italiana. Em seguida, demonstra-se o desempenho do crédito rural e as condições de acesso aos financiamentos pelas empresas agrícolas italianas.

No segundo pilar, aborda-se o marco regulatório do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e o papel do governo brasileiro na política de crédito rural. Em seguida, demonstra-se o desempenho do crédito rural no Brasil, bem como as dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais no acesso ao crédito rural, valendo-se dos últimos Censos Agropecuários realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No terceiro pilar, foram abordados os fatores que contribuíram para o desenvolvimento regional na Itália sob o prisma do mutualismo, a tipologia dos modelos de garantias complementares, a evolução do marco regulatório dos *Confidi* e o modelo de funcionamento do *Confidi*. Adicionalmente, destacam-se o desempenho e as características dos *Confidi* e dos Fundos Garantidores, com destaque para a estruturação do sistema de garantia italiano.

No quarto e último pilar, foram ilustrados o modelo de funcionamento dos principais Fundos Garantidores e SGC em operação no Brasil, bem como a performance, características e as contribuições dos Fundos Garantidores no acesso ao crédito das micro, pequenas e médias empresas.

2.1 Crédito Rural

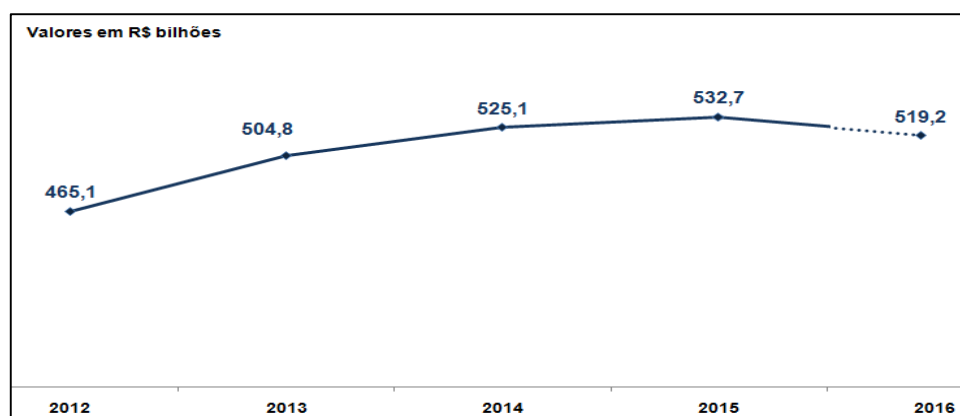
O crédito é fator chave na geração do crescimento econômico, considerando que, quando há indisponibilidade de recursos de terceiros, o empresário dificilmente possui meios necessários para realizar novas combinações e investimentos (PINTOR ; SILVA ; PIACENTI, 2015).

O crédito rural contribui para a produção e a modernização agrícola, com impactos positivos sobre a produtividade da agricultura brasileira, conforme demonstrou os estudos de Gasques et al. (2012), na medida em que a elevação de 1% nos valores reais de desembolsos do crédito rural aos produtores, cooperativas e agricultura familiar pode resultar num aumento

de 0,25% na produtividade total dos fatores (PTF), cujo índice é composto por dois segmentos básicos, que são o produto (atividades agropecuárias) e os insumos (fatores de produção terra, trabalho e capital).

Estima-se que o Valor Bruto da Produção (VBP) da agropecuária brasileira, que corresponde ao faturamento global dentro da propriedade rural, tende a alcançar R\$ 519,2 bilhões em 2016, apresentando leve declínio de 2,5% se comparado a 2015 (R\$ 532,7 bilhões), em razão de problemas climáticos nas diferentes regiões do Brasil, segundo informações do IBGE (2016a), ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – VBP da agricultura brasileira no período de 2012 a 2016



Observação: Em 2016, os valores são projetados, posição de outubro/2016.

Fonte: Próprio Autor, com base nas informações do IBGE (2016a).

Para reforçar o papel do crédito rural no Brasil, mostra-se oportuno registrar o estudo de Alves e Rocha (2010), o qual demonstrou que, 975.974 estabelecimentos produziram entre dois e dez salários mínimos mensais (exclusive), considerando o salário mínimo da época do censo agropecuário de 2006, o que equivale a 18,86% do total de estabelecimentos (5.175.489). Para os autores, esse grupo de estabelecimentos demonstraram condições de incrementar sua renda na agricultura, por meio do crédito rural, com auxílio de políticas específicas direcionadas ao setor rural, a exemplo da extensão rural, do associativismo e cooperativismo.

Outro ponto destacado por Alves e Rocha (2010), reside no fato de que 8,19% do total de estabelecimentos (5.175.489), o que equivale a 423.689 unidades, geraram 84,89% do valor bruto da produção (VBP), levando-se em consideração os estabelecimentos mapeados pelo Censo Agropecuário de 2006, o que demonstra concentração de produção em poucos estabelecimentos.

Na perspectiva do crédito e seus efeitos sobre o crescimento do setor agropecuário brasileiro, aponta-se para o estudo de Moura (2016). Segundo o autor, o crédito rural como proporção do PIB agropecuário era de 42,92% em 1969, atingindo 65,24% em 2014, sendo que a razão média anual se situou em 43,87% no período de 1969 a 2014.

As taxas de juros influenciam diretamente a qualidade dos empréstimos, o risco da operação e o retorno ao credor, de forma que o desequilíbrio de informações entre demandantes de crédito e agentes financeiros podem implicar no aumento da taxa de juros e na percepção de risco (ZICA, 2007).

Em consonância ao posicionamento acima, revela-se que a assimetria de informação entre os tomadores de empréstimos e os financiadores favorece a elevação dos custos de transação dos empréstimos, dificultando o acesso aos mercados financeiros (SPOLADOR ; MELHO, 2003).

Em contrapartida, na medida em que os mutuários possuem garantias, os agentes financeiros têm a capacidade de superar os problemas relacionados com a assimetria de informação, contribuindo para a redução do risco e, conseqüentemente, dos custos do financiamento (BESANKO; THAKOR, 1987).

Os Fundos Garantidores surgem como alternativas de acesso ao crédito rural sob a forma de garantia complementar nos empréstimos concedidos. Sob a ótica dos agentes financeiros, tornam-se atrativos se comparada à exigência de garantias reais, dada que a execução de garantias reais ocorre por meio de um processo lento na esfera judicial, com altos custos e remotas chances de alcance dos bens (ZICA, 2007).

2.1.1 Crédito Rural na Itália

Em 1957, a Itália juntamente com Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo e Holanda assinaram o Tratado de Roma para a constituição da Comunidade Econômica Européia (CEE). Desde o início da constituição da CEE, a agricultura contribuiu preponderantemente para o êxito do projeto de construção da atual União Européia (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014).

O Tratado de Roma, em seus artigos 38 a 47, incluiu a agricultura como um componente de uma política de Estado, dando início à Política Agrícola Comum (PAC), com ênfase no aumento da produção e a redução das importações, de forma a garantir o abastecimento de alimentos na União Européia (CONTINI, 2004).

Esse entendimento é corroborado por Moyano-Estrada e Ortega (2014), na medida em que se mostra evidente a preocupação da CEE quanto ao não alcance da autossuficiência alimentar em seu território nas discussões que culminaram na criação da PAC.

Em 1962, teve início a PAC da União Européia (UE) para apoiar uma agricultura que preserve a segurança alimentar e promova um desenvolvimento sustentável e equilibrado nas zonas rurais da Europa (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, 2014).

Dentre as razões que justificam a existência da PAC, destacam-se a importância de uma política pública para o setor agrícola, com vistas a garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento econômico das zonas rurais. Além do mais, sem o apoio público, dificilmente os agricultores europeus competiriam com os agricultores de outros países, de modo a atender as exigências do mercado mundial (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

Em consonância ao posicionamento da Comissão Europeia sobre a necessidade de apoio aos pequenos produtores, Nascimento (2005) infere que, caso o Estado se ausente, deixando a regulação da atividade agrícola sob responsabilidade do mercado, põe-se em risco a sobrevivência da agricultura familiar na CEE.

Ainda segundo o autor, revela-se imprescindível a existência de políticas públicas específicas voltadas a evitar o abandono da atividade agrícola pelos pequenos agricultores, inclusive proporcionando oportunidades de ocupação em atividades não-agrícolas.

Outro ponto a favor da PAC, por se tratar de uma política comum, espera-se que os recursos orçamentais possam ser utilizados de forma mais eficiente do que com 28 políticas nacionais. A Comissão Europeia (2014) defende que sem uma política comum, os Estados Membros aplicariam políticas nacionais díspares e com diferentes medidas de intervenção pública.

Segundo Contini (2004), as pressões da sociedade europeia de países exportadores agrícolas e em desenvolvimento, além das restrições orçamentárias impuseram a necessidade de reformas na política agrícola da UE ao longo do tempo.

Sob o ponto de vista de Matei (2015), a PAC vem se aprimorando de forma a atender aos anseios da sociedade, ampliando-se o papel dos agricultores para a preservação do meio ambiente rural e a revitalização da economia rural.

Dentre as reformas da PAC, destaca-se a ocorrida em 1992, em que o apoio aos preços foi reduzido, sendo substituído por ajudas diretas aos agricultores, que são incentivados a adotar métodos respeitadores ao meio ambiente (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

Para Moyano-Estrada e Ortega (2014), a última reforma da PAC para o período de 2014-2020, foi motivada pelas pressões internacionais contra a manutenção da política de elevados subsídios e a necessidade de atender aos anseios da sociedade europeia quanto à proteção ao meio ambiente e do espaço rural.

Somado a esses fatores, destacam-se os excedentes alimentares gerados em razão do aumento da produtividade, o que provocou mudanças no foco da ajuda aos agricultores, de forma a praticarem uma agricultura com menos emissões de gases de efeito estufa, com técnicas agrícolas ecológicas e a respeitarem as normas de saúde pública, ambientais e de bem-estar animal (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

No que diz respeito ao financiamento da PAC, é definido um orçamento máximo pré-estabelecido para um período de 7 anos, o que garante um limite para a despesa, dando aos agricultores uma previsão dos recursos disponíveis. Ressalta-se, ainda, que a agricultura é o único setor exclusivamente financiado pelo orçamento da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, 2014).

Em 20.11.2013, o Parlamento Europeu aprovou a proposta de reforma da PAC, após discussões na UE. A PAC terá um orçamento de € 370 bilhões para o período de 2014-2020, redução de 10,3% se comparado ao orçamento anterior de € 412,6 bilhões, além do ingresso de três novos países, a Bulgária, Romênia e Croácia (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014).

Ainda segundo os autores, o ponto a ser destacado na reforma PAC 2014-2020, reside na mudança de uma política setorial (dirigida à gestão da dimensão produtiva com as ajudas diretas aos agricultores e ações de gestão de mercado) para a gestão de territórios rurais, viabilizando os processos de desenvolvimento agrário, culturais e ambientais (bens públicos).

Nesse sentido, em que pese não ter valor de mercado, os agricultores devem ser recompensados pelos serviços que oferecem à sociedade em geral, a exemplo de paisagens, estabilidade climática e a biodiversidade das terras agrícolas. Isso significa um novo instrumento de política de primeiro pilar (*greening*⁷) direcionado ao fornecimento de bens públicos ambientais (EUROPEAN COMMISSION, 2013, tradução nossa).

No processo de reforma da PAC para o período de 2014 a 2020, sublinha-se, ainda, o amplo diálogo com a sociedade civil e um intenso debate político com o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2013 ; MOYANO-ESTRADA,

⁷ *Greening* consiste em remunerar os agricultores que adotem, obrigatoriamente, práticas agrícolas que visem evitar a deterioração dos recursos naturais e proteger o meio ambiente, ainda que isso represente uma redução da produtividade a curto prazo das explorações (MOYANO-ESTRADA ; ORTEGA, 2014)

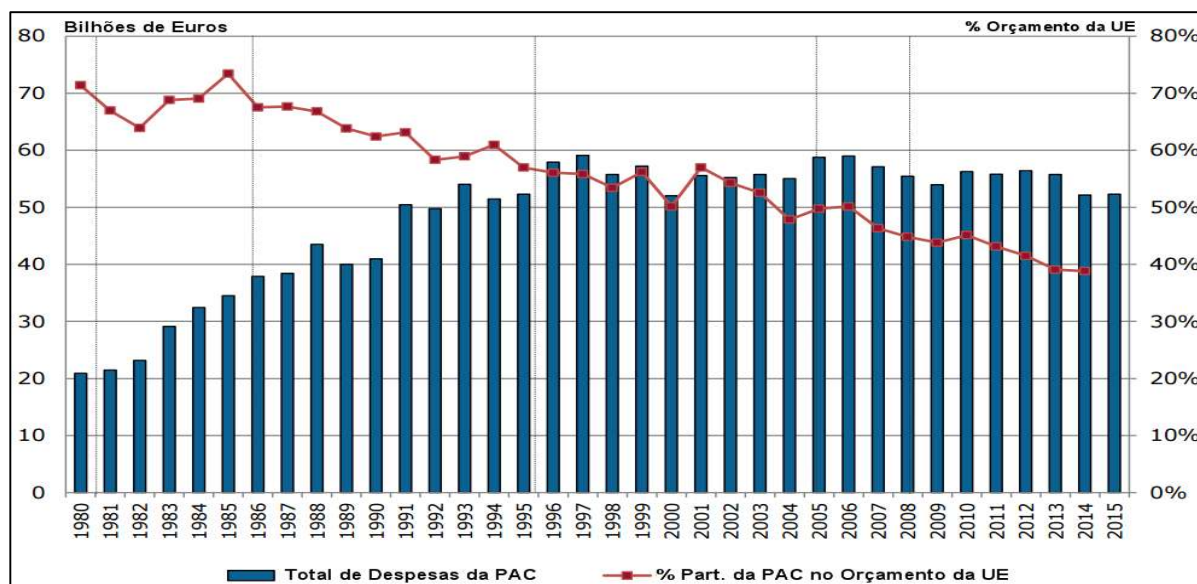
ORTEGA, 2014). Para a Comissão Europeia (2014), a remodelação da PAC é a resposta firme da UE aos desafios da segurança alimentar, das alterações climáticas e do crescimento e emprego nas zonas rurais.

O orçamento da PAC é direcionado para ser utilizado sob os seguintes pilares de apoio (COMISSÃO EUROPEIA, 2013):

- a) rendimento dos agricultores e ao respeito de práticas agrícolas sustentáveis: pagamentos diretos na condição de respeito das normas de segurança alimentar, de proteção ambiental e de saúde e bem-estar dos animais, correspondendo a 70% do orçamento da PAC. Esses pagamentos representam, em média, 30% do rendimento agrícola da UE. Caso os produtores não respeitem as normas rigorosas em matéria de meio ambiente, podem ser objeto de sanções e os pagamentos interrompidos;
- b) mercado: acionado, por exemplo, no caso de instabilidades nos mercados, correspondendo a menos de 10% do orçamento da PAC. Trata-se de mecanismo como a aquisição de produtos através de intervenção pública e ajudas à armazenagem privada;
- c) desenvolvimento rural: medidas para ajudar os agricultores a modernizar as suas explorações e a tornar-se mais competitivos, além de ações para proteger o meio ambiente, diversificação das atividades agrícolas e não agrícolas e para a revitalização das comunidades rurais, correspondendo a cerca de 20% do orçamento da PAC.

Em 2015, as despesas da PAC totalizaram cerca de € 53 bilhões. Observa-se a trajetória de redução das despesas da PAC em relação ao total do orçamento da União Europeia, passando de 75% para 39%, no período de 1985 a 2014, conforme Figura 3 a seguir, influenciada pelas reformas (2014-2010) e da crescente participação de outras políticas da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, tradução nossa).

Figura 3 – Despesas da PAC versus o orçamento da UE



Observação: preços constantes de 2011

Fonte: Adaptado da Comissão Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, tradução nossa).

De acordo com a Comissão Europeia (2013), a PAC contribui em favor do meio ambiente, na medida em que serão investidos mais de € 100 milhões entre 2014 e 2020 para ajudar a agricultura a fazer frente aos desafios da qualidade dos solos, da água, da biodiversidade e das alterações climáticas. Registra-se que, 30% dos pagamentos diretos estão associados à observância de práticas agrícolas benéficas para o ambiente (diversificação das culturas, manutenção de prados permanentes e zonas de interesse ecológico)

Na Itália, desde 2007, a PAC investiu cerca de € 40,5 bilhões na agricultura e em áreas rurais, com vistas a contribuir na geração de renda dos agricultores, modernizar e reforçar a sustentabilidade das explorações italianas (EUROPEAN COMMISSION, 2014, tradução nossa).

Na PAC 2014-2020, pretende-se investir cerca de € 37,5 bilhões no setor agrícola e zonas rurais italianas no período de 7 anos, priorizando-se política-chaves, como o emprego, a sustentabilidade, modernização, inovação e qualidade (EUROPEAN COMMISSION, 2014, tradução nossa).

Somente em 2014, foram investidos na Itália € 4,5 bilhões no âmbito da PAC, dos quais cerca de 87% decorrentes de pagamentos diretos (€ 3,9 bilhões), distribuídos para mais de 1,1 mil beneficiários, sendo que 64% receberam pagamento inferior a € 1.250, conforme informações da Comissão Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2016b, tradução nossa).

A implementação da PAC contribuiu para a modernização da agricultura na UE, por meio do aumento da produção, restrições à importação de países fora do bloco e da evolução tecnológica (CONTINI, 2004).

Outro ponto a ser destacado, é o apoio que a PAC promove aos jovens que desejam iniciar uma atividade agrícola mediante financiamento com subsídio para a compra de terras, máquinas e equipamentos. A reforma de 2013 introduziu um bônus de 25% do montante dos pagamentos diretos para os jovens agricultores durante os cinco primeiros anos de atividades (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, 2014).

Para Lile et al. (2015, tradução nossa), o apoio aos agricultores nos países da UE por intermédio da PAC, mostra-se essencial para a sustentabilidade das zonas rurais, dado que uma boa parte da comunidade depende da agricultura como força motriz do desenvolvimento rural.

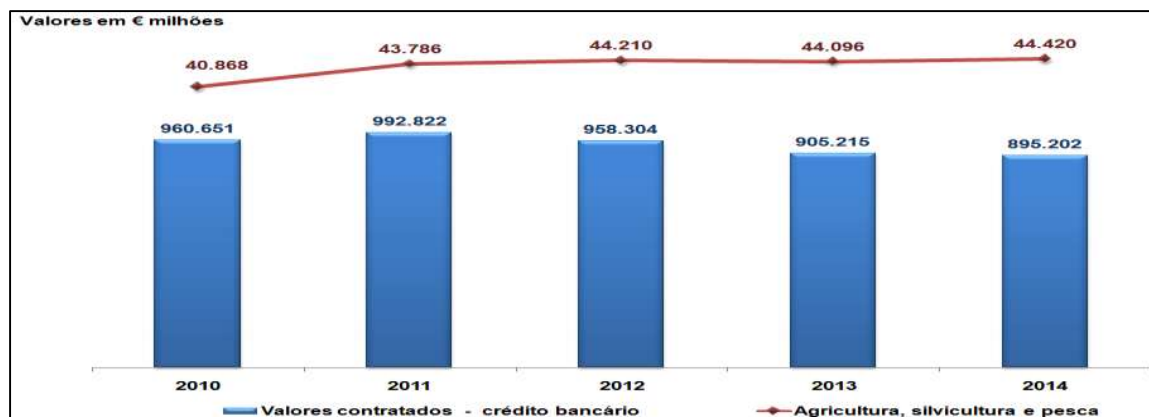
Em congruência ao pensamento acima, Sargento (2013) reforça que a PAC contribuiu para o crescimento da economia europeia, dando aos produtores acesso a novos mercados, impulsionando a produção e protegendo-os da concorrência de outros países, materializando-se como uma das políticas mais importantes da União Europeia.

Ressalta-se, ainda, que no âmbito da PAC é incentivada à instituição de fundos mutualistas e de mecanismos de seguros capazes de ajudar os agricultores a fazer face às crises econômicas (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, 2014).

2.1.1.1 Desempenho

Na Itália, os valores contratados do crédito global decorrentes dos empréstimos bancários para empresas alcançaram € 895,2 bilhões, em dezembro/2014, declínio de 1.1 ponto percentual se comparado a 2013 (€ 905,2 bilhões). Em que pese a redução no volume de crédito geral num contexto adverso da economia italiana, destacaram-se os bons resultados registrados pela agricultura, silvicultura e pesca, atingindo € 44,4 bilhões em volume de crédito, crescimento de 0,7% se comparado aos valores observados em 2013 (€ 44 bilhões), conforme informações do ISMEA (2015a, tradução nossa), demonstradas na Figura 4.

Figura 4 – Valores contratados dos empréstimos bancários para empresas na Itália – 2010-2014

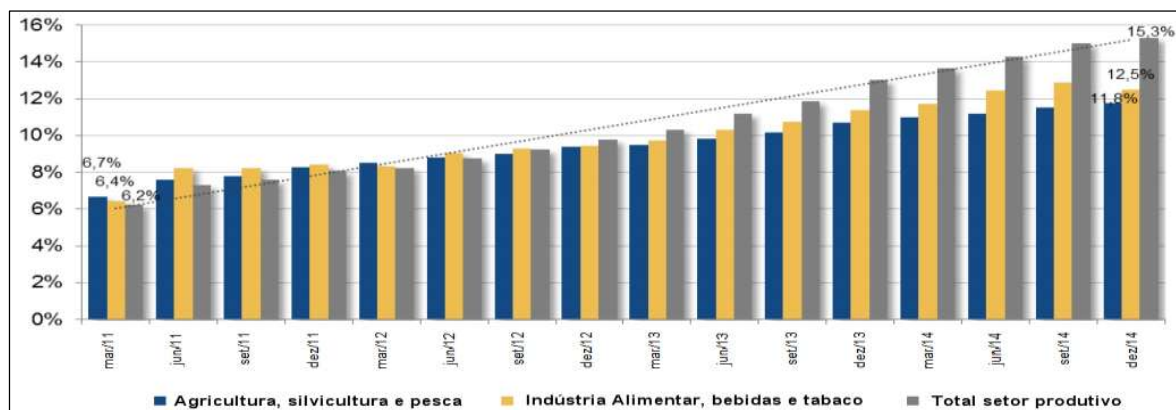


Fonte: Adaptado do Painel ISMEA (2015a, tradução nossa).

As taxas de juros nominais dos empréstimos para a agricultura na Itália variam de acordo com a finalidade e do prazo da operação. Em 31.12.2014, as taxas de juros anual decorrentes dos financiamentos para agricultura com prazo de até cinco anos se situaram em 3,21%, enquanto os contratos com prazos superiores aos cinco anos alcançaram 5,22%, conforme informações do Banco da Itália (CREA, 2015, tradução nossa).

De acordo com informações do ISMEA (2015a), o crédito bancário apresentou sinais de deterioração na Itália, notadamente a partir de 2011. A inadimplência (crédito vencido em relação ao volume total) considerando o valor total do setor produtivo, mais que duplicou, alcançando 15,3%, em dez/2014, ante 6,2% em mar/2011. Para o setor agrícola, observa-se uma deterioração mais moderada no crédito, levando-se em conta que a taxa de inadimplência foi de 11,8%, em 2014, contra 6,7% (2011), conforme demonstrada na Figura 5.

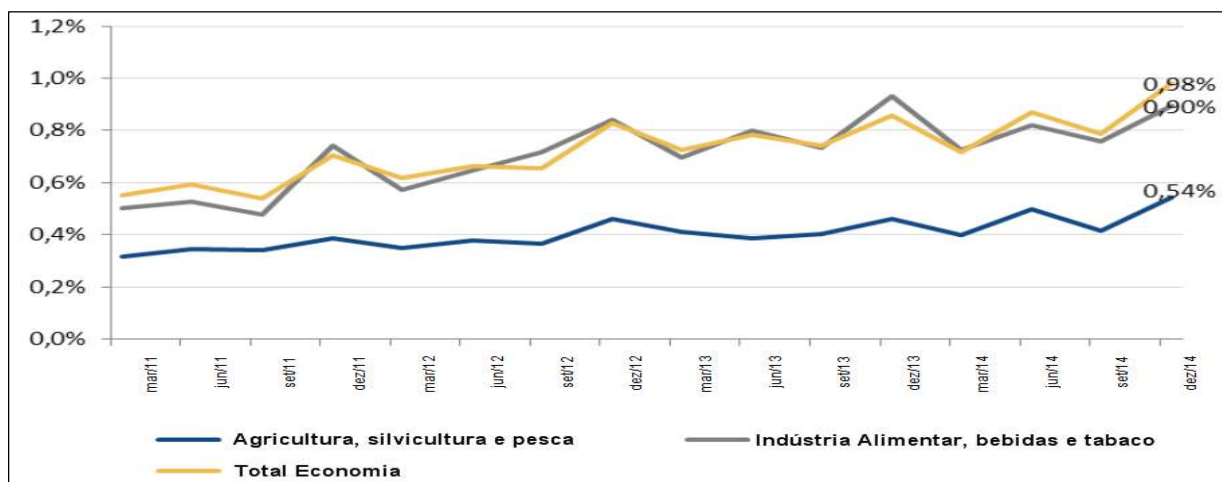
Figura 5 – Índice de inadimplência dos empréstimos bancários por segmento na Itália



Fonte: Adaptado do Painel ISMEA (2015a, tradução nossa).

Outro indicador avaliado foi a taxa de degradação⁸ de todos os setores da economia, que passou de 0,55% em março/2011 para 0,98% no final de 2014. Para o setor agrícola, no entanto, a taxa de degradação passou de 0,32% para 0,54%, no mesmo período avaliativo (2011-2014), mantendo-se num patamar abaixo em relação ao índice total (todos os setores), conforme visualizado na Figura 6.

Figura 6 – Taxa de degradação por atividade econômica na Itália



Fonte: Adaptado do Painel ISMEA (2015a, tradução nossa).

2.1.1.2 Condições de Acesso

Em dezembro/2014, o ISMEA realizou pesquisa sobre a qualidade de acesso ao crédito, envolvendo 730 empresas agrícolas, com o objetivo de investigar a percepção geral das condições de acesso ao crédito e eventuais dificuldades na concessão de financiamento para a agricultura na Itália (ISMEA, 2015a, tradução nossa).

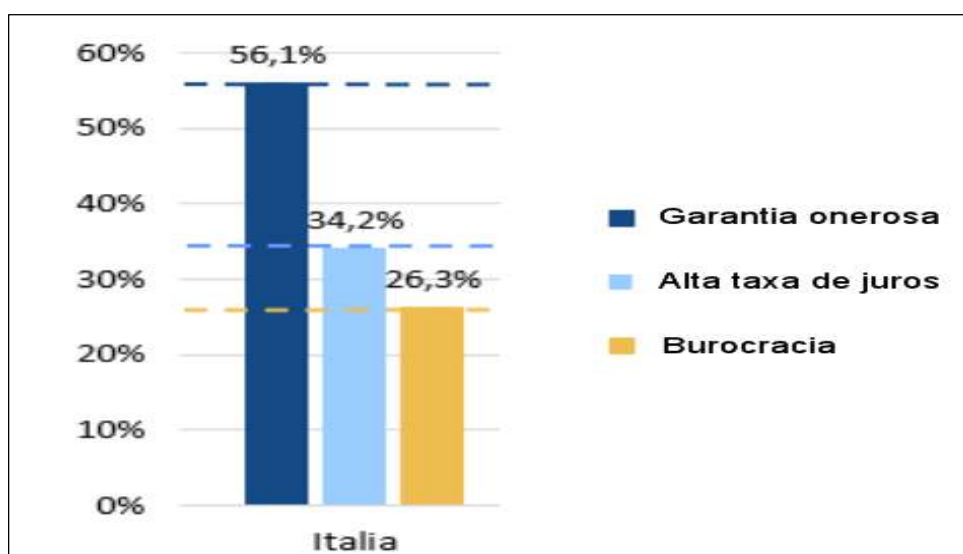
Os principais resultados apresentados pelo ISMEA (2015a, tradução nossa), revelaram uma melhoria geral no acesso ao crédito para a agricultura, dado que cresceu o percentual de empresas que apresentaram pedido de financiamento, situando-se em 25,3%, em 2014, ante 18,3% em 2013.

⁸ De acordo com o ISMEA (2015a, tradução nossa), taxa de degradação é a relação entre o número de inquiridos na Central de Responsabilidade de Crédito, excluído as dívidas consideradas sem solução (denominador) e o número de sujeitos em situação de insolvência (numerador), ajustado no período avaliativo (trimestral).

Além disso, observou-se aumento no percentual de empresas que relataram condições mais favoráveis de acesso ao crédito, passando de 1,5% para 10%, ao passo que o percentual de empresas que indicaram agravamento nas condições oferecidas pelos bancos declinou de 35% para 29%, no período de 2013 a 2014 (ISMEA, 2015a, tradução nossa).

Dentre os principais fatores que tornaram mais difícil o acesso ao crédito agrícola na Itália, em 2014, quando comparado ao ano anterior (2013), destacaram-se: a garantia onerosa (56,1%), alta taxa de juros (34,2%) e a burocracia (26,3%), conforme visualizado na Figura 7.

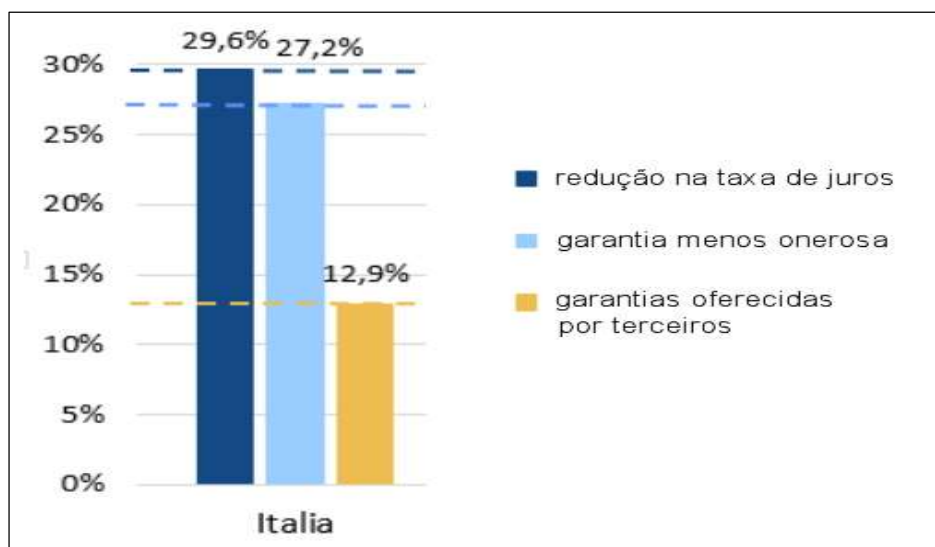
Figura 7 – Principais fatores que tornam mais difícil o acesso ao crédito agrícola na Itália



Fonte: Adaptado do Painel ISMEA (2015a, tradução nossa).

Sob a ótica dos fatores que facilitaram o acesso ao crédito agrícola na Itália, foram apontados os mesmos motivos (garantia, taxas de juros e burocracia), abrangendo os diversos tipos de produtos financeiros oferecidos pelos bancos e considerando as várias necessidades de financiamento. Em 2014, do total das empresas que demonstraram uma melhoria no acesso ao crédito em relação ao ano anterior (2013), destacaram-se os seguintes motivos: a redução na taxa de juros (29,6%), garantia menos onerosa (27,2%) e as garantias oferecidas por terceiros (12,9%), conforme visualizado na Figura 8.

Figura 8 – Principais fatores que favorecem o acesso ao crédito agrícola na Itália



Fonte: Adaptado do Painel ISMEA (2015a, tradução nossa).

2.1.2 Crédito Rural no Brasil

O financiamento agropecuário se revela como um importante mecanismo no desenvolvimento da agricultura destacando-se dentre os instrumentos de fomento disponível na política agrícola, tendo o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) como o maior expoente do crédito rural no Brasil (ALMEIDA et al., 2008).

Em consonância aos posicionamentos dos autores acima, destaca-se que, sob o enfoque das políticas públicas setoriais, não se pode negar o papel relevante do crédito rural nas transformações da agropecuária brasileira (LEITE; JUNIOR, 2014).

Com o advento do SNCR, permitiu-se que a concessão de crédito à agropecuária fosse praticada com taxa de juros e condições de pagamentos diferenciadas em comparação às tradicionais adotadas no mercado livre. Dessa forma, o crédito rural, é, potencialmente, um dos mais relevantes instrumentos de política agrícola (BACHA; DANELON; BEL FILHO, 2005).

A Lei nº 4.829, de 05.11.1965, ao instituir o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), também estabeleceu a obrigatoriedade dos bancos aplicarem parte de seus recursos em crédito rural, com a implementação da exigibilidade e subexigibilidades, que são regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), sob o amparo do Manual de Crédito Rural (MCR).

Em 1986, foi criada a Caderneta de Poupança Rural, com a finalidade de ampliar a oferta de crédito por meio da captação de recursos do público para aplicação no agronegócio. Aliado a isso, na década de 90, demonstrou a necessidade de modernizar a atuação do Estado e de se controlar os gastos públicos (RAMOS ; MARTHA JR, 2010).

Com a criação da Poupança Rural, o Tesouro Nacional reduz fortemente sua alocação de recursos próprios para os financiamentos relacionados à agropecuária, a partir de 1995, concentrando-se seus esforços na política de equalização, por meio do pagamento aos bancos e cooperativas no mercado financeiro do diferencial entre as taxas de juros de mercado e as pagas pelo produtor (BACHA; DANELON; BEL FILHO, 2005; CASTRO, TEIXEIRA, 2004).

Merece destaque a criação do PRONAF, em 1996, dentre uma série de políticas governamentais de apoio à agricultura familiar, com a finalidade de democratizar os recursos financeiros (SILVA, BERNARDES; ZANI, COSTA, 2014).

O PRONAF financia projetos individuais ou coletivos, que geram renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui taxas de juros com condições favoráveis aos produtores familiares (BRASIL, 2015b).

Em 24.07.2006, foi sancionada a Lei 11.326, que instituiu o marco regulatório da agricultura familiar, estabelecendo os conceitos e princípios norteadores para a formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, possibilitando a sua inserção nas estatísticas oficiais (DEL GROSSI; MARQUES, 2010).

Para Aquino e Schneider (2015), o PRONAF desde sua criação vem se consolidando como principal instrumento da política pública, alinhando-o com a diversidade da agricultura familiar brasileira, dada a sua maior amplitude quanto ao estímulo de atividades não-agrícolas e à proteção ambiental.

Cabe destacar, também, a experiência do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) por meio do Agroamigo, que visa melhorar o perfil social e econômico do agricultor familiar. A principal característica do programa é a presença nas comunidades rurais com auxílio de agentes de microcrédito, atendendo os agricultores familiares enquadrados no PRONAF, de forma a simplificar o processo de crédito e reduzir o custo ao tomador (BNB, 2016).

Ainda segundo o BNB, o Agroamigo impulsiona a sustentabilidade dos empreendimentos rurais, a equidade de gênero no campo, a inclusão financeira dos agricultores familiares, a redução das desigualdades e conscientiza os agricultores quanto à necessidade de preservação do meio ambiente.

Segundo Aquino e Bastos (2015), o Agroamigo, programa criado em 2005, conta com mais de 800 assessores de microcrédito rural, responsáveis pelo acompanhamento\ampliação dos financiamentos e do fortalecimento dos vínculos de proximidade com os tomadores, de forma a manter a taxa de adimplência do programa (superior a 95%) em patamar favorável à sustentabilidade financeira.

Desde sua criação até outubro/2016, o Agroamigo aplicou cerca de R\$ 9,6 bilhões, compreendendo 3,5 milhões de operações contratadas. A carteira ativa do Agroamigo alcançou R\$ 3,6 bilhões, contando com mais de 1,09 milhão de clientes ativos (BNB, 2016).

Os programas de microcrédito no Brasil inspiraram-se nos estudos de Yunus e Jolis (2000), por meio da experiência do banco *Grameen*, em Bangladesh, no que diz respeito à filosofia e métodos adotados na concessão de empréstimos para a população extremamente pobre. Para Yunus e Jolis (2000), o microcrédito é fundamentado pela confiança mútua e pelos laços sociais, com destaque para a importância da proximidade dos agentes com a comunidade local, orientação e acompanhamento regular das condições financeiras dos tomadores e da simplificação da concessão de crédito, com a finalidade de promover o bem-estar social nas comunidades mais carentes.

Tendo como referência as pesquisas de Ramos e Martha Jr (2010) e as informações do Anuário Estatístico do Crédito Rural (BCB, 2010, 2012), é possível observar a trajetória de redução dos recursos oriundos do Tesouro Nacional e a crescente participação das fontes dos Recursos Obrigatórios e da Poupança Rural, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Participação das fontes de recursos do crédito rural no Brasil – 1985 a 2012

valores aproximados em %

	1985	1990	2000	2010	2012
Tesouro Nacional	92,1	26,7	0,0	0,2	0,1
Poupança Rural		20,0	14,3	30,2	31,8
Recursos Obrigatórios			51,8	46,8	34,0
Recursos Livres		19,9	4,7	2,0	4,4
Demais Fontes ¹	7,9	33,4	29,2	20,9	29,7
Total	100	100	100	100	100

¹ Fontes decorrentes de Fundos Constitucionais, FAT, BNDES/FINAME, FUNCAFÉ, Resolução 69, dentre outras.

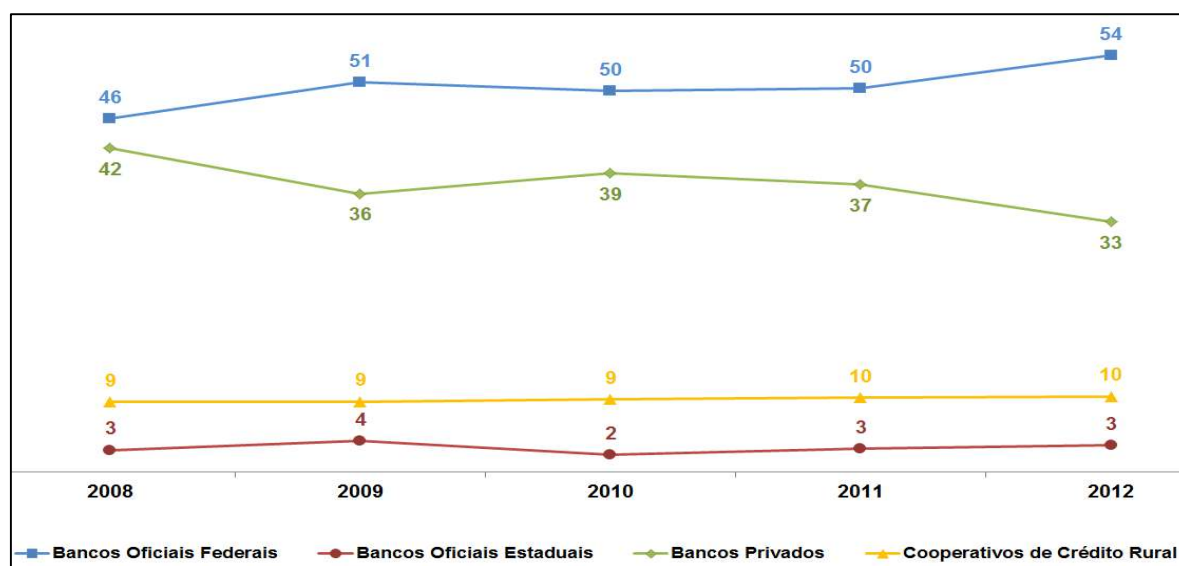
Fonte: Próprio Autor, com base nos estudos de Ramos e Martha JR (2010) e do Anuário Estatístico do Crédito Rural (BCB, 2010, 2012).

Essa trajetória de redução drástica do Tesouro como fonte de financiamento, reforça o posicionamento de Spolador e Melho (2003), apontando a crescente saída do governo como principal fomentador de recursos, passando a direcionar seus esforços em seu papel de regulador.

Para Buainain et al. (2013), os agentes privados começaram a desempenhar papéis antes concentrados no Estado, não apenas em relação ao financiamento, mas também ao provimento de insumos tecnológicos, assistência técnica, comercialização e gestão de riscos.

No período de 2008-2012, observa-se elevação da participação dos bancos públicos nos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas, ao passo que se verifica redução da participação pelos bancos privados, conforme informações do Banco Central do Brasil (2012) e demonstradas na Figura 9 abaixo:

Figura 9 – Participação nos financiamentos concedidos no Brasil - Por tipo de instituição (em %)



Fonte: Próprio Autor, com base no Anuário Estatístico do Crédito Rural (BCB, 2012)

Para Belik (2015), os bancos privados teriam maiores condições de emprestar os recursos obrigatórios para operações rurais, mas, em muitos casos, optam por recolher o montante de exigibilidade sobre os depósitos à vista ao BCB. Aliado a isso, observa-se estratégia de seletividade dos clientes para aplicação do crédito rural.

O fator da seletividade por parte dos bancos privados é em parte comprovada, na medida em que se observa o *ticket* médio de R\$ 217 mil nos valores dos contratos decorrentes dos financiamentos de custeio e investimentos, valores acumulados no período de 2013-2015, enquanto que nos bancos oficiais federais o valor médio se situou em R\$ 43 mil, conforme

informações da Matriz de Dados do Crédito Rural (BCB, 2016c). Esse fator é evidenciado, na medida em que as garantias são exigidas em função do valor da operação, podendo-se indicar a necessidade da apresentação de garantias reais (bens patrimoniais), o que tende a dificultar o acesso ao crédito por parte dos mini e pequenos produtores.

Outro ponto a ser ponderado sobre a seletividade, em que os bancos privados preferem contratar operações de maior porte, reflete na necessidade de maiores exigências quanto às garantias vinculadas aos contratos de financiamentos. Em outras palavras, contratos de maior porte implicam em garantias mais robustas no que se refere aos valores dos bens, o que reduz o risco de crédito das operações e consequentemente as despesas com PCLD.

Sob a perspectiva da disponibilidade de bens, tendo como base as informações do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2006a), observa-se que os produtores com área menor que 50 ha representam 80% do total de propriedades e dispõem de 25% dos bens existentes nos estabelecimentos agropecuários, em valores monetários, considerando como bens avaliados os veículos, tratores, máquinas, implementos e animais. Ao passo que, os produtores com área igual ou maior que 50 ha representam 17% do total de propriedades e dispõem de 75% dos bens existentes nos estabelecimentos agropecuários, em valores monetários, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Disponibilidade de bens em valores monetários por área

Área total (em ha)	Partic. total (em %)	Veículos, tratores, máquinas e implementos (A) (em R\$ milhões)	Animais de Reprodução, criação e outros afins (B) (em R\$ milhões)	Total (A+B)	
				R\$ (em milhões)	%
menor que 50	80%	21.798	23.461	45.259	25%
igual ou maior que 50	17%	57.807	77.172	134.979	75%

Observação: foram identificados produtores sem área, o que correspondia a 3% dos estabelecimentos
Fonte: Elaboração do próprio autor, com base no Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006a)

Com base nessas informações, infere-se que os pequenos produtores rurais detentores de áreas menores possuem maiores dificuldades em apresentar garantias e consequentemente de acesso ao crédito, o que reforça o viés de preferência dos bancos privados em operar com clientes considerados *top*, conforme apontado por Belik (2015), com disponibilidade de bens suficientes para atender às exigências dos agentes financeiros quanto à apresentação de garantias na concessão do crédito rural.

Para reforçar a evidência acima, os estabelecimentos com área total igual ou superior a 1.000 ha representaram 0,9% do total de estabelecimentos que obtiveram financiamentos, absorvendo, todavia, 43,6% dos recursos de financiamentos, ao passo que o grupo de estabelecimentos com até 100 ha de área total representaram a esmagadora maioria de 88,5% do total dos que obtiveram financiamento em 2006 e captaram 30,4% do total de financiamentos disponibilizados. Os estabelecimentos de porte médio (de área total variando entre 100 a 1 000 ha) representaram 7,7% dos que obtiveram financiamento e captaram 25,7% desses recursos, conforme informações do Censo Agropecuário 2006 (IBGE 2006a)

A despeito da redução dos recursos do Tesouro como fonte de financiamento, cabe destacar a participação do Governo por meio do mecanismo de equalização de taxas, o que permite o apoio creditício dos agentes financeiros direcionados aos produtores rurais, com condições mais favoráveis quanto aos encargos financeiros praticados nos financiamentos agropecuários.

No período de 2011 a 2015, as despesas da União com equalização de encargos decorrentes dos custeios agropecuários, investimento rural\agroindustrial e PRONAF atingiram R\$ 27,9 bilhões, o que representa 0,6% do total das despesas da União, conforme informações do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015c), detalhadas na Tabela 3.

Tabela 3 – Despesas da União com equalização de encargos financeiros no Brasil

R\$ milhões

Ano	Despesas com Equalização¹	% equalização sobre o total das despesas da União
2011	3.140,8	0,4%
2012	3.747,4	0,5%
2013	2.173,2	0,2%
2014	1.181,5	0,1%
2015 ²	17.707,8	1,5%
Total Geral	27.950,7	0,6%

Observações: ¹ Consideradas as despesas com equalização de encargos decorrentes do Custeio Agropecuário, Investimento Rural\Agroindustrial e PRONAF

² Em 2015, foram realizados pagamentos retroativos de passivos da União decorrente da equalização de encargos aos bancos públicos, conforme Acórdãos do Tribunal de Contas da União 825/2015 e 3297/2015.

Fonte: Próprio Autor, com base nas séries históricas do resultado fiscal do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015c)

Sob o enfoque de De Conti e Roitman (2011), a equalização foi a solução encontrada pelo Governo para a manutenção das condições diferenciadas para o crédito rural, sem que necessariamente o Tesouro Nacional tivesse que continuar sendo a principal fonte de recursos.

Segundo Ramos e Martha Jr (2010), as fontes de recursos para o crédito rural são classificadas basicamente em três grupamentos, de acordo com sua origem:

- a) recursos controlados (taxas controladas pelo governo): referem-se aos recursos obrigatórios, decorrentes da exigibilidade de depósitos a vistas; aos oriundos do Tesouro Nacional, relativos às operações oficiais de crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda; aos subvencionados pela União, sob a forma de equalização dos encargos financeiros da poupança rural, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da poupança rural, quando aplicados segundo as regras definidas para os recursos obrigatórios;
- b) recursos não controlados (taxas livres): referem-se aos recursos originados a partir da poupança rural (exigibilidade e livres), dos fundos, dos programas e linhas específicas e dos recursos livres das instituições financeiras;
- c) fundos e programas: relativos aos programas do BNDES, aos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) e do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ).

Para a safra 2016/2017, os agentes financeiros devem observar a exigibilidade de 34% (trinta e quatro por cento) aplicada sob os depósitos à vista e 74% (setenta e quatro por cento) dos recursos da poupança. As instituições financeiras que não observarem os respectivos percentuais estarão sujeitas ao recolhimento ao Banco Central dos valores das deficiências, que serão restituídos, sem qualquer remuneração, além da possibilidade do pagamento de multa de 40% (quarenta por cento), calculado sobre os valores das deficiências apuradas (BCB, 2016d).

2.1.2.1 Desempenho

Em 2015, as contratações nas linhas de crédito rural atingiram R\$ 154,2 bilhões, no total de 2.339 mil contratos, declínio de 6% se comparado aos valores contratados em 2014

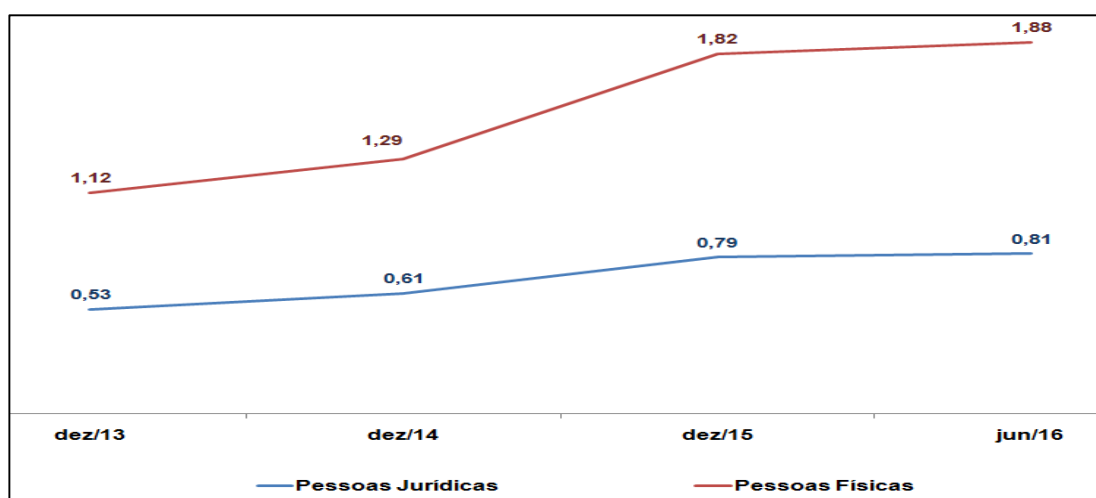
(R\$ 164,5 bilhões), conforme informações da Matriz de Dados do Crédito Rural (BCB, 2016c).

Ainda segundo os dados da Matriz de Dados do Crédito Rural, em 2015, as regiões Sul (38%), Sudeste (27%) e Centro-Oeste (22%) concentraram 87% dos valores contratados, ao passo que as regiões Nordeste e Norte alcançaram 13% do volume contratado, com participação de 8% e 5%, respectivamente.

O declínio do volume contratado verificado acima nas operações de crédito rural é influenciado, em boa parte, pelo ambiente adverso da economia brasileira, o que contribuiu para o aumento da inadimplência e maior cautela dos agentes financeiros na concessão de crédito, segundo informações do relatório de estabilidade financeira do Banco Central do Brasil (BCB, 2016e).

Em junho/2016, o saldo da carteira de crédito rural no SFN decorrente dos recursos direcionados⁹ atingiu R\$ 237,2 bilhões, dos quais R\$ 159,7 bilhões em empréstimos de pessoas físicas e R\$ 77,4 bilhões de pessoas jurídicas. Conforme discorrido anteriormente, percebe-se crescimento da inadimplência no SFN decorrente das operações com recursos direcionados ao crédito rural, com saldo em atraso superior a 90 dias (carteiras PF e PJ), conforme informações divulgadas pelo Banco Central do Brasil (2016f) e demonstradas na Figura 10.

Figura 10 – Recursos Direcionados - Inadimplência das operações com saldo superior a 90 dias no SFN brasileiro (em %)



Fonte: Próprio Autor, com base nas informações divulgadas pelo BCB (2016f)

⁹ Financiamentos com destinação específica, vinculados à comprovação de aplicação, voltados para a produção e investimento de médio e longo prazo do setor rural, tendo como fontes de recursos parte das captações dos depósitos à vista, poupança, além de fundos e programas públicos (BCB, 2016f).

O crescimento da inadimplência nas operações de crédito, influenciado em parte pela adversidade no cenário econômico brasileiro, implica em elevação das despesas com PCLD, sob a luz da Resolução Banco Central do Brasil 2.682/99, o que pode afetar negativamente o resultado dos bancos.

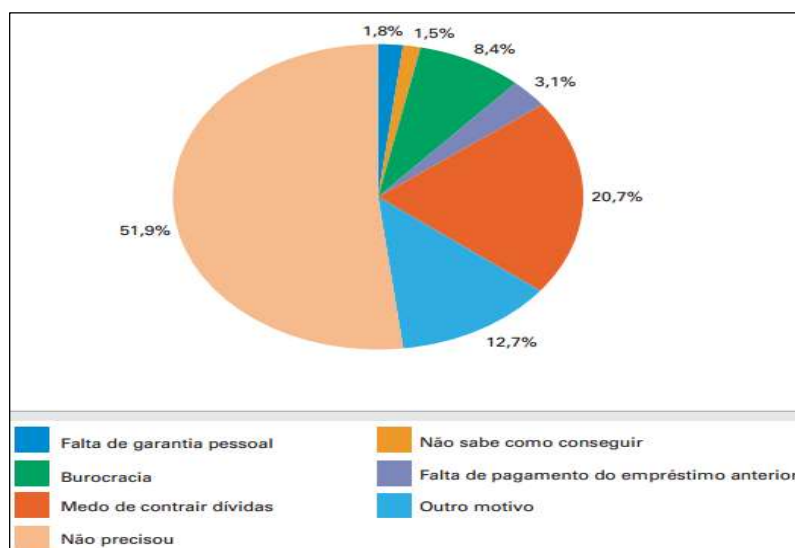
Nesse cenário de retração da atividade econômica, aumento de inflação e do desemprego, os agentes financeiros se tornam mais rigorosos na concessão dos empréstimos, mostrando-se oportuno a criação de mecanismos para facilitar o acesso ao crédito, de forma a compartilhar o risco de crédito e reduzir as despesas com PCLD.

2.1.2.2 Condições de Acesso

Conforme o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006a) direcionado aos agricultores empresariais, de todos os 5.175.489 estabelecimentos agropecuários pesquisados cerca de 82% (4.254.808) não obtiveram financiamento no ano-base.

Dentre os motivos apontados para a falta de financiamento, os quais o modelo de garantia de crédito poderia contribuir para reverter essas dificuldades, revelaram-se “a burocracia” (8,4%), a “falta de garantia pessoal” (1,8%) e “não sabe como conseguir” (1,5%), representando 11,7% do total, conforme observado na Figura 11.

Figura 11 – Estabelecimentos que não obtiveram financiamento, por motivo da não obtenção – Brasil – 2006



Fonte: Censo Agropecuário 2006 - IBGE (2006a).

Revela-se, portanto, que os produtores rurais no Brasil vivenciam dificuldades no acesso ao crédito, conforme apontado por Buainain et al. (2007), e semelhantes às restrições enfrentadas pelas micro e pequenas empresas (CARVALHO, ABRAMOVAY, 2004; STIGLITZ, WEISS, 1981).

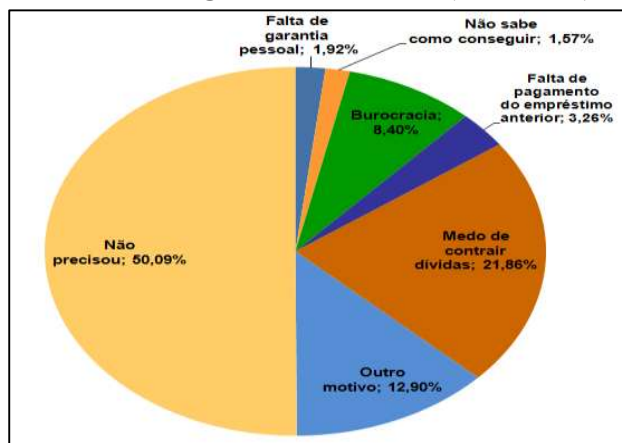
Em que pese os grandes produtores também vivenciarem dificuldades quanto ao acesso ao crédito, acentuado pelo cenário de elevação nas taxas de juros praticadas pelos agentes financeiros nos financiamentos rurais, os grandes produtores são mais capazes e propensos a contrair empréstimos, em comparação aos pequenos produtores, resultando na maior participação nos recursos disponíveis para os financiamentos rurais (HELFAND, 2001).

Na agricultura familiar, os pequenos agricultores têm encontrado dificuldades no acesso ao crédito, em função da necessidade de se adequar às exigências dos agentes financeiros quanto à concessão de financiamentos (BUAINAIN et al., 2007).

Conforme o Censo Agropecuário da Agricultura Familiar de 2006 (IBGE, 2006b), de todos os 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, tendo como base a Lei 11.326/2006, cerca de 82% (3.586.365) não obtiveram financiamento no ano-base.

Dentre os motivos apontados para a falta de financiamento pelos produtores familiares, os quais o modelo de garantia de crédito poderia contribuir para reverter essas dificuldades, destacaram-se: “a burocracia” (8,4%), “falta de garantia pessoal” (1,92%) e “não sabe como conseguir” (1,57%), representando 11,89% do total, conforme Figura 12.

Figura 12 – Estabelecimentos que não obtiveram financiamento, por motivo da não obtenção - agricultura familiar (Lei 11.326) – Brasil - 2006



Fonte: Adaptado do Censo Agropecuário da Agricultura Familiar - IBGE (2006b).

Assim, evidencia-se a necessidade de avaliar novos mecanismos de garantia que facilitem o acesso ao crédito rural, abrangendo tanto os produtores enquadrados na agricultura empresarial quanto os agricultores familiares, semelhantes ao adotado para as Micro e Pequenas Empresas (MPE) no Brasil e do modelo de garantia de crédito da Itália, de modo a estimular o crescimento do agronegócio brasileiro, reduzir a assimetria das informações, simplificar o processo de crédito e atender as exigências do sistema bancário quanto à apresentação de garantias.

2.2 Modelo de Garantia de Crédito da Itália

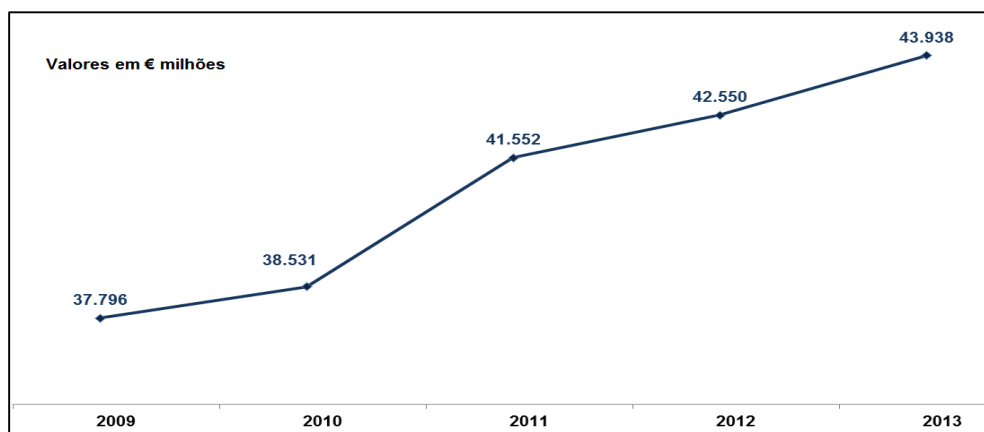
De modo similar ao Brasil, o agronegócio desempenha papel estratégico na economia italiana, notadamente quanto à geração de emprego e renda. Esse aspecto reforça a escolha da Itália como unidade de análise comparativa com o Brasil, notadamente quanto ao modelo de garantia de crédito.

Em 2013, a Itália possuía cerca de 1,5 milhão de fazendas agrícolas, responsável pela geração de 992 mil empregos anuais, com uma produção de € 43,9 bilhões. Do total de fazendas, 24,1% estão localizadas no norte da Itália e produz 53% do montante do setor agrícola nacional (ISTAT, 2015).

De acordo com as informações da Comissão Europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2016b, tradução nossa), as explorações agrícola com menos de 5 ha (superfície agrícola) representavam cerca de 58,7% do total de fazendas, em 2013. Além disso, a força de trabalho agrícola era responsável por cerca de 2,1 milhões de pessoas, considerando a força de trabalho familiar e não familiar.

No período de 2009 a 2013, o valor monetário da produção agropecuária na Itália apresentou crescimento de 16,3%, atingindo € 43,9 bilhões, segundo informações do ISTAT (2015), conforme observado na Figura 13.

Figura 13 – Evolução do valor monetário da produção agropecuária na Itália



Fonte: Próprio autor, com base nas informações do ISTAT (2015)

Na Itália, com intuito de facilitar o acesso ao crédito rural, foram idealizadas as garantias prestadas por Fundos Garantidores e *Confidi*, de forma a proporcionar maior credibilidade nas operações de crédito junto aos agentes financeiros (CREA, 2015).

2.2.1 O Desenvolvimento Regional da Itália – O Mutualismo

As marcas territoriais no Continente Europeu, não podem ser vistas sob a visão de uma manipulação protecionista, mas como parte da construção de um complexo mecanismo institucional regido pela confiança entre os atores de segmentos sociais e interesses diversificados (ABRAMOVAY, 2001).

Nesse sentido, foram desenvolvidas novas perspectivas quanto aos aspectos relacionados à aglomeração (*cluster*), de forma a considerar, não apenas as relações mercantis, mas também as relações sociais e tecnológicas que se formam entre as empresas situadas num mesmo espaço geográfico e entre as empresas e a comunidade local sob o prisma do desenvolvimento regional (CAVALCANTE, 2001).

Esse entendimento é corroborado por Tandler (2003) e Ilha, Coronel e Alves (2006), na medida em que *cluster* é definido pelos autores como concentrações de pequenas empresas geograficamente próximas, nas quais possuem relações entre firmas, com dinâmica associativa e histórias de sucesso quanto ao crescimento da eficiência e da produtividade, em prol da competitividade.

Ainda segundo Ilha, Coronel e Alves (2006), até a década de 70, o modelo de desenvolvimento dominante na Itália era inspirado no modelo fordista, caracterizado por uma hegemonia exercida sobre os setores de ponta do capitalismo, tendo como base as grandes indústrias e empresas multinacionais, o que acarretava em desequilíbrios econômicos e sociais.

Como alternativa ao modelo de desenvolvimento fordista, no período de 1950 a 1960, foi estimulada a associação entre as pequenas empresas, notadamente na região denominada *Terza Itália*, composta por algumas áreas da região norte, nordeste e central da Itália, permitindo-as suportar os custos adicionais necessários ao processo de concorrência com as grandes empresas (GARIBE, 1999).

Para Ilha, Coronel e Alves (2006), a partir dos anos 70 e 80 esse movimento ganhou força, influenciado pelos distritos industriais italianos, nos quais passaram a ser estudados mais a fundo sob a perspectiva de *cluster*, principalmente no que se referem às suas inter-relações.

Nos anos 1990, a indústria de pequena escala obteve uma nova abordagem nos países em desenvolvimento sob o prisma de *cluster*, estimulada pelo desempenho bem sucedido dos distritos industriais italianos (PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2006, tradução nossa).

Para Wilkinson (2010), as micro, pequenas e médias empresas - MPME¹⁰ e as cooperativas são atores-chaves na geração de emprego e no desenvolvimento regional sob a ótica de *clusters* agroindustriais ou arranjos produtivos locais (APL), o que reforça a necessidade de se criar mecanismos mais estáveis de financiamentos para os agronegócios.

Na Itália, o contexto social e a história condicionaram fortemente o desempenho das instituições, de forma que as regiões férteis são caracterizadas e sustentadas pelas tradições regionais (PUTNAM, 2006, tradução nossa). Ainda segundo o autor, a Itália foi marcada por desigualdades regionais entre o Norte e o Sul do país. A região Norte se despontou economicamente e institucionalmente em relação ao Sul, em razão da presença de fatores como o engajamento cívico e estruturas sociais de cooperação.

Sob esse prisma, Brisola (2002) pondera que a cultura enraizada em torno dos agentes deve ser levada em consideração na construção de alianças estratégicas, com intuito de se buscar maior vantagem competitiva entre as partes.

¹⁰ Conforme Recomendação da Comissão Europeia 2003/361, de 06 de maio de 2003, MPME são as empresas que empregam menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não exceda € 50 milhões ou cujo balanço total anual não exceda a € 43 milhões, observadas suas dimensões (UE, 2003, tradução nossa).

Nesse contexto, as cooperativas se destacam em razão da qualidade de informação consideradas relevantes, dado o conhecimento sobre as trajetórias de seus associados. As cooperativas criam laços sociais perante os cooperados, os quais exercem pressão social sobre os tomadores de empréstimos com dificuldades recorrentes em honrar seus compromissos, refletindo nos baixos níveis de inadimplência (GARIBE, 1999).

Destaca-se que o modelo de cooperação italiano desenvolvido por Luigi Luzzati (1841-1927) influenciou o cooperativismo de crédito brasileiro, em meados de 1920, por intermédio da igreja católica na região do Rio Grande do Sul, tendo como ênfase os assalariados, os artesãos e os pequenos empresários (MENEZES ; LAJÚS, 2015). Para Farias (2015), o desenvolvimento do cooperativismo agrário no Brasil, a partir do século XX, teve heranças históricas trazidas pelos imigrantes europeus, principalmente da Itália, em conjunto com a Alemanha, Holanda e Japão, o que permitiu a expansão para outras regiões brasileiras.

O desenvolvimento de sistema mútuo tem suas raízes nas redes de negócios estruturados e organizados, de forma a estabelecer redes de cooperação. Dessa forma, surgiram os sistemas de garantia mútua na Europa, tendo como fator chave o mutualismo (POMBO; FIGUEREDO, 2006).

Para Silva (1999, p. 33) mutualismo é definido como a “união de esforços de muitos em favor de alguns elementos do grupo, já que estes, isoladamente, não teriam condições de suportar prejuízos de monta”.

Segundo Pitacas (2009), o mutualismo é alicerçado em princípios econômicos e sociais, cuja institucionalização sob a perspectiva da mutualidade, dar-se por meio de grupo de pessoas e as suas relações, com vistas a alcançar os objetivos em comum mediante os esforços e recursos de muitos, revestido de um processo cooperativo de ajuda e benefício mútuo, o que não se atingiria se fosse movido individualmente.

Os consórcios e cooperativas de garantia de crédito italiano se estabeleceram com ações voluntárias das micro e pequenas empresas, tendo como alicerce o princípio mutualista e solidário, que possibilitou a oferta de garantias recíprocas sobre as operações de crédito, com vistas a facilitar o acesso às fontes de financiamento. As garantias funcionam como uma espécie de resposta do empresário para as questões relacionadas às dificuldades de acesso ao crédito (BAUMGARTNER, 2004).

Os sistemas de garantia de crédito se aproximam da perspectiva de alianças estratégicas, com mecanismos de controle e de desempenho, por meio de estruturas de governança sob a ótica da formalização contratual (FAEMS et al., 2008), de forma a

minimizar o risco relacional (DAS E TENG, 2001) e reduzir os custos de transação (WILLIAMSON, 1985).

Sob a perspectiva das relações nas alianças estratégicas, ressalta-se a abordagem de Inkpen e Currall (2004) sobre a instituição de mecanismos de controle para se atenuar o risco de comportamentos oportunistas. No entanto, o autor pondera a impossibilidade de se abarcar todas as contingências associadas ao comportamento dos parceiros.

Com base nos estudos de Llisterri et al. (2006) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OECD] (2013a), pode-se classificar os principais modelos de garantias em três tipologias: Fundos Garantidores Públicos, Fundos Garantidores Público-Privados e Sociedades de Garantia Mútua (SGM), assemelhando às SGC no Brasil, cujas características se encontram descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipologia dos modelos de garantias complementares

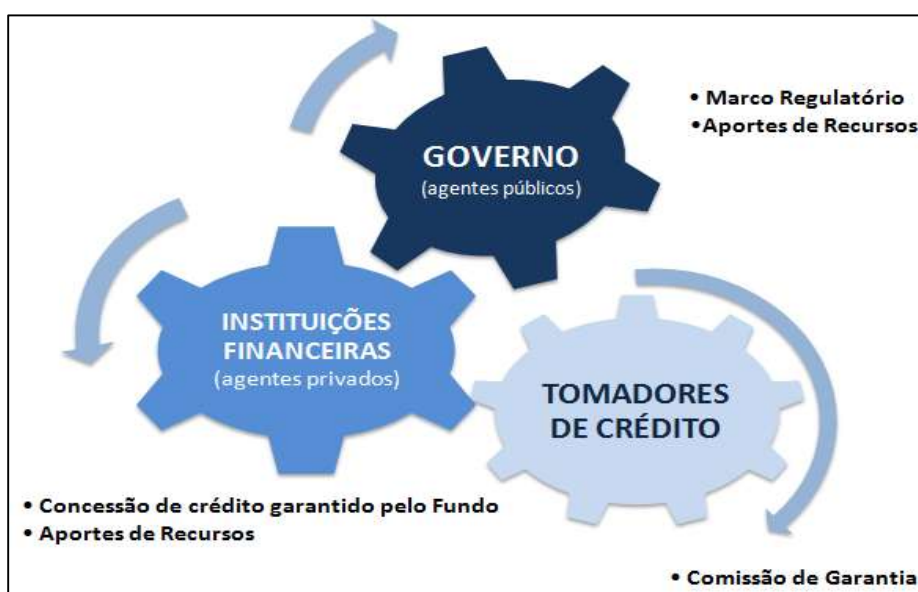
Tipo	Natureza	Recursos	Gestão
Fundos Garantidores Públicos	Pública	Recursos limitados ao orçamento público.	Agências associadas ao governo (bancos públicos e unidades governamentais).
Fundos Garantidores Público-Privados	Regime misto	Recursos privados e/ou públicos, com possibilidade da entidade pública manter uma participação majoritária.	As instituições financeiras públicas, bancos de desenvolvimento e entidades de apoio.
Sociedade de Garantia Mútua - SGM	Privada	Recursos privados provenientes dos associados e organizações de apoio.	As SGM possuem fortes laços com a comunidade local e o território. Geralmente, o papel do governo se limita à regulação.

Fonte: Próprio Autor, com base nos estudos de Llisterri (2006) e OECD (2013a).

Em que pese os princípios do mutualismo estar fortemente mais presentes nas Sociedades de Garantia Mútua (SGM), dada sua presença mais próxima com a comunidade local e com o território em que atuam, assemelhando-se com as cooperativas, inclusive com a possibilidade de capitalização pelos empresários na condição de cooperado, conforme preconizado pela OECD (2013b), os Fundos Garantidores, notadamente os Público-Privados (regime misto), aproximam-se dos fundamentos do mutualismo, dada a comunhão de esforços tanto do setor público quanto do privado, inclusive dos próprios tomadores de crédito (MPE), com vistas a buscar a congruência dos interesses sob a perspectiva do acesso ao crédito.

Evidencia-se esse posicionamento, em boa parte, na medida em que a composição do patrimônio dos fundos de natureza privada (regime misto) ocorre mediante aportes de agentes públicos (governo), geralmente com participação minoritária, bem como de agentes privados (instituições financeiras), inclusive com a contribuição dos tomadores de créditos, por meio da cobrança da comissão pelo vínculo da garantia. Dessa forma, revela-se um esforço em conjunto para a formação dos fundos mútuos por parte dos participantes, conforme ilustrado na Figura 14.

Figura 14 – Participantes na formação dos Fundos Mútuos (regime misto)



Fonte: Próprio Autor, com base na Lei 12.087 (BRASIL, 2009a).

Sob a ótica da natureza jurídica dos modelos de garantia, notadamente quanto ao regime-misto, remete-se à discussão proposta por Schier (2004), sobre a necessidade de se buscar a harmonia e complementaridade entre os interesses públicos e privados.

2.2.2 Evolução do Marco Regulatório

A regulamentação legal para as pequenas empresas italianas, inicialmente, se constituiu por meio da Lei n. 860 de julho de 1956, com o objetivo de ajudar as empresas com pouca representatividade (VESCO, 2014, tradução nossa).

A Lei n. 377/1976, definiu regras gerais sobre os consórcios, possibilitando o *Confidi* a usar a forma jurídica de consórcio, anteriormente se limitava à sociedade cooperativa de

responsabilidade limitada. A presente Lei reformou o Código Civil italiano, de forma a reconhecer, ainda que indiretamente, as atividades dos Fundos de Garantia Mútua (CASTIGLIONE, 2007, tradução nossa).

Na década de 90, o papel da *Confidi* foi consolidado no panorama do sistema financeiro italiano, impulsionado pela Lei 317/1991, artigo 29, estabelecendo os consórcios e as cooperativas de garantia de crédito quanto às atividades de prestação de garantias coletivas, com vistas a fomentar a concessão de empréstimos às MPE perante os bancos ou outras partes interessadas do setor financeiro (ITALIA, 1991, tradução nossa).

Segundo Baumgartner (2004), a Lei 317/1991 consagra as formas de consórcio referentes às MPE, com o intuito de se preencher lacunas que caracterizavam o sistema italiano, estimulando a cooperação entre as empresas para facilitar o acesso ao crédito.

A Comissão Europeia, por meio da Recomendação 2003/361, de 06 de maio de 2003, dimensionou a classificação das empresas, com base nos seguintes aspectos (UE, 2003, tradução nossa):

- a) média empresa é constituída por empresas que empregam menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não exceda € 50 milhões ou cujo balanço total anual não exceda a € 43 milhões;
- b) pequena empresa é definida por empresa que emprega menos de 50 pessoas e cujo volumes de negócios anual ou balanço total anual não seja superior a € 10 milhões;
- c) microempresa é definida por empresa que emprega menos de 10 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não exceda a € 2 milhões.

Em 1993, por meio da Lei Bancária n. 385, artigo 155, c.4, os *Confidi* foram definidas como “atores do setor financeiro” sob a perspectiva de intermediários financeiros quanto aos assuntos relacionados ao setor bancário e crédito. Em que pese os *Confidi* terem sido definidos como “atores do setor financeiro”, destaca-se que a referida Lei Bancária não exigia que os respectivos consórcios fossem sujeitos ao controle e supervisão (BANCA D’ITALIA, 1993, tradução nossa).

Para se enquadrar na Lei Bancária n. 385/1993, os *Confidi* necessitavam atender aos seguintes requisitos:

- a) objeto social – realizar atividades exclusivas de garantia coletiva de empréstimo;
- b) participação – MPE atuantes no setor industrial, comercial, turismo, serviços, artesanal ou agrícola;
- c) patrimônio – valor patrimonial não poderia ser inferior a € 250.000, além de, no mínimo, 1/5 das contribuições serem provenientes dos associados ou membros;
- d) natureza sem fins lucrativos: os lucros deveriam ser investidos na atividade e não divididos entre seus membros.

Em 1996, por meio da Lei n. 108, os *Confidi* foram habilitados como potenciais beneficiários das contribuições do Estado em prol da manutenção das atividades desenvolvidas pelos consórcios (ITALIA, 1996, tradução nossa).

Em 2001, o Decreto Legislativo n. 228/2001, artigo 34, estendeu a agricultura e a pesca no rol de atividades passíveis de concessão de garantia direta e cogarantia prestada por meio do Fundo de Garantia destinado às MPE, constituído pelo *Mediocredito Centrale* (ITALIA, 2001, tradução nossa).

Em 2003, por meio da Lei de base n. 326/2003, criou-se a identificação de três tipos de estruturas operacionais e organizacionais dos consórcios na Itália: *Confidi* “tradicional” (artigo 106 da Lei Bancária), *Confidi* “intermediários financeiros” (artigo 107 da Lei Bancária) e as cooperativas de garantia (ITALIA, 2003, tradução nossa).

Dessa forma, segundo Vesco (2014, tradução nossa), as regras sobre *Confidi* se tornaram homogêneas, sendo o modelo reestruturado de forma a dar maior solidez aos consórcios sob o ponto de vista econômico e financeiro, inclusive assumindo o papel de instituições supervisionadas, conforme as estruturas organizacionais abaixo:

- a) intermediário financeiro regulado pelo artigo 106 da Lei Bancária: *confidi* tradicional, não estando sujeita à supervisão dos intermediários financeiros, com a finalidade de realizar atividades exclusivas de garantia coletiva de empréstimo;
- b) intermediário financeiro regulado pelo artigo 107 da Lei Bancária – intermediário supervisionado pelo Banco da Itália, com condicionantes em relação ao volume de ativos financeiros e patrimônio líquido. Os *Confidi* enquadrados nestas condições deverão possuir volume mínimo de ativos de € 75 milhões, capital regulamentar ponderado pelo risco de, no mínimo, igual a 6%, além de serem obrigados a

calcular sua exposição sobre o risco operacional. Além disso, estão sujeitos aos requisitos de profissionalismo, integridade e independência dos administradores e dos acionistas;

- c) bancos cooperativos de garantia de empréstimo coletivo: o *Confidi* deve incluir em seu nome a palavra “*Confidi*” ou “garantia coletiva” e ser autorizado pelo Banco da Itália. Para habilitação os *Confidi* devem ser aprovados formalmente pelo Banco da Itália, sujeitos ao cumprimento dos requisitos de condições de fiscalização sobre a gestão prudente, estabilidade, eficiência e a competitividade do sistema financeiro.

Ainda sob a luz da Lei 326/2003, em seu artigo 13, c.1, aprimorou-se a atividade de garantia de empréstimo coletivo, passando a vigorar as seguintes definições (ITALIA, 2003, tradução nossa):

- a) “*confidi*” – consórcios com atividades externas, sociedades cooperativas, empresas de consórcio de capitais, sociedades de responsabilidade limitada ou cooperativas, nas quais realizam as atividades de garantia de empréstimo coletivo;
- b) “atividades de garantia de empréstimo coletivo” – uso de recursos derivados no todo ou em parte, por empresas ou membros do consórcio para o benefício mútuo dos negócios e das garantias, de forma a facilitar o financiamento por parte dos bancos e outras partes interessadas no setor financeiro.

Ainda sob a luz da Lei 326/2003, foram categorizadas às MPE que operam nos setores industrial, comercial, de turismo, de serviços, de artesanato e na agricultura, ampliando-se as atividades passíveis de serem associadas aos *Confidi*.

Com o advento do Decreto Legislativo n. 102, de 29 de março de 2004, em seu artigo 17, foi atribuído ao Instituto de Serviços para o Mercado de Produtos Agrícolas e Alimentares (ISMEA), o importante papel de apoio às empresas agrícolas italianas, simplificando a intervenção pública para facilitar o acesso ao crédito das empresas agrícolas (CASTIGLIONE, 2007, tradução nossa).

Ainda segundo o autor supracitado, o quadro regulamentar de apoio público para as empresas agrícolas obteve uma grande inovação com a entrada em vigor do Decreto Legislativo n. 102/2004, dadas as medidas para possibilitar a capitalização das empresas agrícolas, facilitando o relacionamento das empresas perante o setor bancário.

2.2.3 Os Consórcios de Garantia de Crédito Coletivo (*Confidi*)

Na Itália, em 1957, surgiram os Consórcios de Garantia de Crédito Coletivo – *Confidi*, inicialmente, por meio das associações espontâneas de pequenos empresários, com vistas a enfrentar as dificuldades de acesso ao crédito e defender sua autonomia, por meio de uma sistemática mutualista e solidária (POMBO, HERREIRO, 2003; BAUMGARTNER, 2004; VESCO, 2014).

Para Castiglione (2007, tradução nossa), o fenômeno dos consórcios coletivos surgiu da iniciativa espontânea de pequenos empreendedores italianos, interessados em atuar de forma organizada e unificada, objetivando facilitar o acesso ao crédito com condições mais favoráveis em termos de custo e duração dos empréstimos.

Na Itália, o modelo de consórcios de garantia de crédito contribuiu para as empresas se unissem em redes, consórcios e outras formas de associativismo, de forma que juntas teriam condições de honrar os financiamentos, sem comprometer a cooperativa (CASARROTO FILHO; AMATO NETO, 2007).

Para Baumgartner (2004), os empresários se associam às cooperativas ou consórcios, possibilitando maior poder de negociação junto ao sistema financeiro e, principalmente, facilitando o acesso ao crédito. As garantias são prestadas pelos *Confidi*, por intermédio de fundos especiais, com a finalidade de cobrir eventual inadimplência das operações, caso o mutuário não venha a honrar com suas obrigações.

Para Vesco (2014, tradução nossa), os *Confidi* são de natureza mutualista e auxiliam na concessão do crédito que, desde seu nascimento, têm desempenhado papel essencial, possibilitando a conexão entre as empresas e ao crédito.

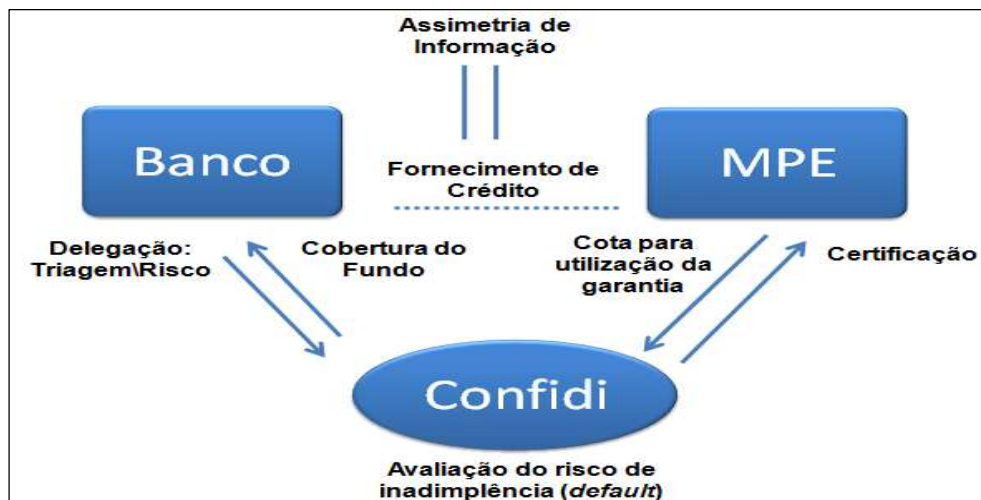
Para o funcionamento dos *Confidi* são exigidas condições mínimas, de acordo com a Lei italiana de base n. 326/2003, de modo a contribuir para a perenidade dos consórcios italianos (ITALIA, 2003, tradução nossa). De forma geral, os membros dos *Confidi* devem pagar anualmente ao fundo uma contribuição obrigatória de 0,5% do total do financiamento assegurado, podendo os estatutos dos Fundos de Garantia estipular uma contribuição maior. A

participação de cada empresa associada não pode exceder a 20% do fundo de consórcio\capital social e ser menor do que € 250.

Os *Confidi* prestam garantias nas operações de crédito, comprometidos a cobrir, em caso de inadimplência, com parte dos créditos concedidos pelas instituições financeiras, contribuindo para mitigar o risco de crédito dos bancos.

O principal papel do *Confidi* é facilitar as condições de acesso ao crédito para as MPE, com a possibilidade dos bancos concederem encargos financeiros diferenciados ao segmento, cujo modelo de funcionamento ilustrado por Vesco (2014, tradução nossa) se encontra exposto na Figura 15.

Figura 15 – Modelo de funcionamento *Confidi* - Itália



Fonte: Adaptado de Vesco (2014, tradução nossa).

De acordo com o modelo de funcionamento retromencionado, o *Confidi* desempenha papel fundamental, levando-se em conta que a avaliação quanto à solidez das empresas e investigação creditícia são realizadas previamente pelo *Confidi*, valendo-se de uma gama de informações, em boa parte, indisponíveis dos agentes financeiros, dada sua proximidade com as empresas associadas.

Dessa forma, o modelo auxilia as instituições financeiras, considerando o fato de ter sido realizada uma avaliação preliminar das empresas demandantes de crédito por parte do *Confidi*, de forma que a investigação creditícia pelas instituições financeiras tende a ser impactada positivamente, dada a expectativa de maior assertividade quanto à capacidade de pagamento das empresas.

Na Itália, o modelo de *Confidi* está estruturado em cinco níveis (modelo pirâmide) diferenciados de acordo com as formas de coordenação do plano territorial e operacional (VESCO, 2014, tradução nossa):

- a) *confidi* de primeira instância: operando no nível provincial, com contato direto com as empresas associadas e que prestam serviços. As operações geralmente são de curto prazo, proporcionando garantias e cogarantia aos bancos que concedem financiamento;
- b) *confidi* de segunda instância: envolvidos em balcão e contragarantia em favor dos consórcios de primeira instância. Eles operam em Fundos de Garantia regionais por um período prolongado;
- c) federações membros: atuam na coordenação, representação e assistência aos membros, reunindo empresas de base do setor econômico. Na Itália, são exemplos de federações: *Federconfidi*, *Fedeart Trust*, *Findcredit*, *Federasconfidi* e *Federfidi-commerce*;
- d) coordenação nacional de *Confidi*: agrupa as associações que realizam tarefas de representação e coordenação em comum;
- e) associação européia de garantia mútua - AECM: órgão representativo dos *Confidi* europeus perante as instituições da União Européia.

Na Itália, existiam aproximadamente 404 *Confidi* ativos (posição de maio/2014), dos quais 54 são passíveis de supervisão do Banco da Itália (Artigo 107 da Lei Bancária n. 326/2003) e 350 não supervisionados (artigo 106 da Lei Bancária n. 326/2003), representando 13% e 87% do total de *Confidi*, respectivamente, conforme visualizado na Tabela 4, com base nas informações da Câmara de Comércio Indústria Artesanato e Agricultura de Turim - CCIAATO (PIA ; ISAIA, 2015, tradução nossa).

Tabela 4 – *Confidi* ativas na Itália por tipo

Tipos	Quantidade	Percentual
<i>Confidi</i> 107	54	13%
<i>Confidi</i> 106	350	87%
Total	404	100%

Fonte: CCIAATO (PIA ; ISAIA, 2015, tradução nossa).

Em 2012, segundo informações da CCIAATO (PIA ; ISAIA, 2015, tradução nossa), os *Confidi* de primeira instância foram responsáveis por € 19,7 bilhões em valor de carteira total, dos quais € 7,7 bilhões decorrentes dos *Confidi* localizados na região Noroeste da Itália (39%), € 3,7 bilhões no Nordeste (19%), € 4,6 bilhões no Centro (24%) e € 3,5 bilhões na região Sul (18%), conforme visualizado na Tabela 5.

Tabela 5 – Valor da carteira por região dos *Confidi* - Itália

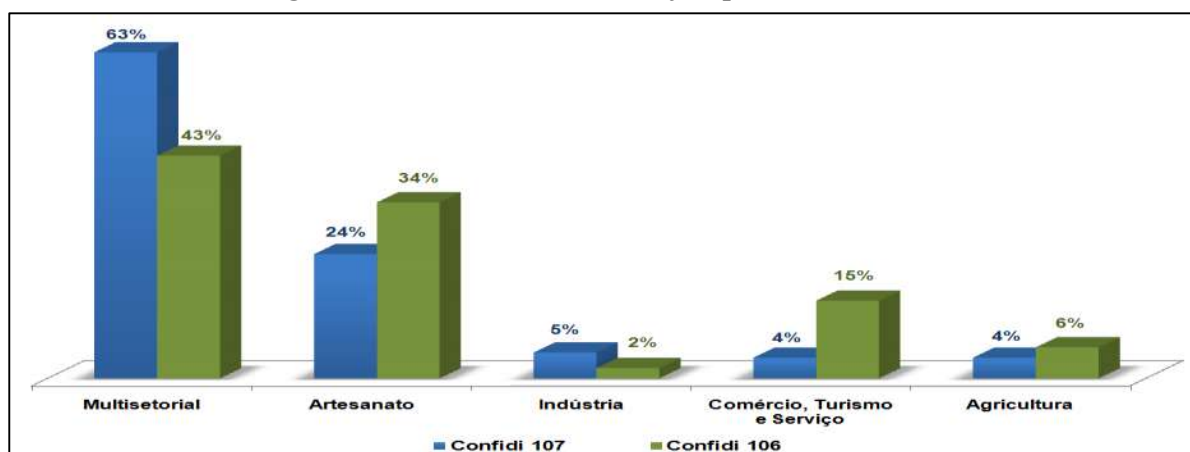
€ milhões

Tipos	2012	
	Valor da carteira	%
Noroeste	7.720	39%
Nordeste	3.766	19%
Centro	4.696	24%
Sul	3.590	18%
Total	19.722	100%

Fonte: CCIAATO (PIA ; ISAIA, 2015, tradução nossa).

Considerando os setores em que atuam os *Confidi* na Itália, refletindo, em boa parte, a diversidade da economia italiana, verifica-se que os *Confidi* supervisionados possuem maior participação no segmento de multisetores (63%), seguidos pelos artesões (24%), indústria (5%), comércio e serviços (4%), além da agricultura (4%). Enquanto que, os *Confidi* tradicionais (sem supervisão) prevalecem no segmento multisetores (43%), seguido pelos artesões (34%), comércio e serviços (15%), agricultura (6%) e a indústria (2%), conforme dados da CCIAATO (PIA ; ISAIA, 2015, tradução nossa), visualizado na Figura 16.

Figura 16 – Distribuição dos *Confidi* por setores - Itália



Fonte: CCIAATO (PIA ; ISAIA, 2015, tradução nossa).

2.2.4 Fundos Garantidores

Na Itália, além do *Confidi*, são utilizados os Fundos Garantidores (Fundo de Garantia), a exemplo dos empréstimos garantidos pela Sociedade Gestora de Fundos para a Indústria Alimentar (SGFA), com o objetivo de facilitar o acesso ao crédito rural, reduzindo a assimetria de informações entre os agentes financeiros que concedem os financiamentos e as empresas que necessitam de crédito, notadamente às MPE. O apoio público, recebido pelo Fundo, contribui para reduzir os encargos financeiros das operações, em razão da mitigação do risco para o banco, caso a contraparte venha a se tornar insolvente (VESCO, 2014, tradução nossa).

Ainda segundo o autor, os Fundos Garantidores são intervenções públicas a favor das MPE, tendo como base o Tratado sobre o funcionamento da União Européia, no qual o Estado intervém por meio de diversos instrumentos operacionais, a exemplo do Fundo de Garantia Central, com a finalidade de garantir a exposição das empresas em relação às instituições financeiras.

Com a criação dos Fundos Garantidores para as MPE, a União Européia e o Estado Italiano foram colocados ao lado das empresas que estão com dificuldade de acesso ao crédito, de forma a enfrentar os desafios relacionados à insuficiência de garantias. Os Fundos são financiados em boa parte com recursos europeus decorrentes de programas operacionais e inter-regionais e podem ser ativados apenas em relação aos empréstimos concedidos por bancos, empresas de leasing e outros intermediários financeiros às MPE (VESCO, 2014, tradução nossa).

Embora utilizados frequentemente para os pequenos empréstimos empresariais em diversos setores, os fundos garantidores vêm sendo implementados para apoiar os empréstimos agrícolas e o segmento do agronegócio em diversos países no mundo, segundo Castiglione (2007), Itália (2011), Zander, Miller e Mhlanga (2013), Vesco (2014) e ISMEA (2015b).

De acordo com os estudos e dados provenientes dos autores acima, as garantias decorrentes dos Fundos Garantidores podem ser concedidas nos empréstimos agrícolas, observadas as seguintes modalidades:

- a) fidejussória – garantia emitida em favor dos bancos e intermediários financeiros decorrentes dos empréstimos concedidos às empresas agrícolas;

- b) contragarantia – garantia em favor dos *Confidi* que operam no setor agrícola;
- c) cogarantia – garantia é concedida em conjunto com outras entidades de financiamento, *Confidi* ou Fundo Europeu de Investimento;
- d) *portfólio* - garante parte da carteira de empréstimos concedidos a empresas agrícolas, cobrindo parte das perdas.

Na Itália, por meio do Decreto Legislativo n. 102/2004, o ISMEA foi autorizado a conceder garantia direta para empréstimos de médio e longo prazo junto aos bancos em favor de produtos agrícolas e da pesca, bem como emitir cogarantia e contragarantia em colaboração com os *Confidi* e/ou outros Fundos de Garantia de órgãos públicos e privados, inclusive os Fundos Regionais (ITALIA, 2004, tradução nossa).

Segundo Castiglione (2007, tradução nossa), ponderam-se algumas razões decisivas e relevantes, que justificam a criação dos Fundos Garantidores, com vistas a facilitar o financiamento do setor agrícola:

- a) sob a perspectiva dos bancos, financiar a atividade agropecuária é considerada de alto risco de inadimplência;
- b) bancos exigem garantias para mitigar este risco;
- c) empresas agrícolas, especialmente as novas, têm dificuldades em oferecer às garantias exigidas.

A SGFA é responsável por gerenciar as emissões das garantias de crédito agrícola. As garantias complementares geridas pela SGFA possuem as seguintes características (ISMEA, 2015b, tradução nossa):

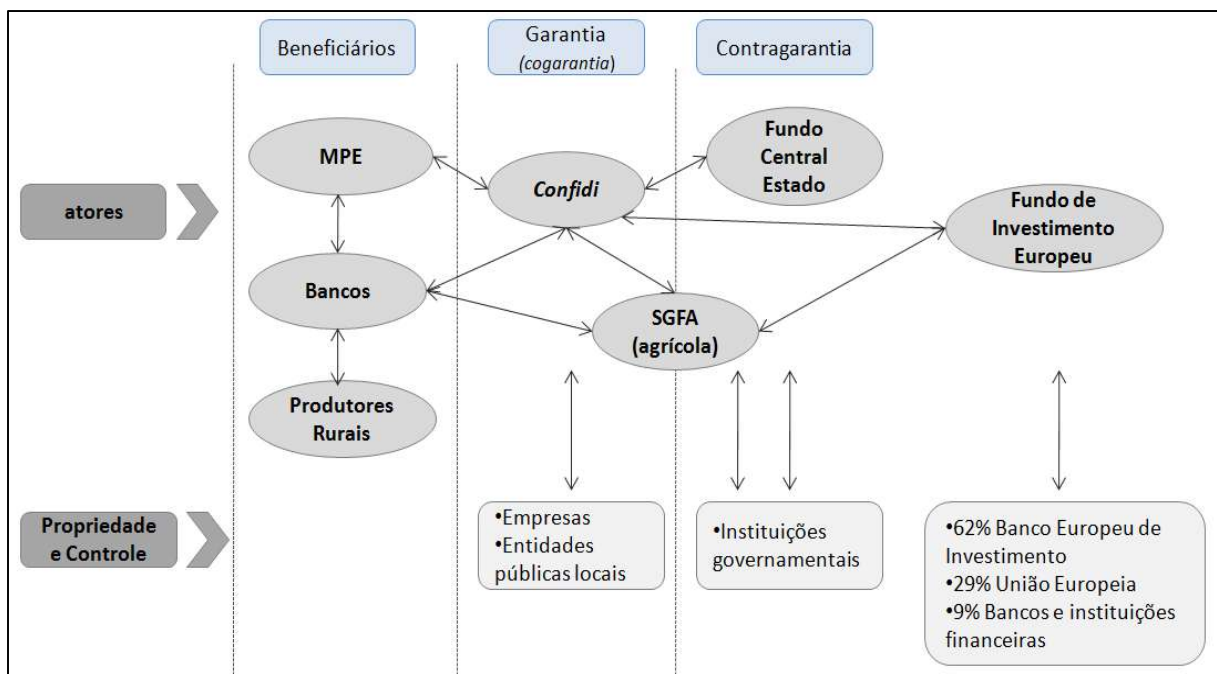
- a) integra a capacidade dos beneficiários para fornecer garantias de empréstimos aos bancos;
- b) reduz o custo da dívida suportado pelo beneficiários, devido à menor absorção de capital regulamentar por parte dos bancos¹¹;

¹¹ Em conformidade com o parecer emitido pelo Banco da Itália, de 27 de junho de 2007 (ISMEA, 2014), tradução nossa), os bancos podem ponderar capital regulamentar de 0% sobre a parcela garantida pela SGFA (garantia direta), em razão da garantia de última instância por parte do Estado, conferida por meio do Decreto Legislativo 102/2004 (ITALIA, 2004, tradução nossa).

- c) protege os bancos quanto ao risco de crédito;
- d) expande a capacidade das *Confidi* agrícolas apoiar o acesso ao crédito dos agricultores associados.

Sob a perspectiva de coexistência entre os modelos de garantias complementares na Itália, mostra-se pertinente ilustrar sua estruturação, levando em consideração as instituições envolvidas, notadamente o papel da SGFA na gestão de garantias para o crédito rural, na forma da Figura 17.

Figura 17 – Estruturação do sistema de garantia italiano



Fonte: Adaptado de Artusio et al. (2012)

As garantias concedidas pela SGFA são classificadas em garantias diretas e subsidiárias. A garantia direta é destinada às MPE agrícolas sob o amparo do decreto do Ministério da Agricultura e Florestas, de 22 de março de 2011, com o objetivo de promover o acesso ao crédito, com redução dos custos e do capital regulamentar exigido dos bancos, em conformidade com as regras de Basiléia 2¹². Já as garantias subsidiárias visam garantir parte do risco de empréstimos destinados às atividades agrícolas e pecuárias concedidos pelas instituições financeiras junto às pessoas físicas e jurídicas, em conformidade com o decreto

¹² Basiléia II visa promover a estabilidade financeira, baseando-se nos seguintes princípios: exigência de capital para cobertura de risco de crédito, de mercado e operacional, maior supervisão bancária e governança, além da transparência nas informações e disciplina de mercado (BANCO Y, 2015).

legislativo n. 385, artigo 43, de 01 de setembro de 1993, não sendo aplicável em operações desprovidas das demais garantias primárias admitidas pelos bancos, a exemplo da garantia hipotecária para operações com prazo superior a 60 meses (ISMEA, 2015c, 2015e, tradução nossa).

As garantias emitidas pelo SGFA cobrem parte dos empréstimos agrícolas, notadamente os financiamentos que tenham as seguintes finalidades (ISMEA, 2015d, tradução nossa):

- a) construções de benfeitorias para melhorias fundiária;
- b) investigação, experimentação, inovação tecnológica e exploração comercial de produtos;
- c) construção, aquisição ou melhoramentos de bens imóveis para o desenvolvimento das atividades agropecuárias;
- d) aquisição de máquinas e equipamentos para as atividades agropecuárias;
- e) reestruturação de dívidas.

As garantias diretas concedidas por meio da SGFA às MPE agrícolas possuem os seguintes limites máximos de cobertura, na forma do Quadro 2.

Quadro 2 – Limites de cobertura da garantia direta para a agricultura - Itália

Tipos	Limites de Coberturas	
	Agricultura	Jovem agricultor
micro ou pequenas empresas	até 70%, limitado a € 1 milhão	até 80%, limitado a € 1 milhão
médias empresas	até 70%, limitado a € 2 milhões	até 80%, limitado a € 2 milhões

Fonte: ISMEA (2015d, tradução nossa).

O acionamento da garantia direta deverá ser apresentado em até 365 dias, contados a partir da inadimplência da operação, anexando uma cópia da notificação do devedor, ao passo que a garantia subsidiária poderá ser solicitada pelos bancos junto ao SGFA, após os procedimentos de execução (ajuizamento), cujo prazo é de 730 dias a partir da inadimplência da operação (ISMEA, 2015b, 2015e, tradução nossa).

Os beneficiários que contraírem empréstimos garantidos pelo SGFA, na modalidade subsidiária, pagam os custos de até 0,75% relativos à concessão da garantia. Adicionalmente, são cobrados dos agentes financeiros até 0,20% referente ao custo da concessão, precificado em função do valor garantido e do prazo da operação (ISMEA, 2015c), conforme visualizado no Quadro 3.

Quadro 3 – Custo de concessão da garantia subsidiária - Itália

Duração	Custo da Concessão	
	Tomador do Crédito	Banco Credor
até 18 meses	0,30%	0,05% - 0,15%
de 19 a 60 meses	0,50%	0,05% - 0,20%
superior a 60 meses	0,75%	0,05% - 0,15%

Fonte: ISMEA (2015c, tradução nossa).

Além disso, as garantias subsidiárias concedidas às pessoas físicas e jurídicas decorrentes de atividades agropecuárias possuem os seguintes percentuais e limites máximos de cobertura, na forma do Quadro 4.

Quadro 4 – Percentual e limites máximos de cobertura - Itália

Duração	Percentuais e Limites de Cobertura	
	Valor Máximo Garantido	Percentual Máximo
até 18 meses	até € 775 mil	55%
de 19 a 60 meses	até € 1.550 mil	55%
superior a 60 meses	até € 1.550 mil	75%

Fonte: ISMEA (2015c, tradução nossa).

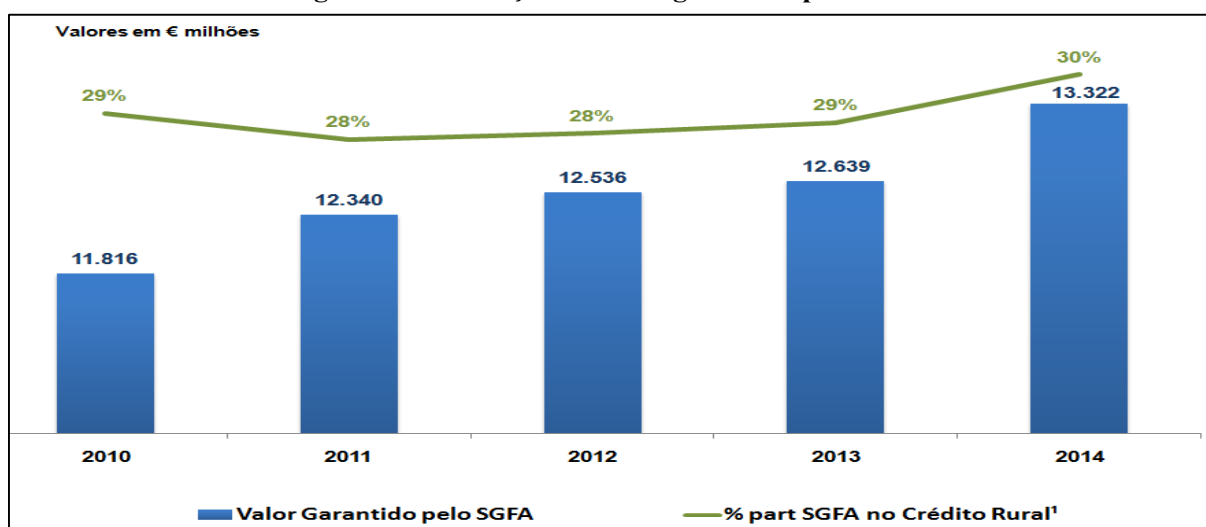
Reforça-se, portanto, que o acionamento da garantia subsidiária ocorre após a conclusão das ações de cobrança e recuperação do crédito pelos bancos, diferentemente da garantia direta em que a garantia é acionada de forma imediata a partir da inadimplência do mutuário. A garantia subsidiária permite aos bancos reduzir o risco da carteira e compartilhar as perdas do setor agrícola (ISMEA, 2014, tradução nossa).

O objetivo dos Fundos Garantidores é facilitar o acesso ao crédito para os agricultores, por meio da redução do custo da dívida suportado pelos beneficiários, em razão da economia de capital regulamentar dos bancos sob o amparo das regras de Basiléia 2 (ISMEA, 2015b, tradução nossa).

Em 2014, o volume total de garantias diretas concedidas pelo SGFA alcançou € 433,5 milhões, elevação de 23% se comparado ao volume garantido em 2013 (€ 353,6 milhões), conforme Balanço de 2014 (ISMEA, 2014, tradução nossa).

No período de 2010 a 2014, o volume garantido pelo SGFA decorrente de empréstimos concedidos diretamente pelos bancos (garantia subsidiária), destinados às atividades agrícolas e pecuárias, cresceu 12,7%, alcançando € 13,3 bilhões, em 2014, o que representa cerca de 30% do total (estoque) do crédito bancário direcionado ao setor (ISMEA, 2015f, tradução nossa), conforme Figura 18.

Figura 18 – Evolução do valor garantido pelo SFGA



Observação: ¹ Considerado o crédito destinado a agricultura, silvicultura e pesca.

Fonte: Próprio Autor, com base nas informações do ISMEA (2015f, tradução nossa).

Do total garantido pelo SGFA (€ 13,3 bilhões), em 2014, € 676,6 milhões se encontravam inadimplentes (procedimentos de execução) e € 64,9 milhões foram acionados (intervenção) o pedido da garantia por parte dos bancos, representando cerca de 5,09% e 0,49% , respectivamente, sob a perspectiva da taxa de inadimplência (ISMEA, 2014, tradução nossa).

2.3 Modelo de Garantia de Crédito no Brasil

A Lei Complementar 123, de 14.12.2006, considerada o marco regulatório das MPE, em seu artigo 60-A, possibilita a criação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito, com o objetivo de facilitar o acesso das MPE ao crédito, proporcionando-as tratamento diferenciado, favorecido e simplificado, sem prejuízo ao atendimento de outros públicos-alvo (BRASIL, 2006). No entanto, não houve regulamentação por parte do Poder Executivo, com vistas a proporcionar maior segurança jurídica, fiscalização e transparência pelas autoridades monetárias, além de fortalecer os mecanismos de garantias existentes, a exemplo, dos Fundos Garantidores e as Sociedades de Garantias de Crédito – SGC em apoio às MPE no Brasil (SEBRAE, 2014b).

Nesta seção, aborda-se sobre as nuances do modelo de garantia de crédito no Brasil, sob a perspectiva dos Fundos Garantidores e SGC, apontando-se as peculiaridades, características e desempenho, levando-se em consideração que o modelo brasileiro visa auxiliar o acesso ao crédito para as MPE, atuantes no segmento do comércio, indústria e serviços, com a finalidade de complementar as garantias exigidas nos financiamentos de Capital de Giro e Investimento.

2.3.1 As Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC)

Nos principais sistemas de garantia do mundo, destacam-se dois modelos: os Fundos Garantidores e as Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC), também conhecidas por Associações de Garantia de Crédito (AGC). A principal finalidade das SGC é complementar as garantias exigidas nas operações de crédito junto ao sistema financeiro (SEBRAE, 2009).

As SGC são instituições de garantia solidária, com princípios mútuos, que visa facilitar o acesso ao crédito, notadamente para as empresas com dificuldades em oferecer as garantias exigidas pelos bancos (CHIEZA ; AMBROS, 2006).

Considerando que as SGC não possuem fins lucrativos, aliada à ausência de marco regulatório específico para alicerçar sua constituição, as SCG são criadas sob a forma de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com base na Lei 9.790/99 (SEBRAE, 2009).

A principal diferença entre o modelo de negócio das SGC em relação aos Fundos Garantidores consiste na prestação de orientação e assessoria financeira, valendo-se da proximidade das SGC com as empresas associadas, semelhante ao modelo de funcionamento adotado pelos *Confidi* na Itália.

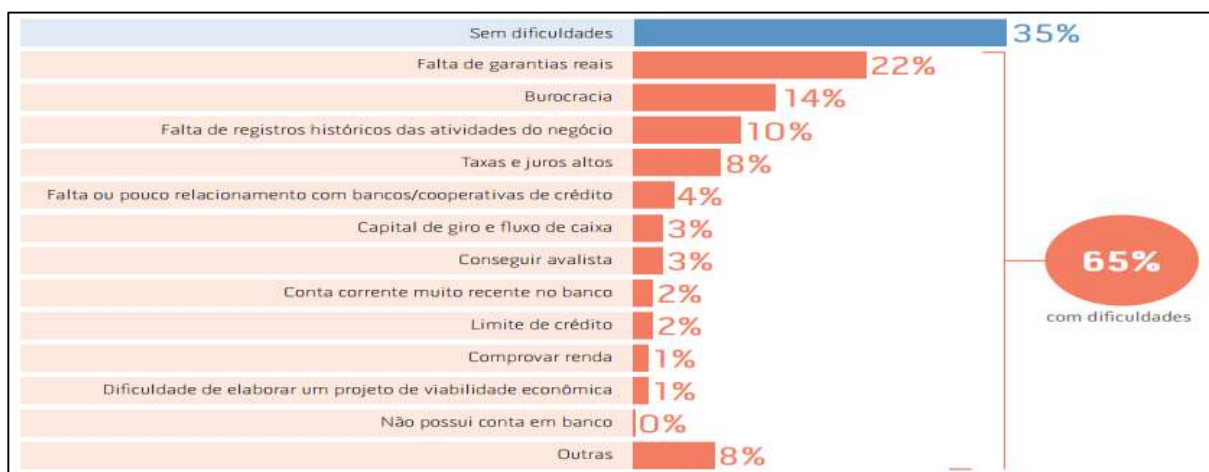
Dentre os aspectos mais relevantes do modelo das SGC, ilustrados na Figura 19, destaca-se a redução da assimetria de informações, dada a proximidade e o conhecimento das SGC de seus associados, possibilitando uma análise prévia das condições da empresa demandantes por crédito, o que tende a minimizar o risco de crédito das instituições financeiras.

Figura 19 – Características do modelo SGC - Brasil



Fonte: Sebrae (2014a).

Em pesquisa realizada pelo Sebrae (2015a) com o total de 459 empreendedores, 65% dos entrevistados revelaram dificuldades no acesso ao crédito, destacando-se a falta de garantias reais (22%), burocracia (14%), falta de registros históricos das atividades de negócios (10%) e taxas de juros altos (8%), conforme Figura 20.

Figura 20 – Principais dificuldades dos empreendedores para o acesso ao crédito - Brasil

Fonte: Sebrae (2015a).

De 2003 (criação da primeira SGC) até junho/2015, existem 11 SGC operando no Brasil, distribuídas nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraíba e Rio de Janeiro, com o total de 2.794 associados, sendo responsáveis por cerca de R\$ 108,6 milhões em financiamentos garantidos (SEBRAE, 2015a), conforme visualizado na Tabela 6.

Tabela 6 – Indicadores das SGC no Brasil

SCG - Indicadores	
Associados (quantidade)	2.794
Garantias concedidas (quantidade)	2.829
Valor das operações garantidas (R\$ mil)	108.610
Inadimplência (%)	3,30

Fonte: Adaptado Sebrae (2015a).

Dentre as SGC em atividade no Brasil, destaca-se a SGC Serra Gaúcha - GarantiSerra, com sede no município de Caxias do Sul (RS), dada que foi a primeira iniciativa sob esse modelo de garantia no Brasil.

Em 1999, um grupo de empresários visitou Vêneto na Itália, modelo de crédito pautado em associativismo e cooperação. Considerando a pesquisa que apontava a dificuldade de acesso ao crédito como um dos maiores entraves ao desenvolvimento das

empresas brasileiras, o modelo italiano serviu de inspiração para a criação da SGC Serra Gaúcha (SEBRAE, 2014a).

Instituída no final de 2003, a implementação da SGC Serra Gaúcha contou com o apoio técnico e financeiro da Região do Vêneto da Itália, do Governo do Rio Grande do Sul, das Prefeituras Municipais da região da Serra Gaúcha, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Sebrae, além de associações comerciais, sindicatos e várias outras entidades representativas de classe da região (SEBRAE, 2014b).

O pioneirismo da SGC Serra Gaúcha na região de Caxias do Sul foi alicerçado nas premissas da existência de empresas de setores produtivos diversificados, grande quantidade de micro e pequenas empresas, cultura regional associativa e similaridade cultural da região da Serra Gaúcha com a Região de Vêneto na Itália (CAVINATO, 2014).

Ao final de setembro de 2014, a SGC Serra Gaúcha possuía 561 associados, alcançando o total de R\$ 30,9 milhões em garantias concedidas (SEBRAE, 2014b).

Outra SGC em evidência no Brasil é a Garantioeste, com sede em Toledo (PR), constituída em 2009 com apoio do Sebrae, do Instituto de Desenvolvimento Regional do Oeste do Paraná (IDR Oeste) e das Associações Comerciais e Empresariais do município de Toledo (PR). A Garantioeste abrange cerca de 50 municípios da região oeste do Paraná, além de possuir Comitê de Crédito para análise técnica e autônoma das propostas (SPEROTTO, 2013). Desde o início das contratações em 2011, a Garantioeste detinha 1.519 empresas associadas, com o total de R\$ 32 milhões em garantias emitidas em seus cinco anos de atuação (SEBRAE, 2016b).

Dessa forma, evidencia-se que as SGC desempenham papel de apoio aos empreendedores, com intuito de facilitar o acesso ao crédito junto às instituições financeiras, notadamente para os clientes com dificuldades em apresentar garantias reais, além de proporcionar análise prévia de seus associados quanto às condições financeiras das empresas, previamente ao encaminhamento da proposta aos bancos, reduzindo a assimetria das informações entre os agentes financeiros e os tomadores de crédito.

Segundo o Sebrae (2014c), destacam-se a necessidade de se criar fundos de segundo piso e de se instituir o marco regulatório para as SGC no Brasil, com vistas a promover a expansão e o desenvolvimento dos mecanismos de garantia de crédito no país, valendo-se, inclusive, da experiência obtida com os *Confidi* na Itália, a qual implicou na supervisão pelo Banco da Itália, dando maior credibilidade, transparência e segurança sistema de garantia.

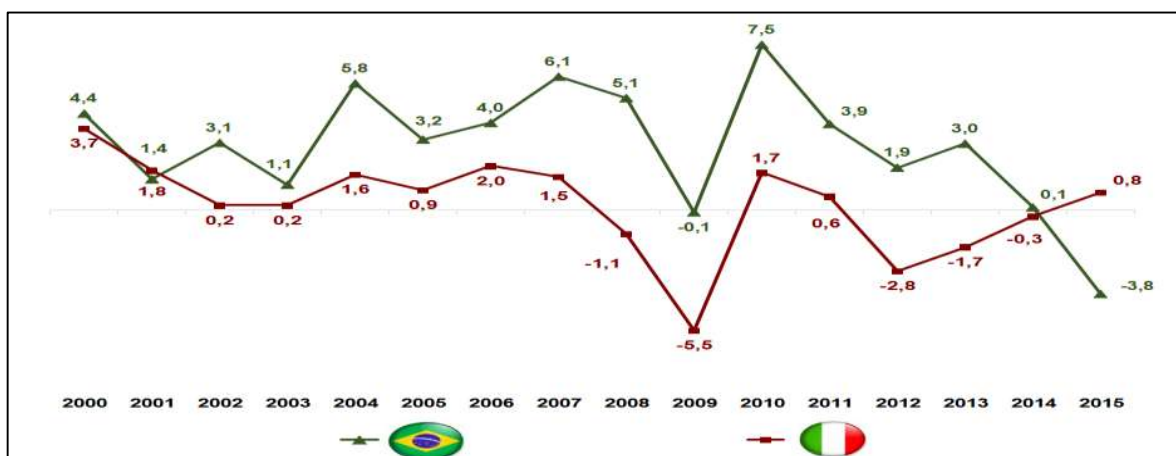
2.3.2 Fundos Garantidores para as MPE

Nesta seção, foram abordados os principais Fundos Garantidores existentes no Brasil, com destaque para o FGO, FGI e FAMPE, cuja atuação se concentra no mercado de varejo MPE, com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito, notadamente para os clientes com dificuldades em apresentar as garantias exigidas pelos agentes financeiros.

Destaca-se, ainda, que a criação dos mecanismos de garantia no Brasil, notadamente do FGO e FGI, foram estabelecidos, em meados de 2009, sob um cenário de crise financeira internacional.

Como forma de evidenciar o cenário em que se encontrava a economia brasileira e italiana, demonstra-se o declínio do Produto Interno Bruto (PIB) dos dois países (IBGE, 2016b ; ISTAT, 2016), em especial no período de 2008 a 2009, conforme ilustrado na Figura 21, o que resultou em escassez de crédito, em especial para as MPE, em razão da maior exigência dos agentes financeiros quanto à apresentação de garantias na concessão dos financiamentos, de forma a minimizar o risco da inadimplência e reduzir despesas com PCLD. Esse cenário adverso da atividade econômica culminou na dificuldade de acesso ao crédito por parte das MPE, o que influenciou, em grande medida, na criação dos principais Fundos Garantidores do Brasil, notadamente do FGO e FGI, em 2009.

Figura 21 – Variação anual do PIB - Brasil e Itália, em %



Fonte: Próprio Autor, com base nas informações do IBGE (2016b) e ISTAT (2016).

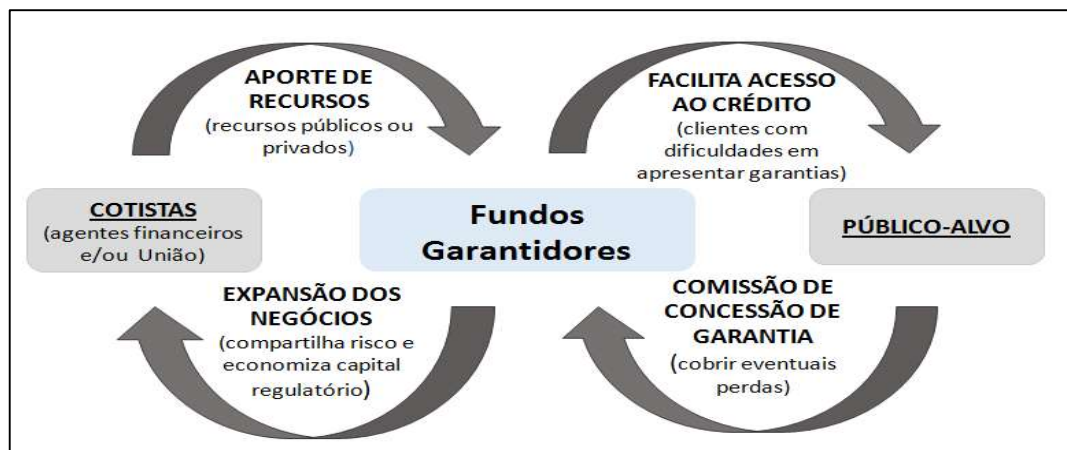
Os Fundos Garantidores foram criados com o papel de facilitar o acesso ao crédito para as MPE dentro de um cenário de adversidade da atividade econômica brasileira, de modo a possibilitar os principais impactos abaixo relacionados, na forma preconizada pela

Associação Espanhola de Contabilidade e Administração de Empresas (AECA, 2015), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico OECD (2013b), Pombo, Molina e Ramírez (2013) e European Commission (2006), considerando os seguintes atores:

- a) MPE: auxiliar o acesso ao crédito, com a possibilidade de concessão de taxas de juros mais atrativas, reduzindo-se o custo do crédito, embora ocorra a cobrança da concessão de garantia;
- b) agentes financeiros: compartilhar o risco de sua carteira de crédito, ampliar os negócios e a economia de capital regulatório;
- c) administração pública: estimular os investimentos produtivos em diversos setores da economia, geração de empregos e renda.

Considerando os aspectos retromencionados, segue a Figura 22, a qual ilustra o modelo de funcionamento dos Fundos Garantidores existentes no Brasil.

Figura 22 – Modelo de funcionamento dos Fundos Garantidores existentes no Brasil



Fonte: Próprio Autor, com base nos Estatutos do FGO e FGI (BNDES, 2014a ; BANCO Y, 2016)

Dada a existência das SGC e dos Fundos Garantidores com tipologias diferentes, mas que compartilham dos mesmos propósitos em apoio às MPE, aponta-se para a necessidade de avanços na regulamentação, a exemplo, da implementação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito sob a ótica da Lei Complementar 123, com vistas a permitir a confluência e a complementaridade dos modelos de garantias brasileiros, na forma preconizada pelos estudos da AECA (2015) e Abreu (2016).

2.3.2.1 Fundo de Garantia de Operações (FGO)

De acordo com o seu Estatuto, o FGO tem por finalidade garantir parte do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) para micro, pequenas e médias empresas, com faturamento de até R\$ 90 milhões por ano (BANCO Y, 2016).

O FGO participa na operação como garantia complementar, permitindo o acesso ao crédito para os clientes com dificuldades de apresentar garantias e possibilitando a redução de encargos financeiros (BANCO Y, 2015b).

Ainda segundo o Estatuto, o Fundo possui natureza privada, patrimônio próprio e separado do patrimônio dos seus cotistas e do seu Administrador. Os agentes financeiros para aderir ao Fundo necessitam apresentar pedido de habilitação, apresentando sua estrutura de governança e sua política de crédito (BANCO Y, 2016).

De acordo com o Relatório de Administração do Fundo de 2014, desde o início do Fundo, em 2009, os cotistas integralizaram R\$ 2,3 bilhões em valores nominais, sendo que a União aportou cerca de R\$ 1,03 bilhão e os demais cotistas R\$ 1,27 bilhão (BANCO Y, 2015c).

Para vinculação da garantia do FGO, torna-se necessário pagar uma Comissão de Concessão de Garantia (CCG), a qual é calculada basicamente sobre o valor garantido e o prazo da operação.

O valor máximo garantido, por proponente, pode chegar até R\$ 2 milhões, dependendo do Faturamento Bruto Anual (FBA) das empresas e da modalidade dos financiamentos (Capital de Giro ou Investimento), conforme ilustrado no Quadro 5.

Quadro 5 – FGO - Limites de cobertura – Por modalidade de financiamento

Faturamento Bruto Anual	Limites de Coberturas por Modalidade de Financiamento	
	Capital de Giro	Investimento
até R\$ 15 milhões	até 80%, limitado a R\$ 300 mil	até 80%, limitado a R\$ 700 mil
de R\$ 15 milhões a R\$ 90 milhões	até 80%, limitado a R\$ 1 milhão	até 80%, limitado a R\$ 2 milhões

Fonte: Próprio Autor, com base no Estatuto do FGO (BANCO Y, 2016).

Destaca-se, ainda, que a garantia do FGO não deve ser entendida como um seguro de crédito, uma vez que após a honra da garantia, o mutuário e os coobrigados continuarão sendo responsáveis pelo pagamento do valor total da dívida (BANCO Y, 2015b).

Alinhado a perspectiva acima, destaca-se que o fato da operação estar coberta pelos Fundos Garantidores, não desobriga, sob nenhuma hipótese, o pagamento das operações de crédito pelo proponente. Na contratação das operações com garantia de Fundos Garantidores, os mutuários assumem a responsabilidade pelo pagamento do empréstimo perante os agentes financeiros, inclusive após o acionamento da garantia, de forma que os Fundos e as SGC não podem ser percebidos como seguro de crédito (ZICA, 2007).

De acordo com Relatório de Administração do FGO de 2014, desde 2009, quando outorgou sua primeira garantia, o FGO já registrou cerca de 1.652 mil operações, representando R\$ 70,6 bilhões em financiamento e R\$ 53 bilhões garantidos pelo Fundo, de modo que o Fundo vem cumprindo seu papel como instrumento de viabilização de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas (BANCO Y, 2015c).

Ressalta-se, ainda, que conforme a Carta Circular BCB 3.644, de 04.03.2013, a parcela de exposição das operações de crédito cobertas pelos Fundos Garantidores implica em redução no consumo de capital para os agentes financeiros, ou seja, possui fator de ponderação de risco (FPR) de 50%, contra 75% a 100% das demais operações de varejo (BCB, 2013).

Conforme o Estatuto e o Manual de Procedimentos do Fundo, o FGO possui mecanismos de proteção que visam à preservação da sua sustentabilidade financeira, com destaque para os seguintes critérios (BANCO Y, 2015d):

- a) alavancagem máxima do FGO: os agentes financeiros podem contratar operações de crédito com garantia do FGO até que a soma dos valores garantidos, de todos os agentes, totalize 12 (doze) vezes o patrimônio líquido ajustado do Fundo;
- b) alavancagem máxima das cotas do agente: as cotas do agente devem corresponder a, pelo menos, 2% (dois por cento) do valor total garantido pelo FGO para a instituição financeira, sendo que o agente poderá contratar operações de crédito com FGO até que a soma dos valores garantidos em suas operações, totalize 50 (cinquenta) vezes o valor de suas cotas ajustadas no Fundo;

- c) índice máximo de pagamento de honras, denominado *stop loss*, admitido pelo Fundo, por agente financeiro, é de 7% do valor garantido. O agente que atingir este limite fica impedido de solicitar honra de garantias;
- d) índice de utilização do patrimônio (IUP), valor máximo de 1 (um inteiro), por agente financeiro. Referido índice, consiste na relação entre os valores honrados líquidos e os valores recebidos de CCG e aportes de capital do agente financeiro. O agente que ultrapassar este limite fica impedido de solicitar honras até que seu índice seja reduzido em patamar inferior a 1 (um) inteiro.

Ainda considerando os dados do Relatório de Administração do FGO de 2014, ao final do exercício (2014), o Fundo contava com alavancagem de R\$ 21,1 bilhões, com saldo total garantido de R\$ 18,5 bilhões (BANCO Y, 2015c), conforme demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7 – Situação patrimonial do FGO

R\$ mil

Alavancagem do Fundo	Dez/13	Dez/14	Variação em R\$
Rendas Antecipadas	824.780	940.555	124.774
Patrimônio Líquido	730.120	809.854	79.734
Patrimônio Líquido Ajustado (PLA)	1.554.900	1.759.409	204.509
Alavancagem (12 x PLA)	18.658.802	21.112.905	2.454.103
Saldo Devedor Garantido	16.553.865	18.464.115	1.910.250

Fonte: Adaptado do Relatório de Administração do FGO (BANCO Y, 2015c).

2.3.2.2 Fundo Garantidor para Investimentos (FGI)

O FGI foi criado em 2009 sob a luz da Lei 12.087, com o objetivo de expandir o acesso ao crédito para as MPE, exercendo de forma complementar as garantias exigidas pelos agentes financeiros e assumindo parte do risco de crédito nas operações de financiamento (BNDES, 2014b).

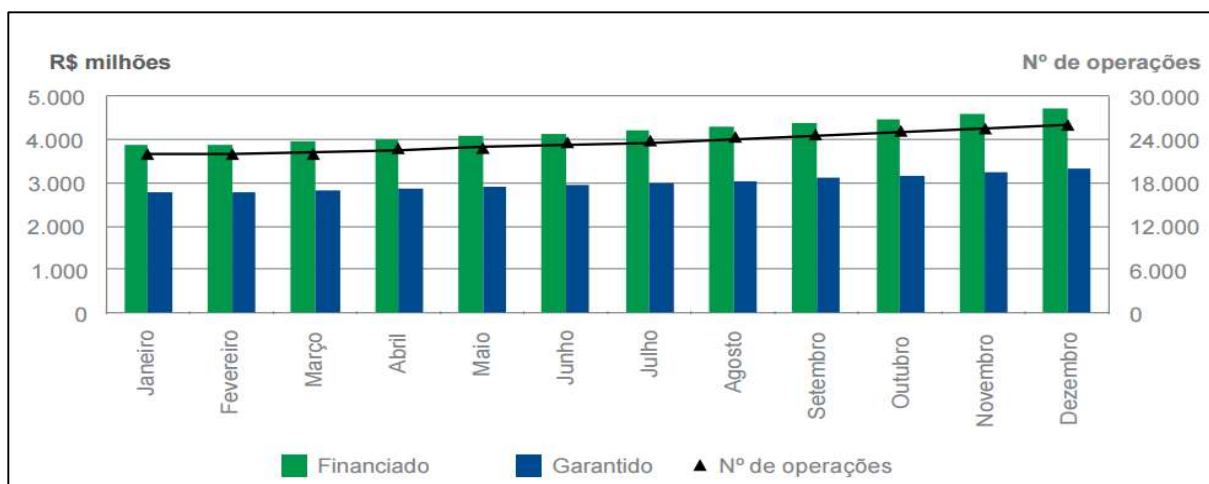
A criação do FGI foi resultado da combinação de diversos fatores, dentre eles a incidência da crise financeira internacional, em meados de 2008, a qual resultou na escassez de crédito, notadamente para as empresas menores, em razão da dificuldade das empresas em ofertar às garantidas exigidas pelos agentes financeiros (BNDES, 2010).

Para adesão ao FGI, os agentes financeiros necessitam celebrar contrato junto ao Fundo, além de integralizar cotas no valor de 0,5% (cinco décimos por cento) sob o montante garantido que pretende contratar (BNDES, 2014a).

O FGI complementa as garantias ofertadas pelas empresas ou pessoa física, sendo que o percentual máximo garantido do Fundo se situa de 20% a 80% do valor contratado. Caso ocorrer o inadimplemento das operações, a instituição financeira pode acionar a cobertura ao FGI, sendo responsável pela recuperação do crédito e dos repasses ao BNDES dos valores recuperados decorrentes das operações honradas (LANZ, MACEDO, 2014).

Em 2014, o volume de financiamentos garantidos pelo FGI alcançou R\$ 4,7 bilhões, 26.008 operações, crescimento de 23,7% se comparado a 2013 (R\$ 3,8 bilhões). Na Figura 23 se observa a evolução mensal da carteira do Fundo, em 2014.

Figura 23 – Evolução mensal da carteira FGI em 2014



Fonte: Relatório de Administração do Exercício de 2014 - BNDES (2014b).

2.3.2.3 Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE)

O FAMPE foi o primeiro Fundo Garantidor destinado aos pequenos empreendimentos no Brasil, constituído em 1995 pelo Sebrae sob o amparo da Lei 8.029, de 12.04.1990. O Fundo tem a finalidade de viabilizar a concessão de garantias complementares nos empréstimos concedidos às MPE, para empresas com faturamento bruto anual (FBA) de até R\$ 3,6 milhões (SEBRAE, 2016a).

O patrimônio do Fundo é constituído por recursos do orçamento do Sebrae, pelas receitas decorrentes da cobrança da Taxa de Concessão de Aval (TCA), além dos rendimentos das aplicações financeiras (ZICA, 2007). De acordo com o seu Regulamento, os agentes financeiros interessados em utilizar o FAMPE deverão formalizar convênio com o Sebrae, de modo a comprovar a adoção de estratégias e políticas operacionais voltadas para o atendimento dos beneficiários da garantia (SEBRAE, 2015b).

O limite de garantia, por operação, pode chegar até R\$ 300 mil, no caso de projetos de investimentos, e até R\$ 700 mil, para os financiamentos destinados ao desenvolvimento tecnológico e inovação, com o percentual máximo garantido de até 80% (SEBRAE, 2015b).

Da mesma forma que os demais Fundos Garantidores e às SGC, o FAMPE foi constituído com o intuito de facilitar o acesso ao crédito, notadamente para as empresas com dificuldades de apresentar as garantias exigidas pelos bancos.

Desde o início das operações até 2015, o Fundo já avalizou mais de 260 mil pequenos negócios, com um total de R\$ 7,81 bilhões em operações garantidas (SEBRAE, 2015c).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

Em razão do propósito desta pesquisa, permite-se classificá-la como exploratória, na medida em que se pretende ampliar o conhecimento sobre os Fundos Garantidores sob uma nova perspectiva, valendo-se da experiência brasileira e italiana.

Segundo Casarin e Casarin (2012), a pesquisa exploratória se caracteriza quando se pretende aprofundar o conhecimento sobre um tema pouco explorado ou um tema já estudado, visto sob um novo prisma, o que pode subsidiar pesquisas futuras, inclusive, podendo se valer de outros métodos investigativos.

A pesquisa se reveste de comparação qualitativa, dada a atenção ao contexto histórico e institucional da criação dos modelos de garantia nos países sob estudo.

Para Landman (2008), os estudos comparativos podem se valer da combinação quantitativa e qualitativa. Segundo o autor, as pesquisas podem envolver comparação qualitativa, considerando os processos históricos, culturais e políticas, não impedindo o uso de técnicas quantitativas.

A abordagem comparativa se aproxima do método desenvolvido por Brisola (2013) em seu trabalho sobre *upgrading* industrial e a relação entre Estado e associações industriais no Brasil e Argentina.

Na perspectiva dos estudos comparados, Ragin (1987) discorreu sobre as estratégias de casos que favorecem a compreensão e a explicação de situações específicas, contribuindo para a produção de conhecimento, a partir das evidências conceituais.

Na tentativa de se identificar as repercussões e os fundamentos necessários quanto à eventual implementação de Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural, optou-se pelo uso do método comparativo, tendo como base o levantamento bibliográfico sobre as experiências brasileiras e italianas.

Com vistas a minimizar os problemas relacionados ao estudo comparativo envolvendo poucos países (entre 2 até 20 países), notadamente quanto às inferências menos seguras se comparadas ao estudo de muitos países, conforme apontado por Landman (2008), a pesquisa buscou reunir o maior número de Fundos Garantidores, resultando em três unidades de análise existentes no Brasil (FGO, FAMPE, FGI), além do SGFA da Itália, conforme visualizado no Quadro 6.

Quadro 6 – Fundos Garantidores do Brasil e Itália utilizados neste estudo

Fundos Garantidores	FGO	FGI	FAMPE	SGFA
País	Brasil	Brasil	Brasil	Itália

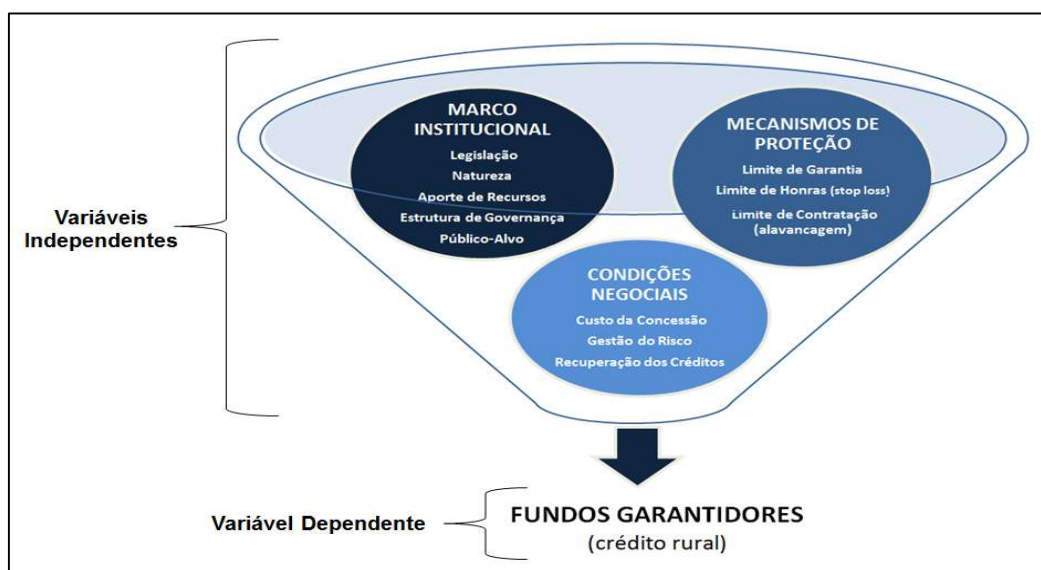
Fonte: Próprio Autor (2016).

Ainda segundo Landman (2008), a despeito de existir certo sacrifício na capacidade de produzir generalizações empíricas, o ponto positivo em utilizar a comparação envolvendo poucos países consiste na compreensão mais profunda dos países analisados, destacando suas semelhanças e diferenças.

Diante disso, foram identificadas onze variáveis chaves (independentes), agrupadas em três dimensões. Na dimensão “Marco Institucional” engloba as variáveis responsáveis em alicerçar a concepção dos Fundos Garantidores sob o ponto de vista legal. Por sua vez, a dimensão “Mecanismos de Proteção” consiste no rol de variáveis capazes de limitar a perda e contribuir para a sustentabilidade dos Fundos Garantidores.

Por fim, a dimensão “Condições Negociais” contempla as variáveis com capacidade de influenciar a viabilidade do Fundo sob o ponto de vista financeiro e operacional.

Com o intuito de facilitar a compreensão, foi ilustrado o modelo conceitual dos construtos desta dissertação, conforme Figura 24.

Figura 24 – Modelo conceitual dos construtos da dissertação

Fonte: Próprio Autor (2016).

As variáveis independentes selecionadas, cujas definições se encontram descritas no Quadro 7, buscam explicar quais seriam os fundamentos necessários à implementação de Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural (variável dependente).

Quadro 7 – Definições das variáveis chaves (independentes) deste estudo

DIMENSÃO 1 - MARCO INSTITUCIONAL		Fundamentação teórica
		Conjunto de leis e dispositivos regulamentares sobre os Fundos Garantidores no Brasil e Itália (BRASIL, 2009a ; ITALIA, 2004)
Variáveis	Definições	
Legislação	Dispositivos da lei que amparam e viabilizam a existência dos Fundos Garantidores.	Leis e regulamentos que instituíram o FGO, FGI e FAMPE no Brasil (BRASIL, 2009a, 2009b; SEBRAE, 2015b, 2016) e autorizaram o ISMEA a concessão de garantia em favor de produtos agrícolas na Itália (ITALIA, 2004). Abordagem sobre os interesses públicos e privados, bem como o regime jurídico dos direitos fundamentais (SCHIER, 2004).
Natureza	Natureza jurídica dos Fundos Garantidores.	
Aporte de Recursos	Aportes de recursos (Privados ou Públicos), que permite a operacionalização dos Fundos Garantidores.	
Estrutura de Governança	Colegiados, comitês e unidades, em que são analisadas e tomadas as decisões estratégicas dos Fundos Garantidores.	Os Fundos Garantidores possuem estruturas de governança estabelecidas em seus dispositivos regulamentares (BANCO Y, 2016 ; BNDES, 2014a). Mecanismos de controle em alianças estratégicas sob a perspectiva de Das e Teng (2001). Os mecanismos de estrutura de governança sob a ótica do custo da transação (WILLIAMSON, 1985).
Público-Alvo	Os beneficiários elegíveis para utilização dos Fundos Garantidores.	Setores produtivos com dificuldades no acesso ao crédito (BUANAIN et al., 2007 ; CASSIOLATO, BRITTO e VARGAS, 2002 ; CASTIGLIONE, 2007)
DIMENSÃO 2 - MECANISMOS DE PROTEÇÃO		Mecanismos de proteção dos Fundos Garantidores (BANCO Y, 2015d ; ISMEA, 2015b, 2015c ; SEBRAE, 2015b).
Variáveis Independentes	Definições	
Limite de Garantia	Valores e/ou percentuais máximos de cobertura do Fundo, por proponente.	Os Fundos Garantidores possuem indicadores, com vistas a contribuir para o equilíbrio financeiro (BANCO Y, 2015d ; ISMEA, 2015b ; SEBRAE, 2015b).
Limite de Honras (<i>stop loss</i>)	Índice máximo de honras admitido pelo Fundo, por agente financeiro.	

Limites de Contratação (alavancagem)	Valor máximo admitido de contratações, por agente financeiro, em função do patrimônio do Fundo.	Mecanismos de controle para se atenuar o risco de comportamentos oportunistas (INKPEN ; CURRAL, 2004). Mecanismos de monitoramento do desempenho sob a ótica da formalização contratual (FAEMS et., 2008).
DIMENSÃO 3 - CONDIÇÕES NEGOCIAIS		Aspectos negociais estabelecidos na relação entre os intervenientes dos Fundos Garantidores (BANCO Y, 2015d ; BNDES, 2014a ; ISMEA, 2015b).
Variáveis Independentes	Definições	
Custo da Concessão	Valor cobrado dos beneficiários pela utilização da garantia, com vistas a cobrir as eventuais perdas do Fundo.	Os Fundos garantidores estabelecem a cobrança de comissão para concessão da garantia, cujo custo é cobrado dos mutuários e/ou aos bancos (BANCO Y, 2016 ; BNDES, 2014a ; ISMEA, 2015c).
Gestão do Risco	Acompanhamento da carteira garantida pelo Fundo sob a ótica do risco de crédito.	Critérios para concessão e acompanhamento das operações garantias pelos Fundos Garantidores, de forma a zelar pela gestão financeira e operacional do Fundo (BANCO Y, 2016 ; BNDES, 2014a ; ISMEA, 2015b, 2015e).
Recuperação dos Créditos	Estratégias de cobrança e recuperação dos créditos vencidos.	Procedimentos de cobrança para recuperação de créditos vencidos, valendo-se de regras e condições negociais regidas nos dispositivos regulamentares (BANCO Y, 2016 ; BNDES, 2014a).

Fonte: Próprio Autor (2016).

Adicionalmente, a pesquisa se apoiou nos estudos de Lanz, Peruzo e Mantese (2014), Lanz e Tomei (2014) e Lanz e Macedo (2014), associados à análise documental dos modelos de garantia pesquisados, com vistas a identificação e a definição das variáveis, recorrendo-se a recortes no texto em unidades comparáveis de categorização, na forma preconizada por Bardin (2011).

Sob o enfoque de Bardin (2011) e Krippendorff (2004), demonstrou-se que a análise de conteúdo consiste em várias técnicas capazes de produzir inferências válidas, a partir de textos, em razão do contexto que se pretende avaliar.

Para Bardin (2011), as fases de análise de conteúdo se organizam em três etapas: a) a pré-análise; b) a exploração do material; c) o tratamento dos resultados com base em recursos estatísticos, a inferência e a interpretação.

A análise documental mostrou-se importante para subsidiar na elaboração do formulário para coleta de dados, tendo como base os estudos produzidos por pesquisadores brasileiros e italianos (fonte secundária), aliado à pesquisa em documentos oficiais, relatórios de gestão, legislação e informações dos institutos oficiais de pesquisas do Brasil e da Itália, o que caracteriza, também, a pesquisa como documental.

A coleta de dados foi realizada junto aos especialistas, pesquisadores e estudiosos do tema da pesquisa, com intuito de contribuir para uma maior compreensão acerca do fato pesquisado, valendo-se das percepções dos respondentes, conforme descrito no Quadro 8.

Quadro 8 – Especialistas participantes da pesquisa

Identificação	Respondente	Instituição
E 1	Gerente Financeiro	Sebrae Nacional
E 2	Analista Financeiro	Sebrae Nacional
E 3	Presidente	GarantiSerra
E 4	Diretor Executivo	Garantioeste
E 5	Gerente de Departamento	BNDES
E 6	Gerente de Produtos e Projetos	BNDES
E 7	Superintendente	Caixa Econômica Federal
E 8	Gerente de Operações	ABGF ¹³

Fonte: Próprio Autor (2016).

Os especialistas foram escolhidos considerando suas experiências junto às instituições responsáveis pela gestão dos principais Fundos Garantidores\SGC no Brasil. Em razão do alto grau de especificidade do tema, existem dificuldades em localizar maior número de profissionais, estudiosos e instituições, com experiência suficiente para discorrer sobre as perspectivas dos Fundos Garantidores e as SGC no Brasil.

¹³ A Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A – ABGF foi criada por meio da Lei 12.712, de 30.08.2012, as quais dentre suas finalidades previstas em lei, destacam-se a constituição, a administração, a gestão e a representação de fundos garantidores e de outros fundos de interesse da União (BRASIL, 2012).

Para tanto, utilizou-se de formulário estruturado com perguntas previamente elaboradas, valendo-se de questões fechadas e abertas. As perguntas se encontram elencadas na seção apêndice desta dissertação. Para coleta das informações junto aos especialistas, empregou-se a técnica de entrevistas em 6 (seis) oportunidades e o uso de formulário em 2 (duas) oportunidades.

Previamente à aplicação das perguntas, aplicou-se pré-teste com auxílio de 1 (um) especialista, de forma a avaliar as questões e prever dúvidas que poderiam surgir durante a coleta dos dados. Dessa forma, as perguntas foram aprimoradas pelo pesquisador mediante as sugestões apontadas pelo especialista.

Do total de entrevistas, 4 (quatro) foram realizadas presencialmente (E1, E2, E7 e E8), na forma preconizada por Gil (2008), Yin (2001) e Zanella (2009), levando em consideração que os especialistas estão lotados em Brasília-DF (local de residência do pesquisador) e 2 (duas) entrevistas realizadas por telefone (E5 e E6), dado que os especialistas residem no Rio de Janeiro (RJ).

O local das entrevistas foi agendado junto aos especialistas, garantindo-se o sigilo quanto à identidade dos entrevistados, possibilidade de repasse dos resultados da pesquisa, além do esclarecimento de que as opiniões aqui expressas nesta pesquisa não representam, necessariamente, o posicionamento da instituição a qual o respondente esteja vinculado

As demais coletas de informações (E3 e E4), foram realizadas por meio eletrônicos (*e-mail*) junto aos especialistas residentes em Caxias do Sul (RS) e Toledo (PR), respectivamente, inclusive com contatos telefônicos realizados pelo pesquisador, de forma a esclarecer os especialistas quanto aos objetivos da presente pesquisa, colocando-se à disposição para eventuais dúvidas e maiores instruções.

Em que pese as questões terem sido previamente formuladas, os especialistas manifestaram opiniões adicionais sobre as perguntas, o que tende a caracterizar a entrevista como semi-estruturada, na forma preconizada por Gray (2012).

De forma complementar, utilizou-se a escala *likert* para os respondentes manifestar suas opiniões quanto às questões da pesquisa, de forma a mensurar o grau de concordância/discordância dos especialistas. De acordo com Gil (2008), escalas sociais são ferramentas concebidas com o intuito de mensurar a intensidade das opiniões, considerando uma série graduada de itens, de forma a buscar a percepção do indivíduo pesquisado quanto ao fato pesquisado.

Optou-se por utilizar a escala *likert*, em razão de se tratar uma escala padronizada e mundialmente conhecida. Conforme preconizado por Dalmoro e Vieira (2013), considerando que os respondentes são especialistas na área, com maior habilidade e experiência sobre o tema pesquisado, adotou-se a escala *likert* com maior variação de pontos, onde as respostas variavam de 1 (não concordo) a 10 (concordo totalmente).

Quanto à análise das informações colhidas com os especialistas, foram empregadas técnicas de análise de conteúdo para as manifestações e posicionamentos adicionais dos entrevistados, na forma preconizada por Bardin (2011), bem como o uso de recursos estatísticos para as respostas materializadas por meio da escala *likert*.

Adicionalmente, a análise das informações ocorreu por meio de descrições dos casos estudados, o que tende a caracterizar, também, a pesquisa como estudo de caso conforme sugerido por Yin (2001), valendo-se da abordagem comparativa dos Fundos Garantidores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise Comparativa

Nesta seção, foram comparados os principais Fundos Garantidores existentes no Brasil e Itália, com destaque para o FGO, FGI, FAMPE e SGFA, incluídas as onze variáveis chaves relacionadas no modelo conceitual dos construtos desta dissertação, bem como informações adicionais sobre desempenho.

Nesse sentido, segue abaixo o quadro comparativo, com os principais fundamentos e características dos Fundos Garantidores do Brasil (FGO, FGI e FAMPE), bem como o SGFA da Itália, incluídas as variáveis chaves, conforme ilustrado no Quadro 9.

Quadro 9 – Comparativo dos Fundos Garantidores do Brasil e Itália

Unidades de Análise	FGO	FGI	FAMPE	SGFA
Casos	Brasil	Brasil	Brasil	Itália
Tipologia	Fundos Garantidores Público-Privados	Fundos Garantidores Público-Privados	Fundos Garantidores Público-Privados	Fundos Garantidores Públicos
Administração	Banco Múltiplo de Economia Mista	BNDES	SEBRAE	ISMEA
Legislação	Lei 12.087, de 11.11.2009	Lei 12.087, de 11.11.2009	Lei 8.029, de 12.04.1990	Decreto Legislativo n. 102, de 29.03.2004 e Lei n. 311, de 30.12.2004.
Natureza Jurídica	Privada	Privada	Privada	Pública
Fonte de Recursos	Público ou Privado	Público ou Privado	Privado	Público
Estrutura de Governança	Assembleia de Cotista, Conselhos Técnicos e Consultivos e Auditorias	Assembleia de Cotista, Conselhos Técnicos e Consultivos e Auditorias	Diretoria Executiva, Comissão Especial, Conselho Deliberativo Nacional e Auditorias	Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Auditorias e Supervisão do Ministério da Agricultura e Florestas

Público-Alvo	Micro, pequenas e médias empresas com FBA até R\$ 90 Milhões	Micro, pequenas e médias empresas com FBA até R\$ 90 milhões	Micro e pequenas empresas com FBA até R\$ 3,6 milhões	Agricultores, pecuaristas e micro, pequenas e médias empresas ¹
Limite de Garantia	Até R\$ 2 milhões, limitado a 80% do valor da operação	Até R\$ 10 milhões, limitado a 80% do valor da operação	Até R\$ 700 mil, limitado a 80% do valor da operação	Até € 2 milhões, limitado a 80% do valor da operação
Limite de Honra	Até 7% do somatório dos valores liberados	Até 7% do somatório dos valores liberados	Até 7% do somatório dos valores liberados nos últimos 60 meses	a) garantia direta/portfólio: até 5% da carteira b) demais casos: limitada à dotação financeira
Limite de Contratação (alavancagem)	Até 12 vezes do PLA ²	Até 12 vezes do Patrimônio Líquido	Até 12 vezes do Patrimônio Líquido	a) garantia direta/portfólio: até 20 vezes dos recursos financeiros b) demais casos: não há
Modalidades dos Empréstimos	Capital de Giro e Investimento PJ	Capital de Giro e Investimento PJ	Capital de Giro e Investimento PJ	Custeio, Comercialização e Investimento relacionado à atividade agropecuária
Custo da Concessão	CCG – Comissão de Concessão de Garantia (em média 8% do valor garantido)	Encargos por Concessão da Garantia – EGC (em média 4% do valor garantido)	Taxa de Concessão de Aval – TCA (em média 3% do valor garantido)	a) garantia subsidiária: até 0,75% do valor garantido cobrado do mutuário e até 0,20% do banco credor b) garantia direta: a depender do prazo da operação e do risco do tomador
Acionamento da Garantia (janela)	De 351 até 1.080 dias de atraso	A partir de 90 dias de atraso, limitado à cobertura das últimas 12 parcelas	Até 1.080 dias de atraso	a) garantia direta: de 1 até 365 dias de atraso b) garantia subsidiária: até 730 dias de atraso, desde que a operação esteja ajuizada

Acionamento da Garantia (condicionantes)	Estratégia de cobrança a cargo dos agentes financeiros	Ajuizamento para operações com saldo devedor acima de R\$ 30 mil	Ajuizamento de operações, conforme estratégia de cobrança adotada pelos agentes financeiros	a) garantia direta: estratégia de cobrança a cargo dos agentes financeiros b) garantia subsidiária: ajuizamento obrigatório
Recuperação dos Créditos	Delegada ao agente financeiro	Delegada ao agente financeiro	Delegada ao agente financeiro	Delegada ao agente financeiro
Habilitação	Termo de Adesão e a integralização de até 2% da carteira garantida	Formalização de Convênio e Integralização de até 0,5% da carteira garantida	Não há integralização. Formalização de convênio.	Não há integralização. Registro no ISMEA para os agentes financeiros autorizados a operar no território italiano
Saldo Garantido	R\$ 18,4 bilhões ³	R\$ 4,7 bilhões ³	R\$ 7,81 bilhões ⁴	a) garantia direta: € 433,5 milhões ³ b) garantia subsidiária: € 13,3 bilhões ³
Fator de Ponderação de Risco (FPR)	50% ⁵	50% ⁵	Não se aplica	0% ⁶

Observação: ¹ classificação adotada pela Comissão Europeia, por meio da recomendação 2003/361

² PLA consiste no somatório do patrimônio líquido e das rendas antecipadas

³ saldo aplicado garantido em 2014

⁴ valores históricos desde a criação do FAMPE até 2015

⁵ conforme Carta Circular Bacen 3.644

⁶ aplicável nas operações garantidas pelo ISMEA, classificadas como garantia direta, contragarantidas pelo Estado.

Fonte: Elaboração Própria, com bases nas disposições regulamentares do FGO (BANCO Y, 2015d, 2016), FGI (BNDES 2014a, 2014b), FAMPE (SEBRAE, 2009, 2014a, 2014b, 2015b, 2015c) e Instruções ISMEA (ISMEA 2014, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2016a, 2016b, tradução nossa).

Na Itália, o modelo de garantia vem sendo amplamente adotado, desde sua constituição no final da década de 50, enquanto que no Brasil, os Fundos Garantidores sob a perspectiva de garantias complementares alcançaram ênfase a partir de 1995, com a criação do FAMPE.

O modelo italiano vem se fortalecendo, dado o apoio público recebido por meio de aportes de recursos financeiros e transformações do marco regulatório, de forma a estimular o uso da garantia pelos agentes financeiros e tomadores de crédito. No Brasil, os Fundos Garantidores foram instituídos com a participação de instituições públicas, reforçado pela

atuação de instituições privadas, inclusive com aportes financeiros, aproximando-se do modelo de Fundos Garantidores Público-Privados.

Além do segmento das MPE, o modelo italiano permite o apoio aos agricultores e pecuaristas, garantindo parte dos financiamentos de Custeio, Comercialização e Investimentos relacionados à atividade agropecuária. No Brasil, o modelo foi direcionado para as MPE, com vistas a garantir parte do risco nos financiamentos de Capital de Giro e Investimentos, não havendo cobertura para as operações de crédito rural, em que pese a representatividade do agronegócio para a economia brasileira.

Outro aspecto importante é a parcela de exposição das operações cobertas pelos Fundos Garantidores. No Brasil, o Fator de Ponderação de Risco - FPR é de 50% (cinquenta por cento), observadas as condicionantes da Carta Circular BCB 3.644, enquanto que na Itália, o FPR pode chegar a 0% (zero por cento). Esse fator se deve em razão da contragarantia, em última instância, concedida pelo Estado Italiano aos *Confidi* e Fundos Garantidores.

Dessa forma, as operações garantidas pelos Fundos Garantidores brasileiros tendem a uma maior exigência de capital pelos agentes financeiros se comparadas às operações garantidas pelos Fundos Italianos, com vistas a suportar eventuais riscos de perdas relacionadas às operações garantidas pelo Fundo.

No entanto, cabe destacar que as operações garantidas pelos Fundos Garantidores brasileiros implicam em redução no consumo de capital para os agentes financeiros se comparada às demais operações de varejo no Brasil, cujo Fator de Ponderação de Risco (FPR) se situa entre 75% a 100%, a depender das garantias vinculadas nas operações de varejo.

Adicionalmente, observa-se que o custo da concessão da garantia na Itália cobrado dos mutuários se mostra inferior se comparado aos valores cobrados pelos Fundos Garantidores brasileiros. No Brasil, o custo da concessão é repassado pelos agentes financeiros integralmente aos tomadores de crédito, diferentemente do modelo italiano, em que se observa a participação dos agentes financeiros na composição do custo.

Ressalta-se que, os valores arrecadados a título de Comissão de Garantia visam suportar eventuais inadimplências das operações com a garantia do Fundo, desempenhando papel fundamental no equilíbrio financeiro dos Fundos Garantidores.

Nesse sentido, mostra-se oportuno reavaliar periodicamente os valores cobrados das comissões de garantia, buscando-se o alinhamento do resultado financeiro do Fundo e da atratividade do uso da garantia por parte dos tomadores de crédito.

Conforme apontado pela European Commission (2006, tradução nossa), custos demasiadamente elevados podem desestimular o uso da garantia por parte do tomador, em que pese o preço da garantia não ser critério relevante para o credor se comparado ao custo total do crédito (GALLURT et al., 2013, tradução nossa).

4.2 Repercussões junto aos especialistas

As variáveis chaves foram analisadas sob o ponto de vista dos especialistas participantes de forma qualitativa e quantitativa, o que permitiu ampliar as possibilidades de produzir inferências quanto à repercussão e os fundamentos necessários à eventual implementação de Fundos Garantidores para acesso ao crédito rural no Brasil.

As ponderações dos especialistas foram analisadas considerando as dimensões “Marco Institucional”, “Mecanismos de Proteção” e “Condições Negociais”, conforme modelo conceitual dos construtos desta pesquisa discurrido na seção metodologia.

4.2.1 Marco Institucional

O primeiro ponto a ser sublinhado sob a perspectiva do marco institucional é a ausência de marco regulatório para amparar as Sociedades Garantidoras de Crédito - SGC no Brasil, considerando que as SGC não possuem lei específica para alicerçar sua criação, o que implicaria em maior segurança jurídica, fiscalização e transparência pelas autoridades monetárias, conforme reforçado pelos especialistas.

Revelou-se, ainda, que os modelos de garantia complementares existentes no Brasil concorrem entre si, o que evidencia a necessidade de avanços quanto à regulamentação, como, por exemplo, a implementação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito sob a ótica da Lei Complementar 123, de forma a propiciar a coexistência entre os modelos e ampliar o uso das garantias dos Fundos Garantidores e SGC, conforme discurrido pelos especialistas nos trechos a seguir:

“Se não tiver marco regulatório as instituições não ficam seguras. É o que estar acontecendo com as Sociedades Garantidoras de Crédito. [...] Falta marco regulatório para amparar as SGC.” (E1)

“O que falta é um olhar do regulador no sentido de entender a complementaridade que os diferentes modelos possuem [...] As SGC, por melhor que possam ser [...], não vão atingir a escalabilidade dos Fundos Garantidores. Os Fundos Garantidores existentes poderiam funcionar, por exemplo, como fundo de segundo piso (contragarantia). Os Fundos não devem ter um caráter concorrencial... O regulador tem de oferecer elementos sob o ponto de vista jurídico, que permitam a coexistência dos modelos e instituições, independente da forma jurídica.” (E2)

“É necessário um trabalho coordenado entre esses órgãos para conseguir um marco regulatório adequado.” (E6)

Os especialistas destacaram, também, a expectativa de se priorizar os pequenos produtores em eventual implementação de Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural, conforme trechos a transcritos a seguir:

“As empresas de maior porte, normalmente, têm garantias [...]. Já os pequenos produtores possuem dificuldades. Por meio dos pequenos, torna-se possível atender um maior número de produtores com *ticket* menores.” (E1)

“O mini e o pequeno produtor que tem mais dificuldades no acesso ao crédito. [...] O fundo deve ser direcionado [...] para segurar o mini e pequeno produtor no campo, evitando o êxodo rural.” (E8)

Em que pese a priorização aos pequenos produtores, inferiu-se que os Fundos Garantidores podem ser ampliados para atender os médios produtores, de forma a mitigar o risco da carteira garantida pelo Fundo, conforme ponderado pelo especialista E7: “Os Fundos Garantidores devem atender, em parte, as médias empresas consideradas de menor risco [...] para dar a sustentação ao Fundo.”

Outro ponto enfatizado pelos especialistas consistiu na necessidade dos Fundos Garantidores possuírem estruturas de governanças sólidas, de forma a mitigar o risco de oportunismos.

“A questão da governança é fundamental para a sustentabilidade dos Fundos Garantidores. [...] Evitam-se desvios, fraudes e favorecimentos.” (E1)

Sob a perspectiva da origem da obtenção dos recursos para o funcionamento dos Fundos Garantidores no acesso ao crédito rural, reforçou-se a necessidade da participação dos agentes privados, inclusive por meio de aportes de recursos, somando-se ao apoio financeiro do governo federal como instrumento de política pública, segundo a opinião dos especialistas transcritas a seguir:

“Os fundos devem ser constituídos concebendo o aporte de recursos públicos e privados. O recurso público alavanca o *start* do fundo [...]. A dependência ao recurso público deve ser cada vez menos necessária ao longo do tempo. Na fase inicial, os fundos teriam maior volume de recurso público, com redução ao longo do tempo, face o acréscimo de recursos privados.” (E2)

“A União tem de entrar dando força para poder privilegiar os pequenos como política pública.. [...] com uma maior participação de recursos privados.” (E7)

“O Fundo Garantidor tem de ser privado..[...] com a participação da sociedade, das instituições financeiras e do governo como política pública.” (E8)

Esse aspecto é reforçado, na medida em que se observam as percepções dos especialistas obtidas por meio da escala *likert*, revelando-se alto grau de concordância para os Fundos Garantidores Público-Privado (regime misto), dado que 6 (seis) do total de 8 (oito) especialistas registraram 10 (dez) pontos, levando-se em conta uma escala variando de 1 (um) até 10 (dez), onde quanto mais próximo do número 10 (dez) maior a concordância.

Como intuito de evidenciar os fundamentos necessários à implementação de Fundos Garantidores, em especial para o crédito rural, foram destacados os pontos abordados pelos especialistas na dimensão “Marco Institucional”, conforme ilustrado no Quadro 10.

Quadro 10 – Pontos destacados na dimensão marco institucional

Dimensão Marco Institucional		
Variáveis	Pontos abordados	Efeito Esperado
Legislação	Avanços no marco regulatório	✓ maior segurança jurídica dos agentes ✓ coordenação dos modelos de garantia ✓ coexistência dos modelos de garantia
Natureza	Privada	✓ comunhão de esforços ✓ política pública ✓ maior participação da iniciativa privada
Aporte de Recursos	Fundo Privado e Público (regime misto)	
Estruturas de Governança	Estruturas sólidas de controle e supervisão	✓ evitar risco de oportunismo dos agentes ✓ evitar risco moral do tomador ✓ perenidade dos fundos garantidores
Público-Alvo	Priorizar o mini e pequenos Atender o médio produtor	✓ maior escala de atuação ✓ manter o produtor no campo ✓ propósito social e econômico

Fonte: Próprio Autor (2016)

4.2.2 Mecanismos de Proteção

Indicou-se a necessidade dos Fundos Garantidores\SGC instituírem mecanismos de salvaguarda, a exemplo dos índices de *stop loss* e alavancagem, em razão da sua relevância para a sustentabilidade dos Fundos e da sua capacidade em mitigar o risco moral dos agentes financeiros, conforme ponderado pelos especialistas no seguinte trecho: “[..] Os fundos devem possuir mecanismos para mitigar o risco moral do agente financeiro.[..] como *stop loss* e a cobertura de parte da operação.[..]” (E5)

Esse aspecto é corroborado, na medida em que se observam as percepções por parte dos especialistas obtidas pela escala *likert*, revelando-se alto grau de concordância para o estabelecimento de mecanismos de salvaguarda, notadamente do limite máximo de honras (*stop loss*), dado que todos os respondentes (8 especialistas) da pesquisa registraram 10 (dez pontos), levando-se em conta uma escala variando de 1 (um) até 10 (dez), onde quanto mais próximo do número 10 (dez) maior a concordância.

No entanto, destacou-se que os indicadores citados na pesquisa (*stop loss*, alavancagem e limite de garantia) não são exaustivos, de forma que os Fundos devem buscar outros instrumentos mitigadores em prol do equilíbrio financeiro e da mitigação do risco moral dos tomadores e agentes financeiros.

Como intuito de evidenciar os fundamentos necessários à implementação de Fundos Garantidores, em especial para o crédito rural, foram destacados os pontos abordados pelos especialistas na dimensão “Mecanismos de Proteção”, conforme ilustrado no Quadro 11.

Quadro 11 – Pontos destacados na dimensão mecanismo de proteção

Dimensão Mecanismos de Proteção		
Variáveis	Pontos abordados	Efeito Esperado
Limite de Garantia	Essencial para a sustentabilidade dos Fundos Garantidores	✓ mitigar o risco moral dos agentes e dos tomadores de crédito
Limite de Honras (<i>stop loss</i>)		
Limite de Contratação (alavancagem)	Buscar indicadores complementares	✓ permitir o equilíbrio financeiro

Fonte: Próprio Autor (2016)

4.2.3 Condições Negociais

Na perspectiva da gestão do risco de crédito em prol das boas práticas de gestão da adimplência e de recuperação de crédito, com vistas a contribuir para a sustentabilidade dos Fundos Garantidores, ressaltou-se a necessidade da qualificação dos negócios, por meio de metodologias de crédito adequadas e avaliação criteriosa da capacidade de pagamento, além de política de recuperação de crédito transparente perante os dispositivos regulamentares.

“[...] qualidade nos critérios utilizados na concessão do crédito e avaliação criteriosa da capacidade de pagamento. Os regulamentos e os estatutos dos Fundos devem ser claros quanto às políticas de recuperação de crédito.” (E8)

“[...] Os agentes devem possuir metodologias de análise de riscos adequados [...] previamente à aprovação da operação, de acordo com o porte do mutuário. [...] E gestão adequada do risco da carteira.” (E2)

“Utilizar critérios mais rigorosos no momento do deferimento da operação.” (E4)

“ [...] acompanhamento contínuo do risco da carteira, por meio de modelos de *credit score* [...]. A princípio, o ideal seria que, o agente financeiro tratasse a carteira garantida pelo Fundo Garantidor da mesma maneira que trata sua carteira de risco próprio.” (E5)

“Quanto às políticas de recuperação de crédito do fundo, o ideal é que essas políticas sejam flexíveis e aderentes às políticas que os agentes financeiros praticam para suas próprias operações. Órgãos de controle (TCU, CGU, MP) engessam o processo de recuperação de crédito, tornando-o não aderente às práticas de mercado e fazendo o instrumento pouco efetivo.” (E6)

“A comissão de concessão de garantia deve ser calculada para cobrir a perda esperada do Fundo.” (E6)

“A baixa recuperação tem como causa a estrutura jurídica no país. A cobrança judicial é morosa e cara.” (E2) (E6)

“Permitir a renegociação direta do débito entre os agentes financeiros e os produtores (inclusive com extensão do prazo de garantia mediante pagamento de encargo adicional) antes da solicitação da honra aos Fundos Garantidores. [...] Conjuguar a garantia do fundo com outros instrumentos que mitiguem o risco dos produtores rurais (seguros). Ter um processo de recuperação de crédito flexível entre agentes financeiros e produtores.” (E6)

Como intuito de evidenciar os fundamentos necessários à implementação de Fundos Garantidores, em especial para o crédito rural, foram destacados os pontos abordados pelos especialistas na dimensão “Condições Negociais”, conforme ilustrado no Quadro 12.

Quadro 12 – Pontos destacados na dimensão condições negociais

Dimensão Condições Negociais		
Variáveis	Pontos abordados	Efeito Esperado
Custo da Concessão	Fundamental para o equilíbrio financeiro do Fundo	✓ deve ser precificada para cobrir a perda esperada do fundo ✓ reavaliado periodicamente
Gestão do Risco	Qualificação dos negócios	✓ metodologia de análise de risco adequada de acordo com o porte do mutuário ✓ qualidade nos critérios adotados na concessão do crédito ✓ avaliação criteriosa da capacidade de pagamento ✓ acompanhamento contínuo do risco de crédito da carteira ✓ conjugar a garantia do Fundo com outros instrumentos mitigadores (Ex. seguro)
Recuperação dos Créditos	Flexibilidade e transparência na política de recuperação de créditos	✓ clareza dos dispositivos regulamentares quanto às políticas de recuperação ✓ política de recuperação de créditos dos Fundos aderente aos mecanismos que os agentes financeiros praticam para suas próprias operações ✓ maior flexibilidade dos órgãos de controle ✓ simplificação do processo judicial

Fonte: Próprio Autor (2016)

O ponto a ser sublinhado, reside no fato da política de preços do sistema de garantia deverá ser alicerçado pelo risco da operação, de modo a perseverar pelo equilíbrio e a sustentabilidade do sistema, conforme preconizado pelos especialistas entrevistados, em congruência com o posicionamento de Molina, Pombo e Ramírez (2015).

Reforça-se a importância do custo da concessão para o equilíbrio financeiro do fundo, na medida em que se observam as percepções dos especialistas obtidas por meio da escala *likert*, revelando-se alto grau de concordância, dado que 7 (sete) do total de 8 (oito) especialistas registraram 10 (dez) pontos, levando-se em conta uma escala variando de 1 (um) até 10 (dez), onde quanto mais próximo do número 10 (dez) maior a concordância.

Conforme destacado pelos especialistas, os Fundos Garantidores devem ser conjugados com outros instrumentos mitigadores, como, por exemplo, seguros agrícolas, Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (PROAGRO), proteção de preço e seguro faturamento.

Registra-se que, ainda não existe consenso entre os especialistas para a adoção de práticas mais flexíveis na recuperação dos créditos, como o abatimento negocial e cessão de crédito, o que indica a necessidade de aprofundamento das discussões quanto à utilização dessas medidas.

Sobre a adoção de medidas flexíveis, a discussão é influenciada, em parte, pela rigidez dos órgãos controle (TCU, CGU, MP) quanto ao uso dessas práticas, notadamente quando há participação de recursos públicos, conforme apontado pelo especialista E6.

4.2.4 Discussão dos principais achados e a fundamentação teórica

Sob o prisma do marco regulatório, evidencia-se a necessidade de avanços na regulamentação no Brasil, de forma a coordenar, simplificar e harmonizar os modelos de garantia complementares existentes no Brasil, similar aos avanços regulamentares ocorridos na Itália, em que as regras sobre os *Confidi* e Fundos Garantidores foram estruturadas, de forma a proporcionar maior segurança, transparência, simplificação e coordenação do sistema de garantia, conforme discorrido por Castiglione (2007) e Vesco (2014).

Com base nas opiniões dos especialistas, permitiu-se inferir que a implementação de Fundos Garantidores auxiliaria no acesso ao crédito rural considerando todos os atores de relacionamento do sistema de garantia. Para os produtores rurais e suas cooperativas, contribuiria na ampliação do acesso ao crédito com condições mais acessíveis e possibilidade de redução dos custos da operação, em especial para os pequenos produtores.

Para Iglesias (2007), o produtor rural depende de uma série de políticas para desenvolver sua atividade, notadamente de uma política monetária pautada por taxas de juros moderada, com condições de financiamentos diferenciadas.

Nesse sentido, os Fundos Garantidores poderiam cumprir um papel de política pública para o setor agropecuário, na forma preconizada por Molina, Pombo e Ramírez (2015), Zander, Miller e Mhlanga (2013) e OECD (2013b), de forma a atenuar as dificuldades encontradas pelos produtores no acesso ao crédito, notadamente pelos pequenos agricultores, conforme apontado por Buainain et al. (2007).

Para os agentes financeiros, permitiria a expansão da oferta de crédito e a consequente ampliação dos negócios, compartilhamento do risco e economia de capital regulatório. Para o Governo Federal, estimularia a produção agropecuária e a economia, revestindo-se como instrumento de política pública, conforme ponderado pelos especialistas nos trechos a seguir.

“Os agentes financeiros teriam mais apetite para ofertar o crédito rural [...] devido à redução do risco e a economia de capital regulatório. [...] Para os produtos rurais e cooperativas haveria a possibilidade de redução dos encargos financeiros. Para o governo estimularia a produção agropecuária e a economia.” (E1)

“Para os produtores rurais e cooperativas de crédito permitiria a redução no custo do crédito. Para os agentes financeiros, seria a redução da inadimplência e do comprometimento de capital. Para o governo federal possibilitaria uma política pública, estímulo à produção rural, principalmente para os produtores de pequeno porte, que muitas vezes, não possui capital para aquisição de insumos e investimento em tecnologia. [...] Poderia destinar linhas específicas com a garantia do fundo para estimular determinados segmentos ou uso de tecnologias, como por exemplo em energias alternativas” (E2)

“Para o Governo Federal certamente estará fazendo seu papel de fomentar o agronegócio em geral.” (E3)

“Para o tomador de crédito tem o benefício de uma taxa de juros mais barata e operações de crédito com prazos maiores.” (E4)

“Para os produtores rurais e cooperativas poderia ampliar o acesso ao crédito e melhorar condições de acesso, como prazo [...] e taxas de juros. Para o Governo Federal poderia estimular a produção agrícola nacional” (E5)

“Para os produtores: ampliar o acesso ao crédito com diminuição das garantias adicionais exigidas, além de proporcionar adicionalidades: financeira [...] econômicas [...] e sociais (ampliação do empregado e renda). Para os agentes financeiros: melhorar a liquidez dessas operações [...]” (E6)

“Os pequenos produtores teriam maior facilidade de acesso ao crédito. Para os agentes financeiros proporcionaria a redução do risco e das despesas com provisionamento. Para o Governo Federal manteria os pequenos produtores no campo. (E7)

“O acesso ao crédito pelos produtores rurais e cooperativas de crédito, principalmente os mini e pequenos, sem mecanismos de garantia, é muito mais difícil. Porque, o simples fato, do produtor rural procurar o agente financeiro e ter a tranquilidade de que, parte daquela operação está sendo garantida, proporcionaria agilidade no acesso ao crédito”. [...] A grande finalidade do Fundo Garantidor é facilitar o acesso ao crédito. (E8)

Quanto aos impactos dos Fundos Garantidores junto aos seus participantes, materializados por meio dos depoimentos dos especialistas acima, aponta-se convergência com as principais discussões teóricas sobre o tema. Esses impactos corroboram com os

estudos desenvolvidos pela AECA (2015), OECD (2013b), Pombo, Molina e Ramírez (2013) e European Commission (2006).

O papel do Estado em fomentar o agronegócio sob a perspectiva de política pública, conforme relatado nos depoimentos dos especialistas acima, em especial quanto à implementação de Fundos Garantidores para contribuir no uso de tecnologias alternativas (E2) e na manutenção dos pequenos produtores no campo (E7), pode ser observado nos propósitos da PAC na União Europeia em prol da garantia da segurança alimentar, do desenvolvimento econômico das zonas rurais, proteção do meio ambiente e do espaço rural, valendo-se, inclusive, da criação de fundos mútuos, conforme estudos da Comissão Europeia (2013, 2014).

Apontou-se, também, para o risco dos Fundos Garantidores serem entendidos como seguro de crédito governamental, o que poderia desestimular o pagamento das operações pelos produtos rurais, segundo fragmentos transcritos abaixo junto aos especialistas, em sintonia com o posicionamento de Zica (2007).

“os Fundos Garantidores e as SGC consistem em mecanismos voltados para a acessibilidade do crédito [...] não podendo ser entendidos como seguros.” (E1)

“ter mecanismos para mitigar[...] o risco moral do mutuário. O mutuário não pode pensar que, pelo fato de ter a garantia, não precisa pagar.” (E5)

Merecem destaque alguns fatores ponderados pelos especialistas em prol da regulamentação dos Fundos Garantidores como mecanismo de acesso rural. O primeiro fator seria a possibilidade de ampliar os instrumentos de política pública, com a parceria de agentes privados, o que poderia provocar adicionalidades¹⁴ socioeconômicas e contribuir para a redução de gastos do Governo Federal. As implicações quanto à redução de custos por parte do Tesouro Nacional ainda carece de estudos aprofundados sob a ótica quantitativa, com vistas a avaliar os impactos sobre as finanças públicas considerando a dinâmica do crédito rural no Brasil.

Para Frederickson G. et al. (2012), os governos estão buscando alternativas de redução de custos para a prestação de serviços de interesse público, notadamente em períodos de ajustes fiscais, por meio de parcerias com agentes privados.

¹⁴ Adicionalidades consiste nos impactos socioeconômicos em decorrência de uma política pública, a exemplo da geração de emprego e renda, ampliação do crédito e impactos no PIB (AECA, 2015).

O segundo fator seria a necessidade de reverter o quadro de dificuldades no acesso ao crédito, notadamente em cenários de incertezas econômicas e crises financeiras, levando-se em consideração as contribuições positivas que o sistema de garantia complementar poderia proporcionar aos tomadores de crédito no contexto de crise, de forma a contribuir para a recuperação econômica em coordenação com as autoridades públicas e o setor bancário, em congruência ao estudo da AECM (2010). A seguir, as opiniões dos especialistas em que é possível perceber esses aspectos:

“A possibilidade de redução dos gastos por parte do Tesouro quanto à equalização dos encargos financeiros e a ampliação das parcerias com o setor privado. [...] O ambiente de incertezas e crises, como ocorrido em 2009, favoreceu a regulamentação dos Fundos Garantidores em apoio às MPE.” (E1)

“Os Fundos Garantidores são instrumentos de política pública... gera equilíbrio para todos os intervenientes do processo.” (E8)

Na perspectiva dos principais motivos que dificultariam a regulamentação dos Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural, os especialistas apontaram para a falta de articulação entre os intervenientes e de mobilização política, bem como o pouco conhecimento sobre o tema no Brasil, conforme trechos percorridos a seguir:

“O pouco conhecimento dos agentes financeiros sobre os Fundos Garantidores. [...] No Brasil, poucas instituições conhecem o assunto. [...] e a escassez de capital.” (E1)

“Falta de conhecimento.” (E3)

“Fragmentação dos entes responsáveis por cada aspecto da regulamentação. [...] Os agentes financeiros não tem benefício adequado quanto ao provisionamento no caso da recuperação de crédito, de forma a ampliar o uso do Fundo Garantidor...” (E6)

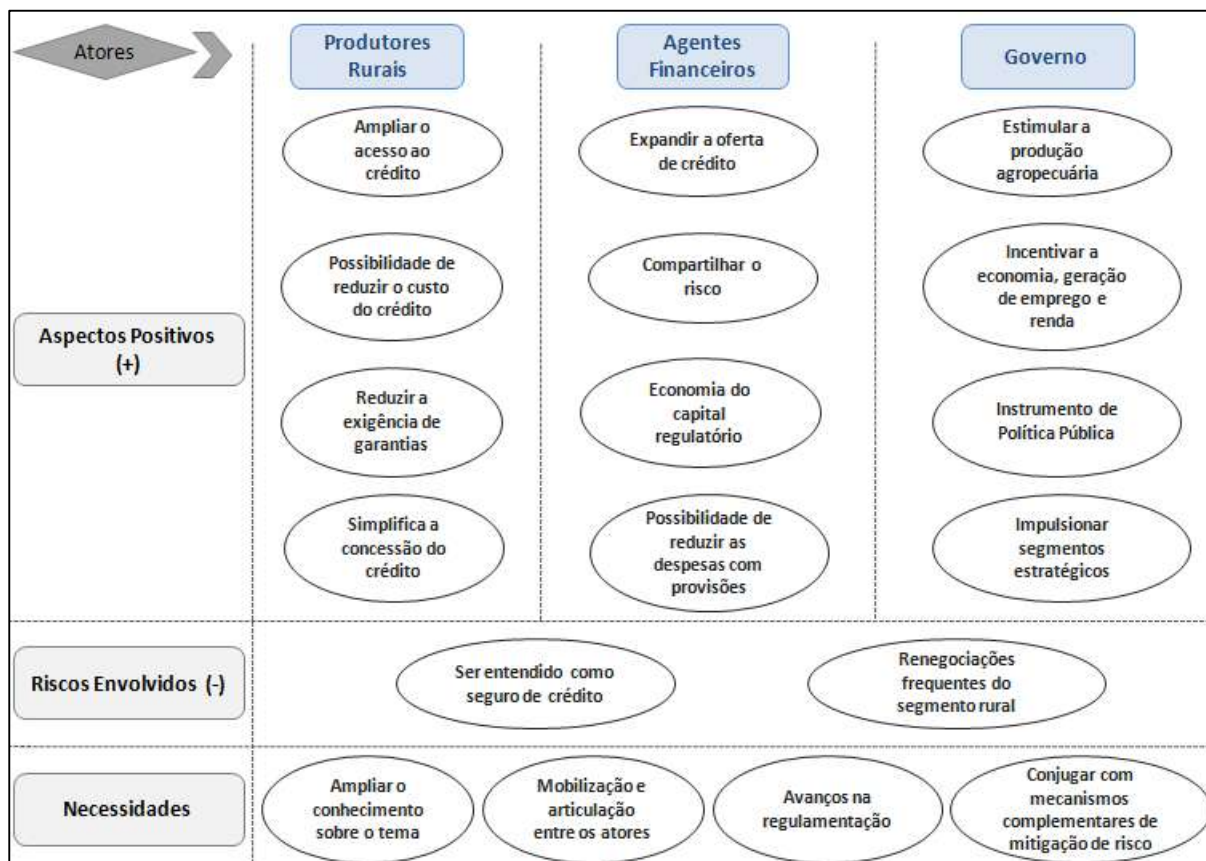
“Os financiamentos agrícolas no Brasil têm significativas renegociações, normalmente impostas por grupos de pressão via legislativo, de forma frequente, devido aos problemas climáticos ou variação de preços. Operar adequadamente na área agrícola com fundo garantidor necessitaria de mecanismos complementares de mitigação de risco, a exemplo de seguros rurais, de forma que não tornasse o segmento tão sujeito à renegociação de crédito.” (E6)

“[...] Dada a importância hoje do crédito rural deveria ter força política [...] na condição de política pública e de agentes privados, para que tivesse o direcionamento de Fundos Garantidores para o crédito rural.” (E7)

“[...] Falta de articulação entre os intervenientes, pouco conhecimento dos intervenientes e vontade política.” (E8)

Considerando o conjunto de ponderações retromencionadas por parte dos especialistas, mostra-se possível inferir as principais repercussões quanto à implementação de Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural no Brasil, na forma da Figura 25 a seguir.

Figura 25 – Principais repercussões de Fundos Garantidores no crédito rural



Fonte: O Autor (2016).

Dessa forma, evidencia-se que os Fundos Garantidores tendem a repercutir em todos os atores participantes do modelo de garantia de crédito rural. Para o Governo, poderia ser um instrumento de política pública, viabilizando o acesso ao crédito para os pequenos e médios produtores com dificuldades em apresentar as garantias exigidas pelos agentes financeiros, inclusive priorizando segmentos estratégicos em prol do desenvolvimento sustentável.

Para os produtores, contribuiria para facilitar o acesso ao crédito, inclusive com possibilidade de redução do custo dos financiamentos, bem como simplificaria o processo de concessão do crédito em virtude da menor exigência de documentos comprobatórios quanto à apresentação de garantias.

Quanto aos agentes financeiros, os Fundos Garantidores permitiriam ampliar os negócios, compartilhar o risco de crédito, economizar capital regulatório e reduzir as despesas com provisões.

No entanto, destacam-se os riscos de implementação dos Fundos Garantidores no acesso ao crédito rural, sublinhando-se a necessidade de esclarecer seu funcionamento nas operações de crédito, evitando-se ser entendido como seguro pelos tomadores de crédito, bem como possuem em seus dispositivos regulamentos mecanismos que possibilitem renegociações em alinhamento à exposição das operações rurais.

Ressalta-se, ainda, a necessidade dos Fundos Garantidores direcionados ao crédito rural serem utilizados conjugados com mecanismos complementares de mitigação de risco, de forma que as operações de crédito garantidas pelos fundos possuam proteção contra as intempéries climáticas (seguro agrícola ou Proagro), no caso de operações agrícolas, aliado à proteção da variação de preço (*hedge*), nas operações em que são passíveis sua vinculação.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em que pese a relevância do setor agropecuário para a economia brasileira, os produtores vivenciam dificuldades no acesso ao crédito, notadamente os pequenos produtores rurais em que, na maioria das vezes, não dispõem de bens suficientes para atender as exigências das instituições financeiras quanto à apresentação de garantias reais, com vistas a mitigar o risco de crédito.

Aliado a isso, destaca-se o alto risco de se financiar as atividades agropecuárias apontado por Buainain et al. (2014) e Castiglione (2007), bem como a assimetria de informação entre os tomadores de empréstimos e os agentes financeiros, o que contribui para o incremento dos custos nos financiamentos rurais, conforme abordado por Spolador e Melho (2003).

Para enfrentar as dificuldades relacionadas à apresentação de garantias, foram implementados sistemas de garantias de crédito em diversos países no mundo, de forma a facilitar o acesso ao crédito para segmentos considerados estratégicos na geração de empregos e renda, notadamente para as MPE e os pequenos e médios produtores rurais, conforme apontam diversos estudos, a exemplo dos trabalhos desenvolvidos pela OECD (2013b) e por Zander, Miller e Mhlanga (2013), esse último mais precisamente sob o prisma do crédito rural.

A participação do Estado como impulsionador de setores estratégicos sob a perspectiva de política pública, em especial para o setor agrícola, mostrou-se fundamental para a implementação de fundos com perspectiva mutualistas no âmbito da PAC, de forma a combater as crises econômicas na União Europeia, conforme discutido pela Comissão Europeia (2013, 2014).

Na Itália, país em que o sistema de garantia complementar se encontra consolidado, percebeu-se melhoria das condições no acesso ao crédito agrícola mesmo em um cenário de crise financeira global, conforme apontou pesquisa sobre a qualidade de acesso ao crédito agrícola desenvolvida pelo ISMEA (2015a, tradução nossa). Em complemento, a pesquisa revelou que, a redução na taxa de juros e a garantia menos onerosa consistem nos principais fatores que favorecem o acesso ao crédito, ao passo que, a exigência de garantias, taxas de juros elevadas e a burocracia como os principais aspectos que dificultam o acesso ao crédito.

Com base em todas as evidências apresentadas neste estudo, notadamente quanto às repercussões junto aos especialistas e as contribuições da literatura brasileira e internacional, mostra-se plausível apontar que, os Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao

crédito rural no Brasil, com a participação de atores públicos e privados, podem ser um instrumento de política pública capaz de facilitar o acesso ao crédito, notadamente para os mini e pequenos produtores com dificuldades de apresentar as garantias exigidas pelos agentes financeiros, possibilitando, inclusive, a redução do custo do crédito.

Por todas as evidências apresentadas, permite-se convergir para a possibilidade da ampliação do modelo de garantia brasileiro, de forma a apoiar os produtores rurais, somando-se aos Fundos Garantidores existentes de apoio às MPE, em sintonia com o sistema de garantia italiano.

Nesse sentido, os Fundos Garantidores como garantia nas operações de crédito rural poderiam complementar as demais políticas públicas existentes no Brasil, com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito, notadamente para os mini e pequenos produtores rurais, em consonância com as diretrizes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e da Política Nacional da Agricultura Familiar.

O objetivo geral deste estudo foi alcançado, na medida em que foram evidenciadas as repercussões quanto à implementação de Fundos Garantidores direcionados ao crédito rural no Brasil, em congruência ao modelo de garantia estabelecido na Itália, bem como os fundamentos necessários para sua regulamentação, valendo-se da experiência dos especialistas e do sistema de garantia brasileiro de apoio às MPE.

Nesse cenário, destaca-se a capacidade dos Fundos Garantidores e SGC de impulsionar segmentos estratégicos, por meio do auxílio no acesso ao crédito, inclusive em cenários de desafios econômicos e de restrições no crédito, revelando-se como um importante instrumento anticíclico, conforme sugerido pela OECD (2013b).

Os Fundos Garantidores permeiam todos os atores de relacionamento do crédito. Além das repercussões como instrumento de política pública em apoio aos pequenos e médios produtores rurais e as cooperativas no acesso ao crédito rural, os agentes financeiros tendem a ser estimulados para utilizar os Fundos Garantidores, em razão do compartilhamento do risco de crédito, da ampliação dos negócios e da redução do capital regulatório, em sintonia com as regras de Basileia.

Ademais, este estudo permitiu evidenciar os desafios para a ampliação e o aprimoramento do modelo de garantia brasileiro, inclusive sob a ótica de apoio ao segmento rural, tendo como base as repercussões apontadas pelos especialistas, estudos técnicos e experiências internacionais, destacando-se as seguintes necessidades:

- a) ajustes na regulamentação no âmbito do SNCR para abrigar os Fundos Garantidores direcionados ao crédito rural;
- b) reforma regulatória em prol da criação do marco institucional das Sociedades de Garantia de Crédito (SGC), de forma a integrá-las ao Sistema Financeiro Nacional, tornando-as passíveis de supervisão pelo regulador, o que implicaria em maior segurança e transparência para o modelo de garantia;
- c) melhoria no arcabouço legal em prol da coexistência dos modelos de garantia existentes no Brasil, como, por exemplo, a implementação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito sob a ótica da Lei Complementar 123, de forma a potencializar o sistema de garantia brasileiro, por intermédio das SGC e dos Fundos Garantidores;
- d) estimular o uso dos Fundos Garantidores por parte dos agentes financeiros, viabilizando-se condições atrativas para a operacionalização do sistema de garantia, regidas em dispositivos regulamentares, a exemplo de incentivos fiscais e da redução da exigência de capital e provisões;
- e) mobilização de atores públicos e privados para fomentar o modelo de garantia complementar no Brasil;
- f) examinar a criação de contragarantias nacionais e supranacionais, similar ao modelo de garantia italiano;
- g) associar os eventuais Fundos Garantidores direcionados ao crédito rural com mecanismos complementares de mitigação de risco, a exemplo de seguros agrícolas, Proagro e proteção de preço (*hedge*);
- h) política de cobrança e recuperação aderente às práticas dos financiamentos rurais, inclusive com a possibilidade de renegociações;
- i) ampliar os estudos sobre o tema, de forma a promover o debate, disseminar as investigações nacionais e internacionais, bem como as possíveis contribuições do sistema de garantia complementar ao crédito rural brasileiro.

Com base em todos os argumentos aqui dispostos, o estudo sugeriu que o apoio público mostra-se fundamental para a expansão e aprimoramento dos sistemas de garantias, inclusive como forma de atração e chamamento dos atores privados.

Ressalta-se, ainda, que o sistema de garantia complementar necessita de instituições sólidas, que adotem boas práticas de gestão e de governança corporativa, sem a interferência do Estado no processo decisório da concessão da garantia, com vista a permitir a sustentabilidade dos negócios e a alocação de recursos públicos e privados de forma eficiente, zelando pela qualidade dos seus ativos e das garantias prestadas.

Isso significa que, os riscos e as responsabilidades do sistema de garantia necessitam ser claramente designados e compartilhados com todos os integrantes do modelo dentro de princípios mútuos e de interesses convergentes, em que prevaleça a harmonia, a confiança e a boa fé entre as partes, evitando-se o risco de oportunismo e o risco moral.

Em que pese o estudo buscar uma compreensão pormenorizada entre o sistema de garantia brasileiro e italiano, valendo-se de uma abordagem comparativa, mostra-se oportuno registrar as limitações desta pesquisa quanto às poucas unidades de análises investigadas, o que reforça a indicação de se ampliar as pesquisas abrangendo sistemas de garantias de outros países.

Assim, este trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto, considerando o arcabouço literal e a diversidade de modelos de garantias adotados pelo Mundo, revestindo-se na necessidade de novos estudos em busca da implementação de Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural no Brasil. Como sugestão de agenda para as futuras pesquisas, recomenda-se as seguintes abordagens:

- a) pesquisas descritivas contemplando maior número de casos de sistemas de garantias adotados no mundo;
- b) estudos quantitativos para avaliar os impactos nas finanças públicas quanto aos programas relacionados ao SNCR, a exemplo das despesas com equalização de encargos, na tentativa de buscar respostas para o seguinte questionamento: *Os Fundos Garantidores direcionados ao crédito rural poderia atenuar os custos do governo Federal com a equalização de encargos, considerando a maior participação de agentes privados na oferta de crédito rural com condições diferenciadas?*
- c) estudos exploratórios para avaliar os reflexos quanto ao desempenho do crédito rural no Brasil, dada a eventual implementação dos Fundos Garantidores;
- d) estudos qualitativos\quantitativos para examinar o papel dos Fundos Garantidores em cenários de adversidade econômica na América Latina.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Ruralidade e desenvolvimento territorial. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, n. 15, p. A3, 2001.
- ABREU, W. R. A. **Sociedades garantidoras de crédito para pequenos negócios: fatores críticos de sucesso para o desempenho organizacional e a sustentabilidade do modelo no Brasil**. 2016. 187 f. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.
- AECA - Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (Org). **Os sistemas de garantia: as chaves para sua implementação**. Avaliação e Financiamento de Empresas. Documento nº 13. Madrid-Espanha. 2015.
- AECM – European Association of Mutual Guarantee Societies. **Las garantías y la recuperación: El impacto de las medidas de garantía anticrisis**. Ed. AECM. 2010. Disponível em: <<http://www.redegarantias.com/index.php?not=26>>. Acesso em: 18 out. 2016.
- ALMEIDA, P. N. A.; LIMA, R. A. S.; SANTOS, V. C.; ALMEIDA, A. F. C.; SHIROTA, R. Concentração do crédito rural no Estado da Bahia no período de 1999 a 2003, In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Rio Branco-AC. **Anais...** Brasília: SOBER, 2008.
- ALVES, E. ; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios, perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 275-290.
- AQUINO, J. R. ; BASTOS, F. Dez anos do Programa AGROAMIGO na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 46, p. 139-160, 2015.
- AQUINO, J. R. ; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro : avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 53-81.
- ARTUSIO, R. ; BOLOGNESE, D. ; QUAGLIA, R. ; ZALICA, M. Ll mercato delle garanzie in Italia. In: Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, **I Confidi**. 2012. Gli Osservatori. Disponível em: <https://www.to.camcom.it/sites/default/files/promozione-territorio/14506_CCIAATO_2352012.pdf>. Acesso em: 09 out. 2016.
- BACHA, C. J. C.; DANELON, L.; BEL FILHO, E. D. Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil: período de 1985 a 2003. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 14, n. 26, p. 43-70, mai. 2005.
- BANCA D'ITALIA. **Teste Unico Bancario - Decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385**. Testo unico delle leggi in matéria bancaria e creditizia. Itália, 1993.
- BANCO Y. Fundo de Garantia de Operações – FGO - **Relatório de Administração do Exercício de 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/FGORelAdmin2009a.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2016.
- _____. **Relatório de Gerenciamento de Riscos – Pilar 3 – 1T15**. 2015a. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/RelRis1T15.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

BANCO Y. **Fundo de Garantia de Operações - FGO**. 2015b. Disponível em: <[http://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-federal/desenvolvimento-socioeconomico/fundo-de-garantia-de-operacoes-\(fgo\)#/](http://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-federal/desenvolvimento-socioeconomico/fundo-de-garantia-de-operacoes-(fgo)#/)>. Acesso em: 29 set. 2016.

_____. **Fundo de Garantia de Operações – FGO: Relatório de Administração do Exercício 2014**. Brasília, 2015c. Disponível em:

<<http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/FGORA2015.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **FGO: Manual de Procedimentos Operacionais**. Atualização 17.12.2015, 2015d.

Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/FGOMPODeze2015.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. **Estatuto do Fundo de Garantia de Operações**. 2016. Disponível em:

<<http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/FGOESTATUTODEZ15.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. (3. Reimp). Lisboa: Edições 70, 2011. 279p

BAUMGARTNER, R. **Propostas para implantação de um sistema de garantia de crédito mutualista como alternativa de acessos ao crédito para às micro, pequenas e médias empresas no Brasil**. 2004. 358 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 2682, de 21 de dezembro de 1999.

Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. 1999.

_____. **Anuário Estatístico do Crédito Rural**. 2010-2012. Disponível em:

<<http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. Circular n. 3.644, de 4 de março de 2013. **Estabelece os procedimentos para o cálculo da parcela dos ativos ponderados pelo risco**, 2013. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48993/Circ_3644_v9_P.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. Circular n. 4.485, de 6 de maio de 2016. **Altera normas para contratação de operações de crédito rural a partir de 1º de julho de 2016**. 2016a. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50193/Res_4485_v1_O.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. **Relatório de Inflação**: 2016b. Volume 18. Número 1. Disponível em:

<<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2016/03/ri201603P.pdf>>. Acesso em: 09 de abr. 2016.

_____. **Matriz de Dados do Crédito Rural**: 2016c. Visão por Segmento e IF. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/MICRRURAL/>>. Acesso em: 24 de ago. 2016.

_____. **Manual de Crédito Rural (MCR)**: 2016d. Atualização MCR n. 604, de 29 de

fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>>. Acesso em: 02 de mar. 2016.

_____. **Relatório de Estabilidade Financeira**: 2016e. Abril 2016, Volume 15, Número 1.

Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2016_04/refPub.pdf>. Acesso em: 02 de set. 2016.

_____. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**: 2016f. Disponível em: <

<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 07 de ago. 2016.

BELIK, W. **O financiamento da agropecuária brasileira no período recente**. Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília. nº 2028. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

BESANKO, D. ; THAKOR, A. V. Competitive Equilibrium in the Credit Market under Asymmetric Information. **Journal of Economic Theory**. Vol. 42, p.167-82. 1987.

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Agroamigo**. 2016. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/agroamigo>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Fundo Garantidor de Investimento – FGI - **Relatório de Administração**: Prestação de Contas 2009. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/fundos/FGI_RelAdm2009.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2016.

_____. **Estatuto do Fundo Garantidor para Investimento**. 2014a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produutos/download/circulares/2014/Circ010_14_AC.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Fundo Garantidor para Investimentos - **Relatório de Administração do Exercício de 2014**. 2014b. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/fundos/FGI_RelAdm_DemFin2014.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. **Lei nº 12.087**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. **Decreto nº 6.889**, de 29 de junho de 2009. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6889.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria n. 466, de 09 de Setembro de 2009 – **Diário Oficial**, seção 1. 2009c. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/2009/arquivos/Portaria466.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. **Lei nº 12.712**, de 30 de agosto de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12712.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.655**, de 2015. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1389697&filenome=Tramitacao-PL+1655/2015>. Acesso em: 17 jan. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sobre o Programa**. 2015b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa/>>. Acesso em: 07 de nov. 2015.

_____. Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional**. 2015c. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional/>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2016/2017: Investimentos garantidos, parceria cada vez mais forte**. 2016a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/pap>>. Acesso em: 14 de dez. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2016 - 2017: Alimentos Saudáveis para Campo e a Cidade**. 2016b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/cartilha_plano_safra_2016.pdf>. Acesso em: 22 de jun. 2016.

BRISOLA, M. V. **Valores socioculturais fundamentais à criação e manutenção de alianças estratégicas na pecuária de corte**: um estudo de caso. 2002, 87f. Dissertação (Mestrado em Administração)- Faculdade de Ciências Econômicas, Contabilidade e Administração (FACECA), CNEC, Varginha, 2002.

_____. **Upgrading industrial na Argentina e no Brasil: uma análise histórica e comparada da relação entre o Estado e as associações empresariais industriais**. 2013. 424 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BUAINAIN, A. M. ; GONZÁLEZ, M. G. ; FILHO, H. M. S. ; VIEIRA, A. C. P. **Alternativas de financiamento agropecuário**: experiências no Brasil e na América Latina. Brasília: Unicamp, 2007.

BUAINAIN, A. M ; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro, **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano 22, n.2, p. 105-121, abr./jun. 2013

BUAINAIN, A. M. ; ALVES, E. ; SILVEIRA, J. M. da ; NAVARRO, Z. (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

CARVALHO, C. E. ; ABRAMOVAY, R. Diagnóstico da oferta e da demanda de serviços financeiros. In: SANTOS et al (org.). **O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas**: Diagnósticos e Perspectivas. cap. 1, Brasília: SEBRAE, 2004.

CASARIN, H. C. S. ; CASARIN, S. J. **Pesquisa Científica: da teoria à prática** [livro eletrônico]. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CASAROTTO FILHO, N ; AMATO NETO J. Cooperação entre pequenas empresas, garantia mutualista e desenvolvimento regional: reflexões sobre sistema de garantia de crédito. **Revista Eletrônica de Administração – REAd**. Porto Alegre. Ed. 57, vol 13, n. 3, 2007.

CASSIOLATO, J. E. ; BRITTO, J. ; VARGAS, M. Formatos Organizacionais para Financiamento de Arranjos e Sistemas de MPME. In: _____ **Interagir para competir**: Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil. cap. 9, p. 249-285. Brasília: SEBRAE: FINEP: CNPq, 2002.

CASTIGLIONE, E. Strumenti per favorire l'accesso al credito da parte delle imprese agricole. **ISMEA**, pag. 5-63, 2007.

CASTRO, E. R; TEIXEIRA, E. C. Efeitos dos gastos com a equalização das taxas de juros do crédito rural na economia brasileira. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 42, Cuiabá. Anais... Cuiabá: SOBER/UFMT, 2004. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O343.pdf>>. Acesso: 10 de jun. 2015.

CAVALCANTE, L. R. M. T. **Produção teórica em economia regional**: uma proposta de sistematização. Escola de Administração. UFBA. Salvador, 2001.

CAVINATO, R. A. Brasil: associação de garantia de crédito da serra gaúcha – garantiserra – um esquema de garantias misto – público privado. In: SEBRAE, **Coletânea Garantias 2014: Parceria Sebrae Regar**. Brasília, 2014. p. 183-200. Disponível em: <<http://www.sociedadegarantiacredito.com.br/publicacoes/livros/coletanea-garantias-2014/view>>. Acesso em: 27 de ago. 2016.

CEPEA - CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **Perspectiva para o agronegócio em 2015**. 2014. Disponível em: <http://www.cepea.esalq.usp.br/comunicacao/Cepea_Perspectivas%20Agroneg2015_relatorio.pdf>. Acesso em: 12 out. 2015.

CHIEZA, R. A. ; AMBROS, J. O. A importância do Crédito na visão Schumpeteriana e a experiência gaúcha na busca de alternativas à ampliação do acesso ao crédito para empresas de menor porte. In: **III Encontro de Economia Gaúcha**. , 25 e 26 de maio de 2006, FEE/PUCRS, Porto Alegre/RS. Anais do Encontro, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. **Memo**. 2013. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pt.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Compreender as políticas da União Europeia: Agricultura**. 2014. Disponível em: < https://europa.eu/european-union/index_pt >. Acesso em: 20 ago. 2016.

CONTINI, E. Agricultura e política agrícola comum da União Européia. **Revista de Política Agrícola**, s. 1, ano XIII, n. 1, p. 30-46, janeiro-março, 2004.

CREA - CONSIGLIO PER LA RICERCA IN AGRICOLTURA E L'ANALISI DELL'ECONOMIA AGRARIA. **Annuario Dell'Agricoltura Italiana 2014**, Roma, Vol. LXVIII. 2015. Disponível: <http://web.inea.it:8080/documents/10179/233401/annuario2015_web.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016.

DAS, T. K. ; TENG, B. S. Trust, Control and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework. **Organization Studies**, v. 22, n. 2, p. 251-83, 2001.

DE CONTI, B. M.; ROITMAN, F. B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizados no programa. **Revista do BNDES**, n. 35, p. 131-168, jun. 2011.

DEL GROSSI, M. E. ; MARQUES, V. P. M. de A. Agricultura familiar no censo agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 1, p. 127-157, abr. 2010.

DALMORO, M. ; VIEIRA, K. M. **Dilemas na construção de escalas tipo likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados?**. RGO Revista Gestão Organizacional, 2013, vol. 6 edição p.161 – 174

EUROPEAN COMMISSION. **Guarantees and Mutual Guarantees: Best Report 3-2006**. 2006. Disponível em: < <http://ec.europa.eu/>>. Acesso em: 04 out. 2016.

_____. **Overview of CAP Reform 2014-2020**. 2013. Disponível em: < http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf >. Acesso em: 18 ago. 2016.

_____. **Italia – La Política Agrícola Comune**. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-in-your-country/pdf/it_it.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **CAP expenditure in the total EU expenditure**. 2016a. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2016.

_____. **Statistical Factsheet Italy**. 2016b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/pdf/it_en.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FAEMS, D. ; JANSSENS, M. ; MADHOK, A. ; VAN LOOY, B. Toward an Integrative Perspective on Alliance governance: Connecting Contract Design, Trust Dynamics, and Contract Application. **Academy of Management Journal**, Vol. 51, No. 6, 1053–1078. 2008.

FARIAS, F. R. **A dinâmica geoeconômica do cooperativismo agropecuário do sul do Brasil**. 2015. 348 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FREDERICKSON, H. G. ; SMITH, K. B. ; LARIMER, C. W. ; LICARI, M. J. **The public administration theory primer**. Second Edition. Westview Press. 2012.

GALLURT, J. ; RAMÍREZ, J. N. ; POMBO, P. ; MOLINA, H. ¿Los Sistemas de Garantía se orientan al prestatario o a las entidades de crédito? Estudio de la experiencia en Latinoamérica. **Estudios de Economía Aplicada**, Vol. 31-1: 1-20. 2013.

GARIBE, R. N. **As iniciativas de promoção do desenvolvimento econômico: o caso da região italiana de Emília Romanha**. 1999. 93 f. Dissertação (Mestrado em apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Administração Pública), São Paulo, 1999.

GASQUES, J. G. ; BASTOS, E. T. ; VALDES, C. ; BACCHI, M. R. P. Produtividade da agricultura brasileira e os efeitos de algumas políticas. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, ano XXI, n. 3, p. 83-92, jul./set. 2012

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAY, D. E. **Pesquisa no Mundo Real**. Tradução Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Penso, 2012.

HELFAND, S. M. The distribution of subsidized agricultural credit in Brazil: do interest groups matter?. **Development and Change**, v. 32, n. 3, p. 465-490, 2001.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro. 2006a. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=751>> Acesso em: 12 mai. 2015.

_____. **Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar – Primeiros Resultados – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. 2006b. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. **Valor bruto da produção agropecuária deve ser de R\$ 519,3 bi neste ano**. 2016a. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2016/11/valor-bruto-da-producao-agropecuaria-deve-ser-de-rs-519-bi-neste-ano>> Acesso em: 16 dez. 2016.

_____. **Contas Nacionais Trimestrais**. 2016b. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>> Acesso em: 06 ago. 2016.

IEA – INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. **Plano de Safra da Agricultura Familiar 2015/2016**: aperfeiçoamento das diretrizes para uma agricultura familiar sustentável. 2015. Disponível em:

<<http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=13746>>. Acesso em: 5 de out. 2015.

IGLECIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política: as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 28, p. 75-97, jun. 2007.

ILHA, A. S. ; CORONEL, D. A. ; ALVES, F. D. O Modelo italiano de desenvolvimento regional: algumas proposições para a Metade Sul do Rio Grande do Sul. In: **3º Encontro de Economia Gaúcha**, 2006, Porto Alegre. 3º Encontro de Economia Gaúcha, PUCRS, Porto Alegre, 2006.

INKPEN, A. C. ; CURRALL, S. C. The Coevolution of Trust, Control, and Learning in Joint Ventures. **Organization Science**, v.15, n.5, Set/Oct., 2004, p. 586-599.

ISAIA, E. ; PIA, P. Panoramica complessiva sul sistema. In: Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, **I Confidi in Italia**. 2015. Gli Osservatori. Disponível em: <http://images.to.camcom.it/f/tofinanza/27/27550_CCIAATO_1352015.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2015.

ISMEA – ISTITUTO PER IL MERCATO AGRICOLO ALIMENTARE. **Strumenti per favorire l'accesso al credito da parte delle imprese agricole**. Roma, 2007.

_____. Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare. **Bilancio 2014**. Itália. 2014. Disponível em: <<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9672>>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Osservatorio Sul Credito**: Trimestrale Ismea sul credito delle imprese agricole. n. 1/15. 10 aprile 2015, 2015a. Disponível em: <<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9516>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare. **Garanzie dirette**. Itália. 2015b. Disponível em: <<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/113>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare. **Garanzia sussidiaria – Modalità operative**. Itália. 2015c. Disponível em: <<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/953>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. **Modalità operative**. Itália. 2015d. Disponível em: <<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/114>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare. **Garanzia sussidiaria**. Itália. 2015e. Disponível em: <<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/119>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

_____. **Bilancio preventivo e consultivo**. 2015f. Disponível em: <<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9672>>. Acesso em: 05 dez 2015.

ISMEA. **SGFA**. Itália. 2016a. Disponível em:

<<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1074>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

_____. **Gli strumenti ismea per l'accesso al credito**. 2016b. Disponível em:

<<http://www.liberacr.it/userfiles/file/ISMEA31.pdf>>. Acesso em: 08 out 2016.

ISTAT – Instituto Nazionale Di Statistica. **Annuario Statistico Italiano 2015**. Roma. 2015.

Disponível em: < <http://www.istat.it/it/archivio/171864> >. Acesso em: 05 ago. 2016.

_____. **Conti Nazionali**. Italia. 2016. Disponível em: < <http://www.istat.it/it/conti-nazionali> >. Acesso em: 06 ago. 2016.

ITALIA. **Legge 5 ottobre 1991, n. 317**. Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese. Itália: La Camera dei deputati ed il Senato, 1991. Disponível em:

<<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1991-10-05;317>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

_____. **Legge 7 marzo 1996, n. 108**. Disposizioni in materia di usura. Itália: La Camera dei deputati ed il Senato, 1996. Disponível em: < <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1996-03-07;108!vig=>> >. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228**. Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57. 2001. Disponível em: <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2001-06-15&atto.codiceRedazionale=001G0272¤tPage=1>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

_____. **Legge 24 novembre 2003, n. 326**. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici. Itália: Parlamento Italiano, 2003. Disponível em: <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003;326>>. Acesso em: 04 dez. 2015.

_____. **Decreto Legislativo 29 marzo 2004, n. 102**. Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38, 2004. Disponível em: <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004;102>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. **Decreto Legislativo 29 marzo 2011**. Criteri e modalità' applicative per la prestazione di garanzie. 2011. Disponível em: <<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/09/09/11A11994/sg> >. Acesso em: 07 jul. 2016.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: an introduction to its methodology**. 2th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

LANDMAN. T. **Issues and methods in comparative politics: An introduction**, Third edition. London and New York: Routledge, 2008.

LANZ, L. Q. ; MACEDO, R. V. Q. A Atuação do Fundo Garantidor para Investimentos na Ampliação do Acesso ao Crédito pelas MPMEs no Brasil. In: SEBRAE. **Coletâneas Garantias 2014 – Parceria Sebrae Regar**. Brasília, 2014, p. 169-182.

LANZ, L. Q. ; PERUFO, J. V. ; MANTESE, F. A. M. Fundo Garantidor para Microcrédito: proposta de um modelo. *Temas de Administração Pública*, Araraquara, v. 9, n. 2, 2014.

LANZ, L. Q.; TOMEI, P. A. Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. **Revista de Eletrônica de Estratégia e Negócios**, v. 7, n. 1, p.105-136, jan/abr. 2014.

- LEITE, S. P. ; JUNIOR, V. J. W. Estado, políticas públicas e agronegócio no Brasil: revisitando o papel do crédito rural. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 11, n. 22, 2014.
- LILE, R. ; STANCIU, S ; MARTIN, S. ; MESZLÉNYI, R. **Common Agricultural Policy for the Period 2014-2020-A Solution for Agricultural Management**. Journal of Economics and Business Research, v. 21, n. 2, p. 134-144, 2015.
- LLISTERRI, J. J. ; ROJAS, A. ; MAÑUECO, P. ; SABATER, V. L. ; TABUEENCA, A. **Sistemas de garantía de crédito en América Latina**: orientaciones operativas. Washington: BID, 2006.
- MATEI, A. P. **Os processos de inovação e as interações nas agroindústrias familiares em regiões do Brasil e da Itália**. 2015. 249f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciência Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2015.
- MENEZES, C. M. ; LAJÚS, M. L. S. Cooperativismo de crédito e desenvolvimento. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 14, n. 2, p. 294-313, 2015.
- MOLINA, H. ; POMBO, P. ; RAMÍREZ, J. N. Principios para el establecimiento de los Sistemas de Garantía de Crédito. In: **XVIII CONGRESO AECA**, Cartagena, 30 de septiembre, 2 de octubre de 2015, p. 58-60, 2015.
- MOURA, F. R. **O nexso causal entre crédito rural e crescimento do produto agropecuário na economia brasileira**. 2016. 127 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- MOYANO-ESTRADA, E. ; ORTEGA, A. C. **A reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, n. 4, p. 687-704, 2014.
- NASCIMENTO, C. A. A política agrícola comum da CEE e a ocupação das famílias rurais em atividades agrícolas e não-agrícolas: lições para a política agrícola no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 263-285, 2005.
- OECD - Organization For Economic Co-Operation And Development. **Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard**. 2013a. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME\(2012\)12/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME(2012)12/FINAL&docLanguage=En)>. Acesso em: 29 de abr. 2016.
- _____. **SME and SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises**. Final Report. 2013b. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME\(2012\)12/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME(2012)12/FINAL&docLanguage=En)>. Acesso em: 04 de out. 2016.
- PINTOR, E. ; SILVA, G. M ; PIACENTI, C. A. Crédito rural e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 24, p-5-19, 2015.
- PIETROBELLI, C. ; RABELLOTTI, R. Upgrading to compete global value chains, clusters and SMEs in Latin America. **Cataloging-in-Publication - Inter- American Development Bank**, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Washington, 2006.
- PITACAS, J. A. P. **Utilidade Social e Eficiência no Mutualismo**. 2009. 96 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Política Social) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 2009.

- POMBO, P. G; HERRERO, A. C. **Los sistemas de garantías para la pyme em uma economia globalizada**. Espanha: Edição Eletrônica Cyberlibro, 2003.
- POMBO, P. G; FIGUEIREDO, J. **La experiencia europea para promover el acceso al crédito de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) através de Sistemas de Garantía**. Madrid: SEGIB, 2006.
- POMBO, P. ; MOLINA, H. ; RAMÍREZ, J. N. **Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana**. IDB Technical Note. 2013. Disponível em: < <https://publications.iadb.org/handle/11319/5619>>. Acesso em: 17 out. 2016.
- PUTNAM, R. **Comunidades e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 5ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- RAGIN, C. C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. London: University of California Press, 1987.
- RAMOS, S. Y. ; MARTHA JR., G. B. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. Planaltina, DF: Embrapa, 2010.
- SANTOS, C. A. Sistemas de garantia, pequenos negócios e desenvolvimento. **Rede Nacional de Garantia**, Ano II, n.2, edição especial, p. 3-5, [S.I.] 2014. Disponível em: <<http://www.sociedadegarantiacredito.com.br/publicacoes/revistas/rede-nacional-de-garantia-em-revista-2014>>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- SARGENTO, L. **A política agrícola comum na construção europeia**. 2013. Disponível em: < http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2013/06/WP_29_LS-3.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.
- SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Sociedade Garantidora de Crédito: **Série Empreendimentos Coletivos**, Brasília. 2009. Disponível em: < <http://bis.sebrae.com.br/conteudoPublicacao.zhtml?id=3109> >. Acesso em: 17 de dez. 2016.
- _____. Sistema de garantia apresenta expansão. **Revista Conhecer**: sociedade de garantia de crédito, Brasília, n. 26., mai., 2014a. Disponível em: <<http://bis.sebrae.com.br/bis/conteudoPublicacao.zhtml?id=5608>>. Acesso em: 27 de ago. 2016.
- _____. **Histórico do Apoio do SEBRAE aos Sistemas de Garantia de Crédito**: origens, evolução, cenário atual e perspectivas. Brasília, nov., 2014b. Disponível em: < <http://www.sociedadegarantiacredito.com.br> >. Acesso em: 29 de mar. 2016.
- _____. Sistema de garantia apresenta expansão. **Revista Conhecer**: sociedade de garantia de crédito, Brasília, n. 32., set., 2015a. Disponível em: <<http://www.bibliotecas.sebrae.com.br> >. Acesso em: 18 de mar. 2016.
- _____. **Resolução CDN n.º 268/2015**. Altera e consolida o regulamento de operações do Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas – Fampe. 2015b. Disponível em: <<http://www.desenvolvesp.com.br/>>. Acesso em: 13 de set. 2016.
- _____. **Estudos de Casos do FAMPE**: Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas. 2015c. Disponível em: <<http://www.bibliotecas.sebrae.com.br> >. Acesso em: 20 de mar. 2016.
- _____. Conheça opções de garantia de crédito para pequenos negócios. **Os Fundos de Aval**. 2016a. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br> >. Acesso em: 20 mar. 2016.

- SEBRAE. **Crédito**. Garantioeste é primeira SGC do Brasil a liberar crédito em uma linha de inovação. 2016b. Disponível em: <<http://www.pr.agenciasebrae.com.br/>>. Acesso em: 30 set. 2016.
- SCHIER, P. R. Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais, **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 4, p. 167-185, jan./mar. 2004.
- SILVA, A. **Contabilidade e análise econômico-financeira de seguradoras**. São Paulo, Atlas, 1999.
- SILVA, E. H. F. M. ; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. RAP: **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 48, n. 3, 2014.
- SPEROTTO, A. J. Sociedade de garantia de crédito: Garantioeste, uma opção para impulsionar pequenos negócios. In: SEBRAE, Santos (Org.). **Pequenos Negócios: Desafios e Perspectivas**, vol. 5. Brasília, 2013. p. 293-302. Disponível em: < <http://www.bibliotecas.sebrae.com.br> >. Acesso em: 30 de set. 2016.
- SPOLADOR, H. F. S. ; MELHO, F. H. O mercado de crédito e a experiência brasileira de financiamento da agricultura. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 41, n. 3, p. 9-28, 2003.
- STIGLITZ, J. E. ; WEISS, A.: Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, pg. 393-410, 1981.
- TENDLER, J. Pequenas Empresas, Setor Informal e o “Pacto Faustiano”. **Revista Política & Trabalho**. João Pessoa, n. 19, 2003.
- UE – UNIONE EUROPEA. **Raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003**. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32003H0361>>. Acesso em: 14 nov. 2015.
- VESCO, M. **PMI: Confidi e Fondi di Garanzia – due modalità di accesso al credito**. 2014.97 f. Tese (Curso Di Laura Magistrale) – Università Ca’ Foscari, Venezia, 2014.
- WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, New York, 1985.
- WILKINSON, J. Transformações e perspectivas dos agronegócios brasileiros. **Revista Brasileira de Zootecnia**, v. 39, p. 26-34, 2010 (ed. Especial).
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- YUNUS, M. ; JOLIS, A. O banqueiro dos pobres. São Paulo: Ática, 2000.
- ZANDER, R. ; MILLER, C. ; MHLANGA, N. **Credit Guarantee Systems for Agriculture and Rural Enterprise Development**. FAO, Rome, 2013.
- ZANELLA, L. C. H. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. **Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, 2009.
- ZANI, F. B. ; COSTA, F. L. Avaliação da implementação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, 48(4), p. 889-912. doi: 10.1590/0034-76121555, 2014.
- ZICA, R. M. F. **Sistema de Garantia de Crédito para Micro e Pequenas Empresas no Brasil: A proposta de um modelo**. 2007. 172 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – FEAD - Centro de Gestão Empreendedora, Belo Horizonte, 2007.

APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS

INSTRUÇÕES E ESCLARECIMENTOS SOBRE A PESQUISA

Os Fundos Garantidores vêm sendo utilizados mundialmente como alternativa de acesso ao crédito, notadamente pelos pequenos empresários com dificuldades em apresentar as garantias exigidas pelos agentes financeiros.

No Brasil, foram criados Fundos Garantidores e Sociedades Garantidoras de Crédito - SGC com a finalidade de garantir parte do risco das operações de Capital de Giro e Investimentos concedidos às micro e pequenas empresas (MPE).

No entanto, não se verifica Fundos Garantidores com ênfase no acesso ao crédito rural no Brasil, de forma a garantir parte do risco decorrente dos financiamentos concedidos aos produtores rurais, como ocorre em outros países, a exemplo da Itália.

O objetivo desta pesquisa é investigar as repercussões e os fundamentos quanto à eventual implementação de Fundos Garantidores como **mecanismo de acesso ao crédito rural no Brasil**.

As informações pessoais serão tratadas **confidencialmente**, de forma a garantir o anonimato do respondente.

Ressalta-se que, as opiniões aqui expressas nesta pesquisa não representam, necessariamente, o posicionamento da instituição a qual o respondente esteja vinculado.

A pesquisa é vinculada à Universidade de Brasília (UNB) decorrente do curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios.

Suas contribuições serão de grande relevância, de forma a ampliar as reflexões do tema pesquisado. As respostas deverão ser encaminhadas para o e-mail: andremarcelo@aluno.unb.br ou para ampf11m@yahoo.com.br.

O pesquisador poderá disponibilizar cópia da dissertação ou artigo com a consolidação dos resultados da pesquisa aos entrevistados.

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Apresentar-se ao entrevistado;
 Contextualizar sobre os Fundos Garantidores\SGC;
 Discorrer sobre o objetivo da pesquisa;
 Garantir o anonimato dos respondentes;
 Ressaltar que as opiniões aqui expressas não representam, necessariamente, o posicionamento da instituição a qual o entrevistado esteja vinculado;
 Destacar a importância sobre a participação do entrevistado, de forma a ampliar o debate sobre o tema pesquisado;
 Informar sobre a possibilidade do envio dos resultados da pesquisa aos entrevistados;
 Abordar sobre o tempo estimado para coleta das informações;
 Pedir permissão para eventual gravação da entrevista.

Nome (opcional): _____

Cargo: _____

Instituição: _____

Bloco A – Marco Institucional

Neste bloco serão feitas perguntas sobre a concepção de Fundos Garantidores como mecanismo de crédito rural sob o ponto de vista legal (leis, regulamentos, dispositivos e público-alvo).

Leia atentamente cada frase e utilize a escala abaixo para registrar, ao final de cada item, o número que corresponde à sua percepção.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Não Concordo					Concordo totalmente				
<i>Quanto mais próximo do número UM você se posicionar, menor é a sua concordância com o conteúdo da frase</i>					<i>Quanto mais próximo do número DEZ você se posicionar, maior é a sua concordância com o conteúdo da frase</i>				

Caso não se sinta apto a responder sobre o conteúdo da frase, registre a opção N/S = **Não sei**.

P1 – A regulamentação de leis, normas e diretrizes (marco regulatório) pelo Governo Federal é essencial para a implementação de Fundos Garantidores\SGC como mecanismo de acesso ao crédito rural no Brasil.

[illegible]

P2 – No seu entendimento, o público-alvo passível de utilização dos Fundos Garantidores como mecanismo de acesso ao crédito rural deve ser limitado ao porte, de forma a priorizar os pequenos produtores.

[illegible]

P3 – O estabelecimento de estrutura de governança (Colegiados, Comitês, Conselhos e Auditorias) permite maior transparência e confiabilidade na gestão dos Fundos Garantidores\SGC.

[illegible]

P4 – Os Fundos Garantidores\SGC necessitam de integralização de recursos para o início das contratações, inclusive de aportes adicionais ao longo do tempo. Em eventual implementação dos Fundos Garantidores\SGC como mecanismo de acesso ao crédito rural quais deveriam ser a origem de obtenção dos recursos dentre as opções listadas a seguir.

P4.1 Público (recursos da União)

[illegible]

P4.2 Privado (recursos dos agentes financeiros e demais entidades privadas)

[illegible]

P4.3 Misto (Público e Privado)

[illegible]

P5 – As operações de crédito garantidas pelos Fundos Garantidores possibilitam aos agentes financeiros reduzir o consumo de capital regulatório, contribuindo para ampliar a disponibilidade de recursos que podem ser emprestados.

Considerando essa afirmativa, você acredita que esse fator estimula o uso da garantia por parte dos agentes financeiros.

[illegible]

P6 – Você considera que a implementação de Fundos Garantidores como garantia complementar nos financiamentos rurais contribuirá positivamente no acesso ao crédito rural no Brasil.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/S

P7– No seu entendimento, de que maneira a implementação de Fundos Garantidores para acesso ao crédito rural poderia auxiliar os participantes relacionados abaixo:

a) produtores rurais e cooperativas de crédito:

b) agentes financeiros e demais parceiros:

c) governo federal:

Bloco B – Mecanismos de Proteção

Neste bloco serão feitas perguntas sobre os mecanismos que auxiliam no equilíbrio financeiro dos Fundos Garantidores\SGC.

Leia atentamente cada frase e utilize a escala abaixo para registrar, ao final de cada item, o número que corresponde à sua percepção.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Não concordo					Concordo totalmente				
<i>Quanto mais próximo do número UM você se posicionar, menor é a sua concordância com o conteúdo da frase</i>					<i>Quanto mais próximo do número DEZ você se posicionar, maior é a sua concordância com o conteúdo da frase</i>				

Caso não se sinta apto a responder sobre o conteúdo da frase, registre a opção N/S = **Não sei**.

P8 – Os Fundos Garantidores\SGC possuem mecanismos de proteção, de forma a auxiliar no equilíbrio financeiro do Fundo. Na sua opinião, quais mecanismos abaixo são necessários em eventual implementação de Fundos Garantidores como instrumento de acesso ao crédito rural:

P8.1 - Limite máximo de garantia, por produtor (*os produtores teriam valores máximos de garantia, de acordo com a finalidade do financiamento*)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/S

P8.2 - Limite das honras (*stop loss*), por agente financeiro (*os agentes financeiros teriam limite máximo para solicitação de honras junto ao Fundo*).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/S

P8.3 – Limite de contratação (*alavancagem*), por agente financeiro (*os agentes financeiros possuiriam limite máximo para contratações de financiamentos com a garantia do Fundo, em função do patrimônio do Fundo*).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/S

P9 – Na sua opinião, os mecanismo de salvaguarda dos Fundos Garantidores\SGC (limite máximo de garantia, *stop loss* e *alavancagem*) são imprescindíveis para sua sustentabilidade.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/S

P10 - A principal despesa dos Fundos Garantidores\SGC é decorrente da inadimplência das operações de crédito. Diante disso, quais ações deveriam ser tomadas para reduzir a inadimplência, contribuindo para o equilíbrio financeiro e a sustentabilidade dos Fundos Garantidores\SGC?

--

Bloco C – Condições Negociais

Neste bloco serão feitas perguntas sobre procedimentos capazes de influenciar os Fundos Garantidores\SGC sob o ponto de vista financeiro e operacional.

Leia atentamente cada frase e utilize a escala abaixo para registrar, ao final de cada item, o número que corresponde à sua percepção.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Não					Concordo				

P13.3 cessão de créditos *(venda dos créditos vencidos para empresas especializadas de cobrança após esgotados os procedimentos de cobrança e recuperação estabelecido pelo agente financeiro)*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/S

P14 – Na sua opinião, quais os principais aspectos que propiciam ou dificultam a regulamentação de Fundos Garantidores no Brasil como mecanismo de acesso ao crédito rural?

--

CRONOGRAMA DA PESQUISA¹

Ação	Prazo Inicial	Situação
Estruturar projeto de pesquisa para qualificação	Jan-Mai/2016	Concluída
Agendar e disponibilizar projeto de pesquisa à banca examinadora	Maio/2016	Concluída
Preparar apresentação para qualificação	Maio/2016	Concluída
Qualificar o projeto de pesquisa	Maio/2016	Concluída
Ajustar o projeto com base nas contribuições da banca examinadora	Jun-Ago/2016	Concluída
Coletar os dados junto aos especialistas	Set/2016	Concluída
Analisar os dados coletados	Out/2016	Concluída
Concluir a etapa de análise e as considerações finais.	Out-Nov/2016	Concluída
Elaboração de artigo	Nov/2016	Concluída
Defesa da Dissertação	Dez/2016	Concluída
Aperfeiçoamento solicitado pela banca de defesa	Dez/2016	Concluída