

MARCO JURÍDICO PARA AS INSTITUIÇÕES DE MICROCRÉDITO

Ramón Rosales

Internacional Consulting Corporation, USA

Versão Preliminar para apresentação durante o
Seminário Internacional BNDES Microfinanças

Maio de 2000

MICROFINANÇAS

Seminário internacional **BNDES**



Conteúdo

1. Apresentação
2. As premissas básicas no marco regulatório
3. Algumas experiências sobre a questão
 - i) Peru
 - ii) Bolívia
 - iii) Algumas lições
4. O microcrédito na legislação da intermediação financeira: o interesse público tendo como foco a proteção dos depositantes e a continuidade dos serviços financeiros
 - i) Experiência profissional
 - ii) Suficiência patrimonial inicial e operacional
 - iii) Limite individual de crédito e âmbito operacional especializado
 - iv) Prevenindo os perigos: operações vinculadas e superdependência de recursos públicos
 - v) Transformação de ONGs em acionistas de instituições financeiras
 - vi) Supervisão pública orientada para o monitoramento de riscos do microcrédito
5. O microcrédito na legislação comum e comercial: o interesse do Estado, a cooperação internacional e os investidores institucionais focalizados no adequado atendimento ao crédito para os microempresários.
 - i) Natureza jurídica
 - ii) Fins lucrativos
 - iii) Especialização e âmbito operacional
 - iv) Marco prudencial para atrair credores
 - v) Transparência de informação
 - vi) Auto-regulação e controle dos credores
6. O Estado e a promoção do microcrédito e os serviços financeiros em áreas rurais
 - i) Assistência técnica para as instituições de microcrédito
 - ii) Existência de instituições de microcrédito de segunda linha
 - iii) Serviços de desenvolvimento microempresariais
 - iv) Os bureaus de crédito e a redução dos custos da informação
7. O marco jurídico para as instituições de microcrédito no Brasil
 - i) Principais normas
 - ii) A matriz de risco
8. Comentários finais

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo deste documento é analisar os avanços que vêm sendo alcançados em alguns países da região na criação de um marco jurídico que propicie a presença de uma oferta permanente de crédito de valor baixo destinada a financiar atividades de produção, comercialização ou serviços, cuja fonte principal de pagamento e garantia é constituída pelas vendas e rendas geradas pelas referidas atividades, devidamente verificadas.

Tais avanços não têm ficado, nem ficarão desprovidos de problemas, assim como de soluções criativas, inovadoras e práticas, experiências que podem ser levadas em consideração por países que estão iniciando o caminho de criação de um marco jurídico para a formalização e o desenvolvimento de instituições especializadas no atendimento ao crédito e ao financiamento para setores de baixa renda.

O documento faz uma revisão, em primeira instância, de algumas das idéias centrais que nos instigam, quando temos que normatizar ou supervisionar a atividade do microcrédito. Depois analisa as vias, separadas ou complementares, para inserir a atividade do microcrédito com características jurídicas próprias dentre as atividades financeiras e comerciais de um país: como uma atividade de crédito especializada dentro da intermediação financeira regulamentada ou como uma atividade comercial similar à dos cedentes individuais.

Também é abordada, nesta breve revisão, a forma através da qual o Estado deve apoiar o desenvolvimento do microcrédito, tanto dentro de uma perspectiva de criação de mecanismos que permitam a existência de uma oferta permanente de crédito, bem como a preparação da demanda mediante a capacitação e o treinamento. É analisada a idéia de diferenciar institucionalmente as atividades que geram despesa para o Estado da sua eventual participação de crédito direta como janela de segunda linha e a criação de serviços de informação de crédito que permitam reduzir os custos de informação e, concomitantemente, prevenir o mau uso dos recursos das instituições de microcrédito por pessoas sem capacidade ou compromisso de pagamento.

Finalizamos fazendo um breve apanhado das principais características do recentemente criado marco legal do microcrédito no Brasil, colocando algumas reflexões sobre os aspectos centrais do mesmo.

1. AS PREMISSAS BÁSICAS NO MARCO REGULATÓRIO

i) **A existência de serviços financeiros adequados como parte do interesse público: o acesso ao crédito como uma forma de distribuição da renda nacional**

A criação de condições que permitam o acesso da população urbana e rural aos serviços financeiros, tanto de crédito, como de depósitos, pagamentos e transferências deveria ser uma preocupação permanente do Estado. Por sua vez, os serviços que as instituições financeiras devem oferecer à coletividade devem ser feitos nas melhores condições de oportunidade, preço, prazo, valor, garantias e demais requisitos. Dado que a poupança interna é escassa e os recursos provenientes do exterior são cada vez mais limitados ou voláteis, cabe ao Estado criar as condições para a sua adequada alocação e preservação, e evitar a cobrança de comissões abusivas pela transferência de fundos de valor baixo dentro do país, assim como de e para o exterior.

ii) **A captação de depósitos do público e a exigência de um patrimônio de risco ajustável como eixos centrais da legislação que rege a intermediação financeira**

Devido a que a maior parte dos recursos mobilizados pelas instituições financeiras estão constituídos por depósitos, considera-se que sua captação deve ser autorizada somente para as instituições que contarem com um capital de risco que possa ser reintegralizado a qualquer momento, para garantir a continuidade dos serviços financeiros, sem que seja necessário liquidar a instituição ou que isso implique numa variação do pacto social de constituição da mesma. A sociedade anônima se apresenta como a forma jurídica de constituição mais adequada para estes fins. Os acionistas das instituições financeiras devem

oferecer, tanto na hora da sua criação, quanto durante o desenvolvimento das suas atividades garantias no que tange ao seu profissionalismo, qualidade moral e solvência econômica para estar em condições de reintegrar ou incrementar oportunamente o patrimônio das instituições das quais são sócios, seja como consequência de um crescimento operacional ou de perdas operacionais.

iii) O exercício do crédito como cedente individual fora do sistema financeiro

A legislação comparada considera que as pessoas físicas e jurídicas que com seus próprios recursos realizam de forma rotineira atividades de crédito¹ como cedentes particulares, não realizam atividades de intermediação financeira; contudo, as autoridades monetárias tentam enquadrar suas atividades a fim de não alterar nem atrapalhar o desenvolvimento sadio das operações das instituições financeiras, fundamentalmente em termos de concorrência desleal, relaxamento do compromisso de pagamento e a cobrança de juros de usura. Dentro deste ponto de vista, as ONGs que desenvolverem atividades de microcrédito com seus próprios recursos podem ser consideradas dentro da categoria de cedentes regulados pela legislação comercial comum (dado que o acordo mútuo é um contrato que se transforma em mercantil pela sua regularidade), tendo ou não fins lucrativos. As ONGs que desejarem canalizar direta ou indiretamente recursos públicos ou recursos de investidores institucionais têm que fortalecer sua estrutura de propriedade, profissionalismo, transparência de informação e mecanismos de supervisão externa, a fim de garantir o destino adequado dos referidos recursos² e sua auto-sustentabilidade.

2.4 O exercício da atividade financeira exige transparência de informação

Conhecer a situação das instituições financeiras e a qualidade patrimonial e de pagamento daqueles que usam o dinheiro captado por elas, é uma exigência pública cada vez mais reconhecida na legislação financeira internacional. A existência de regras contábeis prudentes que protejam a massa de credores de boa fé das instituições financeiras e de mecanismos públicos, divulgando o histórico e a situação de pagamento dos mutuários do sistema financeiro constituem a base para prevenir o risco moral que acompanha o exercício da atividade financeira, muitas vezes exacerbado por legislações bancárias flexíveis e supervisores sem recursos ou pouco preparados ou com falta de independência em relação ao governo, seus banqueiros e os principais mutuários do sistema. Dentro deste contexto a existência de Centrais de Informação de Riscos de Crédito ou Bureaus de Crédito, administrados de forma apropriada podem ser muito úteis para preservar a adequada alocação dos recursos financeiros de que o país dispõe.

iv) O conceito de instituições "sem fins lucrativos"

A partir do plano conceitual não haveria interesse nas instituições financeiras com fins lucrativos ou cujo proprietário é uma só pessoa ou grupo ou que têm um amplo grupo de acionistas. Contudo, do ponto de vista prático, considera-se que uma instituição oferece relativamente um risco maior quando seus donos não têm como meta obter lucro e preservar o patrimônio do risco, ou quando não existem conflitos de poder na administração da instituição e numa só pessoa ou pessoas próximas a ela estão concentradas todas as decisões. No nascimento das ONGs o conceito "sem fins lucrativos" sofre uma forte influência fiscal, pois trata-se de instituições que vão "gastar" seus recursos em atividades benéficas e não são criadas para ganhar, sendo os eventuais lucros obtidos impossíveis de serem divididos entre seus donos ou instituidores, mesmo em caso de liquidação.³ Este conceito é complementado com o fato de que os dirigentes realizam suas

¹ Crédito em termos comerciais, ou seja, foi realizada uma análise da capacidade e disposição para pagamento do mutuário, com taxas de juros que reflitam os custos de manutenção da auto-sustentabilidade da instituição.

² Que poderiam ter também outros fins válidos e lícitos como a construção de escolas e hospitais ou o pagamento de salários para mais professores e médicos.

³ Se a legislação não proibir a distribuição do restante a ser liquidado entre os donos e instituidores, fica configurada como uma instituição com fins lucrativos.

tarefas ad-honorem⁴. Estas características fazem com que, na maioria dos casos, estas instituições fiquem isentas do imposto de renda. Contudo, as diferentes legislações não constituem impedimento para a existência de sociedades civis que, tendo fins lucrativos, estabeleçam através dos seus estatutos a proibição da distribuição dos seus excedentes econômicos entre os donos, mesmo em caso de liquidação.

v) **A regulação e o controle do Estado varia se uma instituição capta depósitos, canaliza recursos públicos ou está sujeita ao imposto de renda**

O marco regulatório para qualquer empresa é constituído pelo seu Estatuto Social, com os controles internos administrativos e contábeis estabelecidos pelos seus donos. O controle externo varia se a instituição estiver isenta de impostos, canalizar empréstimos privados ou do Estado, ou captar depósitos do público. Se existir uma isenção fiscal, a Diretoria de Rendas Internas estará interessada em tomar conhecimento do cumprimento periódico dos requisitos e normas estabelecidos para continuar contando com a isenção. Se a instituição solicitar créditos de instituições financeiras ou receber doações, será do interesse destas pessoas exigir diretamente, ou através de terceiros especializados, informação sobre os resultados da gestão das instituições. Se as instituições, além disso, obtiverem ou receberem recursos do Estado ou com a garantia deste, terão que cumprir com a norma e haverá controles estabelecidos para a utilização dos recursos públicos. Finalmente, se for facultado às instituições captar depósitos, deverão cumprir com uma norma prudencial de diversificação de riscos e estar sujeitas à supervisão permanente do Estado através dos supervisores bancários ou dos bancos centrais.

vi) **Os aspectos centrais do controle interno e externo das instituições de microcrédito residem principalmente em verificar a adequada criação de históricos documentados sobre a posição patrimonial e a capacidade de pagamento dos clientes**

O desafio é criar e manter técnicas de controle para instituições que operam com clientes não documentados. Esta é a melhor garantia para a recuperação dos créditos. Numa situação extrema, numa instituição de microcrédito coexistem tantas políticas de crédito quantos agentes de crédito esta tiver. Devido a que grande parte dos potenciais mutuários não conta com informação documentada, a principal "zona de perigo" a ser controlada e verificada é se a tecnologia de crédito utilizada inclui verificar se o agente adotou controles razoáveis do recolhimento e armazenamento apropriados dos dados: como comprovar a existência dos clientes, como foram avaliados os ativos apresentados ou que o agente diz ter visto ou verificado, como foi determinado o nível de passivos que o cliente declara, os estoques de mercadorias e os níveis de vendas declarados são razoáveis? Neste aspecto, as centrais de informação de riscos possuem um papel muito importante na verificação dos passivos⁵ não declarados pelo solicitante ou seu cônjuge e familiares. Em caráter complementar, as técnicas empregadas pelos supervisores públicos deveriam repousar sobre a utilização de regras contábeis prudenciais que proibam a geração de rendas a partir de créditos em mora, e exijam a constituição de provisões automáticas em função da mora e o número de reprogramações que eventualmente o crédito tenha sofrido.

3 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS SOBRE A QUESTÃO

O Peru e a Bolívia são países onde o Estado se preocupou nos últimos quinze anos em ir criando condições institucionais para a existência de instituições financeiras formais especializadas no pequeno e microcrédito, incluindo um marco regulatório, a designação de um supervisor público e a atuação de instituições de apoio de segunda linha.

⁴ Este conceito normalmente não se refere à questão do "caráter razoável" dos salários e às despesas incorridas anualmente para a adequada administração dos recursos da instituição.

⁵ Desta forma fica limitado o risco moral, os custos de pesquisa são reduzidos e conseqüentemente cai a taxa de juros.

i) Peru

No caso peruano, foram criados no começo dos anos oitenta os Grupos Municipais de Crédito-Poupança, cujo proprietário é o município, com uma direção mista pública-privada. A estes grupos era facultado captar depósitos e conceder créditos de valores baixos, sob a supervisão da Superintendência de Banca e Seguros (SBS). Internacionalmente, este processo de institucionalização é considerado como bem sucedido no que tange ao número de instituições em funcionamento. A nível nacional foi acompanhado por um exigente apoio da Cooperação Técnica alemã durante cerca de quinze anos (1982-1997). Em dezembro de 1999 operavam 13 Grupos com um total de 61 escritórios, com uma carteira de créditos de US\$121 milhões, depósitos de US\$103 milhões, obrigações de US\$ 48 (incluindo US\$ 25 da Corporação Financeira de Desenvolvimento - COFIDE e US\$ 17.5 de bancos comerciais) e patrimônio de US\$29 milhões, taxa de juros média anual em US\$ de 32% e 91.700 mutuários.

A partir de 1996 a Lei de Bancos permitiu a criação de Instituições de Desenvolvimento à Pequena e Microempresa (EDPYME), de propriedade privada, incluindo como acionistas instituições ou pessoas com fins lucrativos ou ONGs, às quais é facultado captar depósitos se tiverem um milhão de dólares de capital e desde que também sejam supervisionadas pela Superintendência de Banca e Seguros. Estas instituições são criadas com o apoio da COFIDE como banco de segunda linha. Atualmente operam no país 7 EDPYMES, tendo a SBS 5 solicitações de organização em andamento. Para estas instituições os dados de dezembro de 1999 são: carteira por US\$15.4 milhões, obrigações por US\$9.5 milhões (incluindo US\$2.7 de COFIDE) e patrimônio por US\$8.2 milhões. Além disso, contam com cerca de 13.300 mutuários, a taxa de juros média anual em US\$ é de 41%.

Atualmente estes Grupos Municipais (*''Cajas Municipales''*), que constituem um sistema com a Federação de Grupos Municipais de Poupança e Crédito, estão no início de um processo de privatização cujas repercussões para cada Grupo ainda são desconhecidas, pois cada município deverá tomar uma decisão quanto à aceitação ou não de investidores privados e em que proporção isto será feito. A EDPYME em funcionamento, vem enfrentando os conhecidos problemas iniciais e de uma legislação que permite capitais iniciais reduzidos, não exige profissionalismo comprovado de seus dirigentes e permite limites de crédito muito amplos.

Além destes dois grupos de instituições, o setor da microempresa também é servido pelo Mi Banco, os bancos comerciais, as empresas financeiras e os grupos rurais de poupança e crédito. Em 31 de dezembro de 1999, o valor da carteira de créditos das instituições financeiras especializadas e não especializadas orientadas para o microcrédito (US\$ 419.4 milhões) atingia 2,8% da carteira total do sistema financeiro (US\$ 15.194.8 milhões).

3.2 Bolívia

No caso boliviano, conforme o Decreto Supremo N° 24000 de maio de 1995 é permitida a organização e o funcionamento dos Fundos Financeiros Privados, como sociedades anônimas com um capital mínimo de aproximadamente um milhão de dólares, supervisionadas pela Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras, às quais é permitido captar depósitos e colocá-los em créditos baixos, cujos acionistas podem ser instituições com e sem fins lucrativos mediante a autorização da SBEF. Além disso, de acordo com o Decreto Supremo 24439 de dezembro de 1996, são necessárias as funções das Cooperativas de Poupança e Crédito abertas como instituições financeiras orientadas para a concessão de pequenos créditos para consumo e microcréditos, às quais é facultado captar depósitos, estando também sob a supervisão da Superintendência. Paralelamente, o Estado Boliviano permitiu à Nacional Financeira Boliviana (NaFIBO) atuar como banco de segunda linha de instituições financeiras reguladas especializadas em microcrédito.

Este marco legal foi complementado com o recentemente aprovado Decreto Supremo N° 25703 de março de 2000, mediante o qual é regulamentado o funcionamento de Cooperativas de Crédito Comunitárias, às quais é permitido canalizar contribuições obrigatórias e voluntárias, orientadas para a concessão de pequenos créditos entre seus associados com o apoio da assistência técnica do

Fundo de Desenvolvimento do Sistema Financeiro e de apoio ao Setor Produtivo (FONDESIF) e a supervisão do Instituto Nacional de Cooperativas.

Em dezembro de 1999 dispunha-se dos seguintes dados para as instituições financeiras especializadas em microcrédito (BancoSol, Los Andes e FIE): carteira de créditos US\$ 136 milhões, depósitos US\$ 76 milhões, obrigações US\$ 54 milhões, patrimônio US\$ 22.4 milhões, clientes em torno de 140.000, taxa de juros anual média em US\$ de 29%.

Atualmente, os Fundos Financeiros Privados, da mesma forma que outras instituições especializadas em pequenos créditos, vêm apresentando níveis de mora não observados em anos anteriores. Isto gera a necessidade nas referidas instituições de fazer regularmente certo nível de previsões genéricas como salvaguarda para épocas de depressão econômica. Também é notória a migração de instituições especializadas para a concessão de empréstimos de consumo e comerciais.

Além das instituições financeiras especializadas supracitadas, o setor microempresarial também é atendido pelas cooperativas de poupança e crédito, outros fundos financeiros privados e ONGs de crédito. Calcula-se que em 31 de dezembro de 1998 a carteira de crédito das instituições de pequeno e microcrédito (US\$ 533 milhões) atingia 13% do total da carteira dos bancos comerciais (US\$ 4.136 milhões).

3.3 ALGUMAS LIÇÕES

Dentro deste processo de aprofundamento do sistema financeiro e da criação de condições normativas e de supervisão para dar acesso ao crédito a pessoas de poucos recursos, sem mencionar os setores urbanos, é que vem se tentando "formalizar dentro do direito financeiro", se é possível utilizar este termo, as organizações não governamentais especializadas em microcrédito. Este processo ainda é lento, especialmente em áreas rurais, onde o desaparecimento dos bancos agrícolas estatais não foi substituído, especialmente para os bons clientes que estes bancos tinham acumulado ao longo de mais de 30 anos de existência.

O processo de formalização está baseado no reconhecimento, pelo menos no caso boliviano, de que a atuação de várias ONGs de crédito tem tido sucesso em trazer o crédito para o alcance de pessoas de poucos recursos com capacidade de pagamento e taxas razoáveis de juros, e que, para permitir sua consolidação e expansão futuras, é necessário que possam captar depósitos do público. Em ambos países a taxa de juros para os micromutuários tem baixado na última década ostensivamente, tendo aumentado significativamente o número de pessoas que receberam créditos e o valor médio dos mesmos. Não obstante, na Bolívia e no Peru a questão da estrutura de propriedade das instituições microfinanceiras (os municípios e as ONGs como acionistas majoritários) pode ser uma questão a ser considerada no desenvolvimento das microfinanças a longo prazo.

No caso peruano, depois da criação das EDPYMES e da estratégia seguida pelo Governo para formalizar as ONGs, principalmente exigindo baixos valores de capital, as ONGs que não se transformaram ficaram com sua esfera de ação reduzida e, por tanto, suas atividades de crédito poderiam ser qualificadas como mínimas. Cabe assinalar que, paralelamente, o Estado peruano criou um cadastro de instituições sem fins lucrativos que faz um acompanhamento relativamente eficaz.

No caso boliviano, nem todas as ONGs de crédito se transformaram ou estão se transformando em acionistas de Fundos Financeiros Privados ou bancos especializados em microcrédito. Algumas delas vêm operando independentemente, alcançando inclusive relativa importância. Mesmo assim, certas ONGs acionistas de FFPs ou bancos continuaram operando diretamente como instituições de créditos. Neste sentido, vêm sendo realizados estudos dirigidos, por um lado "à formalização destas instituições dentro do direito mercantil" e, por outro, a evitar a concorrência entre instituições financeiras formais e suas ONGs proprietárias. Também está sendo analisada a possibilidade de que a instituição pública encarregada da promoção e assistência técnica para as instituições de microcrédito não opere como banco de segunda linha, mas que estas atividades sejam executadas por instituições privadas com capital de risco e adequados

incentivos para analisar apropriadamente as instituições de primeiro nível supervisionadas ou não pela SBEF.

4 O MICROCRÉDITO NA LEGISLAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA: O INTERESSE PÚBLICO FOCALIZADO NA PROTEÇÃO DOS DEPOSITANTES E A CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS FINANCEIROS

A legislação sobre a intermediação financeira deveria prever a existência de instituições especializadas na captação de depósitos orientada para a concessão de créditos baixos, supervisionadas pelas Superintendências ou Bancos Centrais. Um esquema básico de regulação ou "matriz de risco" para estas instituições de primeiro nível, incluiria os seguintes itens:

Por um lado, lhes seria facultado:

1. Captar depósitos do público,
2. Operar sem a exigência de solicitar garantias reais aos seus clientes e manter informação formal dos mesmos,
3. Oferecer toda a gama de serviços financeiros para a sua clientela,
4. Ter acesso aos recursos de instituições de segunda linha,
5. Solicitar créditos de liquidez ao Banco Central, e
6. Participar no esquema de seguro de depósitos.

Por outro, lhes seria exigido:

1. Experiência comprovada em microcrédito dos seus funcionários principais,
2. Capital inicial suficiente e patrimônio de operação em função dos riscos assumidos,
3. Âmbito operacional especializado e limite individual de crédito,
4. Limite da dependência de recursos do Estado e proibição de realizar operações vinculadas,
5. Formação de provisões para créditos de cobrança duvidosa em função da mora e vezes de refinanciamento, ou a aplicação de tecnologias de créditos de alto risco,
6. Políticas contábeis prudenciais, informação financeira pública e participação obrigatória em bureaus de crédito públicos ou privados.

Além disso, a legislação pode prever a existência de instituições de microcrédito de segunda linha com sua própria "matriz de risco".

4.1 Experiência profissional

Em se tratando de uma instituição de serviços, é necessário contar com funcionários de ampla experiência na concessão e recuperação de pequenos créditos a pessoas que se dedicam a atividades econômicas em pequena escala. Esta questão é de singular importância, visto que se refere ao cerne do risco que apresentam estas instituições. Se a instituição for criada com base na carteira e operações de uma ou várias ONGs, a norma deve estabelecer que a nova instituição deve ser transferida para a melhor tecnologia de crédito disponível e os melhores gerentes e agentes de crédito.

4.2 Suficiência patrimonial inicial operacional

Neste aspecto a legislação deve prever um capital mínimo suficiente para que a instituição inicie suas operações sem sobressaltos e ganhe um espaço no mercado, mediante a criação de uma carteira de clientes que lhe permita recorrer a cedentes institucionais e posteriormente conquistar a confiança do público depositante. Isto apesar das suas atividades começarem com base na recuperação da "carteira sadia" da sua instituição ou instituições sociais (ONGs).

No que tange ao patrimônio de operação, em função da ponderação de suas operações de risco, basicamente a operação seria realizada segundo as diretrizes da norma sobre patrimonialização do Comitê de Supervisão Bancária do Banco Internacional de Pagamentos de Basileia, apesar de acreditarmos que uma exigência de 8% de recursos patrimoniais em relação às suas operações ponderadas por risco poderia ser insuficiente, não somente para este tipo de instituição,

mas também para todas as instituições financeiras que operam em economias instáveis que caracterizam os países em desenvolvimento.

i) Limite individual de crédito e âmbito operacional especializado

Na intermediação financeira de recursos cada operação ativa, passiva e de serviços tem riscos próprios que precisam ser neutralizados com a presença de técnicas adequadas e de especialistas. Embora na atividade de crédito todas as instituições de crédito sigam a mesma lógica de emprestar para cobrar, a análise e a avaliação dos riscos associados aos créditos corporativos são diferentes daqueles destinados ao financiamento de necessidades de consumo, aquisição de moradia e para pequenos e microempresários. Os mutuários são definidos pelo valor dos créditos que solicitam e não pela forma como se vestem ou nos fazem notar que se vestem. Em cada país deveriam existir níveis aproximados, seja em termos relativos ou absolutos em referência ao pequeno crédito, microcrédito e pequenos depósitos. Por outro lado, é preciso tomar uma decisão quanto à permissão dada a instituições criadas com a finalidade de conceder pequenos créditos e microcréditos, para que no meio do caminho mudem de objeto social e decidam se engendrar em empréstimos de consumo ou corporativos. Por exemplo, é comum medir o microcrédito em função da renda per capita ou do número de empregados da unidade do microempresário.

Do ponto de vista prático, o marco legal deveria se referir a limites individuais em função do patrimônio de risco das instituições⁶. Por isso julga-se conveniente definir que as instituições especializadas poderão conceder ou manter créditos com um único mutuário por até 3% do seu patrimônio líquido ou até 1% se não dispuserem de garantias reais. Para um patrimônio de um milhão de US\$ estes limites ficariam entre US\$ 30.000 e 10.000, respectivamente.

4.4 Prevenindo os perigos: operações vinculadas e superdependência de recursos públicos

Em decorrência do ponto anteriormente assinalado, seria pertinente estabelecer que as instituições poderiam canalizar recursos do Estado de até Trinta por Cento (30%) do total dos seus ativos, a fim de evitar a criação deste tipo de organizações com o único propósito de canalizar recursos do Estado, por si sós voláteis e altamente condicionados.

A legislação deve definir com precisão também que as instituições não poderão realizar nenhum tipo de transação comercial ou de serviços, nem conceder créditos direta ou indiretamente, nem servir de garantia para os seus proprietários, associados, dirigentes e funcionários e seus parentes, nem para as pessoas jurídicas vinculadas a elas. A experiência de abusos de confiança, conflitos de interesses e fracassos financeiros devido à concentração de créditos em pessoas ou instituições vinculadas às pessoas que controlam as instituições tornam esta norma altamente recomendável.

4.5 Transformação de ONGs em acionistas de instituições financeiras

Com a finalidade de atrair capital de risco comercial e uma estrutura acionaria mais ampla na indústria, recomenda-se estabelecer que as ONGs possam participar como acionistas no capital de bancos e instituições financeiras reguladas, individualmente ou em conjunto com outras ONGs, até por no máximo quarenta e nove por cento (49%) do capital social do banco ou instituição financeira, devendo ser atendidos para tal propósito os seguintes requisitos:

⁶ Ou seja, um limite relativo e não um valor absoluto que pudesse representar um risco excessivo para instituições pouco capitalizadas.

1. Formalizar a modificação do seu Estatuto Social para: i) extinguir suas atividades de caráter credor, ii) contemplar o procedimento para aumentar ou repor o capital social da instituição financeira, iii) eliminar todo e qualquer conflito de interesses com a instituição financeira associada.
2. Adequar a transferência para a instituição financeira da sua tecnologia e clientela de crédito, dos ativos fixos e do pessoal especializado aos requisitos que para cada caso ficarem estabelecidos pela norma que rege a criação de instituições financeiras ou a Superintendência ou Banco Central.
3. Efetuar o pagamento do capital mínimo inicial da instituição financeira à vista, embora com adequados prazos para tal realização (um ano).
4. Entregar para cobrança à instituição financeira sua carteira de créditos, com a única finalidade de cobrar e sem a opção para a instituição financeira de conceder novos créditos, renovar, estender ou reprogramar, aceitar novas garantias ou liberá-las, reduzir ou perdoar capital e juros, ou iniciar processos judiciais, exceto em casos excepcionais, devidamente justificados.
5. Acordar com a instituição financeira que os pagamentos recebidos dos mutuários das ONGs deverão ser considerados e contabilizados na qualidade de Passivo Subordinado computável pela instituição financeira como patrimônio líquido ou como contribuições irrevogáveis da ONG para futuros aumentos de capital. Algumas condições essenciais deste Passivo Subordinado seriam: estipular um prazo não inferior a cinco anos, com uma taxa de juros de mercado, em moeda dura (em dólares ou estável em relação ao dólar), para seu cancelamento deverá existir uma autorização prévia da Superintendência ou Banco Central solicitada com pelo menos cento e oitenta (180) dias de antecedência, e deverá ficar registrado nos respectivos contratos que o Passivo Subordinado, a solicitação da Superintendência ou Banco Central, feita de acordo com a Lei, deverá ser transformada em ações da instituição financeira em caso de deficiências patrimoniais ou se destinar à absorção das suas perdas.
6. Cancelar suas obrigações conforme acordado com seus credores, o que implica em que a instituição financeira, por prudência não substitua as obrigações dos seus acionistas.
7. Estabelecer que os benefícios sociais aos quais têm direito o pessoal especializado a ser contratado pelas instituições financeiras deverão ser previamente liquidados pelas ONGs com o pagamento de todos os benefícios sociais que lhes couberem por Lei.

i) Supervisão pública orientada ao monitoramento de riscos do microcrédito

Embora as instituições de microcrédito estejam, como as demais instituições financeiras, sujeitas à supervisão do Estado através da Superintendências de Bancos ou Bancos Centrais, é pertinente assinalar que a autorização e o acompanhamento dos referidos organismos deve incluir alguns mecanismos específicos, inerentes à natureza dos riscos assumidos pelas instituições de microcrédito. Entre eles estariam:

8. A forma de definição e medição dos elementos que garantem o uso de tecnologias de créditos adequadas. Os citados organismos supervisionarão estas organizações com base na comprovação do bom funcionamento das tecnologias, incluindo visitas às residências dos mutuários.
9. O reconhecimento de rendas de créditos vencidos e reprogramados, normalmente de curta maturação.
10. A formação de previsões específicas em função dos dias de mora e do número de reprogramações, e de genéricas em função da comprovação de não estar aplicando tecnologias de créditos adequadas.

11. A contabilização prudente das suas operações, incluindo o registro dos subsídios implícitos e explícitos recebidos⁷, e da formulação e publicação das suas demonstrações contábeis com a participação de auditores externos independentes.

5 O MICROCRÉDITO NA LEGISLAÇÃO COMUM E COMERCIAL: O INTERESSE DO ESTADO, A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E OS INVESTIDORES INSTITUCIONAIS FOCALIZADOS NO ADEQUADO ATENDIMENTO AO CRÉDITO PARA OS MICROEMPRESÁRIOS

Se a decisão de uma ONG for não se tornar formalmente uma sociedade anônima no contexto da legislação financeira, renunciando à captação de depósitos do público para garantir sua viabilidade futura e o cumprimento da sua missão, isto não impediria sua formalização no contexto da legislação comercial (que deveria incluir esta figura), com a finalidade de que possa intermediar além dos seus próprios recursos, dinheiro do Estado e de investidores institucionais.

Neste caso deveriam ser aceitas as regras que regem o uso dos recursos públicos, a supervisão das entidades que controlam a despesa pública e cumprir com os requisitos que exige qualquer credor prudente, seja ele um banco, uma empresa de seguros, uma empresa de capital de risco, etc. Cabe ressaltar que a legislação financeira comparada estabelece os requisitos aos quais devem atender os solicitantes de crédito perante as instituições financeiras, fundamentalmente informação legal e financeira. Por exemplo, as ONGs para receber e manter financiamentos provenientes de instituições do sistema financeiro nacional terão que contar com um relatório anual de auditoria externa independente.

O primeiro passo que um credor institucional prudente exigiria de qualquer dos seus mutuários seria que em sus estatutos estivesse claramente definida a natureza e os incentivos para manter o patrimônio, já que isto constitui a primeira linha de garantia dos recursos prestados. É complexo para uma instituição financeira adotar uma decisão de risco quando o patrimônio de uma instituição constitui recursos de despesas (centro de despesas) para seu dono ou instituidor e não capital de investimento (centro de benefícios).

Seguindo esta linha de pensamento, as ONGs poderiam operar como qualquer cedente privado dedicado à concessão de créditos em massa e permanente, adotando alguns ajustes institucionais em aspectos que merecem especial atenção dos potenciais credores públicos e privados. Entre eles temos:

5.1 Natureza jurídica

Neste ponto cabe perguntar a nós mesmos qual seria a forma jurídica que deveria ser adotada: associação civil, fundação ou sociedade civil, segundo o Código Civil ou o Código Comercial, que lhe permita se transformar num importante mutuário institucional?

A legislação deveria remeter a organização, constituição, administração, funcionamento, operações, vigilância, intervenção, liquidação e falência das ONGs especializadas em microcrédito em relação às normas contidas nos Códigos Civil, Comercial e nos seus Estatutos.

Além disso, deveria ficar acertado que as ONGs especializadas em microcrédito observarão como marco de referência as normas e regulamentos emitidos pelas Superintendências ou Bancos Centrais para as instituições financeiras não bancárias sobre registro e apresentação contábil e avaliação e classificação de pequenos créditos e microcréditos, e aquelas dirigidas a evitar que as ONGs cobrem ou apliquem aos seus mutuários encargos e conceitos não justificados, adicionais à taxa de juros.

5.2 Fins Lucrativos

⁷ É conveniente para fins de comparação e transparência que as instituições financeiras especializadas registrem e divulguem de maneira apropriada a assistência técnica, doações, fundos subsidiados, etc. que receberem.

A obtenção de eventuais margens de lucro não transformaria as ONGs de créditos em instituições com fins lucrativos, já que os excedentes econômicos podem ser reinvestidos na instituição, sendo importante definir este aspecto em seus Estatutos, da mesma forma que o destino do crédito resultante para outra instituição sem fins lucrativos em caso de liquidação voluntária ou forçada.

5. 3 Especialização e âmbito operacional

Neste contexto teriam que operar como instituições especializadas em microcrédito, cujo objeto social exclusivo seja a concessão de financiamento destinado a pequenos mutuários e micromutuários das áreas urbanas ou rurais do país. Como exceção, poderiam realizar outras atividades de serviços ou de assistência social, fazendo os devidos arranjos em seus estatutos e empregando somente superávites realmente percebidos.

As operações que poderiam ser realizadas pelas ONGs especializadas em microcrédito seriam as seguintes em moeda nacional e moeda estrangeira, se fosse o caso de:

12. Contratar empréstimos no país e no exterior;
13. Receber doações;
14. Outorgar créditos a curto, médio e longo prazo;
15. Descontar letras de câmbio e obrigações de dívida;
16. Outorgar avais e garantias;
17. Realizar operações de vendas a prazo de bens duráveis com reserva de propriedade⁸; e,
18. Realizar operações de câmbio de moedas, se não houver controles de câmbio estabelecidos pelo Banco Central.

Considera-se prudente estabelecer que os créditos e financiamentos concedidos pelas ONGs deverão ser outorgados e mantidos a taxas e condições de mercado.

i) Marco prudencial para atrair credores

Um dos aspectos fundamentais a serem analisados seria a determinação do patrimônio líquido de uma ONG e não tanto o capital mínimo nem a relação deste e seus ativos ou passivos, já que como não será feita a captação de recursos do público, o volume operacional destas instituições será, em última instância, responsabilidade de seus credores⁹. O patrimônio, na nossa opinião, deve estar composto pelas contribuições dos seus associados, instituidores ou patrocinadores de caráter patrimonial, as doações de caráter irrevogável e os excedentes econômicos, de caráter indivisível. Acreditamos que seja necessário definir com precisão, mesmo assim, que estes recursos não poderiam ser distribuídos entre tais pessoas nem sequer em caso de dissolução e liquidação.

Com a finalidade de equiparar a normativa pertinente ou o Estatuto Social, aos limites estabelecidos para as instituições financeiras não bancárias e homogeneizar a oferta de microcrédito, julga-se conveniente acordar que as ONGs da mesma forma que seus pares do sistema financeiro:

- ii) Poderão conceder ou manter créditos com um só mutuário por até 3% do seu patrimônio líquido ou até 1% se não cotarem com garantias reais.

⁸ Alguns códigos comerciais contemplam a possibilidade de celebrar contratos de venda a prazo com reserva de propriedade, uma figura que de certa forma substituiria o contrato de arrendamento financeiro.

⁹ Tal é o caso do Estado que poderia indicar um capital ou patrimônio mínimo para que uma ONG possa ter acesso aos recursos públicos.

- iii) Poderão canalizar recursos públicos por até 30% do total dos seus ativos, e
- iv) Não poderão realizar nenhum tipo de transação comercial, de serviços ou de crédito com seus proprietários, associados, dirigentes e funcionários e seus parentes, nem com as pessoas jurídicas vinculadas a eles.

5.5 Transparência de informação

Seria adotada, na norma pertinente ou nos estatutos, a decisão da ONG de contar com um relatório anual de auditoria externa, emitido por uma firma auditora independente, elaborado em conformidade com as normas de contabilidade geralmente aceitas, incluindo o registro dos subsídios implícitos e explícitos que receber, exceto na qualificação da carteira de créditos para a qual seriam aplicadas como referência as normas estabelecidas pelas Superintendências ou Bancos Centrais para as instituições sujeitas ao seu controle.

5.6 Auto-regulação e controle dos credores

Como já foi dito, as normas anteriormente citadas que constituem as linhas mestras para a organização e desenvolvimento das ONGs de microcréditos, podem ser emitidas pelo Estado ou simplesmente ficar em seus Estatutos, como um mecanismo de auto-regulação, com os seguintes detalhes:

- 19. A exclusividade e especialização do seu objeto social como ONG de crédito.
- 20. As funções e responsabilidades específicas e claramente diferenciadas de cada um dos seguintes órgãos do governo: Assembléia General de Associados ou Instituidores, Diretório, Síndico ou Junta de Vigilância, Auditor Interno e Gerência.
- 21. A existência de um patrimônio líquido e a forma como está integralizado.
- 22. A relação máxima entre o valor das rendas totais que recebe e o valor que pode destinar para as suas despesas operacionais.
- 23. A contratação de auditores externos com experiência em microfinanças e independentes para a revisão anual das suas declarações financeiras.
- 24. A forma de alocar os excedentes ou de cobrir suas perdas.
- 25. As normas específicas às quais ficará sujeita sua dissolução, fusão com outras organizações e sua liquidação.
- 26. O compromisso, nesse caso, de cumprir as normas legais e regulamentares que regem as ONGs, entre elas calcular seu patrimônio líquido; fazer sua contabilidade; formular, publicar e auditar suas declarações financeiras; e, avaliar suas operações de créditos de acordo com as normas existentes para as instituições financeiras não bancárias, nos aspectos aplicáveis.

Poderia ficar estabelecido pelo Estado e as autoridades monetárias um sistema "cruzado" de controle do cumprimento da norma básica pelas ONGs, indicando que os organismos do sector público e as instituições financeiras que outorgarem financiamento ou derem aval às ONGs acima de um determinado valor num ano calendário, teriam que ser responsáveis por verificar, antes da concessão do financiamento e durante a vigência do mesmo, a observância das seguintes condições:

- 27. O cumprimento dos princípios estabelecidos nos seus Estatutos.
- 28. A idoneidade de seus patrocinadores, instituidores, fundadores ou organizadores.

29. A experiência dos níveis gerenciais na concessão e recuperação de pequenos créditos e microcréditos.

30. A existência de uma porcentagem razoável e fundada entre o valor das rendas totais que recebe e o valor que aloca para suas despesas operacionais.

No caso de uma ONG receber recursos públicos, o controle feito pelas Controladorias Gerais ou quem fizer as vezes da mesma só seria aplicável quando as ONGs não cumprirem com suas obrigações (fundamentalmente, cair em mora) com os organismos públicos credores.

31. O ESTADO E A PROMOÇÃO DO MICROCRÉDITO E OS SERVIÇOS FINANCEIROS EM ÁREAS RURAIS

Como foi dito anteriormente, cabe ao Estado criar as condições para que todas as pessoas tenham acesso ao setor financeiro e este opere eficientemente em termos de preços, valores, prazos e oportunidade. São evidentes as dificuldades de criar as referidas condições para os setores de baixa renda, motivo pelo qual, neste caso, o Estado também poderia promover a criação de um marco institucional de desenvolvimento das microfinanças, cujos elementos centrais seriam a criação de instituições públicas e privadas para a assistência técnica a instituições de microcrédito especialmente as estabelecidas em zonas rurais, a existência de instituições de microcrédito de segunda linha dotadas de um adequado capital de risco e capacidade gerencial para monitorar as instituições de primeiro nível, a articulação dos serviços financeiros com os serviços de desenvolvimento microempresarial e a integração das instituições de microcrédito no sistema de informação de riscos de crédito.

6.1 Assistência técnica para instituições de microcrédito

Geralmente diz-se que é mais fácil "emprestar" para instituições especializadas em microcrédito do que "gastar" em apoio institucional e assistência técnica para as mesmas na sua fase inicial e de consolidação das suas operações. Às vezes ambos conceitos se confundem e são criadas instituições públicas com o objetivo de se transformarem em instituições financeiras de segunda linha obrigadas a atuar como cedente consciencioso e, ao mesmo tempo, como otimista promotor dos seus clientes.

Neste aspecto, fica claro que a expansão dos serviços financeiros para áreas não atendidas, somente pode ser alcançada com o apoio dos organismos públicos ou privados especializados em prover subsídios iniciais orientados para a ampliação da cobertura de serviços financeiros oferecidos por instituições puramente locais, com seus próprios incentivos e controles, sem intervenção do Estado na sua administração ou supervisão, para as pessoas (micromutuários incluídos) que habitam em áreas nas quais devido à falta de uma massa crítica de recursos financeiros para intermediação (não necessariamente densidade populacional) não é atraente para as instituições bancárias atender o referido mercado. Os referidos subsídios poderiam estar vinculados ao financiamento não reembolsável para instituições financeiras reguladas e não reguladas pelas superintendências ou bancos centrais, orientadas para a infra-estrutura para a abertura de escritórios, o desenvolvimento de capacidade gerencial, aquisição de sistemas contábeis e informáticos, estudos de viabilidade para a abertura de instituições, e estudos para inovar o marco normativo e de supervisão.

6.2 Existência de instituições de microcrédito de segunda linha

Deve ser permitida e estimulada a existência de instituições de segunda linha, adequadamente capitalizadas, com o único e exclusivo objetivo de realizar

operações de créditos com instituições especializadas de microcrédito reguladas e não reguladas, ficando expressamente proibidas de realizar operações de crédito de primeira linha, inclusive com fundos em fideicomisso ou em administração.

No que tange aos limites individuais de crédito, poderiam estar situados entre 5% e 10% do seu patrimônio líquido em se tratando de créditos concedidos a instituições de primeiro nível não reguladas, porém adequadamente avaliadas, e não 20% quando se tratar de créditos para instituições fiscalizadas pelas Superintendências de Bancos ou Bancos Centrais. Os limites anteriormente mencionados deveriam ser complementados com um limite adicional vinculado ao patrimônio da instituição cedente e à manutenção de indicadores de eficiência pela instituição de primeira linha (liquidez, mora e despesas operacionais).

6.3 Serviços de desenvolvimento microempresariais

Existe consenso no que se refere ao importante benefício que significa para os microempresários receber serviços de desenvolvimento microempresarial, de tal maneira que haja sujeitos de crédito menos arriscados. As pesquisas sobre a questão revelam que, salvo honrosas exceções, na maioria dos países da região, o mercado dos referidos serviços ainda carece da adequada articulação, com as conseqüências de perda de eficiência econômica e social que isto acarreta, motivo pelo qual o setor público está sendo convocado para a criar as condições para impulsionar de forma eficiente os serviços de desenvolvimento microempresariais.

6.4 Os bureaus de crédito e a redução dos custos da informação

A tendência da legislação comparada recente orienta-se em direção à abertura e flexibilização das rígidas normas sobre Sigilo e Reserva Bancários, especificamente em relação àquelas vinculadas às operações ativas dos intermediários financeiros, de forma a propiciar a necessária transparência¹⁰ na colocação e acumulação de recursos do público e de terceiros, porém salvaguardando, por sua vez, indispensáveis e mínimos níveis de segurança no uso, manejo e proteção da informação, assim como o necessário equilíbrio no que tange ao respeito pelos direitos e garantias sobre a intimidade das pessoas e a veracidade da data de captação das fontes primárias e de retransmissão para seu adequado uso dentro das políticas e tecnologias de créditos vigentes.

Neste sentido, faz-se necessário promover a criação de bureaus de crédito aos quais as ONGs informarão o valor e a situação de pagamento de seus mutuários, e ao mesmo tempo recolherão informação sobre os passivos dos mesmos em outras instituições financeiras e credores comerciais. Estes bureaus podem operar no seio da superintendência ou dos bancos centrais ou ser um serviço de particular.

7 O MARCO JURÍDICO PARA AS INSTITUIÇÕES DE MICROCRÉDITO NO BRASIL

O marco jurídico das instituições de microcrédito no Brasil é recente e basicamente está composto pelas seguintes normas, detalhadas de acordo com a sua antigüidade:

i) Principais normas

Lei N° 9790 de 23 de março de 1999

Esta norma dispõe de forma abrangente os requisitos que devem ser cumpridos pelas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos a fim de serem

¹⁰A criação de um esquema de Seguro de Depósitos gera a necessidade de fortalecer os processos de transparência da informação das instituições do sistema financeiro e seus usuários através de Bureaus de Crédito e Manuais de Contas.

qualificadas como Sociedades Cíveis de Interesse Público e de instituir as regras que regem seu funcionamento e controle, incluindo os alcances do denominado acordo de Cooperação que deve reger as relações entre as referidas sociedades e o Setor Público.

Decreto Nº 3100 de 30 de junho de 1999

Mediante o qual fica regulamentada a Lei 9790 e ficam definidos os aspectos vinculados aos requisitos para a autorização, funcionamento e supervisão das Sociedades Cíveis de Interesse Público.

Medida Provisória do Presidente Nº 1914-4 de 28 de julho de 1999

Através desta medida ficam modificadas as normas vinculadas à usura, excluindo do seu alcance as Sociedades Cíveis de Interesse Público e as Sociedades de Crédito para o Microempresário.

Resolução do Banco Central do Brasil Nº 2627 de 2 de agosto de 1999

Dispõe as normas sobre a natureza, constituição, capital mínimo e sua integralização, seu marco operacional, limites individuais de crédito, proibições, postos de atendimento e supervisão das Sociedades de Crédito para o Microempresário, assim como os direitos do Banco Central em relação às mesmas.

Circular do Banco Central do Brasil Nº 2915 de 5 de agosto de 1999

Mediante a qual são estabelecidos os procedimentos relativos à autorização e ao funcionamento das Sociedades de Crédito para o Microempresário.

Circular do Banco Central do Brasil Nº 2898 de fevereiro de 2000

Através da qual são definidos os padrões contábeis para as Sociedades de Crédito para o Microempresário com base naqueles vigentes para as companhias financeiras.

ii) A matriz de risco

A partir de uma análise geral das normas anteriormente mencionadas poderíamos resumir que o marco legal instituído orienta as ONGs de crédito para que as mesmas possam se organizar bem como Sociedades Cíveis de Interesse Público ou operar como acionistas ou sócias das Sociedades de Crédito para o Microempresário. A vantagem de operar como Sociedade Civil de Interesse Público reside basicamente em ficarem excluídas das normas de usura, ainda que ficando fora do âmbito do Banco Central do Brasil. Por sua vez, as Sociedades de Crédito para o Microempresário, se bem constituem um novo tipo de instituição reconhecida e supervisionada pelo Banco Central, tecnicamente não constituem instituições que faça parte do sistema financeiro, nem podem se transformar em alguma das referidas instituições. Suas vantagens estão em que podem canalizar doações e empréstimos tanto do país como do exterior, sem ficar em pé de igualdade com as Sociedades Cíveis de Interesse Público, sujeitas às normas de usura. Um resumo das suas principais características seria o seguinte:

Natureza jurídica

Sociedades por ações ou sociedades de responsabilidade limitada, ou seja empresas comerciais com fins lucrativos, não pertencentes ao sistema financeiro. As organizações que tiverem por objeto exclusivo operar com microcréditos podem se transformar em SCM. É proibida a participação societária direta ou indireta do setor público. Devem ajustar sua atuação ao regime definido no seu estatuto social. Devem usar depois da sua razão social a sigla SCM, ficando proibido às mesmas o uso da palavra "banco".

Objeto e âmbito social

Exclusivamente a concessão de financiamento de valores baixos a pessoas físicas para fins profissionais, comerciais ou industriais ou a microempresas. É proibido às mesmas captar dinheiro do público, conceder empréstimos para fins de consumo e participar no capital de outras empresas. Suas obrigações não contam com a cobertura do Fundo de Garantia de Depósitos. Podem instalar postos de atendimento para sua clientela (não agências, nem filiais) dentro da sua área geográfica de atuação, fixos ou móveis, permanentes ou temporários, com a obrigação de incorporar diariamente os respectivos movimentos operacionais na contabilidade da sede e avisar oportunamente ao Banco Central sobre a criação ou fechamento dos referidos postos.

Requisitos patrimoniais

O capital social não deve ser menor que 100.000 reais (aproximadamente US\$53.000) e pode ser integralizado em espécie de acordo com as normas que regem as instituições financeiras. Ao invés de manter um patrimônio líquido em função do nível de risco das suas operações, fica estabelecido que as obrigações (passivo circulante e exigível a longo prazo) das SCM não poderão ultrapassar cinco vezes seu patrimônio líquido.

Marco operacional

Podem captar recursos de organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento, dos estados, municípios e fundos constitucionais. Contudo, não podem realizar nem receber depósitos com instituições do sistema financeiro. Os recursos captados somados aos seus recursos próprios podem ser destinados à concessão de créditos com um limite máximo por cliente de 10.000 reais (aproximadamente US\$5.300). Estes créditos podem ser cedidos a terceiros sem a garantia da SCM. São aplicáveis às SCM as limitações em vigor referentes à concessão de créditos para as instituições financeiras.

Transparência da informação

O Banco Central fixou os critérios e procedimentos relacionados com a contabilização das operações das SCM, equiparando as mesmas às normas que regem as sociedades financeiras no Plano de Contabilidade das Instituições do Sistema Financeiro Nacional COSIF, não obstante às SCM não ser aplicada a obrigatoriedade de submeter sua informação financeira para uma auditoria independente.

Direitos expressos do Banco Central

Como direitos normativos de caráter geral constam os seguintes:

1. Estabelecer os requisitos para a autorização e funcionamento das SCM.
2. Autorizar às SCM a utilização de outras fontes de recursos.
3. Variar o limite de endividamento de cinco vezes e o limite máximo de crédito por cliente.
4. Fixar as normas para a contabilização das suas operações e a divulgação da sua informação financeira.

Como direito de supervisão consta a autorização prévia e em cada caso para os seguintes atos das SCM:

1. Eleição dos membros dos seus órgãos de administração.
2. Variações do seu capital social.
3. Reformas no estatuto social.
4. Variações na composição dos acionistas ou sócios controladores.
5. Fusão, cessão e incorporação.
6. Transformação em empresa não integrante do sistema financeiro nacional.
7. Liquidação voluntária.

Cabe assinalar que as normas do Banco Central não indicam explicitamente as circunstâncias e situações nas quais seria

aplicável às SCM, seus acionistas, diretores e funcionários, o marco de sanções vigente para as instituições financeiras.

8 COMENTÁRIOS FINAIS

Do que foi exposto, permitimo-nos realizar alguns comentários gerais sobre a legislação brasileira em termos de microcrédito, com o único propósito de contribuir para o diálogo e aprender com os erros alheios:

1. Em nosso entender, a legislação sobre Sociedades Civis de Interesse Público está bastante completa. Do seu texto, histórico e aplicação prática podem ser apreendidas muitas coisas nos países onde está se tentando legislar, com muitas dificuldades e atrasos, sobre as instituições sem fins lucrativos.
2. A criação de um marco regulatório para a atuação de instituições que sem captar recursos do público possam operar no mercado do crédito, está orientada principalmente para a criação de condições de concorrência leal e não sabotar o compromisso de pagamento dos mutuários. Neste caso, como é natural, os mecanismos de supervisão devem estar em função dos riscos que para a sociedade e o sistema financeiro particularmente representa um eventual mau funcionamento. Ou seja, se em caso de falência de uma destas instituições o público depositante não sofrer prejuízos nem houver nenhuma interrupção dos serviços financeiros ou problemas de contágio, ficará claro que a responsabilidade primária de supervisionar estas instituições recai fundamentalmente sobre seus credores, financiadores e doadores, com a realização de auditorias externas independentes. Um caso especial é representado pelo uso de recursos públicos onde as Controladorias Gerais são obrigadas a observar o bom uso dos mesmos.
3. O perigo para as Superintendências de Bancos ou Bancos Centrais de regular e/ou supervisionar instituições que não captam depósitos do público, estão relacionados à sua transformação em sujeitos de crédito privilegiados (por exemplo, quando lhes é dada uma "alavancagem legal" de tantas vezes seu patrimônio), recebendo seus credores e doadores (cautelosos ou imprudentes uma sorte de garantia implícita do Estado. Por outro lado, os referidos organismos públicos deslocam recursos e pessoal escassos. As vantagens do esquema residem no fato de que os financiadores e doadores se sentem mais seguros pela presença das referidas autoridades, incrementando, conseqüentemente, o fluxo de recursos sobre os quais se têm um melhor controle.
4. A matriz de risco das SCM constituída por sociedades comerciais especializadas, com baixo capital para pagamento em espécie, elevado limite individual de crédito, sem limite para dependência de recursos públicos e alavancagem legal de cinco vezes, está prevista para equilibrar, com a autorização do Banco Central, em todos os atos societários de importância e seus direitos de regulamentar os aspectos contábeis e de informação. Ou seja, toda a carga para que o esquema funcione é assumida pelo Banco Central, correspondendo ao mesmo, por decorrência, a fim de que o mercado do microcrédito se desenvolva harmoniosamente:
 - i) Estabelecer políticas e práticas contábeis prudentes ad-hoc para o registro de rendas por juros da carteira de crédito e o reconhecimento oportuno de despesas de acordo com os dias de mora dos créditos e/ou às vezes que um crédito tiver sido refinanciado.
 - ii) Criar mecanismos de supervisão e inspeção ad-hoc a fim de comprovar que as SCMs estejam aplicando tecnologias de créditos adequadas. Caso contrário, ordenar a constituição genérica de provisões e/ou aumentos do capital, retirando do mercado as instituições que não possam cumprir os requisitos.
 - iii) Normatizar o volume dos recursos públicos que podem ser mobilizados por estas instituições, considerando seu patrimônio ou ativos totais.
5. Se bem a criação de um marco normativo para as instituições de microcrédito parte da formalização ou institucionalização das ONGs de microcréditos, isto não é empecilho para a criação das condições normativas e de supervisão para que instituições já existentes do sistema de intermediação financeira

(bancos, empresas financeiras) ou um novo tipo de instituição não bancária possa operar comercialmente no referido segmento.

29/01/02 06:32:17 y32/p32