

# Diagnóstico do Marco Legal das Microfinanças no Brasil

Martins Associados – Advocacia  
Paulo Haus Martins  
Brasília – 15 julho de 2008

## Objetivos do trabalho

“Estudar, desenvolver e realizar sistematização de propostas para o aprimoramento do marco legal das microfinanças no Brasil, contemplando recomendações quanto a modelos operacionais e alterações legislativas que:

# Traçando um diagnóstico

O baixo índice de desenvolvimento das Microfinanças no Brasil é frequentemente relacionado a um marco regulatório inadequado. Caracterizada como o acesso a serviços financeiros aos tradicionalmente excluídos dos sistemas financeiros, a atividade microfinanceira encontra óbices, inclusive, nas práticas habituais de mercado que demandam garantias formais impossíveis para os empreendedores de baixa renda e controle societário típico das instituições comerciais, inexistente nas organizações da sociedade civil que lideram a implementação de programas microfinanceiros.



# Como avaliar

- Coletanea da regulamentação
- Pesquisa de campo

# Metodologia participativa

Inclusão de todos os atores envolvidos:

- Órgãos de controle (Bacen, MP, MJ)
- Investidores Privados (Bancos e doadores)
- Investidores Públicos (Bancos de Desenvolvimento)
- Fundos Públicos e gestores públicos
- IMF's

# Primeiras conclusões

- A regulamentação atual dedica-se esparsamente a regulamentar as pessoas que atuam nas microfinanças

Quais seriam os motivos de se regulamentar as ‘pessoas’?

- A conveniência ou necessidade de estabelecer e, portanto, limitar, algum benefício ou prerrogativa legal excepcional legal a certo tipo de pessoa;
- Incentivar a atividade ou o tipo de pessoa jurídica que a pratica reconhecendo e lhe outorgando condição especial ou única;
- Por conta de sua reconhecida importância social e/ou econômica preservar a existência de certo tipo de pessoa ou atividade que não subsistiria por si só sem a devida intervenção pública;
- A necessidade imperiosa de limitar algum risco social relevante relativo à atividade exercida por determinada pessoa;
- A necessidade de proteção pública ao coibir algum tipo de atividade nociva e incompatível com a lei (genericamente), com os princípios do direito.

# Em resumo

Regulamenta-se uma ‘pessoa’:

- pelo risco da atividade que ela pratica, ou
- pela necessidade de incentivar essa pessoa.

Incoerência com o quadro brasileiro  
(OSCIP, SCM, Cooperativas)



# Porque se regulamenta a atividade financeira

- Para proteger a poupança pública
- Para coibir e limitar a multiplicação de moeda que possa atingir a política e a preservação do controle monetário
- Para impedir o risco de quebra do sistema – efeito dominó

# Também não é esse o quadro brasileiro

- Não há captação de recursos públicos (exceção às cooperativas de crédito)
- Limita-se até a captação de recursos não públicos (ex.: QIB)
- As microfinanças não se inserem no quadro de multiplicadores de moeda
- As regras limitam-se a limites objetivos (ex: juros) que não se relacionam com riscos da atividade
- O risco sistêmico das microfinanças é ‘político’ e somente atinge as instituições.

# E o que fazem as regras existentes:

- obrigações burocráticas e artificiais às pessoas jurídicas que atuam na atividade sem lhes determinar qualquer outorga protetiva especial ou sem que o risco de suas atividades assim o exija,
- limitam e desincentivam as iniciativas no campo microfinanceiro por limitar artificialmente produtos, valores, juros ou a determinar o esmiuçamento de métodos de atuação em norma de cunho genérico.

# conclusões

- Regulamentação esparsa e restritiva
- Regulamentação de pessoas ao invés da atividade
- Falta de critérios claros para a regulamentação do setor
- Conflito de normas
- Posicionamento assistêmico

# Posicionamento assistêmico

- Não há soluções satisfatórias de mercado para o setor porque economicamente não é interessante e a regulamentação não supre a lacuna de mercado (art. 170)
- As normas que atingem a atividade e as IMFs desincentiva o setor, tende a restringir suas atividades e capacidade de funding, afetam diretamente a sustentabilidade das iniciativas e

CF -Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

CF - Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

(...)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

CF - Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

CF - Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

# Como foi regulado até agora

- Regulação marcadamente acentuada nas pessoas que atuam no setor;
- Acesso a fundos públicos facilitada conforme políticas de governo;
- Controles cadastrais e de registros públicos;
- Produtos limitados;
- Tentativas de limitação de juros; e, por fim
- Obrigatoriedade de investimento das Inst. Financeiras sem a reavaliação de suas obrigações normativas tradicionais.



# Resultados desse método regulatório

- Alto índice de fragilidade institucional;
- Inconstância do acesso a fundos e a retirada abrupta deles;
- Ônus operacionais em tarefas meramente burocráticas demandadas pelo setor público;
- Subdesenvolvimento do setor e pouco alcance de suas atividades;
- Distanciamento do setor financeiro tradicional e descumprimento sumário das obrigações estabelecidas por lei a partir de 2003.

# Porque o método tem esses resultados

- Todo o direito e toda atividade econômica compõem-se, ajustam-se em forma de sistemas e as atividades e organizações microfinanceiras estão tradicionalmente dispostas do lado de fora dos sistemas existentes;
- Não é compatível com a atividade microfinanceira os controles tradicionais das operações financeiras, logo, antes de desregular é necessário reavaliar a regulação para que as instituições financeiras possam ser atraídas para o setor.

- Programas de governo tem por prazo fatal o período eleitoral e a inconstância do acesso a fundos fragiliza e até destrói boas iniciativas;
- A regulação sobre as pessoas que atuam no setor aprofundou a disparidade entre elas, ao invés de aprofundar o seu caráter sistêmico e complementar;

# Sugestões

## Grantes Temas

- Fontes de Financiamento
- Condições Administrativas e Operacionais
- Relações Institucionais

# Fontes de Financiamento

- Possibilidade de captação com métodos de mercado (CISP, debentures, DIM, QIB)
- Segurança na captação (Fundos de Aval)
- Recursos públicos capitalizáveis (LDO, normas de convênios e termos de parceria, FAT, permissão legal para iniciativas públicas)
- Doações incentivadas
- Captação com recursos internos (SCM)

# Fim

Paulo Haus Martins  
[paulo@martinsassoc.adv.br](mailto:paulo@martinsassoc.adv.br)  
R. Senador Dantas, 20/1509, Centro, Rio  
(21) 22409808