

Espaço Discente

MICROCRÉDITO: PECULIARIDADES E A DEMOCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL*

EMANUELLE URBANO MAFFIOLETTI

1. Introdução. 2. Noções introdutórias do sistema de crédito e delineamentos jurídicos do microcrédito: 2.1 Caracterização do sistema tradicional de crédito – 2.2 Aspectos jurídicos do microcrédito: conceito, metodologia e público-alvo: 2.2.1 A metodologia e contornos jurídicos do microcrédito – 2.2.2 Público-alvo do microcrédito – 2.3 As instituições autorizadas para oferecer microcrédito no Brasil – 2.4 O atual contexto do acesso ao crédito pelos microempreendedores. 3. O apoio institucional e a democratização do crédito: 3.1 A adequação do apoio institucional à operação de microcrédito – 3.2 O apoio institucional adequado: perspectivas de acesso. 4. Conclusão.

1. Introdução

A evolução das práticas comerciais de empréstimo concentrou a realização da operação de crédito nos bancos, que captavam moedas (depósitos) do público e as repassavam, sob a sua responsabilidade, a outrem, mediante empréstimos. Tais instituições passaram a exercer função essencial para o desenvolvimento das atividades econômicas, tornando suas operações cada vez mais complexas, até que, no século XIX, foi necessária a intervenção do Estado para criar formas de controles quantitativos e qualitativos das condições de concessão e garantias do crédito, entre outros aspectos. Na atualidade o acesso ao crédito constitui elemento essencial ao

desenvolvimento sustentado da economia, como já afirmava Schumpeter, e que vem sendo reiterado pela literatura desenvolvimentista mais recente, como, por exemplo, Amartya Sen.

Em função de tudo isto, a disciplina do crédito é complexa e altamente institucionalizada, influenciando, ainda, a disciplina de outros institutos econômicos, como os da oferta e procura de bens, da poupança, de depósitos, da moeda, da inflação, dos juros e da distribuição de renda.

No Brasil o crédito e a moeda são controlados pelo Sistema Financeiro Nacional/SFN, por força do artigo 192 da CF e da Lei 4.595/1964. Com essa base, o Conselho Monetário Nacional/CMN e o Banco Central do Brasil/BACEN executam as diretrizes de programas públicos de crédito, estabelecem a disciplina do crédito e buscam manter a estabilidade monetária com vistas ao desenvolvimento.

* Artigo produzido a partir de texto de Dissertação de Mestrado em Direito Comercial realizada na Faculdade de Direito da USP, sob a orientação do Professor Dr. Haroldo Verçosa, com conclusão em 2006.

Apesar dessa previsão legal e de o SFN ser muito desenvolvido, sofisticado e complexo, o sistema tradicional de crédito até pouco tempo caminhava num sentido de restrição a um público especialíssimo.

Recentemente essa deficiência no sistema de crédito foi posta em foco, pois a incompatibilidade entre os requisitos de acesso ao crédito e as características da sociedade brasileira privilegiava apenas uma menor parcela dos agentes produtivos. Diante de tal realidade, a democratização do crédito e de outros serviços financeiros tornou-se uma questão nuclear para a efetividade do desenvolvimento econômico brasileiro, uma vez que existe hoje a compreensão indispensável da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento de médio e longo prazos.

Nesse sentido, seguindo uma tendência internacional, o microcrédito começou a ser promovido e divulgado no Brasil, inicialmente por algumas organizações não-governamentais/ONGs e depois, com o apoio regulamentar, por outras instituições financeiras. Foram adotadas políticas públicas e encaminhadas regulamentações com o objetivo de favorecer o oferecimento do microcrédito no Brasil, modalidade de crédito com metodologia diferenciada, cujo público-alvo é composto justamente por agentes produtivos até então excluídos do SFN.

Em virtude disso, o microcrédito surge como uma alternativa de acesso ao crédito às unidades produtivas que se concentram no campo da informalidade, com metodologia compatível com as instituições prestamistas (instituições ofertantes), conquanto é desenvolvida com base em garantias diretas e indiretas que atribuam segurança quanto à adimplência.

Hoje, já verificada alguma abertura do Sistema Financeiro aos microempreendedores, a questão que se põe é sobre a adequação do institucional e de sua relevância para a democratização do crédito, com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico e social.

Considerando a relevância dessa temática e a oportunidade de estudo jurídico, o presente trabalho tem por objeto analisar aspectos jurídicos relacionados ao microcrédito e as medidas institucionais adotadas com o fim de se estabelecer um processo de democratização do crédito com vistas ao desenvolvimento econômico e social sustentável.

O tema será desenvolvido em três capítulos. O primeiro é dedicado ao sistema tradicional de crédito e aos conceitos básicos sobre o crédito, microcrédito e metodologia; o segundo tratará sobre a institucionalização do crédito, os fundamentos do microcrédito e a evolução da regulamentação no Brasil; e o terceiro será reservado ao estudo do apoio institucional, com vistas à consolidação e ao aprimoramento do microcrédito no Brasil, a fim de contribuir à sua democratização e ao desenvolvimento econômico e social.

2. Noções introdutórias do sistema de crédito e delineamentos jurídicos do microcrédito

O vocábulo “crédito” tem origem no Latim (*credere*), traduzido nos vocábulos “acreditar”, “confiar”. Paolo Greco¹ explica que o crédito tem várias acepções, entre elas a moral, que está presente em todas as relações de crédito, tendo em vista que o crédito vale: boa reputação, favorável consideração na qual alguém é reconhecido pela sua qualidade moral, pela sua habilidade profissional ou pela sua posição patrimonial, ou, mais ainda, pelo conjunto desses fatores. Envolve, então, relações jurídicas nas quais se destacam a fidúcia, honestidade, boa-fé, uma favorável consideração desfrutada por determinada pessoa na coletividade ou regularidade do cumprimento de determinadas obrigações.

1. Paolo Greco, *Le Operazioni di Banca – Appunti delle Lezioni di Diritto Commerciale Tenute nell'Anno Accademico 1929-1930 dal Professore Paolo Greco*, pp. 8-11.

Demais disso, o crédito diz respeito ao ato de emprestar, de transferir a propriedade de um bem, ou à disposição deste para a transferência da propriedade em um momento sucessivo, considerando-se a devolução deste bem ao proprietário original após um termo.²

Mais: o crédito envolve a transferência da propriedade do bem.³ O proprietário do bem deixa de ter sua posse e a transmite para outrem, que se compromete a devolvê-la posteriormente em determinado termo. No caso de o objeto do empréstimo ser a moeda, há duas situações: primeiro, a moeda é transferida de um titular (proprietário) para uma instituição financeira (instituição intermediária); a instituição intermediária, por sua vez, registra a entrada dessas moedas e as transfere para um terceiro a crédito (devedor final), que adquire bens de sua necessidade; e assim por diante. Os devedores (instituição intermediária e devedor final) assumem a obrigação de devolver o valor representativo das moedas (bem fungível) no termo pactuado.

Os caracteres envolvidos no negócio jurídico de crédito, dentre os quais se destacam o termo (prazo para recebimento do crédito) e a circulação de riquezas (há transferência da propriedade de bens), fazem com que seu estudo envolva noções interdisciplinares, especialmente localizadas nas ciências da Economia e do Direito.

Para o Direito são conceitos relevantes ao desenvolvimento desse estudo: a forma (os contornos) que se ajusta para a

transferência da propriedade e devolução do bem objeto de empréstimo e as garantias de retorno desse bem.

O retorno do crédito (moedas), portanto, aparece como um relevante ponto de proteção jurídica e de particular interesse dos credores, o que fundamentaria a premissa de as instituições intermediárias só fornecerem crédito àqueles que disponham de garantias suficientes quanto à devolução das moedas emprestadas.

Mas, além dessa visão privatista do negócio jurídico de crédito, há valores econômicos e sociais que transcendem os efeitos particulares dessa relação. O crédito envolve a circulação de riquezas, fornecendo aos empresários o poder de compra antecipado de um bem essencial para contribuir e incrementar sua atividade econômica e produtiva. O fechamento deste ciclo permite o crescimento da economia, aumenta o potencial de produção dos empresários, cria mais condições de emprego, de concorrência, eficiência, e aumenta as variáveis de bens de consumo, permitindo o desenvolvimento econômico, como já afirmava Schumpeter.⁴

4. O crédito pode ser fornecido para fins de investimento – fornecido ao empresário para que o mesmo dedique à sua atividade produtiva – ou para consumo. J. A. Schumpeter (*Teoria do Desenvolvimento Econômico – Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico*, pp. 72-73) considera que o crédito ao consumo não é um elemento essencial ao processo econômico. Para ele, apenas o empresário precisa de crédito e apenas o crédito concedido ao empresário contribui para o desenvolvimento industrial, justificando: “O crédito na rotina ordinária do negócio estabelecido deve sua importância prática somente ao fato de que há desenvolvimento e de que esse desenvolvimento carrega consigo a possibilidade de empregar somas de dinheiro que estão temporariamente ociosas. Assim, todo homem de negócios tirará proveito dessas receitas tão pronto quanto possível e depois tomará emprestado o poder de compra que possa requerer. Se não houvesse desenvolvimento nenhum, então, as somas de dinheiro necessárias à realização de transações normalmente precisariam ser mantidas durante o tempo em que delas não se necessitasse. É o desenvolvimento que altera isso. Logo varre para longe os tipos cujo orgulho era o de nunca terem

2. Nesse sentido, G. C. Vidigal (*Teoria Geral do Direito Econômico*, p. 191) fala que o crédito é formado por “atos pelos quais alguém transfere ou promete transferir coisas, presta ou promete prestar serviços, mediante estipulação de contraprestação futura, caracterizando-se pelo hiato de tempo entre o momento de estipulação e o da exigibilidade das prestações”.

3. Além do elemento “fidúcia”, F. Messineo (*Operazioni di Borsa e di Banca*, p. 551) ensina que o crédito é caracterizado também pela transferência atual da propriedade de um bem, ou a mera disposição deste bem para a transferência da propriedade em um momento sucessivo.

Essa associação do crédito como instrumento do desenvolvimento econômico persiste com o passar dos tempos. Aliás, atualmente concebe-se o direito ao crédito associado ao princípio da dignidade da pessoa humana, assegurando-lhe a liberdade. Isto porque o tomador pode negociar com o vendedor (distribuidor de bens de capital e/ou consumo) a aquisição dos bens necessários, exercer suas escolhas sociais com mais facilidade e adquirir a propriedade de bens no momento que julgar oportuno, além de gerar sustento próprio e para outras famílias.⁵

demandado crédito. E no fim, quando todos os negócios – antigos como novos – são lançados dentro do círculo do fenômeno do crédito, os banqueiros até preferirão essa espécie de crédito, por envolver menor risco”.

5. Amartya Sen (*Desenvolvimento como Liberdade*, pp. 41-42) trata a respeito de liberdade quando analisa o desenvolvimento econômico. Explica que um dos principais problemas do mercado é a negação de oportunidades de transação por meio de controles arbitrários, que podem levar a uma redução de liberdades, por privar pessoas de oportunidades econômicas. Em relação à expansão de rendas e oportunidades econômicas trazidas pelo mercado, sustenta o autor: “De um modo geral, esse argumento sem dúvida é influente, e existem muitas evidências empíricas de que o sistema de mercado pode impulsionar o crescimento econômico rápido e a expansão dos padrões de vida. Políticas que restringem oportunidades de mercado podem ter o efeito de restringir a expansão de liberdades substantivas que teriam sido geradas pelo sistema de mercado, principalmente por meio da prosperidade econômica geral”. E, adiante, complementa: “No entanto, esse argumento é totalmente diferente do argumento de que as pessoas têm o direito de fazer transações e trocas. Mesmo se esses direitos não fossem aceitos como invioláveis – e inteiramente dependentes de suas consequências –, pode-se ainda argumentar que há uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras. Caso aconteça de os efeitos dessas transações serem tão danosos para terceiros que essa presunção *prima facie* de permitir às pessoas transacionar como bem entenderem possa sensatamente ser restringida, ainda assim existe alguma perda direta quando se impõe essa restrição (mesmo se ela for mais que compensada pela perda alternativa dos efeitos indiretos dessas transações sobre terceiros)”.

Tendo em vista os fundamentos da teoria jurídica do crédito, mais a função de contribuir ao desenvolvimento econômico sustentado, o Estado intervém nessa atividade econômica. Assim, há de atuar com o intuito de harmonizar todos os interesses e valores, protegendo o interesse privado do credor quanto ao retorno do bem emprestado e evidenciando a função social do crédito, caracterizando o crédito como instituto altamente institucionalizado no Brasil.

2.1 Caracterização do sistema tradicional de crédito

No Brasil o sistema de crédito é historicamente marcado como um sistema fechado. Ou seja, com o acesso ao crédito restrito a um público especialíssimo, disponibilizado mediante a cobrança de altos encargos e concedido após análise criteriosa dos riscos da operação, das informações do devedor e das garantias apresentadas, sendo estas prioritariamente representadas na forma de bens.

Durante muito tempo as instituições financeiras agiram com base nas oscilações econômicas e nas tendências do mercado interno, aproveitando os cenários econômicos mais favoráveis para aumentar a oferta do empréstimo, quando disponibilizavam a maioria das operações de empréstimo a curto prazo, cobrando juros altos e para os clientes antigos, com histórico bancário positivo; ou concedendo empréstimos de altos valores a médio e longo prazos para os fins de investimento, mediante a exigência de garantias reais e pessoais, a análise das informações pessoais e documentais, da viabilidade do projeto relativo à aplicação de recursos na unidade produtiva e, ainda, remuneração alta.⁶

6. Neste sentido, cf. C. E. Carvalho e R. Abramovay, “O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro”, in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*, 2ª ed., p. 17. E, ainda, Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa, *Bancos*

Demais disso, as instituições também agiam de acordo com as normas e o apoio institucional existente à época. Assim, eram apontados como justificativas para as poucas opções de crédito: o ambiente macroeconômico, a rentabilidade dos títulos públicos, os riscos elevados de crédito, os problemas de assimetria de informação, o nível cultural da população, com consequência na qualidade do gerenciamento das empresas, os encargos tributários estabelecidos para as instituições financeiras privadas, as dificuldades existentes nos processos de cobrança do crédito, os altos custos operacionais das instituições financeiras, o nível de concentração das instituições bancárias e o panorama institucional inadequado.

Com isso, os agentes produtivos de pequeno porte vinham sendo excluídos do sistema de crédito do SFN, especialmente aqueles sem constituição jurídica, que não tinham condições econômicas para remunerar o custo do crédito nem de cumprir os requisitos exigidos pelo atual sistema de crédito. O sistema formal de crédito tendia à restrição.⁷

Centrais no Direito Comparado – O Sistema Financeiro e o Banco Central do Brasil – O Regime Vigente as Propostas de Reformulação, pp. 140-154.

7. Considere-se que naquele momento os agentes produtivos de pequeno porte eram maioria na estrutura econômica produtiva brasileira, de acordo com as informações extraídas das pesquisas “Economia Informal Urbana/ECINF”, realizada pelo IBGE e Observatório SEBRAE em 2005, disponível em http://www.mte.gov.br/pnmpo/conteudo/arquivos/Economia_Informal_Urbana.pdf (acesso em 4.1.2006), do “Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas”, desenvolvido pelo Observatório SEBRAE em 2005, disponível em [http://www.dce.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/03DE0485DB219CDE0325701B004CBD01/\\$File/NT000A8E66.pdf](http://www.dce.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/03DE0485DB219CDE0325701B004CBD01/$File/NT000A8E66.pdf) (acesso em 16.1.2006), e do “Boletim de Conjuntura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA”, realizado em 2005 e disponível em www.ipea.gov.br (acesso em 20.1.2006). Em números, havia 10,3 milhões de empreendimentos informais e apenas 4.918.370 milhões de empresas formais, dentre as quais 99,2% eram constituídas do regime de micro e pequenas empresas e 0,8% eram empresas de médio e grande porte. E no período compreendido entre 2003 e 2005 o percentual de crédito concedido à população brasi-

No entanto, analogamente a essa exclusão, tais atividades produtivas precisam de linha de crédito específica para iniciar uma atividade econômica, aumentar a capacidade de investimento ou se inserir nos mercados produtivos, além de se tornarem auto-sustentáveis. A ausência de oportunidade de crédito formal e de contratação de outras operações bancárias fez com que esses agentes recorressem às diversas modalidades alternativas de crédito, submetendo-se às condições impostas por cada prestamista e aos juros muitas vezes mais altos que os cobrados pelo SFN.⁸

Mais: esses empreendedores desempenham função social relevante à economia brasileira, sendo considerados como elementos definitivos na ocupação e geração de renda no Brasil, de modo que a distância do Sistema Financeiro formal representava um dos fatores de empobrecimento.⁹

Todo esse contexto e a busca pelo constante desenvolvimento econômico e social sugeriram a necessidade de alterar o sistema tradicional de crédito para ampliar o acesso ao SFN. Diante de tal realidade, a democratização do crédito tornou-se uma questão nuclear para a efetividade do desenvolvimento econômico brasileiro, uma vez que existe hoje a compreensão indispensável da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento de médio e longo prazos.

leira variou entre 26,19% e 30,03% do PIB, considerando que em 2003 apenas 3,5% de atividades produtivas do sistema informal tiveram acesso ao crédito.

8. São exemplos dessas modalidades alternativas de créditos: os créditos concedidos por familiares; por agiotas; por outros agentes produtivos pequenos e de convívio; e por lojas, mediante sistema de crediário, as quais estão ligadas ao suporte indireto de instituições financeiras e repassam aos clientes (tomadores) as condições do empréstimo a que foram submetidas, mais as suas próprias condições.

9. Cf. Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay, “O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro”, in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*, 2ª ed..

Nesse cenário, algumas ONGs, em conjunto com institutos de pesquisa e consultoria internacional, começaram a transpor para o Brasil noções e a sistemática do microcrédito, a exemplo da metodologia desenvolvida pelo economista Muhammad Yunus em Bangladesh.¹⁰ Depois, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID incentivaram a divulgação da metodologia do microcrédito nos países da América Latina e em desenvolvimento, e a partir dos anos 1990 intensificaram-se os debates sobre regulamentações. Nesse caminho, o Governo Brasileiro também iniciou com políticas públicas e regulamentações de estímulo ao microcrédito.

O microcrédito surge, então, como uma alternativa de acesso ao crédito às unidades produtivas informais e que demandam crédito de pequeno valor,¹¹ embora não disponham de patrimônio, garantias reais, nem renda. Sua metodologia diferenciada permite que os objetivos econômicos sejam atingidos, contribuindo à distribuição e ao crescimento da renda, pois proporciona às unidades produtivas informais a oportunidade de tomar crédito formal e direcionado, a um custo compatível com a rentabilidade esperada de seu negócio. E, por outro lado, também não conflita com os fins das instituições prestamistas, pois há garantias diretas e indiretas que auxiliam no controle à adimplência.

Hoje já se reconhece o microcrédito como uma alternativa de crédito, tendo contribuído à popularização dos serviços financeiros.

10. Para maior detalhamento dessa metodologia, cf. Muhammad Yunus, *O Banqueiro dos Pobres*, 2001.

11. No plano internacional, consideram-se microcrédito os valores até 500 Dólares, e no Brasil até R\$ 10.000,00 (cf. Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay, "O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro", in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*, 2ª ed., p. 3.

2.2 Aspectos jurídicos do microcrédito: conceito, metodologia e público-alvo

O microcrédito está inserido no âmbito de microfinanças, serviços financeiros sustentáveis destinados à população de baixa renda, envolvendo produtos, serviços e gestão diferenciados.¹² É o crédito de pequena quantia, destinado aos microempreendedores dos segmentos formal e informal da economia, com estrutura diferenciada quanto à forma de concessão, à finalidade do empréstimo e ao público beneficiado.

Trata-se de uma modalidade de negócio jurídico de crédito pela qual uma das partes é instituição oficial, devidamente autorizada pela legislação. É formalizado em consonância com as normas aplicáveis ao microcrédito, ao crédito, às garantias contratuais e às regras da instituição, compondo o sistema de crédito produtivo com potencial contribuição ao desenvolvimento econômico sustentável.

Corresponde, enfim, a um crédito outorgado com base no caráter (disposição de pagar) do solicitante e na análise do fluxo de caixa combinado pelo negócio e lugar, pois nem todos os tomadores têm registros formais, controles financeiros, nem dispõem de bens para fornecer como garantias reais. Com essa metodologia, o elemento "pessoalidade" retorna às relações contratuais de crédito, impactando na proximidade e informalidade entre os agentes de crédito (representantes das instituições prestamistas) e os tomadores do crédito. A boa-fé e confiança são elementos intrínsecos a essa relação.¹³

12. Cf. Sérgio Darcy e Marden Soares, "Democratização do crédito no Brasil – Atuação do Banco Central", in 2ª *Seminário Banco Central sobre Microfinanças*, Anais, Fortaleza, 2003, p. 6 (3ª ed., Brasília, BACEN, 2006).

13. É, enfim, como observam Sérgio Darcy e Marden Soares ("Democratização do crédito no Brasil – Atuação do Banco Central", in 2ª *Seminário Banco Central sobre Microfinanças*, Anais, Fortaleza, 2003, pp. 2-3 (3ª ed., Brasília, BACEN, 2006),

2.2.1 A metodologia e contornos jurídicos do microcrédito

A metodologia do microcrédito foi construída para facilitar o acesso do microempreendedor ao crédito e, ao mesmo tempo, assegurar o retorno do capital emprestado às instituições prestamistas. Em virtude dessas premissas, o sistema de garantias do microcrédito também é peculiar, sendo edificado para um público que não possui renda, nem bens. Apenas a "palavra" e a "disposição" para pagar.

O "ter" bens materiais para assegurar o retorno do crédito deixa de ser prioridade em detrimento da apresentação de informações e de garantias diferenciadas que demonstram compromisso com as obrigações contratuais. Em virtude disso, há um contato mais direto entre o tomador e a instituição prestamista, com uma metodologia calcada na confiança e num detalhado processo de captação de informações.

Um traço peculiar dessa metodologia é a atuação dos agentes de crédito, que são responsáveis por ir até o microempreendedor e por conduzir essa relação, sendo de alta relevância no investimento a capacitação desses profissionais.¹⁴

As garantias formam outro pilar essencial. As relações jurídicas de crédito, com natureza jurídica de mútuo (art. 586

uma modalidade de crédito desenvolvida com base nas características dos agentes produtivos que pertencem a uma classe social de baixo IDH, sendo eles pessoas pobres que trabalham por conta própria ou formam negócios muito pequenos, apesar de as características sócio-econômicas e definições oficiais variarem de um país a outro.

14. Os agentes de crédito visitam a unidade produtiva antes de conceder o crédito e colhem informações referentes às dívidas e receitas profissionais e pessoais do microempreendedor, com base nas quais estimam o grau de risco e indicam se o crédito deve ser aprovado ou não, bem como o valor estimado. Ademais, acompanham o cliente e fazem outras visitas posteriormente à concessão, fiscalizando o cumprimento das obrigações contratuais, prestando as orientações devidas e apontando as renovações do crédito.

do CC),¹⁵ são formalizadas por contratos bancários diversificados, de acordo com a opção institucional. Em geral são de adesão, podendo ser representados na forma de cédula de crédito bancário, desconto bancário, contrato de mútuo etc. Considerando o contexto normativo e também o risco da inadimplência, as instituições financeiras se valem dos mais variados artificios contratuais para garantir o adimplemento da prestação principal.

Demais disso, nos contratos são estipuladas as garantias, sendo elas: garantias pessoais (fidejussórias), em que a obrigação de garantir surge por um terceiro garantidor e depende da confiança nos atributos pessoais do garantidor, podendo ser na forma de aval ou fiança; e reais, em que a obrigação é garantida pelo proprietário ou possuidor de um bem e o enfoque da obrigação transmuta-se para o bem apresentado, dentre as quais são exemplos a alienação fiduciária em garantia ou o penhor.

Outro importante ponto da metodologia de microcrédito é a utilização de grupos de financiados. São vários os modelos adotados, alternando-se a forma de constituição do grupo, pois em alguns é formado pela própria instituição, e em outros pelos microempreendedores; a forma de concessão do crédito, eis que ora cada microempreendedor recebe uma linha de crédito e garante os microcréditos dos demais membros, ora é concedido um crédito para todo o grupo e eleito um coordenador; ou, ainda, o empréstimo é concedido de forma individual, com garantia individual, mas com a referência do grupo no ato de celebração do empréstimo.

Independentemente da forma de constituição, a vantagem dos grupos pode ser resumida em três ordens: a jurídica, pois

15. Trata-se do empréstimo de coisas fungíveis, em que o mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

o grupo funciona como garantia quanto ao recebimento do pagamento do crédito; a operacional, tendo em vista a facilidade de captação de informações, de realização de cobranças e de racionalização dos custos; e a psicológica, que trata a formação de redes e relações sociais estáveis, baseadas no capital social de grupos selecionados que pressionam o outro para cumprir as obrigações contratuais.¹⁶

16. A primeira das vantagens (jurídica) diz respeito à solidariedade passiva dos membros do grupo quanto à totalidade da dívida. Isto porque o contrato é celebrado com a assinatura de todos os integrantes do grupo como contratantes ou pela vinculação de apenas um deles como contratante principal e os demais integrantes como garantidores solidários, fiadores ou avalistas. A vantagem operacional está na maior facilidade de monitoração pelas instituições financeiras, que apreciam as informações do proponente no ato de concessão dos empréstimos e fiscalizam o desenvolvimento das atividades do tomador com vistas ao pagamento dos empréstimos; além de ser realizada pelos próprios tomadores, o que implica redução de custos e diminuição do risco de inadimplência. Sem contar que, se um dos tomadores não conseguir pagar seu empréstimo, o grupo poderá colaborar ou exercer pressões sociais para forçá-lo a cumprir o contrato – o que resulta na auto-seleção entre os membros do próprio grupo e na atenuação da problemática da seleção adversa, tão constante no mercado de crédito. Por fim, o efeito psicológico é traduzido pela teoria do capital social, que seria definido como o conjunto de recursos disponíveis para um indivíduo a partir de sua posição em uma rede de relações sociais estáveis. Nesse sentido, cf. Priscilla Maria Villa Lhacer, *Acesso ao Crédito pela População de Baixa Renda – A Experiência do Microcrédito e o Mecanismo de Aval Solidário*, pp. 14-24. Os laços sociais e a vinculação dos integrantes refletem na confiança e reciprocidade no comportamento, como aponta. No plano internacional consideram-se microcrédito os valores até 500 Dólares, e no Brasil até R\$ 10.000,00 (cf. Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay, “O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro”, in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*, 2ª ed., p. 10). A proximidade desses laços (cultural, geográfico e comportamental) tende a contribuir para o desenvolvimento de modelos alternativos de crédito, pois tais membros estão vinculados psicologicamente aos demais e têm o fim comum de desenvolver suas atividades produtivas, de ter novos conhecimentos e contatos que aumentem suas oportunidades de negócios, de dividir as informações, de compartilhar os riscos e se forta-

Mais: o pagamento do crédito é realizado em pequenas quantias e em periodicidade diária, semanal, quinzenal ou mensal, pois facilita o planejamento do tomador. A remuneração do microcrédito, aliás, é um dos pilares mais importantes dessa modalidade de crédito, pois permite que as instituições oficiais ofereçam crédito de forma profissional, potencializando os lucros, cobrindo custos financeiros e operacionais e administrando os riscos. A auto-sustentabilidade da operação é um fator importante para diferenciar o microcrédito de um programa decorrente de política assistencialista, e as instituições têm constantemente buscado aprimorar metodologia de diminuição de riscos e de captação de recursos.

Os valores dos empréstimos são pequenos e os custos operacionais são altos, em virtude de gastos com agentes de créditos, os gastos financeiros, tributários e encargos decorrentes da regulação inadequada pesam na contabilidade das instituições. Assim, é indispensável a cobrança de juros para remunerar todos os custos, incluindo a reserva para perdas e o perfil financeiro da demanda.¹⁷ A despeito dessa liberalização

lecer para contratar com instituições financeiras e de se inserir no mercado produtivo e creditício. Por fim, é importante registrar que em algumas instituições o grupo passa por treinamentos para conhecer a filosofia da instituição e se capacitar, havendo reuniões semanais nas quais os agentes de crédito verificam o espírito empreendedor do membro. Afinal, não se pode esquecer que também faz parte da filosofia do microcrédito a idéia de acompanhar o microempreendedor e fazer com que hoje ele adquira o microcrédito para se organizar e estabelecer, e num momento posterior passe a adquirir uma outra modalidade de crédito maior e outros serviços da instituição financeira.

17. Em relação aos juros, apesar de o Código Civil limitar as taxas de juros do contrato de mútuo (arts. 591 e 406), essas limitações não se aplicam ao mútuo oferecido pelas instituições financeiras, tendo em vista que é assunto de competência do CMN, em face do disposto no art. 4º da Lei 4.595, de 31.12.1964 (Súmula 596 do STF). E o CMN, por sua vez, através da Resolução 1.064, de 5.12.1985, liberou os juros, para as operações ativas dos bancos comerciais, de investimento e desenvolvimento, dos

legal para cobrança dos juros, os princípios da função social do contrato, da isonomia e da boa-fé contratual devem imperar, para evitar lesões a uma das partes, sem contar a função social existente nessas relações, que é pano de fundo para as operações.

Esses são os principais pilares do microcrédito, com uma estrutura que privilegia as garantias extracontratuais, até mesmo porque os microempreendedores não têm bens materiais para garantir o pagamento do crédito. Trata-se de uma alternativa metodológica com vistas a suprir uma deficiência do sistema de crédito e atender a uma camada com real necessidade, com destacada função educativa, social e econômica.

Demais disso, não há como desconsiderar o fato de ser uma metodologia que propõe mudança de paradigmas à forma de trabalho dos operadores do tradicional sistema de crédito. Não só pelo fato de o crédito ser de menor valor, pelas peculiaridades da demanda, mas por requerer uma plataforma diferenciada na estrutura das instituições prestamistas, o que justifica até certo ponto o receio das instituições financeiras de aderirem a esse mercado e aponta para a importância do apoio governamental para a consolidação desse sistema.

2.2.2 Público-alvo do microcrédito

O público-alvo do microcrédito (microempreendedor) é composto por agentes

financiamentos concedidos no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário e dos financiamentos concedidos sob cédulas de crédito bancário, cédulas de crédito rural, à exportação e comercial. Além disso, a Medida Provisória 2.172-32, de 23.8.2001, livrou as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BACEN da nulidade contratual das estipulações usurárias, permitindo a cobrança de juros acima do limite legal estabelecido no Código Civil e na Lei de Usura (Decreto 22.626, de 7.4.1933). Cabe lembrar, ainda, a observação de E. Salomão Neto (*Direito Bancário*, p. 192) no sentido de que a Medida Provisória 2.170-36, de 23.8.2001, autorizou as instituições financeiras a realizar a capitalização de juros em período inferior a um ano nas operações creditícias.

produtivos peculiares, os quais estão predominantemente inseridos no segmento informal da economia e que não apresentam qualquer espécie de constituição jurídica.¹⁸

Seu negócio é desenvolvido em pequena escala, de modo desorganizado, com ocupação precária de espaço e confusão entre o trabalhador e o bem de produção. Ademais, atuam no pequeno comércio ou serviços de baixa qualificação e dispõem de recursos financeiros escassos para se constituírem juridicamente e cumprirem as obrigações decorrentes, respeitadas as suas peculiaridades.

Os microempreendedores desenvolvem mecanismos de sobrevivência com seus próprios recursos e oferecem serviços ou produtos de acordo com suas habilidades manuais, atuando no pequeno comércio.

18. A 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela Organização Internacional do Trabalho/OIT e pelo IBGE, conceitua os *agentes produtivos informais* como as unidades produtivas de até cinco empregados ou trabalhadores por conta própria, independentemente de se constituírem juridicamente, com baixa escala de produção e nível de organização e quase nenhuma separação entre o capital e o trabalho (cf. nos resultados da pesquisa do SEBRAE, "Economia Informal Urbana/ECINF", realizada pelo IBGE e Observatório SEBRAE em 2005, disponível em http://www.mte.gov.br/pnmpo/conteudo/arquivos/Economia_Informal_Urbana.pdf (acesso em 4.1.2006). Demais disto, Sílvia Helena Di Rienzo Marrey (*A Juridicidade da Economia "Informal" no Domínio Econômico Brasileiro da Década de 90*, p. 109) destaca que há várias concepções que caracterizam o estado de informalidade. A primeira delas consiste em considerar o informal como a pobreza que se ocupa, ou, melhor, como o trabalho desenvolvido pela população pobre em ocupações de natureza precária e de baixa remuneração. A segunda identifica o informal justamente como um tipo de produção específica, representado pelas atividades consideradas atrasadas ou pré-capitalistas, que se caracterizam pela escala reduzida, pouca organização e quase-inexistente separação entre o trabalhador e os meios de produção. A terceira define o informal pelo tipo de atividade desenvolvida, notadamente o pequeno comércio e os serviços de baixa qualificação. E, finalmente, a quarta estabelece o informal como o ilícito ou o ilegal na economia, ou seja, o informal seria aquele que exerce atividade produtiva em desconformidade com o Direito.

cio ou serviços de baixa qualificação. As unidades produtivas são menores em termos de escala, operando com a média de cinco empregados ou ajudantes, inclusive agricultores, familiares e autônomos de pouca renda, que geralmente não são registrados, têm baixo índice de escolaridade e de proteção social.

A produção dos microempreendedores é desenvolvida de forma ambulante ou em suas próprias residências, tendendo à confusão entre os fluxos de caixa pessoal e profissional. Ademais, é imprescindível a participação diária do proprietário, com função produtiva e gerencial.

Esse segmento da atividade econômica é marcado por heterogeneidade, dispondo de vários tipos de atividades, tamanhos e níveis, além de atender aos mais diversificados setores da economia,¹⁹ inclusive alimentando uma cadeia produtiva composta pelos informais e por pessoas físicas pobres, para quem presta serviços com facilidades de pagamento.

No Brasil são responsáveis pela renda e pela sobrevivência de grande parte da população, sendo empreendedores que precisam de crédito para crescer e se tornar auto-sustentáveis. O fenômeno social de explosão de desempregados e da economia informal tem redundado no reconhecimento da necessidade de ações políticas e de apoio econômico a esses agentes como meio de desenvolvimento econômico sustentado, sendo o crédito uma das prioridades.

No que atina à qualificação jurídica dessas unidades produtivas, a figura que

19. As atividades econômicas são as mais variadas possíveis, prestadas nos setores de comércio, agricultura, construção, indústria, manufatureira, transporte e serviços. Em relação aos ofícios e ocupações, são exemplos: cabeleireiros, esteticistas, cambistas, produtores de cigarros, sapatos, mecânicos, vendedores de latinhas de cerveja, refrigerantes, cachorros-quentes, sanduíches e legumes, costureiras, vendedores de roupas usadas, artesãos, marceneiros, relojoeiros, serviços de limpeza e domésticos, entre outros.

mais se aproxima das suas características é a do pequeno empresário, que em medida mínima chega a trabalhar no mercado ou "para o mercado".²⁰ Nesse sentido, o Código Civil estabelece que lei especial ordenará tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao pequeno empresário quanto à inscrição e aos efeitos decorrentes (art. 970).²¹

Portanto, os microempreendedores (pequenos empresários) atuam em negócios em menor escala profissional e, mesmo que de modo familiar e artesanal, integram a cadeia produtiva. Tão-somente requerem tratamento diferenciado para poder crescer, se estruturar e enfrentar a concorrência dos maiores. E o fato de muitos microempreendedores não serem registrados em órgãos públicos não retira o caráter negocial de suas atividades. Pelo contrário, seus negócios movimentam um grande segmento da cadeia produtiva e seus titulares detêm responsabilidades e assumem obrigações totais perante suas relações contratuais.

Eles existem e atuam economicamente. Preenchem o plano da existência (efetivamente existem), o da validade (operam com continuidade e prestam os serviços e

20. Mesmo sendo pequeno o porte da empresa, qualifica-se como empresário aquele que exerce atividade econômica organizada, objetivando a produção e/ou circulação de bens e/ou serviços no e/ou para o mercado (art. 966 do CC) (cf. Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa, *Curso de Direito Comercial 1 – Teoria Geral do Direito Comercial e das Atividades Empresariais Mercantis – Introdução à Teoria Geral da Concorrência e dos Bens Imateriais*, pp. 137-168, que observa também que o termo "atividade" implica uma pluralidade de negócios exercidos pelo empresário e que caracterizam a empresa e a inserem no plano de existência, sendo a atividade econômica aquela com resultados lucrativos e organizada com profissionalismo, exercício coordenado e reiterado de atos voltados à produção e circulação de bens ou serviços).

21. Atualmente, a Lei Complementar 123/2006 prevê tratamento diferenciado para a microempresa e a empresa de pequeno porte, mas os microempreendedores objeto deste estudo não se enquadram nas definições legais.

produtos) e, se o objeto é lícito, o da eficácia, apenas não suprimindo o plano da regularidade, razão pela qual perdem os favores gerais do direito comercial, como o de requerer a falência de devedores, pedir a autoralência e fazer prova em seu favor.

O microcrédito concedido a esses informais pode ser tido como mais um mecanismo social que pode legitimar e estimular a ausência de registros e descumprimento de outra série de deveres legais, especialmente se for oferecido com uma metodologia que prime pela orientação. Com isso, negócios podem ser aprimorados com técnicas gerenciais, organização, regularização e planejamento financeiro, tendendo a crescer de forma estruturada e a obter, cada vez mais, acesso aos serviços financeiros.

2.3 As instituições autorizadas para oferecer microcrédito no Brasil

Nesse segmento de microcrédito há grande participação de instituições do Terceiro Setor. A despeito da importância da participação desses agentes não-financeiros, as instituições financeiras têm maior suporte financeiro e estrutural para oferecer microcrédito, além de serem as responsáveis pelo oferecimento de crédito. Ultimamente o Governo vem tentando sincronizar a atuação entre as instituições financeiras e não-financeiras.

O respaldo normativo dessa questão está na Lei 4.595, de 31.12.1964, ao estabelecer linhas gerais sobre a operação de crédito e formas de controle. Depois, a referida norma fixa, em seu art. 12, que o BACEN operará exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas, sendo vedada a realização de operações bancárias de qualquer natureza com outras pessoas de direito público ou privado, salvo se expressamente autorizadas por lei.

As instituições financeiras, por sua vez, são aquelas relacionadas pelo BACEN e pelo CMN, e que estão sujeitas a

autorização e supervisão desses órgãos, devendo, portanto, obediência à sua regulamentação. O art. 17 da Lei 4.595, de 31.12.1964, estabelece conceito legal pelo qual qualquer pessoa jurídica pública ou privada que tenha como atividade principal ou acessória a coleta, a intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiro, ou, ainda, qualquer pessoa física que exercesse essas atividades de forma permanente ou eventual, será considerada instituição financeira e terá competência privativa e lícita para o exercício da operação de crédito.

Fora isso, a própria lei e a regulamentação designam expressamente como *instituições financeiras*: (i) os bancos, englobando todas as suas modalidades; (ii) as sociedades de crédito, financiamento e investimentos; (iii) as cooperativas de crédito; (iv) as sociedades de crédito ao microempreendedor/SCMs; e (v) as agências de fomento.

Portanto, considerando esse contexto legal, o exercício das operações bancárias só pode ser realizado por instituições financeiras sob a disciplina e o controle estabelecidos pelo BACEN e pelo CMN, salvo se dispositivo legal autorizar outras instituições.

Tendo em vista que o microcrédito é uma modalidade de crédito, o qual está sob o controle do BACEN e do CMN, as instituições financeiras teriam, então, competência privativa para operá-lo em todas as suas modalidades e de acordo com a regulamentação do SFN, e as que não forem financeiras só poderiam exercê-lo mediante autorização de lei. No entanto, ao implementar as políticas públicas de microcrédito, o Poder Público elegeu algumas instituições como "instituições de microcrédito" e, com isso, permitiu o oferecimento de microcrédito, nos termos dos programas respectivos, por instituições financeiras e não-financeiras, embora essas últimas não estejam sujeitas ao con-

trole direto desses órgãos reguladores. São "instituições de microcrédito", assim: os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal, as cooperativas singulares de crédito, as agências de fomento, as SCMs e as OSCIPs (Lei 11.110/2005, Decreto 5.288/2004 e Resolução 3.310/2005).

2.4 O atual contexto do acesso ao crédito pelos microempreendedores

No Brasil até recentemente o acesso ao crédito pelos microempreendedores não era concedido, até que novo contexto econômico e social gerou as condições necessárias à ampliação do crédito, de modo a alcançar os vários segmentos dos setores produtivos, inclusive o financiamento dos investimentos dos microempreendedores.

Contribuíram para essa modificação o estímulo dado pelo Governo para garantir o acesso dos microempreendedores às operações bancárias, o contexto macroeconômico brasileiro, definido por índices de inflação em queda e estáveis, a saturação do mercado de alta renda, o crescimento do comércio exterior brasileiro, com o *superávit* da balança comercial, e o aumento da capacidade do setor produtivo, considerando a participação das pequenas e microempresas, o aumento dos agentes produtivos informais na economia e reestruturação do mercado bancário brasileiro.

Com isto, as sociedades financeiras privadas começaram a buscar novas áreas de expansão além do microcrédito, concentrando em instituições financeiras subsidiárias o oferecimento de linhas de crédito pessoal aos clientes e às pessoas físicas assalariadas e com carteira assinada, que compunham um público mais pobre.

E, aliado a isso, os microempreendedores, que já atuavam como agentes produtivos e buscavam otimizar os resultados dos seus negócios, aproveitavam as alternativas de crédito acessíveis para compor seu capital de giro e bens de capital. Desse modo, esse segmento, que já recorria a

formas de crédito alheias ao SFN e sem consistir em uma modalidade de crédito específica, passou a ter acesso a outras formas de crédito, remodelando suas técnicas para compor o volume de crédito que precisava de forma rápida e desburocratizada, independentemente de os juros incidentes serem ou não conformes às taxas definidas pelo mercado.²²

Recente estudo promovido pela Organização Internacional do Trabalho/OIT²³ demonstra as fontes de crédito de que esse público faz uso, o nível de conhecimento quanto às condições de fornecimento do crédito e a opinião dos mesmos em relação às formas de concessão.

De acordo com os resultados dessa pesquisa, uma das principais linhas de crédito usadas pelos microempreendedores é o crédito direto ao consumidor/CDC, que é um financiamento concedido por financeiras e bancos com carteira de crédito, financiamento e investimento para compra de produtos e serviços. Além de os tomadores adquirirem crédito diretamente nas instituições financeiras, esse crédito poderá ser adquirido por intermédio de empresas de varejo, que se associam àquelas e financiam os bens de consumo ou serviços aos seus consumidores.

O CDC é uma modalidade de crédito fornecida no prazo de 3 a 24 meses, com taxa de juros prefixada para operações acima de 30 dias e que exige como garantia o próprio bem financiado, aval ou somente as informações cadastrais para análise de risco (*credit score*). O financiamento é fornecido rapidamente e sem burocracia e cobre a média de 20% a 80% do valor do bem, sendo o crédito fornecido para aquisição de determinados bens de consumo indicados ou não. Aliás, os clientes apontam na pesquisa que essa modalidade de

22. V. Jaime Mezerra e Ivan Guimarães, *Créditos para Pequenos Empreendimentos no Brasil*, 2003.

23. Referência ao estudo de Jaime Mezerra e Ivan Guimarães, *Créditos para Pequenos Empreendimentos no Brasil*, 2003.

crédito é bastante procurada em virtude de sua praticidade e facilidade, bem como as taxas de juros são, muitas vezes, menores que as cobradas nas demais operações de crédito.

As operações de crédito pessoal/CP também são uma das opções de crédito acessíveis a essa demanda e consistem na modalidade de CDC fornecida sem direcionamento, podendo ser usada para fins diversos do pagamento de bens e serviços. São oferecidas por bancos e financeiras e disponibilizadas mediante a concessão de crédito pré-aprovado na conta corrente do cliente, a taxa de juros prefixada, ou na forma consignada.

Em paralelo, outras práticas comerciais que não eram oferecidas por instituições financeiras também surgem como forma de crédito a essa população, como, por exemplo, o crescimento de redes de lojas varejistas que financiam seus clientes por meio de cartões – com recursos próprios ou de instituições financeiras –, de *factorings* ou das facilitações fornecidas pelos próprios fabricantes dos equipamentos.

Um modelo diverso de crédito e reiteradamente usado pelos microempreendedores é o crédito direto do fornecedor, quando a compra de produtos é operacionalizada nas lojas mediante cheques pré-datados ou outros títulos de crédito. Essa modalidade passou a ser utilizada com mais frequência diante da abertura de contas bancárias com o fornecimento de cheques e a concessão de limites especiais, pois os empresários parcelam suas vendas em cheques ou títulos diversos e podem negociar esses por recebíveis mediante operação de faturização²⁴ ou por créditos

fornecidos diretamente pelo fabricante dos equipamentos em operações de *vendedor*.²⁵

Os serviços de *factoring*, aliás, também aparecem como fontes alternativas para obtenção de crédito dos microempreendedores. Mesmo não tendo esses microempreendedores acesso aos serviços bancários, eles se valem dos serviços de *factoring* por meio da troca de cheques que seus clientes emitiram nas compras a prazo, bem como de duplicatas recebidas por dinheiro em espécie, descontando a remuneração, apenas. Essa operação não consiste em operação bancária, sendo oferecida por empresas de *factoring*, que não estão sob a supervisão do BACEN e do CMN.

Os cartões de crédito também se apresentam como uma das opções de financiamento para essa população. Algumas instituições financeiras lançaram cartões de crédito com limites de crédito mais baixos para atender a esse público, e empresas de cartões de crédito regionais surgiram em todo o Brasil, oferecendo, além de serviços de cartão de crédito, linhas de crédito em espécie que facilitam o pagamento em estabelecimentos vinculados, parcelando os valores até mesmo sem juros diretos. Nada

rida em maio/1998, pela qual é o contrato concluído entre fornecedor de bens ou serviços e faturizador, em cujos termos: "I – o fornecedor poderá ou deverá ceder ao faturizador créditos nascidos da comercialização de mercadorias ou da prestação de serviços; II – o faturizador deve se encarregar de pelo menos duas dentre as seguintes funções: (a) financiamento do fornecedor, incluindo empréstimo e pagamento adiantados; (b) manutenção de contabilidade relativa aos créditos cedidos; (c) cobrança dos créditos; (d) proteção contra inadimplemento dos devedores; e III – a notificação da cessão dos créditos deve ser efetuada aos respectivos devedores".

25. O *vendedor* é operação por meio da qual a loja recebe do fabricante produtos em consignação, com condições para venda a prazo, usando seu próprio capital de giro ou tomando uma linha específica de *vendedor* nos bancos. O comprador final parcela e os documentos garantidores do pagamento são entregues ao fabricante, que os deposita em banco. O banco antecipa parte de recursos aos fabricantes, mediante taxa de desconto. Nesse sentido, cf. Jaime Mezerra e Ivan Guimarães, *Créditos para Pequenos Empreendimentos no Brasil*, p. 29.

24. Segundo E. Salomão Neto (*Direito Bancário*, pp. 262-263): "O *factoring* é modalidade comercial recente envolvendo a compra da totalidade dos créditos de um negócio por adquirente que também presta serviços ao cedente dos créditos". Adverte o autor que no Brasil o negócio de *factoring* não é objeto de definição legal específica, mas segue a definição do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado/UNIDROIT, em convenção ocor-

obstante, os cartões de crédito ainda são apontados como mecanismos usados pelas atividades produtivas somente como produtos de emergência, pois as taxas de juros são muito altas e não há parcelas fixas no momento da compra, o que prejudica o controle da dívida.

Além dessas modalidades, os microempreendedores se valem de mecanismos diversos para arrecadar recursos para suas unidades produtivas, organizando-se em cooperativas de crédito, usando o FGTS obtido em consequência da demissão e tomando dinheiro de agiotas e de familiares. Os programas governamentais são apontados como inexpressivos nessa pesquisa.

Quanto ao microcrédito, enfim, esse público observou que é uma modalidade de crédito acessível e que a relação com os agentes de crédito é melhor que com os gerentes de bancos, valorizando demasiadamente as orientações concedidas pelos agentes; no entanto, acham que os agentes poderiam ser mais capacitados para tecer tais orientações. Além do mais, em sua opinião o procedimento de concessão do microcrédito é demorado e em face da urgência de suas necessidades e os juros cobrados são altos, o que os leva a recorrer a linhas de CDC. A renovação do crédito já é concedida com mais facilidade e o bom contato com os agentes também facilita esse fluxo.

O público aponta preferência de garantias pessoais em detrimento da formação de grupos, tendo em vista a responsabilidade assumida pela dívida coletiva, e sugere a diminuição de componentes dos grupos. Também dificultam o acesso ao microcrédito a restrição em sistemas de cadastro de crédito e a comprovação de renda.

Os microempreendedores demonstram ter conhecimento sobre as taxas de juros relativas a cada modalidade de crédito e apontam que os juros cobrados no microcrédito são altos, além da pouca flexibilidade para o pagamento da remuneração

do microcrédito, inexistindo, inclusive, carência para o pagamento dessa dívida. Demais disso, reclamam que nem sempre é concedido o valor que foi solicitado, apesar de geralmente estarem contando com a aprovação do valor total do crédito.

Os dados da pesquisa informam, ainda, que as taxas de juros cobradas em cada modalidade de crédito muitas vezes não são fatores relevantes na hora da contratação do crédito, e sim a facilidade de acesso ao crédito, a flexibilidade em relação aos prazos de pagamento do crédito e a possibilidade de acumulação de várias modalidades de crédito, bem como a capacidade de pagamento das prestações frente à receita esperada do negócio após o investimento.

Além do mais, é costume dos microempreendedores utilizar vários artifícios para obter crédito, como, por exemplo, a prática de "emprestar o nome" para tomar crédito, aproveitando a credibilidade de familiares e de vizinhos que têm renda satisfatória para abertura de crediários em lojas e abrir contas em bancos; a aquisição de várias linhas de crédito ao mesmo tempo, para atingir maiores níveis de financiamento; a omissão de informações sobre seu índice de endividamento às instituições prestamistas; e a destinação do crédito a fins diversos daquele para o qual foi tomado.

Eis, portanto, uma amostragem do mercado de crédito aos microempreendedores: um sistema composto por modalidades de crédito com focos, normas e procedimentos diferenciados. E, apesar de todas essas modalidades existentes, o microcrédito destaca-se como uma das modalidades de crédito específicas para os agentes produtivos "microempreendedores" com objetivos institucionais diferenciados e adaptados às suas características sociais e econômicas, sendo oferecido por instituições financeiras, sujeitas aos rigores do controle do BACEN e do CMN e por instituições não-financeiras.

Se, por um lado, os microempreendedores estão tendo mais acesso aos serviços financeiros, embora ainda de uma forma insatisfatória, sob o ponto de vista institucional, há muito a ser desenvolvido no sentido de ampliar essas possibilidades de uma forma controlada e sob a supervisão do BACEN e do CMN. A despeito de não ser possível atender a todos os anseios dos microempreendedores, tendo em vista o risco da operação, para manter as linhas de microcrédito e, mesmo, aumentar os valores dos créditos, diminuir os juros e/ou simplificar o procedimento de concessão, é preciso trabalhar com uma metodologia que ofereça garantias às instituições financeiras, de modo a estimulá-las a operar com o microcrédito.

Os resultados dessa pesquisa denunciavam vícios existentes também nesse sistema de crédito e justificam, de certa forma, o receio por parte de algumas instituições financeiras de investirem no microcrédito. Apesar de ser uma modalidade de crédito, o microcrédito requer uma plataforma diferenciada, com custos operacionais altos, e algumas instituições financeiras não julgam haver garantias suficientes para o risco que enfrentam no oferecimento de um crédito de valor tão baixo.

3. O apoio institucional e a democratização do crédito

O crédito é um dos instrumentos de desenvolvimento econômico e social, e seu regime é objeto de política econômica, tendo um alto nível de institucionalização. Aliado a isso, a Constituição Federal estabelece uma série de fundamentos e valores sociais que exigem a estruturação de modelos creditícios e a necessidade de ampliar as oportunidades de acesso aos serviços financeiros, oferecendo-os em igualdade de condições às unidades produtivas.²⁶

26. Cf. Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay, "O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro", in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O*

A democratização do crédito é uma tendência internacional dos países em desenvolvimento, e o apoio institucional é indispensável ao estímulo e processo de adequação da sociedade para trabalhar com esse novo modelo creditício. Nesse sentido, no Brasil, em paralelo ao desempenho das ONGs quanto ao microcrédito, foram lançadas políticas públicas, com uma série organizada de ações que propiciaram a implementação do microcrédito.

Primeiramente, a ação política foi coordenada para inserir no sistema jurídico as OSCIPs (Lei 9.790/1999), pois, com isso, seria fornecido certificado às ONGs que cumprissem as exigências determinadas em lei e, naturalmente, haveria controle dessas organizações pelo Estado. Além disso, também foi concedido a tais organizações que ofereciam microcrédito o benefício de cobrar juros maiores que o limite permitido em lei (Medida Provisória 2.172-32/2001).

Depois, considerando a baixa profundidade financeira na economia brasileira, a estratégia foi direcionada ao acesso ao SFN pela população de baixa renda, com a previsão de abertura de contas correntes especiais e concessão de crédito. O mercado financeiro estava acostumado a operar com um sistema de crédito restrito, um custo do crédito alto, juros e *spreads* elevados e um reduzido nível de bancarização da população.²⁷

Demais disso, o SFN disciplinou novas sociedades financeiras para o objetivo específico de oferecer microcrédito, tais como as SCMs e as cooperativas formadas por pequenos empresários, microempresários, responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da

Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas, 2ª ed., p. 19.

27. Segundo K. Anjali (*Brazil – Access to Financial Services*, 2004), em nove regiões metropolitanas do Brasil, 43% dos brasileiros ainda não tinham acesso a conta bancária.

área rural; alterou a estrutura dos bancos públicos, criando o Banco Popular do Brasil S/A (uma das empresas subsidiárias do Banco do Brasil S/A); e canalizou em bancos oficiais a prestação inicial de serviços microfinanceiros, como o depósito.²⁸

Outras ações normativas também contribuíram à consolidação do microcrédito e ao acesso, tais como a permissão do crédito consignado em folha de pagamento (Lei 10.820/2003, Decreto 4.961/2004 e Resolução CMN-2.718/2000); a atuação dos correspondentes bancários como prestadores de serviços das instituições financeiras (Resoluções CMN-3.110/2003 e 3.156/2003); a permissão para que as operações financeiras fossem formalizadas sem "título adequado"; a possibilidade de renovação de empréstimos com a incorporação de juros e encargos de transação anterior e a realização de operações com clientes que têm restrições cadastrais ou sem ficha cadastral atualizada, contemplando a diversidade das variáveis envolvidas nas operações do mercado financeiro (Lei 11.110/2005, Decreto 5.288/2004 e Resolução 3.310/2005).

Posteriormente constatou-se que mesmo diante da adoção de todas essas medidas as ONGs e OSCIPs ainda concentravam as operações de microcrédito, mais até que as instituições financeiras.²⁹ Isso vem resultando em um mercado confuso, com interesses e metodologias diferenciadas, o que prejudica o controle regulatório e a unificação de um sistema de informações

referentes às operações, clientes e carteira de microcrédito.

Em virtude desse contexto, aliado ao amadurecimento do microcrédito, à falência de alguns modelos produtivos de crédito e ao reconhecimento da importância de fontes estáveis de recursos para o oferecimento de microcrédito, as ações foram edificadas de modo a inserir as instituições financeiras nesse âmbito de microcrédito, abrangendo, além dos bancos públicos, as cooperativas de crédito, as SCMs, as agências de fomento e os próprios bancos privados.

Assim, as medidas foram implementadas com o objetivo de inserir o microcrédito no planejamento financeiro dos bancos comerciais, de carteira múltipla e na Caixa Econômica Federal, mediante a obrigatoriedade de essas instituições destinarem recursos ao microcrédito por sua própria estrutura, por outras instituições financeiras ou por OSCIPs. Além do mais, o Governo disciplinou a política pública de microcrédito, compreendendo o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado/PNMPO e outras modalidades de microcrédito, o que trouxe mais visibilidade ao microcrédito, unificou o procedimento e a metodologia e garantias contratuais, delimitou o público-alvo, estabeleceu juros máximos e proporcionou um direcionamento ao programa com vistas aos pilares básicos da operação (Lei 11.110/2005, Decreto 5.288/2004 e Resolução 3.310/2005).

No que atina às instituições, os bancos públicos e as instituições financeiras conveniadas a bancos privados, tais como sociedades de crédito, financiamento e investimento e/ou SCMs vinculadas em regime de subsidiárias integrais, bem como em cooperativas de crédito, são os principais executores desses programas, ainda. As OSCIPs, a despeito da previsão normativa, ainda têm encontrado dificuldades em obter repasse de recursos dos bancos oficiais do PNMPO.

28. São referências normativas: Resolução CMN-2.627; Lei 10.194/2001; Resolução CMN-3.106/2003; Lei 10.738/2003; Medida Provisória 122/2003; Lei 10.735/2003; Resolução CMN-3.109/2003.

29. Estima-se que a composição é na base de 130 instituições operadoras de microcrédito e 428 agências em todo o país, sendo a grande maioria dessas instituições ONGs e OSCIPs (entidades sem fins lucrativos). Tais instituições atendem, em média, a 250 mil clientes ativos, para um montante emprestado de R\$ 250.000.000,00, ou seja, apenas 4% da demanda potencial efetiva (disponível em www.planetfinance.org.br, acesso em janeiro/2006).

Todo esse contexto já trouxe benefícios à população de baixa renda das mais variadas ordens, como, por exemplo: o ingresso do microempreendedor no SFN, com histórico bancário; o planejamento de uma linha de crédito estável e específica; e o fornecimento do microcrédito sob o controle do Governo.

Outrossim, na atualidade ainda se verifica uma timidez dos bancos privados na inserção do microcrédito na plataforma ora estudada em sua carteira. Essa reação, acredita-se, é justificada pelo fato de o sistema de garantias de microcrédito ser apoiado em bases avessas ao sistema de garantias tradicionais, pelos riscos da operação em face do investimento e também, entre outras razões, por essas mudanças institucionais serem recentes, sendo natural, portanto, que ainda demore um tempo para que a sociedade responda a essas novas mudanças e para sentir os efeitos econômicos e sociais.

Diante disto, verifica-se que iniciativas governamentais foram tomadas para lançar um marco legal do microcrédito e para ampliar as bases de crédito no Brasil. E que muitas dessas iniciativas foram no sentido de: (i) tentar estruturar uma organização não-lucrativa sob as vistas do Governo; (ii) estimular as associações civis não-lucrativas (ONGs) para que obtivessem o registro como OSCIPs; e (ii) para aproximar essas instituições não-financeiras (ONGs e OSCIPs) das instituições financeiras (pelo PNMPO e pela criação da SMC, com possibilidade de ser controlada pela OSCIP). E essa ordenação de medidas, sem prejuízo de outros fundamentos de cunho econômico e social levantados, direciona a uma questão tênue do sistema de microcrédito: necessário suprimento de uma situação fática que houvera se instalado no mercado, ou seja, o oferecimento massificado das operações de microcrédito pelas ONGs de uma forma alheia ao controle exercido pelo SFN.

Já se constata uma abertura do sistema financeiro e do crédito. Mas, com o

passar dos anos desde a adoção dessas medidas regulamentares e com base na reação do mercado, incluindo o comportamento das instituições financeiras e o reforçamento financeiro das ONGs e OSCIPs, a questão que se põe é sobre a suficiência e adequação desse apoio institucional e a necessidade de uma mudança, com vistas ao continuado processo de democratização do crédito.

3.1 A adequação do apoio institucional à operação de microcrédito

Tem-se que algumas ações políticas foram adotadas com o fim de criar uma conjuntura favorável ao crescimento e à consolidação do microcrédito no Brasil, as quais foram seguindo a tendência internacional e a própria evolução do microcrédito.

Nesse percurso foi sendo verificado que os programas bem-sucedidos de microcrédito ponderavam um criterioso planejamento financeiro para longo prazo, com a metodologia de crédito definida com vistas a um direcionamento e uma auto-sustentabilidade financeira. Para tanto, as instituições financeiras que atuavam na intermediação de recursos seriam as mais adequadas ao microcrédito, dada a eficiência de atenuar os elevados riscos que existem nas operações de crédito e seus elevados custos de transação.³⁰

30. Para Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay ("O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro", in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*, 2ª ed., p. 6), vem sendo difundida entre os entre organismos internacionais, dentre eles a Agência do Banco Mundial especializada em microfinanças (CGAP – *Consultative Group to Assist the Poorest*), a visão de que uma boa organização de microfinanças é aquela que apresenta princípios de um bom banco comercial e que terá a capacidade de crescer sem depender das políticas dos doadores. Essa organização será capaz de servir mais e melhor ao público-alvo que programas subsidiados, uma vez que considera o acesso ao crédito, e não propriamente quanto custa esse cré-

E, levando em consideração a sustentabilidade da operação e a premissa de que o profissionalismo e a durabilidade dessa linha de crédito favorecem a credibilidade do microcrédito, o planejamento dos microempreendedores e seu efetivo acesso ao SFN, o microcrédito deve ser visto como uma operação de crédito a ser explorada economicamente. Ou seja, para a evolução e a consolidação do microcrédito por um longo prazo, as instituições financeiras devem se sentir à vontade para oferecer essa modalidade de crédito em escala dentre seus produtos e serviços.

Mas para esse modelo ideal ser atingido há um longo caminho a se percorrer, e até mesmo a consolidação de um apoio institucional adequado, para que os bancos se sintam preparados a ingressar nesse mercado. A regulamentação específica sobre microcrédito existente até o momento estrutura um programa público de microcrédito, mas não abarca as práticas de microcrédito que sejam exercidas fora do âmbito da Resolução CMN-3.310/2005. E isso implica o fato de que as instituições financeiras que oferecerem microcrédito sem que seja na formatação dos programas públicos de microcrédito ainda estão submetidas à regulamentação das operações de crédito do sistema tradicional.

Dessa forma, essas instituições estão obrigadas a cumprir uma série de exigências do SFN, tais como: o cumprimento de planos contábeis próprios (COSIF); a obrigação de enviarem informações mensais ao BACEN; de manterem cadastro de clientes e de armazenarem documentação detalhada sobre cada um dos clientes ou operações; de utilizarem método de amostragem para avaliar as carteiras de empréstimos com base no tradicional sistema de crédito; de seguirem o regime tributário aplicado às instituições financeiras; de manterem capital patrimonial mínimo; e, dito. Ou seja, existe a demanda por crédito, e não exclusivamente por crédito barato com taxa de juros subsidiadas.

entre outras exigências pontuais, de não computarem como asseguradas para fins de limites operacionais as operações com garantias de grupo, pois tais garantias não são reconhecidas pelo SFN para o crédito.

Esse tratamento resulta em custos incompatíveis com a operação, que é mais simplificada e com valor do crédito menor que a de crédito tradicional. As garantias são diferenciadas e influenciam na qualidade da carteira e de desempenho das atividades gerenciais, além de haver altos custos operacionais; mas as taxas cobradas pelo sistema regulatório e a caracterização do período de mora são iguais, independentemente da modalidade de crédito. Ou seja, o tratamento atribuído às operações de microcrédito ainda não considera suas peculiaridades em comparação às demais operações de crédito.

Tais questões podem ser objeto de medidas regulamentares e compor um quadro normativo mais favorável a essa operação bancária,³¹ além das regulamentações já existentes.

Além do mais, em paralelo, há outras questões de ordem conjuntural que dificultam a ampliação do oferecimento do microcrédito, tais como: a instabilidade macroeconômica; a rentabilidade de títulos públicos e acomodação dos bancos privados quanto aos níveis de lucro; os vícios de informações e de mensuração de riscos pelos bancos, agravados pelo baixo nível cultural dos microempreendedores, pelo

31. De acordo com Paulo Haus Martins, Renata de Carvalho Salles e Andrei Winograd (*Manual de Regulamentação das Microfinanças – Programa de Desenvolvimento Institucional*, p. 65), a falta de regulamentação específica tem sido justificada no pequeno peso das operações das instituições microfinanceiras no SFN, argumentando-se que dificilmente a crise de alguma instituição de microcrédito poderá contaminar o mercado com risco sistêmico. Em relação às instituições que não captam depósito do público há maiores argumentos para não serem reguladas, pois os riscos que apresentam seriam mais irrisórios ainda. E, por fim, argumenta-se que não teria fundamento envolver custos para regular esse segmento em face dos riscos apresentados, que poderiam induzir um processo de auto-regulação.

fornecimento de informações equivocadas, pela informalidade das unidades produtivas e pela deficiência de gerenciamento desses agentes produtivos; a deficiência institucional e legal, com moroso processo de cobrança no Judiciário; e a estrutura oligopolizada do Sistema Financeiro, com uma dificultosa concorrência, *spreads* altos e lucros elevados.³²

Demais disso, nesse processo de popularização de serviços financeiros tendesse à disponibilização desorganizada de várias modalidades de crédito de baixo valor, oferecidas com procedimentos e focos diferenciados a esse segmento da população, a exemplo do cartão de crédito, *factoring*, crédito direto ao consumidor/CDC, cheques, *vendor*, carnês em lojas populares para aquisição de bens financiados etc. Sem contar que essa abertura desregrada de crédito ao microempreendedor vem ocasionando o uso de vários artifícios para obter o volume de crédito que necessita, tendo em vista que muitos deles não estão preparados culturalmente para o amplo acesso ao crédito.

Essa prática evidencia vícios comportamentais decorrentes do processo de segregação que os microempreendedores vivenciam em face dos poucos recursos de crédito disponíveis e, por outro lado, da assimetria de informações que existe nessa atividade econômica. As imprecisões de informações e a falta de controle quanto à aplicação do crédito das instituições prestamistas são fatores prejudiciais ao equilíbrio financeiro do mercado de microcrédito, pois os tomadores assumem obrigações de pagamentos de valores maiores que sua capacidade financeira, e a tendência é o inadimplemento.³³

Ademais, os microempreendedores têm precários conhecimentos administrativos, gerenciais e culturais, o que pode interferir no ato de prestação das informações e na administração do negócio. Também o fato de não serem eles, em sua maioria, constituídos juridicamente pode refletir no inadimplemento, tendo em vista que a aplicação de sanções sociais, a negatização do nome em sistemas de informação e as próprias cobranças extrajudiciais e judiciais não surtem o mesmo impacto gerado para aqueles que são inscritos nos registros do Poder Público.

Assim, mesmo que as instituições prestamistas desenvolvam seus próprios mecanismos alternativos de seleção e monitoramento e de cobrança do crédito, a assimetria de informações e o risco do inadimplemento podem persistir nas relações de crédito e nas populações de baixa renda em face do nível cultural dos tomadores caso medidas políticas não sejam adotadas para auxiliar no combate a esse quadro.

Diante desse panorama, consta-se que há políticas e regulamentações que são afinadas com a etapa evolutiva do microcrédito, demonstrando interesse político. Outrossim, tais medidas ainda não são suficientes para implementar um ambiente regulamentar mais permissivo, de modo a assegurar o oferecimento profissional pelas instituições financeiras em geral e bancos privados em particular, o que requer a estruturação de políticas conjunturais e específicas para garantir a continuidade desse processo de acesso ao microcrédito em condições dignas.

3.2 O apoio institucional adequado: perspectivas de acesso

Tratar sobre o apoio institucional adequado com vistas às perspectivas de aces-

mudanças macroeconômicas. Na Bolívia, Nicarágua e Peru houve recentemente superendividamento, reforçando a necessidade de controlar o direcionamento e as condições de concessão do crédito, diante de acesso amplo à oferta de crédito.

32. Cf. Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay, "O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro", in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas - Diagnósticos e Perspectivas*, 2ª ed., pp. 31-42.

33. O inadimplemento em série pode ocorrer no superendividamento, a exemplo do que ocorreu na França entre os anos de 1970 e 1980, diante de

so ao microcrédito é tarefa complexa, especialmente quando abrange o estudo específico de institutos da ciência econômica, de questões de ordem macro e conjunturais que envolvem instrumentos de política econômica, monetária e social. Mas, com a finalidade de elucidar a reflexão sobre a importância de um apoio institucional no processo de fortalecimento de garantias e de democratização do crédito, de acordo com os lindes deste trabalho, serão tratadas neste tópico algumas questões conjunturais e proposições pontuais.

Nesse sentido, para ampliar as operações de microcrédito é imperativo fortalecer as garantias do sistema, ainda que essas valorizem a pessoalidade, a confiança e as garantias indiretas e que contrariem as premissas do mercado de crédito tradicional.

Inicialmente, cabe constar que contribuiria para tal fim um trabalho concentrado nas bases da composição dos juros, com políticas para baixá-las, ações que conscientizassem as instituições financeiras quanto à função social desse crédito e os pilares metodológicos e, de igual modo, que evitassem práticas que redundassem em abusos ou lesão ao cliente, seja ao fixar os juros ou por outras formas, previamente, durante ou após a relação contratual. Ademais, também primassem pela atuação com transparência contratual, demonstrando-se o valor da remuneração, os juros e encargos contratuais incidentes e as taxas aplicadas.

Também serviria de estímulo às instituições financeiras quanto ao oferecimento do crédito a adoção de medidas tópicas no sentido de fortalecer os instrumentos contratuais e agilizar o recebimento da dívida, a exemplo da previsão da cédula de crédito bancário. E, ainda, de ordem cultural, no sentido de divulgar que a instituição financeira é uma empresa que oferece crédito e, como tal, necessita do retorno do crédito e da remuneração. Ademais, a cultura precisa ser reforçada em favor do crédito e do fato de as mesmas serem vistas como

parceiras no desenvolvimento econômico e social.³⁴

Um outro ponto relevante para o desenvolvimento econômico sustentável é o estímulo à regularização dos microempreendedores, contando com uma política de apoio, e não deixar que o microcrédito seja um mecanismo social que legitime a ausência de registros e descumprimento de outra série de deveres legais. Nesse aspecto, o microcrédito pode ser tido como um meio de suprir essa situação se for oferecido com a orientação de agentes de crédito capacitados aos microempreendedores, com vistas ao aprimoramento de técnicas gerenciais, organização e planejamento financeiro.

Demais disso, ações políticas são relevantes para estimular o aperfeiçoamento da produção e a constituição jurídica desses negócios, pois, quanto mais organização e profissionalismo o microempreendedor atribuir ao seu negócio, maior é a tendência de inseri-lo no mercado produtivo formal. O apoio institucional poderá surgir, nesse caso, mediante a edição de normas que garantam tratamento diferenciado a esses pequenos empresários que se constituam juridicamente e que tenham uma disciplina específica para eles, considerando o faturamento médio dessas atividades, simplificando o processo de constituição da pessoa jurídica e concedendo benefícios tributários.

Além disso, também poderia ser estruturada uma modalidade de sociedade com propósito específico de fornecer garantia solidária, a exemplo da sociedade de garantia solidária instituída pela Lei 9.841/1999,³⁵ sociedade com um projeto

34. V. estudo realizado pelo Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central do Brasil, *Juros e Spread Bancário no Brasil*, pp. 14-16.

35. Conforme analisa Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa (*Curso de Direito Comercial 1 – Teoria Geral do Direito Comercial e das Atividades Empresariais Mercantis – Introdução à Teoria Geral da Concorrência e dos Bens Imateriais*, p. 170), essa sociedade foi prevista para facilitar a concessão

especial; ou, ainda, poderiam ser estimuladas formas diversas de vinculação jurídica, como os consórcios, por exemplo, entre os vários microempreendedores que integram uma cadeia produtiva. Tal estímulo pode ser fornecido a partir do aproveitamento da prestação de serviço e de produto desenvolvida por cada microempreendedor, exigindo a capacitação e até mesmo vinculando a concessão de benefícios. Enfim, a organização de uma sociedade com características adequadas ao microempreendedor tende a estimular sua constituição como pessoa jurídica e agregar ganhos ao próprio e à sociedade.

Também não teria como deixar de mencionar a relevância de um apoio institucional ao microcrédito, considerando as peculiaridades. As medidas regulatórias voltadas à criação de um contexto que discipline o microcrédito especificamente, considerando a metodologia, as formas de aproximação dos microempreendedores às instituições financeiras e as garantias alternativas.

Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay³⁶ reforçam a necessidade de uma constante orientação política que estimule os bancos a criar mecanismos capazes de abrir suas portas à população de baixa renda, bem como a aproximar o público dos serviços bancários, mediante: a ampliação do acesso a contas bancárias em bancos estatais; a ampliação de ações de organização voltadas ao oferecimento de microcrédito com estrutura organizacional especificamente destinada a atingir esse objetivo (agentes de crédito); e o apoio às cooperativas de crédito.

de crédito às microempresas e empresas de pequeno porte, sendo um tipo de sociedade anônima formalizada com o objetivo específico de favorecer seus acionistas microempresários ou empresários de pequeno porte.

36. Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Abramovay, "O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro", in Carlos Alberto dos Santos (org.), *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas - Diagnósticos e Perspectivas*, 2ª ed., p. 42.

Além disso, pontua-se o estímulo à formação de fundos garantidores que completem as garantias em favor dos microempreendedores na tomada do crédito, mediante pagamento de um percentual ao fundo, o que torna as instituições financeiras menos vulneráveis às flutuações. Faltam políticas de estímulos e regulamentações pelas quais sejam priorizadas as formas de alavancagem de recursos para sua constituição, a criação de mecanismos para operacionalizar pequenos créditos com reduzidos custos bancários e que definam uma base jurídica para a criação e o funcionamento desses fundos.³⁷

Também é importante priorizar a concepção de que os serviços financeiros são essenciais ao desenvolvimento de toda e qualquer atividade produtiva, especialmente os serviços de crédito, poupança e seguros. Com isto, há uma programação e prevenção de imprevistos; e, sob outro ângulo, serve de garantias às instituições financeiras, as quais, pelas poupanças, têm como auferir o histórico do cliente e, pelo seguro, como socializar os efeitos de um inadimplemento.

Além de tais pontos, é importante estabelecer o controle do mercado de crédito desenvolvido pelas ONGs e OSCIPs, estimulando-se, inicialmente, a conversão de ONGs em OSCIPs e a inserção das OSCIPs no âmbito do PNMPO. Posteriormente, um caminho natural é o desenvolvimento de novos mecanismos que permitam o estreitamento dos laços entre as instituições financeiras e OSCIPs e o desenvolvimento de mecanismos de controle.

O controle governamental sobre o microcrédito oferecido por tais organizações poderá permitir o aprimoramento do sistema unificado de informações, reunindo

37. Um exemplo é o Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte/FAMPE, criado pelo SEBRAE e com recursos institucionais, tendentes a viabilizar a concessão de avais aos microempreendedores com a facilitação de acesso ao crédito.

do informações contábeis e financeiras referentes às carteiras de microcrédito e às suas formas de oferecimento. Tal medida já contribuiria para a inclusão de novas informações à Central de Risco de Crédito e ao desenvolvimento de um banco de dados unificado a respeito do microcrédito.³⁸

O desenvolvimento de bancos de dados favorece a expansão do crédito e a diminuição de juros, na medida em que informações de pessoas físicas e jurídicas potenciais tomadoras de crédito vão sendo propagadas ao mercado. Porém, tais sistemas devem ser rigorosamente edificados, de modo a não expor os tomadores, invadir sua privacidade e se tornar mais uma atividade econômica de exploração dos bancos de dados, comprometendo a disciplina do CDC, de proteção constitucional aos dados e ao sigilo bancário.

38. O BACEN tem uma Central de Risco de Crédito em funcionamento desde 1997. Inicialmente o sistema mostrava apenas o débito da pessoa física ou jurídica, e a partir de 2004 foi substituído pelo Sistema de Informações de Crédito do Banco Central do Brasil, sistema mais completo e estruturado para divulgar informações sobre operações de crédito concedidas em valores acima de R\$ 5.000,00. Por esse sistema são divulgadas as informações referentes ao tipo do empréstimo, as garantias, os custos, os vencimentos e o histórico de pagamentos correspondentes aos últimos 13 meses, as quais são transmitidas ao BACEN mensalmente pelas instituições financeiras, com a expressa autorização do cliente. Ademais, as instituições financeiras podem consultar tais informações de pessoas físicas e jurídicas por meio da Internet, bem como o próprio cliente, se quiser, poderá ter acesso aos dados a seu respeito. Esse sistema ainda está em aprimoramento, para atingir um grau satisfatório de eficiência e de utilização pelas instituições financeiras ofertantes de microcrédito. Mas seria importante contribuição a diminuição do limite das operações de crédito, tendo em vista que o valor de R\$ 5.000,00 exclui do sistema grande parte das operações. Tais evoluções tendem a atrair ganhos diretos para as operadoras de crédito, que poderiam verificar informações reais a um custo baixo, além de atribuir mais segurança na concessão de crédito, demonstrando os limites de endividamento do tomador e diminuindo os riscos do inadimplemento, inclusive com a facilidade de oferecer crédito aos que não sejam clientes da instituição.

Demais disso, a edição de normas que disciplinem o microcrédito como modalidade de crédito e como ativo de risco para as instituições financeiras seriam importantes medidas institucionais, bem como a criação de normas decorrentes dos programas governamentais. Assim, uma regulamentação que considere as principais bases metodológicas da operação de microcrédito pode contribuir à consolidação dessa modalidade de crédito (embora sem engessar a operação).

Isso tudo poderá ser acompanhado de um trabalho de estímulo junto às instituições financeiras, demonstrando a rentabilidade dessa modalidade de crédito, o controle à inadimplência propiciado pela metodologia aplicada e a importância de investimentos em plataformas diferenciadas de crédito, para que seja concedido em condições igualitárias a todos os tomadores. O acesso ao crédito de forma facilitada e com garantias baseadas na relação próxima com o cliente implica relativização dos comportamentos decorrentes do processo de segregação, a partir de uma relação de confiança entre as partes. E o investimento em arranjos produtivos com laços sociais aproximados pode se apresentar como um importante mecanismo para tanto.

Apesar de os fundamentos apresentados para a ausência regulatória serem calçados na falta de suporte físico e estrutural do atual SFN, a construção de uma regulação adequada pode apresentar redução de custos de transação³⁹ para as instituições

39. Conforme definição de D. North (*Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*, p. 10), custos de transação são "aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico", sendo que as informações, os diferentes níveis de acesso e altos custos são objetos de transação que aumentam os custos. Os mercados com custos de transação são ineficientes, sendo importante que as instituições políticas e econômicas atuem de forma organizada para se proporcionar mudanças, pois, quanto mais baixos os custos, maior o estímulo à flexibilidade e descentralização das decisões das instituições.

microfinanceiras, promover o desenvolvimento do mercado e preparar as instituições para agir com eficiência e ética, com adequados padrões contábeis e de prestação de informações.

Estas são algumas proposições que podem ser estruturadas, dentro do respectivo grau de preferência, em favor do acesso ao microcrédito, fortalecendo-o como modalidade de crédito direcionada aos microempreendedores e com instrumentos especiais tendentes a ampliar e baratear a oferta do crédito. As medidas institucionais adotadas até o momento consideram um mercado incipiente e tendem a ordená-lo para integrá-lo ao SFN, sendo disciplinado dentro do contexto específico desse subsistema regulatório. Mas ainda é deficiente o apoio institucional no sentido de firmar o microcrédito no mercado financeiro, garantir a supervisão e a regularidade das práticas comerciais e favorecer o acesso ao crédito equânime a toda população, de uma forma justa.

4. Conclusão

O crédito é um instituto especialíssimo que conjuga institutos do Direito e da Economia, por estabelecer uma relação jurídica firmada a termo e que resulta na circulação de riquezas, além de interferir na emissão de moedas, nas condições da oferta e procura, na poupança, na inflação, nos juros e no desenvolvimento econômico. Em virtude disso, torna-se patente sua importância na estruturação e no funcionamento da economia e da sociedade, o que tem justificado o alto nível de institucionalização e de intervenção do Estado, através do SFN, para controlar e tutelar o interesse público e a relação entre o tomador e o prestamista. Dessa forma, o crédito está sob a supervisão do SFN e é considerado como uma das atividades privativas de instituições financeiras ou de outras especificamente autorizadas por lei.

Até a última década, dentre outros fatores macroeconômicos, o custo do crédito, associado à regulação inadequada e ao atuar com uma metodologia de crédito tradicional, gerava a exclusão dos microempreendedores do mercado de crédito, tendo em vista que são eles pequenos empresários – em boa parte informais, com pouco ou quase-nenhum grau de organização, sem constituição jurídica e uma escala de produção mínima.

Por outro lado, seguindo a tendência internacional de combater os índices de pobreza e de priorizar a dignidade da pessoa humana, nos últimos 10 anos nova orientação política e econômica começou a permitir a implementação de um modelo de crédito produtivo e com fins educativos destinado a esse público – *microcrédito* – e abrir o Sistema Financeiro a esse segmento da população.

No Brasil verifica-se já uma popularização dos serviços financeiros e do microcrédito. Conta-se, em seu favor, com medidas institucionais favoráveis para tanto, tais como programas públicos de microcrédito, a regulamentação de correspondentes bancários, a previsão de pagamentos realizados na forma de descontos compulsórios, criação de contas especiais de depósito e reestruturação de instituições operantes.

A despeito de hoje se ter uma grande adesão de ONGs, OSCIPs e de algumas instituições financeiras públicas e privadas, estas últimas ainda demonstram cautela para investir nesse segmento, considerando os altos custos operacionais, a ausência de renda dos tomadores e uma regulamentação cujos parâmetros ainda são os do tradicional sistema de crédito.

Apesar disso, os efeitos sociais e econômicos positivos demonstrados pelo microcrédito justificam a atenção para reformular o apoio institucional com vistas ao processo de abertura de crédito e aprimorar o sistema de crédito no Brasil. A adoção de medidas institucionais sintonizadas e que

valorizem o crédito concedido de forma direcionada, com primor pela metodologia e com compromisso social, tende a garantir o acesso ao crédito no Brasil.

E o oferecimento de microcrédito de forma segura pelas instituições financeiras e com apoio institucional adequado significa a aceitação completa de um novo modelo de crédito que atua com um público específico e que está comprometido com o desenvolvimento econômico sustentável. O processo de democratização do crédito e de serviços financeiros já foi iniciado e apresenta efeitos sociais e econômicos, aguardando-se, agora, uma revisão normativa e uma série de medidas políticas que realizem os ajustes necessários à continuidade desse processo.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo, e CARVALHO, Carlos Eduardo. "O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro". In: SANTOS, Carlos Alberto dos (Org.). *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*. 2ª ed. Brasília, SEBRAE, 2004 (pp. 17-45).

ABRAMOVAY, Ricardo, e JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates. "A sustentabilidade das microfinanças solidárias". *Revista de Administração da USP* 40/19-33. São Paulo, 2005.

ANJALI, Kumar. *Brazil – Access to Financial Services*. Washington, The World Bank Group, 2004.

AZEVEDO, Antônio Junqueira. "Caracterização jurídica da dignidade da pessoa humana". *Revista Trimestral de Direito Civil/RTDC* 9/3-22. Ano 2. Rio de Janeiro, Padma, janeiro-março/2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. "1º Seminário Banco Central sobre Microfinanças". *Anais do Seminário do Banco Central sobre Microfinanças*. Curitiba, julho/2003.

———. "2º Seminário Banco Central sobre Microfinanças". *Anais do Seminário*

do Banco Central sobre Microfinanças. Fortaleza, novembro/2003.

———. "3º Seminário Banco Central sobre Microfinanças". *Anais do Seminário do Banco Central sobre Microfinanças*. Goiânia, junho/2004.

———. "4º seminário Banco Central sobre Microfinanças". *Anais do Seminário do Banco Central sobre Microfinanças*. Salvador, julho/2005.

———. "I Encontro Internacional sobre Regulação e Supervisão em Microfinanças". *Anais do Encontro Internacional sobre Regulação e Supervisão em Microfinanças*. Salvador, julho/2005.

———/Departamento de Estudos e Pesquisas – DEPEP. *Juros e Spread Bancário no Brasil*. Brasília, 1999 (28 pp.).

BARRETO, Lauro Muniz. *Direito Bancário*. São Paulo, Universitária de Direito, 1975.

CARVALHO, Carlos Eduardo, e ABRAMOVAY, Ricardo. "O difícil e custoso acesso ao Sistema Financeiro". In: SANTOS, Carlos Alberto dos (org.). *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*. 2ª ed. Brasília, SEBRAE, 2004 (pp. 17-45).

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2001.

———. *O Seguro de Crédito – Estudo Jurídico*. São Paulo, Ed. RT, 1968.

———. "Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático". In: *Coleção Documentos Brasileiros – Brasil, Sociedade Democrática* 196/394-432. 1985.

DANTAS, Valdi de Araújo. "A tecnologia do Microcrédito". Disponível in www.portaldomicrocredito.com.br.

DARCY, Sérgio, e SOARES, Marden. "Democratização do crédito no Brasil – Atuação do Banco Central". In: *2º Seminário Banco Central sobre Microfinanças, Anais*. Fortaleza, 2003, e *Anais do Seminário do Banco Central sobre Microfinanças*. 3ª ed. Brasília, BACEN, 2006.

- GRECO, Paolo. *Le Operazioni di Banca – Appunti delle Lezioni di Diritto Commerciale Tenute nell'Anno Academico 1929-30 dal Professore Paolo Greco*. Instituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Bari/Padove/CEDAM/Già Litotipo, 1930.
- GUIMARÃES, Ivan, e MEZERRA, Jaime. *Crédito para Pequenos Empreendimentos no Brasil*. Brasília, OIT, 2003.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/IPEA. “Boletim de Conjuntura” 2005. Disponível em www.ipea.gov.br.
- JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates, e ABRAMOVAY, Ricardo. “A sustentabilidade das microfinanças solidárias”. *Revista de Administração da USP* 40/19-33. São Paulo, 2005.
- LHACER, Priscilla Maria Villa. Acesso ao Crédito pela População de Baixa Renda – A Experiência do Microcrédito e o Mecanismo de Aval Solidário. São Paulo, Dissertação, Faculdade de Economia da USP, 2003.
- MAFFIOLETTI, Emanuelle Urbano. *A Democratização do Sistema Brasileiro de Crédito Bancário – Uma Abordagem Jurídica do Acesso e das Garantias do Microcrédito no Direito Brasileiro*. São Paulo, Dissertação, Faculdade de Direito da USP, 2006.
- MARREY, Sílvia Helena Di Rienzo. *A Juridicidade da Economia “Informal” no Domínio Econômico Brasileiro da Década de 90*. São Paulo, Dissertação, Faculdade de Direito da USP, 2004.
- MARTINS, Paulo Haus, SALLES, Renata de Carvalho, e WINOGRAD, Andrei. *Manual de Regulamentação das Microfinanças – Programa de Desenvolvimento Institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- MESSINEO, F. *Operazioni di Borsa e di Banca*. Milão, Giuffrè Editore, 1966.
- MEZERRA, Jaime, e GUIMARÃES, Ivan. *Crédito para Pequenos Empreendimentos no Brasil*. Brasília, OIT, 2003.
- NORTH, Douglas. *Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico*. Trad. de Elizabete Hart. Rio de Janeiro, Instituto Litoral, 1992.
- PARENTE, Silvana. *Microfinanças – Saiba o que é um Banco do Povo*. Brasília, Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.
- SALLES, Renata de Carvalho, MARTINS, Paulo Haus, e WINOGRAD, Andrei. *Manual de Regulamentação das Microfinanças – Programa de Desenvolvimento Institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo, Atlas, 2005.
- SANTOS, Carlos Alberto dos (org.). *O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas – Diagnósticos e Perspectivas*. 2ª ed. Brasília, SEBRAE, 2004 (pp. 17-45).
- SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico – Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico*. Trad. de Maria Sílvia Possas. São Paulo, Abril Cultural, 1982 (“Os Economistas” – Trad. de Redvers Opie).
- SEBRAE. “Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas”. 2005. Disponível em [http://www.dce.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/03DE0485DB219CDE0325701B004CB/D01/\\$File/NT000A8E66.pdf](http://www.dce.sebrae.com.br/bte/bte.nsf/03DE0485DB219CDE0325701B004CB/D01/$File/NT000A8E66.pdf).
- . “Economia informal urbana (ECINF)”. 2005. Disponível em http://www.mte.gov.br/pnmpo/conteudo/arquivos/Economia_Informal_Urbana.pdf.
- . “Microcrédito”. *Revista Temática* 2005. Disponível em www.sebrae.com.br.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. de Laura Teixeira Motta e revisão de Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo, Cia. das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. “A dignidade da pessoa humana como valor supremo da Democracia”. *RDA* 212/89-94. 1998.
- SINGER, Paul. “Direito ao trabalho e o desemprego”. In: *Anais do 1º Encontro Brasileiro de Direitos Humanos de São Paulo* (1-4.12.1999). São Paulo, Centro de Es-

tudos da Procuradoria-Geral do Estado, 2001 (pp.167-184).

SOARES, Marden, e DARCY, Sérgio. "Democratização do crédito no Brasil – Atuação do Banco Central". In: *2º Seminário Banco Central sobre Microfinanças, Anais*. Fortaleza, 2003, e *Anais do Seminário do Banco Central sobre Microfinanças*. 3ª ed. Brasília, BACEN, 2006.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Bancos Centrais no Direito Comparado – O Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil – O Regime Vigente e as Propostas de Reformulação*. São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

_____. *Curso de Direito Comercial 1: Teoria Geral do Direito Comercial e das*

Atividades Empresariais Mercantis – Introdução à Teoria Geral da Concorrência e dos Bens Imateriais. São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo, Ed. RT, 1977.

WINOGRAD, Andrei, MARTINS, Paulo Haus, e SALLES, Renata de Carvalho. *Manual de Regulamentação das Microfinanças – Programa de Desenvolvimento Institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

YUNUS, Muhammad. *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo, Ática, 2001.