



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

# Democratização do Crédito no Brasil

## Atuação do Banco Central

Sérgio Darcy da Silva Alves

Marden Marques Soares

Atualizado em junho de 2004

## Sumário

Introdução .....	5
Microfinanças e Microcrédito – O mercado brasileiro .....	11
Atuação do CMN e do Banco Central .....	13
Cooperativismo de crédito .....	13
Experiência brasileira .....	14
Evolução normativa .....	20
O início do processo de mudanças .....	21
Os bancos cooperativos .....	21
Mudanças recentes na regulamentação .....	24
Cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores .....	26
Cooperativas de livre admissão de associação .....	28
Cooperativas de empresários com empresas vinculadas a entidade representativa de classe .....	29
Limite de Diversificação de Risco – Instalação de PAC por Cooperativas Luzzatti .....	30
Contratação de correspondente .....	32
A importância da cooperativa central de crédito .....	32
Microcrédito .....	33
Formas de atuação no Brasil .....	35
Situação atual das SCM .....	36
Correspondentes bancários .....	37
Evolução normativa .....	38
Medidas recentes de estímulo às microfinanças .....	41
Contas simplificadas (bancarização) .....	41
Direcionamento de 2% dos depósitos à vista (MP 122) .....	46
Conclusões – Desafios .....	49
Cooperativismo de crédito .....	49
Microcrédito .....	51
Correspondentes bancários .....	53
Demanda por região .....	55
Referências bibliográficas .....	57

# Introdução

A maioria da população do mundo é considerada carente e sobrevive com apenas 2 a 3 dólares norte-americanos por dia. Dessa população, mais de 500 milhões são economicamente ativos. São pessoas que ganham a vida trabalhando por conta própria em microempreendimentos (negócios muito pequenos, que empregam até cinco pessoas) ou como empregados informais desses microempreendimentos. Essas pessoas produzem e ofertam uma ampla variedade de bens e de serviços em pequenos galpões de fundo-de-quintal e em feiras espalhadas pelo mundo.

Apesar de seu dinamismo e senso de negócio, esses microempreendedores perdem oportunidades de crescer com segurança principalmente porque não têm acesso a serviços financeiros adequados. Ressentem-se não apenas da escassez do crédito, mas também da falta de uma instituição onde possam poupar com segurança. Estima-se que essa massa sem acesso a esses serviços represente mais de 80% do universo de microempreendedores que atuam nos países subdesenvolvidos. Eles recorrem a fontes de recurso alternativas, como empréstimos de familiares, de amigos e de agiotas.

Foi exatamente para ocupar esse nicho de mercado que surgiu, em diversos países, a crescente indústria microfinanceira, focada primordialmente na oferta de microcrédito para as pessoas carentes. No início, a expansão da quantidade de empréstimos foi a melhor forma encontrada para se apoiar a economia dos setores mais desassistidos da população<sup>1</sup>. Entretanto, hoje se percebe a importância de se incorporar uma série de outros serviços financeiros que ajudam as pessoas necessitadas a administrarem seus ganhos e ativos, melhorando o manejo de suas economias e mitigando os riscos que essas famílias têm que enfrentar, com o uso de instrumentos como poupança e seguros.

Em sua fase inicial, as microfinanças eram território exclusivo das Organizações não Governamentais (ONG) especializadas e de alguns bancos como o *Bank Rakyat* (Indonésia), *Grameen Bank* (Bangladesh), *Kenyan Rural Enterprise Programme* (Kenya), *Banco Sol* (Bolívia), entre outros. Eles desafiaram a visão tradicionalista dos anos 70 e descortinaram uma nova tecnologia creditícia que funciona bem nesse ambiente. Com

---

<sup>1</sup> Na maioria das vezes, uma instituição microfinanceira começa a ser rentável quanto atinge a marca mínima de 20.000 clientes ativos.

uma nova tecnologia, centrada em empréstimos pequenos sem garantias, taxas de juros de mercado, negócios de curtíssimo prazo e uso do agente de crédito para ir ao cliente, eles demonstraram que a maioria dos pobres, geralmente excluída do financiamento formal, pode de fato representar um nicho de mercado rentável para serviços bancários, com benefícios para a sociedade.

Nos últimos vinte anos, o mercado das microfinanças tem sofrido um rápido processo de desenvolvimento e de estruturação. Estima-se que hoje mais de 23 milhões de pessoas tenham acesso a serviços ofertados por mais de 10 mil instituições especializadas. Dessas, algumas centenas já podem ser consideradas como entidades financeiras maduras, que ofertam serviços de forma adequada. O setor microfinanceiro ainda é muito heterogêneo e algumas boas experiências, como as mencionadas no parágrafo anterior, têm servido de exemplo para as novas iniciativas.

Importante abordar também um fenômeno que esteve em voga nos anos 90 e que foi objeto de muitos estudos e discussões em diversos fóruns ao redor do mundo. Trata-se da “transformação” ou “conversão” de ONG em empresa com fins de lucro (comercial). Os principais motivos para essa mudança foram: (i) instituições que captam depósitos do público devem se sujeitar à regulamentação prudencial; (ii) emprestadores e investidores se sentem mais seguros em investir em instituições reguladas pelo órgão de supervisão bancária; (iii) como as ONGs não têm donos, podem ser administradas por pessoas com uma visão mais social, resultando em estruturas de poder que não estão muito preocupadas com eficiência operacional ou rentabilidade.

Entretanto, esse modelo de “transformação” tem tido um sucesso bastante limitado e as conseqüências parecem não ser as esperadas. Prova disso é que: (i) apenas umas 25 das milhares de ONGs espalhadas pelo mundo se converteram em entidades com fins lucrativos; (ii) muitos países não têm estrutura legal ou regulatória que permita conversões efetivas, viáveis ou mesmo desejáveis; (iii) o conjunto de investidores comerciais em empresas microfinanceiras que visam lucro nos países em desenvolvimento é extremamente limitado; (iv) muitas ONGs não têm ainda o tamanho, a eficiência ou a rentabilidade que permitam fazer face aos custos de uma conversão legal, na forma desejável.

Ademais, a estrutura de controle de todas as ONGs convertidas hoje em funcionamento é dominada por várias combinações de doadores, ONGs internacionais ou ONGs fundadoras e, por isso, questiona-se também se os benefícios dessa forma de “transformação” realmente existem em termos de melhoria no controle, *know-how*, consistência do público-alvo e foco na performance.

Outro aspecto importante a ser observado é o crescente interesse que o setor financeiro tradicional (bancos, financeiras, companhias de seguros) vem demonstrando, principalmente nos últimos cinco anos, pelo mercado de microfinanças, que experimenta modelos de atuação tanto de forma direta quanto indireta (no varejo ou no atacado). Algumas dessas instituições vêem as microfinanças como um mercado com grande potencial. Outras têm em sua alta direção pessoas preocupadas com questões sociais. De qualquer maneira, constata-se que essas empresas financeiras tradicionais aprenderam com as instituições especializadas e com alguns bancos pioneiros a reduzir os altos custos de transação dos microcréditos.

Além desses esforços do setor privado, alguns bancos governamentais vêm consolidando uma grande, eficiente e rentável atividade, quebrando uma má tradição de baixa eficiência, baixa rentabilidade e alta inadimplência com abordagem de subsídio que sempre dominaram os empréstimos para os mais carentes.

A propósito da atuação governamental, vale notar que a maior parte dos países, notadamente aqueles que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), tem adotado, nas últimas décadas, políticas públicas desenvolvimentistas que apóiam determinados setores ou regiões, em áreas estratégicas como a infra-estrutura, o financiamento às micro e pequenas empresas (MPE) e o desenvolvimento de uma indústria microfinanceira.

A estratégia que tem se revelado mais eficiente para a implantação dessas políticas é aquela que privilegia as “soluções de mercado”, assim entendidas as ações em que a força criativa da sociedade, devidamente orientada, cria soluções desenvolvimentistas com baixo risco de descontinuidade por razões políticas. Nesse sentido, o peso das instâncias regulatórias e supervisoras dos setores públicos tem sido crescente, quando se compara com as instâncias de estímulo direto.

O marco legal para as microfinanças deve estar, assim, voltado para a correção de imperfeições de mercado que permita a compensação dos altos custos dos agentes que ainda não possuem uma escala competitiva, e de outros fatores que possam prejudicar o alcance dos benefícios decorrentes da competição no livre mercado. No caso da indústria financeira, é inegável que os custos de transação pesem bastante para os pequenos. Com o custo de um simples telefonema, um grande banco pode obter um ganho de milhões de reais. Os custos fixos também são desproporcionais, sobretudo no cumprimento de obrigações legais e de exigências formais (trâmites burocráticos).

Há consenso, hoje, entre representantes de governo de vários países da África, da Ásia e da América Latina, além de importantes agentes disseminadores do microcrédito, fundos internacionais e entidades multilaterais<sup>2</sup>, no sentido de que o melhor modelo de política para as microfinanças pressupõe: (i) reconhecer que os serviços microfinanceiros sustentáveis são um importante veículo de combate à pobreza; (ii) a existência de políticas macroeconômicas sólidas, que evitem altos índices de inflação; (iii) a prática de taxas de juros livres para as microfinanças, com o uso da competição em vez de tetos máximos de juros, estimulando-se a eficiência como forma de baixar esses juros; (iv) a eliminação de subsídios, principalmente os governamentais; (v) a modificação das políticas do setor financeiro e do marco legal para promover a entrada e a expansão dos serviços microfinanceiros por intermédio de uma grande quantidade de entidades diferentes, inclusive ONGs, que possam ofertar múltiplos produtos financeiros; (vi) o estímulo à adoção de indicadores de performance e padrões contábeis que promovam a transparência das diversas instituições que atuam no setor; (vii) o uso de incentivos fiscais, inclusive aplicados de forma temporária, até o amadurecimento de cada projeto.

Nesse contexto, o Banco Central do Brasil, desde 1992 e, com mais intensidade, a partir de 1999, vem promovendo e participando de reuniões, seminários, estudos e debates com o objetivo de aumentar a oferta de serviços financeiros para os mais carentes, também como resposta ao

---

<sup>2</sup> Destaca-se o trabalho patrocinado pelo Banco Mundial, denominado “Brasil – Acesso a Serviços Financeiros”, publicado em Seminário sobre Desenvolvimento com Justiça Social, realizado em 24 de outubro de 2003, no Rio de Janeiro.

movimento de concentração decorrente da natural acomodação de forças provocada pela interligação de mercados financeiros em nível mundial e seus efeitos sobre a concorrência. Esse esforço se concentra no atendimento ao público que não desperta o interesse dos bancos tradicionais e compreende não apenas aquelas pessoas que, em decorrência desse processo de acomodação, passaram a não mais contar com serviços financeiros, mas também as populações com baixo IDH que vivem nas periferias das grandes cidades e espalhadas pelas diversas regiões do país.

Na busca do atendimento desse objetivo, o Banco Central atuou em harmonia com o Conselho da Comunidade Solidária e com seu projeto de expansão do microcrédito no Brasil, desde agosto de 1997, quando reuniram-se, na Quinta Rodada de Interlocação Política sobre Alternativas de Ocupação e Renda, ministros de Estado, secretários-executivos, presidentes e diretores de empresas estatais e representantes de órgãos, instituições, organizações, programas ou ações governamentais e não governamentais, que atuam direta ou indiretamente com o microcrédito no Brasil, temos no válido da experiência desses vários interlocutores para a elaboração da melhor proposta de regulamentação possível.

Destaque-se o impulso tomado pelo projeto microfinanças após a assunção do novo governo, que tem priorizado ações nesse sentido desde o início, conforme será comentado mais adiante.

### **Microfinanças e Microcrédito – O mercado brasileiro**

Nesse esforço, o Banco Central tem se valido das experiências de outros países, principalmente latino-americanos, como forma de queimar etapas e de diminuir a incidência de erros e, com maior destaque, de estudos e pesquisas sobre a situação do mercado de serviços financeiros direcionado às populações com baixo IDH, abordando tanto a oferta de serviços quanto aspectos socioeconômicos, culturais e conjunturais referentes a essa parcela da população.

No presente trabalho, será usado o conceito de microfinanças como a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional, com a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. As entidades

microfinanceiras são aquelas especializadas em crédito constituídas na forma de ONGs, Oscips, cooperativas de crédito de pequeno porte, SCM, bancos comerciais públicos e privados (principalmente por meio de correspondentes bancários e de carteiras especializadas) e fundos institucionais.

Já a atividade de microcrédito é definida como aquela que, no contexto das microfinanças, dedica-se a conceder crédito para o financiamento de pequenos empreendimentos e diferencia-se dos demais tipos de empréstimo essencialmente pela metodologia utilizada, bastante diferente daquela adotada para as operações de crédito tradicionais<sup>3</sup>. É comumente entendida como principal atividade do setor de microfinanças pela importância que tem junto às políticas públicas de superação da miséria pela geração de trabalho e renda.

Estima-se que existam, no Brasil, quase 14 milhões<sup>4</sup> de pequenas unidades produtivas, potenciais demandantes de microcrédito, a grande maioria delas formada por trabalhadores por conta própria, dos quais deduz-se haver algo como seis milhões de potenciais clientes exercendo demanda efetiva<sup>5</sup>, no montante aproximado de 11 bilhões de reais, cifra que, embora elevada, equivale a menos de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil.

Do ponto de vista da demanda, é bastante forte a concentração: não apenas São Paulo responde por um terço da procura, mas, adicionando-se os demais estados da região Sudeste do país, chega-se a mais da metade do total (56%). Se considerarmos também os 18,6% da demanda previsível na região Sul, chegaremos a praticamente dois de cada três reais a serem demandados (vide tabela anexa, fl. 55).

---

<sup>3</sup> Essa tecnologia pode ser resumida à utilização de: (i) agente de crédito; (ii) garantia solidária; e (iii) prazos curtos e valores crescentes.

<sup>4</sup> A maior parte dos números sobre o mercado brasileiro aqui apresentados foi extraída de pesquisa feita pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), cedida pelo sr. Jaime Mezzera. Outros foram levantados com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), de 1999, e Pesquisa da Economia Informal Urbana (Peiu), de 1997.

<sup>5</sup> Foi postulado pelos pesquisadores da OIT que 75% dos mais pobres (ganhando até R\$200,00) não se apresentarão ou serão rejeitados, proporção que diminui linearmente até 30% a partir dos que ganham até R\$1.000,00. Tais pressupostos são uma pequena sofisticação do critério usual de assumir que a metade dos postulantes eventuais não vai exercer demanda efetiva, feita possível porque a data da PNAD permite confiar na divisão por níveis de renda dos chefes de pequena unidade produtiva.

Do lado da oferta, excluídas as cooperativas de crédito<sup>6</sup> e a rede de correspondentes bancários – assuntos que serão discutidos em detalhes mais adiante – existem aproximadamente 160 instituições<sup>7</sup>, atendendo a cerca de 160 mil clientes ativos<sup>8</sup>, que respondem a apenas 1% dessa demanda (aproximadamente R\$150 milhões). Metade desse atendimento é feita pela carteira especializada em microcrédito do Banco do Nordeste, denominada Crediamigo. O restante do segmento é composto por pequenas instituições com média de 1.311 clientes ativos e empréstimo médio de R\$875,00<sup>9</sup>.

## Atuação do CMN e do Banco Central

Nesse cenário, e seguindo diretrizes da política governamental adotada para o setor, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil vêm tomando medidas regulamentares com vistas a favorecer a disseminação da prestação de serviços microfinanceiros, especialmente por meio do cooperativismo de crédito, do microcrédito e dos correspondentes bancários.

## Cooperativismo de crédito

O setor cooperativo é de singular importância para a sociedade, na medida em que promove a aplicação de recursos privados e assume os correspondentes riscos em favor da própria comunidade onde se desenvolve. Por representarem iniciativas diretamente promovidas pelos cidadãos, são importantes para o desenvolvimento local de forma sustentável, especialmente nos aspectos de formação de poupança e de financiamento

---

<sup>6</sup> As cooperativas de crédito frequentemente são excluídas de análises internacionais do segmento de microfinanças, inclusive de alguns estudos publicados pelo Banco Mundial, principalmente pelo nicho de mercado, que se situa um pouco acima daquele a que se dedicam as microfinanças e pela sua natureza mais voltada para o consumo. Com a recente criação da cooperativa de empreendedores e de livre associação (jun/2003), essas organizações deverão ser incluídas no segmento de microfinanças no Brasil, em análises futuras.

<sup>7</sup> Esse número representa a soma de 41 SCM (dez/2003), com 121 entidades sem fins lucrativos listadas no trabalho “Entendendo as Microfinanças no Mercado Brasileiro”, de Simeon Nichter, Lara Goldmark e Anita Fiori, de julho de 2002, patrocinado pelo projeto PDI, do BNDES.

<sup>8</sup> Números de jun/2002, excluídas as SCM, também calculados dentro do projeto de pesquisa do PDI do BNDES.

<sup>9</sup> Essa média cai para R\$611,00 se for excluído o programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil.

de iniciativas empresariais que trazem benefícios evidentes em termos de geração de empregos e de distribuição de renda.

Economias mais maduras já o utilizam, há muito tempo, como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha, na Bélgica, na Espanha, na França, na Holanda e em Portugal. Merecem destaque também as experiências americana, canadense e japonesa. Segundo dados de 2000, fornecidos pela Agência de Estatística da União Européia (Eurostat), 46% do total das instituições de crédito da região eram cooperativas que participavam com a expressiva marca de 15% da intermediação financeira<sup>10</sup>.

Em alguns países, como a Irlanda e o Canadá, o cooperativismo de crédito vem ocupando, com bastante eficiência, espaços deixados pelas instituições bancárias, como resposta ao fenômeno mundial da concentração, reflexo da forte concorrência no setor financeiro. As cooperativas estão conseguindo manter os empregos nas pequenas comunidades e ofertando serviços mais adequados às necessidades locais (*taylor made*).

### **Experiência brasileira**

O cooperativismo é, para milhares de brasileiros, um importante veículo de acesso a produtos e serviços de maneira eficiente, transparente e adequada. Isso resume sua importância estratégica para todos os setores do governo e, no caso das cooperativas de crédito, para o Banco Central do Brasil. O reconhecimento dessa importância e concepção *sui generis* está também no fato de o assunto ser contemplado em legislação específica (Lei 5.764/71).

Ademais, ele se apresenta como expressão do direito básico de associação para consecução de fins justos, garantido expressamente em nossa Carta Magna. Necessita ser defendido e fortalecido, para que o cidadão possa exercer o direito de empreender, mesmo sem dispor de muitos recursos. Isso sem contar o que a experiência do cooperativismo representa, em um país com as nossas características socioeconômicas, para a

---

<sup>10</sup> Ademar Schardong – “Cooperativa de Crédito – Instrumento de Organização Econômica da Sociedade” – Editora Rígel Ltda.

educação da sociedade na difícil tarefa de mobilizar-se e organizar-se por si mesma para a consecução de seus objetivos.

Como participante do SFN, na qualidade de instituição financeira, a cooperativa de crédito presta serviço, de forma direta, a quase dois milhões de associados. No Brasil, as leis e as normas que dizem respeito a esse segmento exigem o cumprimento dos mesmos fundamentos e princípios aplicáveis às demais instituições que compõem o SFN. O gráfico a seguir mostra o rápido crescimento na quantidade de cooperados desde junho de 2001<sup>11</sup>.

Parece-nos certo que a adoção desses fundamentos e princípios contribui significativamente para a elevação dos níveis de estabilidade e de solidez das cooperativas de crédito, diante da dinâmica que é gerada de forma natural, onde os desafios apresentados pelas exigências da regulamentação e os correspondentes esforços do setor induzem ao atingimento de importantes progressos técnicos e organizacionais.



Entretanto, apesar de hoje ser bastante significativo o seu crescimento, é importante notar que a prática do cooperativismo exige uma participação, um envolvimento, um nível de consciência coletiva difícil de germinar em um ambiente cujas carências não permitem o acesso a fundamentos basilares da cidadania, como educação, justiça e informação.

<sup>11</sup> Calculada por extrapolação, com base em dados fornecidos pelos relatórios OCB de junho e de dezembro de 2001. A posição de jun/2003 foi obtida por consulta aos principais sistemas e a de dez/2003 por regressão linear.

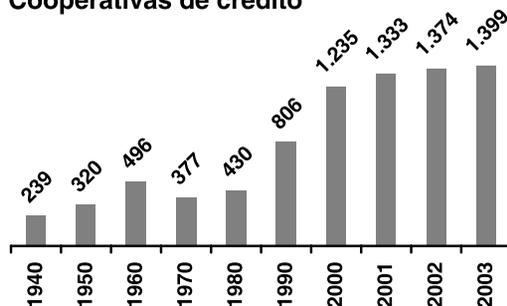
Com efeito, por ser uma sociedade de pessoas, é a qualidade dessas pessoas que faz um projeto cooperativista avançar, criar raízes, desenvolver-se de forma continuada. Quando o corpo cooperado é formado por pessoas com baixo grau de escolaridade, situadas em regiões pobres, a análise empírica tem demonstrado que o crescimento de uma cooperativa é lento, instável e necessita de apoio externo para se manter.

Por isso, é desafiadora a tarefa de analisar os diversos aspectos que envolvem a experiência cooperativista brasileira, tendo como referência a história de outros países com economias e estruturas sociais bastante diferentes. Embora seja tentadora a idéia de queimar etapas com a experiência alheia, implantando-se modelos regulatórios de sucesso, é preciso antes observar a realidade local e suas peculiaridades, as tendências naturais do setor e seus problemas, além do marco legal disponível – também reflexo de traços culturais próprios – para abrir caminhos novos com alguma segurança de êxito.

É com essa visão realista que o Banco Central tem acompanhado o movimento cooperativista, participando de eventos no Brasil e no exterior, estudando diferentes sistemas e tipos de organização, visitando instalações de cooperativas e, principalmente, mantendo aberto canal de comunicação permanente com os representantes do setor, tendo como fundamento a busca pela elevação dos níveis de segurança, de confiabilidade e de qualidade das instituições e dos serviços por elas prestados.

Nesse processo de acompanhamento, verificamos a importância da legislação atual para o desenvolvimento do cooperativismo brasileiro. De fato, após uma década em declínio, o número de cooperativas de crédito voltou a crescer apenas depois de promulgada a Lei 5.764/71, acelerando-se esse crescimento na década de 80. Importante notar que o crescimento tem acontecido ao longo dos anos, independentemente das diversas crises sofridas pela economia do País, atingindo hoje a expressiva quantidade de 1.399 unidades em funcionamento (vide gráfico).

## Cooperativas de crédito



Na tabela a seguir, é possível notar o movimento de retração por parte das instituições financeiras bancárias tradicionais e, no sentido contrário, o crescimento das cooperativas de crédito, cujo número é superior ao do total das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central (incluídos os consórcios), que aparentemente buscam a ocupação dos espaços deixados por esse movimento de retração.

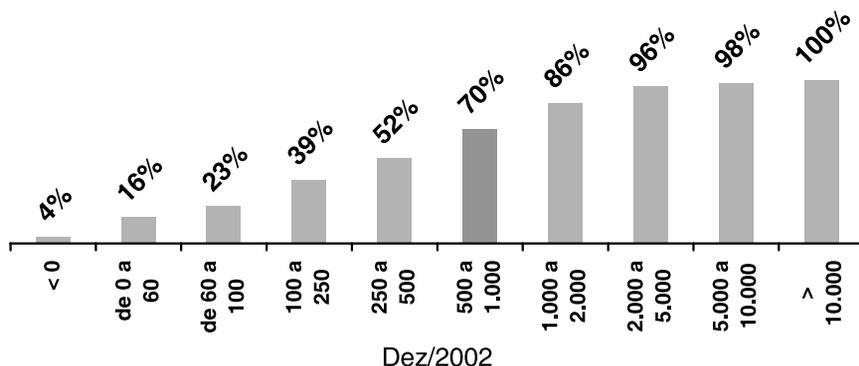
Quantidade de Instituições em funcionamento

TIPO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bancos Múltiplos, Comerciais e Caixa	231	217	203	194	192	182	167	164
Bancos de Investimento + agências de fomento	23	22	22	26	27	29	32	30
Demais instituições financeiras + SAM	152	157	153	150	149	140	139	129
Demais instituições autorizadas pelo Bacen	536	472	435	416	398	373	351	334
Subtotal	942	868	813	786	766	724	689	657
<b>Cooperativas de Crédito</b>	<b>956</b>	<b>1.015</b>	<b>1.088</b>	<b>1.183</b>	<b>1.235</b>	<b>1.333</b>	<b>1.374</b>	<b>1.399</b>
Sociedades de Crédito ao Microempreendedor	-	-	-	3	6	14	26	41
Subtotal	956	4.015	1.088	1.186	2.007	2.071	2.089	2.097
Administradoras de consórcio	446	433	422	406	404	397	375	364
<b>TOTAL</b>	<b>2.344</b>	<b>2.316</b>	<b>2.323</b>	<b>2.378</b>	<b>2.411</b>	<b>2.468</b>	<b>2.464</b>	<b>2.461</b>

Esse crescimento do cooperativismo, porém, não é uniforme. Coerente com a estrutura social do País, o segmento apresenta quantidade considerável de sociedades com pequeno porte patrimonial, o que dificulta a adoção de regras prudenciais que sejam eficazes, não inibam o desenvolvimento do setor e tenham reflexos positivos quanto à solidez e à

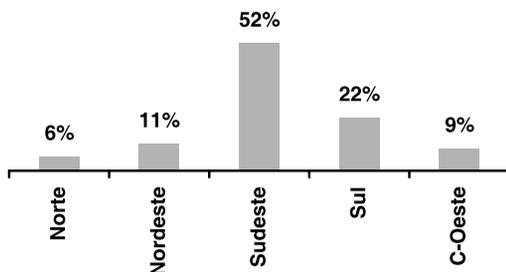
viabilidade do projeto, à luz de seus principais objetivos. O gráfico a seguir expressa essa desigualdade, onde se verifica que 70% das cooperativas apresentam patrimônio líquido inferior a R\$1 milhão.

### PLA acumulado (valores em R\$ mil)

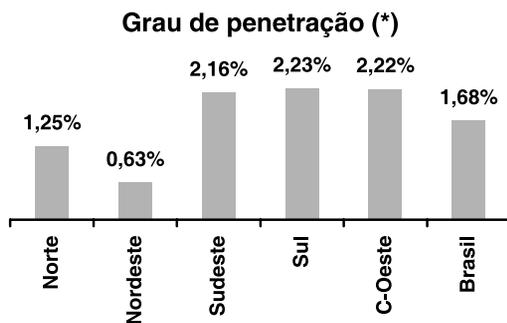


É próprio da cooperativa de crédito contribuir para o desenvolvimento da economia local, ao promover a intermediação entre a poupança e as demandas por serviços financeiros de uma mesma região – diferentemente do que ocorre com os bancos de varejo –, o que empresta ao cooperativismo de crédito importante papel na correção de desigualdades regionais de uma maneira que não depende da interferência direta do poder público. O gráfico a seguir (junho/2003) mostra essa desigualdade em termos percentuais.

### Cooperativas por região



Quando se analisa essa situação do ponto de vista do grau de penetração do cooperativismo de crédito na população economicamente ativa, constata-se uma menor desigualdade na amostra, indicação de que o projeto como um todo precisa de ajustes que estimulem seu crescimento.



(\*) - % Cooperados em cooperativas de crédito, em relação à População Economicamente Ativa (PEA). Fontes: OCB e IBGE. Posição: Dezembro/2001.

De fato, ainda existe um grande espaço a ser ocupado pelo cooperativismo de crédito dentro do SFN, quando comparado com outras instituições financeiras, conforme mostram os quadros a seguir, que apresentam a participação percentual dos principais extratos do SFN, em termos de empréstimos e de patrimônio líquido:

<b>Operações de crédito</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Bcos com controle estrangeiro	11,71	14,88	19,75	25,16	31,51	29,94	23,82
Bcos privados nacionais	35,35	30,97	31,66	34,53	42,13	39,73	41,31
Bcos públicos (+ Caixa Estadual)	10,30	8,86	8,13	5,12	3,09	4,78	4,51
CEF	30,93	32,31	28,74	23,00	7,13	7,61	7,86
BB	10,97	12,05	10,58	10,95	14,53	16,17	20,36
<b>Cooperativas de Crédito</b>	<b>0,74</b>	<b>0,93</b>	<b>1,14</b>	<b>1,24</b>	<b>1,61</b>	<b>1,77</b>	<b>2,14</b>
Área bancária	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

<b>Patrimônio líquido</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Bcos com controle estrangeiro	14,29	21,86	25,46	28,31	30,72	32,89	28,06
Bcos privados nacionais	51,82	49,75	46,69	50,33	51,14	48,66	53,17
Bcos públicos (+ Caixa Estadual)	11,49	11,35	11,10	5,66	3,46	4,60	4,33
CEF	9,09	5,42	5,22	3,82	3,90	3,91	3,92
BB	11,76	10,03	9,73	9,89	8,76	7,77	8,28
<b>Cooperativas de Crédito</b>	<b>1,55</b>	<b>1,59</b>	<b>1,80</b>	<b>1,99</b>	<b>2,02</b>	<b>2,17</b>	<b>2,24</b>
Área bancária	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Atualmente, o sistema cooperativista de crédito brasileiro está estruturado segundo perfis verticalizados e horizontalizados. Enquanto os primeiros buscam a centralização e os ganhos pela economia de escala e se caracterizam por sua estrutura piramidal, com as cooperativas singulares ocupando a base, as centrais ocupando a zona intermediária e a confederação o topo, os demais buscam a formação de rede de pequenas cooperativas solidárias organizadas sob a forma radial, com diversas singulares vinculadas apenas à central, sem qualquer outra entidade acima desta. Os sistemas formados pelo Sicoob, Sicred e Unicred, têm o perfil verticalizado e abrangem 75% do total de cooperativas de crédito. Sua composição é:

- Sicoob: 753 singulares, 15 centrais e 1 confederação, sendo que as centrais controlam um banco comercial (Bancoob);
- Sicred: 131 singulares, 10 centrais e 1 confederação, também com um banco em sua estrutura (Bansicredi);
- Unicred: 128 singulares, 5 centrais e 1 confederação.

Já o sistema Cre\$ol, principal experiência de perfil horizontalizado, possui 71 singulares e 1 central, enquanto o sistema Ecosol, com o mesmo perfil, tem 15 singulares e 1 central, ambos detendo 6% do total de cooperativas de crédito.

## **Evolução normativa**

No que diz respeito às questões de ordem normativa, o cooperativismo de crédito passou, principalmente a partir do início da década de 90, por grandes transformações. De fato, o conjunto de normas hoje em vigor guarda pouca relação com o vigente em 1991, principalmente quando se analisam aspectos de condições de associação e de parâmetros operacionais, hoje bem mais adequados. Esse processo evolutivo trouxe reflexos diretos

nos horizontes que hoje se descortinam à criatividade e ao espírito empreendedor do nosso povo.

## **O início do processo de mudanças**

A Resolução 1.914/92 inaugurou uma nova fase na regulamentação do setor e foi antecedida de um procedimento que se mostrou eficaz e se firmou posteriormente como prática regular na condução de questões de regulação, que foi a constituição de grupo de trabalho coordenado pelo Banco Central e integrado por representantes do governo federal e do setor cooperativista, que teve por objetivo dar transparência ao processo, diagnosticar os problemas e propor soluções<sup>12</sup>. Essa Resolução consolidou as diversas normas então em vigor, abriu novas possibilidades operacionais e consolidou o modelo de cooperativa de crédito formada por segmentos profissionais.

## **Os bancos cooperativos**

Decorridos mais de três anos de vigência da Resolução 1.914/92, considerando o aumento contínuo do número de cooperativas de crédito no país e a consolidação de vários sistemas centralizados, o CMN julgou oportuno disciplinar a possibilidade de criação de bancos comerciais cooperativos, já virtualmente contida no art. 50 da Resolução 1.914/92, e objeto de reiteradas solicitações do setor cooperativista. Assim, com a Resolução 2.193/95, foram estabelecidas as condições para a criação de bancos cooperativos, possibilitando o acesso direto do setor ao mercado financeiro, aos serviços de compensação e à conta de reservas bancárias.

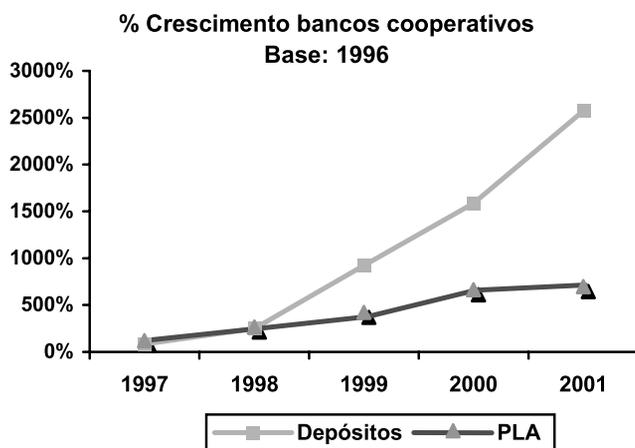
Essa norma, pelo seu pioneirismo no contexto regulamentar então existente, foi concebida em termos conservadores, quando comparada com as faculdades operacionais atribuídas aos bancos comerciais. Entretanto, devem ser levadas em conta, em particular, as diferenças no tocante à identificação do controle acionário, que, no caso, é exercido pelas pessoas

---

<sup>12</sup> Esse primeiro grupo de trabalho foi criado pela Portaria Interministerial 656, de 10/7/1991, firmada por prepostos do Ministério da Fazenda e Planejamento e do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.

jurídicas das centrais, não sendo identificadas diretamente as pessoas físicas associadas das cooperativas singulares.

Em 2000, constatada a maturidade do projeto e a tendência de crescimento dos bancos cooperativos (vide gráfico a seguir), foi dado novo disciplinamento para a constituição e funcionamento dessas instituições, por intermédio da Resolução 2.788, que praticamente as equiparou aos demais bancos comerciais, inclusive prevendo a possibilidade de constituição na forma de banco múltiplo e de abertura do capital para outros investidores fora do sistema, mantida a obrigatoriedade de as centrais de crédito deterem, no mínimo, 51% das ações com direito a voto do banco cooperativo.



A única diferença era a exigência patrimonial em relação ao ativo ponderado pelo risco calculada pelo fator  $F = 0,13$  (o fator  $F$  anterior era  $0,15$ ), 18% maior que o estabelecido para as demais instituições financeiras ( $0,11$ ). Essa diferença, entretanto, vigorou até setembro de 2002, quando passou a ser aplicado o mesmo fator exigido para as demais instituições financeiras, nos termos da Circular 3.147. Essa mudança foi possível graças ao entendimento de que já está superada a fase de adaptação, decorrente da abertura proporcionada pela citada norma de 2000, tanto nos aspectos societários quanto nos operacionais.

Outro importante reconhecimento do papel dos bancos cooperativos foi consubstanciado na Lei 9.848, de 26 de outubro de 1999, que em seus

artigos 2º (parágrafo único) e 4º, permitiu que essas instituições contratassem operações de crédito rural subvencionadas pela União, sob a forma de equalização de encargos (cobertura do diferencial verificado entre o custo dos recursos para o banco e a remuneração do financiamento ao produtor).

A mais recente atualização normativa relacionada ao funcionamento dos bancos cooperativos veio com a edição da Resolução 3.188, de 29 de março de 2004, que autoriza essas instituições a captarem depósitos de poupança rural, estabelecendo que o cumprimento da exigibilidade de aplicações em crédito rural se dará após completados seis meses de captação de depósitos de poupança rural. Os bancos cooperativos reúnem características que justificam essa autorização, por não integrarem o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e terem forte atuação no setor rural.

Importante notar que a contratação de correspondentes pelos bancos cooperativos para a captação de poupança rural fica limitada às cooperativas de crédito rural e às de livre admissão de associados.

A referida autorização, além de favorecer o sistema cooperativista rural – que passa a contar com fonte de recursos para a concessão de financiamentos rurais sob condições mais vantajosas do que aquelas atualmente disponíveis – e seus associados – dada a possibilidade de realizar aplicações de suas reservas financeiras em modalidade de investimento de simples operacionalização, garantida pelo Fundo Garantidor de Créditos (FGC) – contribuirá para reduzir o custo do Tesouro Nacional com a equalização dos encargos financeiros em operações de crédito rural dos bancos cooperativos, já comentada neste trabalho.

Foi alterado, também, o percentual de direcionamento de recursos captados em depósitos de poupança rural de 40% para 65%, de modo a equiparar essa exigibilidade à estabelecida para os depósitos de poupança captados por entidades do SBPE, sendo que, para as instituições que já captam depósitos de poupança rural, foi estabelecido o seguinte cronograma para o atendimento do percentual ora fixado: 50%, a partir de 1º de setembro de 2004; 55%, a partir de 1º de setembro de 2005; 60%, a partir de 1º de setembro de 2006; e 65%, a partir de 1º de setembro de 2007.

Com esses aperfeiçoamentos legais e regulamentares, espera-se que os bancos cooperativos possam contribuir também para a ampliação do atendimento a diversos setores da população, atuando por intermédio das cooperativas associadas, com a vantagem de que essas associadas, por serem as entidades financeiras que mais intimamente conhecem as necessidades locais, podem prestar serviços mais adequados à clientela.

### **Mudanças recentes na regulamentação**

Sete anos após a edição da Resolução 1.914/92, apresentou-se a oportunidade de adotar formatação mais flexível para a disciplina das cooperativas de crédito, para o que foi solicitada, novamente, a intermediação de grupo de trabalho, composto por representantes do setor cooperativista de crédito, parlamentares e técnicos do Banco Central. A partir do relatório final desse grupo, foi então editada a Resolução 2.608, de 27/5/1999.

Tal normativo introduziu inovações significativas para a estruturação do setor cooperativo, para sua evolução técnica e operacional, bem como para o aumento do público alcançado pelos seus serviços, e preparou o terreno para o aperfeiçoamento regulamentar que seria promovido um ano depois, quando editada a Resolução 2.771.

Nesse sentido, vale destacar, na Resolução 2.608/99, dentre outros aspectos, as seguintes medidas tomadas com vistas, especialmente, à redução dos riscos de crédito, de mercado e operacional incorridos pelas instituições do setor. São elas:

- incentivo à estruturação do setor em sistemas integrados supervisionados por centrais de crédito responsáveis pelo controle, auditoria e capacitação técnica permanente dos quadros administrativos das singulares afiliadas;
- redução dos limites de concentração de risco por cliente e de endividamento.

Tivemos, ainda, medidas importantes visando ao aumento da capacidade operacional das cooperativas singulares e ao aproveitamento de economias de escala, tais como:

- critérios mais flexíveis de admissão de associados e de definição da área de atuação da cooperativa;
- maiores possibilidades de prestação de serviços a associados e ao público em geral.

A Resolução 2.608/99, a par desses avanços, apresentou alguns pontos de controvérsia, principalmente no que diz respeito ao capital mínimo de ingresso e à manutenção das atuais cooperativas tipo Luzzatti<sup>13</sup>. Assim, após amplo diálogo com o setor, foi editada a Resolução 2.771, de 30/8/2000.

Esse novo regulamento introduziu várias adaptações à disciplina anterior, especialmente no tocante a:

- redução do capital de constituição, e estabelecimento de cronograma para o atingimento do patrimônio mínimo de funcionamento;
- aplicação dos critérios de Basiléia de adequação do patrimônio de referência ao risco dos ativos, em substituição ao limite de endividamento;
- definição de limites de diversificação de risco menos restritos para as operações de aplicação no mercado financeiro e operações de crédito realizadas pelas centrais em favor de singulares;
- permissão para que as centrais pudessem contratar serviços técnicos no mercado, bem como prestar serviços a outras cooperativas, relativamente às atribuições de supervisão, auditoria e treinamento estabelecidas pela norma.

---

<sup>13</sup> Tipo de cooperativa criado, em 1864, pelo italiano Luigi Luzzatti, que apresenta como principais características a atuação urbana e a não-exigência de vínculo para a associação, exceto algum limite geográfico (bairro, município, etc). Essas cooperativas seguem todas as normas aplicáveis às demais cooperativas de crédito. Hoje existem treze dessas cooperativas em funcionamento, remanescentes da época em que sua instalação era permitida pela regulamentação.

## Cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores

Dando seqüência ao processo de aperfeiçoamento da regulamentação do setor cooperativo de crédito, foi editada, em 20 de dezembro de 2002, a Resolução 3.058, que abre a possibilidade da formação de cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, seja igual ou inferior ao limite estabelecido pela legislação em vigor para as pequenas empresas.

A norma em referência reflete a importância do segmento econômico representado pelos pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, responsáveis pela geração da grande massa de empregos do país, e vem juntar-se aos esforços realizados pelos vários órgãos oficiais e privados para apoio ao segmento. Dessa forma, a possibilidade de constituição dessas cooperativas, que visam suprir a demanda por créditos destinados às atividades produtivas, vem adicionar-se ao quadro das iniciativas voltadas para o estímulo ao empreendedorismo, capacitação, apoio à exportação, desenvolvimento tecnológico e modernização administrativa, entre outras.

O potencial de crescimento desse novo tipo de cooperativa é evidenciado pela grande quantidade de microempresas existentes no país. Em 1999, foram constituídas 267.525 dessas empresas, (56,32% do total de empresas constituídas no Brasil), metade delas concentrada na região Sudeste (124.147)<sup>14</sup>.

Esse potencial é reafirmado pelo fato de que nossa vocação para o empreendedorismo se destaca quando comparada com a de outros países. Segundo pesquisa elaborada em 37 nações, as quais, juntas, representavam quase 2/3 da população mundial, em 2002 o Brasil figurava em sétimo lugar no *ranking* daquelas com maior nível geral de empreendedorismo. A taxa brasileira de atividade empreendedora total, que indica a proporção

---

<sup>14</sup> Fonte: Sebrae, elaborado a partir de dados do Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC). O conceito de microempresa é o estabelecido em Lei, usado pelas Juntas Comerciais para Registro/Enquadramento de Empresas.

de empreendedores na população de 18 a 64 anos de idade, foi de 13,5%, estimando-se em 14,4 milhões o número de empreendedores no país, dos quais 42% eram mulheres. Além disso, o Brasil apresentou a maior taxa de empreendedorismo por necessidade, 7,5% do total, enquanto a média foi inferior a 2%. Isto é, 55,4% dos que abriram um negócio próprio em 2002 o fizeram por dificuldade em encontrar trabalho<sup>15</sup>.

Ressalte-se que a regulamentação anterior permitia a criação dessas cooperativas, porém de forma segmentada por ramo de atividade, como as cooperativas de comerciantes de vestuário, constituídas desde então. Essa restrição limitava sua existência às grandes cidades, onde é possível reunir número suficiente de empresários da mesma especialidade e proporcionar, dessa forma, a escala mínima necessária ao empreendimento.

A essência da nova disciplina reside precisamente na constituição de cooperativas sem exigência de segmentação por ramo especializado. Tratando-se, portanto, de cooperativas com maior liberdade de associação em relação às atualmente constituídas, deverão observar alguns requisitos adicionais em relação às demais, especialmente a filiação à cooperativa central de crédito e a publicação de demonstrações financeiras em jornal de grande circulação na área de atuação, medidas que visam prover maior controle externo e transparência às suas atividades.

Assim, equiparam-se os empreendedores urbanos aos empreendedores rurais, com relação à possibilidade de formação de cooperativas de crédito, considerando-se que o disciplinamento legal e regulamentar sempre permitiu a formação de cooperativas de crédito rural, reunindo produtores rurais sem segmentação por ramo de atividade. Nessa condição, aliás, encontram-se em funcionamento cerca de 500 cooperativas de crédito rural no país, as quais constituem instrumentos essenciais na formação e na aplicação local de poupança, na prestação de serviços bancários e na distribuição dos recursos oficiais destinados ao crédito rural.

Além disso, essa nova regulamentação possibilitou um aumento na diversificação dos segmentos de mercado em que atuam os associados

---

<sup>15</sup> Fonte: Global Entrepreneurship Monitor, projeto criado pela London Business School (GB) e pela Babson School (EUA) e coordenado no Brasil pelo IBQP/PR, em parceria com o Sebrae.

por permitir, inclusive, que uma mesma cooperativa reúna produtores rurais e empresários urbanos, conferindo à instituição, dessa forma, maior estabilidade com relação às flutuações de cada um desses segmentos.

### **Cooperativas de livre admissão de associação**

Outro passo de grande importância para o fortalecimento e crescimento das cooperativas de crédito no país dado pelo governo federal foi a edição da Resolução 3.106, em 25 de junho de 2003. Essencialmente, a resolução aprimora dispositivos regulamentares aplicáveis às cooperativas de crédito, fortalece o papel das cooperativas centrais e permite a criação de cooperativas de livre admissão de associados. A medida foi precedida de ampla consulta ao setor cooperativo de crédito e representantes de vários órgãos do Poder Executivo, reunidos em grupo de trabalho coordenado pelo Ministério da Fazenda.

A nova regra permitirá a organização de populações hoje com pouquíssimo acesso a serviços financeiros, tais como as localizadas longe dos grandes centros, para que possam mobilizar e aplicar recursos em seu próprio benefício, estimulando assim pequenos empreendimentos rurais e urbanos geradores de empregos.

Às cooperativas que já estão em funcionamento, constituídas segundo determinado vínculo obrigatório, foi facultada a transformação em cooperativas abertas ou a fusão entre os diversos tipos existente, favorecendo, dessa forma, o ganho pela economia de escala e, como consequência, o fortalecimento do setor.

A característica central dessa nova regulamentação é o estímulo muito claro à ocupação de regiões e segmentos sociais menos favorecidos, objetivo garantido pela limitação da área de atuação e pelas exigências de capital diferenciadas das cooperativas de livre admissão. Estas deverão se constituir em áreas com até 100.000 habitantes (vedada a instalação para atender apenas a parcela de um município), com capital mínimo comparável ao atualmente estabelecido para as demais cooperativas singulares. Importa lembrar que 95% dos municípios do país têm menos de 100.000 habitantes.

No caso de transformação de cooperativas já existentes, a população máxima da área de atuação é de 750 mil habitantes. O patrimônio líquido

mínimo exigido para a transformação é de R\$ 6 milhões para as cooperativas localizadas em municípios de regiões metropolitanas e de R\$ 3 milhões nos demais casos. Para as regiões Norte e Nordeste, o requisito é reduzido em 50%.

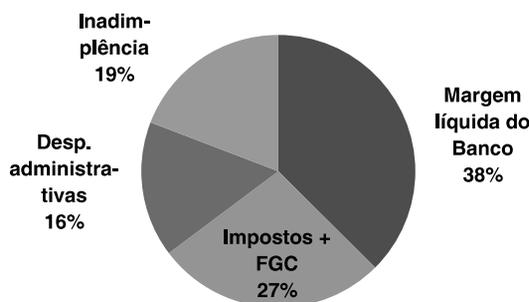
A par da preocupação social, como se trata da mobilização de recursos do próprio público, o governo federal está tomando as devidas cautelas para assegurar que o crescimento do setor seja saudável, acima de tudo mediante o estabelecimento de regras prudenciais semelhantes às aquelas aplicáveis aos demais tipos de instituição financeira. As cooperativas Luzzatti, atualmente treze, continuarão operando normalmente, sem necessidade de realizarem ajustes às novas regras, enquanto não alterada a área de atuação.

Ao mesmo tempo, as cooperativas, tanto singulares quanto centrais, serão levadas a planejar com maior cuidado a estruturação da sociedade já no momento de sua formação. Para esse fim, foram aplicadas ao setor cooperativo de crédito disposições análogas às estabelecidas para o restante do SFN, no tocante às regras de acesso. Assim, por exemplo, será exigida a apresentação de documento descrevendo as principais características da cooperativa, podendo o Banco Central do Brasil, caso necessário, solicitar estudo de viabilidade econômica e outros documentos.

### **Cooperativas de empresários com empresas vinculadas a entidade representativa de classe**

Vencida a etapa da estruturação mais adequada das cooperativas de crédito, em especial no tocante à composição de seus quadros de associados, e em harmonia com o modelo macroeconômico adotado pelo governo, que impõe a adoção de medidas de estímulo, não apenas ao financiamento de atividades produtivas e geradoras de emprego, mas também à concorrência e à transparência das informações de crédito, inclusive como forma de induzir a uma diminuição do *spread* bancário (vide gráfico a seguir), o CMN decidiu, em 27 de novembro de 2003, expedir a Resolução 3.140, que faculta a criação de cooperativas de crédito com critério de associação centrado na vinculação de cooperados empresários a uma entidade de classe específica.

Spread bancário – Ago/2003



Essa nova modalidade, intermediária entre os modelos de livre admissão de cooperados e as tradicionais – segmentadas por categoria profissional, ou por vínculo empregatício –, apresenta vantagem comparativa de menor risco sobre as cooperativas abertas, assim como de maior escala potencial em relação às cooperativas segmentadas, podendo ser importante instrumento de financiamento para o desenvolvimento da economia brasileira.

A mencionada Resolução, portanto, permite que cooperativa de crédito possa ser constituída como sociedade de empresários participantes de empresas vinculadas diretamente a um mesmo sindicato patronal ou direta ou indiretamente a associação patronal de grau superior, em funcionamento, no mínimo, há três anos. Além da obrigatoriedade do atendimento às mesmas exigências regulamentares previstas para as cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, é requerido aos interessados o encaminhamento ao Banco Central do Brasil de documento firmado pela respectiva associação sindical a que vinculados, expondo os motivos que recomendam a aprovação do projeto da cooperativa, bem como as medidas de apoio à sua instalação e ao seu funcionamento, possibilitando àquela Autarquia avaliar com maior precisão a solidez dos projetos submetidos à sua análise.

### **Limite de Diversificação de Risco – Instalação de PAC por Cooperativas Luzzatti**

Com o propósito de facilitar a harmonização das regras entre instituições financeiras em geral e cooperativas de crédito, foram explicitamente incluídas, por intermédio da mencionada Resolução 3.140, nos limites de exposição por cliente, as exposições decorrentes de operações com

derivativos, bem como excluídas dos mesmos limites as aplicações em títulos públicos federais e em quotas de fundos de investimentos, sendo que, no caso de fundos em que a cooperativa for o único condômino, devem ser computadas as aplicações do fundo para fins de cálculo dos limites em questão. Além disso, na mesma linha de harmonização com as normas em vigor, seria mantido o atual limite máximo de 25% do Patrimônio de Referência (PR) para a exposição total da cooperativa singular junto a cada contraparte, somada a aplicação em títulos e valores mobiliários e incluídas as exposições decorrentes de operações com derivativos, e caso existam, as operações de crédito e de concessão de garantias. O quadro a seguir resume as condições para o cálculo da exposição por cliente, após a expedição da mencionada norma.

<b>Cooperativas de crédito</b>				
<b>Limites de exposição por cliente</b>				
<b>(limites em % do PR)</b>				
<b>Tipo de operação</b>	<b>Tipo de cooperativa</b>	<b>central</b>	<b>singular filiada</b>	<b>singular não filiada</b>
aplicações em títulos públicos federais		sem limite	sem limite	sem limite
aplicações nos mercados financeiro e de capitais		25%	25%	25%
aplicações em fundos de investimento financeiro (FIF)		sem limite	sem limite	sem limite
aplicações em FIF onde a cooperativa é o único condômino		os clientes das aplicações do próprio fundo serão computados para fins de cálculo dos limites		
operações de crédito, prestação de garantias e operações com derivativos		20%	10%	5%
depósitos e aplicações das cooperativas singulares: (i) nas centrais; e (ii) no banco cooperativo do sistema		sem limite	sem limite	-
operações de crédito com recursos do Pronaf, em favor de associados pessoas físicas, durante o primeiro ano de funcionamento		-	20%	5%
limite máximo caso o cooperado e a entidade emitente dos títulos sejam considerados como o mesmo "cliente"		25%	25%	25%

Em paralelo, foram também revistas as condições de atuação das cooperativas de livre admissão de associados, constituídas anteriormente à edição da Resolução 3.106, de 2003, denominadas historicamente como cooperativas do tipo Luzzatti, ao se permitir a prestação dos serviços cooperativos por meio de Postos de Atendimento Cooperativo (PAC) e de Postos de Atendimento Transitórios (PAT), sem necessidade de transformação, desde que restrito seu funcionamento à respectiva área de atuação.

## Contratação de correspondente

Em 17 de dezembro de 2003, o CMN editou a Resolução 3.156, que estende a faculdade de contratação de correspondente no País, de que trata a Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003, às outras instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil até então não contempladas naquela regulamentação, tais como as cooperativas de crédito, as companhias hipotecárias, as sociedades de crédito ao microempreendedor e as sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários.

A referida medida foi adotada em razão da própria finalidade da norma, que é viabilizar o acesso da população ao SFN, como forma de propiciar a melhoria das condições de obtenção de crédito, de realização de poupança e de aquisição de produtos financeiros, além da maior comodidade para pagamento de contas por parte das pessoas de menor renda, levando-se em consideração, ainda, as salvaguardas inseridas naquela regulamentação, que prevêem mecanismos capazes de oferecer as devidas segurança e confiabilidade aos serviços prestados por meio de correspondentes.

Importa comentar ainda, a respeito do processo de atualização normativa, que a Resolução 3.188, de 29 de março de 2004, que autoriza os bancos cooperativos a captarem depósitos de poupança rural, estabeleceu que a contratação de correspondentes, por parte dos bancos cooperativos, para a captação desse tipo de operação, fica limitada às cooperativas de crédito rural e às de livre admissão de associados.

### A importância da cooperativa central de crédito

Conforme já comentado, o papel desempenhado pelas cooperativas centrais na organização do setor cooperativo de crédito é visto como primordial, cabendo-lhes não só tarefas de cunho diretamente financeiro, mas principalmente aquelas relacionadas com assunção plena de sua função de controladoras dos sistemas associados, das quais depende, diretamente, a elevação dos padrões de qualidade do sistema.

Papel importante também tem a central no que diz respeito ao cuidado com a marca. De fato, eventuais *defaults* de instituições cooperativas de crédito, mesmo que isolados e ligados a problemas locais, são vistos como

deficiências inerentes ao setor, diferentemente do que acontece com a imagem de outros tipos de instituição financeira. A preservação da marca “cooperativa” é de fundamental importância para o crescimento do setor, pois envolve a confiança do público usuário, sem a qual não existiria a intermediação financeira.

Com a criação das novas cooperativas de livre admissão, tornou-se ainda mais importante a qualidade da atuação das cooperativas centrais. Cada cooperativa de livre admissão, como atualmente exigido para as cooperativas de microempresários, deve estar filiada à central com três anos de funcionamento e determinado porte mínimo, variável conforme a região do país. Essa central deverá dar conformidade à criação da nova cooperativa, supervisionar seu funcionamento, promover a capacitação de seus dirigentes e realizar semestralmente a auditoria de suas demonstrações financeiras. Outros instrumentos de controle, que podem ser viabilizados por meio das centrais, são a participação obrigatória da cooperativa de livre admissão em fundo garantidor de depósitos e a produção de relatórios de controles internos, de auditoria interna e de sistemas de informação.

Em resumo, todo o marco legal do cooperativismo foi desenhado tendo como um dos principais pilares a atuação eficiente das cooperativas centrais de crédito. Dessa forma, a evolução regulamentar responde, proporcionalmente, à eficiência, ao sucesso, à atuação equilibrada e profissional das entidades cooperativas, principalmente aquelas de segundo e terceiro níveis, que devem zelar, desde a formação de quadros de pessoal qualificados, passando pelos métodos administrativos, e especialmente pelos sistemas de controle e supervisão.

## Microcrédito

Embora a atividade de microcrédito exista no país desde 1973<sup>16</sup>, 1999 marca o início de grandes mudanças no setor. Primeiro, a Lei 9.790/1999, abriu para a ONG de microcrédito a possibilidade de atuar qualificada como

---

<sup>16</sup> Nesse ano foi criada uma ONG com atuação em Pernambuco e na Bahia, denominada União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (Programa Uno), com apoio da ONG denominada Acción Internacional (que na época se chamava Aitec) e de empresários locais (associações comerciais e federação das indústrias), que formavam os conselhos.

Oscip. Foram depois expedidas duas Medidas Provisórias (1.914 e 1.894)<sup>17</sup>, que estabeleceram as linhas gerais de atuação da atividade no Brasil.

As SCM foram inicialmente regulamentadas pela Resolução do CMN 2.627/1999, em resposta à forte pressão desse segmento de mercado, que buscava novas fontes de financiamento, partindo da premissa de que os investidores sentem-se mais seguros para aplicar em sociedades com modelos institucionais definidos e supervisionados por entidades federais. Foi adotada a estratégia de criação de modelo conservador, do ponto de vista de risco, mas com a possibilidade de sofrer aperfeiçoamentos ao longo do tempo, uma vez constatada qualidade na forma de atuação e aderência aos princípios que nortearam sua criação.

Dentro dessa linha, em 26 de julho de 2001, a Resolução 2.627 foi revogada pela Resolução 2.874, que trouxe os aperfeiçoamentos a seguir resumidos:

Resolução 2.627 (revogada)	Resolução 2.874
Exigência de formação com um mínimo de 50% de ações ordinárias	Revogada
Autorização para <b>transformar</b> Oscip em SCM	Oscip especializada em microcrédito pode <b>controlar</b> SCM
Restringia a atuação a uma região definida em seu estatuto	Revogada
Vedava a transformação em outra instituição integrante do SFN	Revogada
Vedava a participação societária no capital de outras empresas	Veda a participação societária apenas em IF e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Bacen
SCM podia instalar postos apenas dentro da área de atuação	Cria o Posto de Atendimento de Microcrédito (PAM), que pode ser fixo ou móvel e instalado em qualquer localidade

Outro aperfeiçoamento recente veio com a edição, em 17 de dezembro de 2003, da já mencionada Resolução 3.156, que estende a faculdade de contratação de correspondente no país, de que trata a Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003, às outras instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil até então não

<sup>17</sup> A MP 1.914, atual MP 2.172-32, de 23 de agosto de 2001, trata de estipulações usurárias em contratos e a MP 1.894, convertida na Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, criou as SCM.

contempladas naquela regulamentação, com é o caso das sociedades de crédito ao microempreendedor.

### **Formas de atuação no Brasil**

As disposições da Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, da Medida Provisória 2.172-32, de 23 de agosto de 2001, e os aprimoramentos introduzidos pela Resolução 2.874, de 26 de julho de 2001, permitem as seguintes modalidades de atuação:

a) sem fins de lucro:

- pessoas jurídicas de direito privado (ONGs), sujeitas a restrições quanto aos juros praticados (máximo de 12% a.a.);
- fundos municipais (bancos do povo), administrados por autarquias, departamentos ou outras formas previstas em lei, também sujeitas a restrições quanto aos juros (máximo de 12% a.a.);
- organizações da sociedade civil de interesse público de que trata a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, devidamente registradas no Ministério da Justiça, não sujeitas a restrições quanto a estipulações usuárias (taxas de juros livres);

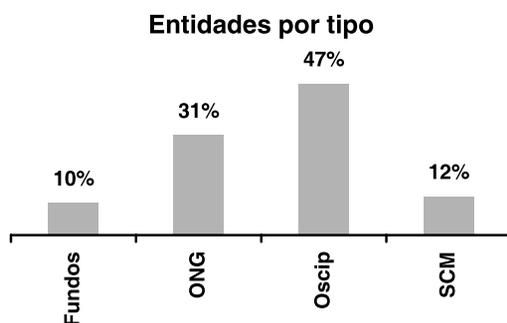
b) com objetivo de lucro:

- SCM autorizada pelo Banco Central, controlada por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive instituição financeira privada e Oscip;
- diretamente, por intermédio de qualquer instituição financeira que trabalhe com oferta de crédito junto ao público, inclusive sob a forma de departamento ou de carteira especializada.

O poder público também pode participar indiretamente, fomentando entidades especializadas, como é o caso do BNDES, ou diretamente, por intermédio de banco público com carteira especializada, como é o caso do programa Crediamigo, do Banco do Nordeste.

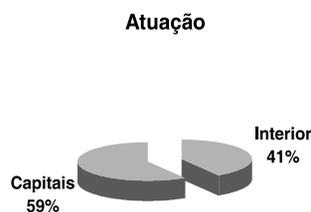
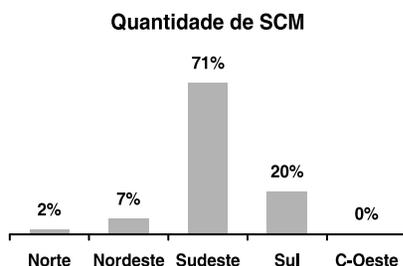
Outras entidades, mais recentemente, também estão atuando de forma indireta (banco de segunda linha) na oferta de recursos e outros serviços de apoio ao microcrédito, das quais se destacam o Sebrae, a Caixa Econômica Federal (em fase experimental) e a Agência de Fomento de Santa Catarina (Badesc).

Pesquisa levada a efeito pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), denominada “Expansão do Setor de Microfinanças no Brasil”, defende que está havendo um forte movimento de transformação de ONG de microcrédito em Oscip nos últimos anos. O gráfico a seguir (posição de mar/2002), que mostra a distribuição de entidades de microcrédito por tipo, revela a supremacia do modelo Oscip.



### Situação atual das SCM

Decorridos cinco anos da implementação do modelo SCM, encontravam-se em funcionamento, em dezembro de 2003, 41 sociedades, fortemente concentradas na região Sudeste, e com grande penetração nas cidades de médio e grande porte do interior, confirmando a vocação de buscar nichos de mercado específicos, inerentes ao projeto, como mostram os gráficos a seguir:



Experiências de sucesso em outros países<sup>18</sup>, inspiraram a previsão regulamentar que permite a uma Oscip controlar uma SCM. Espera-se, dessa forma, criar as condições para que a Oscip controladora possa continuar atuando nas camadas mais pobres, enquanto sua SCM controlada busca nichos de microcrédito com maior rentabilidade, “democratizando” o lucro da empresa comercial.

Entretanto, das SCM criadas até agora, cerca de 35% são de propriedade de novos investidores e as outras 65% foram constituídas por empreendedores em empresas de fomento mercantil (*factoring*) que, sob o manto da estrutura formal, buscam, na maioria dos casos, melhorar sua imagem como forma de angariar mais clientes.

Por outro lado, o ambiente parece propício a uma maior participação dos bancos e instituições financeiras tradicionais na indústria do microcrédito. Exemplos já se fazem notar no Rio de Janeiro (Unibanco – Fininvest – Microinvest) e em São Paulo (ABN Amro – Real), surgidos na esteira da experiência do mencionado Crediamigo, programa do Banco do Nordeste que, com apenas cinco anos de atividade, já representa a metade da indústria.

### **Correspondentes bancários**

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, torna-se de fundamental importância a existência de mecanismos que facilitem a remessa de recursos para as mais diversas regiões, principalmente para aquelas cuja realidade socioeconômica torna inviável a existência de entidades financeiras.

Nesse contexto, os instrumentos da ordem de pagamento e da cobrança de cheques têm cumprido importante papel na transferência de valores para localidades distantes. Por seu intermédio, tem sido possível, não apenas a movimentação desses valores mas também a liquidação de cheques que circulam em praça desassistida ou com deficiência de serviços bancários.

---

<sup>18</sup> Merece destaque o caso boliviano, onde uma ONG de microcrédito iniciou sua operação em 1986, com um projeto-piloto de vendedores urbanos, e tornou-se controladora de um banco privado comercial (Banco Sol), especializado no atendimento a microempresas do setor formal e informal. Hoje os clientes do banco são 75% mulheres. A média de financiamento é de US\$500, com juros a taxa de mercado, e o prazo de pagamento variando de 2 a 12 meses. A garantia pode ser real, com avalista ou aval solidário.

## Evolução normativa

A primeira vez que o serviço de correspondente figurou em regulamentos brasileiros foi em 15 de outubro de 1973, com o advento da Circular 220, que estabeleceu as condições para que estabelecimentos bancários fizessem contratos com pessoas jurídicas para a cobrança de títulos e execução de ordens de pagamento.

Entretanto, apenas em 25 de agosto de 1999, houve a extensão do leque de serviços que poderiam ser contratados com empresas correspondentes, com a edição da Resolução 2.640 (aperfeiçoada pela Resolução 2.707<sup>19</sup>, de 30 de março de 2000), quando foi facultada, aos bancos múltiplos com carteira comercial, aos bancos comerciais e à Caixa Econômica Federal, a contratação de correspondentes no país para a prestação dos seguintes serviços<sup>20</sup>:

- a) recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança;
- b) recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como a aplicações e resgates em fundos de investimento;
- c) recebimentos e pagamentos decorrentes de convênios de prestação de serviços mantidos pelo contratante na forma da regulamentação em vigor;
- d) execução ativa ou passiva de ordens de pagamento em nome do contratante;
- e) recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos;
- f) análise de crédito e cadastro;

---

<sup>19</sup> Inicialmente, a Resolução 2.640 limitava a atuação dos correspondentes exclusivamente a praças desassistidas de agência bancária, Posto de Atendimento Bancário (PAB) ou Posto Avançado de Atendimento (PAA).

<sup>20</sup> A contratação de empresa para prestar os serviços referidos nas alíneas “a” e “b” dependem de prévia autorização do Banco Central, sendo que as demais devem ser objeto de comunicação.

- g) execução de cobrança de títulos;
- h) outros serviços de controle, inclusive processamento de dados, das operações pactuadas;
- i) outras atividades, a critério do Banco Central do Brasil.

Importante ressaltar que as tarefas terceirizadas pelos contratos de correspondentes são meramente de cunho acessório às atividades privativas das instituições financeiras, não implicando cessão a terceiros de autorização concedida em caráter exclusivo pelo Banco Central.

Em 25 de abril de 2002, o CMN expediu a Resolução 2.923, que introduziu os seguintes aperfeiçoamentos:

- a) facultar ao correspondente contratado a tarefa de identificar o cliente quando da abertura da conta, não desonerando o gerente responsável pela abertura da conta de depósito nem o diretor designado também responsável, desde que instituídos mecanismos eficientes de controles internos por parte da instituição financeira contratante;
- b) permitir que os serviços notariais e de registro, de que trata a Lei 8.935, de 18 de novembro de 1994 (cartórios), sejam contratados como correspondentes bancários.

Posteriormente, a Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003, consolidou as normas até então editadas sobre o assunto e introduziu a possibilidade de: (i) contratação de correspondentes por parte de outros tipos de instituição financeira; (ii) substabelecimento do contrato a terceiros e (iii) utilização de novos produtos.

Conforme demonstrado nos quadros a seguir, a quantidade de pontos de atendimento de correspondentes bancários cresceu em torno de 30% no ano passado e em dez/2003 já era 84% superior ao das 17 mil agências bancárias então existentes. É impressionante também notar a quantidade de pagamentos e recebimentos realizados em dez/2003 (mais de 600 milhões), atividades

<sup>20</sup> A contratação de empresa para prestar os serviços referidos nas alíneas “a” e “b” dependem de prévia autorização do Banco Central, sendo que as demais devem ser objeto de comunicação.

que têm reflexos socioeconômicos imediatos para as 40 milhões de pessoas desbancarizadas que vivem nas periferias das grandes cidades e para outro tanto que sobrevive nas regiões mais carentes do país.

Correspondentes no país

	Dez/2001	Dez/2002	Dez/2003
<b>I - Quantidades</b>			
Total de municípios desassistidos [*]	1.444	0	0
Total de instituições contratantes	52	68	74
Bancos	42	53	57
Financeiras	10	15	17
Total de pontos de correspondentes no país	14.037	23.873	31.317
Aberturas de contas de depósito	0	1.103.526	2.851.259
Poupança	551.652	1.411.510	
Conta-corrente	551.874	1.439.749	
Depósitos	3.866.421	9.899.239	23.423.702
Saques	8.416.436	21.456.001	40.118.116
Poupança	6.380.112	16.046.275	2.453.681
Conta-corrente	2.036.324	5.409.726	37.664.435
Operações de crédito		31.424	247.915
Pagamentos	1.344.261	5.802.619	55.691.924
Benefícios sociais (INSS, Funrural, Bolsas, etc)	1.344.261	5.802.619	55.691.924
Outros	-	-	-
Recebimentos	60.655.739	60.457.378	594.871.165
Concessionárias (água, luz, telefone, etc)	46.890.493	45.729.000	437.892.121
Convênios (escolas, condomínios, etc)	4.252.235	5.820.051	71.322.061
Tributos	3.399.230	4.073.248	77.044.734
Outros	6.113.781	4.835.080	8.612.249
Outros serviços	150.000.000	160.000.000	18.210.289

[\*] Sem qualquer dependência, inclusive correspondente bancário.

(continua)

II - Valores	(continuação)		
	Dez/2001	Dez/2002	Dez/2003
Depósitos	619.441.000	1.562.772.020	7.112.003.476
Saques	630.367.602	1.553.403.665	6.404.567.348
Poupança	451.668.602	992.678.590	448.224.722
Conta-corrente	178.699.000	560.725.075	5.956.342.626
Operações de crédito	0	18.750.858	154.766.070
Pagamentos	68.590.579	266.551.598	3.544.552.039
Benefícios sociais (INSS, Funrural, Bolsas, etc)	68.590.579	266.551.598	3.544.552.039
Outros	-	-	-
Recebimentos	2.883.409.421	2.926.595.741	39.744.649.089
Concessionárias (água, luz, telefone, etc)	2.142.840.541	1.965.521.518	25.256.013.512
Convênios (escolas, condomínios, etc)	507.616.699	649.174.430	9.283.111.017
Tributos	200.192.875	221.361.212	2.417.581.310
Outros	32.759.306	90.538.582	2.787.943.250
Outros serviços	-	12.245.532	266.003.211

## Medidas recentes de estímulo às microfinanças

Em 25 de junho de 2003, em solenidade no Palácio do Planalto, foram anunciadas novas medidas que objetivam ampliar a oferta de serviços financeiros à população de baixa renda. As principais foram a possibilidade de abertura de contas simplificadas (bancarização), a criação de mecanismo que estimula oferta de crédito com base nos valores recolhidos em depósitos a vista (microfinanças) e a formatação de cooperativas de crédito de livre associação, sobre a qual já tecemos comentários no presente trabalho.

### Contas simplificadas (bancarização)

Embora o Brasil apresente um número expressivo de cidadãos sem acesso a conta bancária, a quantidade dessas contas tem crescido mais que a população. Como demonstrado no quadro a seguir, a rede bancária registrou, de 1999 a 2002, aumento de 33,7% no número de contas-correntes, que evoluíram de 49,9 milhões para 66,7 milhões, no período. Já o número de contas poupança cresceu 39,4% no mesmo período, passando de 41,6 milhões, em 1999, para 58,0 milhões, em 2002<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Fontes: Bacen e IBGE – Texto extraído do portal da Febraban: <http://www.febraban.org.br/>

	em milhões				variação
	1999	2000	2001	2002	01/02
Contas-correntes	49,9	55,8	63,2	66,7	5,5%
Clientes de poupança	41,6	45,8	51,2	58,0	13,3%
População (milhões de habitantes)	167,9	170,1	172,3	174,6	1,3%

Esses valores, entretanto, não levam em conta o fato de que muitos correntistas, de todas as camadas sociais, possuem mais de uma conta em seu nome. Pesquisa qualitativa recente, patrocinada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e divulgada em 2002, indica que até entre os micro e pequenos empreendedores bancarizados é comum a existência de várias contas em diversos bancos.

Com o objetivo de estimular, de forma mais objetiva, o acesso das populações de baixa renda à conta bancária e a outros serviços financeiros, foi editada, em 25 de junho de 2003, a Resolução 3.104, de 25 de junho de 2003, como uma das estratégias voltadas para a ampliação dos mecanismos facilitadores de acesso da população ao SFN e, conseqüentemente, propiciar a melhoria das condições de obtenção de crédito, de realização de poupança e de aquisição de produtos financeiros, além da maior comodidade para pagamento de contas por parte das pessoas de menor renda.

O normativo faculta a abertura de contas especiais de depósitos à vista com previsão de fornecimento apenas de cartão magnético para a respectiva movimentação, destinadas a atender à população de baixa renda, servindo, inclusive, como instrumento para liberação de recursos para pessoas beneficiadas por programas governamentais de interesse social.

As principais características dessas contas, que as diferenciam das contas de depósitos à vista convencionais, são:

- I - permissão para a sua destinação unicamente a pessoas físicas não titulares de conta de depósitos à vista, na própria instituição financeira ou em outra;
- II - simplificação das exigências relacionadas à abertura de contas de depósitos, com destaque para a necessidade de apresentação, no caso desse tipo de conta, somente de documentos de identificação e de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

III - fixação de limites, no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), para o saldo que pode ser mantido na conta a qualquer tempo e para o somatório dos depósitos nela efetuados em cada mês, assim considerados todos os créditos a ela destinados, qualquer que seja a origem, natureza, finalidade ou forma de efetivação.

Os recursos mantidos nesse tipo de conta somente podem ser sacados por meio de cartão magnético ou mediante a utilização de outro meio eletrônico, admitido, em caráter excepcional, o uso de cheque avulso ou de recibo emitido no ato da respectiva solicitação de saque.

O normativo estabelece, ainda:

I - que, nos contratos de abertura de contas do gênero devem ser introduzidas cláusulas prevendo que, na hipótese de o saldo ou de o somatório dos depósitos exceder aquele valor-limite mais de duas vezes dentro de cada período de um ano, contado da data da abertura da conta, a mesma deverá ser bloqueada pela instituição financeira para verificação do motivo da ocorrência

II - o bloqueio de contas de depósitos que registrarem saldo, a qualquer tempo, ou somatório dos depósitos, em determinado mês, superior a R\$3.000,00 (três mil reais), independentemente da quantidade de excessos do saldo ou do somatório dos depósitos verificados em cada período de um ano da conta, também para averiguação do fato motivador por parte da instituição financeira;

III - a possibilidade de reativação de contas de depósitos bloqueadas somente uma vez, observado que, na hipótese da segunda ocorrência de bloqueio da conta, a mesma seria obrigatoriamente encerrada ou convertida em conta de depósitos sujeitas às disposições da Resolução 2.025, de 24 de novembro de 1993, com as modificações introduzidas pelas Resoluções 2.747, de 28 de junho de 2000, e 2.953, de 25 de abril de 2002, e das normas complementares sobre a matéria;

IV - a atribuição de competência ao Banco Central para alterar os valores-limite relacionados às contas de depósitos em questão.

É importante ressaltar que o estabelecimento das limitações de valores para os recursos que podem ser mantidos e depositados na nova modalidade de conta de depósitos à vista, possibilita, por outro lado, a simplificação do processo de abertura e manutenção da conta, sem provocar riscos no que diz respeito a sua utilização indevida ou criminosa, para fins, por exemplo, de lavagem de dinheiro. Assim, tornou-se possível a exigência de preenchimento de ficha-proposta simplificada, contendo a qualificação do depositante, o endereço residencial, a data da abertura da conta e o respectivo número e a assinatura do depositante.

Como forma de permitir a abertura de contas da espécie para pessoas cadastradas em programas assistenciais governamentais, sem necessidade de apresentação da documentação exigida, a norma permite sua abertura a partir de informações constantes de arquivos disponibilizados pelos respectivos órgãos públicos para efeito dos pagamentos relativos a esses programas, desde que de tais arquivos conste a qualificação do participante.

Finalmente, no que diz respeito à incidência de tarifas de serviços relativamente à cogitada modalidade de contas de depósitos à vista, o normativo ora editado prevê expressamente a proibição à cobrança de remuneração pela abertura e pela manutenção dessas contas, exceto nas hipóteses de:

- I - realização de mais de quatro saques de recursos por mês;
- II - fornecimento de mais de quatro extratos por mês;
- III - realização de mais de quatro depósitos por mês;
- IV - fornecimento de folha de cheque avulso ou de recibo destinado à realização de saque de recursos.

Logo depois, em 31 de julho, foi editada nova Resolução, a 3.113, que introduz aperfeiçoamentos na regulamentação baixada por intermédio da Resolução 3.104, ao:

- I - permitir a abertura de tais contas da espécie com a identificação provisória do beneficiário mediante a apresentação tão-somente do respectivo Número de Identificação Social (NIS);

- II - dispensar, em consequência, o atendimento das formalidades relacionadas à identificação, observada a necessidade de cumprimento dessas formalidades no prazo máximo de seis meses;
- III - determinar que a instituição financeira deve, no decorrer do referido prazo, providenciar a identificação do correntista, bem como encerrar as contas de depósitos cujos titulares não tenham sido devidamente identificados quando do seu término;
- IV - tornar aplicáveis às contas de depósitos de poupança, observadas as demais condições estabelecidas na legislação e na regulamentação em vigor relativamente a essas contas, os procedimentos relacionados à abertura das contas especiais de depósitos à vista, juntamente com os aprimoramentos acima descritos.

A implementação dessas novas medidas foi considerada necessária, tendo em vista a constatação de que grande parte das pessoas beneficiadas pelas ações desenvolvidas no âmbito do Programa Fome Zero e de outros programas de benefícios sociais instituídos pelo governo federal, clientela abrangida no conceito de público-alvo da nova modalidade de conta de depósitos e que recebe benefícios mensais em torno de R\$115,00 a R\$140,00, não dispõe de parte da documentação exigida para a abertura desse tipo de conta.

Ainda nesse contexto, as inovações trazidas com a edição da norma possibilitarão, por exemplo, a formação de um cadastro único de beneficiários de programas sociais cujos pagamentos são de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (Caixa), tendo como resultado maior transparência e segurança ao processo, como também o uso do Cartão-Cidadão como meio magnético para movimentação das contas especiais de depósitos à vista, permitindo que cerca de 6,5 milhões de pessoas venham a ter acesso aos serviços bancários.

A simplificação de procedimentos em questão terá efeito sobre as contas de depósitos abertas e mantidas pela Caixa, a qual, na qualidade de agente operador dos programas da rede de proteção social do governo federal e de responsável pelos pagamentos de benefícios concedidos no âmbito desses

programas, muito se valerá de ditas contas para o desempenho desses seus objetivos institucionais.

A propósito, convém comentar que a Caixa já supera a marca de 1,6 milhão de contas simplificadas (denominadas Caixa Aqui), projeto que já existia antes mesmo da edição da Resolução 3.104. A tabela a seguir mostra a quantidade dessas contas especiais mantidas pelas principais instituições de varejo do país.

Quantidade de contas especiais abertas	
Banco do Brasil S.A.	784.797
Banco Popular do Brasil S.A.	1.494
Caixa Econômica Federal	1.634.835
Total	2.421.126

### **Direcionamento de 2% dos depósitos à vista (MP 122)**

Por intermédio da Medida Provisória 122, também de 25 de junho de 2003<sup>22</sup>, foi conferido ao CMN competência para regulamentar as aplicações dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial, da Caixa Econômica Federal, bem como das cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados, em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, baseadas em parcelas de recursos oriundos dos depósitos à vista.

Os pontos cuja regulamentação compete ao Conselho são os especificados no art. 2º da citada medida provisória, compreendendo a fixação do percentual dos depósitos à vista a serem alocados para as operações, a definição do perfil dos potenciais beneficiários, o valor máximo, o prazo mínimo e os encargos das operações, bem como os critérios de mobilidade, entre instituições financeiras, dos recursos e dos créditos relativos às operações.

Com base nessa determinação, foi editada a Resolução 3.109, de 24 de julho de 2003, estabelecendo a aplicação de recursos correspondentes a

<sup>22</sup> Atualmente convalidada na Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003.

2% dos depósitos à vista captados pelas referidas instituições, exceto em agosto e em setembro de 2003, quando será exigida a aplicação de recursos correspondentes a 1%. Estima-se que serão mobilizados em torno de R\$1,1 bilhão, considerando o saldo de depósitos existente em 30 de maio do corrente ano, da ordem de R\$55 bilhões.

A mencionada resolução dispõe que os potenciais beneficiários das operações podem ser: (i) pessoas físicas de baixa renda, caracterizadas como aquelas detentoras de contas especiais de depósitos criadas pela Resolução 3.104, de 25 de junho de 2003, ou titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por eles mantidas na instituição financeira, apresentem saldo médio mensal inferior a R\$1.000,00; (ii) as pessoas enquadradas no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 111, de 6 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e (iii) as pessoas físicas ou jurídicas microempendedoras aptas a contratar operações com sociedades de crédito ao microempendedor, segundo as condições estabelecidas pela Resolução 2.874, de 26 de julho de 2001.

Foram estabelecidos, ainda, os seguintes parâmetros financeiros para as referidas operações:

- I - as taxas de juros efetivas não podem exceder 2% a.m.;
- II - o valor do crédito não pode ser superior a R\$ 600,00<sup>23</sup>, quando se tratar de pessoa física, e a R\$1.000,00, quando se tratar de microempendedor;
- III- o valor máximo para a taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar 2% para pessoas físicas e 4% do valor do crédito concedido para os demais beneficiários;
- IV - o prazo da operação não pode ser inferior a 120 dias, admitido prazo menor desde que a taxa de abertura de crédito seja reduzida proporcionalmente.

---

<sup>23</sup> Valor atualizado pela Resolução 3.128, de 30.10.200.

As instituições financeiras podem utilizar diversos instrumentos para o cumprimento das exigibilidades de aplicações, como o repasse de recursos a outras instituições financeiras – incluindo as sociedades de crédito ao microempreendedor –, a aquisição de créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às condições ora estabelecidas, de outras instituições financeiras, de Oscips, constituídas de acordo com a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, de ONGs cujos estatutos prevejam a realização de operações de microcrédito, e de entidades, fundos ou programas voltados para o microcrédito<sup>24</sup>.

A verificação do cumprimento da exigibilidade será efetuada em agosto de cada ano, com base nas médias diárias da exigibilidade e das aplicações dos doze meses imediatamente anteriores. Para as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e as cooperativas de crédito de livre admissão de associados a obrigatoriedade de aplicação seria exigida a partir do mês em que completado um ano de seu efetivo funcionamento, tendo em conta as peculiaridades dessas instituições, bem como o fato de que a constituição de entidades da espécie somente foi autorizada recentemente, com a edição da Resolução 3.106, de 25 de junho de 2003.

Cabe destacar que os valores máximos dos créditos por cliente foram estabelecidos com vistas a otimizar o número de beneficiários *vis-à-vis* o volume de recursos passíveis de serem alocados para as operações de crédito, considerando-se ainda o nível de renda e a capacidade econômica do público-alvo. Com a fixação desses valores, pretende-se que a capilaridade das operações produza reflexos positivos nas atividades econômicas, contribuindo, por conseguinte, para alcançar o propósito de gerar emprego e renda.

Os bancos privados dão sinal de que começam a aderir ao mencionado programa. Bradesco, Itaú e Santander Banespa saíram na frente, lançando linhas de crédito para seus clientes com limite de até mil reais, juros mensais de 2% e prazo de pagamento em doze vezes. O Bradesco, por exemplo, informa que destinará R\$220 milhões ao segmento na primeira fase do programa. O volume se somará aos cerca de R\$3 bilhões que devem ser

---

<sup>24</sup> Esta última condição foi incluída pela Resolução 3.128, de 30.10.2003.

ofertados por Banco do Brasil (BB) – que já está oferecendo microcrédito a aposentados e pensionistas do INSS que recebem pelo banco – e pela Caixa.

Segundo depoimentos de prepostos da Caixa, a conta simplificada (Resolução 3.104) será usada como porta de entrada para o Crédito Caixa-Aqui, uma modalidade de empréstimo rotativo pré-aprovado de R\$200,00 com juros mensais de 2%, dentro do mencionado programa de estímulo às microfinanças. Nesse programa, o correntista deve ter a Conta Caixa-Aqui por pelo menos três meses e não apresentar restrição cadastral. A Caixa tem, inicialmente, R\$100 milhões disponíveis para esse tipo de crédito. Tanto o crédito como a conta podem ser movimentados em qualquer um dos mais de 16 mil pontos de atendimento da Caixa (agências, lotéricas e correspondentes bancários instalados em comércios), presentes em todos os municípios do país.

## **Conclusões – Desafios**

Dentro do conjunto de ações governamentais de estímulo ao crescimento da oferta de serviços financeiros a populações com baixo IDH, o Banco Central tem interagido com outros agentes da sociedade e atuado, principalmente a partir do ano de 1999, em várias frentes, com o objetivo de encontrar soluções, pela via regulatória e de supervisão, para o desafio de melhorar a qualidade de vida dessas populações, cujos resultados positivos já começam a ser notados, conforme demonstrado no presente trabalho.

Sob a ótica da supervisão e regulamentação, o desafio maior é, portanto, estimular, consolidar e fortalecer as iniciativas que atuam na oferta de serviços financeiros para aquelas populações, com a expectativa de que essas iniciativas podem ser não apenas auto-sustentáveis mas também capazes de despertar o interesse de investidores privados. Um melhor detalhamento dessas conclusões e desafios será apresentado a seguir, com abordagem específica sobre cooperativismo de crédito, microcrédito e correspondentes bancários.

## **Cooperativismo de crédito**

A agenda regulatória do cooperativismo de crédito sofreu forte impulso nos últimos meses, quando foram criados diversos mecanismos novos cuja

implementação carece de maturidade e sedimentação. Portanto, é importante concentrar esforços no acompanhamento dos projetos de formação e de transformação de sociedades cooperativas, buscando aumentar não apenas a quantidade de pessoas atendidas, mas sobretudo a solidez institucional espelhada na qualidade dos serviços e da gestão, como forma de evitar riscos para a continuidade do projeto de expansão.

A tabela a seguir (posição em dezembro de 2003), que representa a quantidade de solicitações que deram entrada no Banco Central a partir de dezembro de 2002, demonstra a rápida resposta dada pela sociedade ao desafio das novas regras de abertura de cooperativas de crédito.

	EMPREENDEDORES	LIVRE ACESSO	DEMAIS TIPOS	TOTAL	% PARTICIPAÇÃO
Centro-Oeste	2	5	3	10	6,62%
Norte/Nordeste	9	1	8	18	11,92%
Sul	19	35	17	71	47,02%
Sudeste	32	4	16	52	34,44%
TOTAL	62	45	44	151	100%

Os principais desafios para o cooperativismo de crédito seriam, em resumo:

- a) **fortalecimento do sistema**, pelo aumento do profissionalismo, induzido por instrumentos como o *ranqueamento* de centrais, a certificação para gerentes e a capacitação do cooperado visando ao seu maior envolvimento nos negócios da sociedade;
- b) **aperfeiçoamento estrutural**, por intermédio da reformulação do papel das confederações e da estratificação do setor em níveis de maturidade que permitam a adoção de tratamento diferenciado para aquelas que realmente mereçam esse tratamento;

Parece óbvio que as cooperativas de crédito que trabalham apenas efetuando pequenos empréstimos com recursos exclusivos de capital não deva ser tratadas da mesma forma que aquelas com estrutura operacional mais complexa. Tanto do ponto de vista

normativo quanto do apoio institucional, sem um tratamento diferenciado dificilmente elas terão sucesso.

Ademais, sistemas bem estruturados, com uma política de estímulo à filiação, oferecem melhores condições de sobrevivência, não apenas às dificuldades de início de projeto – principalmente pela economia de escala –, mas também às naturais flutuações que essas sociedades sofrem, independentemente do seu porte, por estarem sujeitas às condições socioeconômicas da região onde atuam.

- c) **homogeneizar a atuação das cooperativas centrais de crédito**, com vistas à correção de eventuais distorções, de modo a tornar mais eficaz a estrutura normativa em vigor;
- d) **viabilização das que nascem pequenas**, mediante a criação de mecanismos que possam, uma vez identificado o potencial de crescimento de um determinado grupo, permitir que esse grupo sobreviva ao período inicial de maturação. Sem esse estímulo, torna-se difícil a ocupação de regiões com baixo IDH;
- e) **implementação e consolidação de fundos garantidores**, estimulando a implantação e consolidação dos fundos garantidores já previstos na norma, também como forma de fortalecer o sistema, tornando-o menos vulnerável a flutuações.

É importante ressaltar que eventuais passos subseqüentes na regulamentação estão necessariamente vinculados à evolução do setor e à sua qualidade institucional, especialmente nos aspectos referentes à supervisão, auditoria, capacitação técnica e elevação dos níveis patrimoniais. Essa qualidade constitui-se, sem dúvida, na melhor ferramenta para abrir novos caminhos, sob qualquer perspectiva.

## Microcrédito

A expectativa é que haja uma natural extensão do investimento privado para setores onde esteve ausente, efeito dos ajustes regulamentares comentados, a seguir resumidos:

- a) foi facultado à Oscip especializada em microcrédito<sup>25</sup> constituir SCM, mediante prévia autorização do Banco Central;
- b) à SCM foi também facultado:
- participar de empresas fora do SFN;
  - transformar-se noutra tipo de instituição financeira<sup>26</sup>;
  - a prestação de serviços de microcrédito em nome de outra instituição financeira;
  - obter fontes adicionais de recursos, por meio de instituições financeiras ou Oscip;
  - fazer cessão de créditos com ou sem coobrigação;
  - instalar PAM;
  - contratar correspondente bancário.

Outro desafio, trazido pela experiência internacional, é que a população situada na faixa mais carente não consegue ser cliente de um programa de microcrédito rentável. Também parece que os ganhos de produtividade não se concretizam sem os níveis de organização típicos das instituições um pouco mais capitalizadas. Há uma aparente incompatibilidade entre a auto-sustentabilidade, sempre buscada como a prática ideal para experiências duráveis, e a necessidade de atendimento das faixas mais carentes.

A resposta a esse desafio, conforme já comentado, está na previsão regulamentar que permite a uma Oscip controlar uma SCM. Espera-se, dessa forma, criar as condições para que a Oscip controladora possa continuar atuando nas camadas mais carentes, enquanto sua SCM controlada busca nichos de microcrédito com maior rentabilidade, “democratizando” o lucro da empresa comercial. Espera-se que uma melhor divulgação do projeto acelere o processo de formação desse tipo de SCM.

Como suporte para o trabalho de supervisão bancária, as normas em vigor aplicáveis às SCM buscaram, ao mesmo tempo, minimizar custos (dispensa de despesas com publicações e com firmas de auditoria, por exemplo) e criar mecanismos que minimizem os desvios de modelo. Nessa

---

<sup>25</sup> Desde que o Poder Público não tenha poder de gestão sobre ela.

<sup>26</sup> Exceto no caso de SCM controlada por Oscip, por não ser possível identificar-se o controlador pessoa física.

linha, foi criado o limite de R\$10 mil por cliente, a alavancagem de cinco vezes o patrimônio e a vedação à captação de recursos junto ao público.

Como as SCM são sociedades que visam lucro, é obrigação do órgão responsável pela regulamentação cuidar para que possíveis ajustes nos controles e limites operacionais não descaracterizem o projeto de tal modo que o objetivo principal – aumento da oferta do microcrédito para populações de baixa renda – acabe não sendo atingido.

O Banco Central, em harmonia com os demais esforços governamentais, está aprofundando estudos com vistas ao aperfeiçoamento do atual modelo regulamentar, mantidos os critérios de solidez institucional observados para o sistema financeiro em geral.

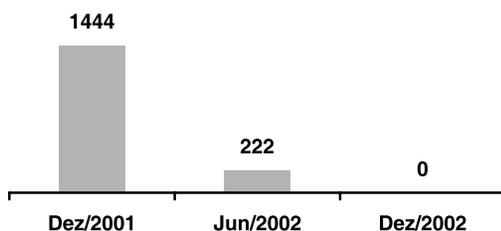
### **Correspondentes bancários**

Esse mecanismo representa talvez a mais promissora forma de melhorar a oferta de serviços financeiros para as populações com baixo IDH. Os números já mencionados no capítulo do presente trabalho que trata da evolução normativa desse instrumento (fl. 32) corroboram essa afirmativa.

Um dos principais motivos desse sucesso tem sido o envolvimento de instituições financeiras de grande rede no projeto, como a Caixa Econômica Federal, com sua vasta rede de casas lotéricas; o Banco Bradesco S.A., que firmou contrato de correspondente com os Correios, no projeto denominado Banco Postal; e, mais recentemente, o Banco do Brasil S.A. com a criação da subsidiária denominada Banco Popular do Brasil S.A.

Com esses comentários, conclui-se que, embora ainda haja muito por fazer, o resultado do esforço do Banco Central do Brasil nessas três frentes, principalmente em resposta à prioridade dada pelo novo governo federal às microfinanças, é bastante expressivo, quer se analise a problemática do atendimento do ponto de vista qualitativo, quer do ponto de vista quantitativo. Não bastassem todos esses argumentos, restaria patente o fato de que não existem mais municípios desassistidos, desde dezembro de 2002, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

### Municípios desassistidos



Finalmente, é necessário realçar que a regulamentação do sistema financeiro, em qualquer âmbito, encontra-se em constante revisão e aperfeiçoamento. É um processo contínuo, ajustado ao dinamismo e à velocidade do mercado.

Esses ajustes são eficazes à medida que criam base regulamentar adaptada às necessidades de cada setor, viabilizando a implementação de projetos com vistas à elevação dos padrões técnicos, do volume de serviços prestados e do número de clientes atendidos, sem desconsiderar, contudo, os parâmetros de segurança, de profissionalismo e de transparência hoje exigidos, antes de tudo, pela própria sociedade brasileira.

## Demanda por região

Tabela elaborada segundo os parâmetros anteriormente comentados, definidos à fl.12.

Regiões	Categoria ocupacional	Demanda	%
Norte	Conta própria	384.459	3,4
	Empregadores	195.973	1,7
Total 5,1	580.432		
Bahia	Conta própria	289.194	2,5
	Empregadores	159.075	1,4
Total 3,9	448.268		
Resto do Nordeste	Conta própria	628.196	5,5
	Empregadores	345.359	3,0
Total 8,6	973.555		
Minas Gerais	Conta própria	719.564	6,3
	Empregadores	416.631	3,7
	Total	1.136.195	10,0
São Paulo	Conta própria	2.560.329	22,5
	Empregadores	1.233.786	10,9
Total 33,4	3.794.115		
Resto do Sudeste	Conta própria	1.018.756	9,0
	Empregadores	425.373	3,7
	Total	1.444.129	12,7
Centro-Oeste	Conta própria	509.358	4,5
	Empregadores	359.212	3,2
Total 7,6	868.570		
Sul	Conta própria	1.324.114	11,7
	Empregadores	786.116	6,9
	Total	2.110.229	18,6
TOTAL	Conta própria	7.433.970	65,5
	Empregadores	3.921.524	34,5
	Total	11.355.494	100,0

**Sérgio Darcy da Silva Alves**

Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro – Banco Central do Brasil

**Marden Marques Soares**

Consultor do Departamento de Organização do Sistema Financeiro – Banco Central do Brasil

## Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. Brazil: access to financial services. **Report n° 27773-BR**. Banco Mundial, fevereiro de 2004.

BARRY, Nancy. **Policies, regulations and systems that promote sustainable financial services to the poor and poorest**. *In*: Seminário Microcredit Summit + 5. Nova Iorque, novembro de 2002.

CAMARGO, J. M.; JATOBÁ, J. e MEZZERA, J. Stability, growth, modernization and pervasive flexibility: a feasible combination?. Organização Internacional do Trabalho (OIT), **Documento de Trabalho no. 11**. New York, 2001.

CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de e OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Um novo referencial para a ação social do estado e da sociedade**. Brasília: PNUD, 2000.

CHRISTEN, Robert Peck. **Commercialization and mission drift – The transformation of microfinance in Latin America**. Editora do Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP). Estados Unidos, 2000.

FONTES, Ângela M. Mesquita. **Expansão do Setor de Microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) e Fundação Ford, 2003.

FRANCO, Augusto de. **A Revolução do Local: Globalização, Glocalização, Localização**. São Paulo: Editora de Cultura Ltda., 2003/2004.

IMBODEN, Kathryn. **Policy change manager**. *In*: Seminário Microcredit Summit + 5. Nova Iorque, novembro de 2002.

IRION, João Eduardo. **Cooperativismo e economia social**. Porto Alegre: Editora STS, 1997.

MÁRQUEZ, G; MEZZERA, J. A Model of segmented labour markets. Boston University, **CLADS DP Series # 79**. Estados Unidos, 1988.

MEZZERA, Jaime. Trabalho de campo realizado com apoio do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Divulgado pela OIT e pela Caixa Econômica. Brasília, maio de 2001.

SCHARDONG, Ademar. **Cooperativa de Crédito – Instrumento de Organização Econômica da Sociedade**. Porto Alegre: Editora Rígel Ltda., 2002.

SPITZ, André; PEITER, Gleyse (coord.). **A Questão Social e as Saídas para a Pobreza**. Rio de Janeiro: Editora Oficina Social, 2002.

UNDP. A synthesis of lessons learned. **Evaluation Office no. 3**. United States, December 1999.