

# A REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DE INSTITUIÇÕES DE MICROFINANÇAS NA ÁFRICA OCIDENTAL

*Armando Sumba*

**ABSTRACT** *Although it has been a useful tool regarding to the West African socio-economic reality, WAEMU Member States show a poorly receptive attitude toward microfinance system that ultimately reflects the performance of microfinance operators and regulators themselves. In this text we seek to reflect specifically on the adequacy and effectiveness of the supervisory action taken by the West African monetary authorities. Indeed, the supervisory system in reference makes significant progress regarding the professionalization and increasing integration of the microfinance industry into the formal financial sector. However, it is still accompanied by numerous signs of inefficiency and over-regulation in some cases. Additionally, we find the inability of regulators to apply the regulatory legal framework adopted for the sector.*

**SUMÁRIO** 1. Introdução e enquadramento temático: 1.1. Objeto e delimitação. 1.2. O conceito e alcance de microfinanças. 1.3. O problema do mercado de crédito tradicional e microfinança como forma alternativa de financiamento. 1.4. A origem histórica e evolução na zona UEMOA. 2. O quadro jurídico e institucional de regulação e supervisão microfinanceira: 2.1. Experiências globais de abordagens regulatórias de microfinanças – lições para a África Ocidental. 2.2. O regime jurídico Oeste Africano de microfinanças. 3. Reflexões Conclusivas.

**KEY-WORDS** Microfinance, Regulation, Supervision, WAEMU.

## 1. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO TEMÁTICO

### 1.1. Objeto de estudo e delimitação

Com o tema *A Regulação e Supervisão de Instituições de Microfinanças na África Ocidental*, propomo-nos analisar os problemas específicos relacionados com os dispositivos jurídicos e institucionais da regulação e supervisão da indústria microfinanceira na região oeste africana e refletir sobre a eficácia da ação supervisora desenvolvida pelas autoridades monetárias da sub-região,

tomando em consideração a arquitetura institucional adotada e o regime jurídico em vigor<sup>1</sup>.

Como veremos em diante, considerando as características dos países da região oeste africana designadamente, a pobreza extrema, a elevada exclusão financeira, a ruralidade das suas populações, o excessivo peso da economia informal sobre a economia formal e a dependência da economia ao sector primário, os instrumentos microfinanceiros mostram-se manifestamente privilegiados na busca de soluções para o combate ou alívio desses problemas<sup>2</sup>.

As instituições de microfinanças (IMF) têm como vocação principal fornecer diversos serviços financeiros (microcrédito, micropoupança, microsseguro, transferência de dinheiro, etc.) para as pessoas, grupos de pessoas ou instituições (como as micro, pequenas e médias empresas e *start-up*) que se encontram à margem do sistema financeiro tradicional por várias razões.

Frequentemente, entusiasmos excessivos conduzem à afirmação de que os beneficiários da microfinança são populações pobres, sem alguma manifestação de riqueza e que vivem exclusivamente em meios rurais. Como veremos, não é esse, porém, o nosso entendimento.

Acresce ainda o facto de o tecido económico da região oeste africana ser dominado pelas micro e pequenas empresas - principais atores da economia africana - que, entretanto, continuam a evoluir à margem do mercado de crédito tradicional, enfrentando enormes desafios de financiamento para o desenvolvimento dos seus projetos de investimento, ainda que com potencialidades de gerar empregos, riqueza e coesão económica e social.

É neste sentido que os instrumentos de microfinanças se acham importantes na resolução dos problemas gerados pelo mercado financeiro tradicional, na prossecução dos objetivos de desenvolvimento de milénio e de

1 Sobre os termos Regulação vs. Supervisão, *vide* Cordeiro, 2016: 1083, Barreto Cordeiro, 2014: 578 e Sumba, 2011: 46-47.

2 De acordo com o *Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2015)*, disponível em [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf) na data de 30/12/2019, a maioria esmagadora das pessoas que vive com menos de 1,25 USD por dia reside em duas regiões - Sul da Ásia e África Subsaariana - e constituem cerca de 80% do total mundial das pessoas extremamente pobres. Já em 2010, a Global Financial Inclusion estimava que 80% da população adulta da África Subsaariana se encontrava excluída do sistema financeiro formal. Mais recentemente, no que concerne especificamente a África Ocidental, os dados do Banco Central dos Estados da África Ocidental apontam que apenas 16% da população adulta com a idade a partir dos 15 anos utilizam o sistema bancário. Isto é, 84% da população da subregião oeste africana continua a recorrer aos circuitos informais para obter financiamento. Cf. <https://www.bceao.int/fr/content/la-base-des-donnees-economiques-et-financieres>, consultada na data de 18/07/2018. Sobre este assunto, e no que concerne ao continente africano, *vide* International Monetary Fund, 2016: 25-27.

desenvolvimento sustentável, designadamente no que tange ao combate à pobreza, à fome e à miséria, sem contar com outros tantos impactos económicos, sociais e políticos que geram.

Acreditamos que a microfinança não é o exclusivo e melhor remédio para o combate à pobreza e promoção da inclusão financeira. Outros instrumentos podem-se revelar eficazes para a realização deste desígnio. Assim, por exemplo, uma população pobre pode necessitar de outras formas de assistência antes de poder fazer o bom uso dos microcréditos.

Não obstante isso, uma visão realista do continente africano e da sub-região oeste africana leva-nos a crer que, em maior parte dos casos, a cultura empreendedora, *maxime* a microfinança, é a ferramenta que se revela mais eficaz ou adequada para o alívio da pobreza ao invés de inúmeros programas de assistência e de doações que tornam a população cada vez mais dependente, mantendo a sua situação de carência.

Os pobres deixariam de ser simplesmente geradores de encargos para a sociedade para passarem a desempenhar um papel ativo no processo de desenvolvimento, gerando riqueza e o emprego.

Esgrimimos 3 fatores essenciais que promoveram a importância e o crescimento contínuo do sector de microfinanças nos últimos tempos: (I) o recurso a microfinanças como ferramenta de prossecução dos objetivos do desenvolvimento de milénio; (II) a declaração, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, do ano de 2005 como o ano internacional do microcrédito e (III) atribuição em 2006 do prémio Nobel da paz ao Professor Muhammad Yunus, fundador do *Grameen Bank* no Bangladesh, a mais conhecida instituição de microfinança do mundo.

Desde então, sucederam-se várias publicações, conferências, declarações, seminários e iniciativas públicas e privadas que reposicionaram as microfinanças no leque das questões do quotidiano.

Em termos de enquadramento institucional, importa sublinhar que as instituições de microfinança exercem atividades de intermediação financeira (receção de depósitos, concessão de empréstimos) pelo que se reconduzem à qualificação de intermediários financeiros.

Tradicionalmente, o mercado financeiro apresenta uma divisão tripartida: banca, bolsa e seguros. No caso da África Ocidental, afigura-se-nos importante assinalar a existência, entre nós, de um outro subsector de grande importância e crescimento a par desta estrutura tradicional – o subsector de microfinanças, denominado legalmente na zona UEMOA como “Sistemas Financeiros Descentralizados”.

À luz do que precede, ao invés da clássica divisão tripartida do sector financeiro, a UEMOA apresenta 4 subsectores financeiros que compreende os 3 tradicionais mais o subsector microfinanceiro.

Por razões atrás mencionadas, o crescimento exponencial das atividades de microfinanças deverá ser indubitavelmente acompanhado com mecanismos que garantam a sua solidez e a confiança do público no sistema. Tais mecanismos passam por regulação e supervisão de suas instituições, tanto do ponto de vista institucional, como do ponto de vista material. Neste sentido, a regulação e supervisão adequadas traduzem-se em ferramentas indispensáveis para não só garantir a saúde e a solidez do sistema ou a proteção dos consumidores, como também para a promoção do sector.

Com efeito, analisaremos o conteúdo das regulamentações que adstringem as instituições de microfinanças e avaliaremos a sua eficácia para, no final, formular o nosso ponto de vista em ordem a disponibilizar subsídios para uma supervisão eficaz do sector.

## 1.2. O conceito e alcance de microfinanças

Como atrás se disse, nos territórios dos Estados-membros da UEMOA, a terminologia legal adotada para exprimir a realidade das microfinanças é *Sistemas Financeiros Descentralizados* (SFD). Nos termos da Lei Uniforme Relativa à Regulamentação dos SFD que ficou publicada, sob formas diversas, nos territórios dos Estados-membros da união, um Sistema Financeiro Descentralizado é a *“instituição cujo objeto social principal é oferecer serviços financeiros a pessoas que geralmente não têm acesso às operações efetuadas pelos bancos e pelos estabelecimentos financeiros e que se encontram habilitadas por lei a prestar estes tipos de serviços”*<sup>3</sup>.

Traduzido noutros termos, o Sistema Financeiro Descentralizado ou microfinança designa um conjunto de serviços financeiros e não financeiros, em moldes que iremos apresentar aquando da abordagem da questão relativa às operações das instituições de microfinanças, destinado às populações e pequenos empreendedores excluídos do circuito financeiro tradicional<sup>4</sup>.

À luz deste conceito legal, é possível esgrimir algumas notas que nos parecem merecer realce. Desde logo, o conceito legal *supra*, na linha do raciocínio que esteve na origem da atividade microfinanceira, deu enfoque especial

3 Cf. Artigo 1.º da Lei Uniforme relativa à Regulamentação dos Sistemas Financeiros Descentralizados, aprovada a 6 de abril de 2007 e que ficou transposta para os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros.

4 Cf. DIVUTEC – Associação Guineense de Estudos e Divulgação de Tecnologias Apropriadas, 2010: 6.

aos destinatários dos serviços microfinanceiros – pessoas sem acesso ou com pouco acesso ao sistema financeiro tradicional<sup>5</sup> e que pretendem desenvolver uma atividade por conta própria e economicamente viável e sustentável. Retomaremos este assunto com mais detalhes nos itens que se seguem.

Realçamos o facto de a expressão microfinança ser frequentemente confundida com o termo de microcrédito. A microfinança traduz-se numa atividade de intermediação financeira consistindo na prática de operações financeiras diversas incluindo a concessão do microcrédito. Este último é, por isso, um produto de microfinanças<sup>6</sup>.

A microfinança difere também de ações de caridade ou sistemas de donativo. Embora os objetivos finais sejam próximos<sup>7</sup>, as microfinanças distinguem-se das ações de caridade pelo facto de, nestas últimas, as ajudas não exigirem retorno direto e, portanto, os seus beneficiários correm o risco de se manterem em situação de dependência económica. Diferentemente, e tal como refere F. Santos<sup>8</sup>, a microfinança funciona na lógica de risco-retorno e é mais exigente em termos de avaliação do risco e da viabilidade das iniciativas financiadas.

Pelo exposto, a atividade microfinanceira não se reduz simplesmente no papel das instituições caritativas e/ou integrantes no chamado Terceiro Sector<sup>9</sup>, embora estas possam integrar componentes de microfinanças numa das suas atividades. Referimos as organizações sem fins lucrativos, diversas entre si, distintas dos agentes económicos públicos e privados de fins lucrativos, criadas com o objetivo de prestar serviços públicos em diversos ramos: saúde, educação, cultura, direitos humanos, habitação, proteção do ambiente, desenvolvimento local, solidariedade social, etc. São, por exemplo, as associações, as cooperativas, as mutualidades, as fundações, as organizações religiosas/Cáritas, etc.

No entanto, foi sobretudo com as alterações que se registaram na década de 90 e com a crescente preocupação das autoridades comunitárias em promover

---

5 O que não significa, necessariamente, pessoas pobres e que vivem exclusivamente em meios rurais.

6 Cf. Matos; Silva & Correia, 2010: 727 e Alves, 2008: 277.

7 Particularmente no que concerne ao escopo da inclusão social.

8 Cf. Santos, 2006: 12.

9 Outras vezes designado de economia social ou solidária, sector das organizações não lucrativas ou voluntárias, terceiro sistema, Organizações Não Governamentais, entre outras designações frequentemente utilizadas. Sobre este assunto *vide* Fernandes e outros, 2016: 33 e Quintão, 2004: 28, Consultado em maio de 2018 em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/m-comunicacao-estrat-2013-marco-campos.pdf>.

a crescente profissionalização do sector e bem assim as reformas introduzidas pela Lei Uniforme relativa à Regulamentação dos Sistemas Financeiros Descentralizados aprovada em abril de 2007 que se alargou o âmbito dos agentes do sector. Atualmente os serviços financeiros desta natureza são oferecidos por múltiplas entidades distintas das do terceiro sector designadamente sociedades anónimas, projetos públicos e instituições especificamente constituídas sob forma mutualista de poupança e crédito e que têm registado um crescimento exponencial nos últimos anos.

A atividade microfinanceira é igualmente distinta da atividade bancária tradicional e de atividades desenvolvidas nos circuitos informais da economia. É decerto que o conceito de microfinanças é claramente uma extensão de atividade bancária. Com efeito, a microfinança é uma atividade exercida por entidades jurídicas que, embora não tendo estatuto do estabelecimento de crédito, praticam a título habitual as operações de empréstimos, poupanças e outros serviços específicos, considerados por lei operações de microfinanças para as populações e entidades que se encontram à margem do sistema financeiro clássico. A microfinança distingue-se da banca principalmente quanto as suas operações e quanto às suas finalidades.

Tratando-se de uma atividade profissional, regulamentada e sujeita à ação supervisora pública, ela é igualmente uma realidade distinta das práticas do sector informal.

As práticas de finanças informais não estão sujeitas à regulamentação. São informais, não documentadas e marcadas pela forte dose de pessoalização que liga os seus membros uns aos outros. Os créditos resultantes destas práticas informais de concessão de crédito não são orientados para a produção, visam essencialmente o consumo e pouco prestativos para a análise económica. A microfinança, quando traduzida na distribuição de créditos, é feita a título profissional e não informal.

### **1.3. O problema do mercado de crédito tradicional e microfinança como uma forma alternativa de financiamento**

Pretende-se neste item analisar as razões que frequentemente concorrem para a exclusão dos pobres e pequenos empreendedores do mercado de crédito tradicional. Partimos, justamente a propósito de exclusão financeira, com uma questão que nos parece primordial: porque é que os pobres e pequenos empreendedores ou microempresários tendem a ser excluídos do mercado de crédito tradicional?

Decerto que a intermediação financeira essencialmente conduzida pelos bancos visa a canalização dos recursos de forma eficiente entre aforradores e investidores/superavitários e deficitários tendo em vista a facilitar a satisfação das necessidades presentes e futuras. O crédito aparece, desde logo, como o paradigmático instrumento dessa intermediação<sup>10</sup>.

No entanto, determinados fatores tendem a excluir certos segmentos do mercado (os pobres e os pequenos empreendedores) no acesso ao crédito, nomeadamente a assimetria informativa entre o banco e seus clientes. É dessa assimetria decorrem outras causas, entre as quais a seleção adversa e o risco moral.

Assim, por exemplo, na relação contratual resultante do contrato de crédito, frequentemente o devedor reúne múltiplas informações que vão desde a sua capacidade de pagar até ao risco subjacente; informações tais que a outra parte contratual (o credor) não dispõe cabalmente, estando aquele melhor posicionado para essa avaliação.

Essa assimetria informativa conduz a que os bancos sejam obrigados a exigir outras formas de mitigação dos riscos de não cumprimento, com destaque para a exigência de garantias reais ou patrimoniais como condição de aceder ao crédito. Como consequência dessa prática, os custos de transação das operações aumentam<sup>11</sup>.

Se o pobre o é porque não dispõe de rendimentos ou patrimónios, não estaria em condições de aceder a um crédito pela sua incapacidade patrimonial em oferecer garantias reais. Dessa forma, questões como assimetria de informações, seleção adversa e risco moral são aquelas que explicam grandemente as restrições no atendimento, pelos mercados de crédito tradicional, das necessidades de financiamento dos pobres e microempresários.

Com efeito, a seleção dos bons mutuários é uma tarefa difícil e que justifica o recurso, por parte dos bancos, a um conjunto de medidas tendentes à sua proteção, o que reforça os custos de transações.

Adicionalmente, o devedor, após ter recebido o empréstimo, adota, por vezes, comportamentos menos prudentes no uso dos fundos emprestados. Por exemplo, altera o seu destino ou prossegue aplicação em atividades que implica riscos acrescidos, comprometendo a sua capacidade de retorno (risco moral).

---

10 Para mais desenvolvimento, cf. Ferreira, 2001: 415 e Psico, 2010: 23.

11 Stiglitz, 1990: 351-352 e Psico, 2010: 25.

Neste sentido, os problemas de seleção adversa e do risco moral conduzem as instituições financeiras a reforçarem as suas exigências contratuais e garantias em ordem a mitigar o risco de incumprimento. Estes mecanismos tendentes a proteção dos bancos contra os riscos resultantes da assimetria informativa explicam em grande parte as razões subjacentes a exclusão de certas pessoas e microempreendedores sem capacidade de satisfazer as exigências de garantias bancárias.

A microfinança é, portanto, uma importante solução alternativa à banca tradicional sobretudo nos países em desenvolvimento, caracterizados pelos elevados índices de exclusão financeira<sup>12</sup>.

A troca das garantias reais pelos chamados colaterais sociais como por exemplo, o aval solidário, ou incentivos à adimplência, como o crédito progressivo, a formação, a assistência e o aconselhamento do cliente são soluções adicionais e inteligentes que as instituições de microfinanças procuram encontrar de se precaver contra a inadimplência num mercado tendencialmente caracterizado por informação imperfeita.

#### **1.4. A origem histórica e a evolução na zona UEMOA**

Historicamente, o aparecimento das modernas formas de microfinanças remonta à década de 70 do século passado com as realizações do Professor Muhammad Yunus (economista galardoado com o Prémio Nobel da Paz em 2006), quando fundou em 1976 no Bangladesh o *Grameen Bank* para responder a preocupação dos excluídos do sistema bancário clássico.

No caso do Bangladesh, onde o próprio Yunus fez a sua experiência, as mulheres eram vítimas dos seus próprios créditos, na medida em que solicitavam crédito junto dos credores locais que se aproveitavam das necessidades daquelas para fixar taxas de remuneração bastante elevadas, embora estes últimos aduissem a produção dos beneficiários do crédito a valores bastante irrisórios. No fundo, o resultado da produção destinava-se, quase na sua totalidade, ao reembolso do crédito solicitado anteriormente, facto que explica a tamanha insustentabilidade desses negócios e o ciclo vicioso do crédito.

Foi assim que Yunus decidiu criar formas de financiamento alternativos porque acreditava que:

- i. A pobreza não era criada pelos pobres, mas tem as suas origens nas falhas de instituições políticas e económicas das sociedades em que

---

<sup>12</sup> Webster & Fidler, 1996: 21-22.



os mesmos se encontram inseridos. Os pobres são pobres não porque estão desprovidos de valores a agregar, mas porque as suas capacidades são subaproveitadas. No seu discurso da cerimónia de entrega do Prémio Nobel da Paz em 2006, Yunus afirmava que *“Acredito que podemos criar um mundo livre de pobreza porque a pobreza não é criada por pobres. Foi criada e é sustentada por um sistema social e económico que desenhamos para nós próprios; as instituições e conceitos que formam esse sistema; as políticas que seguimos”*<sup>13</sup>;

- ii. A caridade e os donativos não eliminam a pobreza, antes pelo contrário contribuem grandemente para a geração da dependência, uma vez que tiram aos indivíduos a livre iniciativa e perpetua a situação de carência;
- iii. Tal como qualquer indivíduo, os pobres têm as mesmas capacidades. A única diferença reside no facto de não terem tido oportunidades para explorar as suas potencialidades e capacidades. Para Yunus *“é a sociedade que não lhes proporcionou as bases para crescerem”*; tais oportunidades quando disponibilizadas adequadamente resolvem o problema da pobreza;
- iv. Quanto menos uma pessoa tivesse, maior seria a sua necessidade de acesso ao crédito e a vontade de reembolsar o crédito recebido.
- v. O acesso ao crédito deveria ser considerado um direito humano. Pois, numa perspetiva analítica mais lata, a pobreza acaba por condicionar o exercício efetivo de outros direitos mais básicos.

Com efeito, as microfinanças estenderam-se na década de 80 a outros países e continentes, tendo chegado nos países da UMOA no início da década de 90 com a adoção, em 1993, de um quadro jurídico comunitário para os Estados-membros. A crise ocorrida no sistema bancário da sub-região no decurso dos anos 80 e que provocou o desaparecimento de várias instituições de crédito agravou as limitações no acesso ao financiamento, tendo os agentes económicos que se sentiram à margem do mercado financeiro desenvolvido práticas e circuitos informais e alternativos de financiamento.

---

13 Discurso da cerimónia de entrega do Prémio Nobel da Paz, p.11, disponível em [http://www.microcredito.com.pt/folder/galeria/ficheiro/28\\_YunusNobel\\_Discurso\\_jjd0nelb6l.pdf](http://www.microcredito.com.pt/folder/galeria/ficheiro/28_YunusNobel_Discurso_jjd0nelb6l.pdf), (na data de 18.01.2018). Ademais, o economista chamou atenção pelo facto de que *“A pobreza existe porque construímos um enquadramento teórico baseado em premissas que desvalorizam a capacidades do ser humano, criamos conceitos que são demasiado limitados (como o conceitos de negócio, solvência, empreendedorismo, emprego) e instituições incompletas (como instituições financeiras que deixam os pobres de fora). A pobreza é causada mais por uma falha a nível conceptual do que por incapacidade das pessoas”*.

Esta situação levou a que as autoridades monetárias da união procedessem, entre 1989 e durante o início da década de 90, a uma reforma global do sistema bancário. Das reformas do sistema resultou a diversificação dos serviços financeiros, favorecendo a emergência de outros novos intermediários financeiros paralelos aos tradicionais estabelecimentos de crédito<sup>14</sup>. É deste modo que nos aparecem, em 1993, de forma organizada, estruturada e com estatuto legal, as instituições de microfinanças na UEMOA.

Importa também realçar que, não obstante os episódios do *Grameen Bank* sejam apontados como origem das microfinanças, a história das microfinanças precede a criação deste banco. Assim por exemplo, na Alemanha a experiência do Pastor Friedrich Wilhelm Raiffeisen com a sua Associação do Pão criada em 1846, a existência de Caixas Populares no Canadá e Fundos de Ajuda ou Liga de Créditos nos EUA e diversas experiências na Índia<sup>15</sup>.

Em África, a existência de *Caution Solidaire* desde 1956 nos Camarões experimentada por um grupo de pessoas que concediam empréstimos uns aos outros, a experiência das primeiras cooperativas de poupança e crédito no Gana - *Crédit Unions* criadas desde 1956, a existência, no início da década de 70, no Togo e na Burquina Faso das cooperativas de poupança e crédito, as múltiplas formas de quotizações existentes em África, a existência de caixas de solidariedade e de “banqueiros ambulantes” no continente constituem manifestações próximas de microfinanças anteriores à *Grameen Bank*.

## 2. O QUADRO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO MICROFINANCEIRA

### 2.1. Experiências globais de abordagens regulatórias de microfinanças – Lições para a África Ocidental

Do ponto de vista global, são variadas as experiências ou métodos de regulação do sector de microfinanças. Devido a um conjunto de preocupações associadas aos objetivos de regulação microfinanceira nos países em desenvolvimento<sup>16</sup>, nomeadamente a consideração de utilização de ferramentas de

14 Sobre o assunto, *vide* Ouédraogo & Gentil, 2008: 14 e Banco Central dos Estados da África Ocidental, 2006: 39.

15 Para mais detalhes sobre o assunto, cf. Correia, 2010: 15 e Ouédraogo & Gentil, 2008: 23-24.

16 Diferentemente do enfoque registado nos países desenvolvidos onde as ferramentas de microfinanças servem essencialmente para a promoção de emprego (trabalho por conta própria) e inclusão social em ordem a reduzir as pressões sobre as finanças públicas (*máxime*, segurança social) e persuadir os efeitos

microfinanças como instrumentos de luta contra a pobreza, de inclusão económica e financeira, de capacitação e reforço de *empowerment* dos beneficiários (em termos económicos, sociais e políticos) e bem assim a consideração de custos associados à tarefa supervisora, foram experimentados variados métodos regulatórios de instituições de microfinanças que sumariamos conforme se segue abaixo.

Com efeito, em primeiro lugar, em termos do titular de ação supervisora, temos:

### *I Países que apontam para a opção híbrida de regulação de instituições de microfinanças*

Nestes países as autoridades supervisoras públicas tendem a recorrer a terceiros, nomeadamente uma firma de consultores ou de especialistas em microfinanças, para se ocuparem das tarefas de supervisão de atividades desenvolvidas por agentes do sector de microfinanças. Este método tem a vantagem de ser menos custoso<sup>17</sup> e são os exemplos da Indonésia<sup>18</sup> e Peru<sup>19</sup>. No entanto, em nossa opinião, este método está acompanhado de risco de os poderes públicos perderem o controlo sobre o sector. Aliás, considerando o móbil subjacente à atividade microfinanceira, a regulação pública apresenta-se como uma ferramenta ideal e poderosa da sua promoção e proteção.

---

de anonimato nas relações interpessoais que caracterizam as sociedades vivendo em economias mais evoluídas. Sobre o assunto *vide* COM (2007) 708 final, de 13/11/2007 - Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e emprego; COM (2006) 349, de 29/06/2006 - Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Financiar o crescimento das PME - Promover a mais valia europeia e Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva 2006/48/CE ao microcrédito, Bruxelas.

17 Na verdade, as metodologias de supervisão de instituições de crédito diferem das de supervisão de IMF. As instituições de microfinanças são numerosas, dispersas e de dimensão pequenas e, muitas vezes, com escassas informações que possam ser obtidas *off-site*, pelo que traduziria num custo bastante significativo atribuir aos supervisores bancários esta tarefa. Adicionalmente, as autoridades supervisoras tradicionais do sistema financeiro não se mostram adaptadas às especificidades de funcionamento de instituições de microfinanças. Do que fica aqui exposto, não existem enormes riscos de transferência de tarefas supervisoras para entidades específicas dada a diminuta importância sistémica das instituições supervisionadas quando comparadas com as de outros sectores financeiros. Não obstante a vantagem que esse modelo apresenta, ele é acompanhado da desvantagem de os reguladores públicos não poderem acompanhar e analisar, com eficácia, as IMF numa perspectiva de longo prazo.

18 Na Indonésia é o *Bank Rakyat Indonesia*, que é responsável pela supervisão dos chamados bancos de aldeia que oferecem serviços microfinanceiros aos excluídos do sistema financeiro tradicional. Sobre o assunto, cf. Berenbach e Churchill, 1997: 67.

19 No Peru, por exemplo, a supervisão de instituições de microfinanças é feita com o apoio de uma firma alemã. Cf. Berenbach & Churchill, 1997: 67.

## *II. Países que apontam para a opção de autorregulação de IMF*

Na linha dos que apontam para abordagens de autorregulação das IMF temos o caso da África do Sul e Filipinas. Nestes países, a supervisão da indústria microfinanceira incumbe às próprias instituições de microfinanças, interessadas no funcionamento do sector e que se organizam sob forma de associações que partilham as boas práticas e as normas de conduta para o sector. No caso das Filipinas releva-se a existência de uma organização denominada *Philippine Coalition for Microfinance Standards* integrada por representantes de ONGs, do banco central e de especialistas em microfinanças. No caso de África do Sul regista-se a presença de *Micro Finance Regulatory Council*, uma associação de instituições de microfinança, a quem incumbe a tarefa de regulação do sector de microfinanciamento, devendo nele inscreverem-se todas as instituições que se dispõem a prestar este tipo de serviço.

A solução de autorregulação parece mais confortável e ideal por apresentar-se integracionista, que conta com a participação e envolvimento dos próprios regulados/supervisionados. A esta opção adicionam-se ainda as vantagens ligadas ao conhecimento da realidade quotidiana do sector e das reais necessidades das IMF. Entretanto, olhando para a realidade de países como os nossos, caracterizados pela diminuta capacidade organizativa, técnica e financeira de uma parte significativa de IMF para suportar os encargos financeiros da ação supervisora, de um lado, e, por outro, para compreender e acompanhar as dinâmicas do sistema financeiro, a sua transposição pode gerar os riscos de inoperância.

Por razões atrás mencionadas, entendemos que a regulação deve ser incumbida às autoridades públicas locais (ministério das Finanças, através de suas estruturas) com a participação e envolvimento *ex lege* das associações profissionais de IMF, tanto na ação supervisora *on-site*, como *off-site* a desencadear sobre os seus membros.

## *III. Outras opções possíveis à luz da realidade dos países em desenvolvimento*

Uma outra via possível de abordagem regulatória do sector de microfinanças, sobretudo nos países em desenvolvimento, é a de não sujeição de IMF a uma regulamentação pública. Frequentemente, o que sucede nestes países, os agentes de microfinanças operam num sector ainda em crescimento, pouco desenvolvido e com pouca capacidade de prestação de serviços financeiros ao público. Em particular, estas instituições têm traços comuns, os seus membros conhecem-se mutuamente e têm pouca importância em termos de transmissão de riscos sistémicos. Para este tipo de instituições, não haverá necessidade

de regulamentação. Ao contrário seria um custo, um fardo pesado para a administração que deverá, para o efeito, dispor de recursos técnicos, materiais, financeiros e humanos.

Não seguimos esta opção. Notadamente, considerando a evolução e o paradigma organizativo atual de microfinanças entre nós, existem instituições de microfinanças com importância sistémica e importância reputacional significativas e, portanto, com capacidade de gerar efeitos negativos sobre outras instituições e população com fulgurante rapidez. É o caso de instituições microfinanceiras organizadas em Federações e confederações, que desenvolvem as suas atividades em diversos territórios da União Económica e Monetária da África Ocidental através das suas redes.

Bem se vê que o crescimento deste tipo de estruturas de microfinanças implica importantes desafios regulatórios e de supervisão, tendo em conta a articulação entre os riscos individuais e os riscos gerados ao nível do grupo.

Em segundo lugar, considerando a natureza do direito a aplicar na supervisão de microfinanças, podemos ter duas opções fundamentais:

### *I. Opção de regulação de IMF por sujeição às disposições aplicáveis às instituições de crédito*

Relativamente ao direito que se aplica às instituições que operam em microfinanças, algumas jurisdições têm optado pela via de aplicação do direito aplicável para o sistema financeiro em geral, recorrendo apenas a mecanismos de adaptações específicas no que concerne às exigências regulatórias e de procedimentos de ação supervisora<sup>20</sup>.

Temos, desde logo, os exemplos da Bolívia com o *Banco Solidario (BancoSol)*, um banco comercial especializado em operações de microfinanças, Colômbia com o *Finansol* e Quênia com o *K-RepBank, Ltd.*. Todas estas IMF regem-se pelas disposições aplicáveis às instituições de crédito tradicionais, devendo, porém, estabelecer derrogações específicas quanto às IMF<sup>21</sup>.

### *II. Opção de regulação de IMF por sujeição a uma lei especial*

Alguns são os países que enveredaram pela solução diferente da apresentada anteriormente. Na linha desta opção temos os casos paradigmáticos de 6 países que integram a zona CEMAC na África Central e dos 8 países que

20 Aliás, mesmo para os países que optaram pela criação de legislações específicas para o sector de microfinanças é notável a influência do direito financeiro tradicional sobre as mesmas.

21 Sobre este assunto, cf. Staschen, 1997: 28-33.

integram a zona UEMOA na África Ocidental e bem assim os casos de Moçambique e do Peru. Considerando as especificidades do sector microfinanceiro, estes países têm adotado um quadro regulatório específico para o sector de microfinanças, distinto do de outros subsectores do sistema financeiro tradicional. É esta opção regulatória que nos parece defensável tendo em conta as características e as necessidades específicas das IMF.

## **2.2. O regime jurídico oeste africano de microfinanças**

### *2.2.1. As condições de acesso e de exercício: os agentes do sector e operações de Microfinanças*

Como regra, o exercício da atividade microfinanceira encontra-se subordinado às regras sobre a constituição, autorização e inscrição na lista de sistemas financeiros descentralizados. Tais regras revestem carácter imperativo e o seu incumprimento implica o impedimento de exercer a atividade microfinanceira, sob pena de sanções.

A autorização é sempre casuística e da competência do Ministro das Finanças do Estado-membro da instituição de microfinança, devendo ser concedida após um parecer favorável do banco central e, no caso dos órgãos financeiros, requer-se o parecer favorável da Comissão Bancária<sup>22</sup>.

No todo, a lei prevê um prazo máximo de 6 meses a contar da receção completa dos elementos constitutivos do pedido de autorização<sup>23</sup>. Em nossa opinião, trata-se de um prazo excessivamente longo, tendo em conta a dimensão e perfil de riscos de IMF. Adicionalmente, parece-nos que esse tempo revela-se incompatível com os objetivos de promoção de atividades desta natureza cujo escopo fundamental é o favorecimento da inclusão económica e financeira, redução da pobreza e a formalização dos circuitos de financiamento.

Em termos procedimentais, a instrução do processo é prosseguida integralmente pela estrutura ministerial de seguimento do Ministério das Finanças, responsável pela supervisão das IMF, por impulso dos interessados que deverão juntar ao pedido todos os documentos e informações concernentes à instituição em processo de autorização e os documentos e informações respeitantes às pessoas singulares, nomeadamente os administradores, dirigentes, e controladores deste estabelecimento para a apreciação pelo ministro e pelo banco central, respetivamente.

---

22 Cf. O artigo 9.º da Lei Uniforme relativa à Regulamentação dos DSistemas Financeiros Descentralizados.

23 Sobre as fases do ciclo de vida das IMF, *vide* Sow, 2011: 25 e Thiaw, 2014: 27.

Estando o pedido presente na estrutura ministerial de seguimento para efeitos de instrução, esta aprecia a sua regularidade segundo os critérios gerais estabelecidos nos artigos 7.<sup>o</sup><sup>24</sup> e seguintes da Lei Uniforme relativa à regulamentação dos SFD, conjugados com os dispostos na Instrução n.º 005-06-2010 que estabelece os elementos constitutivos do pedido de autorização dos SFD nos Estados-membros da união. A estrutura ministerial dispõe de um prazo máximo de 3 meses para remeter ao banco central, acompanhado das suas observações, o dossier para efeitos de parecer favorável. O banco central, por sua vez, dispõe do prazo de 2 meses para examinar e comunicar o seu parecer ao Ministro<sup>25</sup>.

Com o parecer favorável da Comissão Bancária, o Ministro das Finanças do Estado-membro do estabelecimento que solicita a autorização decide, por meio de um despacho, a autorização ao que se segue a inscrição na lista dos Sistemas Financeiros Descentralizados.

A prestação de serviços microfinanceiros é levada a cabo por instituições de natureza diversa, umas constituídas *ab initio* sob forma mutualista ou cooperativa de poupança e crédito, outras não constituídas nesta qualidade, mas que se encontram habilitadas a operar no sector. Vejamos, desde logo, que tipo de instituições se encontram atualmente a prestar este serviço na região oeste africana<sup>26</sup>.

24 Relativamente aos beneficiários, como já tivemos o ensejo de referir anteriormente, são as pessoas excluídas do sistema financeiro tradicional e bem assim as micro, pequenas e médias empresas com dificuldades de acesso ao financiamento tradicional. Advertimos, desde logo, que os beneficiários de serviços microfinanceiros não são, necessária e simplesmente, pessoas pobres. Pessoas pobres sim, entretanto, com boas ideias de negócios e detentores de projetos viáveis, rentáveis e lucrativas.

25 Note-se que uma das novidades desta lei relativamente à anterior, é o facto de considerar como indeferido o pedido de autorização sempre que a decisão de autorização não for proferida no prazo de seis meses a contar da receção do respetivo pedido pela estrutura ministerial de seguimento, salvo parecer contrário dado ao requerente.

26 Elas podem, no entanto, ser objeto de várias classificações, consoante os critérios diversos:

*De acordo com a natureza das operações:*

- As instituições que recebem depósitos dos seus membros e de terceiros e concedem-lhes empréstimos. Nesta classificação, incluem-se os *bancos, mutualistas e cooperativas e associações*.
- As instituições que concedem empréstimos sem captação de depósitos. *Nesta classificação incluem-se os projetos públicos, ONGs, fundações e associações*.

*De acordo com o estatuto legal*

- As IMF's constituídas sob a forma mutualista ou cooperativa de poupança e Crédito (IM-CPC);
- As IMF's não constituídas sob a forma mutualista e cooperativa de poupança e Crédito (não IM-CPC).  
E o caso das instituições de crédito com produtos de microfinanças, projetos, ONGs, etc.

*De acordo com a escala organizacional*

- *Instituições de base*
- *Uniões*
- *Federações*
- *Confederações*

- a) *As instituições constituídas sob forma mutualista ou cooperativa de poupança e crédito*: constituem núcleo duro da indústria microfinanceira vocacionada para fornecimento de serviço desta natureza em favor de pessoas e instituições excluídas do sistema financeiro clássico. Podem ser autorizadas a receber poupança e conceder crédito exclusivamente aos seus membros ou conceder créditos a terceiros sem ser habilitadas a recolher os depósitos. Veja-se o caso de alguns grupos de mutualistas de poupança e crédito a operar na sub-região, designadamente ACEP (Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production), CMS (Crédit Mutuel du Sénégal), PAMECAS (Partenariat pour la Mobilisation de l'Épargne et le Crédit).
- b) *ONG, Associações, fundações e projetos com dimensão de microcrédito*: são importantes instituições integradas no chamado terceiro sector que prestam importantes serviços, sobretudo para as populações vivendo em zonas rurais. Um dos fatores apontados como constitutivo de constrangimentos do sector é o domínio de ONGs sobre o sector de microfinanças em determinadas zonas. São instituições que praticam taxas de juros anormalmente baixas, altamente subvencionadas e muitas vezes concedendo fundos não reembolsáveis, incentivando a ideia de caridade nas localidades em que operam.

Sublinha-se, neste particular, que as IMF não são constituídas sob forma mutualista ou cooperativa de poupança e crédito. Sucede que a lei permite que estas integrem, *a posteriori* ou na fase de sua constituição, a componente de microfinança nas suas atividades e para a qual devem requerer a autorização de exercício.

Desde que sejam autorizadas, adstringem-se às regulamentações de microfinança em tudo quanto concerne especificamente a atividade microfinanceira desenvolvida. Alinhamos com a técnica legislativa adotada e não nos parece ideal qualquer solução de extensão da legislação que ao terceiro sector diz respeito para as questões relativas a microfinança.

Entre nós, a legislação básica aplicável é uniforme e emana das autoridades comunitárias. Enquanto isso, não há harmonização legislativa no tocante ao terceiro sector nos territórios da união. Nesta linha de pensamento, um regime jurídico específico e autónomo confere maior segurança jurídica e judiciária para os agentes desse sector e seus clientes.



Impõe-se finalmente sublinhar que, em nossa opinião, em caso de contradição entre princípios e regras do terceiro sector e as de microfinança, deverão prevalecer estas últimas quando esteja em causa atividade estritamente microfinanceira<sup>27</sup>.

- c) *Os bancos comerciais*: apesar de pouco interesse dos bancos tradicionais em operações de microfinanças, existem atualmente instituições de crédito a operar no sector por duas vias. Primeiro, pela criação de uma unidade interna de microfinança destinada a comercializar os produtos específicos, dirigida a pessoas não abrangidas pelo sector bancário clássico. Segundo, por via de criação de filial de microfinança.
- d) *Estado*: frequentemente, o Estado disponibiliza fundos dedicados a microfinança, concedendo créditos, sem exigência de poupança prévia dos beneficiários, para determinadas atividades julgadas viáveis, rentáveis e lucrativas. Muitas vezes, em países como a Guiné-Bissau, dotados de indústria microfinanceira frágil e em construção, a concessão do microcrédito por parte do Estado acaba por dificultar a dinâmica das IMF em resultado do efeito da concorrência. Por isso, partindo deste pressuposto, entendemos, salvo melhor opinião, que ao Estado reservaria o papel de promoção, disponibilizando fundos para as próprias IMF, prestando assessoria técnica, formação e aconselhamento e não o de concorrer diretamente com as IMF na oferta de serviços microfinanceiros no retalho.
- e) *Agentes informais de microcrédito*: em muitas localidades, permanecem ainda formas ou canais absolutamente informais de concessão do microcrédito. Na verdade, devido a dificuldades de obtenção de informações e elementos requeridos para a constituição e formalização da instituição, de um lado e, por outro, considerando as exigências de carácter regulatório, algumas IMF não chegaram de ser formalizadas. Outras IMF, objeto de autorização de exercício, deixaram de funcionar sem a devida ciência do regulador.
- f) *Os parceiros técnicos e financeiros*, tais como os doadores e parceiros de desenvolvimentos que financiam projetos ou disponibilizam fundos de apoio ao desenvolvimento de sector microfinanceiro.

---

27 De resto, *vide* as considerações feitas nas páginas 5 e 6 relativas a distinção entre as IMF e as instituições do terceiro sector em geral.

Acrescenta-se que, do ponto de vista de operações autorizadas a realizar, distinguem-se duas categorias de instituições de microfinanças: (I) as que recebem depósitos e concedem empréstimos aos seus membros ou a terceiros e (II) as que concedem empréstimos sem serem habilitadas a receber depósitos<sup>28</sup>. Uma instituição autorizada numa categoria encontra-se vedada de realizar as operações reservadas a outra categoria<sup>29</sup>.

Um ponto de diferença, neste domínio, com o regime estabelecido para os países da África Central é o facto de uma IMF oeste africana poder optar por receber os depósitos e conceder empréstimos tanto aos seus membros como para os terceiros, como pode optar por conceder empréstimos sem receção de depósitos. Nos países da África Central, a lei estabelece 3 categorias de IMF: (I) as IMF que recebem depósitos dos seus membros e que são exclusivamente aplicados em operações de empréstimo em proveito destes, (II) as IMF que recebem depósitos e concedem empréstimos a terceiros, (III) as IMF que concedem empréstimos sem serem habilitadas a receber depósitos. No primeiro caso temos instituições de tipo associações, cooperativas e mutualistas. No segundo caso temos instituições de tipo sociedades anónimas e no terceiro caso temos instituições de tipo projetos no domínio de microfinanças, ONG, fundações, etc.

De resto, parece-nos que este modelo de categorização se apresenta mais claro e metódico, comparativamente com a categorização efetuada pelo legislador oeste africano.

Globalmente, os produtos microfinanceiros podem consistir em *Micro-poupanças*, *Micro-crédito*, *Microssseguros*, *transferência de dinheiro*, *engajamento por assinatura*, *operação de câmbio* etc.<sup>30</sup>. Salienta-se, paralelamente, que estas

---

28 Opções similares encontramos nos países de CEMAC (Comunidade Económica e Monetária da África Central), pese embora algumas diferenças que merecem realce. Nestes países, os operadores de microfinanças são classificados em 3 categorias, a saber: *Primeira categoria* – pertencem a esta categoria as instituições que recolhem depósitos ou poupanças dos seus membros, e que são aplicados em operações de empréstimos exclusivamente em proveito destes. A *segunda categoria* contempla instituições de microfinanças que recolhem depósitos e concedem empréstimos a terceiros. Por fim, são consideradas de *terceira categoria*, as instituições que concedem empréstimos a terceiros, mas não habilitados a receber depósitos. Sobre este assunto, Cf. AYUK & Kobou, 2016: 141; Fonda-Owoundi, 2016: 36-37; Boungou-Bazica & Mfere, 2016: 69; Guemdje, 2016: 118.

29 Cf. Também Sow, 2011: 24.

30 Cf. O artigo 4.º da Lei Uniforme relativa à regulamentação dos Sistemas Financeiros Descentralizados, conjugado com o anexo à Instrução n.º 018-12-2010 relativa a obrigação de elaboração de relatório anual pelos Sistemas Financeiros Descentralizados.

operações apenas são suscetíveis de ser efetuadas no território nacional do Estado de implantação da instituição<sup>31</sup>.

Ainda no respeitante as operações autorizadas para as IMF, observa-se a predominância das operações de poupança e crédito sobre as demais, em especial as operações de crédito e poupança à vista. Olhando para a prática das operações das principais IMF que operam na África Ocidental, e conforme referem Souleymane Soulama<sup>32</sup> e Alpha Ouédraogo/Dominique Gentil<sup>33</sup> eis resumidamente os produtos de poupança e crédito tradicionais comercializados em sede de transações de microfinanças na região oeste africana:

#### *Produtos de poupança*

- *A Poupança previdência*: trata-se de poupança não remunerada e disponível a todo tempo.
- *A Poupança bloqueada*: trata-se de poupança remunerada com a taxa de 4% por ano quando o depósito tem a duração de até 12 meses e 5% ao ano quando tiver a duração de mais de 12 meses.
- *A Poupança projeto*: trata-se de uma forma de poupança remunerada com a opção de crédito para a realização de projetos específicos.
- *Clube de poupança*: trata-se de forma de poupança diária, não remunerada, por via de cotização de elementos de um grupo de pessoas (pequenos comerciantes, vendedeiras ou trabalhadores).

#### Produtos de empréstimo

- *Crédito regular*: para aqueles que são membros de uma IMF e que tenham feito poupança prévia nas suas contas de pelo menos entre 15% e 25% do valor de crédito solicitado.
- *Crédito Afssef*: que permite um acesso direto ao crédito para os pequenos comerciantes, mulheres empreendedoras ou grupo de mulheres que desejam exercer uma atividade económica lucrativa.
- *Crédito Dioni-Dioni (credit flash)*: crédito disponível imediatamente sem muitas formalidades ou exigências.

---

31 Salvo se se tratar de uma confederação de instituições de microfinanças que junta instituições de diversos Estados-membros (artigo 5.º da Lei Uniforme). Anote-se que, do ponto de vista de escala organizacional, as IMF podem organizar-se em instituições de base, uniões, federações e confederações conforme ficou anotoado anteriormente (artigos 102.º e seguintes da Lei Uniforme).

32 Soulama, 2010: 80-81.

33 Ouédraogo & Gentil, 2008: 178-179. No mesmo sentido, Thiaw, 2014: 25.

- *Crédito projeto*: empréstimo de um montante de 1,5 a 5 vezes poupança do mutuário, efetuada anteriormente.

### 2.2.2. Os tipos de controlo que adstringem as instituições de microfinanças

Dois tipos de controlo adstringem as IMF que operam em qualquer território dos Estados-membros da UEMOA: controlo interno e controlo externo. Este último desdobra-se, por sua vez, em dois tipos: o controlo efetuado por revisores de contas ou auditores externos e o controlo efetuado por autoridades reguladoras/supervisores.

O controlo interno é exercido no seio da própria estrutura da IMF, através de um dos seus órgãos, e que visa assegurar a conformidade das operações, organização e dos procedimentos internos com as regulamentações que regem o sector, de um lado, e verificar a qualidade de informações contabilísticas e financeiras, doutro lado<sup>34</sup>.

O controlo externo (realizado por revisores de contas ou auditores externos) tem como propósito a certificação de contas<sup>35</sup>, sendo obrigatória a designação de auditores externos/revisores para as IMF sujeitas à supervisão do BCEAO e Comissão Bancária e voluntária para aquelas sujeitas à supervisão do Ministério das Finanças.

No que respeita ao controlo dos supervisores, convém assinalar que é o Ministro das Finanças de cada Estado-membro competente para desencadear a ação supervisora sobre os operadores de microfinanças no respetivo território. No entanto, o quadro jurídico em vigor reconhece ao BCEAO e à Comissão Bancária o papel de supervisionar os órgãos financeiros das IMF, tendo poderes de desencadear por iniciativa própria a supervisão de qualquer SFD cujo volume de atividades atinja, pelo menos, dois mil milhões (2.000.000.000) de FCFA ao fim de dois (2) exercícios consecutivos<sup>36</sup>.

---

34 Aliás, os operadores de microfinanças têm dever legal de se dotar de um sistema de controlo interno eficaz, adequado à estrutura da instituição e à natureza das suas operações. Cf. Conjugadamente os artigos 37.º da Lei Uniforme e 2.º da Instrução n.º 017-12-2010 relativa a organização do controlo interno no seio dos Sistemas Financeiros Descentralizados.

35 No âmbito de certificação de contas, a análise dos revisores de contas abrange os seguintes domínios: o funcionamento dos órgãos da IMF, o funcionamento do controlo interno, emissão de opinião sobre as contas, sistema de informação e gestão, a gestão de riscos, o respeito de regulamentação prudencial e outros dispositivos jurídicos aplicáveis sobre o sector. Sobre o assunto, consulte a Instrução n.º 006-06-2010, e seu anexo, relativa à certificação de contas no seio dos Sistemas Financeiros Descentralizados.

36 Cf. o artigo 44.º da Lei Uniforme relativa aos SFD, conjugado com a Instrução n.º 007-06-2010 sobre as modalidades de controlo e de sanção dos SFD.

Seja como for, tanto o Ministério das Finanças assim como o banco central e a Comissão Bancária podem, dentro do quadro das respetivas competências de supervisão, recorrer a duas grandes modalidades de ação supervisora: supervisão direta (*contrôle sur place/on-site supervision*) e supervisão indireta (*contrôle sur pièces/off-site supervision*).<sup>37</sup>

Paralelamente, a supervisão direta pode efetuar-se pela forma de visitas do tipo *cliente-mistério*, onde a equipa de supervisores não se identifica nessa qualidade perante o supervisionado ou ainda pela forma de *ações credenciadas* onde a referida equipa de supervisores se apresenta nessa qualidade.

### 2.2.3. *A regulamentação prudencial e análise da adequação do regime às especificidades de microfinanças*

As IMF que exercem atividades nos territórios dos Estados-membros da UEMOA encontram-se adstritas a um conjunto de normas de natureza prudencial. Subjacente está o objetivo de garantir a estabilidade do sistema microfinanceiro, através de garantia de solvência e liquidez das suas instituições e bem assim a proteção dos clientes que confiam no sistema. Partindo do pressuposto de que a confiança consubstancia a pedra basilar de todo e qualquer sistema financeiro, quando uma instituição financeira que recebe fundos do público, ainda que de pequena dimensão, vem a tornar-se insolvente ou a confrontar-se com problemas de liquidez, não terá possibilidade de reembolsar os seus depositantes. Este tipo de situação, além de poder gerar uma corrida massiva aos levantamentos, na sequência de quebra de confiança (*bank-run*), deteriora com fulgurante rapidez a imagem do sistema financeiro em geral e a confiança do público<sup>38</sup>.

O mesmo ocorre com mais intensidade relativamente a instituições de microfinança consideradas *big to fail* ou *too big to fail*, devido a importância sistémica das mesmas. Com efeito, o mercado microfinanceiro não escapa este tipo de cenários. Na região ocidental da África regista-se a presença de grupos de microfinança sob forma de união, federação e confederações de IMF com consideráveis poderes económicos no mercado de crédito e com capacidade de manter uma relação estável de concorrência com os bancos

37 No caso de supervisão direta, o controlo do funcionamento de uma instituição de microfinança realiza-se nas instalações desta. Na supervisão indireta, a autoridade de supervisão efectua o controlo do funcionamento da IMF à distância; isto é, através da análise de relatórios, documentos e informações diversas. Sobre este assunto *vide* Sumba, 2011: 55-56.

38 Entre nós, *vide* Semenante, 2012: 26. E para mais desenvolvimentos, Saraiva, 2018: 13-15; Malaquias e outros, 2009: 41-42; Morais, 2016: 11 e seguintes; Sanches, 2000: 9-11.

tradicionais que decidem investir nos produtos de microfinanças em favor do segmento de micro, pequenas empresas e empreendedores individuais. A falência de uma instituição deste tipo pode igualmente gerar consequências negativas sobre o resto do sistema microfinanceiro e para além deste (efeito sistémico).

Portanto, no domínio prudencial, a regra basilar consiste em garantir que nenhuma instituição de microfinança possa receber fundos do público sem autorização e que as instituições autorizadas se mantenham solventes, devendo ser-lhes afastada da possibilidade de aceitarem os fundos ou poupanças do público sempre que se tornam insolventes.

Desde logo, os requisitos prudenciais fundamentais a respeitar dizem respeito a adequação de fundos próprios, limitação de exposição e concentração de riscos, limitação de empréstimos aos dirigentes e ao pessoal, limitação de aquisição de participações, exigências de liquidez, constituição de reservas, regras sobre o financiamento de imobilizados e concentração de riscos.

Conforme se pode deduzir do que fica aqui exposto, apesar de o sector microfinanceiro se dotar de uma regulamentação específica, é a regulação da indústria bancária que serve de modelo para a regulação microfinanceira na África Ocidental. Apenas se assiste a uma espécie de adaptação daquele que constitui o núcleo essencial do dispositivo jurídico prudencial da banca, ao que concordamos em parte e no sentido que iremos expor ainda neste item. Preferimos apresentar seguidamente um resumo deste tipo de regras para, seguidamente, expor a nossa apreciação crítica da opção legislativa.

Regras prudenciais	Descrição da norma
Capital social mínimo	A lei não fixa
Limitação de exposição a riscos	A: montantes de provisões líquidas e depósitos de garantias/B: Recursos deverão ser 200% Máximo (duas vezes superior aos recursos). <i>Ratio = <math>A/B \times 100</math> (Norma: 200% Máximo)</i>
Norma de capitalização	A: total fundos próprios /B: total do ativo, deve ser superior ou igual a 15%. <i><math>A/B \times 100</math> (Norma: 15% Mínimo)</i>
Limitação de empréstimos aos dirigentes e pessoal	A: Empréstimos e engajamentos por assinatura/B: Fundos próprios, deverá ser Inferior ou igual a 10% dos fundos próprios da instituição. <i><math>A/B \times 100</math> (Norma: 10% Máximo)</i>
Limitação de concentração de riscos (divisão de riscos)	A: Empréstimo ou engajamento por assinatura/B: Fundos próprios, Riscos em uma única assinatura não devem ser superior a 10% dos fundos próprios. <i><math>A/B \times 100</math> (Norma: 10% Máximo)</i>

Regras prudenciais	Descrição da norma
Norma de liquidez	A: Valores realizáveis e disponíveis (montantes líquidos)/B: Passivo exigível. $A/B \times 100$ . Como norma, o rácio deve não deve ser inferior a: 100% para IM-CPC não integradas numa rede, bem como os SFD que recebem depósitos; 80% para as IM-CPC integradas numa rede; 60% para os SFD que não recebem depósitos.
Limitação de operações em outras atividades que não sejam atividades de poupança e crédito	A: Montante consignado pela instituição para atividades que não sejam as de poupança e crédito/B: montantes de provisões líquidas e depósitos de garantias. $A/B \times 100$ (Norma: 5% Máximo)
Constituição de reservas gerais	Dedução mínima de 15% do excedente líquido antes de distribuição de dividendos
Limitação de aquisição de participações	A: Título de participação exceto os de participação em estabelecimentos de crédito e SFD/B: Fundos próprios. $A/B \times 100$ (Norma: 25% Máximo)
Financiamento de imobilizados (por capitais próprios)	A: Total dos imobilizados corporais e incorporais bem como dos títulos de participação/B: Fundos próprios. $A/B \times 100$ (Norma: 100% Máximo)

**Fonte:** criado pelo próprio, a partir da análise da Instrução do BCEAO n.º 10-08-2010 relativa às regras prudenciais aplicáveis aos SFD e da Instrução do BCEAO n.º 16-12-2010 relativa a financiamento de imobilizados e participações.

Adicionalmente, as IMF são obrigadas a transmitir periodicamente os relatórios relativos a cumprimentos do requisitos prudenciais apresentados supra, os quais requerem apropriação de ferramentas específicas e técnicos dotados de conhecimento no domínio de contas e finanças.

Não obstante importantes avanços constatados na regulamentação do sector de microfinanças na África Ocidental, designadamente ao nível da formalização, profissionalização e integração da indústria microfinanceira no sistema financeiro formal e adoção de uma legislação específica para o sector, o modelo regulatório e institucional vigente suscita alguns questionamentos relacionados com (i) aspetos regulatórios que podem afetar o desempenho das instituições de microfinanças, (ii) a capacidade das autoridades para implementar a lei e (iii) os problemas organizacionais.

*(i) Aspetos regulatórios que podem afetar o desempenho das instituições de microfinanças*

No que concerne a este ponto, convém assinalar, em consonância com o que ficou apontado supra no âmbito das condições de acesso e de exercício da atividade microfinanceira, que a lei estabelece prazos excessivamente longos para a obtenção de autorização de exercício.

No todo, a lei prevê um prazo máximo de 6 meses a contar da receção completa dos elementos constitutivos do pedido de autorização, tendo em conta a necessidade de obtenção do parecer prévio do banco central ou da Comissão Bancária, consoante as circunstâncias descritas anteriormente. Em nossa opinião, trata-se de um prazo excessivamente longo, tendo em conta o perfil de riscos de IMF e a dimensão destas. Adicionalmente, esse tempo revela-se incompatível com os objetivos de promoção de atividades desta natureza para países com características de exclusão económica e financeira acentuada.

Paralelamente, os documentos constitutivos do dossier do pedido de autorização de exercício nos termos da Instrução n.º 005-06-2010 parecem-nos, do ponto de vista da realidade concreta desses países, inexigíveis em meios rurais<sup>39</sup>. Destacamos por exemplo a obrigatoriedade de apresentação de um plano trienal de negócios e de avaliação de meios materiais, humanos, financeiros e técnicos em conformidade dos objetivos e necessidades da instituição, além de outras exigências que requerem uma preparação técnica, especialmente ao nível de finanças e contabilidade. Estes factos, explicam, por si só, o elevado número de IMF que continuam a operar nos circuitos informais, à margem das regulamentações do sector e sem autorização das autoridades públicas<sup>40</sup>.

Outro problema que a regulamentação microfinanceira suscita, e que merece relevo, tem a ver com a aplicação de normas prudenciais por parte das entidades sujeitas. A nosso ver, a aplicação de tais normas apresenta-se difícil e custosa para este tipo de instituições. Tomamos, por exemplo, as normas de capitalização, de divisão de riscos, de constituição de reservas, etc. particularmente quando se trata de uma IMF localizada em zonas rurais e não habilitada a receber depósitos<sup>41</sup>. O seu cumprimento é para as IMF um fardo excessivamente pesado e que acaba por condicionar a continuidade destas e esvaziar a extrema utilidade das IMF no âmbito de inclusão económica, financeira, redução da pobreza e reforço de *empowerment* das populações.

---

39 Isso não implica, desde logo, a defesa da informalidade da prestação dos serviços microfinanceiros. Temos a consciência de que a ausência de autorização e consequente monitorização da instituição consubstancia um fator de risco elevado, particularmente para as instituições que recebem depósitos do público.

40 Aliás, constata-se da parte das autoridades públicas de supervisão um determinado sentido de tolerância e de laxismo, não querendo determinar o encerramento imediato de muitas IMF em funcionamento em zonas rurais sem autorização de exercício.

41 Já que tais medidas são aplicáveis indistintamente sem consideração do tipo ou natureza de instituição ou das suas operações.



Entendemos, por outro lado, que existem IMF cuja regulamentação prudencial se revela desnecessária. Pensa-se, por exemplo, naquelas constituídas localmente, de pequena dimensão e de interajuda (onde os seus membros se conhecem mutuamente), para conceder empréstimos aos seus membros. Além de pouca probabilidade de riscos, tais riscos a ocorrerem têm importância sistémica diminuta comparativamente com as instituições de crédito, as quais se sujeitam de forma indistinta às normas prudenciais supra referenciadas quando exercem atividades microfinanceiras.

Olhando para os rácios prudenciais apresentados no quadro anterior, conclui-se que elas podem gerar um efeito perverso: limitar a capacidade da IMF em conceder empréstimos, sobretudo para as instituições de microfinanças não habilitadas a recolher os fundos do público ou com pequenos depósitos/poupanças dos seus clientes. Isto é assim na medida em que uma boa parte das instituições mutualistas ou cooperativas recorrem normalmente a empréstimos bancários para financiar as suas operações. Em outras palavras, o financiamento de IMF passa fundamentalmente por duas vias: poupança de clientes e crédito bancário, sendo o acesso a esta última fonte de financiamento bastante limitado e custoso.

Por isso, uma norma prudencial relativa à limitação de concentração de empréstimos (*individual loans*/divisão de riscos) em 10% gera limitações ao nível de prestação adequada de serviços microfinanceiros a clientes.

Conforme já deixámos consignado, o supervisor é movido por razões de proteção da integridade financeira e proteção de depósitos do público que utiliza o sistema. Assim sendo, uma vez que uma instituição de microfinanças não recebe os fundos do público, na aceção tradicional, não vemos a necessidade da sua regulamentação prudencial<sup>42</sup>.

A legislação oeste africana de microfinanças apresenta igualmente vazios jurídicos no domínio de transferências de dinheiro pelas IMF e em termos de garantias exigíveis aquando da concessão do microcrédito. Ao mesmo tempo, as ordens jurídicas nacionais mantêm-se omissas.

A lei prevê a possibilidade de as IMF praticarem as operações de transferência de dinheiro<sup>43</sup>, como sucede em várias regiões do mundo. No entanto, a legislação geral aplicável sobre esta matéria não se adapta aos tipos

---

42 Parece-nos que a solução mais acertada, neste domínio, seria aquela que tende a garantir os mecanismos de aplicação de procedimentos judiciais especiais, céleres e acessíveis, para os casos que envolvem as operações de microfinanciamento, designadamente de poupança e crédito.

43 Vide os dispostos no anexo à Instrução do BCEAO n.º 018-12-2010 relativa à obrigação de apresentação de relatório anual e que deverão ser conjugados com o artigo 4.º da Lei Uniforme.

específicos de instituições como as de microfinança, estando muitas delas a efetuar operações de transferência à margem das regulamentações e com consequências ao nível da proteção dos clientes.

Perante as omissões que se registam no domínio de garantias, seguimos o entendimento que vai na linha da defesa de aplicabilidade das disposições do Ato Uniforme da OHADA<sup>44</sup> relativo à organização das garantias. Porém, não é esta a solução ideal face à realidade concreta das microfinanças. A solução defensável no âmbito de promoção deste sector, indispensável para a satisfação da procura dos agentes económicos que continuam a evoluir à margem do sistema financeiro tradicional, é, para nós, a adoção de um regime próprio de garantias que atende às especificidades de microfinanças.

Por outro lado, é necessário que a regulação microfinanceira acompanhe a evolução da realidade financeira para dotar as suas instituições da capacidade de colmatar as necessidades de financiamento. Por exemplo, no domínio de garantias, não se deve bastar-se com o sistema tradicional de microcrédito solidário<sup>45</sup>. As IMF podem recorrer a outros mecanismos de garantia adaptados e paralelos àqueles da OHADA, entre os quais a fiança, a domiciliação de salários ou outros rendimentos, direito de retenção, o penhor (de veículos automóveis, materiais profissionais ou de stock) e a hipoteca, mecanismos a que as instituições do sector ignoram ou raramente utilizam no mercado do microcrédito.

### *(ii) A capacidade das autoridades para implementarem a lei*

Temos identificado algumas fontes de problemas relacionadas com a capacidade das autoridades para implementarem as disposições que adstringem as IMF na região oeste africana. Desde logo, a implementação do quadro jurídico adotado para o sector requer ainda muitos esforços adicionais. Nestes termos, a implementação de normas prudenciais em vigor requer recursos

---

44 Organização para a Harmonização do Direito de Negócios em África, uma organização intergovernamental, criada por um tratado assinado a 17 de outubro de 1993, em Port Louis (Ilhas Maurícias), revisto em 17 de Outubro de 2008 na cidade de Québec (Canadá). A organização visa a integração jurídica do direito de negócios dos Estados-Partes. Atualmente, a OHADA conta com 17 países membros, da região da África Ocidental e Central.

45 Onde o crédito é concedido a um grupo de pessoas ficando cada elemento do grupo solidariamente responsável pelo seu cumprimento. Tradicionalmente, os empréstimos microfinanceiros baseiam-se acen-tuadamente na confiança depositada nos seus beneficiários, no espírito da solidariedade do grupo e não em garantias reais.

humanos com um certo nível de competências técnicas e recursos materiais e financeiros adequados.

Isto é assim na medida em que as IMF dispõem de recursos humanos limitados, quantitativa e qualitativamente. Por consequência, não dominam o sistema de cálculo de rácios prudenciais e não dispõem de ferramentas apropriadas que lhes permitam produzi-los no tempo exigível do ponto de vista legal. As instituições prestadoras de serviços microfinanceiros devem apresentar periodicamente as demonstrações financeiras, ao mesmo tempo que a grande parte delas não dispõem de planos contabilísticos e nem sistemas de informação e de gestão eficazes que lhes possibilitem apresentar demonstrações financeiras fiáveis e atempadas.

De igual modo, o mesmo problema suscita-se no plano do supervisor que dispõe de escassos recursos materiais e humanos qualificados, capazes de lidar com as normas e ferramentas de gestão relativamente complexas impostas aos supervisionados.

Ademais, a eficácia de regulação e supervisão de microfinanças fica comprometida em virtude de desconhecimento dos textos normativos aplicáveis sobre o sector por parte de muitos agentes económicos do sector. Refira-se, por isso, que, por mais que o figurino jurídico legislativo seja adequado, por muito que atenda a realidade ou especificidades da indústria microfinanceira, colocar-se-á a questão da sua efetividade e eficácia.

Bem se vê que a ignorância dos textos normativos é, desde logo, o principal entrave para a locomoção do sistema, gerando o risco de oferta contínua dos serviços num ambiente de informalidade e à margem das regras e padrões de boas práticas que se requer<sup>46</sup>, particularmente para muitas instituições de microfinanças com um certo grau de importância económica e sistémica.

### *(iii) Os problemas organizacionais e custos de supervisão*

Refira-se finalmente, no que respeita aos problemas que possam comprometer a eficácia da ação supervisora sobre o sector de microfinança, um outro tipo de problemas ligados a questões organizacionais de supervisão. Frequentemente registam-se determinados disfuncionamentos resultantes de uma

---

46 Notadamente, muitas são instituições de microfinanças que desconhecem as operações ou serviços que lhes são típicas. Ou seja, por lei, uma Instituição de microfinanças só pode praticar as operações compreendidas no âmbito da categoria que lhe fora atribuída aquando da autorização, não podendo praticar as operações de outra categoria sem autorização prévia (artigo 6.º da Lei Uniforme). Sucede, porém, que, por ignorância, a regra supra referenciada corre o risco de ter uma pobre execução prática.

má articulação entre os órgãos responsáveis, quer pela supervisão, quer pela promoção do sector.

Tal como já se referiu anteriormente, no caso da Guiné-Bissau, prevê-se a existência de duas instituições paralelas ao nível do Ministério de Finanças para servir de suporte do Ministro das Finanças para o sector: uma estrutura de supervisão, de um lado, e outra de promoção, por outro<sup>47, 48</sup>. Em alguns países da sub-região, estas duas estruturas funcionam como Direções-Gerais; em outros, como células ministeriais de apoio ao ministro.

Notadamente inexistente definição clara de atribuições e de repartição de competências suscetíveis de evitar conflitos positivos e negativos de competências. Na prática, a distância estabelecida entre as duas funções administrativas é suscetível de gerar disfunções no plano interventivo, por falta de articulação.

Adicionalmente, a inércia legislativa ao nível interno conduz as duas instituições na execução de tarefas logicamente não compreendidas nas suas atribuições. Como exemplo, no caso guineense, a Direção Geral de Promoção de Microfinanças concede empréstimos aos particulares, gerando efeitos de concorrência com os operadores de microfinanças, os quais carecem de necessária promoção, incentivos e financiamento daquela.

A nosso ver, esta opção de financiamento de particulares pela estrutura ministerial de promoção de microfinança gera efeito perverso de eliminação dos operadores de microfinança de cuja promoção existe a referida entidade, além do risco político subjacente a intenção de financiamento dos particulares.

Assinale-se, paralelamente, casos de inoperância e laxismo de estruturas públicas com competências supervisoras e bem assim a ausência de uma visão e de orientação políticas claras para o sector, por falta de um plano estratégico operacional nacional de microfinanças que seja realístico, mesurável e perceptível por todos os operadores do sistema e que seja precedido de um diagnóstico global, interessado, suscetível de servir de suporte para decisões de

---

47 No entanto, não somos de entendimento que esta é a opção ideal. Em nossa opinião, acumular as funções de supervisão e de promoção na mesma entidade gera o risco de subestimação desta última. E, sendo o Ministério da Economia responsável pela gestão de políticas económicas do país e da sua gestão, parece-nos preferível adstringir a função promotora ao Ministro da Economia. Em alternativa, parece-nos possível avançar com a criação de uma instituição independente com vocação específica para a promoção do sector.

48 Cf. Para enquadramento histórico, Goujon, 2009: 6-7 acessível em <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-fr-etudes-de-cas-comparaison-supervision-afrique-ouest-et-centrale-02-2009.pdf>, na data de 19/07/2018 e Sow, 2011: 27.

política económico-financeira conscientes, esclarecidas, informadas e racionais ou proporcionais às reais necessidades de financiamento das populações e *start-ups*.

Por um lado, é manifesto o limitado envolvimento das autoridades nacionais na promoção do sector. Prova disso, os esforços de normalização desencadeados pelas autoridades comunitárias no domínio microfinanceiro não têm correspondência ao nível nacional, tendo resultado em várias lacunas que poderiam ter sido colmatadas e diligenciadas ao nível nacional<sup>49</sup>.

Do ponto de vista operacional, a supervisão incumbe a uma estrutura ministerial de seguimento cujas ações se encontram bastante limitadas em razão de insuficiência de meios postos à sua disposição. Como consequência, poucas missões de inspeção *sûr place*/verificação *on-site* são realizadas e raras são as missões de seguimento de ações corretivas (correção de anomalias detetadas durante as inspeções anteriores) em ordem a analisar a conformidade dos supervisionados. Outrossim, não existem ferramentas que possibilitem a realização regular de análise documental ou seguimento das operações de entidades sujeitas a partir de instalações do supervisor (*contrôle sûr pièces* ou controlo *off-site*).

Com efeito, muitos são os operadores de microfinanças autorizados que deixam de funcionar ou que funcionam sem a competente autorização e sem que estes factos sejam da ciência do supervisor<sup>50</sup>.

Outro constrangimento identificado no âmbito deste estudo é a opção de sujeitar as IMF à supervisão do Ministro de Finanças e autoridades comunitárias (banco central ou Comissão Bancária), nos casos referidos pelo artigo 44.º da Lei Uniforme.

A nosso ver, esta não é uma boa opção. As instituições de microfinanças são tendencialmente numerosas, dispersamente localizadas, de pequena dimensão em termos dos recursos que gerem e, muitas vezes, com escassas informações que possam ser obtidas *off-site*, pelo que se traduziria num custo

---

49 Veja-se, por exemplo, a medida de incentivos fiscais às IMF adotada pelas autoridades, nos termos da qual as instituições de microfinanças de tipo mutualista ou cooperativa de poupança e crédito ficam isentas de impostos e taxas relativas às operações de poupança e crédito (artigos 118.º e 119.º). Esta medida, transposta para ordenamentos jurídicos internos dos Estados-membros sob formas diversas, não tem o devido tratamento ao nível das administrações fiscais desses Estados.

50 Alguns são casos de cessação de atividades sem liquidação e consequente reembolso dos depositantes. No caso guineense, lembramos de algumas IMF nesta condição, designadamente, Misericórdia, AMID GB, Lassana Injai e COMDEV.

desproporcional e bastante significativo atribuir aos supervisores bancários esta tarefa.

Além disso, as autoridades supervisoras tradicionais do sistema financeiro não se mostram adaptadas às especificidades de funcionamento de instituições de microfinanças. Tal como refere CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) os custos de supervisão têm a tendência de ser baixos quando se tratem de supervisão de sector financeiro tradicional. E geralmente são repercutidos sobre os bancos e seus clientes. Diferentemente, a supervisão de IMF tem risco de ser custosa. São pequenas instituições, com ativos limitados, mas numerosas, descentralizadas e com múltiplas contas<sup>51,52</sup>.

Do que fica aqui exposto e considerando a ideia da localidade que preside os agentes do sector microfinanceiro, parece-nos preferível:

- a) Sujeitar os operadores em microfinanças a um supervisor eminentemente nacional, mais do que comunitário;
- b) A harmonização jurídica do que a uniformização. Dito doutro modo, advogamos a intervenção subsidiária das autoridades comunitárias nesta matéria, através de programas de apoio e assistência e bem assim a intervenção jurídica por via de adoção de diretivas, deixando margem para as autoridades nacionais adotarem mecanismos adaptados às especificidades de microfinança local<sup>53</sup>;
- c) Categorização de IMF em 3 categorias<sup>54</sup>: *categoria 1* – IMF que só recebem depósitos dos seus membros, sendo os mesmos aplicados em proveito exclusivo destes, através de empréstimos. Estão em causa instituições de tipo associativo, mutualista ou cooperativa de poupança e

51 CGAP, “La Course à la Réglementation: Établissement de cadre juridique pour la microfinance”, Etude Spéciale, n.º 4, maio 2000, p. 7. Sobre este assunto, *vide* igualmente, Berenbach & Churchill, 1997: 105, Seminate, 2012: 21 e Bounou-Bazika & Mfere, 2016: 84.

52 Também o problema pode ser analisado do ponto de vista do supervisionado que lida com um supervisor inadaptado à estrutura, metodologia e ambiente específico de funcionamento do sector, além de custos ligados ao cumprimento de regras de natureza prudencial (sobretudo as ligadas à informação financeira) claramente desproporcionais às especificidades de IMF.

53 Para reforçar esta nossa linha de entendimento, assinalamos que, por regra, as operações de IMF circunscrevem-se ao nível nacional do Estado-membro de implantação do operador, salvo os casos excepcionais previstos na lei (artigo 5.º da Lei Uniforme). Isto facilitaria sobremaneira o supervisor nacional em virtude da sua estreita proximidade com os agentes do sector.

54 Como o faz os países da África Central ao nível de CEMAC (Comunidade Económica e Monetária dos Estados da África Central). Apesar de seguirmos a metodologia de categorização de IMF desenvolvida por estes países, não partilhamos o modelo regulatório centralizado vigente nestes países conforme análise que tivemos feito no domínio de direito comparado.

crédito; *categoria 2* – IMF que recebem depósitos e concedem empréstimos a terceiros/público. Estão em causa operadores de microfinanças constituídos sob forma de sociedades comerciais/estabelecimentos de crédito; *categoria 3* – IMF que concedem empréstimo sem serem habilitados a receber depósitos. Estão em causa operadores de microfinanças constituídos sob forma de ONGs, projetos com dimensão de microfinanças, fundações e outras instituições do chamado terceiro sector.

- d) A participação (e responsabilização) da associação profissional de microfinanças na ação supervisora *on-site* e *off-site* a desencadear sobre os seus membros, bem como nos programas ou projetos orientados para a promoção do sector<sup>55</sup>.

#### 2.2.4. *A supervisão comportamental de instituições de microfinanças*

Por fim, um dos aspetos notadamente subestimados na prática de regulação e supervisão microfinanceira é a vertente comportamental. Com efeito, o objetivo de assegurar a estabilidade do sistema microfinanceiro e da proteção dos seus clientes não se esgota no cumprimento de normas de solvência e liquidez das IMF. Julgamos que, considerando o elevado nível de iliteracia e exclusão financeira das populações, as questões comportamentais reclamam um tratamento privilegiado.

Referimos as regras de conduta que as IMF devem respeitar na relação entre estas e seus clientes. Em suma, as instituições supervisionadas devem, perante seus clientes, observar os princípios de transparência, diligência, respeito, honestidade e integridade. Assim, por exemplo, quanto a deveres de informação, uma IMF que não informa com clareza e de forma completa um seu cliente sobre as condições das suas operações ou sobre os custos e encargos de um determinado serviço que presta, incumpe evidentemente as regras de conduta e que deve merecer a atenção do supervisor<sup>56</sup>.

55 Uma das vantagens que a organização do sector apresenta na região oeste africana é a existência de Associações Profissionais dos Sistemas Financeiros Descentralizados (APSF), uma em cada Estado-membro, sendo de adesão obrigatória por parte de IMF logo após a autorização de exercício. Neste sentido, uma associação profissional de microfinanças que se mostre adequada para o seguimento dos seus membros, divulgação de boas práticas em matéria de microfinanças, formação, orientação e sensibilização dos seus agentes e bem assim prestação da assistência devida, à semelhança do que sucede com o *Micro Finance Regulatory Council* na África do Sul.

56 Neste sentido, parece-nos igualmente de extrema importância a constituição de mecanismos ou canais que reúnam informações financeiras básicas para os consumidores, assim como as ferramentas tendentes à receção de denúncias ou queixas dos consumidores.

Isto é assim na medida em que a violação destas regras pode conduzir a IMF a uma situação de dificuldades financeiras geradas, não pelo incumprimento de rácios prudenciais, mas pelas decisões inconscientes e não esclarecidas de seus próprios clientes aquando da escolha dos produtos microfinanceiros a que aderem. Na linha deste raciocínio, as IMF devem igualmente sujeitar-se a uma supervisão tendente a assegurar o cumprimento de regras de conduta relativas a assistência, informação, transparência e proteção aquando do fornecimento de produtos e serviços microfinanceiros, tanto na fase contratual como na fase da prestação. Este tipo de regras está pouco trabalhado entre nós.

### 3. REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Do que acima se expôs, consideramos poder, desde logo, concluir que, embora seja uma ferramenta de significativa utilidade em face da realidade socioeconómica oeste africana, os Estados-membros da UEMOA revelam uma atitude pouco recetiva às microfinanças e que acaba por se refletir no desempenho dos próprios operadores de microfinanças.

O modelo da supervisão microfinanceira oeste africana, na forma em que é concebida, consubstancia um avanço significativo para a profissionalização e integração de múltiplas formas de financiamento no sector financeiro formal, mas é revestido de uma execução pobre.

Com efeito, o sistema supervisor é acompanhado de inúmeros sinais de ineficiência, tanto do ponto de vista organizacional e de exigências regulatórias, como do ponto de vista da capacidade dos reguladores aplicarem o quadro jurídico regulatório adotado para o sector. Além disso, a implementação de normas prudenciais em vigor requer recursos humanos com um certo nível de competências técnicas, recursos materiais e financeiros adequados. As IMF não dispõem de recursos humanos adaptados às exigências regulatórias e capazes de lidar com as normas de gestão.

À luz de tudo o que fica exposto acima, e sobretudo no que concerne às exigências regulamentares (em muitos casos inexigíveis em meios rurais), nos termos em que deixamos consignado acima, associadas aos custos de seu cumprimento por parte das IMF, temos um sistema de regulação mais próximo do de finanças tradicionais e, portanto em alguns casos, excessivo.

Enquanto isso, o próprio regulador (estrutura de segmento do Ministério das Finanças) tem significativas insuficiências de recursos humanos, técnicos



e financeiros, o que acaba por se refletir na qualidade das suas inspeções periódicas.

Tratando-se a supervisão de um trabalho de especialistas para especialistas, ela fica, naturalmente limitada e inadequada para os objetivos subjacentes à sua criação quando não seja acompanhado de recursos técnico-financeiros e executada por pessoas de certa qualidade técnico-profissional, capazes de assumir plenamente as respetivas responsabilidades e de acompanhar a evolução dos mercados.

Desde logo, assinala-se a presença de muitos operadores de microfinanças autorizados que deixam de funcionar ou que funcionam sem a devida autorização e sem que o supervisor esteja cientificado.

Por outro lado, conclui-se que existem categorias de instituições de microfinanças cuja regulamentação prudencial se mostra desnecessária por serem localizadas, de pequenas dimensões, onde os membros se conhecem mutuamente e, por isso, não revestidas da importância sistémica que justifique tal tipo de intervenção pública. Paralelamente, IMF são pequenas entidades, com ativos limitados, mas numerosas, descentralizadas geograficamente e com múltiplas contas, pelo que a atribuição da responsabilidade supervisora às autoridades comunitárias revela-se bastante onerosa e pesada, tanto do ponto de vista do regulador, como do ponto de vista do supervisionado que terá de lidar com um supervisor inadaptado às especificidades próprias da realidade microfinanceira.

À luz do que precede, advogamos (I) uma abordagem supervisora eminentemente mais nacional do que comunitária; (II) a segmentação do mercado microfinanceiro para efeitos de supervisão, devendo esta contar com a participação da associação profissional de microfinança.

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, Manuel Brandão

2008 “Com o microcrédito, devolver mais dignidade as pessoas” in *Revista Migrações – número temático empreendedorismo imigrante*, Catarina Reis Oliveira e Jan Rath (org.), n.º 3, Lisboa, ACIDI.

ASSANI, Omar

2013 “*Articulations banques/institutions de microfinance: Quel apport pour l’intermédiation financière?*”, disponível em

<https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-fr-etudes-de-cas-articulations-banque-microfinance-afrique-07-2013.pdf> na data de 10/07/2018.

AYUK, Elias T. & KOBOU, Georges

2016 “Les perspectives de la réglementation et supervision des institutions de microfinance en Afrique Centrale”, in Elias T. Ayuk e Georges Kobou (Coord.), *Réglementation et supervision des institutions de microfinance en Afrique Centrale*, Centre de Recherche pour le Développement International, Canada.

BCEAO – Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest

2006 “Revue de la Stabilité Financière dans l’Union Economique et Monétaire Ouest Africaine” n.º 1.

BERENBACH, Shari & CHURCHILL, Craig

1997 “Reglementation et Supervision des Institutions de Microfinance: Expérience en Amérique Latine, en Asie et en Afrique”, *Le Réseau Microfinance Document*, n.º 1.

BOUNGOU-BAZICA, Jean-Christophe & MFERE, Wolf Ulrich Akiana

2016 “La réglementation et la supervision des institutions de microfinance au Congo”, in Elias T. Ayuk e Georges Kobou (Coord.), *Réglementation et supervision des institutions de microfinance en Afrique Centrale*, Centre de Recherche pour le Développement International, Canada.

COMISSÃO EUROPEIA

2006 *Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Financiar o crescimento das PME – Promover a mais valia europeia*, COM (2006) 349, de 29.06.2006.

2007 *Uma iniciativa europeia para o desenvolvimento do microcrédito em prol do crescimento e do emprego*, COM (2007) 708 final, de 13.11.2007.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR

2000 “La Course à la Réglementation: Établissement de cadre juridique pour la microfinance”, in *Etude Spéciale*, n.º 4.

CORDEIRO, A. Barreto Menezes

2014 “Organização e supervisão dos mercados financeiros”, in *Revista de Direito das Sociedades*, Ano VI (2014), número 3/4, Coimbra: Almedina.

CORDEIRO, António Menezes

2016 *Manual de Direito Bancário*, 6.ª Edição, Coimbra: Almedina.

CORREIA, Rute Inês Martins

2010 *O Cumprimento dos Contratos de Microcrédito em Portugal (1999-2009)*, ISEG (policopiado).

- DIVUTEC – Associação Guineense de Estudos e Divulgação de Tecnologias Apropriadas  
 2010 *Manual Introdutório para Técnicos e Animadores de Microcrédito: Projeto o Microcrédito como forma de luta contra a pobreza – Reforço e capitalização de boas práticas*, Litogaia – Artes Gráficas, Lda.
- EVERS, J.; LAHN, S. & JUNG, M.  
 2007 “*Status of Microfinance in Western Europe – an Academic Review*”, EMN Issue Paper, Paris: EMN.
- FERNANDES, Luís Pedro  
 2015 “*Dos Sistemas de Microcrédito na Lusofonia: Problemas e Soluções*”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, n.º 20-21, ano V-VI, outubro 2014/ março 2015.
- FERREIRA, Eduardo Paz  
 2001 *Direito da Economia*, Lisboa: AAFDL.
- FONDA-OWOUNDI, Jean-Pierre  
 2016 “*La réglementation et supervision de la microfinance au Cameroun*” in Elias T. Ayuk e Georges Kobou (Coord.), *Réglementation et supervision des institutions de microfinance en Afrique Centrale*, Centre de Recherche pour le Développement International, Canada.
- FORSTER, Sarah e outros  
 2003 *The State of Microfinance in Central and Eastern Europe and the New Independent States*, Washington DC.
- GUEMDJÉ, Liliane  
 2016 “*La réglementation et supervision des institutions de microfinance au Tchad*”, in Elias T. Ayuk e Georges Kobou (Coord.), *Réglementation et supervision des institutions de microfinance en Afrique Centrale*, Centre de Recherche pour le Développement International, Canada.
- HAUDEVILLE, B.  
 1990 “*Epargne informelle et financement de l’entreprise productive*”, in John Libbey Eurotext *l’Entrepreneuriat en Afrique Francophone: Culture, Financement et Développement*, Paris.
- LELART M.  
 1990 “*Les circuits parallèles de financement - état de la question*”, in John Libbey Eurotext *l’Entrepreneuriat en Afrique Francophone: Culture, Financement et Développement*, Paris.
- MALAQUIAS, Pedro Ferreira e outros  
 2009 “*Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Setor Financeiro*”, in *Atualidade Jurídica Uría Menéndez*, n.º 22.

MATIAS, Armindo Saraiva

2011 “Regulação Bancária: Conceito e Tipologia”, in José Lebre de Freitas *et al* (org.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*, Volume I, Coimbra: Almedina.

MATOS, Pedro Veigas; SILVA, Berta & CORREIA, Rute

2010 “O Microcrédito como instrumento de inclusão social”, in António Romão, Joaquim Ramos Silva e Manuel Ennes Ferreira (org.), *Homenagem ao Professor Doutor Adelino Torres*, Coimbra: Almedina.

MEAGHER, Patrick

2005 “*Microfinance Regulation and Supervision in South Africa*”, The Iris Center, Essays on Regulation and Supervision, n.º 6, disponível em <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-microfinance-regulation-and-supervision-in-south-africa-2005.pdf>, consultado em 29/06/2018.

MORAIS, Luis Silva

2016 “*Modelos de Supervisão Financeira em Portugal e no Contexto da União Europeia*”, Banco de Portugal, disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/estudodelosupervisao2016.pdf>, consultado em 27/02/2018.

OUÉDRAOGO, Alpha & Gentil, Dominique

2008 *La Microfinance en Afrique de l’Ouest: Histoires et Innovations*, CIF et Éditions Karthala, Ougadougou.

PSICO, José A. Tomo

2010 *Microfinanças – Solução para o combate à Pobreza*, Escolar Editora.

QUINTÃO, Carlota

2004 “*Terceiro Setor: Elementos para referência teórica e conceptual*”. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação; Atelier: Mercados, Emprego e Trabalho. V Congresso Português de Sociologia, disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/m-comunicacao-estrat-2013-marco-campos.pdf>, consultado em maio de 2018.

SANCHES, Saldanha

2000 “Regulação: História Breve de um Conceito”, in *Separata da Revista da Ordem dos Advogados*, ano 60, I, Lisboa.

SANTOS, F.

2006 “*Microcrédito: Passado e Futuro – Certezas e Desafios. Conferência Internacional do Microcrédito*”, Forum Tecnológico, Lisboa.

- SARAIVA, Rute  
2018 *Direito dos Mercados Financeiro*, 2.<sup>a</sup> Edição, 1.<sup>a</sup> reimpressão, AAFDL, Lisboa.
- SEMENATE, Wilqueia  
2012 *Supervision des SFD, Fondements Juridiques et Limites: Cas de la Guinée-Bissau*, Maester Africain en microfinance, Centre Africain d'Études Supérieures en Gestion (CESAG), texto policopiado, Dakar.
- SOEDJEDE, D.  
1990 "Politique de financement de l'entrepreneuriat au Togo", in John Libbey Eurotext, *l'Entrepreneuriat en Afrique Francophone: Culture, Financement et Développement*, Paris.
- SOULAMA, Souleymane  
2010 "La microfinance et l'Offre des Services Financiers aux Micro, Petites et Moyennes Entreprises en Afrique de l'Ouest", in *Les évolutions de la Microfinance*, TFD.
- Sow, Oda Marième  
2011 *Analyse du Dispositif de Contrôle et Supervision des SFD par les Autorités de Tutelles: BCEAO et le Ministère des Finances – Direction de la Réglementation et de Supervision (DRS/SFD)*, Dissertação de mestrado em Auditoria e Controlo de Gestão, Centre Africain d'Études Supérieures en Gestion (CESAG), Dakar.
- STASCHEN, Stefan  
1997 "Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge", Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn.  
1999 "Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge", Eschborn.
- SUMBA, Armando  
2011 *A Supervisão Prudencial Bancária na União Monetária Oeste Africana – UMOA*, dissertação de mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (texto policopiado), Lisboa.
- THIAW, Papa Abdoulaye Latyr  
2014 *Analyse du Processus de Supervision des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD): Cas de la BCEAO*, Dissertação de mestrado em Contabilidade e Gestão Financeira, Centre Africain d'Études Supérieures en Gestion (CESAG), texto policopiado, Dakar.

WEBSTER, Leila & Fidler, Peter

1996 “The Informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa”, The World Bank, Washington, DC.