

El microcrédito productivo como mecanismo para reanudar el desarrollo económico en el contexto de la crisis del Covid-19 en Brasil

Productive microcredit as a mechanism to resume economic development in the context of the Covid-19 crisis in Brazil

Daniel Francisco Nagao Menezes*

Universidade Presbiteriana Mackenzie(Brasil)

nagao.menezes@gmail.com

Resumen

El artículo busca analizar la oferta de microcrédito y si favorece positivamente la reanudación de la economía en el “escenario pandémico”, con la generación de empleo e ingresos y, en consecuencia, el desarrollo socioeconómico del país. Para ello, revisa la composición del microcrédito en el Sistema Financiero Nacional, informando sobre las experiencias políticas del microcrédito en el escenario brasileño y internacional, y su papel para la actividad productiva después de oleadas de pandemias. La conclusión de la investigación es que favorece la rápida recuperación de la economía brasileña, con un aumento en el nivel de producción, generación de empleo, ingresos y consumo, y que los efectos se difunden en el corto plazo, y se consolidan en el mediano y largo plazo. Sin embargo, se entiende, por el contexto actual, que el Gobierno Federal ha adoptado políticas generalistas, actuando de manera indirecta, en lugar de actuar directamente en los sectores más afectados, por lo que las medidas adoptadas muestran tímidos resultados contrarios a lo esperado por el gobierno.

Palabras clave: Microcrédito productivo; Desarrollo; COVID-19, Brasil.

Código JEL: B55, J54, P13.

Recibido: 13/08/2021

Aceptado: 23/03/2022

Abstract

The article seeks to analyze the supply of microcredit and whether it positively favors the resumption of the economy in the "pandemic scenario", with the generation of employment and income and, consequently, the socio-economic development of the country. To do this, it reviews the composition of microcredit in the National Financial System, reporting on the political experiences of microcredit in the Brazilian and international scenario, and its role for productive activity after waves of pandemics. The conclusion of the research is that it favors the rapid recovery of the Brazilian economy, with an increase in the level of production, job creation, income and consumption, and that the effects spread in the short term, and are consolidated in the medium and in the long term. However, it is understood, given the current context, that the Federal Government has adopted generalist policies, acting indirectly, instead of acting directly in the sectors most affected, so that the measures adopted show timid results contrary to what was expected by government market at the beginning of the pandemic.

Keywords: Productive microcredit; Development; COVID-19, Brasil.

JEL Code: B55, J54, P13.

Received: 13/08/2021

Accepted: 23/03/2022

*. Licenciado en Derecho (Pontificia Universidade Católica de Campinas), Magíster y Doctor en Derecho Político y Económico (Univ. Presbiteriana Mackenzie), Posdoctorado en Derecho (Univ. de São Paulo). Postdoctorado en Economía (Univ. Estadual Paulista - Araraquara). Profesor del Programa de Posgrado en Derecho Político y Económico de la Facultad de Derecho (Univ. Presbiteriana Mackenzie).

1. Planteamiento del Problema

Con la propagación del virus COVID-19, el Producto Interno Bruto (PIB) brasileño se vio afectado significativamente. La suma de todos los productos y servicios vendidos en el segundo trimestre de 2020 descendió un 9,7% con respecto al primer trimestre del año y descendió un 11,4% con relación al mismo período del año anterior. En el resultado acumulado de agosto de 2019 a junio de 2020 (los últimos cuatro trimestres publicados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), hubo una disminución del 2,2%. Las fluctuaciones económicas en el período reciente, con énfasis en el segundo trimestre de 2020, han acentuado el número de desempleados.

Según datos de la PNAD Continua (Encuesta Nacional por Muestra de Hogares), a fines de 2014 Brasil tenía una tasa de 6,5% parados y en el segundo trimestre de 2020 la tasa había alcanzado un nivel de 13,3% parados, con 42,9% entre 14 y 17 años y el 29,7% entre 18 y 24 años, es decir, en edad productiva. En cuanto al ingreso promedio de los brasileños, según la PNAD Continua, en 2014 el ingreso promedio de la población rondaba los R\$ 2.353,00 y en el segundo trimestre de 2020, solo R\$ 2.500,00 (U \$ 1 = R\$ 5,5).

Se puede observar que el desempleo aumentó 6,8 puntos porcentuales y el ingreso promedio creció solo 6,2 puntos porcentuales, manteniéndose en un nivel de estancamiento absoluto entre marzo y junio de 2020. Se puede observar que la variación en el ingreso promedio de la población fluctuó por debajo de el valor acumulado de la inflación en el período, que, según el Banco Central, fue de 32% en el período analizado. El agravamiento de los problemas sociales, como el desempleo y el subempleo, retratan el efecto colateral no deseado del país derivado de la paralización de las actividades económicas tras las medidas de

“desprendimiento social”, inevitable para reducir la tasa de contaminación de la población y mitigar el impacto de COVID- 19.

Es evidente que existe una enorme dificultad para trazar un escenario de recuperación económica y social, ya que está condicionado al control de la pandemia, pero el contexto sugiere que un factor clave para la reanudación es la implementación de programas de liquidez como estímulo para las actividades más afectadas, añadido a una gestión crediticia adecuada.

Cabe señalar que los segmentos con mayores contracciones fueron las pequeñas y medianas empresas, que por su naturaleza ya tienen dificultades en el autofinanciamiento y la gestión de los recursos productivos y, sobre todo, son las actividades predominantes en la economía brasileña.

En este contexto, la provisión de microcréditos se utiliza como un instrumento de política social para permitir el acceso a las micro y pequeñas actividades del sistema financiero. El microcrédito es una línea de crédito diseñada para otorgar préstamos de bajo valor a pequeños emprendedores informales y microempresas, que no cuentan con sólidas garantías de acceso al sistema financiero nacional, siendo destinados a capital de trabajo e inversiones productivas, y según el Banco Central, es uno de los principales responsables de la creación de empleo e ingresos en Brasil.

Para el gobierno, en todos los ámbitos, puede representar una forma de asignación focalizada de recursos a sectores que cuenten con encadenamientos eficientes y multiplicadores de impactos socioeconómicos ante la crisis generada por el nuevo coronavirus.

Este es el objetivo del trabajo en cuestión: el objetivo es analizar si la oferta de microcrédi-

to favorece positivamente la recuperación de la economía en este “escenario pandémico”, con la generación de empleo e ingresos y, en consecuencia, para el desarrollo socioeconómico.

Para lograrlo, se revisa la composición del microcrédito en el Sistema Financiero Nacional brasileño, se reportan las experiencias políticas del microcrédito en el escenario nacional e internacional, y el papel del microcrédito para la recuperación económica tras oleadas de pandemias, con un enfoque en recursos, y efectos en el corto, mediano y largo plazo.

2. El Microcrédito en el sistema financiero nacional brasileño

El Sistema Financiero Nacional (SFN) representa un conjunto de instituciones e instrumentos financieros que actúan como distribuidores de recursos entre los agentes financieros. De acuerdo con la Constitución Federal, en el Art. 192:

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

Está integrado por todas las instituciones que operan con la circulación de divisas en Brasil, con el fin de optimizar el mercado, dadas las regulaciones del Consejo Monetario Nacional, que actúa como el máximo órgano regulador y supervisor de las operaciones financieras y monetarias. Lo SFN actúa en el mantenimiento del desarrollo del mercado, en la fiscalización del crédito y en la fiscalización de las actividades en relación a la circulación de divisas, de acuerdo con la Ley 4.595 de

1964, que establece la Política y las Instituciones Bancarias y Crediticias, y crea el Consejo Monetario Nacional.

Sin embargo, es válido afirmar que el Sistema Financiero Nacional puede y debe ser utilizado para incrementar políticas sociales capaces de trabajar lo económico sin olvidar lo humano, a medida que desarrollen el país y saquen a las personas de la situación de profunda pobreza, y crisis, como esta resultante de la pandemia.

Así, con miras a lograr los resultados positivos antes mencionados, la SFN y las instituciones gubernamentales han recurrido a la política crediticia como un instrumento para el desarrollo económico y social, y la generación de oportunidades de crecimiento, empleo e ingresos.

Es por ello que la participación del sector privado gana nuevos trazos con las Sociedades de Crédito Microempresariales (SCM), creadas por la Ley 10.194/2001, siendo este un importante marco legal en cuanto a la participación del sector rentable en el ámbito del microcrédito. Así, desde este marco, es posible que OSCIP (Organizaciones sociales de interés público) y las instituciones financieras creen SCMs, estas últimas deben tener la operación autorizada por el Banco Central de Brasil, siendo también supervisados por este organismo. Además, la ley regula en su artículo la presentación de SCM al Banco Central y al Consejo Monetario Nacional, en verbis:

Art. 10 É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais: I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, equipa-

rando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional; II - terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional; III - sujeitar-se-ão à fiscalização do Banco Central do Brasil

El texto legal es claro en cuanto a la presentación de SCM al Consejo Monetario Nacional (CMN), a través del Banco Central (BACEN). Además, las OSCIP (Organizaciones sociales de interés público) están a cargo del Ministerio de Justicia, por lo que se advierte que la regulación nacional de las microfinanzas, específicamente el microcrédito, es básicamente llevada a cabo por dos organismos, BACEN y el Ministerio de Justicia, y debe haber comunión entre ellos con el fin de dar unicidad de interpretaciones y decisiones al sector regulado.

El modelo regulatorio de las microfinanzas en Brasil aún está en construcción, con incertidumbres que en ocasiones terminan restringiendo el desempeño de algunas entidades, como es el caso de las SCM. Los estudiosos denominan a este fenómeno regulador reciente una “curva de aprendizaje”. Sobre el tema, Martins (2002, p. 71) afirma:

Essa indefinição regulatória não quer dizer, porém, que a legislação das IMFs não tenha direção. É razoável supor que as autoridades brasileiras sigam a lógica da ‘curva de aprendizado’. As restrições à atuação das IMF’s teriam assim o intuito de limitar seu risco circunscrevendo uma “área segura” na qual possam ganhar experiência

Entre algunas restricciones impuestas a las SCM, ya mencionadas anteriormente, cabe recordar, por ejemplo, que estas, a pesar de

ser equivalentes a instituciones financieras, tienen prohibido utilizar la expresión “banco”, esto por determinación impuesta por el Consejo Monetario Nacional. En este punto, Deangelo (2005) defiende acertadamente la elaboración de una Ley Complementaria que aborde específicamente el tema relacionado con las microfinanzas, y aún es relevante resaltar que el abogado es experto en crear un único organismo regulador para atender el tema de las microfinanzas.

La autora también destaca lo que señala como una supuesta ambigüedad en la regulación legal de las microfinanzas, consistente en la posibilidad de que una entidad sin fines de lucro (OSCIP) controle SCM, una institución con un claro propósito rentable. De hecho, tal posibilidad existe y apunta a crear un vínculo de responsabilidad entre las dos entidades, especialmente porque los SCM no pueden captar depósitos a la vista, lo que les impide ser autosostenibles.

Dejando a un lado la urgencia de la pandemia, en lo que respecta a la regulación del microcrédito, es posible afirmar que queda un largo camino por recorrer para un mejor funcionamiento, con la expansión que se pretende para el sector. El sector financiero privado tiene muchas microfinanzas, pero todavía representa un pequeño porcentaje del microcrédito, que necesariamente debe cambiarse para que el país pueda cambiar efectivamente su membresía y desarrollarse. Este pequeño aumento del microcrédito con el sector privado también se debe a la adopción de un modelo muy restrictivo para las SCM, por lo que el número de instituciones de este tipo aún se considera pequeño.

El sector bancario tradicional, a su vez, parece haber despertado más interés en las microfinanzas que específicamente en el microcrédito, hecho que ha sido objeto de

preocupación por parte de los órganos reguladores que mantiene el Gobierno Federal, que, según Deangelo (2005), ha buscado crear mecanismos inductivos para la creación de OSCIP y SCM, incluidos en el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO) como calificado para operar con un mecanismo de préstamo tan pequeño, con metodología propia.

Los llamados bancos gubernamentales también juegan un papel importante en la difusión del microcrédito, en la medida en que difunden programas de esta naturaleza con alta eficiencia y bajos niveles de morosidad, rompiendo el dogma de que actuar con los más necesitados resulta en una actividad no rentable.

En cuanto al papel de los agentes reguladores en la difusión de políticas como el microcrédito, Alves y Soares (2010) afirman que la estrategia que ha demostrado ser la más eficiente para la implementación de estas políticas es la que privilegia las soluciones de mercado, es decir, la propia sociedad crea soluciones para el desarrollo nacional, que son estables ante cambios en las opciones políticas y gubernamentales, siendo fundamental el rol de los órganos reguladores.

Los mismos autores presentan algunos supuestos para lo que consideran el “mejor modelo de política microfinanciera”, entre ellos el reconocimiento de que es un instrumento importante para combatir la pobreza, la existencia de políticas macroeconómicas estables y sólidas, prácticas de tasas de interés libre interés, eliminación de subsidios gubernamentales y ampliación y expansión de los servicios financieros ofrecidos por las instituciones.

También de acuerdo con los autores referenciados, es claro que en los últimos años

el Banco Central de Brasil viene enfatizando la necesidad de democratizar el crédito, para que pueda llegar a la población más necesitada, especialmente a través de la implementación de programas de microcrédito productivo orientado, la lo cual es una condición previa para mitigar los efectos negativos de los sectores más afectados por la pandemia.

Este énfasis se manifiesta en la adopción de medidas que induzcan a los agentes regulados a ingresar y desarrollar dicha actividad, difundiendo así la idea ante el sector financiero público y privado. Este rol del Banco Central se expresa, por ejemplo, cuando, desde 1997, ha actuado en armonía con el Consejo Comunitario Solidario, en el desarrollo de un proyecto de expansión del microcrédito.

3. Experiencias en políticas de microcrédito en Brasil y en el mundo

En Brasil, en las últimas décadas, el microcrédito se ha utilizado para la participación activa del Estado con las políticas locales y regionales, ya sea como agente de financiamiento, en el caso de las políticas públicas de microcrédito, o como incentivo y agente responsable para crear las condiciones necesarias para que el sector privado puede ejercer la actividad. Reiteramos que la participación del sector privado sigue siendo muy tímida, debido a la supuesta disminución de la rentabilidad al invertir en crédito focalizado, como el microcrédito. Esta baja rentabilidad no refleja con precisión la realidad, ya que, a pesar de que las tasas de interés son efectivamente más bajas, existe una tasa de morosidad muy baja en comparación con la concesión de crédito gratuito, como el crédito al consumo.

Al contrario de lo que se imagina, desde 1973 se han dado experiencias nacionales vinculadas al microcrédito, más específicamente en la ciudad de Recife, Estado de Pernambuco,

donde se creó el llamado Programa UNO, organización no gubernamental que trabajaba para otorgar crédito a trabajadores de bajos ingresos, siendo éste un crédito orientado, mediante una mínima cualificación de estos trabajadores “clientes”. Los fondos para la implementación del referido programa se recaudaron inicialmente a través de donaciones y luego a través de líneas de crédito ofrecidas en alianza con bancos locales. Este programa se extinguió en 1991, ya que no se volvió autosostenible.

Además del Programa UNO, se desarrollaron otras experiencias relacionadas con el microcrédito, y es importante destacar el llamado Sistema CEAPE - Centro de Apoyo a Pequeños Emprendedores, que apareció por primera vez en Rio Grande do Sul, como una entidad de apoyo a microempresarios de bajos ingresos, implementando la oferta crédito junto con la capacitación de quienes manejarían el negocio.

Basado en el sistema CEAPE implantado en el sur de Brasil, el proyecto se extendió a otros estados, especialmente al noreste, habiéndose constituido, en 1989, en Maranhão y Rio Grande do Norte. En la década del noventa se avanzó en esta expansión, llegando al Distrito Federal, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Piauí, entre otros. El hecho es que el Sistema CEAPE aún se mantiene en plena actividad en el país, destacándose en el sector de las microfinanzas junto con el programa CrediAmigo, instituido por el Banco do Nordeste do Brasil, que incluso juega un papel activo en el contexto actual de la crisis del COVID-19, como se verá a continuación.

A pesar de esta expansión, aún queda un largo camino por recorrer para que el microcrédito se convierta en un instrumento para promover el desarrollo y alcanzar los fines sociales y humanos previstos constitucionalmente, especialmente frente a las crisis. Uno

de los principales problemas enfrentados es la distorsión de esta política, con la consecuente falta de instrumentalización por parte de las instituciones financieras, lo que hace que el modelo nacional se distancie del modelo bengalí, implementado por Banco Grameen.

En materia legislativa, es importante destacar inicialmente la Ley 9.790/99, encargada de permitir que las ONG de microcrédito actúen calificadas como OSCIP (Organización de la Sociedad Civil de Interés Público), y la Medida Provisional núm. 1.894, convertida en Ley 10.194/2001, responsable de la creación de SCMs (Sociedades de Emprendimiento de Micro Crédito), equivalentes, para efectos legales, a instituciones financieras comunes. Estos dos instrumentos normativos son extremadamente importantes en el tratamiento del microcrédito en Brasil.

En materia legislativa, es importante destacar inicialmente la Ley 9.790/99, encargada de permitir que las ONG de microcrédito actúen calificadas como OSCIP (Organización de la Sociedad Civil de Interés Público), y la Medida Provisional 1.894, convertida en Ley 10.194 de 2001, responsable de la creación de SCMs (Sociedades de Emprendimiento de Micro Crédito), equivalentes, para efectos legales, a instituciones financieras comunes. Estos dos instrumentos normativos son extremadamente importantes en el tratamiento del microcrédito en Brasil.

El primer modelo, denominado desarrollista, parte de la defensa de que los programas de microcrédito deben servir como un instrumento eficaz para enfrentar la gran pobreza que azota al país, siendo así las instituciones financieras (IMF - Instituciones Microfinancieras) vestidas como agentes de desarrollo social. Bajo este modelo, el crédito no se ofrece simplemente a los clientes, con un seguimiento efectivo por parte del emprendedor que toma el crédito, a través de diversos lineamientos,

desde la capacitación técnica hasta el proceso de comercialización del producto resultante de la empresa.

El segundo modelo, denominado minimalista, establece que las instituciones financieras (IMF) deben ofrecer servicios financieros de calidad a los clientes, pero con la función de lograr la sostenibilidad en sí misma, sin preocuparse por la calificación previa de los prestatarios.

A la vista de estos dos modelos de implementación de programas de microcrédito, cabe señalar que, como afirman Alves y Soares (2010), en Brasil las IMF se crearon a partir de la adopción del modelo minimalista. El autor señala algunas razones para esto, entre ellas la mayor posibilidad de que las IMF logren la autosostenibilidad, ya que no tendrían costos operativos con la capacitación de los clientes. En este modelo, no habría necesidad de subsidios a las IMF, a diferencia del modelo desarrollista, y existe una relativización de la efectividad de la capacitación para pequeños empresarios, ya que en la mayoría de los casos el interés se limita a recibir crédito.

El caso es que no se puede plantear un modelo de microcrédito adecuado que no cumpla con la función primordial de promover lo económico vinculado a lo humano, el desarrollo en la expresión más amplia posible, sirviendo como instrumento fundamental de política social. De hecho, el Estado, a través de los órganos reguladores de las instituciones financieras, debe poner en práctica el modelo que incentiva la práctica del microcrédito en su sesgo desarrollista, posibilitando la persecución y consecución de los fines sociales de manera más activa.

La concreción de un modelo de desarrollo de microcrédito frente a este escenario pandémico en Brasil, necesariamente involucra el rol del Estado como ente regulador público,

induciendo a las instituciones financieras a ingresar a este nicho de mercado, que puede ser rentable y al mismo tiempo efectivo como motor de desarrollo según lo programado en el texto constitucional. Esto también incluye el tratamiento del microcrédito en los poderes legislativo y ejecutivo.

El desarrollo histórico del microcrédito en Brasil, como señala Costa (2012), apunta a la periodización en fases temporales bien definidas. La primera fase comprende el período comprendido entre los años 1972 y 1988, con énfasis en el papel de las ONG, con un enfoque principal en las actividades rurales.

La segunda fase comienza en 1989 y se extiende hasta 1997, donde se destaca el papel de los gobiernos municipales como operadores directos del microcrédito, aumentando también las cooperativas de crédito. La tercera fase tiene lugar entre 1998 y 2002, cuando se creó un marco legal para el microcrédito, a través de SCM y OSCIP, con la implementación de programas de microcrédito por parte del BNDES y el Banco do Nordeste do Brasil. La cuarta y última fase comienza en 2003, al comienzo del mandato del presidente Lula. Respecto a los objetivos en esta fase, el mencionado autor destaca:

Os objetivos de sua política de microcrédito e microfinanças era facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, visando à geração de renda e trabalho. Objetivava também facilitar e ampliar o acesso aos serviços financeiros pela população de baixa renda [...]. Em 2005, com a perda de competitividade do microcrédito tradicional face ao de uso livre, concedido principalmente pelos bancos públicos, houve por bem criar o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado. (COSTA, 2012).

Cabe señalar que a partir de 2003 parece haber al menos un intento de iniciar la necesi-

ria modificación, o reestructuración, del modelo de microcrédito tradicionalmente adoptado por el país, mediante iniciativas de incentivo a la participación de las instituciones financieras comerciales en el mercado. microcrédito. Como ejemplo, cabe señalar que el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, creado mediante la Ley 11.110 de 2005 permitió que SCM dejara de trabajar exclusivamente con crédito, permitiendo la explotación de otros servicios financieros, lo que de alguna manera podría paliar la entonces criticada falta de sostenibilidad de estas instituciones, teniendo tal expansión del área de operaciones de SCM, reforzado de la Ley no. 11.524, de septiembre de 2007.

El interés de la banca privada aún fue insignificante, lo que provocó que el Gobierno Federal, en 2006, a través del Consejo Monetario Nacional, aumentara los valores máximos para el otorgamiento de préstamos relacionados con el microcrédito, buscando incentivar y ampliar esta modalidad. Cabe señalar que, desde julio de 2003⁴, los bancos están obligados a prestar el 2% de los saldos captados en cuentas corrientes en pequeñas concesiones crediticias, con una tasa de interés limitada al 2% mensual, como el microcrédito, y El incumplimiento de este requisito requirió la transferencia de este porcentaje al Banco Central de Brasil, como depósito obligatorio.

Aun así, la historia revela que muchos bancos prefirieron transferir el porcentaje al Banco Central que tener que realizar operaciones crediticias dirigidas a la clase productiva de bajos ingresos. Este escenario aún se puede ver hoy, y vale la pena señalar que el programa de microcrédito productivo que más se acerca al ideal sigue siendo el que mantiene el Banco do Nordeste do Brasil, como se verá a continuación. Hay un largo camino por recorrer para llegar a la realización de un microcrédito que efectivamente alcance sus principales funciones, y este

camino debe trazarse desde la comunión entre el sector público y privado. Vale la pena reiterar que esta es quizás la única vía que permite alcanzar una “nueva normalidad” para el sector productivo, luego de la pandemia.

Del tratamiento legislativo mencionado anteriormente, es posible resumir que el microcrédito tiene dos formas de poner a disposición de la población de microempresarios de bajos ingresos: por instituciones sin fines de lucro o por instituciones con fines de lucro. Los primeros pueden estar constituidos a través de ONG, fondos municipales y OSCIP, mientras que los segundos pueden estar constituidos a través de SCM, autorizados por el Banco Central, o las instituciones comerciales que trabajan con líneas de crédito (bancos tradicionales). Los bancos de desarrollo, como BNDES y BNB, también tienen una participación relevante en los programas de microcrédito que se desarrollan actualmente en el país.

Sin duda, la expansión del microcrédito y la consecución de los fines económicos y sociales previstos por la “nueva normalidad” implican necesariamente una mayor difusión del programa entre las instituciones con fines de lucro, especialmente las tradicionales, que hasta entonces tenían poca preocupación por los aspectos sociales.

Este camino requiere redefinir el rol de las instituciones financieras y bancarias que conforman el sistema financiero nacional, de hecho, en Brasil, los bancos no asumen un rol social relevante y la situación ya no es solo drástica por la influencia que ejerce el gobierno federal, que a través de la regulación y la regulación busca inducir una mayor expansión de la participación de estas instituciones en torno a expectativas sociales, como el microcrédito.

Es evidente entonces que para la pospandémica es necesario expandir los programas

de microcrédito para que la población no solo apalanque su actividad productiva, sino que adquiera sostenibilidad en sus negocios para salir de la situación de pobreza. En otras palabras, se trata de la utilización del crédito no solo en un análisis puntual de la “nueva normalidad”, sino como un instrumento eficaz para reducir las desigualdades sociales, fortaleciendo así las instituciones, la sociedad y también la economía nacional.

3.1 Políticas Públicas de microcrédito: BNDES y BNB como difusores

La difusión del microcrédito en Brasil implica necesariamente el logro de políticas públicas orientadas a este fin, ya que el Estado parece haberse dado cuenta que, junto con otras políticas sociales, es un valioso instrumento para la erradicación de la miseria absoluta y la inclusión financiera de una gran parte de los pobres, excluidos del mercado tradicional

Así, el papel del Estado ha sido crucial para la expansión del microcrédito, ya sea a través de la participación directa, pero sobre todo en la “nueva normalidad”, mediante la promoción de entidades y áreas especializadas.

El Estado, además de participar directa e indirectamente en las operaciones de microcrédito, tiene como rol fundamental actuar como estimulador y articulador, asegurando las condiciones necesarias para la reanudación de la economía, y para que pueda haber una expansión eficiente del sector en el ámbito del mercado financiero, garantizando así, el acceso al crédito y otros servicios financieros como medio para brindar un entorno adecuado al nuevo contexto de desarrollo económico y social del país, posterior al COVID.

El escenario actual del microcrédito en Brasil revela que, como política pública, la

región Nordeste tiene su mayor foco, debido a que es la región más afectada por la paralización de las actividades económicas sumado a la enorme desigualdad regional que presenta, siendo esta región un foco importante de pobreza, con una parte considerable de la población incapaz de obtener un ingreso mínimo que garantice su supervivencia con dignidad.

Por otro lado, el microcrédito desarrollado por el sector privado, aún tiene una mayor incidencia en la región Sureste del país, ya que es la región que puede retomar el proceso productivo con mayor rapidez.

Es posible presentar algunos programas de microcrédito que se han desarrollado en estados de la federación con el fin de impulsar la actividad productiva en medio de la crisis provocada por el coronavirus, como CREDIBAHIA, programa de microcrédito en el Estado de Bahía, operado por la Secretaría de Trabajo, Empleo, Renda e Esporte da Bahia, en alianza con los gobiernos municipales y SEBRAE. El principal objetivo es poner crédito a disposición de los pequeños empresarios, con tasas de interés más bajas que el mercado convencional, permitiendo así un adecuado desarrollo local.

Otro estado que cuenta con una política pública de microcrédito es Espírito Santo, a través del programa NOSSOCRÉDITO, cuyo objetivo es facilitar el crédito a los microempresarios, mejorando así la vida de las personas con ingresos menos que aceptables. Es un programa de microcrédito desarrollado en alianza entre la Secretaría de Estado de Trabajo, Asistencia y Desarrollo Social, Banco de Desarrollo de Espírito Santo, Banco del Estado de Espírito Santo, gobiernos municipales y SEBRAE. Este programa cuenta con el Banco del Estado de Espírito Santo como agente financiero, permitiendo que innumerables personas tengan acceso a crédito orientado.

Además de estos programas estatales de incentivos al microcrédito, es necesario resaltar que la difusión de esta modalidad tiene como actores de gran importancia al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y al Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a través del programa CREDIAMIGO, estos merecen especial atención en el presente estudio.

El desempeño del BNDES en el segmento de las microfinanzas ha resultado ser de suma importancia para el país, y esta institución actúa poniendo a disposición de las instituciones que operan el otorgamiento de crédito a los microempresarios y no ofreciendo servicios financieros directamente a la población, por lo que se denomina institución de segunda línea. Como trabajan directamente en la oferta de crédito a los microempresarios, las instituciones que reciben el apoyo financiero del BNDES se denominan instituciones de primer nivel.

Además del BNDES, otro instrumento importante para la difusión del microcrédito ha sido el Banco do Nordeste do Brasil (BNB), especialmente a través de su programa para el sector, denominado CrediAmigo, creado en 1998 y, desde entonces, uno de los programas más importantes de Brasil.

El programa desarrollado por el banco estatal brasileño es similar al modelo del Grameen Bank, idealizado por Muhammad Yunus, utilizando la metodología de garantía solidaria y alcanzando aspectos sociales relevantes, por lo que Neri y Buchmann (2008) lo denominan “Grameen tupiniquim” o “Banco Grameen de Brasil”.

Así, CrediAmigo se muestra como un importante programa de microcrédito productivo focalizado, convirtiéndose, según los autores mencionados, en el programa nacional más grande e influyente, el segundo más grande de América Latina. Es importante señalar que BNB, a diferencia de BNDES, funciona como

una institución de primer nivel, poniendo directamente a disposición del público el microcrédito, lo que ha ocurrido en el contexto del coronavirus.

3.2 Democratización del crédito y políticas sociales en el marco del sistema financiero

El sistema financiero no ignora las necesidades sociales por las que atraviesan casi todos los países del mundo, salvo raras excepciones. Esto significa que este sistema, que en sí mismo ya es de gran complejidad e importancia económica, debe asumir un rol relevante en cuanto a la realización de los preceptos sociales y la implementación del proceso de desarrollo nacional - en el contexto pospandémico - especialmente después de la promulgación de la Constitución vigente.

En el ámbito de las políticas sociales a ser implementadas por las instituciones financieras, basadas en una regulación efectiva e inductiva, se destaca la figura del crédito, ampliamente considerada aquí. Como señala Neri (2008), la población que vive en un estado de pobreza económica y social no necesita caridad, sino oportunidades para ascender socialmente y recuperar la dignidad que en ocasiones se pierde. Aquí volvemos a la idea de que el crédito, especialmente las políticas de microcrédito, no se puede transformar en una política asistencial, lo que induce al beneficiario a permanecer en un estado de inercia, contando siempre con la “ayuda” del gobierno.

El hecho es que el crédito necesariamente debe pasar por un fuerte proceso de democratización, para permitir un mayor acceso a los ciudadanos que quedan al margen del sistema financiero.

Hablar de democratizar algo es referirse a valores constitucionales, que son de suma importancia para el ordenamiento jurídico nacio-

nal. La Constitución Federal de 1988 inauguró un Estado Democrático de Derecho en Brasil, o como defienden autores constitucionalistas, como Bonavides (2012, pág. 393), el Estado Socialdemócrata de Derecho, para quien:

a Constituição do Estado social na democracia é a Constituição do conflito, dos conteúdos dinâmicos, do pluralismo, da tensão renovada entre a igualdade e a liberdade; por isso mesmo, a Constituição dos direitos sociais básicos, das normas programáticas, ao contrário portanto da Constituição do Estado liberal, que pretendia ser a Constituição do repouso, do formalismo, da harmonia, da rígida separação de poderes, do divórcio entre o Estado e a Sociedade

Este estudio defiende el análisis de la expansión del microcrédito no como una mera opción por parte del Estado, sino como una necesidad en esta “nueva normalidad” que se da por imposición constitucional. El sistema financiero debe someterse a una regulación inductiva, capaz de promover el incentivo al microcrédito como una forma de materializar los valores constitucionalmente previstos, de carácter social y económico, que representan una importante herramienta para promover el desarrollo. No es posible analizar la democratización del crédito, especialmente el microcrédito, lejos de los dictados constitucionales.

El texto constitucional tiene una importancia inconmensurable para el desarrollo del país, en los aspectos económicos, sociales, ambientales, etc. La realización paulatina del texto constitucional pasa por incrementar la realización de los valores democráticos, que en particular también deben ser implementados en el ámbito del sistema financiero, más específicamente ofreciendo crédito.

Como enseña Bonavides (2012, p. 394), la concretización del texto constitucional revela

el gran desafío a lo largo de la historia del constitucionalismo nacional, alertando a la doctrina de que se está formando un clima anticonstitucional, es decir, contrario al espíritu de la Constitución en las cumbres empresariales más atrasadas, así como en algunas regiones de liderazgo político, amenazando con socavar los cimientos del régimen y desfigurar valores.

En el contexto del sistema financiero, es necesario asentar la idea de que los valores constitucionales, especialmente los valores sociales, deben ser objeto de preocupación, dejando al Estado con la inducción necesaria para que los valores fundamentales para el desarrollo del país puedan realizarse paulatinamente.

Así, hablar de democratización del crédito es hablar de ampliar la oferta de crédito, concentrándose en las actividades más afectadas durante la paralización de la actividad productiva, que, si bien no cuentan con garantías robustas, son fundamentales para la generación de empleo e ingresos en el país.

4. Medidas y acciones económico-financieras durante la pandemia del Covid-19

El Banco Central, con el apoyo del Consejo Monetario Nacional, adoptó el principio, a fin de garantizar líneas de crédito para financiamiento durante el período de restricciones de movilidad social, manteniendo así la liquidez actual. Se modificaron las reglas sobre depósitos obligatorios de las instituciones financieras, liberando recursos del sistema financiero nacional. Los depósitos obligatorios a plazo fijo, que en marzo de 2020 ya se habían reducido del 31% al 25%, volvieron a bajar al 17%. El Banco Central señaló que la reducción es temporal y representa liquidez para que los bancos comerciales aumenten la oferta de crédito.

El Consejo Monetario Nacional (CMN) autorizó la reclasificación de las operaciones

crediticias renegociadas a partir del 1 de marzo de 2020, a los niveles de riesgo registrados en febrero del año resultante, ante los impactos económicos de la pandemia. El objetivo principal es evitar aumentar el volumen de provisión para pérdidas crediticias que, debido a la pandemia, puedan retrasarse. La medida tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 y fue instituida mediante la Resol. CMN 4.856.

Con respecto a las microempresas, la Medida Provisional No. 992/2020 instituyó el Programa de Capital de Trabajo para la Preservación de Empresas (CGPE) con un potencial de R\$ 127 mil millones de reales, según medidas para combatir los efectos del COVID-19 del Banco Central.

Art. 2º Fica instituído o CGPE, Programa destinado à realização, pelas instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto cooperativas de crédito e administradoras de consórcio, de operações de crédito com empresas com receita bruta anual, apurada no ano-calendário de 2019, de até R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) ou valor proporcional ao número de meses de funcionamento no ano de 2019. (Medida provisória nº 992, de 16 de julho de 2020).

Hasta octubre de 2020, el CGPE ya había distribuido R \$ 475,6 millones a microempresas, R \$ 305 mil millones a pequeñas empresas y R \$ 8,1 mil millones a medianas empresas, totalizando R \$ 12,1 mil millones. La medida también beneficia a las pequeñas y medianas empresas y todas las disposiciones sobre las operaciones crediticias del programa se encuentran en la Resolución 4.838 del Banco Central.

La MP nº 992/2020 también autoriza, si es del interés del acreedor, la venta fiduciaria

de bienes inmuebles, como garantía de operaciones crediticias nuevas y autónomas de cualquier naturaleza, modificando la Ley nº 13.476/2017, es decir, permite la propiedad como garantía para más de un préstamo.

La Ley N ° 13.999/2020, por su parte, instituyó el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Pronampe) cuyo objetivo es el desarrollo y fortalecimiento de la pequeña empresa. Pronampe está dirigido a microempresas con ingresos brutos de hasta R \$ 360 mil y pequeñas empresas con ingresos entre R\$ 360 mil y R\$ 4,8 millones. El crédito se otorga de la siguiente manera:

Art. 2º ...

§ 1º A linha de crédito concedida no âmbito do Pronampe corresponderá a até 30% (trinta por cento) da receita bruta anual calculada com base no exercício de 2019, salvo no caso das empresas que tenham menos de 1 (um) ano de funcionamento, hipótese em que o limite do empréstimo corresponderá a até 50% (cinquenta por cento) do seu capital social ou a até 30% (trinta por cento) da média de seu faturamento mensal apurado desde o início de suas atividades, o que for mais vantajoso.

Los recursos del programa son propiedad de las instituciones operativas, sin financiamiento directo del gobierno. El Gobierno Federal utilizó R\$ 15,9 mil millones del Fondo de Garantía de Operaciones (FGO), administrado por el Banco do Brasil, como garantía para las operaciones crediticias contratadas en el programa.

El crédito se puede utilizar para inversiones y capital de trabajo, cuyo uso no está permitido para distribuir ganancias y dividendos entre socios comerciales. La tasa de interés máxima cobrada es Selic + 1,25% anual sobre el monto otorgado y un plazo de pago de 36

meses y un período de gracia de 8 meses, incorporándose los intereses al saldo pendiente.

El Programa de Apoyo al Empleo de Emergencia (PESE), fue instituido por la Medida Provisional No. 944 de 2020, destinada a realizar operaciones de crédito para financiar la nómina de empresas con ingresos brutos anuales entre R\$ 360 mil y R\$ 50 millones, con base en el ejercicio 2019. Las instituciones financieras participantes pagan el 15% del valor de cada financiamiento y el 85% restante se financia con recursos del programa, aplicando tasas de interés del 3,75% anual sobre el monto otorgado con fecha de vencimiento. pago de 36 meses y período de gracia de 6 meses, con la capitalización de intereses en el período, según el texto de la Ley 14.043 de 2020.

Según datos difundidos por el Banco Central, hasta el 27 de octubre, el programa ya había financiado 127.547 empresas y 2.450.370 empleados, liberando el monto total de R \$ 6,74 mil millones. De las empresas que participan en el programa, el 41,4% tiene entre 1 y 9 empleados y el 41,1% tiene entre 10 y 29 empleados y operan principalmente en los sectores de servicios, construcción, madera y mobiliario, salud, saneamiento y educación. De los salarios financiados, el 41,62% fueron hasta 1 salario mínimo, el 37,90% entre 1 y 1,5 salarios mínimos, el 26,35% entre 1,5 y 2 salarios mínimos y el 26,60% entre 2 y 5 salarios mínimos.

Por todo lo anterior, se puede observar que la política de microcrédito para recuperar la economía en el escenario “post-Covid” aún necesita ser focalizada. La menor cifra financiera para las micro y pequeñas empresas, y las demandas burocráticas de liberación de crédito, parecen ignorar la importancia de estos sectores para la recuperación de la economía.

Según un estudio sobre la participación de la Micro y Pequeña Empresa en la Econo-

mía Nacional, publicado por la Fundación Getúlio Vargas (FGV Projetos) en alianza con el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), publicado en marzo de 2020, Micro y Pequeña Empresa (MPE) representan alrededor del 30% del PIB nacional. Entre 2006 y 2019, las mipymes fueron responsables de crear aproximadamente 13,5 millones de puestos de trabajo, mientras que las medianas y grandes empresas cerraron 1,1 millones de puestos de trabajo, según datos del Registro General de Ocupados y Desempleados (CAGED), Ministerio de Economía.

Además, según FGV, las MPE representaban el 66% de los empleos en el comercio, el 48% de los empleos en el sector de servicios y el 43% de los empleos de la industria. Sin embargo, la no observancia del potencial del sector para reducir los impactos de la crisis económica y la conservación de puestos de trabajo, hizo que estas empresas no integraran el PESE, por ejemplo, o que no sean el principal foco de las medidas económicas y financieras contra la pandemia. El incentivo al crédito destinado a estos sectores como política estratégica para la economía brasileña después de la pandemia es fundamental.

En definitiva, por todos los aspectos mencionados que la oferta de microcrédito favorece positivamente la reanudación de la economía en este “escenario pandémico”, con la generación de empleo e ingresos y, en consecuencia, para el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, el papel del Gobierno Federal de Brasil en la gestión de la crisis económica y financiera derivada de la pandemia Covid-19 es atípico para la mayoría de los gobiernos del mundo, ya que prefiere actuar de forma indirecta, impulsando el mercado mediante instrumentos de política económica, en lugar de una actuación protagonista.

Los programas y medidas adoptados hasta noviembre de 2020, muestran resultados

modestos en contraste con lo esperado por el mercado al inicio de la pandemia en marzo del año resultante. Parece que las políticas adoptadas son generalizadas, sin especificar sectores o áreas de la economía.

5. Conclusión

El presente trabajo buscó analizar si la oferta de microcrédito favorece positivamente la recuperación de la economía en el escenario pospandémico, o “nueva normalidad”, generando empleo e ingresos y, en consecuencia, el desarrollo socioeconómico del país.

De una revisión a la composición del microcrédito en el Sistema Financiero Nacional, es posible afirmar que queda un largo camino por recorrer para que funcione mejor, con la expansión que se pretende para sectores específicos que responden al nuevo momento económico y social. Que las dificultades se deben a que el sector financiero privado representa un pequeño porcentaje del microcrédito, el cual necesariamente debe ser cambiado para que el país pueda efectivamente cambiar su membresía y desarrollarse.

Las experiencias políticas del microcrédito en el escenario nacional muestran que es factible y prometedor presentar algunos programas de microcrédito local en los estados de la federación con el objetivo de impulsar la actividad productiva en medio de la crisis provocada por el coronavirus, además de la difusión de esta modalidad por parte del Banco de Desarrollo Económico y Social Nacional (BNDES) y Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a través del programa CREDIAMIGO.

Lo que tenemos es que la política de microcrédito para recuperar la economía en el escenario “post-Covid” aún necesita ser más focalizada, y las demandas burocráticas de liberación de crédito inciden en el estan-

camiento de las micro y pequeñas empresas, sectores más afectados por la crisis y de gran importancia para la recuperación de la economía, basta con mirar la alta tasa de empleo en el país y, en consecuencia, la fortaleza para la generación de ingresos.

La conclusión del estudio es que la oferta de microcrédito sí favorece la recuperación más rápida de la economía brasileña en medio del “escenario pandémico”, con un aumento en el nivel de producción, generación de empleo, ingresos y consumo, y por ende, para el desarrollo socioeconómico del campo. Los efectos se difunden en el corto plazo, con un aumento de la demanda agregada, y se consolidan en el mediano y largo plazo con la respuesta del sector productivo.

No obstante, se entiende que el Gobierno Federal de Brasil en el manejo de la crisis económica y financiera derivada de la pandemia, ha adoptado políticas generalistas, actuando de manera indirecta, incentivando el mercado utilizando instrumentos de política económica, en lugar de acciones directas, como protagonista en la provisión de microcrédito. Precisamente por tales acciones, u omisiones, las medidas adoptadas hasta octubre de 2020, presentan tímidos resultados en contraste con lo esperado por el mercado al inicio de la pandemia en marzo del año resultante.

6. Referencias

- Alves, S. da Silva; Soares, M. M.. (2004) Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central. Disponible: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>
- Banco Central do Brasil. Indicadores Econômicos. Disponible: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/indicadoresselecionados>.
- Banco Central do Brasil. Resolução 2.874 de 26 de julho de 2001.

- Banco Central do Brasil. Resolução n. 3.109 de 23 de julho de 2003.
- Bonavides, P. (2012) Curso de Direito Constitucional. 27ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.
- Brasil. Lei nº 4.505 de 31 de dezembro de 1964.
- Brasil. Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.
- Brasil. Lei nº 10.194 de 14 de fevereiro de 2001.
- Brasil. Lei nº 11.524 de setembro de 2007.
- Brasil. Lei nº 13.999 de 18 de maio de 2020.
- Brasil. Medida Provisória nº 122 de 25 de julho de 2003.
- Brasil. Medida Provisória nº 992 de 16 de julho de 2020.
- Costa, F. Nogueira da. (2010). Microcrédito no Brasil. Disponible: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1805/texto175.pdf>.
- Deangelo, J.. (2005) Microfinanças: contorno e ambiguidades da regulação brasileira. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. v. 30. ano 8, p.224.
- Fundação Getúlio Vargas Projetos. (2020). Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional. Recuperado do SEBRAE. Disponible: <http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rioParticipa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf>.
- Martins, P. (2002). *Regulamentação das microfinanças*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Neri, M. (2008). Nanocrédito e combate a pobreza. In: Neri, Marcelo (ed.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Neri, M.; Buchmann, G. (2008). CrediAmigo: O Grameen tupiniquim. En: Neri, Marcelo (ed.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Soares, M.M.; Melo Sobrinho A. Duarte de. (2008). *Microfinanças. O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito*. 2ª ed. Brasília: Banco Central do Brasil.