

Formatação e Ampliação das Possibilidades de uso das Garantias na Obtenção de Crédito – Análise do PL nº 4.188, de 2021

Waldery Rodrigues Junior¹

1 Introdução

A concessão de crédito de maneira bem formatada e em volume adequado é um dos mais importantes elementos para um crescimento econômico robusto e sustentável. No Brasil ainda temos um baixo volume de crédito, bem como um custo elevado e com diversas falhas na alocação de recursos financeiros disponíveis na economia. Um dos elementos fundamentais para uma eficiente e adequada provisão de crédito é a correta formatação das garantias dadas pelo tomador de recursos (devedor) para os fornecedores de fundos (credores).

O PL nº 4.188, de 2021, procura endereçar seis pontos importantes na busca da melhor formatação e ampliação das possibilidades de uso das garantias na obtenção de crédito. Grosso modo suas iniciativas baseiam-se – de forma adequada – no conceito de diversificação (*pooling*) de risco. E os dispositivos do PL atendem a um princípio econômico básico: iniciativas que levam ao fortalecimento das garantias implicam em redução nos custos de crédito. Além disso, as iniciativas do projeto têm elevado potencial de fomentar os mercados de capitais no Brasil e tem custo fiscal zero dado que nenhuma medida exige desembolso de recursos do Tesouro Nacional.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo de Economia, área de Políticas Econômicas, Dívidas Públicas e Sistema Financeiro. Email: waldery@senado.leg.br

A participação do crédito na economia brasileira está muito abaixo do desejável. O crédito doméstico ao setor privado brasileiro medido pelo saldo das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) em janeiro de 2022 foi de aproximadamente 53% do PIB conforme dados do Banco Central. A média mundial é muito superior a este valor. Para ilustrar dois exemplos, temos: Estados Unidos (216%) e Chile (124%). Iniciativas como as trazidas pelo PL nº 4.188, de 2021 podem fomentar esta área da economia.

2 Escopo do PL nº 4.188, de 2021- Seis (6) Linhas de Frente

Os seis pontos tratados no PL nº 4.188, de 2021 são: *a)* cria o Serviço de Gestão Especializada de Garantias (operacionalizado pelas Instituições Gestoras de Garantia (IGGs); *b)* aperfeiçoa as regras de garantias/institui e disciplina a figura do agente de garantias; *c)* melhora a execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca (melhorando o potencial de uso deste instrumento/ instituto jurídico-financeiro) e permite a execução extrajudicial da garantia imobiliária em caso de concurso de credores; *d)* permite o resgate antecipado de Letra Financeira (que pode ser usada para sanear o mercado de operações ativas vinculadas – OAVs); *e)* possibilita a transferência de valores das contas únicas e específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (estados e os municípios passam a poder podem utilizar qualquer instituição financeira para fazer o pagamento de professores/demais profissionais da área de educação); *f)* estabelece o fim do monopólio da Caixa Econômica Federal em relação aos penhores civis e altera da composição do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

Estes pontos são altamente relevantes para a melhoria do sistema de créditos no Brasil, contudo ainda restam diversos outros pontos para serem tema de futuros projetos de lei, ou seja, não há neste PL uma exaustão ou completude dos aspectos que carecem ser tratados para melhoria no fornecimento de crédito). Enfatiza-se que se estes seis pontos forem aprovados o impacto positivo sobre a melhoria no sistema de crédito será considerável e duradouro. Espera-se também redução de juros/alongamento de prazos nos empréstimos e aumento da concorrência na provisão de crédito (com redução

das barreiras de entrada no setor). Quantificação (estimativas numéricas) destes impactos em termos de aumento do volume/número de operações e redução do custo de crédito podem ser elaboradas caso haja uma demanda por este Núcleo de Economia/CONLEG ou pelos(as) senadores(as).

A escolha de apresentação da proposta pelo Poder Executivo no formato de PL – e não Medida Provisória (MP) – merece elogio, pois permite a discussão mais aprofundada deste complexo e importante tema com os vários agentes da sociedade envolvidos nas operações de concessão de crédito.

3 Mercado de Crédito no Brasil

Abaixo seguem as principais estatísticas de crédito no Brasil com dados de janeiro de 2022:

1. Crédito ampliado ao setor não financeiro:

- Saldo do crédito ampliado ao setor não financeiro alcançou R\$13,6 trilhões (155,1% do PIB).
- O crédito ampliado a empresas atingiu R\$4,6 trilhões (52,9% do PIB).
- O crédito ampliado às famílias alcançou R\$3,0 trilhões (34,0% do PIB).

2. Operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN):

- O saldo das operações de crédito do SFN totalizou R\$4,7 trilhões em janeiro de 2022 (aproximadamente 53% do PIB). Por segmento, o saldo do crédito para as empresas decresceu 1,5%, para R\$1,9 trilhão, enquanto para as famílias aumentou 1,0%, atingindo R\$2,7 trilhões.
- O saldo das operações de crédito com recursos livres para pessoas jurídicas totalizou R\$1,3 trilhão em janeiro.
- O saldo do crédito com recursos livres às famílias somou R\$1,5 trilhão.
- O crédito direcionado totalizou R\$1,9 trilhão em janeiro. Por segmento, o crédito direcionado às empresas diminuiu 1% no mês e 0,7% em doze meses, atingindo R\$679 bilhões, enquanto o crédito direcionado às famílias totalizou R\$1,2 trilhão, alta mensal de 1% (+18,6% em doze meses).

- As concessões nominais de crédito alcançaram R\$399,9 bilhões.
- A taxa média de juros das novas contratações realizadas em janeiro atingiu 25,3% a.a.
- O spread bancário das concessões registrou aumento mensal de 0,5 p.p. e de 0,4 p.p. em doze meses, situando-se em 16,2 p.p.

A Tabela 01 abaixo traz um resumo dos dados de crédito do SFN, no período de janeiro de 2021 a janeiro de 2022, em termos de saldos, concessões, taxas de juros, spreads, prazos de concessões e inadimplência.

Período	Saldos (R\$ bilhões)			Concessões médias (R\$ bilhões)			Taxas de juros (%a.a.)			Spreads (p.p.)			Prazos das concessões (meses)			Inadimplência (%)			
	Livre	Direc.	Total	Livre	Direc.	Total	Livre	Direc.	Total	Livre	Direc.	Total	Livre	Direc.	Total	Livre	Direc.	Total	
2021	Jan	2 311,8	1 702,3	4 014,1	13,5	1,2	14,7	28,4	7,7	20,1	23,4	4,4	15,8	23,9	8,2	17,0	2,9	1,1	2,1
	Fev	2 331,5	1 709,5	4 041,0	15,8	1,6	17,4	28,1	7,3	19,8	22,9	4,5	15,6	24,2	8,2	17,2	2,9	1,3	2,2
	Mar	2 377,5	1 725,1	4 102,6	15,8	1,8	17,6	28,4	7,2	19,9	22,3	4,1	15,0	24,0	8,2	17,1	2,9	1,1	2,1
	Abr	2 392,9	1 730,7	4 123,5	16,9	1,8	18,7	29,2	7,2	20,4	22,6	3,8	15,1	24,1	8,2	17,1	2,9	1,2	2,2
	Mai	2 433,6	1 737,3	4 170,8	17,0	2,1	19,1	28,5	7,0	19,9	21,7	3,7	14,5	24,1	8,1	17,2	3,0	1,4	2,3
	Jun	2 465,0	1 743,2	4 208,2	18,0	2,3	20,3	28,4	7,3	20,0	21,5	3,6	14,4	24,2	8,1	17,3	2,9	1,4	2,3
	Jul	2 486,4	1 776,0	4 262,5	15,9	2,8	18,7	28,9	7,6	20,4	21,7	3,9	14,6	24,3	8,1	17,3	3,0	1,4	2,3
	Ago	2 536,2	1 802,7	4 338,9	16,8	2,6	19,4	29,7	8,0	21,1	21,5	3,7	14,5	24,5	8,1	17,4	3,0	1,4	2,3
	Set	2 601,1	1 831,8	4 433,0	18,2	2,8	21,0	30,5	8,0	21,6	21,6	3,6	14,5	24,8	8,1	17,6	3,0	1,3	2,3
	Out	2 652,6	1 850,6	4 503,2	18,7	2,3	21,0	32,5	8,5	23,0	22,8	3,5	15,1	25,3	8,1	17,9	3,0	1,2	2,3
	Nov	2 723,9	1 864,3	4 588,2	20,3	2,2	22,5	33,7	8,9	24,0	23,0	3,3	15,3	25,6	8,1	18,2	3,1	1,2	2,3
	Dez	2 790,3	1 882,5	4 672,7	19,4	2,1	21,5	33,8	9,3	24,3	23,6	3,2	15,7	25,7	8,1	18,3	3,1	1,2	2,3
2022	Jan	2 782,8	1 887,6	4 670,5	17,5	1,6	19,1	35,3	9,6	25,3	24,6	3,2	16,2	26,8	8,2	18,9	3,3	1,3	2,5
Variação %^{1/}																			
No mês	-0,3	0,3	0,0	-9,7	-26,0	-11,3	1,5	0,3	1,0	1,0	0,0	0,5	1,1	0,1	0,6	0,2	0,1	0,2	
No trimestre	4,9	2,0	3,7	6,5	-23,1	2,8	2,8	1,1	2,3	1,8	-0,3	1,1	1,5	0,1	1,0	0,3	0,1	0,2	
No ano	-0,3	0,3	0,0	29,5	25,4	29,1	1,5	0,3	1,0	1,0	0,0	0,5	0,0	0,1	0,6	0,2	0,1	0,2	
Em 12 meses	20,4	10,9	16,4	21,9	7,3	20,1	6,9	1,9	5,2	1,2	-1,2	0,4	2,9	0,0	1,9	0,4	0,2	0,4	

^{1/} Nos dados sobre concessões médias, as variações são apuradas da seguinte forma:

- no mês: concessões médias no mês de referência/concessões médias no mês anterior.
- no trimestre: concessões médias acumuladas nos últimos três meses/concessões médias acumuladas nos três meses antecedentes.
- no ano: concessões médias acumuladas nos n meses do ano em curso/concessões médias acumuladas em igual período do ano anterior.
- em 12 meses: concessões médias acumuladas nos últimos 12 meses/concessões médias acumuladas nos 12 meses antecedentes.

* Dados preliminares.

Fonte: Banco Central. Elaboração: própria.

Em termos do mercado imobiliário e conforme dados do Banco Central do Brasil a concessão de crédito, em jan./2022, foi de aproximadamente R\$ 800 bilhões, para fins de construção, reforma, ampliação e aquisição de unidades residenciais (os dados estão disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>).

4 Criação do Serviço de Gestão Especializada de Garantias – Operacionalização pelas Instituições Gestoras de Garantia (IGGs)

Este é o principal item do PL 418/2021. Os tomadores de empréstimos poderão fornecer suas garantias às IGGs que serão instituições para avaliação e gestão destas garantias e serão as responsáveis pela constituição/uso/gestão/compartilhamento de garantias nas operações de crédito pactuadas entre o tomador (devedor) e as instituições financeiras (credores). As IGGs serão pessoas jurídicas de direito privado com funcionamento a ser autorizado pelo Banco Central usando critérios a serem definidos em resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) em termos de supervisão dessas instituições e de seus serviços, regras prudenciais, operacionalização e interoperabilidade.

O processo da concessão de empréstimo passará pela seguinte dinâmica: *i)* o indivíduo/empresa que deseja tomar crédito oferece previamente garantias às IGG antes de realizar a operação de crédito (a IGG recebe a titularidade da garantia); *ii)* a garantia deixa de ter apenas um caráter acessório no contrato de crédito; *iii)* com base nas garantias as IGGs estabelecem o limite de garantia que o tomador de empréstimo (mutuário) poderá ter acesso em diversas instituições do sistema financeiro (a operação de crédito passa a funcionar como um empréstimo sindicalizado com garantias compartilhadas); *iv)* ao aceitar as garantias recebidas por uma IGG a instituição financeira credora autoriza a IGG para atuar em seu benefício e de maneira exclusiva no processo de excussão das garantias; *v)* conforme o tomador for realizando os seus pagamentos, será criado um novo espaço para outras operações de crédito até o limite contratual estabelecido com a IGG; *vi)* haverá uma explícita e eficiente separação de funções: a IGG gerencia a garantia e os bancos se concentram apenas no empréstimo (sem que estes necessitem verticalizar os serviços ou assinar vários contratos com empresas terceirizadas) – além disso, no contrato de gestão de garantias, é vedado à IGG realizar qualquer atividade típica de instituição financeira e os direitos/rendimentos associados às garantias não podem se comunicar com o patrimônio da IGG; *vii)* Se houver inadimplemento em qualquer uma das operações de crédito a IGG pode,

independentemente de aviso ou interpelação judicial, decretar que há *cross default*, ou seja, considerar vencidas antecipadamente as demais operações vinculadas (neste caso a totalidade da dívida torna-se exigível de imediato); *viii*) em caso de regime especial, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, liquidação judicial ou dissolução de uma IGG a efetividade das garantias constituídas no contrato de gestão de garantias não será alterada pois as garantias estarão vinculadas às operações de crédito, independentemente das IGGs; *ix*) IGGs podem adquirir direitos creditórios existentes.

Note que a dinâmica acima descrita permite dois efeitos positivos importantes: *a*) mitiga os conflitos de interesse entre as atividades de concessão de crédito (instituição financeira) e de avaliação/cobrança de garantias vinculadas às operações (IGG); *b*) redução a subutilização das garantias e evita que haja não utilização (“empocamento”) de garantias.

5 Aperfeiçoamento das Regras de Garantias/Instituição e Disciplinamento da Figura do Agente de Garantias

O PL nº 4.188, de 2021, aprimora a alienação fiduciária ao permitir que esta seja efetuada sobre uma propriedade já alienada fiduciariamente, desde que com o mesmo credor. Traz também melhorias no tratamento de obrigações decorrentes da alteração de domicílio do devedor. Outro ponto aperfeiçoado é a situação de eficácia da correspondência de intimação quando esta tem seu recebimento recusado por funcionários de portarias. O PL traz também parâmetros objetivos para os valores mínimos de arrematação em leilões associados à execução de garantias (eliminando a atual indefinição legal sobre o conceito de “preço vil”) e define procedimento para o tratamento de dívidas garantidas por mais de um imóvel.

Outro ponto é o disciplinamento do agente de garantia: qualquer garantia poderá ser constituída/registrada/gerida por um agente de garantia a ser designado pelos credores. Esta nova figura pode ser escolhida dentre um dos credores ou ser um terceiro não associado ao contrato. O agente de garantia poderá ser substituído a qualquer tempo, por decisão do credor único ou dos titulares que representem a maioria simples dos créditos garantidos. O objetivo é obter uma maior profissionalização na gestão/registro/ execução de garantias.

6 Melhoria no Instituto da Hipoteca

O PL nº 4.188, de 2021, traz uma redução na insegurança jurídica associada ao uso da hipoteca com um aperfeiçoamento na execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca (melhorando o potencial de uso deste instrumento/instituto jurídico-financeiro) e permissão da execução extrajudicial da garantia imobiliária em caso de concurso de credores. Há também uma homogeneização de procedimentos da hipoteca com os procedimentos relacionados à alienação fiduciária.

7 Resgate Antecipado de Letra Financeira (LF)

Atualmente as LFs não podem ter prazo de vencimento inferior a um ano e o resgate antecipado do título somente pode ocorrer em ambiente de negociação competitivo.

Esta antecipação no resgate de LF pode ser usada para sanear o mercado de operações ativas vinculadas (OAVs).

8 Transferência de Valores das Contas Únicas e Específicas do Fundeb

Estados e os municípios passam a poder utilizar qualquer instituição financeira para fazer o pagamento de professores/demais profissionais da área de educação. Atualmente os pagamentos só podem ser realizados pelo Banco do Brasil ou pela Caixa Econômica Federal.

9 Fim do Monopólio da Caixa Econômica Federal em Relação aos Penhores Cíveis

O fim deste monopólio da Caixa Econômica Federal está em linha com a correta busca por maior competição na provisão de serviços financeiros com benefícios para a sociedade.

10 Alteração da Composição do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

A modificação na composição do CNSP implica em retirar a CVM da lista de membros sem prejuízos ao CNSP, pois há baixíssimo sobreposição entre as atuações do CNSP e CVM.

11 Relacionamento do PL nº 4.188, de 2021, com Outras Medidas Legislativas recentes

A análise do PL nº 4.188, de 2021, deve ser contemplada em conjunto com outras medidas legislativa recentes que tem potencial sobreposição ou interface com as iniciativas trazidas neste projeto. Em particular deve se atentar para os seguintes itens:

- i) MPV 1085/2021 que dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), de que trata o art. 37 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e altera a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, a Lei nº 11.977, de 2009, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.
- ii) Medidas em tramitação ou a serem envidas pelo Poder Executivo relacionadas às seguintes políticas: “Novo Marco de Securitização e Aprimoramento das Garantias Rurais”, Fundo Pro Agro e Prêmio Seguro Rural.

12 Conclusão

As medidas trazidas pelo PL nº 4.188, de 2021, têm potencial para levar a uma substancial melhoria alocativa no mercado de crédito com redução de custo (juros cobrados nos empréstimos), aumento no volume (número de operações), maior competição no mercado bancário e convergência do arcabouço institucional de crédito brasileiro às melhores referências internacionais nesta área. Não há custo fiscal nas diversas medidas do projeto.

Referências Bibliográficas

Banco Central do Brasil (2022). **Estatísticas monetárias e de crédito**. Nota para a imprensa – 24/02/2022 (acesso em: 16 de março de 2022).

AGHION, Philippe; STEVEN N. Durlauf (2014). **Handbook of Economic Growth**. Vol. 2. Elsevier.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Gustavo A. Sabóia Vieira – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

RODRIGUES JÚNIOR, Waldery. Formatação e Ampliação das Possibilidades de uso das Garantias na Obtenção de Crédito – Análise do PL nº 4.188, de 2021. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio 2022 (**Boletim Legislativo nº 96, de 2022**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 05 mai. 2022.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos