

Nota informativa



Serviço de Gestão Especializada de Garantias

segunda-feira, 20 de dezembro de 2021

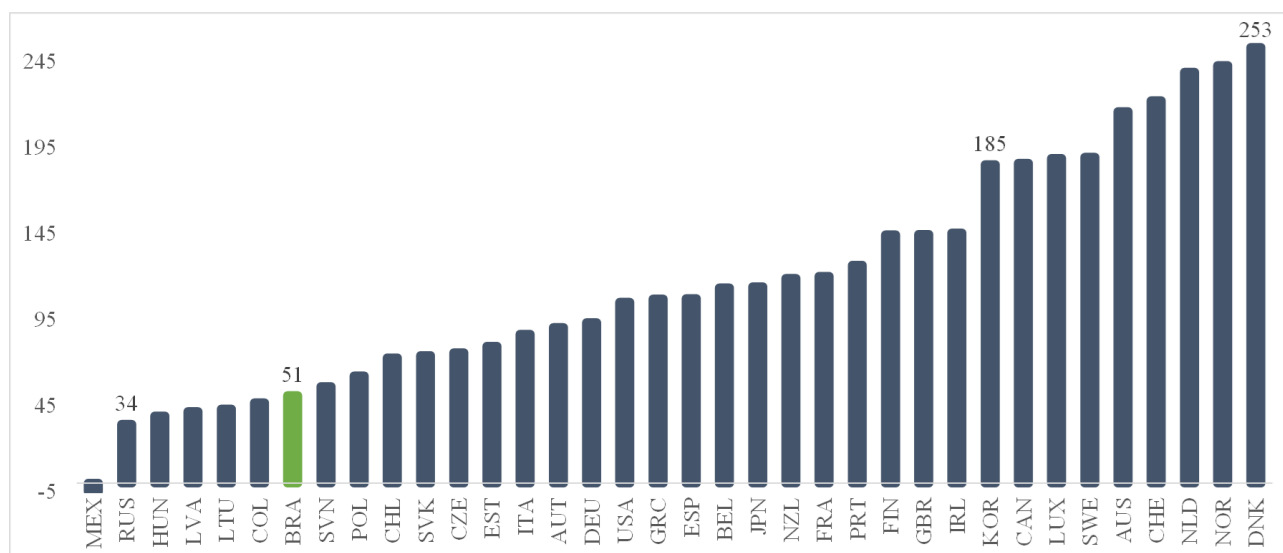
RESUMO

- O Brasil tem um alto potencial de crescimento do crédito quando comparado a países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com apenas 51% de total de débito em relação à renda disponível.
- Um dos principais problemas da utilização das garantias está na legislação brasileira, que não facilita a utilização de garantias e a sua execução.
- As garantias são importantes para diminuir os efeitos da assimetria de informação entre credores e tomadores de crédito.
- As taxas anuais do crédito rotativo e pessoal sem garantia chegam a 271% e 111,2%, respectivamente, já as de crédito pessoal com garantia são de 30,5% a.a. e as do crédito imobiliário são de 9,3% a.a.
- Os setores econômicos menos intensivos em imóveis têm mais dificuldade de acesso ao crédito.
- A criação do serviço de gestão especializada de garantias é uma medida para melhorar esse cenário de subutilização das garantias no Brasil.
- O serviço será ofertado por instituições gestoras de garantia (IGG), que serão pessoas jurídicas de direito privado autorizadas a realizar o serviço de gestão especializada de garantias pelo Banco Central do Brasil.
- As IGG figurarão como entes responsáveis pela constituição, utilização, gestão e compartilhamento de garantias reais e pessoais que serão utilizadas para lastrear operações de crédito e de financiamento.
- A adesão ao serviço de gestão especializada de garantias é realizada de forma voluntária pelos participantes do mercado.
- Com as IGG, será possível um mesmo bem ser utilizado como garantia em mais de uma operação de crédito, com um ou mais credores.
- Com as amortizações do saldo devedor das operações de crédito e financiamento, haverá liberação da garantia para que o tomador de crédito obtenha novos créditos.
- Espera-se redução da taxa de juros nas operações de crédito pela maior facilidade na utilização de garantias, com consequente alinhamento de interesses, redução de perdas com inadimplência e diminuição de assimetria informacional.

- Hoje o volume de garantias em operações de crédito e financiamento de imóveis urbanos é de aproximadamente R\$ 800 bilhões; o instrumento quando em plena implantação tem o potencial de incrementar, considerando-se apenas imóveis residenciais, em mais de 10 vezes o volume de crédito (R\$ 10 trilhões).
- Não haverá comunicação dos direitos e das garantias reais com o patrimônio das IGG.
- As instituições financeiras poderão focar no *core business* da atividade bancária.
- Busca-se tornar o uso de garantias mais eficiente, com implicações positivas às instituições financeiras e aos tomadores de crédito.
- Espera-se mais concorrência bancária na captação de operações.

O Brasil tem um alto potencial de crescimento do crédito quando comparado a países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A disponibilidade média de renda das famílias brasileiras em relação ao seu endividamento é menor que muitos países da OCDE, com 51% de total de débito em relação à renda disponível, como pode se observar no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Percentual entre o total de débitos das famílias dividido pela renda disponível, dados (%) do ano de 2018



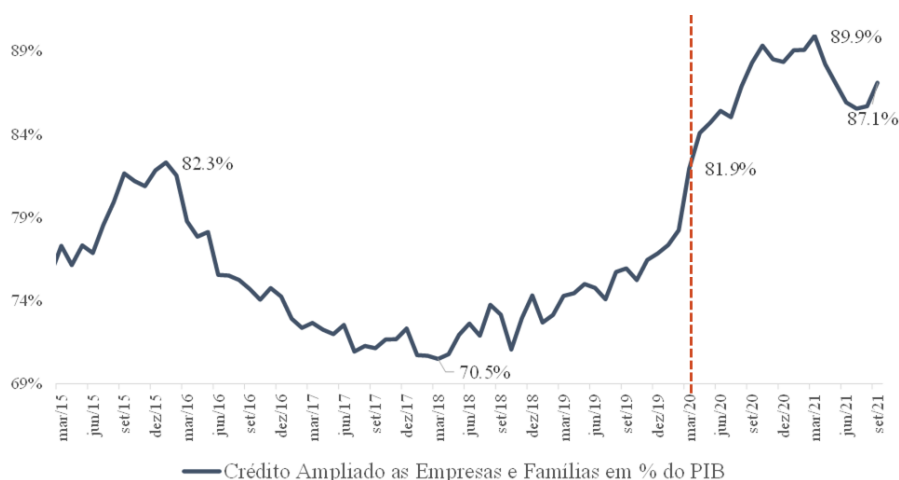
Fonte 1: OCDE.

E, nos momentos de crise, a necessidade de obtenção de crédito é significativamente elevada. Contudo, as famílias e empresários encontram mais restrição de acesso ao crédito, uma vez que o sistema financeiro fica mais receoso e diminui a oferta de crédito pelo aumento da insegurança econômica. Além disso, períodos de crise geram um bloqueio por sua alta utilização no período de estresse. Por essas razões, é relevante que o governo atue no estímulo ao crédito em momentos de estresse econômico, adotando políticas anticíclicas, para dirimir esse efeito.

Desde o início da pandemia de Covid-19, o Governo Federal vem atuando para manter a oferta de crédito e a liquidez da economia, com medidas legais como o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhinhas), e infralegais como a linha de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, reestruturação de crédito, LTEL-Debêntures,

redução do adicional de conservação do capital principal dos bancos, entre outras. Observa-se, no Gráfico 2, como consequência, uma evolução positiva do crédito ampliado às empresas e famílias, em razão do PIB.

Gráfico 2 - Crédito Ampliado às empresas e às famílias em razão do PIB.

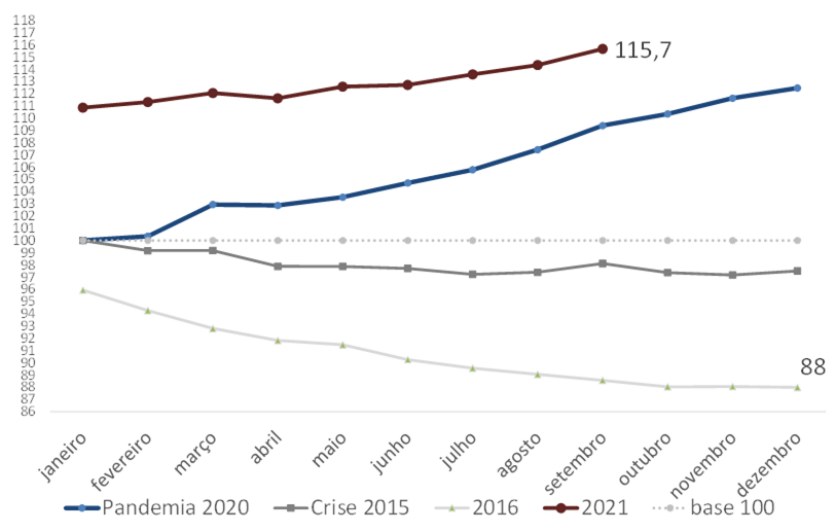


Fonte: BCB e SPE.

Nota: Crédito Ampliado às empresas e às famílias é a soma do Saldo de Empréstimos e financiamentos à empresas e famílias, mais o Saldo de Títulos de Dívida Emitido por empresas e famílias, mais o Saldo de dívida Externa concedido à empresas e famílias, em razão do PIB.

Comparativamente à crise de 2015-2016 (Ver Gráfico 3), o saldo total de crédito na crise sanitária do Covid-19 foi positivo, com um cenário de operações de crédito crescente, demonstrando a assertividade das políticas públicas para combater os efeitos adversos da pandemia. Não somente o volume de crédito foi ampliado, mas também houve melhora na qualidade deste, com o crescimento do crédito livre em percentual do PIB, e consequente redução do direcionamento dos recursos.

Gráfico 3 - Saldo Total de Crédito na Crise de 2015 e na crise Sanitária do COVID -19



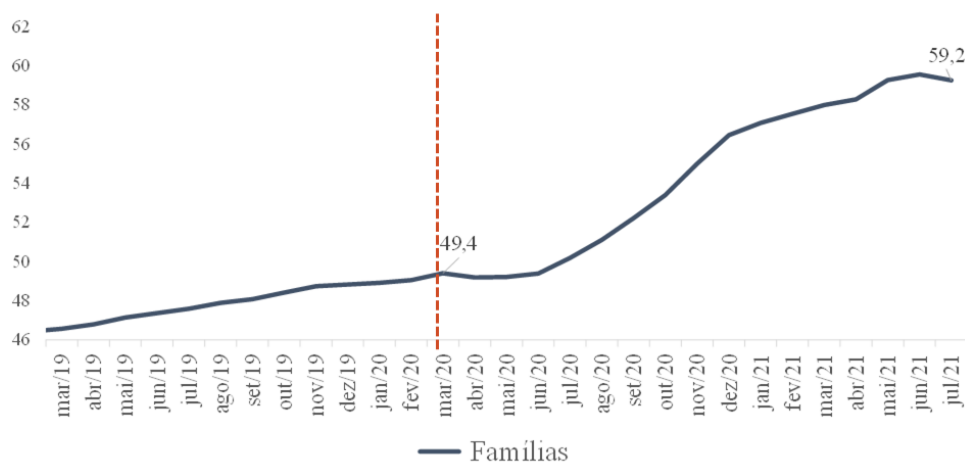
Fonte: BCB e SPE.

Nota: Base 100 em jan/2020 e em jan/2015 do Saldo Total de Crédito Deflacionado.

Em virtude da necessidade de as famílias se financiarem em um momento de crise, houve o crescimento do endividamento das famílias após o início da pandemia, atingindo o máximo global de 59,6% do PIB em junho

de 2021 (Ver Gráfico 5). Com isso, vê-se a demanda por melhoria na qualidade e no acesso às garantias para obtenção de crédito.

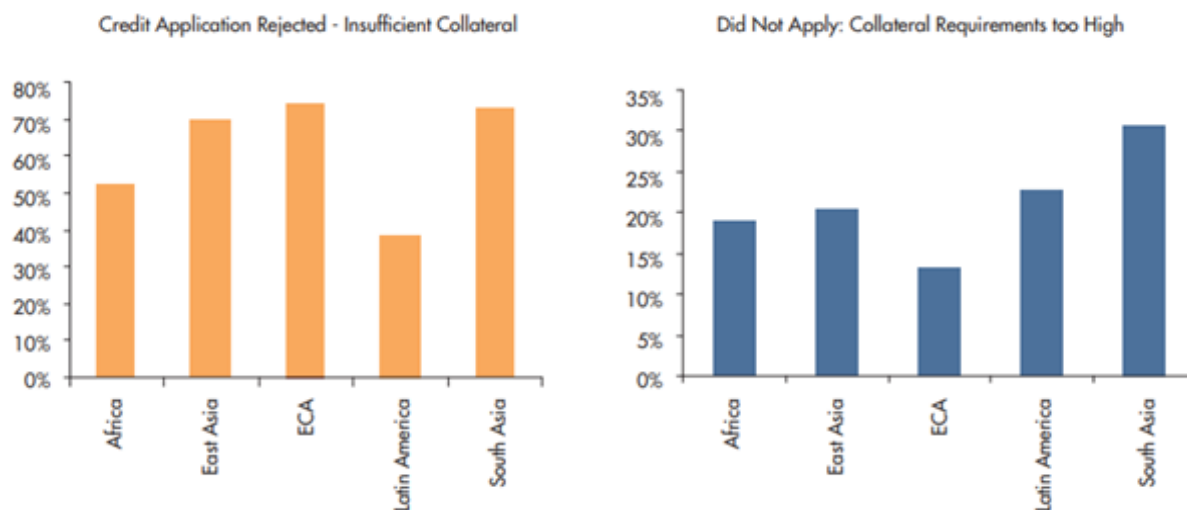
Gráfico 4 - Endividamento percentual em relação a renda em R\$ dos últimos 12 meses (%)



Fonte: BCB.

Ademais, em tempos normais, famílias e empresas nos países menos desenvolvidos, como países da América Latina e outros com características semelhantes, já possuem maior restrição de acesso ao crédito por terem menos garantias ou em razão de os requisitos de utilização de garantias serem muito elevados. Como exposto pelo Banco Mundial nos gráficos a seguir, o nível de rejeição na obtenção de crédito chega a quase 80% por insuficiência de garantia ou a 30% pelas garantias existentes não atenderem os requisitos estabelecidos pelos credores:

Gráfico 5: Rejeição na obtenção de crédito por insuficiência de garantias ou por elevados requerimentos para as garantias, em países menos desenvolvidos



Fonte: World Bank Enterprise Surveys Global Database

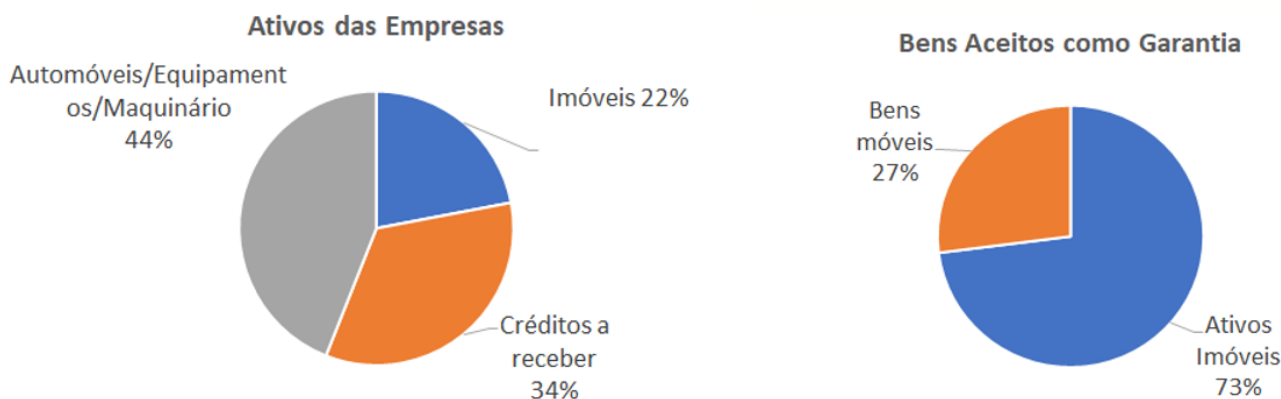
Dados do Banco Mundial mostram que 45,2% das empresas brasileiras identificaram que o acesso ao crédito é a maior restrição para empreender. Além disso, identifica-se que as condições do crédito com garantia são melhores do que outras modalidades sem garantias. As taxas anuais do crédito rotativo e pessoal sem

garantia chegam a 271% e 111,2%, respectivamente. Quando se trata de crédito pessoal com garantia, este reduz para 30,5% a.a., sendo as condições ainda melhores para o crédito imobiliário, com taxa anual de 9,3%.¹

Essa importância das garantias para o crédito é explicada na literatura pela chamada assimetria de informações na relação entre credores e tomadores de crédito. Aqueles possuem poucas informações para avaliar a capacidade de pagamento destes e as condições futuras da economia, o que gera diversas falhas de mercado, como a seleção adversa, que pode levar à expulsão de tomadores de baixo risco e à atração de tomadores de alto risco. Outro efeito é o risco moral, pelo estímulo a projetos de maior risco, o que eleva também os custos de monitoramento para acompanhamento de projetos e de avaliação de tomadores de créditos, aumentando as taxas de juros nos empréstimos. As evidências empíricas demonstram que, quando esses problemas de informação não são tratados, há racionamento de crédito na economia.

Na prática, para dirimir esses entraves, o uso de garantias tem aumentado ao longo do tempo no Brasil e internacionalmente. Portanto, a maioria das empresas deve oferecer garantias para ter acesso ao crédito. Entretanto, possuir ativos não implica necessariamente em ter garantias, pois, por exemplo, observa-se que os ativos das empresas são predominantemente de bens móveis, mas os bens aceitos em garantias são majoritariamente bens imóveis.

Gráfico 6 - Situação geral dos ativos das empresas com relação aos bens aceitos como garantias nos empréstimos



Fonte: World Bank Enterprise Surveys Global Database.

O principal problema da utilização das garantias está nas leis, fazendo com que registro e publicidade das promessas de bens móveis não sejam confiáveis, uma vez que não há registro único e centralizado que possibilite a verificação de o ativo móvel já possuir garantia vinculada a uma dívida. Além disso, o patrimônio dado em garantia fica bloqueado até o fim do empréstimo. Há elevados custos cartoriais e de gestão, o que eleva o custo do crédito e a burocracia, pois a gestão dos ativos se dá no balanço dos bancos e a interposição judicial é morosa e custosa. Esta subutilização das garantias eleva as taxas de juros do crédito na economia.

Assim, os setores menos intensivos em imóveis têm mais dificuldade de acesso ao crédito. Os microempreendedores individuais e as micro e pequenas empresas por apresentarem pouca diversidade de ativos para garantia, maior risco de crédito, menos planejamento e linhas de crédito opcional enfrentam restrições severas ao crédito, principalmente em períodos de crise.

Em razão dessa realidade exposta, além das políticas públicas já implementadas pelo governo federal, o Ministério da Economia propõe instituir o serviço de gestão especializada de garantias. Esse serviço terá o potencial de tornar mais eficiente o uso das garantias, aumentar a concorrência e a especialização no mercado de crédito, elevar a segurança e a transparência e melhorar a qualidade das informações, além de reduzir a burocracia, as taxas de juros, os custos administrativos pelos bancos e a inadimplência e perdas.

¹ [Relatório de Economia Bancária do Banco Central do Brasil \(2018\)](#).

Essa proposta insere-se no amplo espectro de medidas do denominado “Novo Marco de Garantias”, Projeto de Lei nº 4.188 de 2021, encaminhado pelo Presidente ao Congresso no último dia 25 de novembro.

Serviço de gestão especializada de garantias

O serviço de gestão especializada de garantias será disponibilizado por entidades denominadas de instituições gestoras de garantia (IGG), que serão pessoas jurídicas de direito privado autorizadas a realizar o serviço pelo Banco Central do Brasil. As IGG figurarão como entes responsáveis pela constituição, utilização, gestão e compartilhamento de garantias reais e pessoais que serão utilizadas para lastrear operações de empréstimo e de financiamento. Terão o potencial de tornar o uso de garantias mais eficiente, com implicações positivas às instituições financeiras e aos tomadores de crédito.

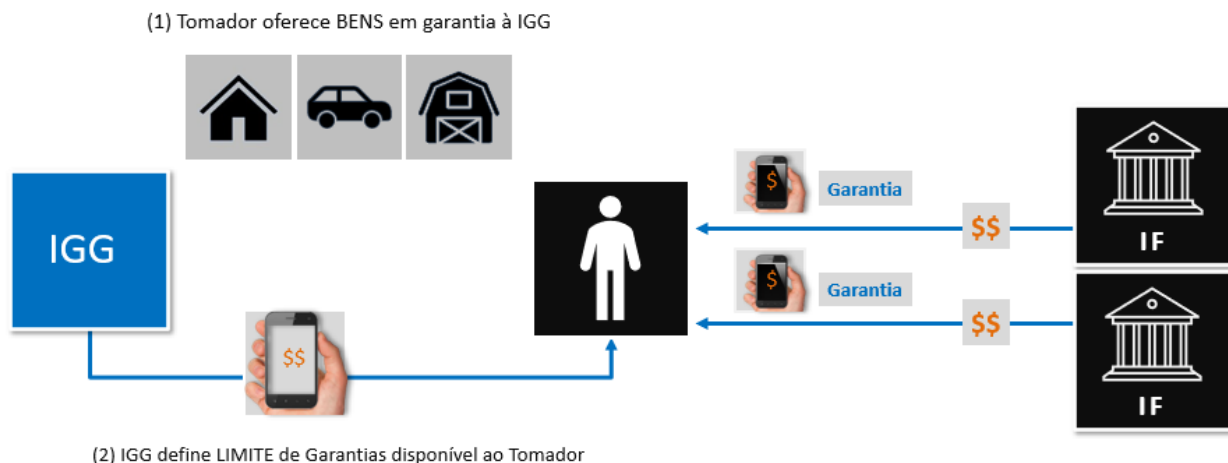
Para tanto, as IGG receberão garantias de pessoas naturais ou jurídicas e farão avaliação do valor das garantias. Com base nesse valor e nos critérios definidos com as instituições financeiras, definir-se-á um limite adequado de crédito, que poderá ser tomado junto a uma ou mais instituições financeiras associadas às IGG.

Mediante um contrato de gestão especializada, a ser firmado com o pretendente a uma operação de crédito, as IGG poderão fazer: i. a gestão administrativa das garantias; ii. a constituição, o encaminhamento a registro e o pleito a execução das garantias; iii. o gerenciamento dos riscos inerentes ao serviço de gestão especializada de garantia; iv. a manutenção e controle das operações de créditos vinculadas às garantias; v. a avaliação das garantias reais e pessoais; vi. a interconexão com as instituições financeiras; e vii. outros serviços estabelecidos em regulamento.

O poder conferido às IGG para receber a titularidade de garantias permitirá que um indivíduo ou uma empresa, que deseje tomar crédito, ofereça garantias às IGG antes mesmo de realizar operações de crédito e de financiamento. Essa dinâmica flexibilizará o caráter acessório da garantia ao contrato de crédito e possibilitará inúmeros arranjos posteriores dessas operações de empréstimo.

Para um melhor entendimento do serviço, suponha que um indivíduo tenha um imóvel que queira dar em garantia. Esse indivíduo firmará um contrato e a IGG irá receber o imóvel, por exemplo, por meio de alienação fiduciária. A IGG avaliará esse bem, digamos, em R\$ 500 mil e com um limite de R\$ 300 mil para contração de operações futuras de crédito e de financiamento vinculadas a essa garantia, no caso, o imóvel. Assim, após a efetivação desse contrato, o indivíduo poderá realizar uma ou várias operações no mercado com diferentes instituições financeiras até o montante de R\$ 300 mil reais. À medida que for honrando os seus pagamentos, abre-se espaço para realizar novas operações, até o limite estabelecido pela IGG, sem a necessidade de um novo registro ou averbação adicional em um cartório.

Figura 1 - Estruturação das Instituições Gestoras de Garantia

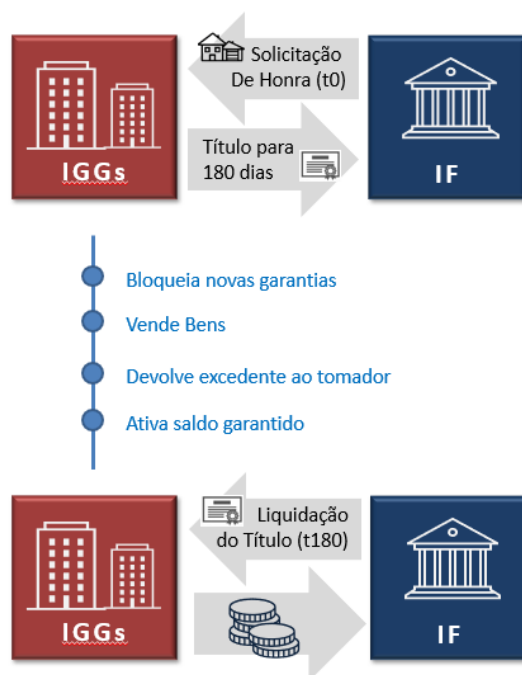


Fonte: SPE.

Em relação à execução da garantia, as regras, como hierarquia de credores, respeitarão as condições do contrato bem como a legislação específica do tipo de garantia acordada. Caso o tomador de crédito fique inadimplente e os requisitos para a execução da garantia sejam preenchidos, a IGG executará essas garantias. A IGG terá a responsabilidade exclusiva por esse processo, atuando em nome próprio e em benefício das instituições financeiras.

O inadimplemento de uma das operações de crédito e de financiamento com cobertura de uma mesma garantia facultará, independentemente de aviso ou interpelação judicial, a antecipação do vencimento das demais operações vinculadas, conforme estipulado no contrato. Nesse caso, a totalidade dessa dívida se torna exigível para todos os efeitos legais. Essa cláusula é conhecida por *cross default*. Traz-se para esta lei um mecanismo eficaz já existente na legislação, previsto no art. 4º, parágrafo único, inciso VI, da Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017.

Figura 2 – Honra da Garantia



Fonte: SPE.

Para uma melhor mitigação de conflito de interesses e uma maior segurança e imparcialidade quanto ao interesse dos credores, é vedado às IGG realizarem qualquer atividade típica de instituição financeira, inclusive operações de crédito, no âmbito do contrato. Assim, a IGG não poderá ser credora sobre uma garantia já recebida por ela.

Outra regra importante para garantir a qualidade das garantias recebidas pelas IGG é a não comunicação dos direitos e das garantias reais com o patrimônio das IGG. Essa segregação patrimonial permitirá que a gestão administrativa da própria IGG não afete as garantias, ou seja, em caso de falência ou de déficits financeiros da IGG, não haverá qualquer risco para o credor ou para o tomador de crédito. Ainda que haja essa separação, mantém-se o vínculo da garantia com a operação de crédito. O risco assumido pela instituição financeira, dessa forma, tende a ser semelhante ao risco assumido em uma operação de crédito sem a participação da IGG.

Como as garantias estarão vinculadas às operações de crédito e não ao patrimônio da IGG, as instituições financeiras credoras possuem os mesmos benefícios e as mesmas prerrogativas no caso de descontinuidade da IGG. Dessa forma, eventual decretação de regime especial, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, liquidação judicial ou qualquer outro regime de recuperação de uma IGG não prejudicará a efetividade das garantias constituídas no contrato.

A especialização das garantias nas IGG tende a facilitar a especialização da prestação de serviços de gestão de garantias, com ganhos de escala e escopo. Pelo modelo proposto, portanto, o uso de garantias nas operações de crédito torna-se mais eficiente.

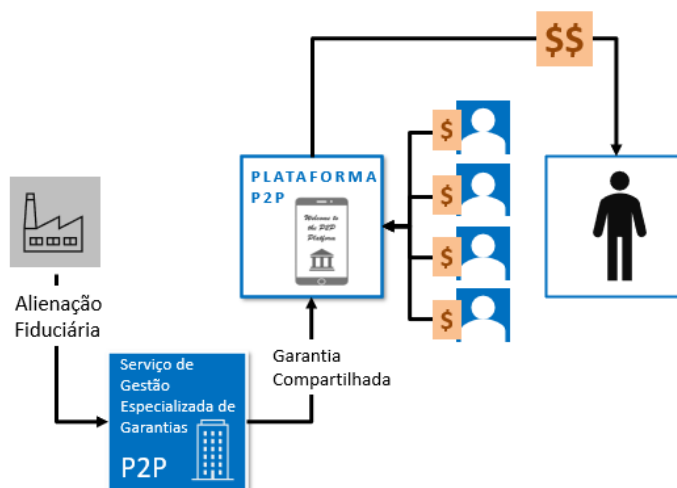
As instituições financeiras poderão focar no core business da atividade bancária, com uma melhor gestão dos bens não de uso (BNDU), uma redução de barreiras de entradas, uma diminuição de custos de gestão das garantias reais e uma mitigação da possibilidade de “empoçamento” de garantias.

Os tomadores de crédito, por sua vez, serão beneficiados, na medida em que haverá quebra da concentração da garantia de bem imóvel por um credor e diminuição da necessidade de múltiplos registros e averbações cartoriais, que serão concentrados de forma transparente nas IGG. Há potencial melhora nas condições e nos termos do crédito para os tomadores, com redução das taxas de juros e maior número de alternativas de operações.

Para se ter uma ideia da capacidade dessa medida, cite-se apenas o mercado imobiliário residencial urbano brasileiro. Atualmente, há cerca de R\$ 800 bilhões em garantias em operações de crédito e financiamento. Com a medida proposta, estima-se que a cobertura com garantias possa chegar a R\$ 10 trilhões, ou seja, uma possibilidade de crescimento de operações de crédito com recursos livres para pessoas físicas em mais de 10 vezes. Destaque-se que esses valores não levam em consideração imóveis rurais, comerciais, industriais, do Governo, nem outros tipos de bens que também poderão ser objeto de garantia recebida pelas IGG. Ao se ter em conta esses bens como garantia, os valores de cobertura de garantias podem ser significativamente maiores dos que os apresentados neste parágrafo.

Outro provável efeito esperado com o fracionamento das garantias é um maior compartilhamento de risco e exposição em cooperativas e bancos de pequeno porte, permitindo que inúmeras instituições com pouca capacidade de absorção de risco superem problemas de insuficiência de capital. Abrir-se-á a captação de operações pulverizadas com múltiplos credores em plataformas digitais, aumentando as possibilidades de captação de recursos e favorecendo a competitividade de *fintechs* em plataformas *peer-to-peer* (P2P). Além disso, bancos atualmente com expertise em crédito habitacional poderão expandir suas atividades mais facilmente para o segmento empresarial, ao usar imóveis de clientes também para atividades empresariais.

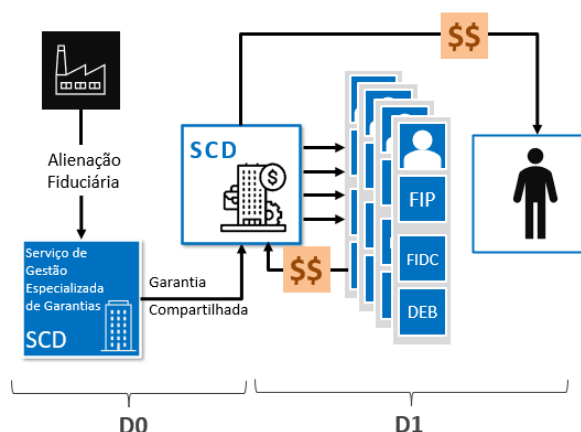
Figura 3 – Fintech de financiamento (P2P) com IGG



Fonte: SPE.

Dessa forma, a utilização do serviço de gestão especializada de garantias permitirá ao mercado superar alguns problemas atualmente enfrentados tanto por instituições financeiras como por seus clientes tomadores de crédito.

Figura 4 – Fintech securitizadora (Sociedade de Crédito Direto - SCD) com IGG



Fonte: SPE.

Após a aprovação da proposta pelo Congresso Nacional, esse serviço será regulado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que disporá sobre a supervisão dessas entidades e serviços, regras prudenciais, operacionalização, interoperabilidade, dentre outras regras, que permitirão o funcionamento mais adequado dessa atividade.

No futuro, com o amadurecimento desse serviço pelas IGG, o CMN poderá permitir que essas contraponham as operações de crédito e de financiamento, tornando-se devedoras em relação às instituições financeiras e credoras em relação a seus clientes. Com isso, as IGG realizarão operações com assunção de risco de forma a poder adequar fluxos financeiros de diferentes instituições financeiras credoras vinculadas por uma mesma garantia, o que permitirá uma diversidade de arranjos contratuais entre credores e devedores.

Conclusão

Espera-se que o serviço especializado de garantias reduza custos relacionados à gestão das garantias pelas instituições financeiras e diminua a subutilização de garantias. Como consequência, estima-se ampliação da oferta de crédito não apenas por instituições tradicionais, mas também por *fintechs*, bancos médios e cooperativas de crédito. Essa maior concorrência terá o potencial de pressionar as taxas de juros para baixo em operações de crédito e de financiamento.

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia avalia que a proposta de instituir o serviço de gestão especializado de garantias deva ser considerada como parte da estratégia de médio e longo prazos do Ministério da Economia de corrigir falhas e tornar o mercado de crédito mais eficiente para todos os agentes. Apesar desse desígnio, não se deve descartar que os aprimoramentos propostos também contribuirão para o processo de retomada da atividade econômica no curto prazo, fortemente afetada pelos efeitos da crise sanitária que se instalou a partir do início de 2020.