

Nota informativa



Os benefícios do Novo Marco de Garantias para os brasileiros (PL 4.188/2021)

quinta-feira, 1 de dezembro de 2022

RESUMO

- Maior eficiência e segurança jurídica são o foco do Projeto de Lei (PL) nº 4.188 de 2021, que aumentará a transparência, a agilidade e fortalecerá o uso de garantias e o mercado de crédito. Isso ampliará o acesso ao crédito, reduzindo juros e custos operacionais para cidadãos e empreendedores. O PL já foi aprovado na Câmara dos Deputados, e aguarda apreciação pelo Senado Federal.
- O risco de inadimplência é um dos principais elementos no custo do crédito. A existência de garantias é um fator que diminui esse custo. Quanto mais eficiente e mais rápida for a execução das garantias, menor a taxa de juros das operações de crédito.
- A possibilidade de utilização de uma garantia imobiliária pode reduzir em aproximadamente 37% o valor da parcela paga mensalmente, quando comparada a uma operação sem garantias. Em uma aquisição de veículos, a economia com juros pode ser de mais de 20 salários-mínimos para uma operação de R\$ 50 mil.
- A criação do serviço de gestão especializada de garantias tem a finalidade de facilitar e flexibilizar a utilização de garantias (móveis, imóveis ou pessoais) em operações de crédito. Uma mesma garantia poderá ser utilizada em mais de uma operação e com diferentes credores.
- A maior eficiência na execução extrajudicial diminui os custos das operações de crédito. O PL busca corrigir problemas existentes na execução extrajudicial da alienação fiduciária, com o objetivo de reduzir os juros ao consumidor final.
- O PL cria a previsão legal do registro da propriedade superveniente, que é a propriedade decorrente de um bem imóvel já anteriormente gravado com cláusula de alienação fiduciária. Retira-se a insegurança jurídica atualmente existente que leva alguns cartórios a recusar a realização desse tipo de registro.
- A hipoteca é um instrumento muito usado no exterior, mas não no Brasil, por problemas em suas normas e pela frequente judicialização. São criados estímulos ao uso da hipoteca, aprimorando seus procedimentos de execução da garantia e equiparando-os aos da alienação fiduciária.
- O PL trata ainda da execução de garantias com concurso de credores, ou seja, quando há mais de um credor ligado a uma mesma garantia, de modo a estabelecer, por exemplo, o valor total dos créditos e a eventual existência de prioridades sobre o produto da execução da garantia.
- Formaliza-se a figura do agente de garantias, pessoa designada pelos credores para constituir, registrar, gerir e executar qualquer garantia. Dessa forma, haverá maiores possibilidades para a profissionalização da gestão, do registro e da execução de garantias, com potencial de ganhos de escala e de escopo.
- O PL extingue o monopólio da Caixa Econômica Federal sobre o penhor civil. Atualmente, esse serviço é ofertado por suas agências em menos de 5% dos municípios brasileiros, onde moram apenas 50% da população. A medida, portanto, tem o potencial de tornar esse instrumento disponível para mais brasileiros e em melhores condições financeiras.



1 Introdução

O mercado de crédito é um segmento importante da economia, permitindo que os recursos financeiros poupados possam ser direcionados para o consumo das famílias e para o investimento das empresas, promovendo o crescimento econômico sustentável e a geração de empregos. O Brasil ainda possui potencial para o crescimento do mercado de crédito, tendo em vista que o endividamento das famílias brasileiras representa apenas 55% da sua renda disponível, proporção inferior ao verificado em muitos países da OCDE (dados de 2019)¹. Isso indica que há diversas restrições em nosso mercado que impedem o seu desenvolvimento. Dados do Banco Mundial mostram que 45,2% das empresas brasileiras identificaram que o acesso ao crédito é a maior restrição para empreender².

Uma economia com um mercado de crédito ineficiente perde muitas oportunidades de crescimento, de geração de renda e de emprego.

As garantias são um elemento essencial para a ampliação da oferta de crédito e redução das taxas de juros. O mercado financeiro possui uma característica diferente de outros mercados, que é a assimetria de informações sobre a qualidade de crédito dos tomadores de empréstimos. Em geral, os tomadores de crédito possuem informações mais completas sobre sua capacidade e intenção de pagamento do que a instituição credora. Essa assimetria informacional gera diversas falhas de mercado e ineficiências.

A utilização de garantias mitiga esses problemas e torna o mercado de crédito mais eficiente. Se o tomador oferece garantias de boa qualidade, é natural que os intermediários financeiros se sintam mais confortáveis em oferecer empréstimos em condições mais favorecidas, com volumes maiores, prazos mais longos e taxas de juros inferiores

Atualmente, há um cenário de subutilização de garantias no país, dado que a legislação brasileira apresenta alguns entraves para a ampliação do uso de garantias no mercado de crédito. Esse é um dos problemas que o Marco das Garantias busca solucionar.

A proposta se insere em um conjunto de reformas microeconômicas elaboradas no âmbito da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, voltadas para reduzir distorções alocativas na economia, aumentar a produtividade e a eficiência das atividades empresariais, bem como promover o desenvolvimento do mercado financeiro e o crescimento econômico do país.

Como exemplo de medidas adotadas temos a instituição do saque-aniversário do FGTS (Lei nº 13.932/2019), a Nova Lei de Falências (Lei nº 14.112/2020), a Lei do Serviço Eletrônico de Registros Públicos (Lei nº 14.382/2022), a Lei de Ambiente de Negócios (Lei nº 14.195/2021) e o Marco de Securitizações (Lei nº 14.430/2022).

Nesse contexto, o objetivo da presente nota informativa é mostrar os potenciais ganhos do PL para a economia do país, complementando a nota publicada anteriormente por esta SPE, que tratava especificamente do Capítulo II do PL, acerca do Serviço de Gestão Especializada de Garantias. Na Seção 2 desta Nota Informativa, discorre-se sobre a lógica do direcionamento de políticas para o aperfeiçoamento

¹OECD Data - Household debt. Disponível em: <https://data.oecd.org/hha/household-debt.htm>. Acesso em: 11/11/2022.

²The World Bank Enterprise Surveys – Brazil. Disponível em: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2009/brazil#finance>. Acesso em: 10/11/2022.



dos instrumentos de garantia em operações de crédito. O intuito é ampliar o mercado de crédito de forma sustentável. Na Seção 3, detalham-se as medidas contidas no PL, fazendo a sua relação com a melhoria das garantias.

2 O Mercado de Crédito, Seus Preços e Garantias

O mercado de crédito é responsável pela intermediação entre dois agentes econômicos: poupadores e tomadores. As pessoas que têm dinheiro sobrando (poupadores) e que podem emprestá-lo são conectadas a outras que, em um dado momento, estão com escassez de recursos (tomadores). Poupadores e tomadores participam complementarmente de um mesmo mercado, mas cada um sob uma ótica diferente:

- Para o tomador, o maior risco é não realizar o seu investimento e perder oportunidades de negócio;
- Para o poupador, o maior risco é não ter o seu dinheiro de volta.

Algumas dificuldades surgem nessa conexão entre poupadores e tomadores de crédito. Primeiramente, não é simples para um poupador encontrar diretamente um tomador que queira um empréstimo e que a duração do empréstimo desejado seja semelhante ao tempo que o poupador tem interesse em emprestar. Além disso, o poupador tem dificuldade em ter acesso a informações suficientes sobre o tomador que lhe deem maior segurança de receber o dinheiro emprestado de volta.

Como solução para essas dificuldades, surgem as instituições financeiras para intermediar a poupança e a obtenção do crédito. Por meio dos recursos captados de diversos poupadores, os bancos realizam os empréstimos a diversos tomadores. Assim como os poupadores originais, os bancos também realizam os empréstimos com a expectativa de receber de volta o pagamento desses empréstimos concedidos em um momento futuro.

Mas, ainda que os bancos possam melhorar a conexão entre poupadores e tomadores, permanece a dificuldade de saber sobre a capacidade de pagamento do tomador. Essa incerteza sobre a realização do pagamento do empréstimo em um momento futuro compõe o risco da operação, e quanto mais incerta for a devolução do valor emprestado, maiores tendem a ser as taxas de juros do empréstimo.

Essa possibilidade de inadimplência é um dos principais elementos na formação do custo de crédito. Quando um empréstimo não é honrado, o montante de recursos que deixou de ser quitado, de certa forma, acaba sendo cobrado nas outras operações de crédito existentes no mercado, ou seja, influencia negativamente todo o mercado de crédito.

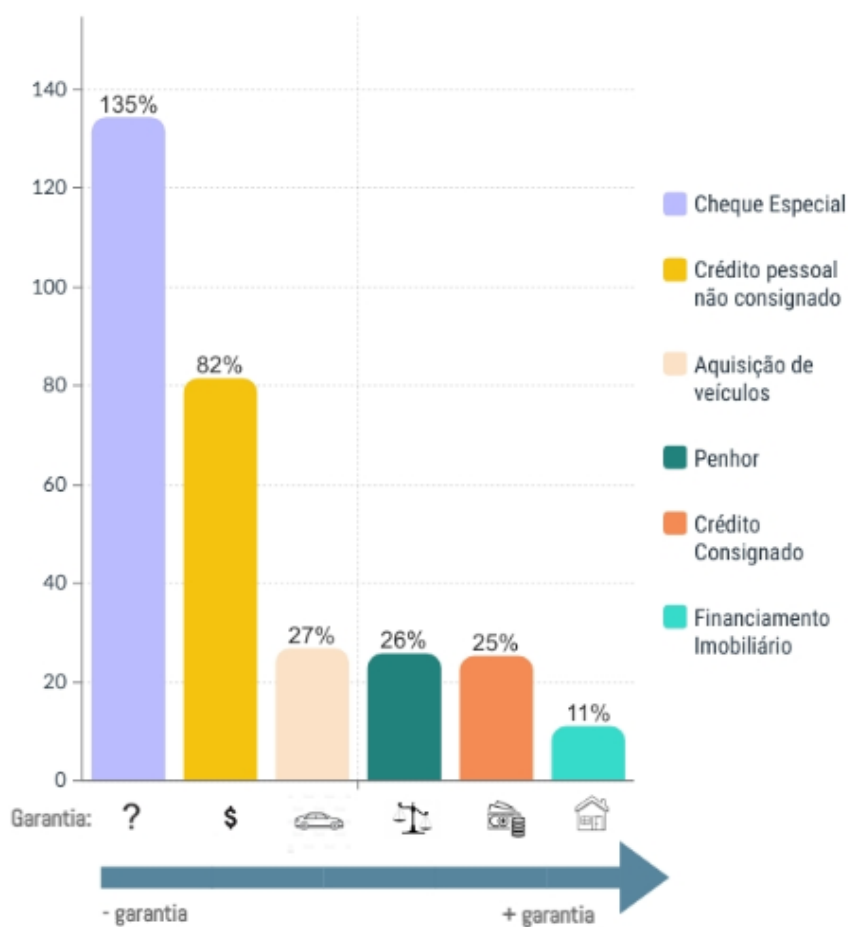
Dessa forma, um mercado de crédito sólido irá viabilizar que a sociedade possa realizar seus negócios de forma mais barata e eficiente, assegurando uma melhor relação entre os credores e os tomadores de crédito.

Diversos fatores podem potencializar ou mitigar o efeito da inadimplência sobre o custo do crédito. Uma das formas de se reduzir o risco das operações e, conseqüentemente, diminuir a respectiva taxa de juros é a utilização de garantias. Nessa lógica, caso o tomador se torne inadimplente, o credor poderá ser ressarcido em montante equivalente ao saldo devedor do empréstimo.

Nessa possibilidade de se utilizar bens do tomador para garantir os empréstimos, surge uma nova questão: qual a certeza ou o risco de a garantia dada realmente poder ser utilizada em caso de inadimplência do tomador? Essa resposta depende de diversos fatores. Dentre esses fatores está o grau de liquidez da garantia, a facilidade de sua precificação, o custo de execução e a segurança jurídica na execução da dívida não paga.

Pelo Gráfico 1, pode-se observar que a taxa de juros diminui conforme passam a existir garantias, bem como quanto mais facilmente elas puderem ser recuperadas por quem forneceu o empréstimo. Na coluna mais à esquerda, tem-se o cheque especial, que é um empréstimo concedido geralmente sem nenhuma garantia associada, e cuja expectativa de pagamento está unicamente baseada no conhecimento do banco sobre o tomador. Apresenta uma das maiores taxas de juros anuais, cerca de 135% a.a. Na coluna seguinte, vê-se o crédito pessoal não consignado, operação em que os bancos buscam mais informações sobre o cliente na hora de conceder o crédito e, por isso, as taxas de juros cobradas são menores, em torno de 82% a.a. Nas operações dessas duas colunas à esquerda, não há garantias.

Gráfico 1 - Preço dos empréstimos com diferentes garantias, em setembro de 2022.



Fonte: Banco Central do Brasil

Nas demais operações, por outro lado, há garantias, e se pode observar que suas taxas de juros são significativamente menores. Na aquisição de veículos, geralmente, o próprio veículo financiado é utilizado como garantia da operação: se o empréstimo não for pago, o banco poderá se ressarcir por meio da recuperação do veículo. Neste tipo de crédito a taxa de juros média é de 27% a.a. Em seguida, têm-se as operações sobre penhores civis, em que são utilizados como garantia joias, pratarias, relógios e canetas de valor. Esta modalidade conta com uma taxa média anual de juros de 26% a.a. À direita, está o crédito consignado, no qual é utilizado o salário do tomador de crédito como garantia. No caso da garantia salarial,



não há nem mesmo o custo administrativo de se recuperar um bem utilizado como garantia. Assim, as taxas de juros anuais são ainda mais baixas, em torno de 25% a.a. Finalmente, mais à direita do gráfico, vê-se o crédito com a garantia de imóvel, que apresenta a maior expectativa de recuperação. Observa-se, portanto, que o crédito com a melhor garantia possui também a menor taxa de juros média, cerca de 11% a.a.³

De modo a exemplificar a importância das garantias para o mercado de crédito, na Tabela 1 fez-se um exercício comparativo hipotético do valor das parcelas pagas mensalmente em operações com e sem garantias. Supôs-se que um indivíduo adquiriu um crédito de R\$ 50 mil e se considerou, para o cálculo das parcelas mensais, o prazo médio do crédito pessoal não consignado de 24,5 meses. Para as taxas de juros das operações e o prazo médio, foram utilizados dados do Banco Central do Brasil (BCB) de setembro de 2022.

Tabela 1 – Comparação de operações de crédito sem e com garantias (setembro de 2022)

	Cheque especial	Crédito pessoal não consignado	Aquisição de veículos	Penhor	Crédito pessoal consignado	Financiamento Imobiliário
Taxa de juros média anual	134,6%	81,7%	27,0%	25,9%	25,4%	11,2%
Taxa de juros média mensal	7,4%	5,1%	2,0%	1,9%	1,9%	0,9%
Parcela Mensal*	R\$4.467	R\$3.623	R\$2.607	R\$2.585	R\$2.574	R\$2.282
Razão da parcela mensal do crédito não consignado em relação às outras modalidades	23,3%	-	-28,0%	-28,6%	-28,9%	-37,0%
Ganho em salários-mínimos	-17,0	-	20,5	21,0	21,2	27,1

Fonte: Banco Central do Brasil

Em relação à operação de crédito com garantia veicular, verifica-se uma redução de 28% na parcela mensal e uma economia com juros de 20,5 salários-mínimos. Em uma operação com penhores civis, têm-se uma queda de 28,6% na parcela paga mensalmente e o tomador do crédito paga menos 21 salários-mínimos com juros. Para o crédito pessoal consignado, tem-se uma diminuição na parcela mensal de 28,9% e o valor pago com juros é reduzido em 21,2 salários-mínimos. Finalmente, o financiamento imobiliário tem as melhores condições ao tomador, com uma queda de 37,0% no valor pago mensalmente, além de uma economia com juros de 27,1 salários-mínimos, sempre tomando-se como base de comparação a operação de crédito pessoal não consignado.

Portanto, a implementação de um sistema que possibilite o registro, a publicidade e a execução das garantias de forma eficiente e ágil aumenta a expectativa de utilização da garantia em caso de inadimplemento,

³ Financiamento imobiliário a taxas de mercado. Deve-se ressaltar que esta taxa também reflete o direcionamento dos recursos dos depósitos da poupança e FGTS, que reduz o custo do *funding* dessa modalidade de crédito.



diminuindo os custos do capital e dando maior segurança jurídica a esse instrumento. Com isso, estimula-se a queda das taxas de juros.

Conforme se observará na Seção seguinte, as medidas trazidas pelo PL são focadas exatamente nessa questão central ao mercado de crédito: permitir que mais pessoas tenham a possibilidade de utilizar seus bens como garantias de empréstimos.

3 O PL em discussão no Congresso Nacional

3.1 O serviço de gestão especializada de garantias

O PL nº 4.188 cria o serviço de gestão especializada de garantias, que tem o intuito de dar mais facilidade e flexibilidade à utilização de garantias (móveis ou imóveis) em operações de crédito. Com ele, uma mesma garantia poderá ser utilizada em mais de uma operação, até mesmo com diferentes credores. O limite de cobertura da garantia será decidido no contrato feito com a entidade ofertante desse serviço, denominada de Instituição Gestora de Garantias (IGG).

Com a introdução das IGG⁴ no mercado brasileiro, será possível separar, em instituições distintas, as atividades de gestão das garantias e as atividades de concessão de crédito: a gestão da garantia ficará a cargo da IGG, enquanto o credor poderá ficar responsável apenas pela concessão do crédito. Assim, cada instituição pode se especializar, permitindo maior eficiência e imparcialidade na sua atuação. Além disso, com a possibilidade de desverticalização das atividades de gestão de garantias e concessão de créditos, vê-se uma redução da barreira de entrada para bancos menores – ou *fintechs* – no mercado de crédito garantido. Com novos atores, espera-se maior competição no mercado e menores taxas de juros para os tomadores de crédito.

Atualmente, os tomadores de crédito entregam sua garantia diretamente para uma só instituição financeira e essa garantia fica retida até o momento da quitação da operação. Com as novas regras trazidas pelo PL, a garantia poderá ser recebida pela IGG, que fará a avaliação e a gestão dela, podendo ser usada com diversos credores, antes mesmo do pagamento total do crédito.

O valor que poderá ser tomado como crédito, no sistema financeiro, será definido com base na avaliação das garantias recebidas no contrato de gestão de garantias. Após contrair uma ou mais operações de crédito, a garantia não mais fica retida até o final de todas as parcelas. À medida que a pessoa for honrando os seus pagamentos, será aberto espaço para novas operações até o limite estabelecido pelo respectivo contrato com a IGG, sem burocracia adicional.

Por exemplo, se um carro avaliado em R\$ 60 mil for recebido por uma IGG por alienação fiduciária e o tomador contrair um crédito de R\$ 30 mil com o Banco A, restará para o tomador mais R\$ 30 mil para contrair novas operações de crédito. Contudo, após o pagamento de R\$ 10 mil da dívida existente, ele poderá contrair novo empréstimo de não apenas R\$ 30 mil, mas sim de R\$ 40 mil.

Outra vantagem do serviço é que, com apenas uma avaliação da garantia, pode-se negociar diversas operações de crédito em diferentes bancos. Por exemplo, atualmente, caso se tenha uma casa para dar em

⁴ As IGG serão pessoas jurídicas de direito privado que serão reguladas pelo Conselho Monetário Nacional e autorizadas a realizar o serviço pelo Banco Central do Brasil.



garantia, ela é, geralmente, avaliada pelo Banco X antes de se concluir o processo de contratação do financiamento. O custo dessa avaliação pode chegar a valores significativamente elevados. Contudo, caso o contrato com o Banco X não seja efetivado, e a pessoa queira tentar outro contrato de crédito no Banco Z utilizando a mesma casa como garantia, a pessoa precisará pagar uma nova avaliação para o Banco Z.

Por outro lado, com a criação do serviço de gestão especializada de garantias, se a pessoa escolher entregar a uma IGG a casa em garantia, precisará realizar apenas uma avaliação na IGG e poderá verificar em diversos bancos quais as taxas de empréstimo que melhor lhe convém. Isso tem o potencial de diminuir o custo para o tomador e facilitar a verificação da operação mais vantajosa a ser escolhida por ele.

Com a IGG gerenciando a garantia, os credores ficam liberados para se concentrar apenas em sua atividade bancária de empréstimo. Com esse melhor foco da atividade, a expectativa é que diversas instituições passem a oferecer empréstimos nesse novo modelo, estimulando a redução do custo do crédito para o cliente final.

3.2 Melhorias na execução extrajudicial da alienação fiduciária⁵

A execução extrajudicial das garantias é importante para o mercado de crédito, pois possibilita que, uma vez não cumprido o pagamento da dívida pelo tomador, o credor possa recuperar o valor devido por meio da execução da garantia, com custos inferiores àqueles próprios de uma execução judicial. Em síntese, a execução extrajudicial diminui os custos esperados de uma operação de crédito.

Atualmente, algumas regras da execução extrajudicial da alienação fiduciária causam incerteza à operacionalização desse instrumento. Como consequência, isso torna o crédito mais caro.

O PL busca corrigir falhas existentes no processo de intimação do devedor e definir com maior precisão a distribuição de competências quando os imóveis estão localizados em circunscrições diferentes.

Outro ponto importante trazido pelo PL é o tratamento de questões relativas a processos de leilão das garantias. O intuito é diminuir contestações judiciais atualmente existentes, que levam à suspensão de leilões e, conseqüentemente, à elevação do custo de gestão e de execução das garantias e, portanto, das próprias operações de crédito.

3.3 Maior segurança sobre a alienação de um imóvel que já está alienado fiduciariamente⁶

A propriedade superveniente é a propriedade decorrente de um bem imóvel gravado com cláusula de alienação fiduciária. Atualmente, é possível que a propriedade superveniente seja alienada fiduciariamente, entretanto, o registro público dessa propriedade não está previsto em lei.

A inexistência de previsão legal do registro da propriedade superveniente leva alguns cartórios a recusar a realização desse tipo de registro. A insegurança jurídica existente impede a utilização, na prática, que um bem imóvel seja utilizado como garantia de uma operação de crédito caso esse bem já tenha sido gravado em alienação fiduciária com outro credor.

Com a solução proposta, o PL propicia a segurança jurídica que falta, prevendo a admissão a registro imobiliário desde a data de sua celebração.

⁵ Alteração da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

⁶ Alteração da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.



3.4 Extensão da alienação fiduciária⁷

O PL prevê ainda que um mesmo bem imóvel seja utilizado como garantia em mais de uma operação de crédito perante um mesmo credor integrante do SFN. Essa previsão já havia sido trazida pela Medida Provisória nº 992, de 16 de julho de 2020, no bojo das medidas emergenciais para mitigar os efeitos da pandemia de COVID-19, mas não é possível a contratação de novas operações atualmente. O PL traz novamente essa possibilidade para discussão pelo Congresso Nacional.

A medida proposta pelo PL, entretanto, não se limita ao compartilhamento da garantia por diferentes operações de crédito. Ela prevê que a contratação de novas operações com a mesma garantia possa ocorrer também com a redução do saldo devedor de uma operação anteriormente contratada, à medida que suas prestações forem pagas.

Nesse dispositivo é tratado o caso de ser antecipada a liquidação de uma das operações de crédito garantidas. Caso isso ocorra, o devedor não precisará liquidar antecipadamente as outras operações vinculadas à mesma garantia.

Uma limitação desse dispositivo é a realização de novas operações apenas com o mesmo credor. Contudo, essa limitação é solucionada com a criação da IGG, apresentada na Subseção 3.1. O PL, portanto, busca proporcionar diferentes opções às operações de crédito com garantias, para se adequar ao que melhor couber ao credor e ao tomador.

3.5 Execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca⁸

A hipoteca é um instrumento muito utilizado no exterior, mas muito pouco no Brasil, em razão das dificuldades de sua execução no âmbito da legislação nacional. A alienação fiduciária vem sendo largamente utilizada como modalidade de garantia imobiliária em operações de crédito, superando cada vez mais a hipoteca, conforme se pode verificar no gráfico a seguir.

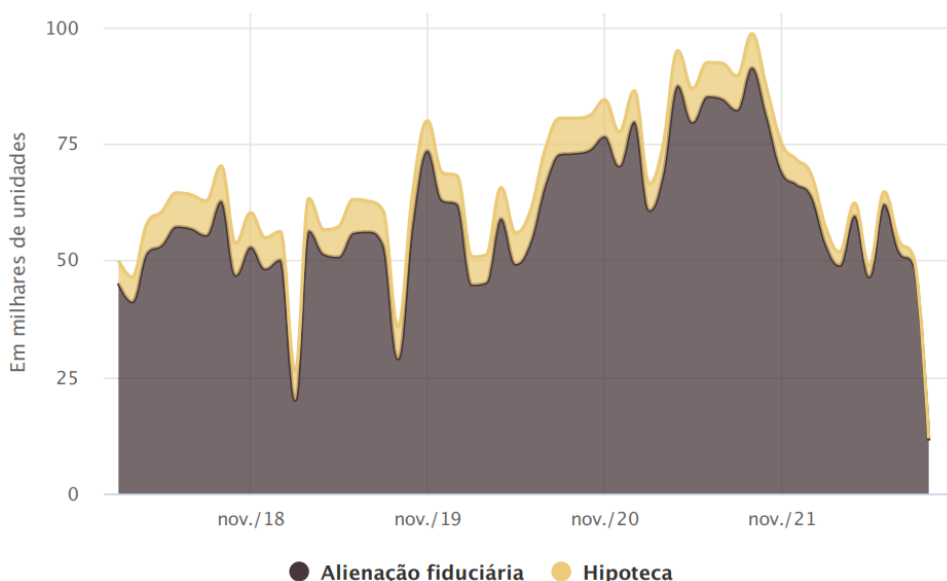
O Gráfico 2 mostra o número de unidades mensais financiadas por hipoteca e por alienação fiduciária no Brasil, desde 2018. A área marrom corresponde ao número de unidades financiadas por alienação fiduciária; já a área amarela contém o número de unidades financiadas por hipoteca. Ao longo dos últimos 4 anos, a alienação fiduciária teve uma média de aproximadamente 60 mil unidades financiadas por mês, ao passo que a hipoteca apresentou uma média de 6 mil, ou seja, a hipoteca representou apenas 10% dos contratos em relação à alienação fiduciária.

⁷ Alteração da Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017.

⁸ Alteração no Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966.



Gráfico 2 – Número de contratos mensais de hipoteca e de alienação fiduciária no Brasil, entre janeiro de 2018 e agosto de 2022.



Fonte: Banco Central do Brasil

Os aprimoramentos propostos no PL visam reduzir os obstáculos ao uso desse instrumento como mecanismo de financiamento imobiliário. As previsões normativas vigentes carecem de aperfeiçoamento quanto às regras de execução extrajudicial da garantia e estão desatualizadas, o que implica que a execução hipotecária seja frequentemente judicializada.

É importante frisar que a hipoteca imobiliária possui características com potencial de propiciar aumento do volume de crédito no mercado nacional. Por exemplo, já é permitido que o proprietário do imóvel hipotecado possua mais de uma hipoteca sobre o mesmo imóvel, em favor do mesmo credor ou de outro.

Com o intuito de restabelecer o uso da hipoteca no mercado brasileiro, propõe-se o aperfeiçoamento no sentido de homogeneizar os seus procedimentos aos já existentes da alienação fiduciária e aos novos estabelecidos pelo PL, bem como de estabelecer novo processo de execução extrajudicial da hipoteca.

O PL prevê que os créditos garantidos por hipoteca poderão ser executados extrajudicialmente independentemente de previsão contratual. São estabelecidas ainda as formas de intimação e de procedimento de leilão.

Além disso, permite-se a extensão da hipoteca, para que um mesmo imóvel possa ser usado como garantia em diferentes obrigações perante o mesmo credor.

3.6 Execução de garantias com concurso de credores⁹

⁹ Alteração da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.



O PL prevê a possibilidade de haver mais de um credor para a mesma garantia. Em atenção a esse aspecto, é também de se esperar que surja a necessidade de garantias serem executadas em decorrência do não cumprimento do contrato de empréstimo pelos tomadores.

Dessa forma, o PL adiciona um tratamento à execução de garantias, seja por alienação fiduciária ou por hipoteca, quando há mais de um credor (concurso de credores). São estabelecidas, por exemplo, as formas de intimação dos credores. O oficial cartorário intimará todos os credores concorrentes de forma simultânea, para que esses habilitem os seus créditos.

O objetivo é estabelecer um procedimento célere e enxuto do concurso de credores, reconhecendo quais são os valores totais dos créditos e a eventual existência de prioridades sobre o produto da excussão da garantia.

3.7 Agente de garantias¹⁰

O PL formaliza a figura do agente de garantias, que é uma pessoa designada pelos credores para constituir, registrar, gerir e executar qualquer garantia. O agente de garantias tem o dever fiduciário em relação aos credores, podendo ser um credor ou qualquer terceiro. Ele atua em nome próprio, mas em benefício dos credores, e pode se valer de execução extrajudicial das garantias. O valor decorrente da execução da garantia, enquanto não for transferido para os credores, constitui patrimônio separado daquele do agente, proporcionando segurança jurídica aos credores.

Com isso, por meio dessa previsão legal, avalia-se que haverá maiores possibilidades para a profissionalização da gestão, do registro e da execução de garantias, com potencial de ganhos de escala e de escopo.

É importante frisar que este agente não se confunde com uma instituição gestora de garantia, uma vez que o serviço dessa é mais amplo que o do agente. Ademais, ao contrário do agente, a IGG não é designada pelos credores e sim escolhida pelo futuro tomador de crédito, antes mesmo de haver a concessão do crédito.

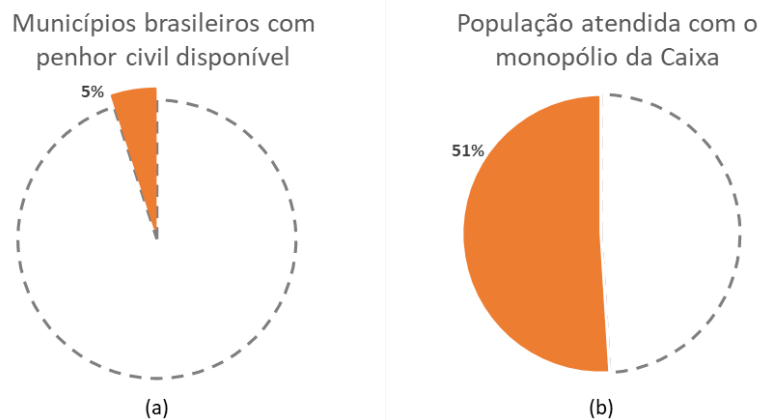
3.8 Fim do monopólio da Caixa sobre o penhor civil¹¹

Atualmente, a Caixa Econômica Federal é detentora do monopólio das operações sobre penhores civis. Essa linha de crédito da Caixa aceita apenas joias, pratarias, relógios e canetas de valor. Além disso, não está presente na maioria de suas agências, sendo ofertada em cerca de 250 municípios, nos quais vivem aproximadamente 100 milhões de pessoas. O serviço está em menos de 5% dos municípios brasileiros e atende apenas cerca de metade da população, como retratado no Gráfico 3, painéis (a) e (b).

¹⁰ Alteração na Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil).

¹¹ Alteração no Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

Gráfico 3 – Percentual de municípios com agências da Caixa que oferecem o penhor civil e a população desses municípios.



Fonte: Caixa Econômica Federal

Nesse sentido, constata-se que a oferta de penhor civil pela Caixa é relativamente limitada para metade dos brasileiros e não está disponível em grande parte do território nacional. Ademais, alcança tipos limitados de bens móveis passíveis de serem penhorados e utilizados como garantia.

Por essa razão, o PL extingue o monopólio da Caixa, com a finalidade de estimular a competição bancária, desenvolver e ampliar o penhor civil no Brasil, permitindo que esse tipo de serviço possa ser ofertado também por outras instituições financeiras, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

Trata-se de democratizar o uso da garantia, uma vez que o penhor, por vezes, é a opção daqueles que não possuem bens imóveis ou móveis de alto valor para tomar crédito emprestado.

Segundo dados do Banco Central do Brasil (BCB), em setembro de 2022, a carteira ativa do penhor civil era de R\$ 2,1 bilhões, com taxa de juros média de 25,9% ao ano. Com essa alteração, espera-se que mais instituições ofertem o serviço para a população e que essa oferta esteja associada a uma maior variedade de bens penhoráveis, de forma a melhor atender a população, em especial a de menor renda. Desse modo, com mais instituições fazendo operações nesta modalidade, há potencial de expandir a carteira e reduzir a taxa de juros praticada atualmente.

4 Considerações finais

O PL de autoria do Poder Executivo, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados e se encontra para deliberação do Senado Federal, aperfeiçoa as regras para a utilização de garantias em operações de crédito, contribuindo para a melhoria do ambiente de negócios e para a redução de distorções regulatórias, de modo a criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento do mercado financeiro e ao crescimento econômico do país, com maior geração de renda e emprego.

Por meio do Projeto, cria-se o serviço de gestão especializada de garantias, aprimora-se o processo de execução extrajudicial da alienação fiduciária e da hipoteca, insere-se a previsão legal do registro da



propriedade superveniente, trata-se da execução de garantias com concurso de credores, formaliza-se a figura do agente de garantias, extingue-se o monopólio da Caixa Econômica Federal sobre o penhor civil, entre outras medidas não detalhadas nessa nota informativa.

Esses aprimoramentos contribuirão para aumentar o acesso ao crédito, elevando o número de alternativas, reduzindo juros e diminuindo os custos operacionais para trabalhadores e empreendedores.