

# **ESTRATÉGIAS PARA A DIMINUIÇÃO DO SPREAD DE CRÉDITO BANCÁRIO NO BRASIL – CAPITAL DE GIRO PARA PEQUENAS E MEDIAS EMPRESAS**

**BANCO INTERAMERICANO DE  
DESENVOLVIMENTO**

MARÇO DE 2018

# CONFIDENCIALIDADE

Os negócios dos nossos clientes são extremamente competitivos, e a preservação da confidencialidade com relação aos planos e informações dos nossos clientes é fundamental. A Oliver Wyman aplica rigorosamente políticas internas de confidencialidade visando proteger o sigilo das informações dos clientes.

Da mesma forma, entendemos que o nosso negócio também é bastante competitivo. Consideramos nossas abordagens e conhecimentos como direitos de propriedade intelectual e, portanto, esperamos que nossos clientes protejam nossos interesses em nossas propostas, apresentações, metodologias e técnicas analíticas. Sob em nenhuma hipótese este material poderá ser compartilhado com qualquer terceiro sem o prévio e expresso consentimento da Oliver Wyman.

© Oliver Wyman

## Sumário Executivo

No âmbito da agenda de redução de *spread* bancário do Banco Central do Brasil, este relatório tem como intuito propor iniciativas para a redução do *spread* a partir de uma análise sobre o panorama de crédito brasileiro, com foco especial em capital de giro para micro, pequenas e médias empresas (PMEs<sup>1</sup>), observando suas principais dificuldades e barreiras à obtenção de crédito.

Através de uma série de hipóteses, que foram testadas por meio de evidências discutidas no grupo de trabalho<sup>2</sup>, coletadas em entrevistas com agentes relevantes do mercado, diversos departamentos do Banco Central e *input* de especialistas ao redor do mundo, em adição às análises de dados internos do regulador e *benchmarks* internacionais, identificamos quatro principais frentes a serem trabalhadas. Elas apresentaram maiores impactos de redução do custo desse produto: falta de dados sobre PMEs gera incerteza quanto à qualidade creditícia, qualidade das garantias é difícil de ser avaliada, insegurança jurídica é alta e faltam alternativas de crédito.

Com base neste diagnóstico, propomos nove iniciativas: (1) aprimorar o Cadastro Positivo, (2) Disponibilizar dados de faturamento e regularidade fiscal de PMEs, (3) Catalisar compartilhamento de dados entre entidades governamentais e IFs, (4) Operacionalizar registro de recebíveis, (5) Expandir registro de garantias para outras classes de ativos, (6) Fomentar uso de fundos garantidores de crédito PME, (7) Otimizar processos de execução e suas alternativas, (8) Possibilitar crescimento de cooperativas, com *quid pro quo* de governança, gestão de riscos e impacto social e (9) Viabilização da Empresa Simples de Crédito.

Realizamos uma análise de impacto no *spread vis-à-vis* o nível de complexidade da implementação, que culminou na priorização das iniciativas (1), (2) e (4). Este documento aborda descritivamente as nove iniciativas e um detalhamento maior das iniciativas priorizadas, com a inclusão de plano de implementação. A adoção das medidas propostas nessas iniciativas impactará positivamente o mercado desse produto, ampliando o acesso a crédito e reduzindo o *spread* bancário.

---

<sup>1</sup> Micro, pequenas e médias empresas

<sup>2</sup> Grupo de trabalho criado internamente no Banco Central para discutir a agenda de redução do *spread* bancário

# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sumário Executivo .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>1. Diagnóstico.....</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1. Visão geral do mercado .....   | 4         |
| 1.2. Hipóteses e Evidências.....  | 5         |
| 1.2.1. Inexistência e/ou falta de acesso a dados sobre PMEs gera incerteza quanto à qualidade creditícia, o que adiciona ao custo de risco.....   | 6         |
| 1.2.2. Qualidade de garantias reais é difícil de ser avaliada, dado que não há uma base de dados centralizada em pleno funcionamento.....         | 7         |
| 1.2.3. Insegurança jurídica para cobrança e recuperação de garantias permanece alta, apesar da alienação fiduciária e nova lei de falências ..... | 9         |
| 1.2.4. Faltam alternativas viáveis além dos grandes bancos para suprir as necessidades de capital de giro das PME .....                           | 11        |
| <b>2. Principais iniciativas.....</b>   | <b>12</b> |
| 2.1. Aprimorar Cadastro Positivo .....  | 13        |
| 2.1.1. Definição da iniciativa .....  | 13        |
| 2.1.2. Plano de Implementação .....   | 16        |
| 2.2. Disponibilizar dados de faturamento e regularidade fiscal de PMEs .....  | 17        |
| 2.2.1. Definição da iniciativa .....  | 17        |
| 2.2.2. Plano de implementação.....  | 19        |
| 2.3. Operacionalizar registro de recebíveis .....   | 20        |
| 2.3.1. Definição da iniciativa .....  | 20        |
| 2.3.2. Plano de implementação.....  | 23        |
| 2.4. Outras iniciativas principais.....   | 24        |
| 2.4.1. Expandir registro de garantias para outras classes de ativos.....  | 24        |
| 2.4.2. Catalisar compartilhamento de dados entre entidades governamentais e IFs.....  | 26        |
| 2.4.3. Fomentar uso de fundos garantidores de crédito PME.....  | 26        |
| 2.4.4. Otimizar processos de execução e suas alternativas .....   | 28        |
| 2.4.5. Possibilitar crescimento de cooperativas, com <i>quid-pro-quo</i> de governança, gestão de riscos e impacto social .....                   | 32        |
| 2.4.6. Viabilização da Empresa Simples de Crédito.....  | 36        |
| <b>3. Conclusão.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>Apêndice .....</b>   | <b>38</b> |
| A.1. Visão geral do mercado .....   | 38        |
| A.2. Hipóteses & evidências.....  | 40        |
| A.3. Principais iniciativas.....  | 42        |

# 1. Diagnóstico

O Banco Central tem se comprometido com o estudo de iniciativas para diminuir o custo do crédito para o tomador final no Brasil, através da redução do nível de inadimplência e aumento da competitividade.

Com o objetivo de identificar iniciativas para redução do *spread* bancário no produto de capital de giro para PMEs, realizamos um diagnóstico com base em análise do mercado brasileiro, experiência internacional, discussões com o grupo de trabalho, entrevistas com departamentos do Banco Central e agentes do mercado. Esta seção apresenta os principais pontos estudados sobre o mercado de crédito para esta modalidade.

## 1.1. Visão geral do mercado

### O papel do capital de giro para PMEs

As PMEs têm grande representatividade na economia brasileira: atualmente somam mais de 16 milhões de empresas, ou 99,4% de todas as empresas do país, sendo responsáveis por cerca de 63% dos salários pagos e 49% do produto interno bruto nacional<sup>3</sup>. Logo, o desenvolvimento de PMEs é fundamental à manutenção do equilíbrio econômico, pois elas geram empregos e, ao mesmo tempo, promovem competitividade nos mais diversos setores da economia brasileira.

Apesar de sua relevância, PMEs no Brasil têm participação inferior na carteira de crédito de pessoa jurídica, em 40%, se comparada a *benchmarks* internacionais, média de 45% (vide figura 16 do apêndice A1).

Uma das alavancas responsáveis por esse *funding gap* no Brasil é a alta discrepância de taxas de juros cobradas para PMEs quando comparadas àquelas para grandes empresas (vide figura 17 do apêndice A1, que evidencia diferença de taxas cobradas por porte de tomador<sup>4</sup>). Verifica-se que a **taxa média cobrada para microempreendedores individuais é quase cinco vezes maior que a taxa cobrada de grandes empresas**. Um comparativo internacional realizado pela OCDE coloca em evidência a discrepância de taxas cobradas entre empréstimos para PMEs e grandes empresas: entre os 36 países avaliados, o Brasil é o que apresenta a maior diferença (vide figura 17 do apêndice A1).

### Evolução do capital de giro no Brasil

O Brasil passou nos últimos anos por um período de crise econômica, que resultou numa queda de mais de 7% do PIB entre 2015 e 2016. O mercado de crédito para empresas acompanhou essa crise econômica e sofreu intensa desaceleração, principalmente para capital de giro (vide figura 18 do apêndice A1).

O custo do crédito também foi impactado pela crise: a taxa média de juros para pessoa jurídica ficou acima de 30% a.a. durante o período de recessão, ao passo que a inadimplência foi de 1,8% para 3,5% entre janeiro de 2014 e dezembro de 2016<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> SEBRAE, Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira, julho 2014.

<sup>4</sup> Classificação do porte de empresa em função da receita anual bruta: MEI: inferior a R\$ 60 mil; Microempresa: Entre R\$ 60 mil e R\$ 360 mil; Pequena empresa: Entre R\$ 360 mil e R\$ 3,6 milhões; Empresa média: Entre R\$ 3,6 milhões e R\$ 300 milhões; Empresa grande: Acima de R\$ 300 milhões

<sup>5</sup> Fonte: Séries temporais – BCB

Consequentemente, a taxa de juros média para empresas chegou a ultrapassar os 31% a.a. no fim de 2015, esboçando redução a partir do último trimestre de 2016 (vide figura 19 do apêndice A1).

Devido à constante necessidade de liquidez, o crédito de capital de giro é a principal modalidade de crédito utilizada pelas PMEs correspondendo a 49% da carteira de crédito dessas empresas<sup>6</sup>. O crédito dessa modalidade tem função de financiar compra de matéria-prima ou mercadoria de revenda, pagamentos de impostos, salários e demais custos e despesas operacionais ou mesmo a substituição do cheque-especial<sup>7</sup>.

Em setembro de 2017, a carteira de capital de giro somava R\$ 307 bilhões de reais, ou 21% de todo o crédito PJ no país. Apesar da natureza de curto prazo do capital de giro, o crédito de longo prazo representa 79% da carteira e salienta a constante necessidade de crédito para suprir as necessidades recorrentes de caixa.

A crise econômica motivou uma intensa queda no volume do capital de giro, similar à queda demonstrada pela carteira PJ (vide figura 20 do apêndice A1). Entre janeiro de 2014 e agosto de 2017, o volume do capital de giro apresentou uma queda de 18%, e uma queda máxima de 22% desde o seu pico em dezembro de 2014. Dentre as suas sub modalidades, verificou-se que a queda foi mais acentuada para o rotativo. As taxas de juros apresentaram um comportamento análogo: enquanto o crédito PJ ficou cerca de 42% mais caro durante a recente desaceleração e recessão econômica, o capital de giro apresentou um aumento de até 47% durante o período – no entanto, apesar de aumento relativo, taxas para capital de giro são 19% menores que a média do segmento PJ. A categoria de maior risco (rotativo) atingiu mais de 50% a.a., em média.

## Ambiente competitivo

Os cinco maiores bancos detêm 70% do saldo total da modalidade de crédito para capital de giro. Com relação ao porte da empresa, as pequenas empresas são as que mais dependem dos grandes bancos (cerca de 80% de sua carteira de crédito está nos bancos grandes).

A presença das cooperativas e bancos de porte médio e pequeno é baixa. As cooperativas têm menor penetração no mercado em razão de restrição de área de atuação e menor reconhecimento da marca (maiores detalhes serão abordados na seção 1.2.4). Os bancos de porte médio e pequeno atuam em nichos específicos e não possuem a mesma capilaridade que as agências dos bancos grandes têm.

## 1.2. Hipóteses e Evidências

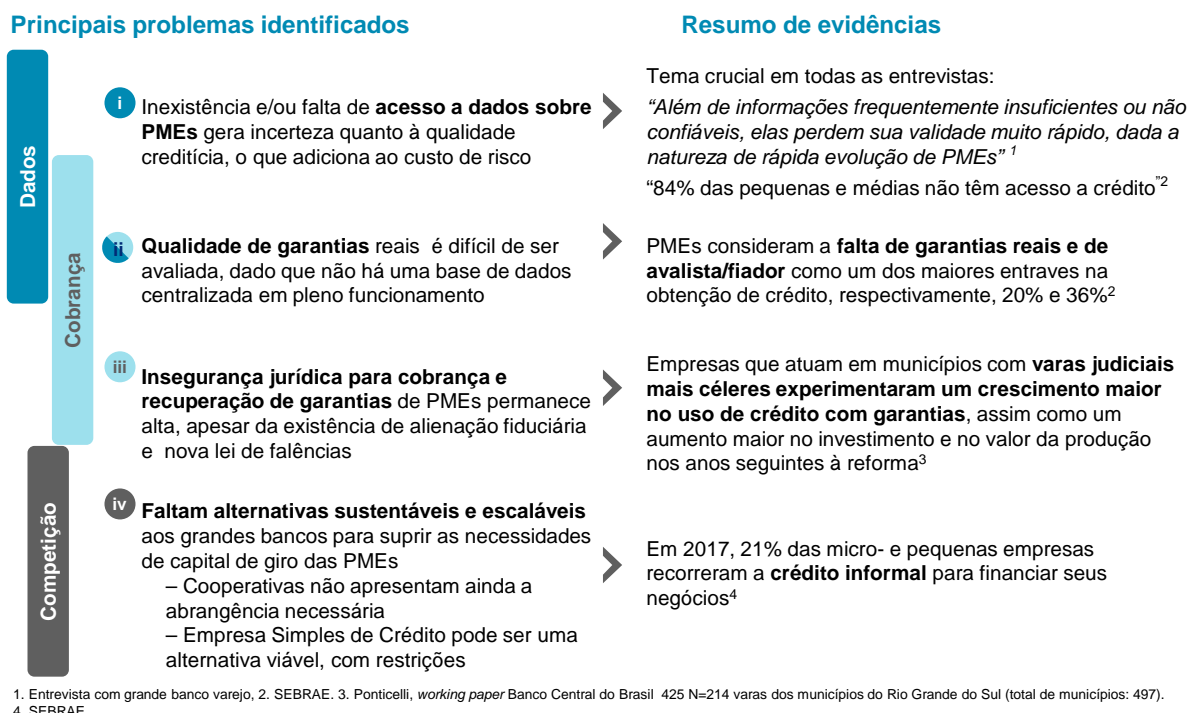
Com o objetivo de propor um diagnóstico para redução do *spread* na modalidade de capital de giro para PMEs, desenvolvemos uma série de hipóteses que foram testadas e validadas de maneira ampla, a partir de evidências quantitativas, qualitativas e *benchmarks* internacionais.

Para as hipóteses validadas, selecionamos aquelas com maior impacto esperado para então detalhá-las:

<sup>6</sup> O Financiamento da MPE no Brasil, SEBRAE (2017)

<sup>7</sup> Indicadores de Crédito das Micro e Pequenas Empresas (MEP) no Brasil, SEBRAE (2016)



Figura 1: Hipóteses priorizadas e resumo das evidências



### 1.2.1. Inexistência e/ou falta de acesso a dados sobre PMEs gera incerteza quanto à qualidade creditícia, o que adiciona custo à precificação de risco

A quantidade de dados disponíveis sobre PMEs no Brasil é menor se comparada internacionalmente. A lei do cadastro positivo (12.414/11) define as informações obrigatórias que devem ser contidas em bancos de dados com informações de adimplemento, incluindo dados cadastrais e de produtos financeiros, especificamente crédito. Simultaneamente, o Banco Mundial define em seu relatório *“Facilitating SME financing through improved Credit Reporting”* (2014) as informações necessárias para uma avaliação de crédito robusta. Verifica-se que há um grande *gap* de informações conforme disposto na tabela 1, concentrado principalmente em dados referentes ao poder aquisitivo da empresa tomadora de crédito.

*Tabela 1: Gap de dados disponibilizados no Brasil vs. necessidade para uma avaliação de crédito robusta*

| <b>Categoria de Dados</b>   |  <b>Informações obrigatórias (Lei 12.414/11)</b>   |  <b>Informações adicionais para uma avaliação de crédito robusta<sup>1</sup></b>  |
|-----------------------------|---|--|
| <b>Registro</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nome e Registro do cliente (CNPJ/CPF)</li> <li>Natureza da Relação (p. ex.: creditícia, comercial, serviços)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação da empresa               <ul style="list-style-type: none"> <li>Estrutura legal</li> <li>Quadro de executivos</li> </ul> </li> <li>Referência comercial</li> <li>Registros públicos (audiências, cobrança, processos judiciais)</li> </ul>  |
| <b>Poder Aquisitivo</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Detalhes sobre situação financeira               <ul style="list-style-type: none"> <li>Balanço e DRE</li> <li>Comparativo com dados do setor</li> </ul> </li> <li>Investigação               <ul style="list-style-type: none"> <li>Itens que impactaram o desempenho da empresa</li> <li>Pesquisa nas mídias</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Produtos Financeiros</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Data de início da concessão</li> <li>Créditos totais já originados (ou obrigações totais)</li> <li>Data e montante de todos pagamentos já realizados</li> <li>Data e valores à vencer</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Histórico de uso de cartões de crédito e débito, com discriminação de operações ou faturas</li> <li>Histórico de renegociações</li> </ul>   |

Verifica-se que os dados disponibilizados entre instituições financeiras via *bureau* de crédito, apesar de valorizarem o histórico de inadimplimento do tomador, não permitem a ciência de seu poder aquisitivo, como informações sobre receitas, fluxo de caixa e patrimônio da empresa, dados de grande relevância para avaliar sua capacidade de pagamento em uma operação de crédito.

Adicionalmente, os bancos incumbentes são beneficiados por suas extensas bases de clientes, que lhes conferem amplo histórico de crédito sobre seus correntistas/clientes. Desta forma, esta pouca informação não está disponível uniformemente entre os credores. De fato, PMEs reportam alto índice de crédito negado e altas taxas de juros como entraves à obtenção de empréstimos (vide Figura 21 no Apêndice A.2).

### 1.2.2. Qualidade de garantias reais é difícil de ser avaliada, dado que não há uma base de dados centralizada em pleno funcionamento

A falta de garantias reais e de avalista/fiador são os segundo e terceiro maiores entraves para obtenção de crédito por PMEs, sendo citados por 20% e 16% das empresas, respectivamente. Simultaneamente, a alta taxa de juros é citada por 48% das empresas e é motivada em partes pela falta ou má qualidade de garantias reais, dado que em muitos casos não há meios práticos de garantir sua existência e unicidade.

A gestão de garantias no Brasil resguarda ineficiências em todo o processo do ciclo do crédito:



- **Na concessão:** exigência de documentos em cartório para formalizar registro, onerando o processo (o registro em cartório é cerca de 30x<sup>8</sup> mais caro que o eletrônico);
- **No monitoramento:** registro, checagem e consulta do estado de garantias é custoso e moroso;
- **Na execução:** o processo de cobrança é oneroso e a taxa de recuperação é baixa.

Em países desenvolvidos, concessão e monitoramento são amplamente facilitados pela existência de registros eletrônicos e centralizados de garantias, a partir dos quais é possível verificar existência e unicidade do colateral. Consequentemente, apesar de o Brasil estar bem posicionado no índice de “confiabilidade da infraestrutura para registro de bens”<sup>9</sup> se comparado à América Latina, o índice apresentado pelo país é consideravelmente pior que a média dos países de alta renda (vide figura 22 do apêndice A.2).

O registro de garantias no Brasil é funcional apenas para imóveis e veículos, através do SREI e da BIN, respectivamente. No entanto, ainda há desenvolvimentos para o registro de outros ativos móveis<sup>10</sup>, incluindo recebíveis:

*Tabela 2: Diagnóstico do registro de ativos no Brasil*

|                                  |  |   |
|----------------------------------|--|---|
| <b>Cadastro de imóveis</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• SREI: Funcional</li> <li>• SINTER<sup>2</sup>: aprovado decreto 8.764 que permite a sua constituição</li> </ul> | ✓ |
| <b>Cadastro de veículos</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BIN: Funcional</li> </ul>   | ✓ |
| <b>Cadastro de recebíveis</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Central registradora: Previsto pela lei 13.476 e viabilização em desenvolvimento</li> </ul>                     | ! |
| <b>Cadastro de ativos móveis</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há base jurídica</li> <li>• Sem desenvolvimento até o momento</li> </ul>                                    | ✗ |

Em 2017, houve um grande avanço com relação a registro de recebíveis como garantia com a aprovação da lei 13.476, que permite a constituição de ônus e gravames a partir de ativos financeiros. Entretanto, a viabilização operacional ainda está em desenvolvimento.

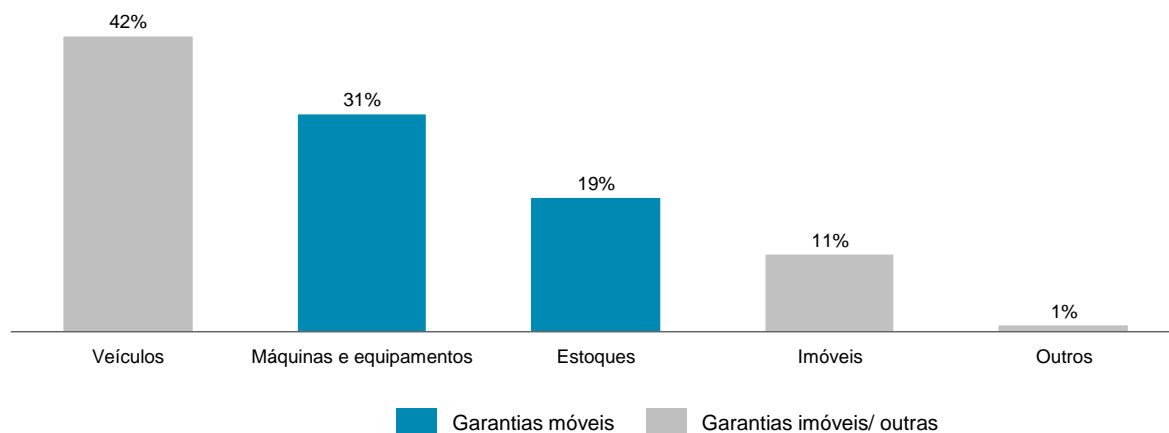
Com relação aos ativos móveis como garantia, a ampliação do registro tem grande potencial para o crédito, especialmente para PMEs, como revela a pesquisa do SEBRAE sobre garantias em uma operação de crédito (tabela 2). Há demanda para usar garantias móveis físicas.

<sup>8</sup> Segundo entrevistas com agentes do mercado

<sup>9</sup> O índice varia entre 0 e 8 pontos. Valores mais elevados indicam grau mais alto de qualidade da infraestrutura e de confiabilidade das informações acerca dos títulos de imóveis e dos limites das propriedades. Fonte: Relatório Doing Business 2018 do Banco Mundial

<sup>10</sup> Ativo móvel faz referência a todos os ativos, tangíveis ou intangíveis, que não sejam classificados como propriedade imobiliária (terrenos e construções)

Figura 2: Percepção das micro e pequenas empresas sobre seus ativos passíveis de serem dados como garantia<sup>11</sup>



Em um estudo publicado pelo IFC<sup>12</sup>, que mediu o impacto do registro de ativos móveis ao redor de diversos países comparando-os com países que não o implementaram, verificou-se uma melhora em dimensões do crédito:

- Número de empresas com **acesso ao financiamento** cresceu, na média, em 8%;
- **Capital de giro financiado por bancos:** Aumento de 10% no volume concedido;
- **Taxa de juros:** Redução de 21% na média (-3 p.p.);
- **Aumento do prazo do empréstimo**, em média, em 6 meses.

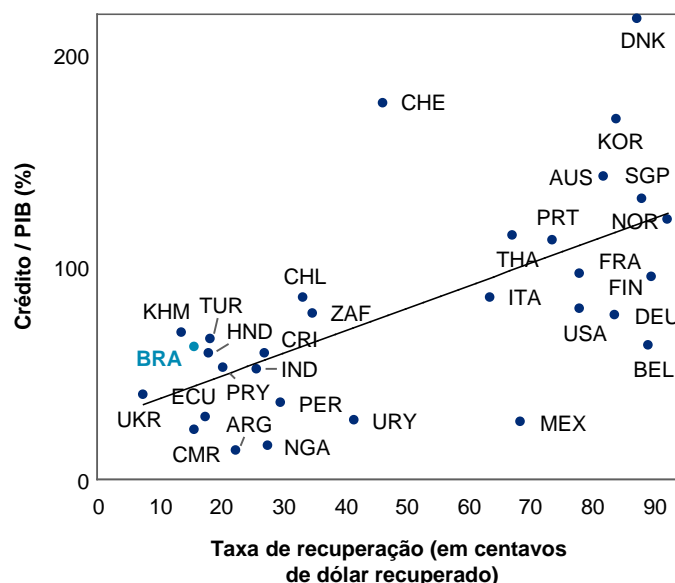
### 1.2.3. Insegurança jurídica para cobrança e recuperação de garantias permanece alta, apesar da alienação fiduciária e nova lei de falências

A insegurança jurídica é frequentemente mencionada por agentes do sistema financeiro como uma grande barreira ao crédito. Conforme apontado na Figura 3, a taxa de recuperação de crédito é diretamente proporcional ao nível de crédito de um país, dado que países com maior nível de crédito dependem de uma melhor recuperação de crédito para que o sistema se mantenha saudável. Um bom índice de recuperação, possibilitado por boa qualidade de garantias, registro e execução, dá a credores incentivos para expandir concessão, mantendo nível sustentável de perdas.

<sup>11</sup> Fonte: O Financiamento das MPEs no Brasil, SEBRAE

<sup>12</sup> *Collateral Registries for Movable Assets: Does Their Introduction Spur Firms' Access to Bank Finance?* 2013

Figura 3: Nível de crédito / PIB vs. taxa de recuperação da dívida<sup>13</sup>



O Brasil está no espectro inferior da amostra em termos de recuperação de crédito. Uma maior taxa de recuperação de dívida contribuiria para um ambiente de crédito brasileiro mais eficiente. Outros **indicadores relacionados à retomada do crédito e recuperação de garantias** evidenciam (Figura 23 do Apêndice A.2) a **baixa performance do Brasil no quesito**, quando comparado a outros países. O nível de celeridade do processo de recuperação de crédito tem impacto no nível de crédito, juros e nos investimentos das empresas. Um estudo<sup>14</sup> apontou que empresas operando em locais com fóruns menos congestionados ou mais céleres, apresentaram maior uso de operações de crédito com garantia, maior índice de investimentos e maior índice de produção de bens.

A lei de alienação fiduciária (lei 10.931/04) tornou mais ágil o processo de execução em caso de atraso. No entanto, o tempo que se leva em caso de disputa em um tribunal ainda é longo (em média, 731 dias) e resguarda muitas incertezas relacionadas à decisão final do juiz, que varia entre varas, principalmente nas situações de empresas em recuperação judicial e falência. Ainda que a lei de falências (lei 11.101/05) tenha aumentado a taxa de recuperação em caso de insolvência, há espaço para melhorá-la em termos de recuperação e tempo (a média atual é de 12 centavos de dólar e 4 anos, respectivamente).

O governo tem discutido melhorias na lei de recuperação judicial e falências (lei nº 11.101/05) para dar mais segurança ao credor, maior clareza das regras e aumentar a celeridade do processo. Atualmente, o projeto de lei está sob análise da Casa Civil e deve ser encaminhada em breve ao Congresso.

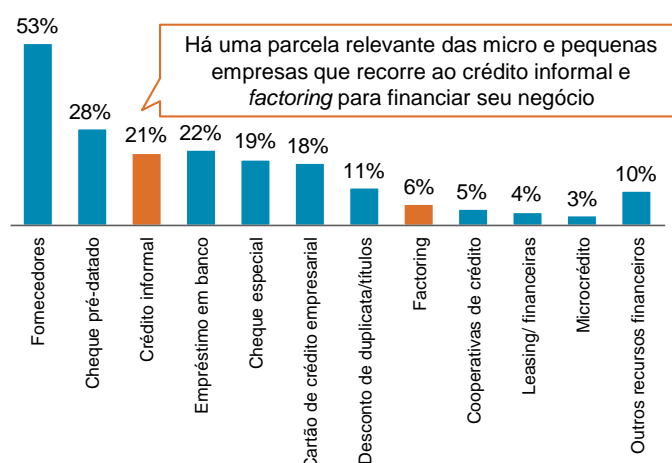
<sup>13</sup> Relatório Doing Business 2018 do Banco Mundial

<sup>14</sup> *Court enforcement, bank loans and firm investment: Evidence from bankruptcy reform in Brazil*

#### 1.2.4. Faltam alternativas viáveis além dos grandes bancos para suprir as necessidades de capital de giro das PME

As PMEs recorrem a empréstimos por diferentes meios. 22% da demanda de crédito é atendida por empréstimos em bancos, conforme observamos na figura 4. O surpreendente é a parcela que recorre a crédito informal (empréstimos de familiares, amigos e agiota), que é de 21%.

Figura 4. Tipos de crédito em utilização pelas micro e pequenas empresas<sup>15</sup>



Outra informação interessante que a figura 4 nos revela é que a parcela que toma empréstimos em cooperativa de crédito é de apenas 5%.

As cooperativas de crédito são instituições financeiras mútuas, constituídas por uma base de cooperados que atuam simultaneamente como cliente e acionista, sendo corresponsáveis pelo resultado da instituição. Devido à maior responsabilização do cooperado e ao maior conhecimento do tomador pelo credor, as cooperativas tendem a possuir baixa inadimplência, menor custo de risco e maior índice de aprovação de crédito, quando comparadas a bancos.

As cooperativas têm caráter social: são instituições sem fins lucrativos que, além de concederem crédito para seus membros e fomentar a economia local, investem parte de seu retorno em projetos sociais. Consequentemente, elas possuem benefícios fiscais e regulatórios: isenção de IR, CSLL e depósito compulsório, os quais são deduzidos do *spread* praticado e possibilitam menores taxas de juros, conforme observamos na tabela 3.

Tabela 3: Comparativo de inadimplência e taxas de crédito entre bancos e cooperativas

|                             | Cooperativas | Bancos | Variação (%) |
|-----------------------------|--------------|--------|--------------|
| Juros (%a.a.) <sup>16</sup> | 33%          | 39%    | -15%         |
| Inadimplência <sup>17</sup> | 3,7%         | 4,5%   | -18%         |

<sup>15</sup> Fonte: Financiamento das MPEs no Brasil, set/17, SEBRAE, em 2017, amostra de 6.889 empresas

<sup>16</sup> Exclui empréstimos de cartão de crédito. Fonte: Material do Desuc

Apesar das vantagens destacadas, cooperativas de crédito ainda são pouco representativas na carteira de crédito nacional, sendo responsáveis por apenas 2,7% do volume total. Essa pequena participação pode ser explicada por barreiras que limitam seu crescimento:

- **Restrições históricas:** Em 1961, o governo suspendeu a autorização de novas cooperativas de crédito através do Decreto do Conselho de Ministros nº 1.503 e, em 1966, foi estabelecido que as cooperativas somente pudessem captar depósitos à vista de associados. O crescimento retornou apenas durante a década de 1980.
- **Admissão restrita:** Até 2003, a afiliação a cooperativas de crédito era permitida apenas a indivíduos com algum vínculo empregatício. A livre admissão foi liberada em 2003 em cidades com até 2 milhões de habitantes e amplamente liberada em 2013.
- **Modelo de negócio:** As cooperativas têm baixa eficiência operacional, com gestão não profissionalizada e sofrem influência política em sua gestão administrativa.

## 2. Principais iniciativas

Com base no diagnóstico e em experiências internacionais, as iniciativas relacionadas a dados despontaram como sendo as com maior potencial de redução no *spread*, endereçando diretamente o componente de custo de incerteza no risco. Desta forma, propomos nove principais iniciativas:

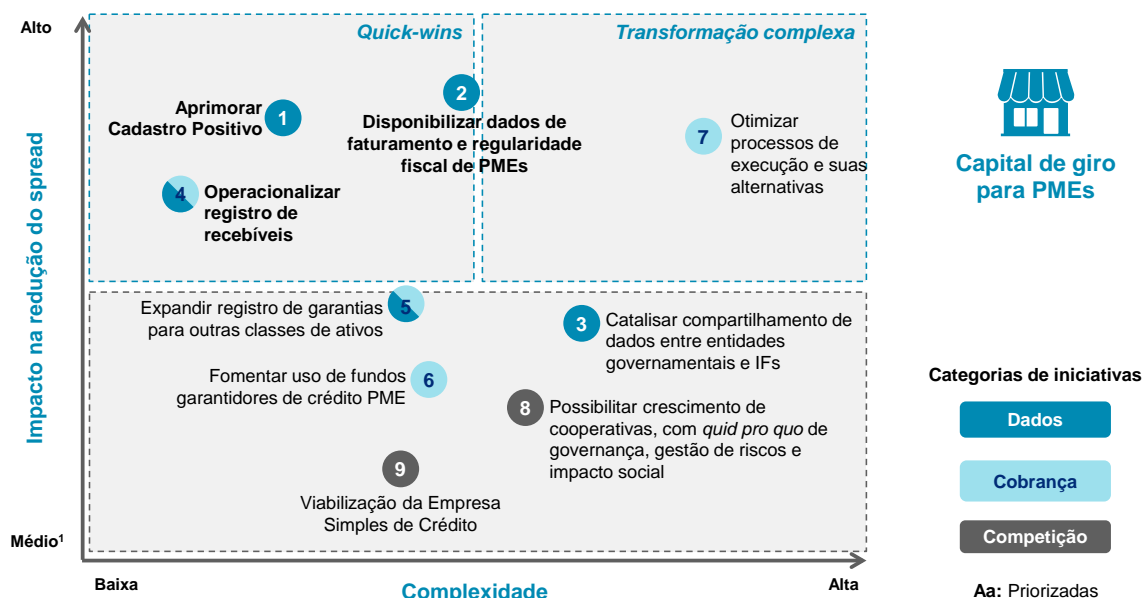
- i. Iniciativas relacionadas a dados
  1. Aprimorar o Cadastro Positivo
  2. Disponibilizar dados de faturamento e regularidade fiscal de PMEs
  3. Catalisar compartilhamento de dados entre entidades governamentais e IFs
- ii. Iniciativas relacionadas a dados e cobrança
  4. Operacionaliza registro de recebíveis
  5. Expandir registro de garantias para outras classes de ativos
- iii. Iniciativas relacionadas à cobrança
  6. Fomentar uso de fundos garantidores de crédito PME
  7. Otimizar processos de execução e suas alternativas
- iv. Iniciativas relacionadas à competição
  8. Possibilitar crescimento de cooperativas com *quid pro quo* de governança, gestão de riscos e impacto social
  9. Viabilização da Empresa Simples de Crédito

---

<sup>17</sup> Junho de 2017, operações com atraso superior a 15 dias, média simples por categoria de IF considerando todas as operações de crédito. Fonte: Banco Central do Brasil (IFData)

Avaliamos cada uma das iniciativas em termos de complexidade de implementação e impacto na redução do *spread* e priorizamos as iniciativas 1, 2 e 4, focando nas com maior impacto e levando em consideração a complexidade da implementação. Para cada iniciativa priorizada, detalhamos um plano de implementação. O resultado da avaliação pode ser visto na figura 5.

Figura 5: Matriz de priorização das iniciativas



1. Iniciativas de baixo impacto estimado foram desconsideradas desta análise

## 2.1. Aprimorar Cadastro Positivo

### 2.1.1. Definição da iniciativa

O cadastro positivo é a formação do histórico de crédito de pessoas físicas e jurídicas, com dados de adimplimento. O objetivo é compartilhar informações sobre tomadores de crédito, permitindo aos credores avaliar melhor o risco envolvido, diferenciando bons e maus pagadores e precificar com base em risco. A qualidade da avaliação de risco depende, naturalmente, da amplitude e da qualidade de informações fornecidas ao credor.

A lei do cadastro positivo (Lei 12.414) foi aprovada no Brasil em 2011, e regulamentada pelo Banco Central em 2012 através da Resolução 4.172, entrando em vigor em agosto de 2013. No entanto, a adesão ainda é baixa: em setembro de 2017, havia aproximadamente 6 milhões de cadastrados, sendo a população brasileira adulta superior a 159 milhões de pessoas<sup>18</sup>.

A lei do sigilo bancário (Lei complementar n. 105) especifica que a divulgação de informações bancárias é permitida apenas após autorização do interessado, sendo o tomador incluso no cadastro apenas se solicitado pelo próprio (*opt-in*), de maneira inequívoca. Assim, o receio de compartilhamento de informações bancárias entre terceiros, o desconhecimento do cadastro positivo e a eventual não compreensão dos benefícios potenciais trouxeram uma baixa adesão ao sistema.

<sup>18</sup> ANBC – Associação Nacional dos Bureaus de Crédito, setembro/2017

Simultaneamente, há desincentivo à divulgação do cadastro pelos credores: a **responsabilidade objetiva e solidária** define que, se houver algum problema com os dados compartilhados, a responsabilidade será compartilhada entre todos os integrantes.

O **PLP 441/17**, atualmente em tramitação no Plenário da Câmara e já aprovado no Senado, visa abordar essas duas grandes barreiras ao instaurar o *opt-out*<sup>19</sup>, o qual estende automaticamente o cadastro a toda a população bancarizada, exceto quando o contrário é solicitado pelo “cadastrado”, e elimina a responsabilidade solidária entre os informantes.

O projeto de lei também explicita que prestadores de serviços continuados são fontes informantes do cadastro. O impacto, caso essas medidas sejam aprovadas, é extremamente positivo para consumidores pessoa física, com valor também, em menor escala, para clientes pessoa jurídica.

### Exemplos internacionais

Diversos outros países também adotaram o cadastro positivo com o intuito de melhorar o acesso e reduzir a assimetria de informações entre IFs. Porém, a amplitude de informações contidas é, frequentemente, maior que no Brasil, como observamos na tabela 4:

*Tabela 4: Exemplos de informações coletadas no cadastro positivo*<sup>20</sup>

| País               | Informações coletadas de pessoas físicas   | Informações coletadas de pessoas jurídicas  |
|--------------------|--|---|
| <b>Alemanha</b>    | Registros relativos a conta corrente, cartões de crédito, contratos de telefonia celular, empréstimos e contratos de locação financeira  |   |
| <b>Austrália</b>   | Limite de crédito, empréstimos pessoais, histórico de pagamentos (ex. cartões de crédito e hipoteca)   |   |
| <b>Colômbia</b>    | Histórico de pagamento de contas bancárias abertas e fechadas, uso e gestão de produtos financeiros, pagamentos a empresas de crédito e prestadores de serviços (ex: telefonia e TV)     | Limite de crédito, saldo da conta, histórico de pagamento comercial e aplicações de crédito         |
| <b>EUA</b>         | Data de abertura das contas, limite de crédito, histórico de pagamentos (incluindo serviços públicos)  | Volume de negócios, histórico de pagamentos, empréstimos realizados, garantias de empréstimo        |
| <b>México</b>      | Dados gerais, saldo bancário, detalhamento de créditos obtidos, histórico de pagamentos com avaliação de pontualidade.   | História do negócio, dados de registro comercial e operacionais da empresa, histórico de pagamentos |
| <b>Reino Unido</b> | Dados sobre pessoas financeiramente ligadas ao consumidor (ex. contratação e crédito em conjunto) e de registro público (ex. julgamentos), registro eleitoral, endereço atual e anterior |   |
| <b>Brasil</b>      | Histórico das operações de empréstimo e de financiamento (data da concessão, valor original total, valores das prestações, valores pagos)  |   |

<sup>19</sup> Pessoas-Físicas e Pessoas-Jurídicas devem solicitar a remoção de seus dados, caso não desejem o compartilhamento

<sup>20</sup> Fonte: SEBRAE – Referências Internacionais Cadastro Positivo

Adicionalmente, nos Estados Unidos a adesão é automática e não possui *opt-out* – ou seja, os cadastrados não podem solicitar exclusão do seu registro. Além disso, todos os clientes dos *bureaus* de crédito podem acessar todas as empresas (Figura 24 no Apêndice A.3).

Baseando-se em boas práticas internacionais, sugerimos duas ações no âmbito do aprimoramento do Cadastro Positivo:

- A. Alterar a política de *opt-in* para *opt-out* e endereçar responsabilidade objetiva;
- B. Expandir o escopo de dados compartilhados sobre PMEs, segundo recomendação do Banco Mundial (na tabela 5, em azul, dados adicionais para um relatório completo de crédito, segundo o Relatório Banco Mundial)<sup>21</sup>. Os dados mais relevantes que devem ser incluídos no escopo são os relacionados a dados de faturamento e dados transacionais, que permitiriam estimar o fluxo de caixa das empresas.

**Tabela 5: Gap de informações obrigatórias vs. informações necessárias**

| Categoria de Dados          | Situação atual  | Em discussão no Congresso  | Iniciativa   |
|-----------------------------|---|--|--|
|                             | Informações obrigatórias por Lei 12.414/11  | Mudanças propostas na PLP 441  | Informações adicionais para uma avaliação de crédito robusta <sup>1</sup>  |
| <b>Registro</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nome e Registro do cliente (CNPJ/CPF)</li> <li>Natureza da Relação (p. ex.: creditícia, comercial, serviços)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação da empresa               <ul style="list-style-type: none"> <li>Endereço</li> <li>Estrutura legal</li> <li>Quadro de executivos</li> </ul> </li> <li>Referência comercial</li> <li>Registros públicos (audiências, cobrança, processos judiciais)</li> </ul>  |
| <b>Poder Aquisitivo</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Detalhes sobre situação financeira               <ul style="list-style-type: none"> <li>Balanço e DRE</li> <li>Comparativo com dados do setor</li> </ul> </li> <li>Investigação               <ul style="list-style-type: none"> <li>Itens que impactaram o desempenho da empresa</li> <li>Pesquisa nas mídias</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Produtos Financeiros</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Data de início da concessão</li> <li>Créditos totais já originados (ou obrigações totais)</li> <li>Data e montante de todos pagamentos já realizados</li> <li>Data e valores à vencer</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Histórico de crédito disponibilizado pelo GBDs a IFs autorizadas pelo cadastrado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Limite de crédito</li> <li>Histórico de uso de cartões de crédito e débito, com discriminação de operações ou faturas</li> <li>Balanço ao final do mês das contas, total de crédito e débito, movimentações realizadas, tipo de conta</li> <li>Histórico de renegociações</li> </ul>  |
| <b>Ampla Espectro</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Prestadores de serviços continuados são considerados fonte de dados</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Comportamento de compras</li> <li>Obrigatoriedade de participação de prestadores de serviços contínuos como informantes</li> </ul>  |

<sup>21</sup> Em azul, dados adicionais para um relatório completo de crédito, segundo o Relatório Banco Mundial: *Facilitating SME financing through improved Credit Reporting*, mar/14



## 2.1.2. Plano de Implementação

O prazo de implementação desta iniciativa é projetado em nove trimestres. Acreditamos que a maior complexidade está presente na obrigatoriedade de dados de prestadores de serviços continuados.

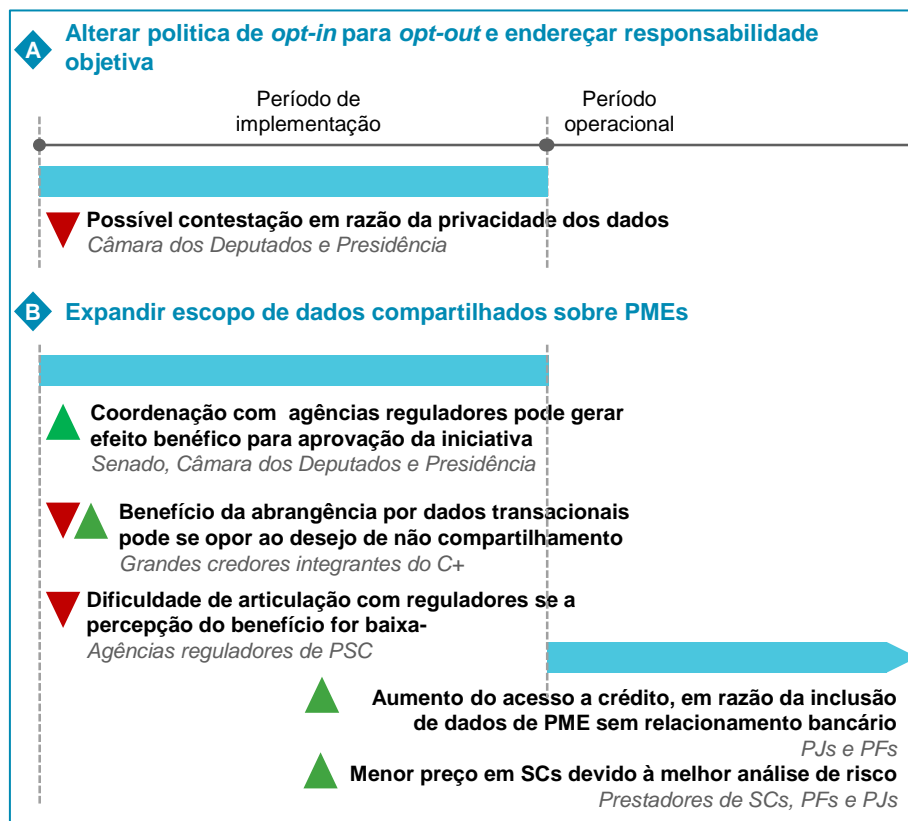
**Tabela 6: Cronograma de implementação da iniciativa de aprimorar o cadastro positivo<sup>22</sup>**



Riscos e externalidades são possíveis e devem ser acompanhados para garantir a efetividade da iniciativa:

<sup>22</sup> Detalhamento dos dispositivos legais no Apêndice – tabela 11

Figura 6: Possíveis riscos e externalidades à iniciativa de aprimorar o cadastro positivo<sup>23</sup>



Durante o período operacional, os reguladores devem observar as práticas do mercado, de forma a garantir que o *bureau* de crédito possa proporcionar um ambiente em que permita uma disponibilização de dados de PMEs de forma mais uniforme para todos os credores.

Por fim, a efetividade da iniciativa pode ser medida através dos seguintes métricas (KPIs<sup>24</sup>):

- **Robustez do C+:** Número de pedidos de exclusão de cadastros; Número de reclamações consumeristas.
- **Utilização do C+:** Número de consultas; Número de IFs que realiza a consulta.

## 2.2. Disponibilizar dados de faturamento e regularidade fiscal de PMEs

### 2.2.1. Definição da iniciativa

A disponibilização de dados de faturamento e histórico de regularidade fiscal tem como intuito a ampliação do escopo de dados disponível sobre PMEs.

<sup>23</sup> Possíveis impactos, dificuldades e consequências esperadas

<sup>24</sup> Key performance indicators

As PMEs, em sua maioria, se enquadram no método de lucro presumido (simples), portanto o imposto de renda não reflete exatamente seu faturamento. No entanto, receitas estaduais são responsáveis pela coleta de impostos como ICMS e ISS, através dos quais é possível calcular a receita da empresa e, conseqüentemente, estimar seu fluxo de caixa.

Logo, o e-Social<sup>25</sup>, que contém informações sobre o tamanho da empresa (como nº de funcionários), o Sinter<sup>26</sup>, que contém o registro do patrimônio, e as informações contidas nas Receitas Estaduais formariam um importante banco de dados, juntando informações fiscais, previdenciárias, trabalhistas e de imóveis. Isso permitiria estimar o fluxo de caixa, faturamento e patrimônio das PMEs, com grande potencial de impacto no mercado de crédito para elas, pois a criação de uma base fiscal consolidada que permitisse acesso a IFs aumentaria consideravelmente a qualidade de dados para avaliação de crédito.

Ainda será necessária a discussão da definição do conceito de regularidade fiscal, assim como ocorreu para a definição de inadimplência (definição de critério de atraso acima de 90 dias em uma operação de crédito).

## Exemplo internacional

### Chile

O Chile disponibiliza a PMEs um relatório eletrônico de informações fiscais através do SII (*Servicio de Impuestos Internos*), uma entidade ligada ao Ministério da Fazenda chileno e similar à Receita Federal brasileira, com objetivo de facilitar a obtenção de crédito. Através do SII, **pessoas físicas e pessoas jurídicas podem solicitar eletronicamente um extrato de seu histórico fiscal**, enviado diretamente a IFs de maneira gratuita. Dados disponibilizados pelo SII incluem:

- Imposto de renda pago, referente aos 3 últimos anos
- Imposto sobre o consumo, referente aos 12 últimos meses
- Listagem de propriedades próprias (garantias)

Em 2016, o governo chileno anunciou a intenção de “possibilitar aos bancos o acesso eletrônico às informações tributárias das empresas”, através do SII, permitindo que o processo seja iniciado pelo credor, e não mais pelo tomador, de maneira que informações sejam acessadas após aprovação prévia. O acesso será mantido por prazo limitado e, após esse prazo, uma nova autorização precisa ser gerada.

Baseando-se em práticas internacionais, sugerimos a **criação de uma base de dados centralizada que contenha dados fiscais e de regularidade fiscal**, de pessoas físicas e jurídicas. A iniciativa é composta por duas etapas:

- A. Integração de dados entre Receitas e criação de base a ser compartilhada com as IFs, via decreto;
- B. Preparar infraestrutura que permita adesão das PMEs.

A infraestrutura deve permitir que o contribuinte possa abdicar do sigilo fiscal de parte de suas informações, para fim de avaliação de crédito – especificamente faturamento e

<sup>25</sup> Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas

<sup>26</sup> Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

histórico de regularidade fiscal (critério a ser definido). A abrangência da base de cadastrados pode ser estabelecida de duas maneiras:

- **Opt-out:** o banco de dados se torna mais robusto, contando com uma quantidade maior de dados para modelagem de crédito;
- **Opt-in:** medidas de incentivo podem ser definidas para ampliar a adesão, como incentivos fiscais e benefícios operacionais (*software* de planejamento financeiro e contábil, a exemplo do SizeUp no Reino Unido).

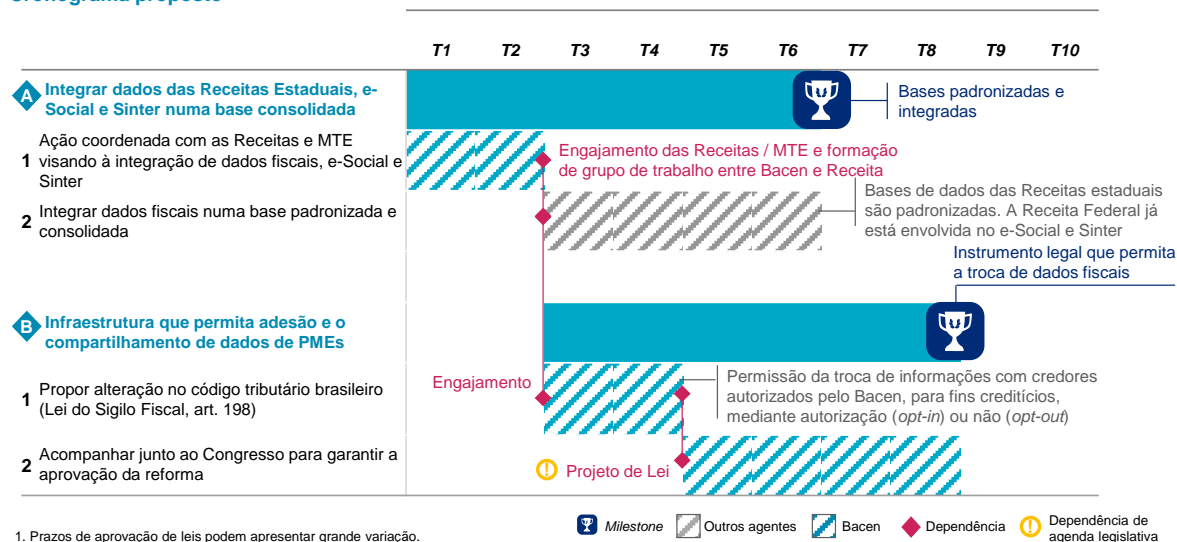
## 2.2.2. Plano de implementação

O prazo de implementação desta iniciativa é projetado em seis trimestres. A implementação dependerá de esforço das Receitas Federal e Estaduais e aprovação dos poderes executivo e legislativo.

Durante a integração de dados, é importante a ação coordenada entre as entidades, tornando a formação do grupo de trabalho envolvendo Banco Central e Receita necessária para garantir a efetiva implementação da iniciativa.

**Tabela 7: Cronograma de implementação da iniciativa de disponibilização de dados de faturamento e regularidade fiscal de PMEs**<sup>27</sup>

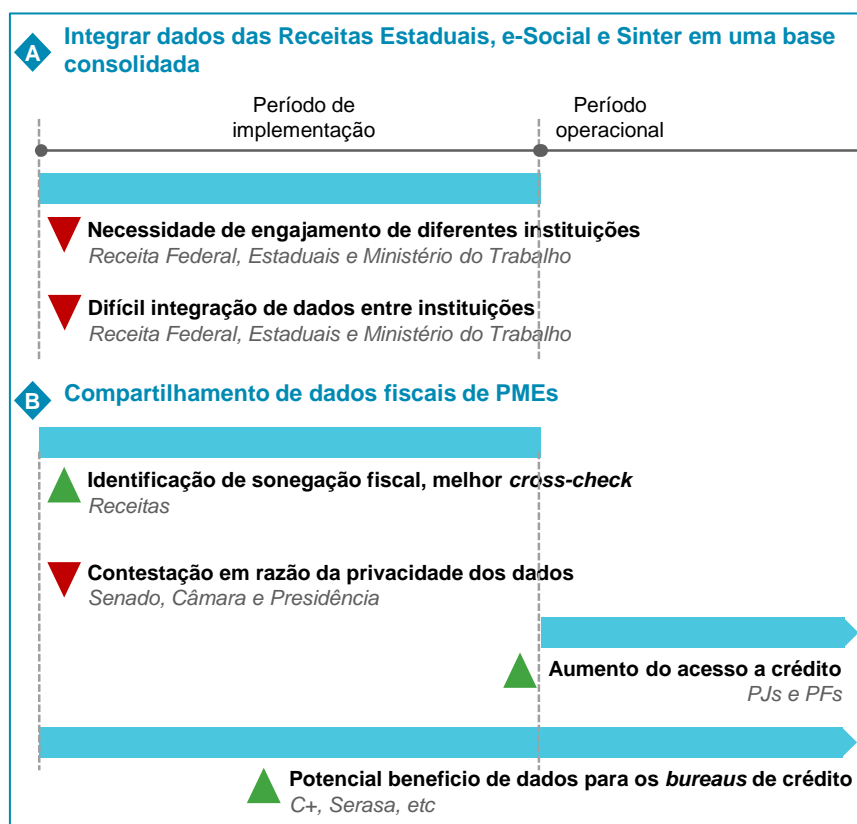
### Cronograma proposto<sup>1</sup>



Riscos e externalidades são possíveis e devem ser acompanhados para garantir a efetividade da iniciativa:

<sup>27</sup> Maior detalhamento sobre dispositivo legal no Apêndice – tabela 12

Figura 7: Possíveis riscos e externalidades à iniciativa de disponibilização de dados de faturamento e regularidade fiscal de PMEs<sup>28</sup>



Por fim, a efetividade da iniciativa pode ser medida através dos seguintes KPIs:

- **Robustez da base de dados:** Número de cadastros
- **Utilização da base de dados:** Número de consultas

## 2.3. Operacionalizar registro de recebíveis

### 2.3.1. Definição da iniciativa

A falta de garantias é um grande entrave na obtenção de crédito pelas PMEs. Conforme mostrado na seção 1.2.2, 20% dessas empresas relatam a falta de garantias reais como uma grande barreira ao crédito, enquanto que 48% delas apontam as altas taxas de juros como principal entrave, as quais são também motivadas pela falta de garantias.

### Exemplo internacional

#### China

A China reformou seu sistema de garantias em 2007, quando constatou que 71% das PMES consideravam baixo acesso ao crédito como a principal barreira ao crescimento. A reforma seguiu alterações legislativas, a criação de um registro unificado e um programa para disseminação do projeto (Figura 25 do Apêndice A.3). Conforme estabelecido pelas

<sup>28</sup> Possíveis impactos, dificuldades e consequências esperadas

diretrizes do IFC em seu programa chamado “*Secured transactions and Collateral Registries*”, a reforma do sistema de garantias móveis chinês passou por três pilares:

- **Pilar 1 – Lei:** Foi criado um esquema de prioridades mais transparente para credores com garantia e sem garantia
- **Pilar 2 – Registro:** O registro é supervisionado pelo *Credit Reference Center*, uma unidade vinculada ao Banco Popular da China, que possui acesso *online* via conta de usuário, reunindo informações sobre a identificação do tomador, credor, descrição do ativo e da operação de crédito
- **Pilar 3 – Divulgação:** Foram promovidos eventos educativos para clientes e setor público para disseminar a importância do projeto

No Brasil, apesar de o registro de recebíveis já ser previsto pela lei 13.476, ele ainda não é operacional, de maneira que medidas ainda precisam ser efetivadas nos dois primeiros pilares através de uma legislação que suporte a existência *efetiva* do registro de recebíveis, e da existência de um registro centralizado.

### **Pilar 1 – Lei**

Possibilita a constituição de garantias – gravames e ônus – mediante registro em central registradora e trata de garantias constituídas sobre ativos financeiros e valores mobiliários, conforme definidos pela Resolução 4.593/17, a qual inclui duplicatas. Na prática, a lei constitui o arcabouço jurídico para a criação de um cadastro de ativos e permite equiparação deste aos cartórios quanto à publicidade perante terceiros para constituição de gravames e ônus.

No âmbito legal, o registro de recebíveis é prejudicado pela inexistência da duplicata eletrônica: duplicatas são caracterizadas como instrumentos cartulares (Lei 5474/68) enquanto a lei 13.476/17 não prevê registro escritural destas (possibilitando registro eletrônico), tornando a legitimidade do registro via central registradora passível de contestação jurídica.

Para solucionar esta limitação, está em tramitação no Congresso o **PL 9.327, o qual prevê a criação da duplicata escritural (eletrônica)**.

### **Pilar 2 – Registros de recebíveis**




Duas empresas já realizam o registro de recebíveis, a CERC e a CRDC (figura 8), mas ainda não têm autorização para atuar como registro central, o que restringe a atividade delas de verificação da existência e qualidade do recebível. Assim, a efetivação da garantia (a constituição de gravames e ônus) ainda deve ser realizada via cartórios.

**Figura 8: Infraestruturas de mercado financeiro que poderiam estar atuando como registradoras de recebíveis**

|  |   |
|--|---|
| <p><b>CERC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lançada em ago/17, a CERC é um registro de recebíveis em fase piloto. O registro é feito por meio de um <b>metodologia proprietária e totalmente digital</b></li> <li>O recebível é registrado mediante verificação de dados cadastrais, transacionais (NFe) e logísticos – a CERC também verifica a entrega da mercadoria à qual o recebível é relacionado</li> </ul> <p><b>Método de validação e registro</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Existência do recebível <ul style="list-style-type: none"> <li>Validação e monitoramento de dados indiretos</li> <li>Avaliação contínua do comportamento das partes</li> <li>Disponibilização de API para sacados confirmarem</li> </ul> </li> <li>Disponibilidade do recebível <ul style="list-style-type: none"> <li>Registro centralizado para evitar duplicidade (ainda não existe, está em conversa com o banco central)</li> <li>Interoperabilidade de registradoras e depositárias</li> </ul> </li> <li>Validade da garantia <ul style="list-style-type: none"> <li>Lei 13.476 validará a garantia devido a constituição de gravames e ônus em ambiente de registro central eletrônico</li> </ul> </li> <li>Pagamento do credor <ul style="list-style-type: none"> <li>Conexão com SPB para sincronização de boletos e TEDs (ainda não operacional), para verificar a existência do pagamento</li> <li>Disponibilização de API para sacado direcionar pagamento</li> </ul> </li> </ol> | <p><b>crdc</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Criada pela Associação Comercial de São Paulo, a CRDC é uma plataforma independente que permite o registro de recebíveis por vias digitais</li> <li>No entanto, o registro ainda depende de cartórios e onera o processo</li> </ul> <p><b>Método de validação e registro</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Upload da NFe</li> <li>Validação da Nfe</li> <li>Geração da duplicata com registro único CRDC e envio para agente financeiro</li> <li>Geração dos documentos de formalização com suas respectivas assinaturas digitais</li> <li>Registro em cartório dos documentos e início do monitoramento contínuo da CRDC</li> </ol> |
|--|---|

A tabela abaixo ilustra a situação atual do Brasil com relação ao desenvolvimento do registro de recebíveis e os próximos passos necessários à sua plena operacionalização:

**Tabela 8: Desenvolvimento do registro de recebíveis no Brasil**

| Requisitos   | Estágio atual  | Próximos passos  |
|--|--|--|
| <b>Pilar 1:</b><br>Lei <ul style="list-style-type: none"> <li>O registro de recebíveis deve ser apoiado por legislação que suporte a existência de registro central, para que sejam registrados digitalmente e sem a dependência de cartórios</li> </ul> |  <ul style="list-style-type: none"> <li>O registro digital é <b>30x mais barato</b> que em cartório, no entanto ainda não se pode garantir seu respaldo jurídico</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovar PL 9327 para legitimar registro digital de duplicatas (criando as "duplicatas escriturais"), e assim incentivar seu uso vs. registro cartorial</li> </ul>   |
| <b>Pilar 2:</b><br>Registro Eletrônico <ul style="list-style-type: none"> <li>Deve haver um registro funcional e centralizado que permita fácil consulta e rastreamento de ativos nele registrados e traga todas as informações relevantes</li> </ul>    |  <ul style="list-style-type: none"> <li>Há empresa que atua no registro de recebíveis</li> <li>No entanto, ainda não há autorização para funcionamento como registro central</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conforme registradoras se estabelecem, garantir unicidade através de: <ul style="list-style-type: none"> <li>Compartilhamento de dados entre registradoras; ou</li> <li>Conexão entre registradoras e escriturária de duplicatas</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Pilar 3:</b><br>Adesão <ul style="list-style-type: none"> <li>É essencial o amplo conhecimento sobre o registro de ativos para que PMEs estejam cientes sobre as possibilidades de registro e garantia</li> </ul>                                     |  <ul style="list-style-type: none"> <li>Registro de recebíveis é pouco difundido no Brasil</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivar o uso do registro através da divulgação</li> </ul>   |



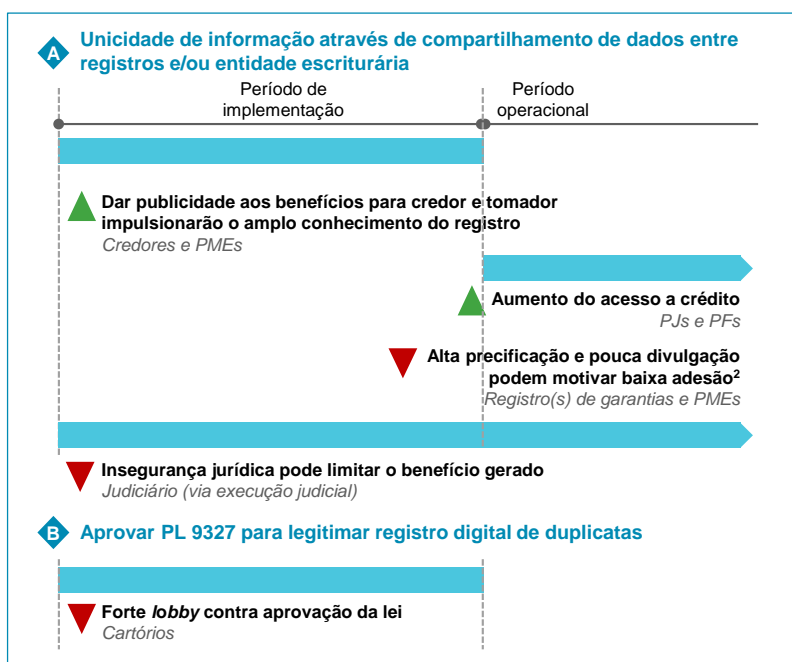
 Sem desenvolvimento
 Pleno funcionamento





Figura 9: Possíveis riscos e externalidades à iniciativa de operacionalizar o registro de recebíveis<sup>30</sup>



Por fim, a efetividade da iniciativa pode ser medida através dos seguintes KPIs:

- **Registro de garantias:** Número de recebíveis registrados
- **Aumento de crédito com garantia:** Participação na carteira de crédito das PMEs

## 2.4. Outras iniciativas principais

Apesar de não priorizadas, as iniciativas 3, 5 a 9 relatadas na Figura 5 da seção 2. são consideradas potencialmente relevantes. O detalhamento dessas iniciativas é construído a seguir.

### 2.4.1. Expandir registro de garantias para outras classes de ativos

O registro de garantias móveis poderia ser expandido para outras classes de ativos, buscando cobrir o amplo espectro de garantias: registros de imóveis e de veículos já são operacionais e asseguram a unicidade da garantia; registro de recebíveis possui avanços relevantes conforme discutido na seção 2.3; porém, ainda não há avanços legislativos e práticos em direção ao registro de outros ativos móveis<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Possíveis impactos, dificuldades e consequências esperadas

<sup>31</sup> Como inventários, maquinário, etc

## Exemplo internacional

### Chile

No Chile, através do *Registro de Prendas Sin Desplazamiento*, disponível no Registro Civil, é possível realizar o registro eletrônico de ativos móveis. O serviço começou a ser oferecido em 2011 devido à necessidade de ampliar o acesso ao crédito às PMEs. Podem ser registrados bens presentes ou futuros, que garantirão uma única ou múltiplas operações de crédito, desde que estas não ultrapassem o valor total das obrigações creditórias. Podem ser registrados no registro de garantias móveis chileno:

- **Propriedade pessoal móvel:** veículos motorizados, máquinas, animais de corte, etc.;
- **Direitos:** créditos, direitos de concessão;
- **Títulos de crédito:** ações, títulos, notas promissórias;
- **Outros:** Lucros futuros, inventários, etc.

Um dos grandes diferenciais do registro chileno é a garantia “guarda-chuva”, no qual um único ativo pode garantir diversas operações de crédito, desde que não ultrapassem os limites de *loan-to-value* pré-estabelecidos, maximizando, assim, o poder de garantia do ativo.

Devido à ampliação dos ativos passíveis de serem colocados como garantia, de sua “maximização” através da garantia guarda-chuva e da unicidade de registro, verificou-se no Chile um grande crescimento das operações de *factoring* (envolvendo recebíveis) e das concessões de crédito para PMEs – as quais têm, de maneira geral, histórico de crédito curto ou deficitário e, portanto, maior dependência por garantias.

**Figura 10: Efeitos no crédito após a operacionalização de um registro de recebíveis no Chile**<sup>32</sup>

**Operações de factoring**  
volumes relativos à 2007



**Novas concessões de crédito: PMEs/ mercado total**  
%



Deste modo, propomos o estabelecimento de lei que possibilite o registro centralizado de outros tipos de ativos móveis, já aproveitando o arcabouço jurídico proporcionado com a aprovação do crédito guarda-chuva previsto pela lei 13.476/17 para ativos registrados em central registradora. Adicionalmente, recomendamos promover o desenvolvimento operacional do registro de ativos móveis (exceto para veículos).

<sup>32</sup> Fontes: *Servicio de Registro Civil e Identificación*, Chile; *Financing SMEs and Entrepreneurs*, 2017, OCDE

## 2.4.2. Catalisar compartilhamento de dados entre entidades governamentais e IFs

Entidades governamentais concentram grande quantidade de dados sobre pessoas e empresas, com grande potencial de fomento ao crédito: os prestadores de serviços continuados (empresas de telecomunicação, concessionárias de energia elétrica, etc.) detêm informações cadastrais e de inadimplimento que as agências reguladoras poderiam ter acesso; o eSocial, do Ministério do Desenvolvimento Social, concentra dados sobre a folha de pagamentos das empresas; o Sped, Sistema Público de Escrituração Digital, reúne dados fiscais das empresas.

Cada um destes potenciais fornecedores de dados está incluído na iniciativa do Cadastro Positivo, porém, mesmo estando endereçada, é importante manter uma ação coordenada sobre os dados governamentais para que esteja disponível para as instituições financeiras, de forma diretamente fornecida ou indiretamente via bureau de crédito ou modelo de concessão, em que haveria a criação de uma base pública de dados administrada por uma empresa concessionada, a qual poderia comercializar os dados.

## 2.4.3. Fomentar uso de fundos garantidores de crédito PME

Fundos garantidores (FGs) são uma alternativa para empresas que não conseguem oferecer as garantias necessárias para tomada de crédito, a exemplo de muitas PMEs. Os fundos asseguram as operações de crédito em casos de inadimplência, cobrindo, geralmente, até 80% do valor contratado.

No Brasil, durante a década de 1990, para ampliar o crédito a pequenas e médias empresas, surgiram alguns fundos. Mais tarde, em 2013, foi criada a ABGF, instituição pública para administração de fundos garantidores, para elevar a confiança nas relações comerciais entre agentes econômicos. Apesar dessas medidas, os FGs ainda têm pouca aderência no Brasil: em 2016, apenas 0,6% da carteira PJ possuía cobertura de fundos administrados pela União.

## Exemplos internacionais

### México

Desde 2012, o banco de desenvolvimento mexicano Nacional Financeira (NAFIN) administra fundos garantidores de crédito através do programa “*Garantía NAFIN*”. Ele foca em micro, pequenas e médias empresas de *supply chain*, de forma a incentivar a cadeia produtiva de indústrias conhecidas e garante até 50% do crédito concedido. Neste caso, a análise de crédito é totalmente realizada pelo credor, enquanto o NAFIN avalia o índice de inadimplência das operações seguradas.

Em entrevista com o regulador mexicano, não foi constatado risco moral desde a implementação do fundo em 2012<sup>33</sup>. Níveis desproporcionalmente altos de inadimplência causariam a suspensão do instrumento. Logo, o monitoramento do índice de inadimplência e a cobertura parcial da garantia podem assegurar a concessão de crédito responsável. **Em**

<sup>33</sup> 1. Entrevista realizada pela Oliver Wyman com o regulador mexicano

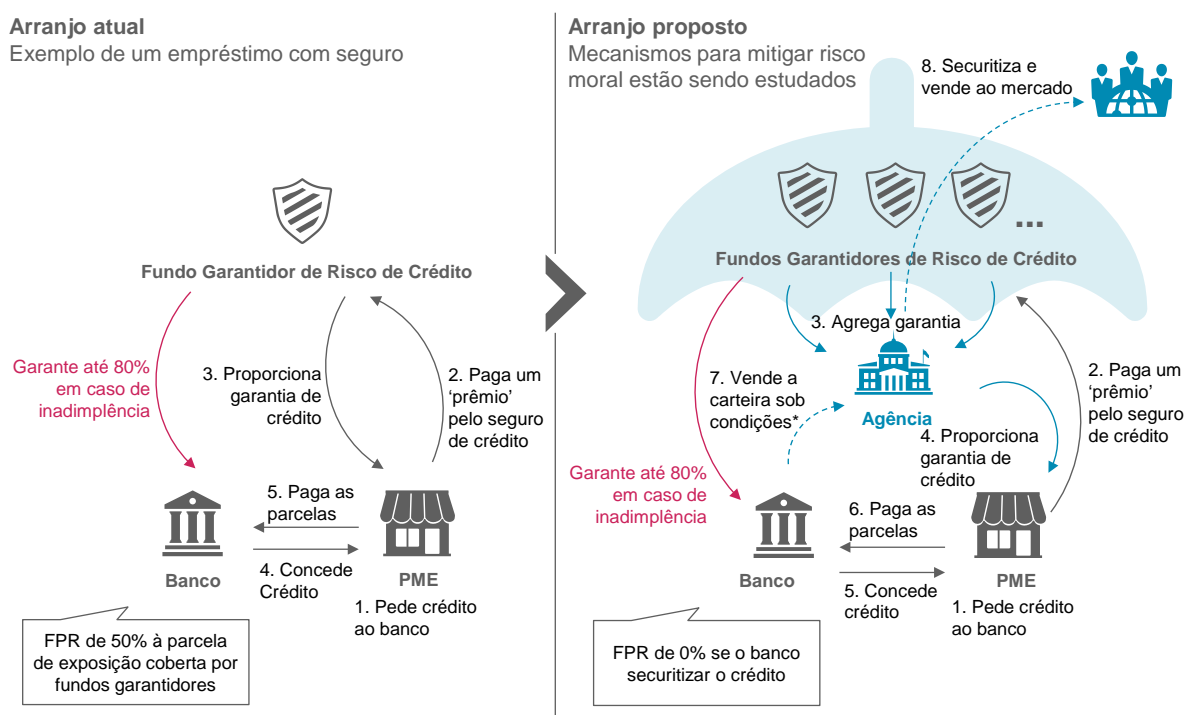
setembro de 2015, 48% da carteira PME contava com garantia do fundo e, desde o início do programa em 2012, ela apresentou um crescimento médio de 23% a.a.<sup>34</sup>.

## Estados Unidos

Nos EUA, há agências patrocinadas pelo governo com propósito específico para fomentar o crédito, como *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, que têm a finalidade específica de comprar carteiras de hipotecas de instituições financeiras, securitizá-las e vender a investidores. O objeto de compra são os chamados *conforming loans*, que são empréstimos que atendem aos requisitos mínimos definidos pelas agências (Figura 26 do Apêndice A.3).

Baseando-se em *benchmarks* internacionais, sugerimos **fomentar o uso de fundos garantidores de crédito para PMEs, com padronização e securitização fornecidas por agência centralizadora**, a exemplo do modelo norte-americano.

Figura 11: Comparação do arranjo atual versus arranjo proposto com agência centralizadora

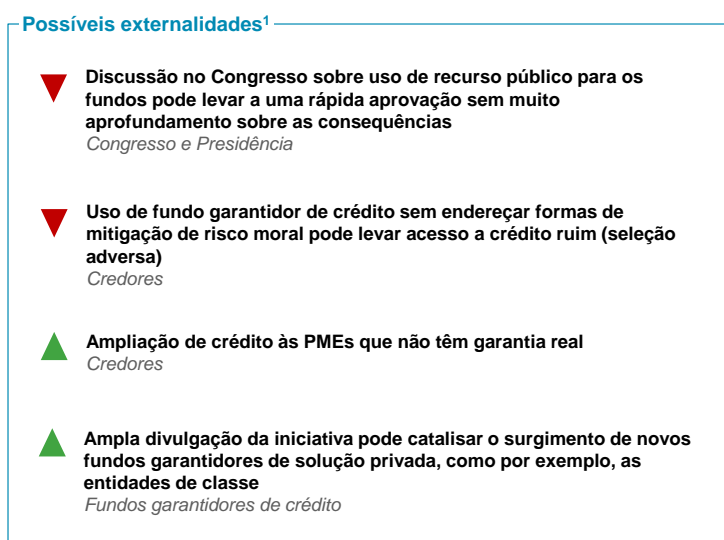


O benefício para o tomador de crédito é o acesso ao crédito que anteriormente ele não conseguiria. Para o credor, amplia sua carteira de crédito e, caso não tenha solvência suficiente, ele pode securitizar. A agência tem seu modelo de negócio baseado na securitização e venda ao mercado. E, por fim, os fundos garantidores ganham mais espaço para crescer.

Riscos e externalidades são possíveis e devem ser acompanhados para garantir a efetividade da iniciativa:

<sup>34</sup> Fonte: NAFIN

Figura 12: Possíveis riscos e externalidades à iniciativa de fomentar o uso de fundos garantidores de crédito PME



1. Possíveis impactos, dificuldades e consequências esperadas

#### 2.4.4. Otimizar processos de execução e suas alternativas

Do detalhamento evidenciado na seção 1.2.3 referente aos elevados custos de cobrança de dívidas e a lentidão observada na recuperação de créditos inadimplentes altos, identificamos a necessidade de otimizar processos judiciais brasileiros e buscar alternativas para resolução de conflitos.

**Consideramos cinco ações**, detalhadas a seguir, com oportunidade de impacto no curto a médio prazo.

#### Estabelecer legislação clara de excussão extrajudicial de bens alienados

No Brasil, o processo de execução de garantias para empréstimos em *default*<sup>35</sup> é extremamente ineficiente. É esperado do credor um longo período de carência antes de iniciar o processo de excussão da garantia (em alguns casos superiores a 180 dias) além da necessidade de localização e cobrança do devedor através do envio de cartas com AR<sup>36</sup>, notificações e até protestos.

Uma vez comprovada a existência da dívida, passado o prazo de carência e feita a tentativa de cobrança amigável do devedor, o processo judicial tem início, pois somente com ele o bem alienado é passível de ser tomado. Se reconhecida a dívida e a garantia alienada, o juiz pode emitir o mandado de busca e apreensão da garantia. Contudo, o mandado não garante a recuperação, pois localizar a garantia (em caso de garantias móveis) nem sempre é simples. Assim, a localização do devedor e do bem alienado soma-se aos custos e ao tempo do processo de recuperação.

Essas ineficiências no processo oneram e desincentivam a prática da modalidade, afetando credores e tomadores. Os credores são desincentivados a praticar a modalidade e, quando

<sup>35</sup> Vencido a mais de 180 dias

<sup>36</sup> Aviso de Recebimento

o fazem, cobram taxas elevadas devido ao risco que se submetem em caso de inadimplência. Os tomadores, por sua vez, evitam colocar seus bens em garantia para pagarem taxas próximas de crédito sem garantia.

## Exemplo internacional

### Estados Unidos

Nos EUA, os contratos de crédito definem os termos da execução de bens móveis dados em garantia em caso de inadimplência para cada contrato. Em empréstimos com veículo alienado, por exemplo, ao entrar em *default*, é comum que o contrato seja válido como título de execução, permitindo que o credor localize o veículo (obrigatório possuir rastreador) e execute-o depois de decorrido o prazo previamente acordado para o empréstimo ser considerado inadimplente. Todo o processo pode ser realizado extrajudicialmente.

Mesmo após executado o bem em garantia, nos casos em que o credor não recupera todo o valor da dívida acrescido dos custos do processo de cobrança, a dívida residual do devedor não é quitada.

Baseando-se em práticas internacionais, recomendamos **estabelecer legislação clara de excussão extrajudicial de bens alienados**, excetuando apenas financiamento de imóveis residenciais em que o tomador mora na casa financiada. A iniciativa é composta por quatro principais pontos:

- A. Permissão de credores enviarem notificações simplificadas e digitais para fins de cobrança de dívida (alterando **Decreto lei 911/69 e Lei 9.514/97**);
- B. Propor alteração no Decreto 911 (art. 3) para permitir tomada extrajudicial do bem após atraso;
- C. Manter dívidas fiscais, impostos (e.g. IPVA) e multas do bem em garantia atrelados ao nome do devedor e não repassar ao credor;
- D. Para casos em que o ativo recuperado não cobrir o valor da dívida, permitir que o credor mantenha direito a receber o valor residual.

## Reduzir dependência em leilões para recuperação de garantias

A execução de imóveis alienados no Brasil é realizada única e exclusivamente em hastes públicas (leilões). A lei exige, atualmente, que o primeiro leilão se inicie com lance mínimo no valor de avaliação integral do imóvel, o que o torna ineficiente e desencoraja compradores a se envolverem. O segundo leilão, por sua vez, tem como lance mínimo o valor da dívida original do tomador.

Dessa forma, além de o processo ser ineficiente – uma vez que raramente a execução é realizada no primeiro leilão –, o valor recuperado pelo credor é inferior ao valor total da dívida, dado o elevado custo total do processo de execução. Após executado imóvel alienado, o credor perde o direito de cobrar o valor residual não ressarcido.

## Exemplo internacional

### Estados Unidos

Nos EUA, os termos de execução de garantias são acordados na originação dos contratos de crédito, incluindo o processo extrajudicial a ser seguido. A venda do imóvel é realizada por meio de leilão, sem a necessidade de um primeiro leilão iniciado no valor de avaliação

do imóvel. Nos casos em que o valor que o credor recupera é inferior à soma da dívida aos custos do processo de execução, é vedado ao credor o direito de cobrar judicialmente o restante da dívida.

Baseando-se em práticas internacionais, sugerimos **reduzir a dependência em leilões como meio de venda único de imóveis**. A iniciativa é dividida em duas subiniciativas:

- A. Eliminar a necessidade de um primeiro leilão com lance mínimo no valor de avaliação do bem;
- B. Alteração na Lei 9.514 para permitir a venda privada do bem, por valor justo (art. 27).

## Incentivar alternativas ao judiciário

As alternativas ao processo judicial para resolução de disputas são processos simplificados, mais céleres e menos custosos para as partes. As opções praticadas são

- **Arbitragem:** Árbitro neutro toma a decisão da disputa. Uma vez que as partes concordam com o processo, a arbitragem é obrigatória<sup>37</sup>;
- **Mediação:** Processo no qual um mediador neutro ajuda as partes a discutir e encontrar uma solução mutuamente aceitável;
- **Conciliação:** Conciliador reúne-se às partes, separadamente, e busca concessões de ambas ajudando a resolver a disputa.

Os benefícios dessas práticas residem no fato de consistirem uma ferramenta que pode auxiliar os tribunais na resolução de disputas de forma oportuna, econômica e transparente. Além disso, os mecanismos de ADR podem melhorar a eficiência do sistema judicial em geral, ajudando a reduzir os atrasos e gargalos nos casos. Ainda, um mediador ou árbitro neutro economiza tempo e dinheiro às empresas na resolução de disputas comerciais menores e proporciona maior controle sobre resultados e confidencialidade do processo.

A obrigatoriedade da audiência de conciliação ou mediação foi instaurada no Brasil com o intuito de desobstruir as cortes do país. No entanto, a iniciativa ainda não apresentou alta efetividade:

- Obrigatoriedade de utilização das alternativas mesmo em caso de desinteresse por uma das partes, reduzindo a eficácia, prolongando o prazo de resolução e aumentando custo total do processo;
- Desalinhamento de incentivos aos mediadores e conciliadores: avaliação de desempenho atual remunera apenas casos atendidos, não havendo incentivo à efetivação de acordos.

## Exemplos internacionais

A Comissão Europeia (EC) adotou em 2008 a Diretiva de Mediação, requisitando que seus participantes se mobilizassem em direção à adoção eficiente de alternativas de resolução de disputa. Em 2014, a EC publicou um estudo<sup>38</sup> onde demonstra os benefícios da

<sup>37</sup> Decisão é final e somente pode sofrer apelação em casos muito especiais

<sup>38</sup> 'REBOOTING' THE MEDIATION DIRECTIVE: ASSESSING THE LIMITED IMPACT OF ITS IMPLEMENTATION AND PROPOSING MEASURES TO INCREASE THE NUMBER OF MEDIATIONS IN THE EU



utilização da prática de conciliação e mediação. **Países como Itália, Alemanha e Holanda reportaram mais de 10 mil casos resolvidos por mediação por ano.** O estudo calcula ainda que uma **economia de 60% dos custos** em média é observada ao recorrer a processo alternativo de resolução de disputa judicial na Europa.

A Itália, por exemplo, adota um modelo de “mediação obrigatória mitigada” em casos pertinentes, de modo que o primeiro contato com o mediador é gratuito caso uma das partes opte por não seguir com a prática.

Em Quebec, no Canadá, a audiência de conciliação foi instaurada em 2003. Ela deve ser realizada sempre que as partes concordem, ou caso o juiz avalie que o caso é propenso ao acordo, o qual é atingido em 83% dos casos.

Baseando-se em práticas internacionais, propomos **incentivar alternativas como conciliação e mediação**. A iniciativa é dividida em duas subiniciativas:

- A. Propor alteração do Código de Processo Civil de modo a tornar a audiência judicial obrigatória se acordado entre partes ou se considerado pertinente por um especialista (art. 334), retirando a obrigatoriedade da tentativa de mediação (modelo canadense);
- B. Trabalho em conjunto com o CNJ do Banco Central para estabelecer incentivos, premiando produtividade e qualidade aos mediadores e conciliadores.

### Sensibilizar o judiciário sobre os impactos de decisões individuais no mercado de crédito

No Brasil, observam-se decisões judiciais de caráter mais pró-tomador de crédito, seja ela pessoa física ou jurídica. Essa decisão tem implicações para todo mercado:

- Incentiva instituições financeiras a precificar mais caro o crédito;
- Tomadores precisam arcar com custos maiores;
- Preços maiores aumentam a chance de tomadores entrarem em inadimplência.

### Exemplos internacionais

#### Europa

Países europeus implementaram treinamento obrigatório do Judiciário como medida de ganho de eficiência, conforme recomendado pela Comissão Europeia (CE). O treinamento contínuo tem o intuito de **aprimorar habilidades específicas dos juízes e trazer maior eficiência** às Cortes.

O treinamento não se restringe ao Judiciário - a França adotou, em 2010, a obrigatoriedade do treinamento para **juízes, promotores, oficiais de justiça, advogados, assistentes da Corte e notários**.

Além de treinamentos específicos por país, a CE lançou em 2011 um plano de treinamento do judiciário sobre a legislação de outros países membros da União Europeia:

- Entre 2011 e 2015, foram promovidos **mais de 500.000 treinamentos**



- Treinamentos são administrados de maneira centralizada pela Rede de Treinamentos Judiciais Europeia (EJTN)<sup>39</sup>

Baseando-se em práticas internacionais, sugerimos **sensibilizar o judiciário sobre os impactos de decisões individuais no mercado de crédito**. A iniciativa é dividida em duas subiniciativas:

- A. Estabelecer diálogo com CNJ para divulgar iniciativa e alinhar objetivos;
- B. Aproximar Banco Central e Poder Judiciário, estabelecendo diálogo e sensibilização sobre impacto de suas decisões no mercado de crédito brasileiro.

O Banco Central já atuou de forma muito similar, como *amicus curiae*, fornecendo subsídios às decisões dos tribunais, oferecendo melhor base para questões relevantes e de grande impacto no sistema financeiro

### Marco da desconsideração da personalidade jurídica

Por meio da PLC 69/14, o Congresso está discutindo a extensão das obrigações da PJ ao seu sócio ou administrador. A adoção de um marco mais amplo para a desconsideração da personalidade jurídica deve definir de forma clara e precisa quando e como os bens particulares dos sócios podem ser acionados em ações judiciais ou em processos administrativos, aprimorando o que hoje está previsto no novo Código de Processo Civil. A desconsideração era aplicada pelos juízes e tribunais brasileiros em vários de seus julgados, ainda que não houvesse dispositivo legal que respaldasse sua aplicação.

A PLC prevê que a decisão de desconsideração da personalidade jurídica seja decretada pelo juiz, e define alguns limites de aplicação da lei:

- Não responsabilização de sócios minoritários, que não participam da administração da empresa
- Somente autoriza a decretação nos casos expressamente previstos em lei, vedando a sua aplicação por analogia ou interpretação extensiva

O projeto de lei ainda determina que a mera inexistência ou insuficiência de patrimônio para o pagamento de obrigações contraídas pela pessoa jurídica não autoriza a desconsideração da personalidade jurídica, quando ausentes os pressupostos legais.

Se aprovada, **a medida poderá ser mais um componente de redução da incerteza jurídica com relação à execução de garantias** em certas situações.

#### 2.4.5. Possibilitar crescimento de cooperativas, com *quid pro quo* de governança, gestão de riscos e impacto social

Conforme demonstrado na seção 1.2.4, a abrangência da atuação de cooperativas tem efeito benéfico no ambiente de crédito, gerando pressão competitiva e ampliando concessão de crédito para PMEs. Com apenas 2,7% do mercado atualmente, há espaço para o crescimento dessas instituições:

<sup>39</sup> *European Judicial Training Network*

Tabela 9: Relevância das cooperativas de crédito – Tabela comparativa entre países<sup>40</sup>

| Indicador                           | Brasil      | Alemanha           | EUA          |
|-------------------------------------|-------------|--------------------|--------------|
| Nº de cooperativas                  | 1,017       | 970                | 5,696        |
| Cooperados (% pop.)                 | 4,3%        | 22,2% <sup>3</sup> | 33,8%        |
| Depósitos                           | R\$ 91 bi   | € 774 bi           | USD 1,145 bi |
| Carteira de crédito                 | R\$ 84 bi   | € 733 bi           | USD 913 bi   |
| <b>Share na carteira de crédito</b> | <b>2,7%</b> | <b>17,4%</b>       | <b>4,5%</b>  |

## Exemplos internacionais

### Estados Unidos

As *credit unions* são instituições bastante populares nos EUA e similares às cooperativas de crédito brasileiras. Hoje, elas somam 5,696 unidades que, juntas, possuem 109 milhões de membros e US\$ 1,1 trilhões em depósitos.

Uma das grandes alavancas de crescimento das cooperativas nos EUA foi o relaxamento das regras de afiliação em 1982. O “laço comum” entre membros cooperados foi revogado: *credit unions* passaram a permitir livre admissão, impulsionando a criação de novas instituições e a afiliação de novos membros em meio a um período de crise econômica.

Em 2003, devido à grande pressão bancária, o “laço comum” entre cooperados foi reestabelecido. No entanto, as cooperativas, que já eram significativas na economia norte americana, continuaram crescendo motivadas tanto pelos juros baixos<sup>41</sup> quanto pelos baixos níveis de inadimplência: a taxa de inadimplência nos Estados Unidos em junho de 2017 era de 0,75% em *credit unions* e 1,21% em bancos<sup>42</sup>.

Quando comparamos as *credit unions* reguladas estadualmente (*state chartered*), verifica-se que, em estados onde a regulação é menos restritiva quanto a área de atuação, há uma maior penetração de *credit unions*, ou seja, há maior percentual de cooperados em função da população local.

### Alemanha

O cooperativismo de crédito na Alemanha é protagonizado pelos chamados bancos cooperativos, os quais surgiram juntamente com o sistema financeiro alemão. Sua criação data de 1850, e a origem de seu nome diz respeito à **permissão de conceder crédito a não cooperados, sendo esse um de seus grandes diferenciais**. Os bancos cooperativos são apoiados pelo DZ Bank, um banco centralizador que consolida atividades bancárias diversas e suporta o sistema cooperativo alemão, também atuando como um banco de investimentos “central”.

Os diferenciais dos bancos cooperativos alemães encontram-se dispostos na tabela 10:

<sup>40</sup> Fontes: Brasil – Desuc, Banco Central do Brasil; Alemanha – BVR; Estados Unidos – UCLA

<sup>41</sup> Assim como no Brasil, *credit unions* são isentas de imposto de renda, removendo este componente do *spread*

<sup>42</sup> Inclui todos os bancos norte americanos. Fontes: National Credit Union Administration (NCUA), Federal Reserve Bank of St. Louis

Tabela 10: Diferenciais dos bancos cooperativos alemães

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Serviço a não cooperados</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atendimento a clientes não cooperados amplia o alcance dos bancos cooperativos</li> <li>• Atualmente, 43% dos clientes não são afiliados<sup>43</sup></li> </ul>   |
| <b>Infraestrutura compartilhada</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A centralização de funções e o compartilhamento de infraestrutura sob tutela do DZ Bank aumentam a eficiência do setor</li> <li>• Bancos cooperativos apresentam um índice de eficiência operacional de 67%, em comparação a 71% exibido pelos bancos comerciais alemães<sup>44</sup></li> </ul> |
| <b>Risco compartilhado</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Através da securitização, o DZ Bank diversifica o risco entre as diversas cooperativas do sistema</li> <li>• Benefício para cooperativas instaladas em regiões de menor diversidade</li> </ul>   |

A facilidade de acesso proporcionada pela livre admissão e livre concessão, aliada a eficiência dos bancos cooperativos (superior à dos bancos comerciais, inclusive) **motivaram sua popularização, sendo hoje responsáveis por 17,4% de todo o crédito na Alemanha e 30% da carteira de crédito de PMEs<sup>45</sup>.**

Apesar do caráter mutual, **bancos cooperativos não são isentos de imposto de renda, pois não são classificados como instituições sem fins lucrativos** – há o objetivo de lucro, porém este é colocado em segundo plano em detrimento ao serviço prestado para a comunidade. No entanto, a não isenção não prejudicou o crescimento dos bancos cooperativos, pois, além da alta representatividade, atualmente eles crescem de maneira acentuada quando comparados aos bancos comerciais no país.

**No Brasil, é possível impulsionar cooperativas retirando barreiras existentes à sua atuação livre:**

- **A restrição da área de atuação limita parcialmente a atuação das cooperativas** de crédito a áreas de menor desenvolvimento econômico
- **A proibição da livre concessão limita o crédito a cooperados**, excluindo PMEs que não queiram estar expostas ao risco da cooperativa de crédito ou que simplesmente não queiram obter participação acionária

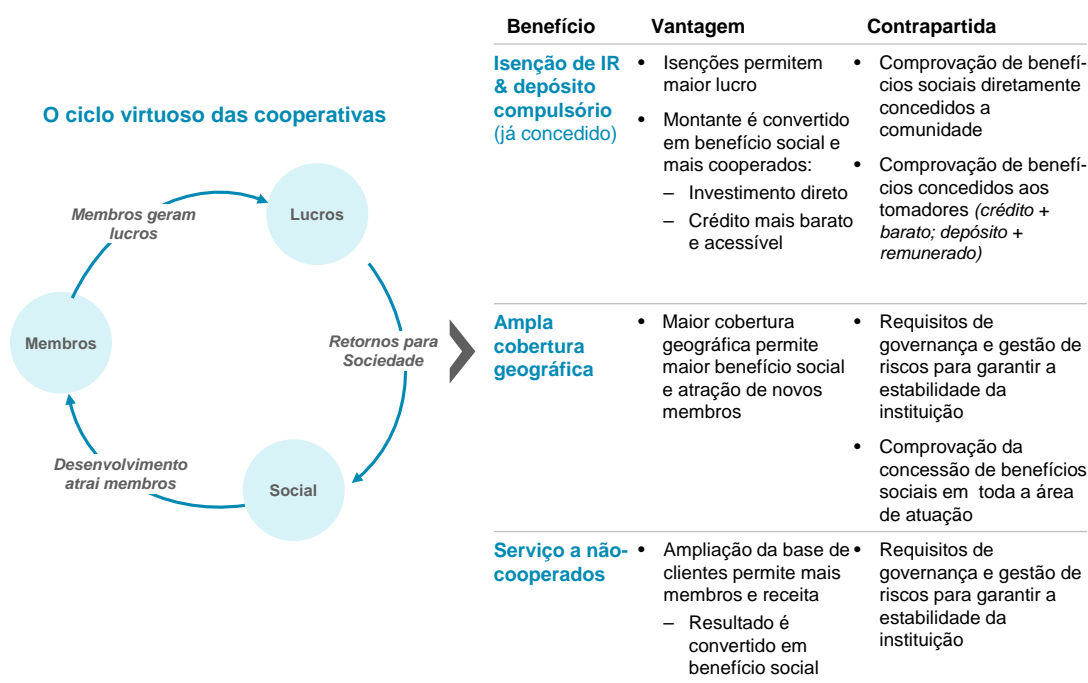
É preciso, no entanto, **exigir contrapartidas de governança e gestão de risco, de forma a garantir crescimento sustentável** dessas instituições após remoção das barreiras, o que, juntamente com a manutenção dos benefícios atuais, impulsionará um ciclo virtuoso das cooperativas de crédito, conforme esquematizado na Figura 14.

<sup>43</sup> Fonte: European Investment Fund

<sup>44</sup> Fonte: Deutsche Bundesbank, 2015

<sup>45</sup> Fonte: BVR

Figura 13: Benefícios atuais e potenciais, e seus efeitos no ciclo virtuoso das cooperativas de crédito<sup>46</sup>



Baseando-se em *benchmarks* internacionais e na análise das barreiras presentes no mercado brasileiro, recomendamos **ampliar o escopo das cooperativas condicionalmente a uma estrutura de proporcionalidade, garantindo isonomia e estabilidade do SFN:**

Figura 14: Descrição da iniciativa - Estrutura de proporcionalidade

| Oportunidades                              | A Ampla área de atuação  | B Serviço a não cooperados   | C Cooperativa como veículo de benefícios sociais  |
|--|--|--|---|
| <b>Iniciativas</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Atuação do Bacen em direção ao fim da restrição de área de atuação</li> <li>Poderiam atuar em regiões de alto desenvolvimento econômico</li> <li>Potencial de ampliação da carteira de crédito e provento de maior desenvolvimento social</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alterar a lei complementar n.º 130 para a Permissão da concessão de crédito para não cooperados</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir que cooperativas concedam benefícios tais como bolsa família</li> </ul> |
| <b>Contrapartidas exigidas<sup>1</sup></b> | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Para manter o escopo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos de governança e gestão de riscos simplificados</li> </ul> </li> <li><b>Para aumentar o escopo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos de governança e gestão de riscos</li> <li>Comprovação da concessão de benefícios sociais em toda a área de atuação</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Para manter o escopo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Phase-in de requisitos de governança e gestão de riscos simplificados</li> </ul> </li> <li><b>Para aumentar o escopo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos de governança e gestão de riscos</li> <li>Expansão gradual através de diferentes segmentos e produtos de crédito</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos de governança e gestão de riscos simplificados</li> </ul>             |

Sugerimos que a Isenção de depósito compulsório seja removida após um determinado nível de ativos na cooperativa

<sup>46</sup> Requisitos detalhados na seção Apêndice – tabela 14

Assim, cooperativas que pretendam manter suas atividades nas condições atuais deverão apenas comprovar os benefícios sociais concedidos à comunidade (como crédito mais barato/abundante a empreendedores locais, se comparado ao crédito obtido em bancos).

Para aquelas que desejem ampliar sua presença geográfica e/ou conceder crédito para não cooperados, será necessário adotar requisitos aperfeiçoados de governança e gestão de riscos. Sugerimos também que, em linha do PLP 100/11 (aprovado em novembro de 2017), que permite que servidores públicos municipais recebam seu salário via cooperativa de crédito, as cooperativas também possam conceder benefícios sociais, tais como o bolsa família.

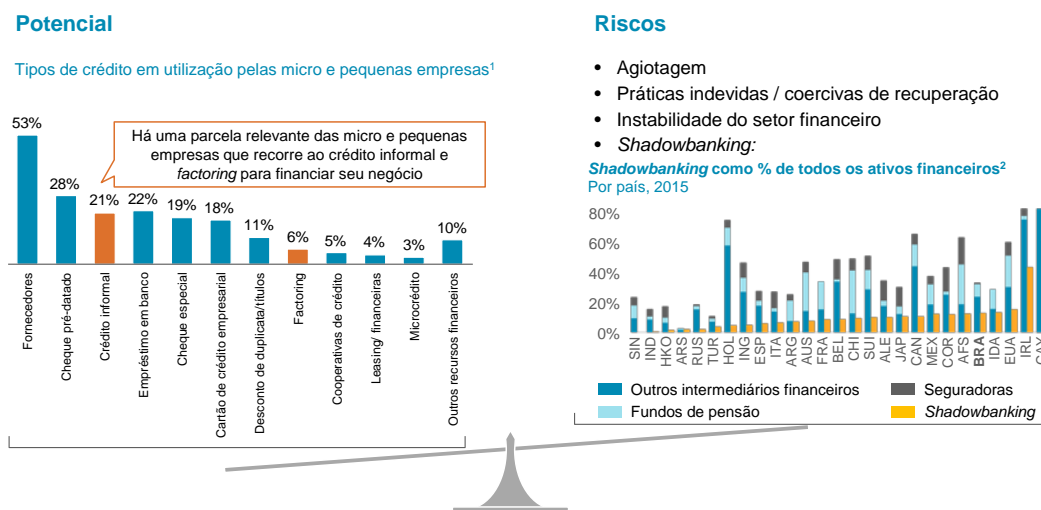
Por fim, sugerimos que a isenção de depósito compulsório seja removida a partir de determinado porte da cooperativa, com o intuito de resguardar a estabilidade do sistema financeiro e a eficácia da política monetária.

#### 2.4.6. Viabilização da Empresa Simples de Crédito

A Empresa Simples de Crédito (ESC) foi proposta pelo SEBRAE como alternativa sustentável para conceder crédito a PMEs. Em discussão no Congresso (PLP 341/17), a ESC deverá ser constituída como Empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli), empresa Individual (EI) ou sociedade limitada, concedendo empréstimos apenas com capital próprio. As ESCs seriam reguladas pela Receita Federal por meio do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), não havendo supervisão do Banco Central.

Há, contudo, o registro das operações para que o BCB faça acompanhamento estatístico. O Ministério Público seria responsável por garantir que as obrigações e restrições sejam cumpridas (descrição da PLC na tabela 15 do Apêndice A.3). Desde que balanceadas com restrições na operação e monitoramento próximo, as ESCs podem ser *players* relevantes para impulsionar crédito a PMEs. Potenciais benefícios e riscos associados da iniciativa:

Figura 15: Potenciais benefícios e riscos associados à iniciativa



### 3. Conclusão

A relação encontrada entre crédito e PIB exalta a importância do crédito para os diversos setores econômicos. Simultaneamente, diversas fontes, como a OCDE e o Banco Mundial, salientam a relevância do crédito para PMEs. Contudo, este setor, que representa 99,4% das empresas brasileiras, 63% dos salários pagos e 49% do produto interno bruto nacional, encontra dificuldades em obter crédito. As dificuldades são motivadas principalmente pelas incertezas do credor quanto à falta de informação sobre perfil de risco do tomador, a qualidade da garantia, quando houver, e a incerteza sobre o processo judicial de cobrança.

O histórico de crédito das PMEs é frequentemente escasso, de modo que aumentar os dados disponibilizados, objetivando a redução da incerteza do credor sobre a qualidade creditícia do tomador e ampliando o histórico de crédito destas empresas, é desejável. Secundariamente, a ampla disponibilização de dados para credores não incumbentes reduzirá a assimetria de informações, impulsionando a concorrência. Todos esses fatores juntos levarão à redução do *spread* bancário.

Outra dificuldade em relação ao crédito para PMEs reside nas garantias insuficientes. A criação de um registro centralizado de recebíveis, estendendo-o posteriormente a outros tipos de garantia, traria maior qualidade à garantia e a certeza de sua existência e unicidade aos bancos, ampliando notavelmente o leque de ativos passíveis de ser dados como garantia de crédito. Resultados esperados vão além das menores taxas de juros devido ao menor LGD<sup>47</sup>: espera-se um aumento do acesso ao crédito.

Por fim, o processo de cobrança lento e incerto reduz a eficácia da garantia dada por PMEs. A lentidão, os altos custos processuais e a grande incerteza com relação à possibilidade de tomada do bem são precificados nos juros cobrados. Dessa forma, otimizar os processos de execução e suas alternativas com o intuito de acelerar, reduzir custos e incertezas do processo é necessário.

A implementação dessas iniciativas exerceria efeitos positivos no ambiente de crédito brasileiro para PMEs e todo o espectro de clientes do mercado de crédito.

---

<sup>47</sup> Loss Given Default

## Apêndice

### A.1. Visão geral do mercado

Figura 16: Participação das micro e pequenas empresas na carteira PJ<sup>48</sup>, 2015, %

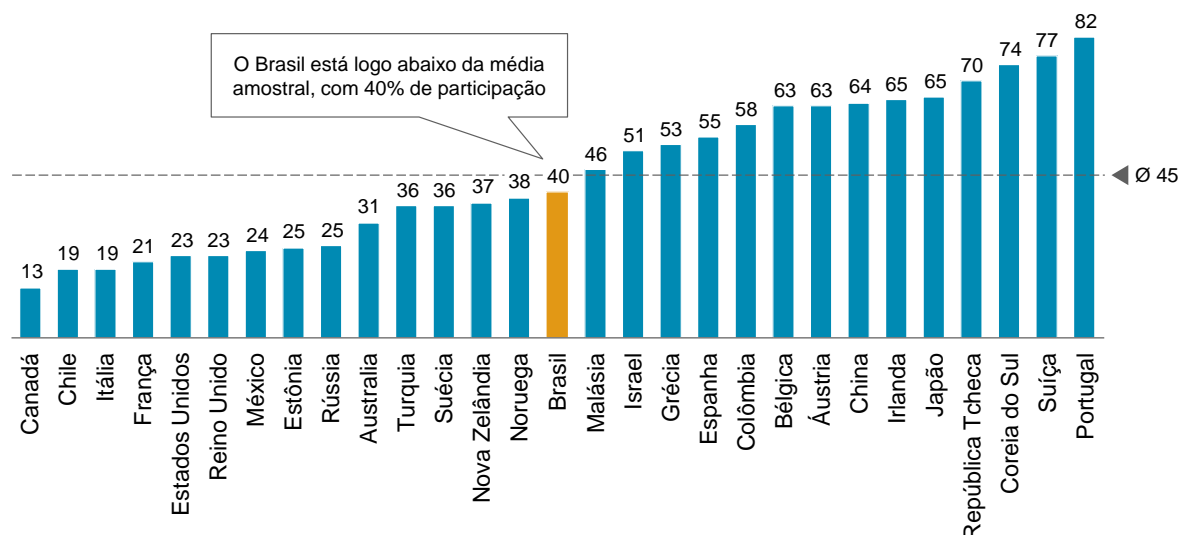
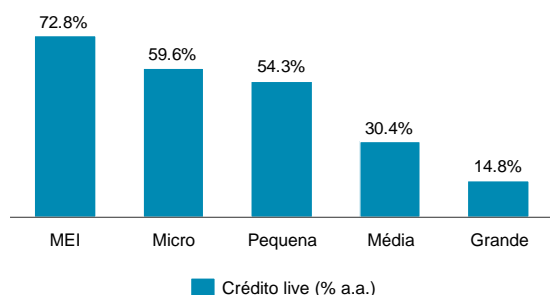
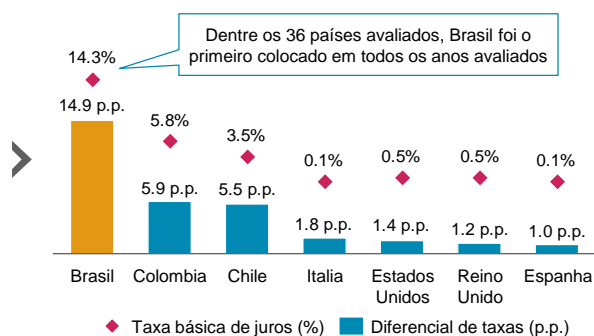


Figure 17: Comparativo de taxas de juros entre diferentes portes de empresa e países<sup>49</sup>

Taxa de juros média de operações pré-fixadas para PJ por porte de empresa - 2016



Diferença de taxas cobradas entre empréstimos para PMEs e grandes empresas - 2015

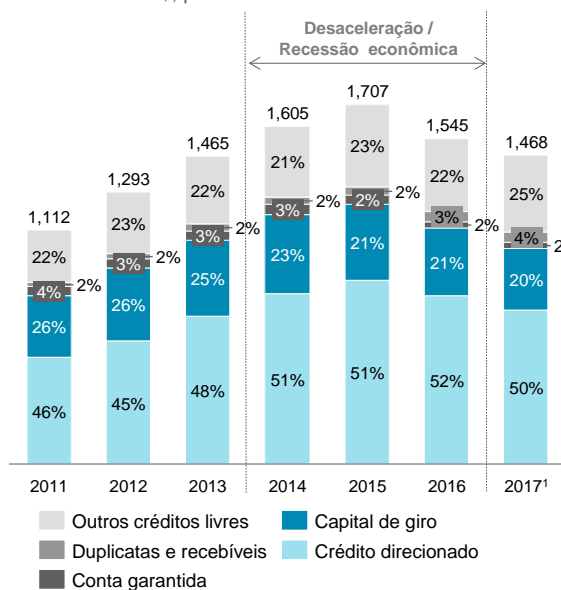


<sup>48</sup> Fonte: *Financing SMEs and Entrepreneurs* (2017), OECD.

<sup>49</sup> Fontes: Taxa de juros (esquerda): Série Cidadania Financeira – Estudos sobre Educação, Proteção e Inclusão nº4; Diferença de taxas (direita): *Financing SMEs and Entrepreneurs* 2017, OCDE

Figura 18: Histórico do crédito para pessoas jurídicas

**Saldo de crédito para pessoa jurídica**  
Em bilhões de R\$, por modalidade



**Crescimento do saldo – 12-meses**  
Em %, modalidades selecionadas

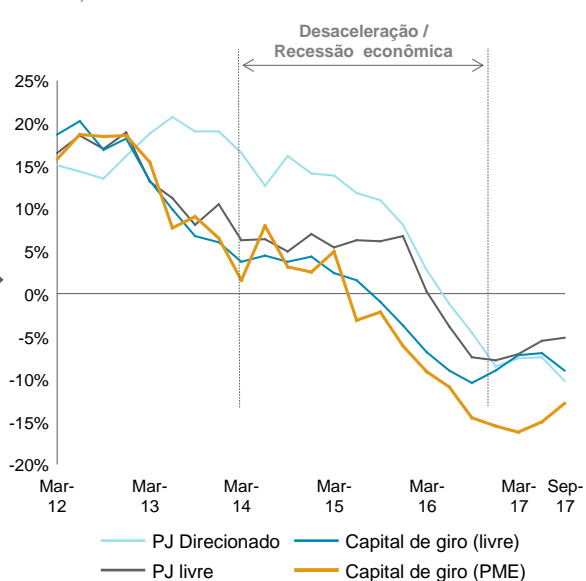
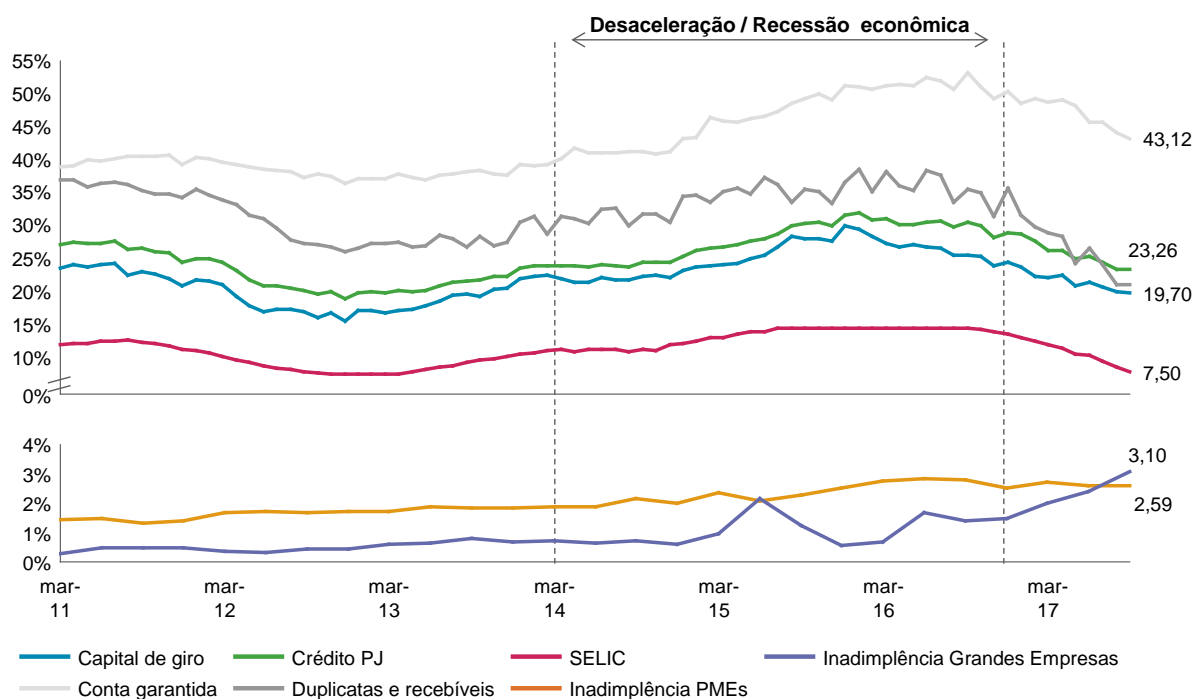


Figura 19: Evolução das taxas de juros para pessoas jurídicas<sup>50</sup>, 2015, % a.a.

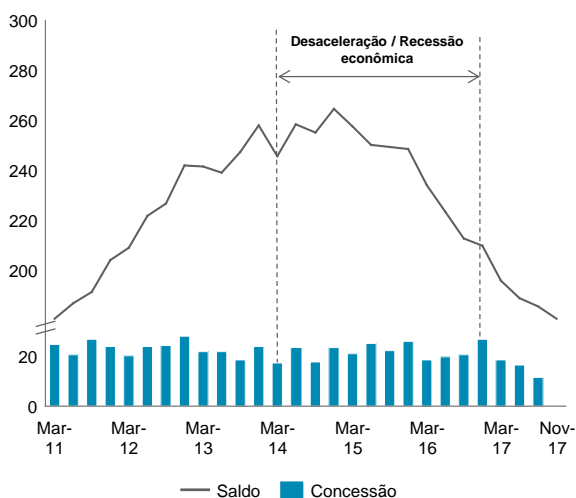


<sup>50</sup> Fonte: Banco Central do Brasil (SGS)



**Figura 20: Histórico do crédito capital de giro, consolidado e por modalidade**

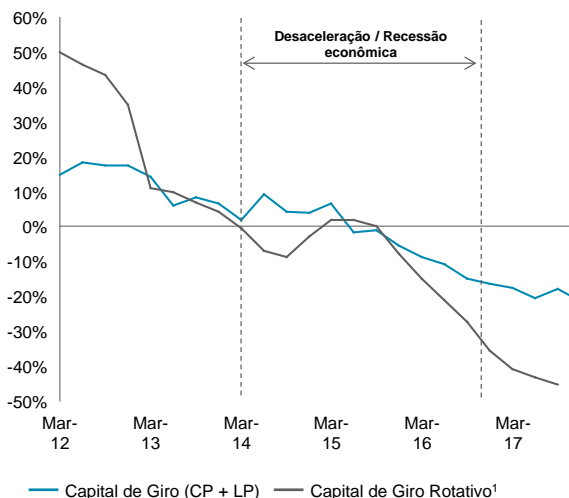
**Histórico do saldo de crédito capital de giro para PMEs**  
Em bilhões de R\$, valores nominais



Fonte: SCR, Saldo e Concessão

1. Inclui empresas grandes, porém PMEs foram responsáveis por 94% do volume

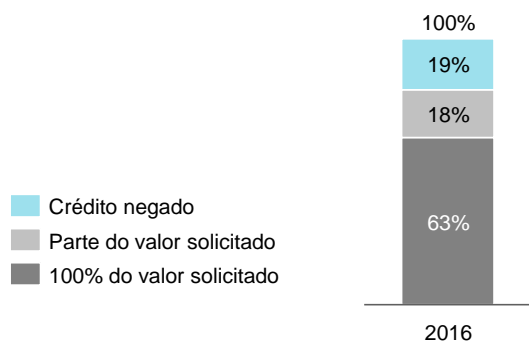
**Evolução do saldo de crédito de capital de giro para PMEs**  
Em %, variação 12 meses



## A.2. Hipóteses & evidências

**Figura 21: A dificuldade de obtenção de crédito das PMEs<sup>51</sup>**

**Índice de aprovação de crédito, Brasil**



**Entraves na obtenção do crédito**  
(múltipla escolha)

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| <b>Taxa de juros altas</b>    | <b>48%</b> |
| Falta de garantias reais      | 20%        |
| Falta de avalista/fiador      | 16%        |
| Documentação fiscal exigida   | 11%        |
| Documentação contábil exigida | 10%        |
| Outras                        | 10%        |

<sup>51</sup> Fonte: Sebrae

Figura 22: Índice de confiabilidade da infraestrutura para registro de bens

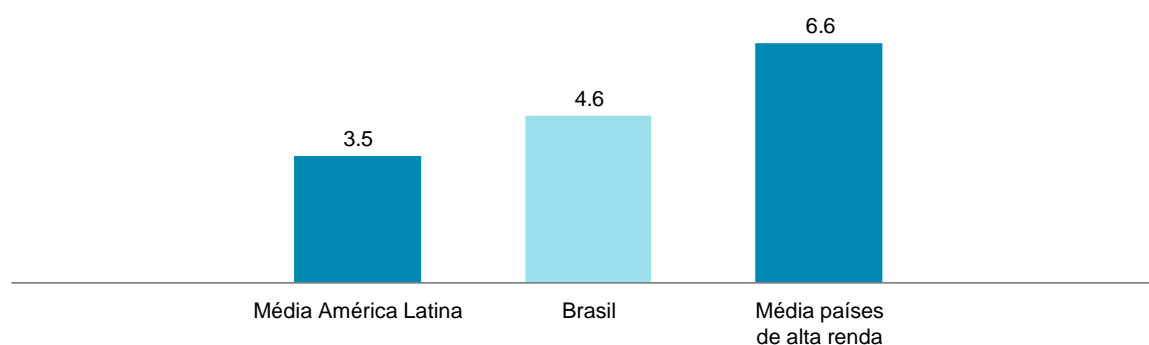
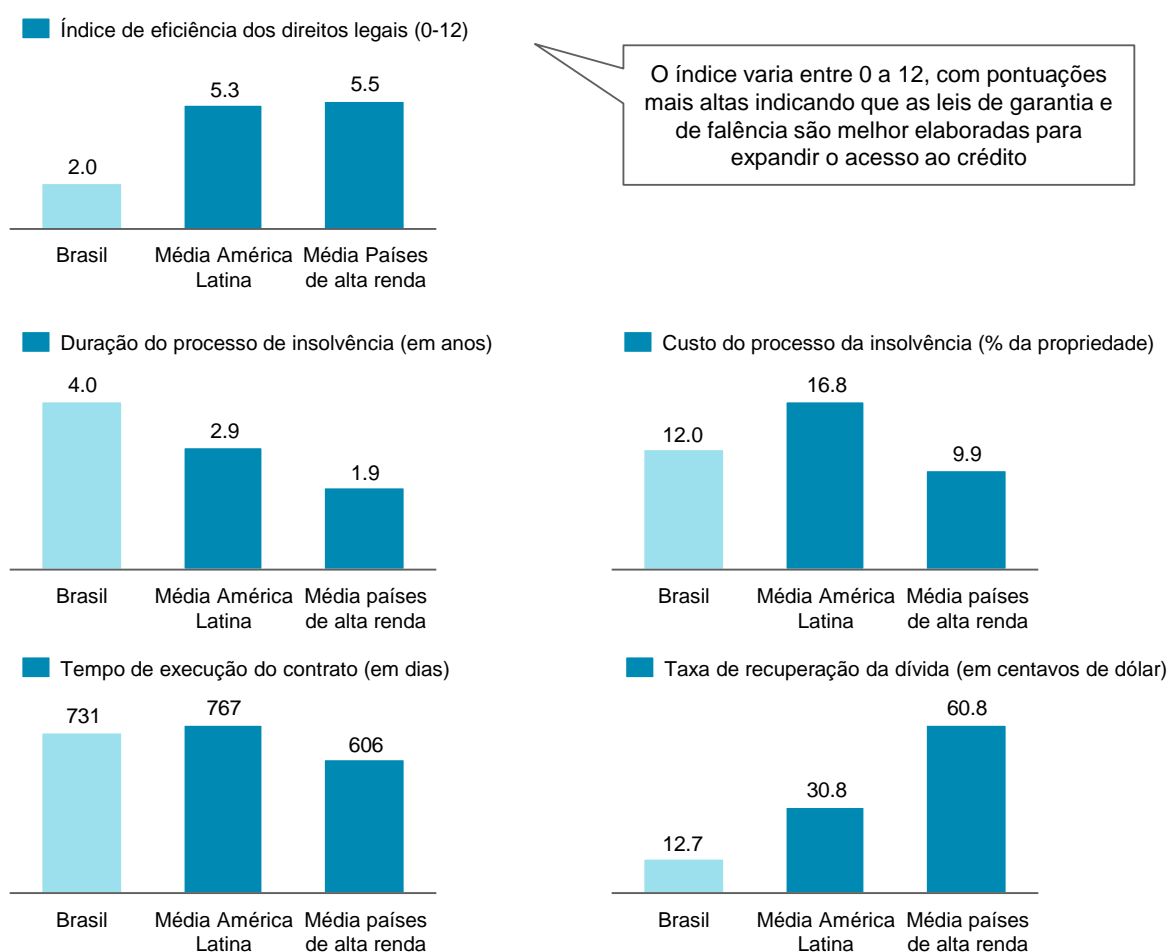


Figura 23: indicadores relacionados à retomada do crédito<sup>52</sup>



<sup>52</sup> Relatório Doing Business 2018 do Banco Mundial

### A.3. Principais iniciativas

Figura 24: Impactos obtidos pelo *opt out* do Cadastro positivo nos Estados Unidos<sup>53</sup>

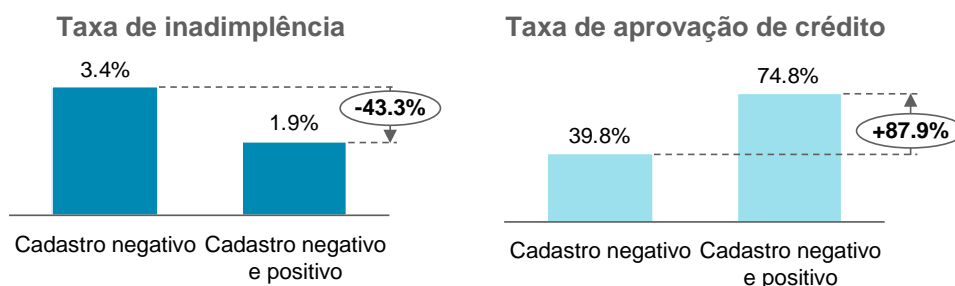


Figura 25: Resultados obtidos pela reforma do Sistema de garantias chinês

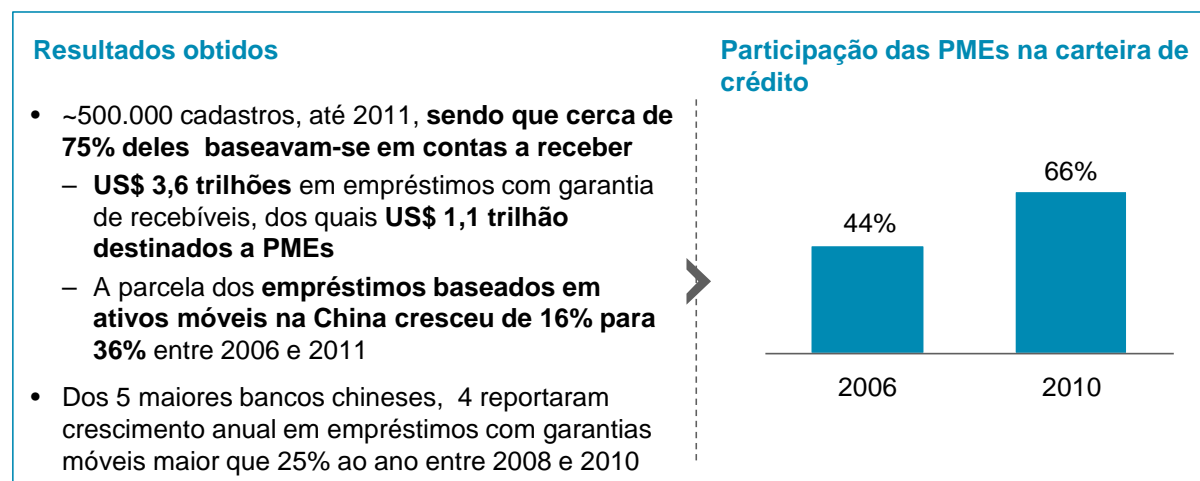
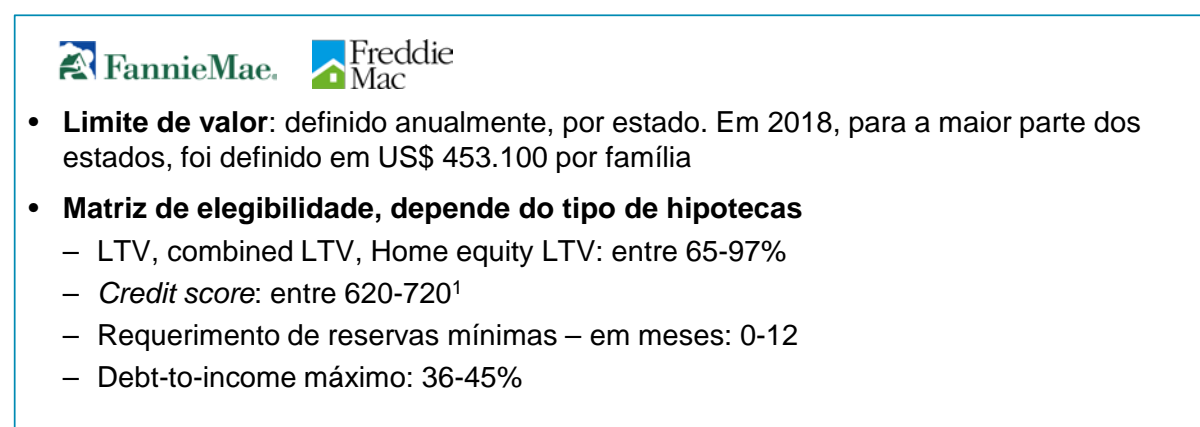


Figura 26: Requisitos e limites de conformidade dos conforming loans



<sup>53</sup> Benchmarks internacionais baseados em dados do World Bank; Fonte: *Credit Reporting Knowledge Guide* 2016, IFC

Tabela 11: Leis relevantes que regem o Cadastro Positivo

| Legislação atual                                    |  | Alterações propostas  |
|---|--|---|
| <b>Lei Complementar 105/01</b><br>(Sigilo bancário) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Determina condições para a troca de dados bancários de clientes sem violação do sigilo</li> <li>Atualmente, institui que <b>dados bancários podem ser revelados apenas após consentimento do interessado</b></li> <li>Está em discussão na Câmara dos Deputados através da <b>PLP 441/17</b>, para permitir o compartilhamento de dados relativos a operações de crédito e obrigações de pagamento, <i>opt out</i>, para bancos de dados</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilitar claramente o <b>compartilhamento de dados transacionais sem configuração de quebra de sigilo bancário</b> (art. 1)</li> </ul>             |
| <b>Lei 12.414/11</b><br>(Cadastro Positivo)         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Disciplina a formação de banco de dados com informação de adimplemento, – determinando suas atribuições e seus deveres</li> <li>Está em discussão na Câmara dos Deputados através da <b>PLP 441/17</b>: <ul style="list-style-type: none"> <li>Torna obrigatória a notificação ao cadastrado no momento do cadastro (automático)</li> <li>Determina a responsabilidade “objetiva” sobre a qualidade dos dados, vs. “objetiva e solidária” atualmente prevista pela lei</li> </ul> </li> <li>A Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados está avaliando a proposta da <b>PL 8184/17</b>, que permite <i>opt out</i> do cadastro positivo</li> </ul> | –   |
| <b>Decreto 7.829/08</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Caracteriza “histórico de crédito” definido pela lei 12.414/11</li> <li>Na prática, o decreto determina quais são os dados incluídos no C+ – <b>Data da concessão ou assunção da obrigação de pagamento, valor concedido ou assumido, valores devidos, valores pagos</b></li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tornar o conceito de “histórico de crédito” mais abrangente ao <b>especificar dados transacionais, e outros, em sua composição</b> (art. 1)</li> </ul> |
| <b>Resolução 4.172/12</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Institui a obrigatoriedade do fornecimento de dados ao C+ mediante pedido do interessado – <b>Valido apenas para entidades reguladas pelo Bacen</b></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Criar diálogo para padronizar o <b>compartilhamento de dados de prestadores de SCs</b></li> </ul>  |

Tabela 12: Leis relevantes que regem a disponibilização de uma base de dados fiscais

| Legislação atual                            |  | Alterações propostas  |
|---|--|---|
| <b>Lei 5.172/66</b><br>(Código tributário)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e normas e direitos aplicáveis</li> <li>Similarmente a LC 105/01 (Sigilo Bancário), introduz situações nas quais dados fiscais podem ser compartilhados sem prejuízo ao sigilo fiscal</li> <li><b>Intercâmbio de dados é atualmente permitido apenas no âmbito da administração pública ou via requerimento jurídico</b></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Permissão do <b>compartilhamento de informações com credores autorizados pelo Bacen, para fins creditícios</b>, mediante autorização (<i>opt in</i>) ou não (<i>opt out</i>) – Artigo 198</li> </ul> |
| <b>Lei 12.414/11</b><br>(Cadastro Positivo) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Disciplina a formação de banco de dados com informação de adimplemento, determinando suas atribuições e seus deveres</li> <li>Inclui “obrigações de pagamento adimplidas ou andamento” como conjunto de dados que constitui histórico de crédito</li> <li>Consequentemente, permite a criação de uma base de dados fiscais para formação de histórico de crédito, desde que não haja quebra de sigilo fiscal (lei 5.172)</li> </ul> | –   |

Tabela 13: Leis relevantes para operacionalizar registro de recebíveis

| Legislação atual  | Alterações propostas  |
|---|---|
| <b>Lei 13.476/17</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dispõe sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários via depósito em registro centralizado</li> <li>Possibilita a constituição de garantia (e publicidade perante terceiros) em registro eletrônico, sem necessidade de registro em ambiente de cartório               <ul style="list-style-type: none"> <li>No entanto, devido a necessidade de emissão em cartório, o registro em ambiente eletrônico de duplicata é ainda impossibilitada</li> </ul> </li> </ul> | –   |
| <b>Lei 5.474/68</b><br>(Lei das Duplicatas)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>O PL 9.327 disciplina que a duplicata poderá ser emitida sob a forma escritural, para circulação como efeito comercial mediante o lançamento em sistema eletrônico de escrituração</li> <li>Viabilizará a operacionalização do registro eletrônico de duplicatas (recebíveis)</li> </ul> |

Tabela 14: Requisitos detalhados para permitir a livre atuação das cooperativas

| Requisitos de governança   | Situação alvo   | Situação atual   |
|--|---|--|
| <b>Participação na governança</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência de votação em assembleia apenas para decisões estratégicas, não operacionais</li> <li>Criação de Conselhos de segundo nível, formado por membros eleitos via assembleia de cooperados que representarão todo o corpo do cooperados nas assembleias               <ul style="list-style-type: none"> <li>Membros deverão ter experiência relevante sobre serviços financeiros</li> <li>Cooperados não integrantes deste Conselho participariam indiretamente das decisões administrativas</li> <li>Órgãos de governança mais enxutos trariam agilidade às decisões administrativas</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas centrais e confederações podem adotar critérios de proporcionalidade em relação ao número de associados representados na assembleia geral</li> <li>Porém assembleias ainda são mandatórias para decisões diversas</li> </ul> |
| <b>Estrutura de Governança</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência da existência de um Conselho Administrativo e uma Diretoria Executiva</li> <li>Exigência de contratação ou eleição de profissionais qualificados para cargos executivos e de Conselho</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas de crédito clássicas com ativos totais superiores a R\$50 Bi e cooperativas plenas devem adotar CA e diretoria executiva</li> <li>Mas capacitação não é exigida</li> </ul>   |
| <b>Obrigatoriedade de contratação de auditorias externas</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tornar mandatória a contratação de auditorias externas com o intuito de auditar resultados a serem divulgados</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Auditoria é mandatória, mas pode ser realizada por entidade de auditoria cooperativa integrada por cooperativas centrais e confederações</li> </ul>   |
| <b>+ Requisitos light</b>  |   |  |
| <b>Treinamentos sobre benefícios comerciais e valor dos cooperativas</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência de treinamentos sobre o fortalecimento de princípios cooperativos para todos os funcionários das cooperativas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Para serem autorizadas, cooperativas devem apresentar planos de negócios contendo agenda de treinamentos</li> <li>A ocorrência do treinamento não é verificada</li> </ul>   |

Para cooperativas que oferecem uma gama d produtos similar aos bancos, exigências de compliance e gestão de riscos são as mesmas

Tabela 15: Caracterização do projeto de lei discutido em Congresso

| Proposta do PLC nº 341/17 |   | Implicações   |
|---------------------------|---|---|
| <b>Benefícios</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A alienação fiduciária é válida para suas operações</li> <li>• Não se aplica depósito compulsório de reservas</li> <li>• As operações financeiras da ESC estão sujeitas ao COAF</li> <li>• Sujeita a regulamentação simplificada e específica do BCB – art 63H II §2</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior segurança jurídica quando envolve garantia</li> <li>• Sob regulação e supervisão mais simples</li> </ul> |
| <b>Limites de atuação</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação restrita no município onde está sua sede e em municípios vizinhos</li> <li>• Não pode cobrar encargos ou taxa de serviços – apenas pode cobrar juros</li> <li>• Alavancagem máxima de 3 x PL</li> <li>• Proíbe qualquer captação de recursos</li> <li>• Proíbe operações com setor público</li> <li>• A ESC deverá realizar a escrituração pública eletrônica digital</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantém a escala de empresa de pequeno porte</li> </ul>   |

## Qualificações, premissas e condições restritivas

Este relatório é de uso exclusivo dos clientes da Oliver Wyman aqui identificados. Este relatório não é destinado à divulgação pública ou publicação, nem deverá ser reproduzido, citado ou distribuído para qualquer finalidade, sem a prévia e expressa autorização da Oliver Wyman. Não há terceiros beneficiários deste relatório, e Oliver Wyman não se responsabiliza perante quaisquer terceiros.

As informações fornecidas por terceiros, sobre as quais o inteiro teor deste relatório ou parte dele estão baseados, são consideradas confiáveis, porém não foram verificadas de forma independente, salvo indicação expressa em contrário. Informações públicas e dados da indústria e estatísticos são de fontes que julgamos serem idôneas, no entanto, não prestamos qualquer declaração quanto à exatidão ou completude dessas informações. Os resultados contidos neste relatório podem conter previsões baseadas em dados atuais e tendências históricas. Todas essas previsões estão sujeitas a riscos e incertezas inerentes. Oliver Wyman não se responsabiliza pelos resultados efetivos ou eventos futuros.

As opiniões contidas neste relatório são válidas apenas para os fins aqui indicados e na data deste relatório. Nenhuma obrigação é assumida no sentido de revisar este relatório a fim de refletir as mudanças, eventos ou condições que vierem a ocorrer após a presente data.

Todas as decisões relacionadas com a implementação ou utilização dos pareceres ou recomendações contidas neste relatório são de responsabilidade exclusiva do cliente. Este relatório não representa consultoria de investimento nem contém parecer sobre o equilíbrio de qualquer transação com relação a quaisquer e todas as partes.

