

Brasília, 31 de Março de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência minuta de Medida Provisória que visa a promover aprimoramentos na legislação concernente à constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários.

2. A Lei nº 12.543, de 8 de dezembro de 2011, acrescentou o art. 63-A à Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, disciplinando a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários em operações realizadas no âmbito do mercado de valores mobiliários ou do sistema de pagamentos brasileiro, determinando que tal constituição “*será realizada, inclusive para fins de publicidade e eficácia perante terceiros, exclusivamente mediante o registro do respectivo instrumento nas entidades expressamente autorizadas para esse fim pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários, nos seus respectivos campos de competência*”. Em 2013, por meio do Decreto nº 7.897, de 1º de fevereiro de 2013, a matéria foi regulamentada.

3. Adicionalmente, com a publicação da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, expandiu-se a aplicação do disposto no art. 63-A da Lei nº 10.931, de 2004, “*à constituição de quaisquer gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de depósito centralizado, independentemente da natureza do negócio jurídico a que digam respeito*”.

4. Ainda que tenha representado avanços significativos, principalmente no que se refere ao objetivo de reduzir custos, racionalizar processos e aumentar a agilidade e a flexibilidade dessa atividade, a legislação em vigor ainda carece de aprimoramentos que permitam dinamizar e tornar mais seguras e eficientes as práticas de nosso sistema financeiro.

5. Isto porque, conforme estabelece a Lei nº 10.931, de 2004, a constituição de gravames e ônus sobre operações realizadas no âmbito do mercado financeiro está limitada ao universo das operações realizadas no âmbito do mercado de valores mobiliários e do sistema de pagamentos brasileiro, não alcançando, por exemplo, operações realizadas entre as instituições financeiras e seus clientes, resultando em ausência de completude legal para determinadas modalidades de operações.

6. Neste contexto, importante destacar fragilidades associadas ao mercado de crédito bancário, que alcançam, em larga escala, o segmento de Pequenas e Médias Empresas (PMEs). Ao disponibilizar recursos para operações creditícias, os bancos tendem a fazê-lo de maneira mais restrita às empresas de pequeno porte, visto que essas empresas, em geral, apresentam fluxo de caixa irregular, poucas garantias e menor transparência das informações. É neste ambiente, de oferta restrita de crédito e de escassez de garantias reais para fazer face às operações de crédito, que as PMEs têm optado por linhas de crédito lastreadas em recebíveis, ambiente no qual as duplicatas mercantis assumem papel de destaque.

7. Não obstante a importância dos recebíveis e, particularmente, das duplicatas mercantis para a contratação de operações de crédito por PMEs, não existe consenso quanto à razoabilidade de caracterizar as duplicatas mercantis como ativos financeiros, nem tampouco quanto ao entendimento de que as operações colateralizadas por tais recebíveis se materializam no âmbito do mercado de valores mobiliários ou do sistema de pagamentos brasileiro. Como agravante, a dificuldade ou o alto custo de verificação da qualidade desses recebíveis torna-se uma das barreiras à maior utilização de recebíveis mercantis como colateral de crédito pelos bancos ou dá origem à prática de “sobrecolateralização”.

8. Esse cenário de incertezas legislativas e de barreiras operacionais é agravado em função da conjuntura atual, com retração significativa do crédito a PMEs, o que exige revisão da legislação em caráter de urgência, de forma a eliminar os entraves à formalização de operações que tenham como garantia referidos recebíveis.

9. A presente proposta de Medida Provisória amplia o escopo de atuação das infraestruturas do mercado financeiro, mais especificamente as entidades registradoras, na constituição de gravames e ônus sobre operações realizadas no âmbito do mercado financeiro, não mais limitadas ao universo das operações realizadas no âmbito do mercado de valores mobiliários e do sistema de pagamentos brasileiro, como estabelece a Lei nº 10.931, de 2004. Permite-se, com isso, que os benefícios alcançados com o registro constitutivo de gravames e ônus realizado nessas infraestruturas sejam estendidos a outras operações realizadas entre as instituições financeiras e seus clientes, por exemplo.

10. Além disso, ao se estender às entidades registradoras a exclusividade na constituição de gravames e ônus sobre os ativos lá registrados, já existente no caso dos depositários centrais por força do disposto no próprio art. 26 da Lei nº 12.810, de 2013, harmoniza-se atuação de ambas as infraestruturas e permite-se maior controle e segurança em relação às informações atinentes aos ativos financeiros objeto de gravame ou ônus constituídos nos ambientes dessas entidades registradoras. Em decorrência, podem ser criadas as condições necessárias para mitigação do risco legal e para a eliminação das barreiras de caráter operacional, com reflexo positivo na oferta de crédito às PMEs.

11. Nessa perspectiva, o projeto resulta em aprimoramento estrutural do mercado de antecipação de recebíveis, na medida em que contribui para o aumento da segurança do sistema, ao tempo em que tem a capacidade potencial de ampliar o mercado e direcionar a sua tendência para expansão das carteiras colateralizadas por estes ativos, bem como estimular o financiamento às PMEs. Essa medida permite a redução da assimetria informacional entre instituições financeiras e PMEs, mitigando a seleção adversa e o risco das operações, tendo como benefícios, aumento do volume de crédito, melhoria da qualidade do crédito e possível redução do spread e dos custos operacionais, com potencial para impactar positivamente o cenário econômico conjuntamente adverso.

12. Por fim, esta proposta de Medida Provisória propõe estabelecer competência ao Banco Central do Brasil e à Comissão de Valores Mobiliários para regulamentar as condições para constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários junto às entidades registradoras e depositários centrais, em linha com a competência já estabelecida pela Lei nº 12.810, de 2013, para disciplinar a atividade de registro e depósito centralizado. Ao Conselho Monetário Nacional, por sua vez, propõe-se o estabelecimento de competência voltada para regular a atuação das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil nessas operações, bem como dispor sobre a conceituação dos ativos financeiros sujeitos à Lei nº 12.810, de 2013, devido à inserção dessas operações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Como as alterações a serem efetuadas na Lei nº 12.810, de 2013, passarão a disciplinar inteiramente a matéria, propõe-se a revogação do atual 63-A da Lei nº 10.931, de 2004.

13. Os argumentos acima demonstram a relevância da proposição à sociedade, pois trata de aumentar a eficiência no mercado de crédito, principalmente para um segmento importante para a economia do País, como o das PMEs, que, em 2015, respondia por 27% do Produto Interno Bruto (PIB), 52% dos empregos com carteira assinada e 40% dos salários pagos.

14. Fica evidenciada, ademais, a urgência para a implementação da medida, tendo em vista a premente e relevante necessidade de promover a confiança dos agentes econômicos para um crescimento sustentado do mercado de crédito, minimizando as incertezas econômicas do cenário atual.

15. Essas são, Senhor Presidente, as razões que justificam a elaboração da Medida Provisória que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

ILAN GOLDFAJN
HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES