



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, DE 2020. (Do Sr. Aureo Ribeiro)

Dispõe sobre alterações na Lei Complementar n. 167, de 24 de abril de 2019, que trata sobre a Empresa Simples de Crédito (ESC); e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

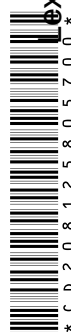
Art. 1º Esta lei modifica a Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019, que dispõe “sobre a Empresa Simples de Crédito (ESC) e altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para regulamentar a ESC e instituir o Inova Simples”

Art. 2º Os artigos 1º, 2º, 5º e 6º da Lei Complementar n. 167, de 24 de abril de 2019, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.1º A Empresa Simples de Crédito (ESC) destina-se à realização de operações de empréstimo, de financiamento e de desconto de títulos de crédito, exclusivamente com recursos próprios, tendo como contrapartes indivíduos, microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno e médio porte, conforme definido pelo Poder Executivo.” (NR)

“Art.2º A ESC terá por objeto social exclusivo as atividades enumeradas no art. 1º desta Lei Complementar.

.....





CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 4º A ESC será constituída exclusivamente por pessoas naturais ou pessoas jurídicas não financeiras.

§ 5º A ESC pode ceder créditos, inclusive a companhias securitizadoras de créditos financeiros, na forma da regulamentação em vigor, desde que sem coobrigação.”

(NR)

“Art. 5º

III – a movimentação dos recursos devem ser realizados exclusivamente mediante débito e crédito em contas de depósito de titularidade da ESC e da pessoa jurídica contraparte na operação e por meio de boletos.” (NR)

“Art. 6º

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil facultará acesso à ESC a informações sobre os quais não há violação do dever de sigilo, nos termos do §3º do art. 1º da Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001, observada a Lei Geral de Proteção de Dados.” (NR)

Art. 3º Suprima-se o art. 4º da Lei Complementar nº 167. De 24 de abril de 2019.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Uma das grandes preocupações do segmento de crédito na economia brasileira é o elevado valor do spread bancário. Há várias razões que explicam





CÂMARA DOS DEPUTADOS

este problema, mas não se pode descartar que o poder de mercado dos bancos brasileiros seja uma delas e, eventualmente, a principal.

A mais relevante fonte de poder de mercado dos bancos é a informação privada que cada banco possui sobre o perfil de cada um de seus clientes, em especial a capacidade de pagamento e o comportamento individual face ao cumprimento das obrigações. Afinal, acompanhando as movimentações financeiras de seus próprios clientes de perto por um período razoável de tempo, cada banco se torna capaz de traçar um perfil do risco de crédito de cada cliente que possui.

Esta disponibilidade de informação sobre o risco de crédito de um determinado cliente não é compartilhada com outros bancos. Assim, é como que se cada banco fosse uma “ilha de informação” em relação ao risco de crédito de seus próprios clientes. Assim, ele se torna capaz de ajustar os juros de um empréstimo para cada tomador conforme o seu perfil particular. Riscos menores gerarão spreads menores, enquanto riscos maiores, spreads maiores.

Como tais informações não estão disponíveis para outros bancos, eles não conseguem avaliar o grau de risco para o cliente do primeiro banco. Ou seja, os bancos que não têm aquele indivíduo como seu correntista não sabem como “calibrar” os juros cobrados para aquele cliente específico, dado que as informações sobre o comportamento deste são “monopólio” de um outro banco. No limite, cada banco é quase um monopolista para seus próprios clientes, em função da assimetria de informação existente neste mercado.

Uma das formas para corrigir este problema foi a lei do cadastro positivo (Lei Complementar nº 166/2019) com “opt-out” que permite que se passe um conjunto maior de informações sobre o risco de crédito de cada cliente para todos os bancos. Este foi um avanço institucional fundamental para mitigar o poder de mercado dos bancos, dissolvendo, em alguma medida, suas respectivas “ilhas de informação” e fazendo com que o leque de opções de cada cliente sobre as melhores ofertas de crédito se torne maior.

As medidas do sistema de open banking que o banco central está desenvolvendo também serão outro passo decisivo para ampliar o conjunto das informações dos clientes disponível para todos os bancos de forma a mitigar essa que é a principal fonte de poder de mercado destes agentes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesmo com estas inovações, a informação sobre os riscos de crédito, naturalmente, ainda poderá ser imperfeita e assimétrica, especialmente quando se tratam de microempreendedores individuais e pequenas e médias empresas. Este problema se torna ainda mais agudo em épocas de forte aversão ao risco nos mercados de crédito como a que estamos vivendo em função do covid-19.

De fato, a crise do covid-19 constitui uma oportunidade para fazer com que algumas restrições excessivas impostas no modelo das ESCs sejam flexibilizadas. Como a crise de liquidez imposta pela pandemia afeta desproporcionalmente mais pesadamente as empresas menores, mostraremos que a flexibilização das regras não é apenas desejável como também necessária no presente momento.

Assim, conforme o art. 1º da LC 167/2019, a ESC *“destina-se à realização de operações de empréstimo, de financiamento e de desconto de títulos de crédito, exclusivamente com recursos próprios, tendo como contrapartes microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte”*.

A ideia é que tais empresas menores, operando em um espaço geográfico mais limitado, também teriam um acesso que pode ser até maior que o dos bancos convencionais a um conjunto de informações mais preciso sobre o risco de crédito dos indivíduos e micros, pequenas e médias empresas. As ESCs atingiriam mais facilmente um segmento menos contemplado pelo sistema financeiro convencional, resolvendo, ainda mais que os bancos, os naturais problemas de assimetria de informação sobre cada cliente. As ESCs seriam, portanto, um importante instrumento para “completar” o mercado financeiro de uma forma mais granular.

As amarras da LC 167/2019 visam basicamente dois objetivos intimamente relacionados, ambos meritórios. Primeiro, que as ESCs não acabem crescendo tanto que acabem gerando risco sistêmico na economia brasileira. Segundo, que não seja tão vantajoso ser uma ESC, de forma a induzir alguns agentes que poderiam ser instituições financeiras convencionais como bancos a serem ESCs.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na linguagem econômica de “desenho de mecanismos”, a regulamentação das ESCs deveria respeitar à “restrição de incentivo” entre as vantagens de ser ESC e de ser instituição financeira mais convencional. Como as exigências regulatórias de instituições financeiras seriam, em geral, mais exigentes que as das ESCs, alguns bancos menores poderiam tentar se mimetizar de ESCs. Caso não observado este equilíbrio das vantagens e desvantagens relativas entre ser ESC ou ser banco se estaria comprometendo o *level playing field* do jogo competitivo no mercado de crédito brasileiro.

No entanto, há um diferencial regulatório fundamental, e que está na essência da ESC, que torna o risco dos dois problemas descritos desprezíveis: as ESCs, por construção, não podem utilizar recursos de terceiros, apenas recursos próprios (como definido no art. 1º da Lei), ou seja, não podem ser alavancadas.

Tal limitação elimina tanto a possibilidade de ESCs gerarem risco sistêmico, quanto de haver incentivo para bancos se mimetizarem de ESCs, dado que isso reduz significativamente a capacidade de competir de igual para igual com outros bancos que podem se alavancar.

Estando restritos aos seus recursos próprios, os agentes simplesmente não são capazes de criar moeda, ou seja, o multiplicador monetário é igual a 1. Qual a implicação desta incapacidade das ESCs em criar moeda para a discussão sobre risco sistêmico? Como destaca Datz (2002)¹, o risco sistêmico financeiro, com base na definição do Comitê de Bancos da Basiléia, seria:

“aquele em que a inadimplência de uma instituição para honrar seus compromissos contratuais pode gerar uma reação em cadeia, atingindo grande parte do sistema financeiro. Esta definição pressupõe elevada exposição direta entre as instituições, de modo que a falência de qualquer uma inicie um verdadeiro “efeito cascata” sobre o sistema.....Um segundo elemento, que torna tais instituições mais sujeitas à instabilidade, é a existência no mercado financeiro de uma complexa teia de exposições entre os bancos, que se manifesta nas operações no mercado interbancário”

Ou seja, é fundamental na ocorrência do risco sistêmico no setor financeiro que os bancos se conectem ou se exponham entre si, ou seja, que

¹ Datz, M.: “Risco Sistêmico e Regulação Bancária no Brasil”. Dissertação de Mestrado. EPGE/FGV, 2002.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

estejam ligados por créditos e dívidas recíprocos. Como a ESC não pode ter recursos de terceiros em qualquer forma, não há espaço para o risco sistêmico. Como veremos abaixo isso reduz substancialmente a necessidade de estabelecer várias restrições regulatórias existentes sobre as ESCs.

Como regras complementares à estrita utilização de capital próprio, o art. 2º da LC 167/2019 estabelece ainda:

1. em seu § 2º que o *“capital inicial da ESC e os posteriores aumentos de capital deverão ser realizados integralmente em moeda corrente”*. Isso limita o alcance da realização de capital da ESC e, como definido no § 3º a seguir, a própria capacidade de emprestar;
2. em seu § 3º que *“o valor total das operações de empréstimo, de financiamento e de desconto de títulos de crédito da ESC não poderá ser superior ao capital realizado”*. Como parte do capital próprio dos proprietários não obrigatoriamente estará realizado na ESC, a capacidade de emprestar é ainda menor.

Mesmo com essas restrições à alavancagem, a LC 167/2019, no entanto, acabou tendo muito mais amarras ao desenvolvimento desse novo modelo de negócio do que seria necessário e suficiente para endereçar os problemas prudenciais e de mimetização (bancos se fingindo de ESCs). Daí que o modelo da ESC não se desenvolveu na forma do esperado.

Assim, acreditamos haver espaço para melhorar bastante o arcabouço regulatório, removendo obstáculos fundamentais para este tipo de agente. Senão, vejamos.

A LC 167, de 2019, em seu art. 1º restringiu a atuação das ESCs estritamente ao município de sua sede e aos municípios limítrofes. A ideia é que as ESCs teriam sempre, teoricamente, melhores condições de avaliar o risco de quem está perto do que quem está longe.

De fato, a proximidade física é um dos elementos importantes para definir o quanto um agente, como uma ESC, pode ser capaz de avaliar o risco de tomadores potenciais até melhor que outros tipos de organização. Às vezes é o próprio conhecimento de uma vida entre o prestador e o tomador que permite uma avaliação mais precisa acerca do risco desse último. Ou, até



CÂMARA DOS DEPUTADOS

rotinas que se cruzam no dia a dia ou conversas entre amigos comuns que leva o prestador a conhecer suficientemente o perfil de um potencial tomador de crédito.

No entanto, no mundo atual, a estrita proximidade geográfica dos municípios deixou de ser a única forma que prestadores potenciais são capazes de avaliar o risco de crédito. Por exemplo, se um agente bem capitalizado na região de produção de laranja que abarca uma grande parte do Estado de São Paulo e que acompanha bem os ciclos de negócios do setor pode tanto ter excelentes informações sobre o risco de crédito de produtores em Itapeva no sul do Estado como em Barretos no norte (ambos produtores de laranja), por que devo limitar uma mesma ESC a emprestar para agentes nesses dois municípios ao mesmo tempo? Por que um mesmo agente que conhece os players do setor não poderia oferecer recursos próprios para produtores de ambos os municípios?

Na verdade, a distribuição de informação de risco de crédito de determinados tipos de agentes pode estar até bem dispersa geograficamente, inclusive por meios virtuais. A restrição geográfica ao município sede, ou limítrofes, tende a ser excessivamente limitante. Assim, entendemos que não há razão para a limitação da ESC ao município sede e limítrofes e faz sentido remover tal restrição.

No art. 2º, cabe remover duas restrições das ESCs: a) participação de pessoas jurídicas nas ESCs e b) participação das pessoas naturais em mais de uma ESC.

O propósito da restrição de pessoas jurídicas em ESCs é, aparentemente, mantê-la pequena, o que remete novamente ao temor de tal agente gerar prejuízos prudenciais. Empresas não financeiras, tal como pessoas físicas, continuam limitadas ao aporte de seus próprios recursos, o que seria dado, presumivelmente, pelo valor do patrimônio líquido do balanço das empresas.

Em ambos os casos não parece muito razoável assumir que os agentes irão se desfazer massivamente de seus ativos reais com imóveis, terras, máquinas, equipamentos, patentes, investimentos financeiros, ações, dentre outros, para gerar liquidez que possa ser emprestada no limite do patrimônio



CÂMARA DOS DEPUTADOS

líquido. Para cada ativo haverá a avaliação do custo de oportunidade de sua remuneração comparada aos juros esperados do crédito concedido, devidamente ponderados pelo risco de cada um. Ou seja, não cabe esperar um crescimento desordenado de ESCs controladas por pessoas jurídicas não financeiras.

Ademais, não é implausível que grandes empresas montem ESCs com o intuito de apoiar tanto sua cadeia de fornecedores quanto de revendedores. Isso permitiria a elas, por exemplo, efetuar a modernização em suas respectivas cadeias sem precisar aprofundar sua verticalização para frente ou para trás para este objetivo.

Ilustrando com um exemplo, suponha uma empresa grande de bebidas, ou de sorvetes, deseja que os varejos com quem ela trabalha tenham mais freezers do que os existentes. Em lugar de fazer um leasing de um freezer para estes varejos, a grande empresa pode optar por emprestar diretamente os recursos para o mesmo propósito. Não precisaria entrar no negócio de freezers, contratar empresas para isto ou adquirir diretamente os freezers, apenas financiaria o varejo na aquisição.

O problema real seria ter ESCs controladas por empresas financeiras, como bancos. Com alguma criatividade contábil haveria, de fato, risco de bancos transferirem recursos de terceiros para as ESCs, comprometendo o seu propósito. Mais do que isso, estabeleceria a conexão direta da ESC com instituições financeiras, criando a ameaça real de contágio por crises financeiras, passando a requerer maiores restrições regulatórias.

Por outro lado, boa parte do capital da economia é de pessoas jurídicas, não físicas. Sendo assim, a vedação à participação de empresas não financeiras nas ESCs pode significar um desnecessário obstáculo ao seu crescimento. Dessa forma, somos favoráveis a permitir a participação de pessoas jurídicas não financeiras nas ESCs.

A segunda restrição da participação de pessoas naturais em mais de uma ESC também objetiva, aparentemente, mais um freio ao que seria uma expansão excessiva das ESCs que gere problemas prudenciais. Note-se, no entanto, que esta percepção é ilusória. Assuma que a pessoa natural tenha uma disponibilidade de recursos de R\$ 2 milhões. Se ela abre uma ESC



CÂMARA DOS DEPUTADOS

poderá dar crédito de até R\$ 2 milhões. Se ela abrir duas ESCs, a segunda eventualmente mais focada em outro tipo de tomador, o crédito total que ela poderá colocar em ambas continua sendo R\$ 2 milhões. Terá que dividir este valor de alguma forma entre as duas ou mesmo "n" ESCs de forma que o total a ser emprestado continua sendo R\$ 2 milhões. Ou seja, a restrição não tem qualquer função prática se o seu objetivo é limitar um crescimento desordenado do impacto financeiro das ESCs.

Sendo assim, somos favoráveis à remoção da restrição de participação de pessoas físicas em mais de uma ESC.

Outra alteração importante é facultar o acesso da ESC a informações sobre as quais não há violação do dever de sigilo. Como afirmado anteriormente, a ESC conta com informações que podem ser até melhores que as do sistema bancário convencional pela proximidade geográfica ou por outras formas de acesso à informação de risco de crédito de terceiros. Facultar o acesso às informações detidas pelo Banco Central pode ser uma fonte complementar interessante às ESCs, não havendo qualquer razão para a autoridade monetária não fazê-lo. A ressalva da violação do dever de sigilo seria uma importante alteração. Somos, portanto, favoráveis a esta mudança.

Como vimos acima, a LC 167/2019 limita as contrapartes da ESC aos "microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte". Não vemos óbice de natureza prudencial ou de assimetria regulatória das ESCs que justifique limitar as suas contrapartes em geral. Entretanto, no atual momento de crise do COVID-19, a escassez de liquidez de microempresários, pequenas e médias empresas e dos indivíduos tende a ser particularmente mais severa e urgente.

Nesse contexto, antes de uma liberação plena do destino dos recursos, seria interessante incluir indivíduos e médias empresas como contrapartes, para depois, eventualmente, uma desregulamentação geral. Assim, seríamos favoráveis a incluir indivíduos e médias empresas como contrapartes potenciais.

O art. 2º da LC 167/2019, limita a forma da ESC a "*empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli), empresário individual ou sociedade limitada*". A motivação para restringir a forma da ESC àqueles três tipos é



CÂMARA DOS DEPUTADOS

evidentemente limitar o tamanho da empresa. Mais uma vez questionamos a necessidade de limitação do tamanho por meio deste tipo de restrição se a ESC já está naturalmente limitada a emprestar apenas o capital próprio de seus membros.

Nesse sentido, proibir outros tipos de organização da ESC como por sociedade anônima não faz sentido. Mais do que isso, questionamos se é necessário haver qualquer restrição à forma da ESC, o que indica pela remoção de parte do caput do art. 2º, reordenando os parágrafos. Isso porque resta ficar demonstrado que a forma da ESC tem qualquer impacto sobre a possibilidade de geração de crises prudenciais mantendo-se a limitação de utilização de recursos próprios.

Outra alteração relevante é acrescentar parágrafo ao art. 2º que permite à ESC ceder *“créditos, inclusive a companhias securitizadoras de créditos financeiros, na forma da regulamentação em vigor, somente sem coobrigação”*.

É importante destacar, inicialmente, que as implicações da cessão de crédito com e sem coobrigação. No primeiro caso, a cessão do crédito se realiza mantendo o compromisso do cedente, no caso a ESC, de saldar a operação no vencimento caso o devedor original não o faça. Ou seja, a ESC cedeu o crédito, mas se mantém garantindo a operação para quem recebe o crédito.

No segundo caso, da cessão sem coobrigação, a ESC cedente transfere todo o risco financeiro ao comprador do crédito.

Entendemos que caberia garantir que a cessão de créditos a outros agentes ocorra com a transferência de todo o risco ao comprador. A transferência plena dos riscos evita que a ESC se conecte a outra instituição financeira, que é justamente o que poderia gerar risco sistêmico. Ou seja, garantindo inexistir a coobrigação corta-se qualquer possibilidade de a ESC ser um elo da cadeia de transmissão de possíveis crises geradas por não pagamento de obrigações.

O que pode ocorrer é que a instituição receptora da carteira de créditos da ESC pode, ela própria, utilizar estes mesmos créditos para se “conectar” com outras instituições, ajudando a incrementar o risco sistêmico. A questão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

aqui é que se isso for um problema caracteriza falha da regulação prudencial da instituição receptora da carteira de crédito e não da regulação da ESC.

Assim, a possibilidade de a ESC ceder créditos sem coobrigação não tem o condão de incrementar o problema prudencial. A mudança constitui uma mudança positiva do regime da ESC, estando devidamente calibrada para não gerar problema prudencial.

O art. 4º da LC 167/2019 restringe a receita bruta anual da ESC ao limite de receita bruta para Empresa de Pequeno Porte (EPP) definido na LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional).

Mais uma vez temos uma restrição que objetiva limitar o tamanho e o alcance da ESC. A questão é que esta restrição não traz qualquer ganho em termos de redução de risco prudencial. Isso porque o importante para este último não é apenas o tamanho da instituição, mas, principalmente, sua capacidade de alavancagem. Ter tamanho por meio de um elevado faturamento, sem possibilidade de alavancagem, não tem qualquer implicação sobre o risco sistêmico. O multiplicador continua sendo “1”. Sendo assim, propomos remover esta restrição.

No inciso III do art. 5º define-se que a movimentação dos recursos da ESC deve ser realizada exclusivamente mediante débito e crédito em contas de depósito de titularidade da ESC e da pessoa jurídica contraparte na operação. Este formato de movimentação é uma das medidas que procura evitar que haja “truques” para uma ESC burlar o requisito de utilização apenas de capital próprio.

Uma flexibilidade relevante é admitir que a cobrança e pagamento possa ocorrer por meio de boletos. Essa proposta implica tão somente uma (desejável) facilitação do pagamento sem qualquer implicação sobre risco sistêmico. Ganha-se em eficiência sem qualquer custo.

A oposição principal levantada às alterações da LC 167/2019 da ESC pode ser resumida na seguinte indagação: e se a ESC acabar crescendo muito e gerar problema sistêmico?

A questão é que ainda que crescendo muito ela continuará limitada a emprestar o capital próprio, nunca o de terceiros. Não terá qualquer possibilidade de alavancagem. Portanto, não poderá gerar problemas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

sistêmicos. Caso a ESC cresça muito e almeje a captação de recursos de terceiros, ela terá que se transformar em um banco convencional com todas as restrições regulatórias que acompanham este tipo de agente.

Mais do que isso, esse resultado de uma ESC se transformar em banco poderia acabar sendo uma forma bem interessante de gerar mais um caminho para possíveis entrantes que contestariam a posição dos incumbentes no mercado bancário. Passando a submeter-se à regulação de bancos, por construção, deixa de haver problema em flexibilizar a regulação das ESCs.

Em tempos de crise de acesso ao crédito relacionado ao COVID-19, com impactos particularmente proeminentes sobre indivíduos, microempreendedores e pequenas e médias empresas, a busca de maior flexibilização do arcabouço regulatório das ESCs é mais do que bemvinda, uma medida urgente.

Em particular, a possibilidade de crescimento desses entes, sistematicamente obstaculizado na legislação atual, que eventualmente os transforme em bancos convencionais é, antes de um problema, um indicador de que a ESC pode ser um caminho alternativo para agentes que pretendam adentrar no mercado financeiro. Equivale a um “sandbox regulatório” realizado com a total segurança garantida pelo limite dos recursos próprios. Este não deveria ser um resultado a temer e sim a comemorar da perspectiva da concorrência no sistema financeiro e redução dos spreads bancários.

Contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação e aprimoramento de mais este canal de crédito às pessoas.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado **AUREO RIBEIRO**
Solidariedade/RJ