

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.615, DE 2000 (Apenso o PL nº 3.896, de 2000)

Dispõe sobre o fomento mercantil especial de exportações ou “factoring” de exportação e dá outras providências.

Autor: Deputado JOÃO HERMANN NETO

Relator: Deputado JOSÉ MILITÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.615, de 2000, de autoria do nobre Deputado João Herrmann Neto, dispõe sobre o fomento mercantil especial de exportações ou *factoring* de exportação e dá outras providências, que permitem regular a operação.

Em seu art. 1º, define fomento mercantil especial de exportação, ou *factoring* de exportação, como a assessoria creditícia, mercadológica, de gestão de crédito, de seleção de riscos, de acompanhamento ou de cobrança de contas a receber e a pagar ou de outros serviços afins, prestados a empresas ou consórcios de empresas exportadoras, conjugados com a aquisição *pro soluto* de créditos dessas empresas resultantes de suas vendas de bens ou serviços ao exterior.

O art. 2º do projeto especifica que são partes no contrato de fomento mercantil especial de exportações: (i) como cedente-endossante-sacadora, empresa ou consórcio de empresas brasileiras exportadoras cujo faturamento anual, individual ou coletivo, seja inferior a R\$ 1.200.000,00; (ii)

como cessionária-endossatária, uma sociedade de fomento mercantil de exportações devidamente credenciada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e (iii) como parte-interveniente, uma empresa de fomento mercantil ou *factoring* no exterior, que garanta os pagamentos internacionais à empresa de *factoring* de exportação devidamente credenciada.

Pelo art. 3º, veda-se às sociedades de fomento mercantil de exportações: (i) a captação de recursos junto ao público, inclusive através de emissão ou negociação de debêntures ou outros títulos privados; (ii) a execução de operações próprias de instituições financeiras, de acordo com a Lei nº 4.595, de 31/12/64, e a Lei nº 7.492, de 10/06/86; (iii) a aquisição ou negociação de créditos de entidades integrantes da administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (iv) a aquisição ou negociação de créditos de exportação com prazos superiores a 180 dias, a contar da data do endosso; (v) a realização com cada empresa ou consórcio de empresas cedentes-endossantes-sacadoras de operações individuais de aquisição de créditos que superem R\$ 240.000,00 ou de operações anuais que, somadas, superem R\$ 1.200.000,00; e (vi) a realização a cada ano de operações de aquisição de créditos que, somadas, superem o valor de seu patrimônio líquido apurado no balanço contábil legal do ano anterior, ou, no caso de empresa nova, o valor de seu capital integralizado, mais os recursos captados de órgãos oficiais especificamente voltados para as exportações.

O art. 4º determina que, além do diferencial advindo da aquisição *pro soluto* de créditos, as receitas operacionais das sociedades de fomento mercantil de exportações poderão também incluir comissões sobre os serviços prestados e outras, desde que não conflitem com a restrição constituída pelo item (vi) supra.

O art. 5º prevê que a empresa ou o consórcio de empresas cedentes-endossantes-sacadoras se responsabilize civil e criminalmente pela veracidade, legitimidade e legalidade do crédito cedido, respondendo pelos seus vícios redibitórios. O parágrafo único deste dispositivo esclarece que as empresas de fomento mercantil especial de exportações poderão exigir garantias adicionais da empresa ou consórcio de empresas cedentes-endossantes-sacadoras ou

oferecer-lhes bônus de performance, relacionados com o cumprimento dos compromissos de embarques mencionados nas cambiais endossadas.

A seguir, o art. 6º estabelece que, nos primeiros 12 meses de sua vigência, as empresas de fomento mercantil especial de exportações e as respectivas operações de aquisição de crédito serão previamente submetidas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, ao Banco Central do Brasil, quanto ao enquadramento normativo, e ao Banco do Brasil, quanto aos limites, à garantia e à solvência da parte interveniente.

O art. 7º preconiza que, no prazo de 30 dias da publicação da Lei, o BACEN publicará instrumento normativo próprio, autorizando os bancos credenciados a operar com câmbio e a aceitar o endosso dos títulos de créditos de exportação em favor das empresas de fomento especial de exportações.

Além disso, de acordo com o art. 8º, durante o prazo mencionado no art. 6º, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC, o Ministério da Fazenda, o Banco Central do Brasil - BACEN, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o Banco do Brasil e o SEBRAE estabelecerão conjuntamente as normas e parâmetros que balizarão as operações de que trata a Lei, inclusive o seu trâmite processual, visando a simplificá-las e a torná-las rotineiras.

Por fim, o art. 9º preconiza que o prazo mencionado no art. 6º poderá ser reduzido, se a regulamentação das atividades de fomento mercantil em geral, no País, prever as operações de que trata a Lei e desde que atenda aos requisitos ora estabelecidos.

Como justificção, o ilustre autor argumenta que, apesar de o governo brasileiro estar empenhado em aumentar nossas exportações e engajar nesse processo as micro, pequenas e médias empresas - MPME, estas têm enfrentado dificuldades para ter acesso ao crédito, mormente de exportação e importação, especialmente no momento atual, quando, segundo o insigne Parlamentar, as linhas de crédito internacionais vêm se restringindo para o setor privado nacional. Uma das alternativas para contornar esses obstáculos, de acordo com eminente Deputado, seria a de facilitar as operações de *factoring* de

exportação, criando, assim, novas linhas de crédito para as MPME brasileiras exportadoras, por meio das empresas de *factoring* de outros países, as quais poderiam estar associadas às operações das suas congêneres no País.

O Autor lembra, ainda, que o *factoring* é extensamente praticado em outros países e que sua utilização tem crescido no Brasil, atendendo principalmente às pequenas e médias empresas, notadamente das indústrias metalúrgica e química e dos subsetores do comércio e de prestação de serviços. Em suas palavras, não obstante as dificuldades enfrentadas pelas empresas de *factoring* para o exercício de suas atividades, o arcabouço jurídico atual - que inclui a Lei nº 8.981, de 20/01/95, a Resolução BACEN nº 2.144, de 22/02/95, e a Circular BACEN nº 2.715, de 28/08/96 - já lhes permite atuar e prestar relevante auxílio às micro, pequenas e médias empresas. No seu ponto-de-vista, porém, ainda não foi possível viabilizar operações de *factoring* que amparem nossas exportações, ainda que já existam experiências pioneiras neste sentido, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.

Ademais, ressalta o nobre Parlamentar que, em outros países, os próprios bancos possuem subsidiárias especializadas em *factoring*, mas que, no Brasil, as instituições bancárias que operam com câmbio não aceitam o endosso das cambiais dos exportadores ou importadores, problema cuja solução dependeria do reconhecimento desse tipo especial de operação comercial. Neste sentido, de acordo com o nobre Deputado, a aprovação do projeto em exame permitiria o acesso das nossas empresas de *factoring* às linhas de crédito do SEBRAE e do BNDES, destinadas a aportar recursos para apoiar as exportações das micro e pequenas empresas brasileiras. Ao longo de um período de transição, durante o qual se dariam a regulamentação daquelas operações e o aprendizado por parte das instituições nacionais, seria necessário, segundo sua opinião, fazer com que as empresas e operações pioneiras de *factoring* de exportação passassem pelo crivo do MDIC e do BACEN, até que se criasse um corpo normativo que permitisse realizá-las de forma mais simplificada e rotineira.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 3.896/00, de autoria do nobre Deputado Celso Russomanno, dispõe sobre as operações de fomento

mercantil ("*factoring*") e dá outras providências. O art. 1º dessa proposição define atividade de fomento mercantil como "a prestação contínua e cumulativa de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, de gestão de crédito, de seleção de riscos, de acompanhamento de contas "a receber" e "a pagar" e de outros serviços conjugada com a aquisição *pro soluto* de créditos de empresas, resultantes de suas vendas mercantis a prazo, ou de prestação de serviços". O § 1º desse dispositivo preconiza que as operações de fomento mercantil realizadas com títulos de crédito deverão conter endosso em preto e cláusula especial, e reger-se-ão pelas disposições pactuadas em contrato específico, que estabelecerá as obrigações das partes contratantes. O § 2º, por sua vez, especifica como partes, no contrato de fomento mercantil: (i) a cedente-endossante-sacadora, que será, necessariamente, uma pessoa jurídica; e (ii) a cessionária-endossatária, representada pela empresa de fomento mercantil. Já o § 3º estipula que a devedora-sacada deverá ser notificada, por escrito, da cessão havida, sob pena de nulidade da operação efetuada com base nos dispositivos em pauta.

Em seguida, o art. 2º prevê que a empresa que exerce atividade de fomento mercantil constituir-se-á sob a forma de sociedade anônima, ou de sociedade por cotas de responsabilidade limitada, e terá por objeto social exclusivo a prática da atividade de fomento mercantil. Seu parágrafo único acrescenta que a empresa de fomento mercantil adotará sempre em sua denominação social as expressões "Fomento Mercantil" ou "Fomento Comercial". Por seu turno, o art. 3º veda à empresa de fomento mercantil a captação de recursos junto ao público e a execução de operações de natureza própria daquelas realizadas pelas instituições financeiras que dependem de prévia autorização do Banco Central do Brasil para funcionar, de acordo com a Lei nº 4.595, de 31/12/64.

O art. 4º determina que as receitas operacionais da sociedade de fomento mercantil compõem-se da comissão de prestação de serviços, do diferencial na aquisição de créditos e outras que não conflitem a restrição à execução de operações de natureza própria daquelas realizadas pelas instituições financeiras, contida no artigo anterior. O art. 5º preconiza que a cedente se responsabiliza civil e criminalmente pela veracidade, legitimidade e

legalidade do crédito cedido, respondendo pelos vícios redibitórios. O art. 6º especifica que, no caso de insolvência, concordata ou falência dos devedores, a cessionária - assim entendida a empresa de fomento mercantil estará apta a habilitar-se no processo para defesa de seus interesses. Por fim, o art. 7º concede o prazo de 90 dias, contados da data da publicação da Lei, para a adaptação, aos preceitos desta, pelas sociedades de fomento mercantil já constituídas.

Em sua justificação, o ilustre autor argumenta que a proposição de sua lavra busca definir a atividade e o objeto social das empresas de fomento mercantil, disciplinar o contrato a ser celebrado entre as partes envolvidas, estabelecer a forma societária a ser adotada por aquelas empresas, além de vedar-lhes a prática de operações privativas das instituições financeiras. De acordo com suas palavras, apesar das inúmeras conceituações já consagradas na doutrina a respeito da natureza jurídica dos contratos de *factoring*, cabe estabelecer um diploma legal para balizar tais atividades, já que elas ainda não se encontram devidamente disciplinadas por lei e a regulamentação infralegal das correspondentes operações não se tem mostrado suficiente para evitar indesejáveis distorções nessa prática comercial.

O Projeto de Lei nº 3.896/00 foi apensado ao Projeto de Lei nº 3.615/00, por ocasião de seu despacho inicial de 09/03/01, tendo sido ambos aprovados na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio pelo Relator, nobre Deputado Emerson Kapaz, mediante apresentação de Substitutivo.

Ao Substitutivo acima mencionado foram apresentadas as Emendas 01-S/01, 02-S/01, 03-S/01, 04-S/01 e 05-S/01, do ilustre Deputado Léo Alcântara, que foram acatadas integralmente pelo Relator.

Assim, de acordo com o Parecer da referida Comissão, em 21 de novembro de 2001, foram aprovados unanimemente o Projeto de Lei nº 3.615/00 e o PL nº 3.896/00, apensado, com substitutivo, e as emendas apresentadas ao substitutivo, nos termos do parecer do Relator, Deputado Emerson Kapaz.

A proposição foi distribuída à Comissão de Finanças e Tributação, não tendo sido apresentadas emendas no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29.05.96, *in verbis*:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”

Analisando Projeto de Lei nº 3.615, de 2000, e seu apensado, Projeto de Lei nº 3.896, de 2000, verificamos que não trazem implicação financeira ou orçamentária às finanças públicas federais. Da mesma forma, verificamos que o substitutivo aprovado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio não traz implicação orçamentária e financeira. É necessário mencionar também se as emendas nºs 1 a 5 ao Substitutivo da CEIC não implicam no orçamento.

Ademais, quanto ao mérito, não resta dúvida de que o fomento mercantil, quando bem regulamentado, pode gerar vantagens econômicas e financeiras, constituindo-se em um excelente instrumento de alavancagem da atividade econômica.

Preliminarmente, assinale-se que a proposta sob exame, que tramita em conjunto com o Projeto de Lei nº 3.896/00, apresentado pelo Deputado Celso Russomanno, recebeu Substitutivo, aprovado, em 21.11.01, pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados.

Registre-se que o mencionado Substitutivo altera substancialmente os textos originais e tem, como efeito prático, a equiparação das empresas de *factoring* a empresas comerciais de exportação e de importação, e que, como compradoras dos direitos creditórios de exportadores, poderiam registrar os respectivos direitos de importação e exportação. Essas disposições afetam diretamente o Banco Central do Brasil, devido às exigências vigentes para o fechamento de contratos de câmbio e obrigações daí decorrentes.

Nesse sentido, entende-se não ser factível o desconto de cambiais (letras de câmbio e notas promissórias) na forma proposta, tanto pelo projeto principal, quanto pelo substitutivo aprovado na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, uma vez que são apresentadas pelo exportador à empresa de *factoring* após o embarque das mercadorias, ocasião em que todos os registros e documentos pertinentes já devem ter sido providenciados. Isto elimina a necessidade de que as empresas de *factoring* atuem como empresas comerciais exportadoras e importadoras e realizem os procedimentos de embarque.

Com relação ao projeto, apenso, embora se reconheça seu caráter meritório por tentar disciplinar tão importante atividade comercial, entende-se que alguns aspectos, como o que define o fomento mercantil, sua abrangência, as partes envolvidas e as operações a serem vedadas, podem ser aperfeiçoadas.

Por fim, em razão das peculiaridades inerentes ao fomento mercantil, sugere-se que tal atividade se mantenha fora do âmbito de atuação do Banco Central do Brasil, e que sua transação seja concretizada por meio da simples transmissão de direitos sobre as cambiais de exportação às empresas de fomento mercantil.

Diante das razões acima expostas, somos pela não implicação financeira e orçamentária às finanças públicas federais do Projeto de

Lei nº 3.615, de 2000, do seu apensado, Projeto de Lei nº 3.896, de 2000, do substitutivo aprovado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio e das emendas nºs 1 a 5 ao substitutivo da CEIC e, no mérito, somos pela aprovação dos Projetos de Leis nº 3.615, de 2000, e 3.896, de 2000, apenso, na forma do Substitutivo, anexo.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **JOSÉ MILITÃO**

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.615, DE 2000
(Apenso o PL nº 3.896, de 2000)

Dispõe sobre as operações de fomento
mercantil – *factoring* e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Entende-se por fomento mercantil para os efeitos desta Lei, a prestação contínua, por sociedade de fomento mercantil, de um ou mais dos seguintes serviços a sociedades ou firmas que tenham por objetivo o exercício das atividades mercantis ou de prestação de serviços, bem como a pessoas que exerçam atividade econômica em nome próprio e de forma organizada:

- I – acompanhamento de processo produtivo ou mercadológico;
- II – acompanhamento de contas a receber e a pagar;
- III – seleção e avaliação de clientes, devedores ou fornecedores.

§ 1º O contrato de fomento mercantil poderá prever, conjugadamente com a prestação de serviços, a compra, à vista, total ou parcial, pela sociedade de fomento mercantil, de direitos creditórios, no mercado nacional ou internacional.

§ 2º Por direitos creditórios, entendem-se os direitos e títulos representativos de crédito, originários de operações realizadas nos segmentos comercial, agronegócio, industrial, imobiliário, de prestação de serviços e *warrants*; contratos mercantis de compra e venda de produtos,

mercadorias e/ou serviços para entrega ou prestação futura, bem como títulos ou prestação futura, e de títulos ou certificados representativos desses contratos.

Art. 2º As operações de fomento mercantil reger-se-ão pelas disposições pactuadas em contrato específico, que estabelecerá as obrigações das partes contratantes, obedecido o disposto nesta Lei.

Art. 3º São partes, no contrato de fomento mercantil:

I – pessoa jurídica ou pessoa que exerça atividade econômica em nome próprio e de forma organizada.

II – a sociedade de fomento mercantil;

III – eventuais responsáveis solidários.

Art. 4º As operações realizadas com títulos de crédito deverão conter endosso em preto.

Art. 5º A sociedade de fomento mercantil se constituirá sob a forma de sociedade anônima ou sociedade limitada e terá por objeto social exclusivo a prática do fomento mercantil.

Art. 6º O nome empresarial da sociedade de fomento mercantil conterà a expressão “fomento mercantil” e nele, bem como em qualquer texto de divulgação de suas atividades, não poderão constar vocábulos “banco”, ou qualquer outra expressão identificadora de instituição financeira.

Art. 7º As receitas operacionais da sociedade de fomento mercantil compõem-se de:

I – comissão de prestação de serviços;

II – diferencial na aquisição de créditos;

III – outras, que não conflitem com o disposto no inciso II e III do art. 10 desta Lei.

Art. 8º. As pessoas mencionadas nos incisos I e III do art. 3º responsabilizam-se civil e criminalmente pela veracidade, legitimidade e legalidade do crédito cedido à sociedade de fomento mercantil, respondendo pelos vícios redibitórios e, quando, contratualmente previsto, pela solvência do devedor.

Art. 9º No caso de operação no mercado internacional, a sociedade de fomento mercantil, como cessionária de crédito à exportação, responsabiliza-se pela respectiva cobertura cambial.

Parágrafo único. A sonegação de cobertura cambial de valores de exportação sujeita a sociedade de fomento mercantil e seus administradores às penalidades previstas no art. 6º do Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, sem prejuízo da penalidade de que trata o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

Art. 10. É vedado à sociedade de fomento mercantil:

I – adquirir créditos de entidades integrantes da administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

II – executar operações de natureza própria daquelas realizadas pelas instituições financeiras;

III – captar recursos do público, exceto por meio de valores mobiliários.

Art. 11. A sociedade de fomento mercantil somente poderá funcionar mediante autorização de órgão designado pelo Poder Executivo, ao qual competirá a regulação e a fiscalização de suas atividades e a aplicação de penalidades.

Art. 12. Atuar como sociedade de fomento mercantil, sem a devida autorização ou com autorização obtida mediante declaração falsa, bem como praticar qualquer das operações vedadas pelo art. 10.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 13. Praticar operações não lastreadas em direitos creditórios definidos no § 2º do art. 1º desta lei, ou conceder empréstimos ou financiamentos.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 14. As infrações aos dispositivos desta lei e das normas editadas pelo órgão a que se refere o art. 11 sujeitam as sociedades de fomento mercantil e seus administradores às seguintes penalidades:

I – advertência;

II – multa pecuniária variável de até R\$200.000,00 (duzentos mil reais);

III – inabilitação temporária, pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos, para o exercício de cargos nas sociedades de fomento mercantil;

IV – cassação da autorização de funcionamento.

§ 1º A pena de advertência será aplicada pela inobservância das disposições constantes da legislação em vigor, ressalvadas as sanções nela previstas, sendo cabível também nos casos de fornecimento de informações inexatas, de infringência de normas de serviços e operações e de escrituração mantida em atraso ou processada em desacordo com os dispositivos regulados pelo órgão supervisor.

§ 2º A pena de multa será aplicada nos seguintes casos:

I – reincidência específica;

II – embaraço à fiscalização pelo Poder Executivo.

§ 3º A pena de inabilitação temporária será aplicada nos casos de infração grave na condução dos negócios da sociedade de fomento mercantil.

§ 4º A pena de cassação da autorização de funcionamento será aplicada quando da utilização da denominação social da sociedade de fomento mercantil para a realização de operações estranhas à atividade de fomento mercantil.

§ 5º As multas a que se refere o § 2º serão pagas mediante recolhimento, ao órgão designado pelo Poder Executivo, no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da respectiva notificação.

§ 6º Admitir-se-á recurso, com efeito suspensivo, ao órgão designado pelo Poder Executivo, das decisões pela aplicação das penas, desde que interposto no prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento da notificação.

Art. 15. As sociedades de fomento mercantil já constituídas terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta lei, para se adaptarem aos seus preceitos.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **JOSÉ MILITÃO**
Relator