

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 114, DE 2007

Cria empresa de crédito e dá outras providências.

Autor: Deputado **Luiz Fernando Faria**

Relator: Deputado **Francisco Praciano**

I - RELATÓRIO

A presente proposição cria a figura da “empresa de crédito”, instituição especial destinada a fomentar a oferta de crédito a custos reduzidos, estabelece os parâmetros para sua constituição e funcionamento e os limites operacionais de sua atuação. Assim se define no art. 1º do Projeto de Lei nº 114, de 2007, aqui relatado, de autoria do deputado Luiz Fernando Faria.

A empresa de crédito proposta destina-se à realização de operações de empréstimo, financiamento e desconto de títulos de crédito junto a pessoas naturais e jurídicas, exclusivamente com recursos próprios. É o que rege o art. 2º. Será constituída, diz o art. 3º, sob a forma de sociedade anônima ou sociedade limitada, e seu objeto social exclusivo serão as atividades listadas no art. 2º e já mencionadas.

Em seu parágrafo primeiro, diz o art. 3º que é vedada a participação de instituições financeiras e outras sujeitas à autorização do Banco Central do Brasil no capital das empresas de crédito, assim como a participação destas no capital daquelas. Essa proibição inclui, reza o parágrafo

2º, as empresas coligadas e controladas pelas empresas sob supervisão do Banco Central do Brasil.

O § 3º deste mesmo art. 3º define que o nome empresarial da sociedade de crédito, de que trata o *caput*, conterá a expressão “empresa de crédito” e estabelece que a expressão “banco” não poderá constar nem no nome nem em qualquer material de divulgação das atividades das empresas de crédito. Também veda o uso, por estas empresas, de qualquer outra expressão identificadora de instituição financeira.

O § 4º do art. 3º determina que o capital inicial da empresa de crédito deverá ser realizado integralmente em moeda corrente, assim como os posteriores aumentos de capital.

O art. 4º propõe diversas vedações à empresa de crédito: captação de recursos do público, exceto por meio de valores mobiliários; realização operações de crédito, na qualidade de credor, com quaisquer entes federados; de se lhe exigir depósito compulsório de reservas ou dispor de patrimônio líquido compatível com o risco das operações ativas. Abre, porém, ao Conselho Monetário Nacional, a possibilidade de restringir o crédito a ser concedido pelas empresas de crédito, como forma de controle macroeconômico.

O art. 5º da proposição em apreço pretende que as operações das empresas de crédito devem observar as normas estabelecidas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – o denominado Código de Defesa do Consumidor –, assim como pela Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afiação de preços de produtos e serviços oferecidos ao consumidor. Da mesma forma, tais empresas deverão observar toda a regulação complementar e demais legislações consumeristas. Estabelece, ainda, as seguintes definições: as empresas de crédito serão remuneradas exclusivamente pela taxa de juros, vedada qualquer outra cobrança, inclusive de tarifas; o consumidor deve receber, no prazo máximo de 48 horas, contadas desde a assinatura, cópia assinada do contrato celebrado entre as partes.

A proposição em tela, em seu art. 6º, almeja a alteração do inciso V do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998 – que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos

e valores –, para tornar as empresas de crédito igualmente sujeitas às penalidades ali definidas.

Ao fim, em seu art. 7º, há a previsão de que a lei entrará em vigor noventa dias após a sua publicação.

A proposição tramita nesta Casa em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário, após ouvidas a presente Comissão e ainda a de Finanças e Tributação, no mérito, e a de Constituição, Justiça e de Cidadania, nas questões a esta concernentes.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição em tela busca, como expresso em sua justificção, “impor maior concorrência ao setor financeiro”, como forma de possibilitar a queda dos juros cobrados no Brasil. O autor pretende obter tal resultado ao facilitar a criação de empresas cujo objeto social seja a concessão de crédito, financiamentos e desconto de títulos.

Ciente dos riscos que a chamada “alavancagem” das instituições financeiras – isto é, o recurso ao capital de terceiros – pode representar para a poupança popular, mesmo quando tais entidades estão reguladas e supervisionadas cuidadosamente, o autor propõe algumas restrições com o objetivo de prevenir os riscos de insolvência das instituições cuja criação propõe. Prevê, também, medidas para assegurar que elas estejam sujeitas a medidas de controle macroeconômico do crédito. Com vistas a este último objetivo, coloca as empresas de crédito sob o acompanhamento do Conselho Monetário Nacional, no que tange ao controle do volume total de crédito na economia, medida esta, acreditamos, desnecessária, na medida em que se mantém a exigência de que as empresas de crédito atuem exclusivamente com capital próprio.

Com relação à redução do risco de insolvência e, com esta, do desaparecimento da poupança popular eventualmente depositada na instituição insolvente, propõe que as empresas de crédito possam realizar operações de empréstimo, financiamento e desconto de títulos, porém operem exclusivamente com recursos próprios.

Além desta, o Autor propõe outras limitações cujo alcance devemos analisar antes de propor o nosso Voto, especialmente a proibição de participação de bancos, instituições financeiras e suas coligadas ou controladas, no capital das empresas de crédito, e vice-versa. Outra vedação proposta impede a empresa de crédito de conceder empréstimos ou qualquer forma de financiamento a “entidades integrantes da administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” A primeira pretende, claramente, evitar a formação de conglomerados que leve as mesmas instituições financeiras hoje atuantes no mercado a controlarem as empresas de crédito. A segunda tem o objetivo de evitar que, por meio de empréstimos obtidos junto às empresas cuja criação possibilita, as entidades públicas contornem os limites definidos pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

De maneira sucinta, todas essas restrições visam a proteger o consumidor ou a dar maior estabilidade macroeconômica. Com relação à primeira preocupação, porém, há outro dispositivo no projeto de lei em apreciação que, parece-nos, de fato joga por terra a “proteção” sugerida. Trata-se da proibição, como se lê no inciso I do art. 4º da proposição em tela, à empresa de crédito para “captar recursos junto ao público, exceto por meio de valores mobiliários”.

Ora, valores mobiliários incluem diversos tipos de ativos financeiros, conforme define a Lei nº 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001, em seu art. 2º. Dentre estes – e a listagem a seguir **não** é exaustiva -, as ações, debêntures, certificados de depósitos de valores mobiliários e cotas de fundo de investimento. Todos estes “valores mobiliários” são ativos que representam a poupança popular. Assim, ao permitir que a empresa de crédito os aceite como forma de captar recursos junto ao público, a presente proposição abrirá espaço para se colocar em risco a poupança popular, exatamente o que se tencionava evitar. Afinal, depositantes até mesmo em caderneta de poupança poderão “depositar” nas empresas de crédito seus recibos de depósito em poupança, atraídos pela oferta de ganhos

mais elevados a serem pagos pela empresa de crédito. Esta, com estes recursos, poderá emprestar somas bem superiores ao seu capital próprio; poderá, no jargão do mercado financeiro, “se alavancar” mediante a aceitação de recibos de depósito e outros ativos e, nessa mesma medida, colocar em risco a poupança popular. Assim, consideramos inadequada esta previsão do Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2007.

O cerne do projeto de lei em tela, porém, parece-nos inovador e meritório. A primeira avaliação do mesmo pode ser negativa, pois, aparentemente, estar-se-ia legalizando a agiotagem. Sabemos bem que, pelo menos desde que Dante Alighieri, em sua Divina Comédia, condenou um notório usurário ao sétimo círculo do inferno, a prática da usura tem sido condenada nos mais diversos quadrantes.

Uma das questões relevantes, porém, é a dificuldade de se definir a prática da usura, no Brasil e noutros países. Usualmente, a definição é “emprestar recursos a juros muito elevados”. Para dramatizar, fala-se em emprestar a “juros extorsivos”. A questão, pois, não é emprestar, mas fazê-lo a juros elevados. Qual o limite? A partir de qual valor a importante, indispensável e milenar atividade de emprestar recursos para tornar viável novos empreendimentos transforma-se em “usura”? Ninguém sabe. Sabe-se, porém, que no Brasil, há anos, pratica-se a mais elevada taxa de juros do mundo, nas relações entre o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional e os bancos. Nas relações entre estes e o público, seja de clientes pessoas físicas ou jurídicas, as taxas são ainda mais elevadas. Há, pois, que analisar a questão tendo como referência esses fatos.

Nos EUA, a maioria dos estados permite que pequenas empresas atuem no mercado oferecendo créditos aos cidadãos. Dessas empresas é exigido que mantenham fundos, sob controle do Estado ou mediante contratação de seguros, que garantam os consumidores em eventualidades adversas. Em alguns estados a taxa de juros máxima a ser cobrada por tais empresas chega a 3,5% ao mês, sendo que em Nova Iorque o limite fica entre 2,5% e 3% ao mês, conforme o tipo de atuação, como informa a Time Magazine em seu sítio internet (<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,763976,00.html> visitado em 15/04/2008). Ressalte-se que, no Brasil, as referidas taxas máximas seriam quase consideradas como taxas subsidiadas!

Em nosso país, os valores correntes dos juros cobrados costumam ser bem maiores, como é do conhecimento geral. Assim sendo, a questão do nível em que a taxa de juros se torna “usurária” assume relevância. Sua análise, porém, revela uma ampla controvérsia jurídica, ainda sem solução definitiva ao nível do Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte definiu que as empresas integrantes do sistema financeiro podem, sim, cobrar juros superiores ao “juro legal”. A definição de “juro legal”, porém, ainda não se encontra pacificada ao nível do Superior Tribunal de Justiça. A dúvida sobre o que é, de fato, o “juro legal”, surgiu com a edição do novo Código Civil, em especial com relação ao seu art. 406. Há acórdãos discordantes com relação a a qual seria, de fato, o valor máximo da taxa de juros legal.

Sem entrar a fundo na questão legal, que entendemos caberá à douta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania detalhar, devemos nos ater aos aspectos econômicos da questão. Neste campo, o ponto mais relevante é obter uma solução que, simultaneamente, permita maior oferta de crédito, sem perda do controle macroeconômico da política monetária, por um lado, e por outro lado evite a criação de instrumentos frágeis, causadores de freqüentes perdas para a economia popular, dos quais são exemplos os episódios recentes de “bois gordos” e de “avestruzes”. Assim, consideramos necessário que as empresas de crédito não fiquem sujeitas à eventual definição de juros legais inferiores ao suportado pelo mercado e, desta forma, tornem-se inviáveis. Parece-nos relevante, portanto, que a própria norma que as cria aborde a questão, o que é feito no substitutivo apresentado. É também importante, pensamos, que ao Banco Central do Brasil não seja dado o poder discricionário de autorizar, ou não, sua operação. Ao Banco Central do Brasil caberá, exclusivamente, com relação a essas empresas, acatar o seu registro, a ser efetuado nas Juntas Comerciais, manter estatísticas sobre sua operação e informar, ao público em geral, os valores médios das taxas de juros cobradas no mercado. É neste sentido que nos manifestamos favoravelmente ao Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2007, no substitutivo que apresentamos.

Por isso entendemos que há necessidade de alterações na proposição original. Um dos pontos é a questão, já mencionada, de vedar o acesso das “empresas de crédito” a recursos de terceiros mediante “valores mobiliários”, pois esta alternativa poderia ocasionar riscos de magnitude desconhecida à economia popular. Outra questão a considerar é assegurar que

tais empresas possam, de fato, concorrer com aquelas atualmente autorizadas a emprestar dinheiro e a conceder crédito, sem incorrerem em eventuais penalidades com base na eventual pacificação judicial do conceito de “juros legais”. Aliás, seria absolutamente incompreensível, para a maioria dos cidadãos, que uma “empresa de crédito” viesse a ser punida, como usurária, por praticar, em seus empréstimos, taxas de juros inferiores às vigentes no chamado “mercado formal”.

Antes, pois, de concluir este voto, mister esclarecer que a divisão entre “mercado formal” e “mercado informal” também ocorre no mercado de crédito brasileiro. Neste, há as instituições registradas no Banco Central do Brasil, e há as pessoas físicas e, eventualmente, alguma pessoa jurídica que, sem autorização e na ilegalidade, fornecem crédito. Ao atuarem à margem do sistema legal, recorrem, com frequência, a métodos também ilegais de reaver seus créditos. Há evidências, inclusive, de assassinatos, como relatado em estudo promovido pelo Sr. Rui Coutinho, ex-Secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça. A formalização dessas empresas tenderia a evitar tal prática, pois seus créditos poderiam ser cobrados legalmente, como o fazem os demais fornecedores de crédito no País. Aliás, é argumento repetido com frequência, por parte dos representantes das instituições do sistema financeiro formal, que a incerteza jurídica é um dos fatores de elevação dos juros. Muitos teóricos também aceitam tal argumento. Assim, pode-se afirmar, com razoável certeza, que a aprovação da presente proposição trará benefícios expressivos a grande número de pessoas que se encontram, hoje, na situação de reféns de inescrupulosos e truculentos – em parte porque ilegais – emprestadores de dinheiro, mediante a legalização das relações entre eles..

Assim, vale lembrar as razões que nos levam a propor aos nobres Pares a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2007, na forma do substitutivo apresentado. Primeiro, a manutenção, no substitutivo, da exigência de que essas empresas atuem exclusivamente com capital próprio. Esta norma, se por um lado representa forte restrição à capacidade de expansão das empresas de crédito, por outro lado assegura que não haverá nem risco a terceiros que lhes confiem suas economias, nem risco de expansão desmedida do crédito. O chamado “multiplicador monetário”, que dá razão ao Banco Central do Brasil para políticas de restrição do crédito, simplesmente não operaria, no caso, pois não haveria a “alavancagem”. Assim,

elimina-se a supervisão por parte do Conselho Monetário Nacional, mantido, porém, o acompanhamento, essencialmente estatístico, por parte do Banco Central do Brasil.

A segunda razão é que empresas semelhantes existem noutros países, sem que, por existirem, criem dificuldades ao controle da oferta global de crédito por parte das autoridades monetárias.

Uma terceira razão é possibilitar a formalização da atividade de conceder crédito em pequena escala. Esta função econômica, necessária para financiar pequenos empreendimentos e existente há milênios nos mais diversos países, se mantida na marginalidade gera procedimentos indesejáveis, como se mencionou. Legalizá-la tenderá, também, a contribuir para tornar o crédito mais barato.

Outra razão é que acreditamos na livre iniciativa e na concorrência. Restrições à operação de empresas de concessão de crédito podem ser justificáveis quando tais empresas se valem não apenas do capital próprio de seus acionistas, mas também das economias de terceiros, e as colocam em risco. A regra de atuação das “empresas de crédito” mediante o uso exclusivo de capital próprio assegura que tal não será o caso. Apenas, prevalecerá a saudável concorrência, e sabemos que nela se funda a nossa ordem econômica. Rejeitar a proposição aqui analisada seria, antes, propugnar por restrições à liberdade de iniciativa em detrimento da maioria.

Em resumo, **SOMOS PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 114, DE 2007, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE APRESENTAMOS.**

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado **Francisco Praciano**
Relator

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA
E COMÉRCIO**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 114,
DE 2007**

Cria empresa de crédito e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei cria a empresa de crédito, instituição especial destinada a fomentar a oferta de crédito a custos reduzidos, estabelece os parâmetros para sua constituição e funcionamento e os limites operacionais de sua atuação.

Art. 2º A empresa de crédito destina-se à realização de operações de empréstimo, financiamento e desconto de títulos de crédito junto a pessoas naturais e jurídicas, exclusivamente com recursos próprios.

Art. 3º A empresa de crédito deve ser constituída sob a forma de sociedade anônima ou sociedade limitada e terá por objeto social exclusivo as atividades enumeradas no art. 2º.

§ 1º É vedada a participação de instituições financeiras e outras sujeitas à autorização do Banco Central do Brasil no capital das empresas de crédito, assim como a participação destas no capital das primeiras.

§ 2º A vedação de que trata o § 1º aplica-se igualmente às empresas coligadas e àquelas controladas pelas mencionadas no referido § 1º.

§ 3º O nome empresarial da sociedade de que trata o *caput* conterá a expressão “empresa de crédito” e nele, bem como em qualquer texto de divulgação das atividades da referida sociedade, não poderão constar a expressão “banco” ou qualquer outra expressão identificadora de instituição financeira.

§ 4º O capital inicial da empresa de crédito deverá ser integralizado integralmente em moeda corrente, assim como os posteriores aumentos de capital.

Art. 4º É vedado à empresa de crédito:

I – captar recursos do público, permitida, porém, a obtenção de garantias aos empréstimos e financiamentos concedidos;

II – realizar contratos de crédito, na qualidade de credor, com entidades integrantes da administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Não se aplicam à empresa de crédito o depósito compulsório de reservas nem a regulamentação relativa à manutenção de patrimônio líquido compatível com o risco das operações ativas.

§ 2º A taxa de juros cobrada pelas empresas de crédito em seus contratos de empréstimos, financiamentos e descontos de títulos de crédito não poderá ser superior àquela a ser divulgada mensalmente pelo Banco Central do Brasil, representativa da média das taxas de juros, para prazos idênticos e garantias similares, cobradas pelas instituições financeiras.

Art. 5º As operações de que trata o artigo 2º devem observar as seguintes condições, além daquelas estabelecidas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, na Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, e regulação complementar e demais legislações consumeristas:

I – a única remuneração passível de ser cobrada por parte da empresa de crédito é a taxa de juros, não se admitindo a incidência de quaisquer outros encargos, mesmo sob a forma de tarifas;

II – cópia do contrato de operação deve ser entregue ao consumidor, já devidamente assinado pelas partes, no prazo máximo de quarenta e oito horas, contadas da data de sua assinatura pelo consumidor.

Art. 6º O inciso V do parágrafo único do artigo 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º

Parágrafo único

V – as empresas de arrendamento mercantil (leasing), as de fomento comercial (factoring) e as empresas de crédito;

.....” (NR)

Art. 7º Esta Lei complementar entra em vigor após decorridos noventa dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado **Francisco Praciano**
Relator