

Sistema de Garantias: A Implementação de Garantias Mobiliárias

Nos países em desenvolvimento, um sistema que permitisse a um fazendeiro empenhar suas vacas para garantir o empréstimo para a aquisição de um trator representaria um importante marco no desenvolvimento econômico pois aumentaria os níveis de crédito e, ao mesmo tempo, reduziria seu custo. A implementação de um sistema de garantias mobiliárias (*secured transaction reform - STR*) estabeleceria a infraestrutura para que bens móveis, tais como vacas e inventário pudessem ser usados como garantia de empréstimos bancários.

Em 1971, três professores que juntaram US\$1.350 para abrir uma loja de café em Seattle precisavam de mais capital para manter o negócio. Eles acabaram tomando emprestado US\$5.000 de um banco. A nova empresa que eles chamaram originalmente de *Starbucks Coffee, Tea, and Spice* (agora apenas Starbucks) conseguiu obter o financiamento necessário para crescer e expandir-se, vindo a se tornar uma das 500 maiores empresas segundo a revista Fortune.



Crédito é elemento vital para empresas. Todas as empresas, grandes e pequenas, precisam de crédito para crescer e prosperar. No entanto, o acesso ao crédito pode ser restrito, especialmente nos países em desenvolvimento. De acordo com o Banco Mundial, mais da metade das empresas privadas dos mercados emergentes não tem acesso ao crédito. Esse número chega a 80% no Oriente Médio e na África subsaariana. Os diretores de pequenas e médias empresas dos países em desenvolvimento nem precisam se dar ao trabalho de pedir empréstimos bancários, pois não possuem imóveis ou propriedades para dar em garantia conforme os bancos desses países normalmente exigem para conceder empréstimos. Infelizmente esses bancos, em geral, não veem os bens móveis – que incluem ações do capital social, inventário e recebíveis – como fontes de garantia adequadas. Nas economias desenvolvidas, o inverso é verdadeiro. De acordo com um estudo realizado em 2010 pela Corporação Financeira Internacional, do Banco Mundial, os empréstimos garantidos por bens móveis respondem por aproximadamente 70% dos financiamentos concedidos a pequenas empresas nesses países.

Consequentemente, a implementação de um sistema de garantias mobiliárias (*secured transaction reform – STR*) estabelecendo infraestrutura legal e institucional para que bens móveis possam ser usados como garantia de empréstimo a pequenas empresas representaria um

importante marco nos países em desenvolvimento. Em outras palavras, um sistema que permitisse a um fazendeiro empenhar suas vacas para garantir o empréstimo para aquisição de um trator ou a uma comerciante empenhar seu inventário para expandir seus negócios contribuiria para o desenvolvimento econômico, aumentando os níveis de crédito e reduzindo seu custo.

Em julho de 2012, os principais especialistas e profissionais das Américas reuniram-se no FED de Atlanta para discutir suas experiências na implementação de sistemas de garantias mobiliárias, as melhores práticas e formas para implementar tais sistemas em todo o hemisfério ocidental. (Para visualizar as apresentações feitas durante a conferência acesse <http://iamericas.org/STR/>.) Em seu discurso de abertura da conferência, o Embaixador Charles Shapiro, presidente do Instituto das Américas ressaltou que para a implementação de sistemas de garantias mobiliárias as nações precisam tanto de um sistema legal, com leis sobre garantias mobiliárias que permitam aos devedores e credores reconhecer bens móveis como garantia, quanto de um registro eficiente dessas garantias contendo as informações sobre tais ativos.

Formulação da lei

Com relação ao sistema legal, o Professor Boris Kozolchyk do *National Law Center for Inter-American Free Trade* (Centro Nacional de Leis para o Livre Comércio Interamericano) mencionou que são necessárias algumas mudanças essenciais nas leis. Ele observou primeiramente que os países precisam de leis sobre garantias mobiliárias (*secured transaction Law – STL*) para substituir dispositivos comerciais contidos em Códigos ou leis do Século XIX e início do XX. Esses países também precisam adotar leis sobre comércio eletrônico para garantir que o que anteriormente só poderia ser obrigatório se previsto em documento por escrito em papel, agora poderá estar previsto em documento, mensagem ou registro eletrônico. Eles precisam de uma lei de falência que não acabe com a capacidade de cobrança dos bancos. Por fim, Kozolchyk disse que o sistema de garantias mobiliárias deverá incluir legislação (ou deverá haver leis independentes) reconhecendo como negociáveis os recibos de armazéns e conhecimentos de carga eletrônicos (incluindo guias de transporte rodoviário, aéreo e marítimo), bem como manuais com as melhores práticas para empréstimos (incluindo “*blue books*” (livros azuis) para estabelecer o valor dos diversos tipos de garantia).

De acordo com Kozolchyk outra medida essencial é a criação de registros eletrônicos. Bens móveis, tangíveis ou intangíveis, constituem grande parte do capital social de uma empresa. Uma vez que um sistema legal esteja em vigor, será imprescindível um registro publicamente acessível que possa informar sobre interesses em bens móveis e estabelecer prioridade sobre esses ativos.

Adesão

Mas, Kozolchyk adverte que mesmo com a implementação dessas reformas, o trabalho ainda não terá sido realizado. Também serão necessárias mudanças de comportamento – credores e devedores deverão querer aprender novas formas de empréstimo. Os banqueiros, por exemplo, terão de perceber que o inventário e as contas a receber de seus devedores assíduos e confiáveis são normalmente garantia mais líquida do que imóveis e, portanto, mais valiosas. Eles deverão estar dispostos a considerar pequenas e micro empresas que demonstrem capacidade e vontade de quitar suas dívidas. De acordo com Kozolchyk, nos locais onde for comum a sonegação fiscal,

os devedores terão de divulgar suas receitas a seus credores. Quando os devedores fizerem isso – entendendo que é para seu próprio benefício financeiro, mesmo que isso signifique pagamento de impostos – poderá ocorrer uma mudança positiva na cultura comercial e legal.

O tipo de registro adotado pelo sistema de garantias mobiliárias poderá contribuir no apoio a parte dessa mudança. Os resultados de uma recente pesquisa realizada pelo Banco Mundial sugerem que países onde os registros são gratuitos ou relativamente baratos e fáceis de serem usados tendem a ter mais registros (e mais empréstimos). A pesquisa - que constatou que 21 jurisdições implementaram e/ou reformaram seus sistemas de garantias mobiliárias entre junho de 2010 e junho de 2011 - analisou de que maneira os registros desses países alcançaram padrões internacionais. A pesquisa constatou que muitas dessas jurisdições que começaram com registros em papel estão agora possibilitando pesquisas *online*. Descobriu, também, que em 60% dos países as pesquisas *online* são gratuitas ou custam menos do que US\$5,00. Com relação ao registro, alguns países exigem que os documentos sejam efetivamente registrados, enquanto outros exigem apenas o registro de uma notificação contendo informações sobre os documentos. De acordo com as melhores práticas descritas no relatório da pesquisa, o registro da notificação é considerado mais eficiente para registrar garantias reais sobre bens móveis. Alguns países usam um tipo de sistema híbrido, com o registro em papel e eletrônico; sendo que o registro *online* é considerado a melhor prática.

Honduras: Uma estrela reluzente

Honduras é considerado um dos maiores sucessos na implementação de sistema de garantias mobiliárias e, segundo Marek Dubovec da Faculdade de Direito James E. Rogers da Universidade do Arizona, um dos motivos para isso é a eficiência de seu registro:

O registro hondurenho foi o primeiro da América Latina a levar em consideração as necessidades específicas para facilitar o acesso, a transparência, a rapidez e a precisão do pedido de registro: (a) permitindo um método duplo de registro, i.e. documentos e mensagens ou anotações em papel e eletrônicos; (b) eliminando a tradicional análise dos documentos submetidos a registro, automatizando o processo; e (c) limitando as exigências para registro a um resumo das disposições financeiras.

O registro hondurenho tornou mais fácil a constituição de direitos reais de garantia por pessoas físicas e jurídicas, e os credores garantidos podem identificar os devedores nos registros por meio de seu número de identificação nacional. Esse sistema de contas de usuário proporciona um método de acesso seguro. O registro hondurenho também está interligado aos registros de propriedade de veículos e associações comerciais, o que reduz o risco de erros na entrada de dados e assegura proteção não apenas aos credores garantidos, mas também aos compradores de boa-fé.

Custo de crédito acessível

Alejandro Alvarez de la Campa da Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial observou que os países que criaram um registro eletrônico moderno e implementaram um sistema de garantias mobiliárias viram o custo do crédito para alguns devedores cair de duas formas. Primeiro, os empresários que estavam tomando empréstimos informais de micro credores a elevadas taxas de juros – que variam de um país para outro, mas geralmente estão

acima de 40% - ganharam acesso a empréstimos garantidos de bancos comerciais a taxas de juros bem mais baixas usando seus bens móveis como garantia real. Segundo, os custos e as taxas relacionadas à constituição das garantias reais também caírem.

Alvarez de la Campa mencionou a experiência do México para ilustrar esses ganhos. O México eliminou impostos e taxas cartoriais, mantendo apenas uma taxa fixa e baixa de registro. O Ministério da Economia do México observou que desde o início do Registro das Garantias Mobiliárias em outubro de 2010, devedores deram em penhor mais de US\$190 bilhões de bens. Como os devedores deixaram de pagar a taxa de registro de até 2% sobre o valor do empréstimo, o Ministério projeta que a economia total poderá ser em torno de US\$3,8 bilhões.

O que está por vir

Uma série de organizações não governamentais (ONGs), agências governamentais e instituições financeiras internacionais – incluindo o Instituto das Américas, a Agência para Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos, a Comissão das Nações Unidas sobre Direito do Comércio Internacional e a Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial – tornaram prioridade a implementação de um sistema de garantias mobiliárias. Essas organizações estão tentando convencer legisladores, instituições financeiras e devedores de que a implementação de um sistema de garantias mobiliárias poderá ajudar na expansão do acesso ao crédito e promoção do crescimento econômico nos países em desenvolvimento.

O impulso está sendo dado, a medida que mais países implementam sistemas de garantias mobiliárias (vide a barra lateral). Esses países que passaram pelo processo estão abrindo o caminho para aqueles países que ainda não o fizeram. De acordo com Luis Guillermo Vélez, o Superintendente das Empresas Colombianas, o Congresso da República da Colômbia deverá aprovar um projeto de lei sobre garantias mobiliárias até o final de 2012. Shapiro também identificou outros países que estão progredindo significativamente. Em El Salvador, o Ministério da Presidência aprovou um anteprojeto de lei que estava pendente de revisão. A Guatemala já tem uma lei favorável em vigor e está adotando mudanças nos registros e taxas relacionadas para incentivar os empréstimos. A Jamaica, o Panamá, a Costa Rica e o Haiti estão todos adotando medidas iniciais positivas rumo à implementação de um sistema de garantias mobiliárias.

Para esses e muitos outros países, a questão pode estar mudando de *se* eles irão implementar um sistema de garantias mobiliárias para *quando* isso será feito.

Este artigo foi escrito por Stephen Kay, diretor do Centro das Américas do FED de Atlanta e Ed English, colunista da EconSouth.

BARRA LATERAL:

Pioneiros Demonstram Progresso na Implementação de Sistemas de Garantias Mobiliárias

Várias economias em desenvolvimento em todo o mundo implementaram sistemas de garantias mobiliárias. Pode-se medir o sucesso disso por meio de várias medidas.

China

Em 2007, a China instituiu um importante sistema de garantias que incluiu novas leis sobre bens e um novo registro que, segundo a Corporação Financeira Internacional (IFC) tem características modernas-chave, incluindo acesso *online*, contas de usuários, informações centralizadas, taxas razoáveis e o registro baseado em notificação com informações sobre o credor, o devedor, valor do empréstimo e descrição dos bens. De acordo com a IFC, isso resultou em vários avanços.

Mais empréstimos com garantia mobiliária: Os empréstimos comerciais envolvendo garantias mobiliárias cresceram 21% ao ano nos três anos seguintes à reforma. Quatro dos maiores bancos da China reportaram um aumento médio da taxa de crescimento composto anual de 25% dos empréstimos garantidos por bens móveis.

Expansão do registro: Do início de 2008 a junho de 2011, o registro inscreveu 385.000 registros no valor de US\$3,5 trilhões.

Efeitos secundários: Importantes efeitos secundários incluem o crescimento das operações de empréstimo e *factoring*, que aumentaram de 2,6 bilhões de Euros em 2003 para 67,3 bilhões de Euros em 2009.

Romênia

Um estudo realizado pelo Centro para Análise Econômica do Direito e pelo Banco Mundial em setembro de 2004 observa que a reforma no procedimento de registro de penhor realizada na Romênia em 2000 resultou em vários efeitos benéficos para pequenas e médias empresas.

Aumento dos pedidos de registro: A Romênia realizou 65.000 registros em 2001, comparado a 171.000 em 2002 e 190.000 em 2003.

Mais crédito: O volume total de crédito bancário privado cresceu US\$4,8 bilhões entre 2000 e 2003, aumentando em termos de participação no PIB de 11,3% em 2000 para 15,8% em 2003.

Melhor acesso ao crédito: No final de 2003, os devedores haviam apresentado para registro 426.000 garantias reais. Ao mesmo tempo, o número de devedores no banco central da Romênia saltou de 18.672 em 2000 para 73.357 em 2003.

Aumento do valor dos empréstimos: Se as 426.000 garantias reais foram responsáveis por um aumento total do crédito privado de US\$4,6 bilhões isso implicaria empréstimos no valor médio de cerca de US\$10.800. Isso é consideravelmente inferior ao valor médio de empréstimos de US\$73.301.

Gana

Depois da aprovação da Lei dos Credores e Devedores de 2008, Gana estabeleceu um registro de garantias junto ao Banco de Gana. De acordo com a IFC, a mudança trouxe vários resultados benéficos.

Aumento do volume de financiamento para pequenas e médias empresas: Mais de 20.000 empréstimos foram registrados por bancos e instituições financeiras não bancos no registro de garantias desde sua criação em março de 2010. Esses empréstimos totalizaram mais de US\$800 milhões em financiamentos com garantias mobiliárias.

Maior uso de garantias mobiliárias pelas empresas: Embora antigamente os imóveis representassem a principal fonte de garantia, atualmente respondem por apenas 10% das garantias concedidas às pequenas e médias empresas. Outras fontes de garantia incluem inventário e contas a receber (32% dos empréstimos); instrumentos de investimento como ações, caixa, títulos de dívida e contas de depósito (19%); patrimônio pessoal (13%); automóveis (10%); bens imóveis (10%); e máquinas, equipamentos, todo o patrimônio da empresa e outros (16%).

México

A criação do novo registro centralizado pela internet proporciona um sistema que permite todos os tipos de operações *online* (registro, busca, alteração, cancelamento e quitação). O novo registro também reduziu o prazo de registro de 17 dias para meros segundos e eliminou a taxa de registro, que representava, em média, 2% do valor do empréstimo. A IFC verificou muitos outros benefícios.

Mais financiamento para pequenas e médias empresas: O novo registro do país quintuplicou o número de empréstimos a empresas para aproximadamente 32.000 em outubro de 2011. Esses empréstimos geraram mais de US\$110 bilhões em financiamento a empresas, sendo que as pequenas e médias representaram mais de 90% das empresas que receberam esses empréstimos.

Redução do custo de crédito: A implementação desse sistema também levou a uma economia acumulada estimada em US\$2,1 bilhões por parte dos devedores com relação às taxas de registro relacionadas ao registro de direitos reais de garantia no sistema anterior.

Maior frequência no uso de garantias mobiliárias: Os tipos de garantia usados pelas pequenas e médias empresas incluem produtos agrícolas (em 49% dos empréstimos); máquinas e equipamentos (24%); automóveis (13%); gado (4%); contas a receber (2%); instrumentos de investimento tais como ações, caixa, títulos de dívida e contas de depósito (1%); bens de consumo (1%); inventário (1%); e outros (5%).