

BANCO CENTRAL DO BRASIL

Departamento de Estudos e Pesquisas - DEPEP

Juros e *Spread* Bancário no Brasil

Diretor Responsável pelos Assuntos de Política Econômica
Sérgio Ribeiro da Costa Werlang

Diretor Responsável pelos Assuntos de Política Monetária
Luiz Fernando Figueiredo

Chefe do Departamento de Estudos e Pesquisas
Alexandre Antonio Tombini

Coordenação
Eduardo Luis Lundberg

Equipe
Sérgio Mikio Koyama
Victório Yi Tson Chu
José Pedro R. Fachada M. da Silva

Consultor Externo
Renato Fragelli Cardoso

Outubro/1999

Índice

Juros e <i>Spread</i> Bancário no Brasil	3
1. Introdução	3
2. Evolução das taxas de juros e <i>spread</i>	4
3. Composição do <i>spread</i>	7
4. Cheque especial e a taxa de lucro	10
5. Diagnóstico	12
6. Medidas para reduzir os juros ao tomador	13
Anexo I– Metodologia e Dados Utilizados	17
I.1 – Estimação dos juros e do <i>spread</i>	18
I.2 – Estimação da composição do <i>spread</i> bancário	18
I.2.1- A amostra	19
I.2.2 Risco de crédito e inadimplência	20
I.2.3 Despesas administrativas	20
I.2.4 Cunha fiscal e a composição do <i>spread</i>	21
Anexo II – Medidas Propostas	23
II.1 – Competência do BCB	24
II.2 – Medidas de âmbito legal	26
II.3 – Emenda Constitucional	28
Apêndice	29
A - A cunha fiscal sobre a intermediação financeira	30
B - Base de dados	60

Juros e *Spread* Bancário no Brasil

1. Introdução

As taxas de juros brasileiras estão atualmente entre as mais elevadas do mundo. Isso deve-se, em parte, às condições macroeconômicas que caracterizaram o período recente, e que hoje começaram a reverter-se. No entanto, essa é só parte da explicação, pois a diferença entre as taxas de juros básicas (de captação) e as taxas finais (custo ao tomador), a qual denominamos de “*spread*”, também tem sido expressiva, como demonstram as taxas de juros cobradas nos empréstimos. Não obstante os *spreads* já terem caído relativamente aos picos observados em 1995, ainda permanecem em patamares bastante elevados.

Tabela 1-Custo dos empréstimos e composição do *spread*
Médias trimestrais maio/julho 1999

Discriminação	Geral		Pessoa Física ¹		Pessoa Jurídica
	Média Total ²	Média	Crédito Pessoal e CDC	Cheque Especial	Média ²
Custo ao tomador (%a.a.)	83%	119%	95%	178%	66%
Taxa de captação CDB (%a.a.)	21%	21%	21%	21%	21%
<i>Spread</i> (%a.a.)	62%	98%	74%	157%	45%
Custo ao tomador (% a.m.)	5,17%	6,75%	5,74%	8,90%	4,31%
Taxa de captação CDB (%a.m.)	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
<i>Spread</i> (%a.m.)	3,58%	5,15%	4,14%	7,30%	2,72%
- Despesa Administrativa	0,79%	1,48%	1,48%	1,48%	0,52%
- Impostos Indiretos (+CPMF)	0,50%	0,82%	0,82%	0,84%	0,35%
- Inadimplência	1,25%	1,42%	1,42%	1,42%	1,09%
- IR / CSLL	0,39%	0,53%	0,16%	1,32%	0,28%
- Lucro do banco	0,66%	0,90%	0,27%	2,24%	0,48%
<i>Spread</i> (%)	100%	100%	100%	100%	100%
- Despesa Administrativa	22%	29%	36%	20%	19%
- Impostos Indiretos (+CPMF)	14%	16%	20%	12%	13%
- Inadimplência	35%	28%	34%	19%	40%
- IR / CSLL	11%	10%	4%	18%	10%
- Lucro do banco	18%	17%	6%	31%	18%

Fonte: DEPEP-SP

¹ Custo administrativo e inadimplência obtidos a partir de informações de financeiras

² Obtida a partir de uma amostra de 17 grandes bancos privados responsáveis por quase 2/3 dos créditos concedidos pelo segmento privado (vide anexo I).

Com a flutuação do real desde meados de janeiro passado e com a adoção do regime de metas para a inflação em 1º de julho de 1999, criaram-se as condições institucionais para focalizar a política monetária em um objetivo, qual seja, o de assegurar a estabilidade dos preços. Diferentemente do que ocorria no regime que prevaleceu até o início do ano, não há mais

necessidade de elevadas taxas de juros para equilibrar o balanço de pagamentos. A própria flutuação da taxa de câmbio auxilia na manutenção do equilíbrio externo.

O Programa de Estabilidade Fiscal em curso desde o final de 1998, estabeleceu as condições para um regime fiscal consistente. Com isso, a austeridade fiscal proporcionada pelo programa tem contribuído expressivamente para aliviar as pressões inflacionárias e, por conseguinte, para restabelecer as perspectivas de crescimento econômico com estabilidade de preços.

Dessa forma, mantida a austeridade fiscal e dissipadas as incertezas iniciais decorrentes da assimilação, pela sociedade, do novo arcabouço da política monetária, abre-se espaço para trazer as taxas de juros básicas da economia a níveis mais reduzidos. No entanto, como mencionado anteriormente, o patamar de taxas de juros básicas explica, somente em parte, o elevado custo imputado aos tomadores finais.

A perspectiva de queda nas taxas de juros básicas e de redução do *spread* bancário, com as medidas ora propostas, impulsionará a demanda interna. Isso ocorrerá a partir do aumento da oferta de crédito na economia, gerado, entre outros fatores, pelas recentes quedas nas alíquotas do compulsório sobre depósitos à vista e a prazo, e pelo maior estímulo à concessão de empréstimos em ambiente de economia em crescimento.

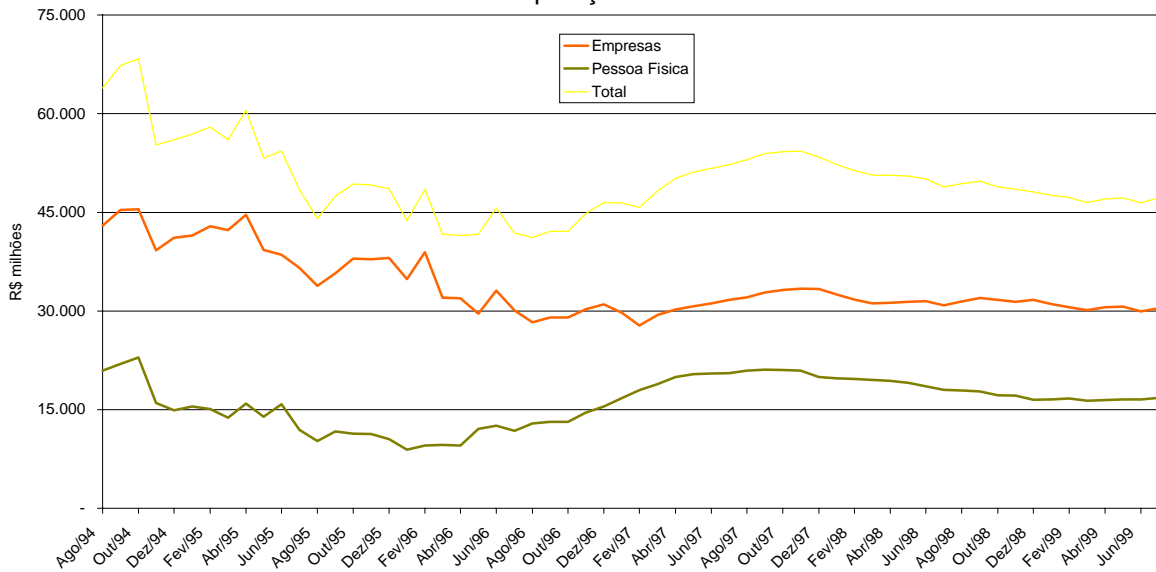
Diante disso, identificar e explicar os componentes do *spread* bancário é precisamente o objetivo deste estudo realizado pelo Departamento de Estudos e Pesquisas (DEPEP) do Banco Central. Um resumo dos principais desenvolvimentos e conclusões desse trabalho está apresentado a seguir. As principais medidas e iniciativas que o Governo pretende desenvolver nos próximos meses para reduzir os juros ao tomador são apresentados no Anexo II. A metodologia para apuração dos dados sobre juros e determinantes do *spread* bancário, bem como os quadros com os respectivos dados, são apresentados no Anexo I e Apêndice – B, respectivamente. O apêndice A contém o artigo “A cunha fiscal sobre a intermediação financeira” que constrói a metodologia para a medição do impacto da cunha fiscal.

2. Evolução das taxas de juros e *spread*

Uma apresentação inicial de dados referentes às taxas de juros de empréstimos do período recente é importante, principalmente para desmistificar alguns entendimentos quanto ao comportamento destas taxas. Grande parte dos indicadores de juros no Brasil baseia-se em informações isoladas de bancos ou empresas e não nas taxas efetivamente praticadas pelo mercado, desconsiderando a diversidade de operações de crédito, com volumes, prazos, garantias e tomadores diferenciados. Como veremos a seguir, essas taxas de juros no Brasil tem comportamento bem definido, ou seja, variações das taxas básicas de juros deslocam todo o espectro de taxas para o tomador final, mantendo a estrutura em “degraus” do custo das diversas operações de empréstimo.

Neste trabalho, para a apuração da taxa de juros das operações ativas do sistema bancário foram excluídas todas as operações de empréstimo vinculadas a repasses de recursos oficiais e externos (operações de FINAME e Adiantamentos de Contratos de Câmbio, por exemplo), bem como operações de financiamento com taxas de juros estabelecidas pela autoridade monetária, especificamente o crédito imobiliário e o rural.

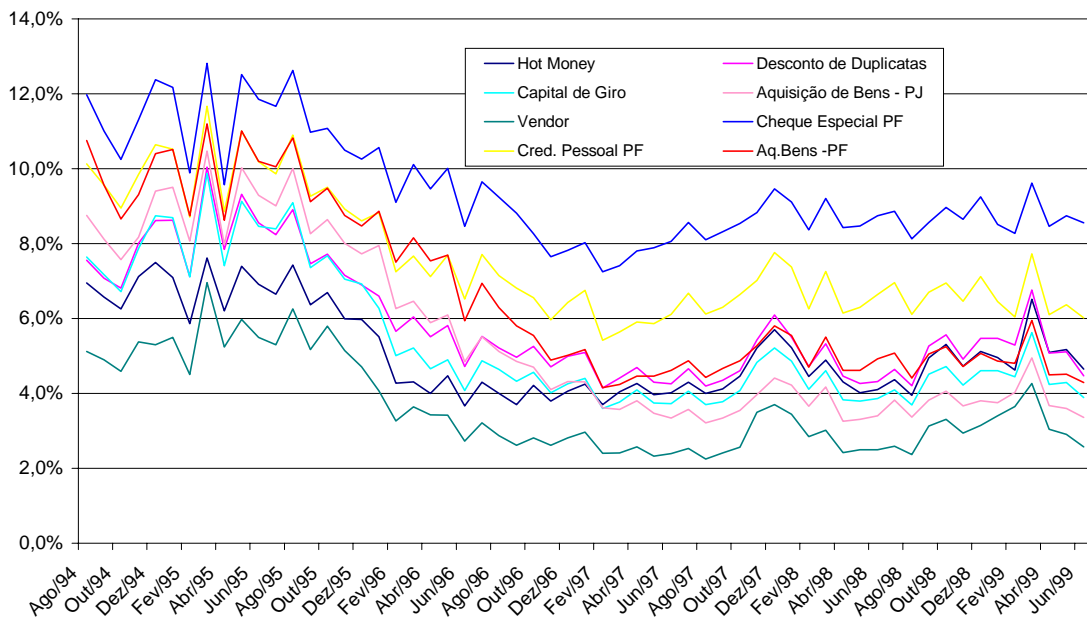
Gráfico 1
Saldo de operações de crédito



O saldo das modalidades de crédito acima recuou do pico de R\$ 68 bilhões em outubro de 1994 para cerca de R\$ 44 bilhões em agosto de 1995, voltando a crescer gradualmente até a faixa de R\$ 54 bilhões em novembro de 1997. Desde então, as operações de crédito passaram a exibir tendência de queda gradual e contínua até junho de 1999 (Gráfico 1).

Por tipo de tomador, o saldo de empréstimos para pessoas físicas representava em junho passado 36% do volume de crédito, frente a 64% direcionado para pessoas jurídicas. Essas participações mantiveram-se estáveis nos últimos dois anos, embora na comparação com o período 1995-1996 as diversas modalidades de crédito para pessoas físicas tenham ganho importância na carteira de empréstimos das instituições bancárias - em janeiro de 1996, por exemplo, as pessoas jurídicas absorviam 80% do saldo de créditos (Gráfico 1).

Gráfico 2
Taxa de juros por modalidade de crédito (% ao mês)

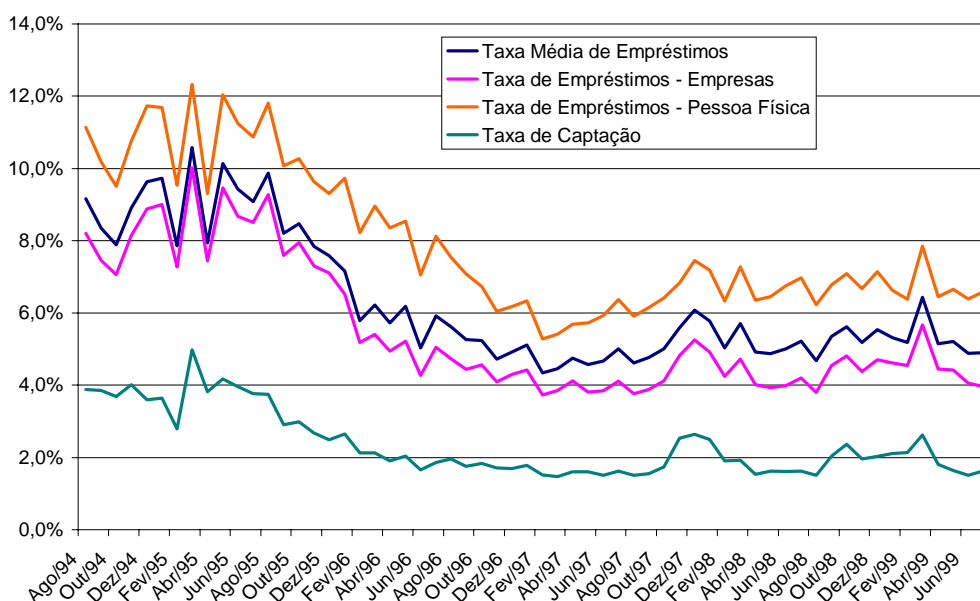


Em termos de volume de operações por modalidade de crédito, observa-se preponderância das operações de capital de giro, as quais representavam cerca de 29,5% do volume total de empréstimos bancários em junho de 1999. No mesmo mês, as operações de conta garantida somavam 19,5% do conjunto de empréstimos. Também importantes em termos de volume são as operações de crédito pessoal e cheque especial, com 15,1% e 11,4% do saldo total de empréstimos, respectivamente (os volumes mensais por segmento estão apresentados no Quadro III do Apêndice B).

O Gráfico 2 apresenta a evolução das taxas de juros por modalidade de crédito. A simples inspeção visual do gráfico sugere que as taxas de juros por tipo de operação apresentam uma estrutura bem determinada. O conjunto de taxa de juros forma “degraus” a partir das taxas preferenciais, mais baixas, até as taxas com risco de crédito mais elevado. As taxas preferenciais referem-se a operações de vender e de aquisição de bens de pessoas jurídicas, modalidades que se caracterizam por garantias reais, reduzindo o prêmio de risco. No extremo oposto, a taxa para empréstimos de cheque especial é tradicionalmente a mais elevada entre os diversos segmentos. O comportamento das taxas de juros e do *spread* do cheque especial chama a atenção e será detalhado na seção 4 a seguir.

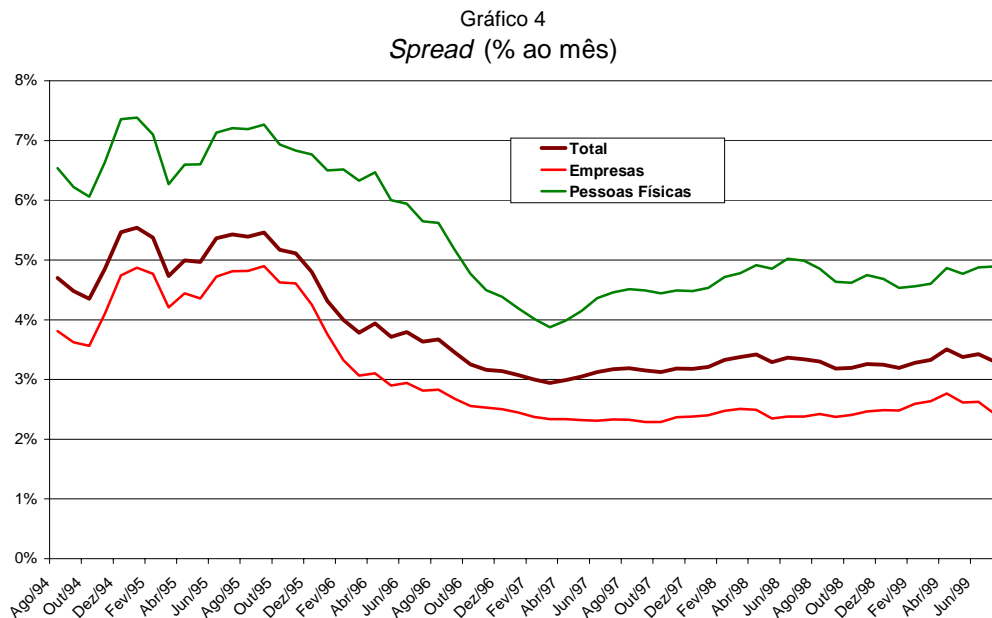
Com base no custo de crédito e nos volumes mensais por segmento, construiu-se a taxa média ponderada das operações ativas consolidadas do sistema bancário. Também construíram-se taxas médias de empréstimo para pessoas físicas e jurídicas. O resultado é exibido no Gráfico 3, que apresenta adicionalmente a taxa de captação dos bancos (taxa média dos CDBs emitidos pelo sistema bancário - os dados relativos ao Gráfico estão registrados no Quadro II do Apêndice B).

Gráfico 3
Taxa de juros de captação e empréstimo (% ao mês)



A taxa média de empréstimos e o custo de captação permitem estimar o *spread* bancário, apresentado no Gráfico 4 juntamente com o *spread* relativo a operações com pessoas jurídicas e com pessoas físicas. De acordo com esse gráfico, observa-se após o Plano Real um aumento do *spread* para níveis superiores a 5% ao mês no fim de 1994 e início de 1995. No terceiro trimestre de 1995 o *spread* bancário inicia tendência de queda, com mais intensidade para as operações com pessoas físicas. Esta queda é devida ao fim dos compulsórios sobre determinadas operações ativas dos bancos. É interessante observar que a partir do segundo trimestre de 1997 o diferencial entre taxa ativa média e taxa de captação dos bancos volta a apresentar tendência de alta.

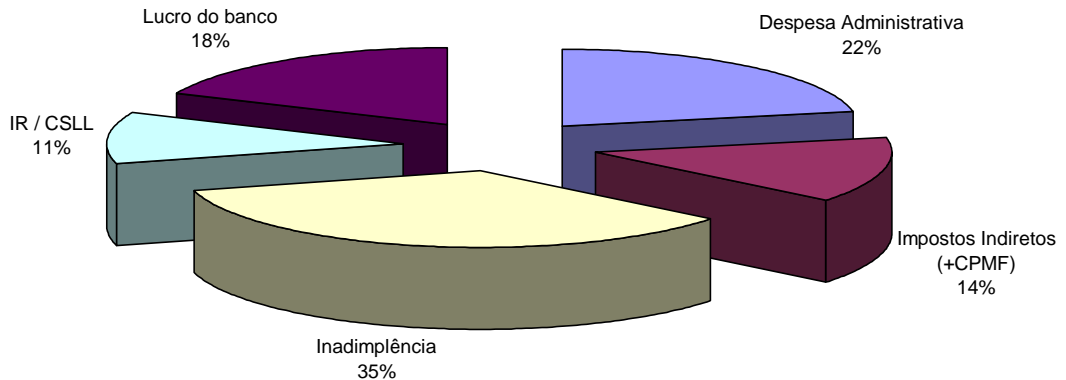
Finalmente, deve-se destacar que embora com leve tendência de elevação nos últimos dois anos em função do maior risco de crédito nas operações com pessoas físicas, o *spread* não mostra instabilidade decorrente de variações das taxas básicas de juros, a qual apresenta grande variação desde o último bimestre de 1997. Este fato mostra que o custo de crédito para as diferentes modalidades acompanha, em seus respectivos patamares, a taxa básica de juros.



3. Composição do *spread*

Ao analisarem-se os dados agregados (coluna “geral” da tabela 1), conclui-se que a inadimplência é o custo que mais onera o *spread* bancário – a diferença entre a taxa de juros com que o banco capta seus recursos e aquela paga pelo tomador do crédito. Em termos médios, a inadimplência significa 35% do *spread* bancário no período mai-jul-99. Também importantes na composição do *spread* são os valores associados ao *mark-up* dos bancos: despesas administrativas (22%), IR/CSLL (11%) e o lucro líquido (18%). Os impostos indiretos, inclusive CPMF (sobre a incidência dos diversos impostos e da CPMF ,em particular, vide apêndice A), representam 14% do *spread* bancário.

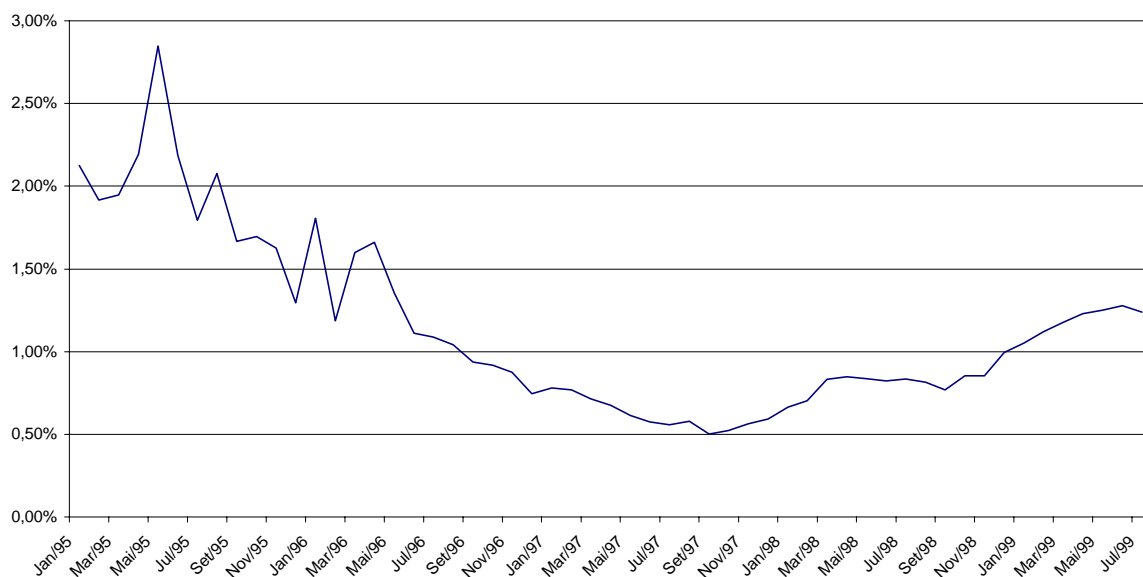
Gráfico 5
Composição do *spread*
média geral dos 17 bancos da amostra



O risco de crédito tem sido um fator determinante do elevado custo das operações de empréstimo, o que também explica a dificuldade ou mesmo a não concessão de empréstimos pelos bancos. Quando fazem operações de crédito, os bancos querem ter a certeza de receber de volta os valores emprestados, mais os juros pactuados, pois os intermediários financeiros têm obrigações para com os seus depositantes. Como essa certeza não existe, mesmo para clientes de primeira linha, os bancos sempre cobram um adicional a título de risco de crédito, ou seja, um valor associado à probabilidade de não receber o valor emprestado.

Evidentemente, a avaliação do risco de crédito pode conter algum grau de arbitrariedade por conta da metodologia adotada. Mas, obviamente, a avaliação é mais cuidadosa nos empréstimos de elevado valor. Nos empréstimos de pequeno valor, de pessoas físicas, a avaliação é em geral padronizada, por tipo de operação, negando crédito a pessoas que não tenham uma renda mínima compatível com o empréstimo, ou das quais constem informações negativas em cadastros de proteção ao crédito. Nesses casos, visivelmente o risco de crédito é mais elevado, associado ao histórico de inadimplência passada do próprio instrumento.

Gráfico 6
Impacto mensal da inadimplência - geral

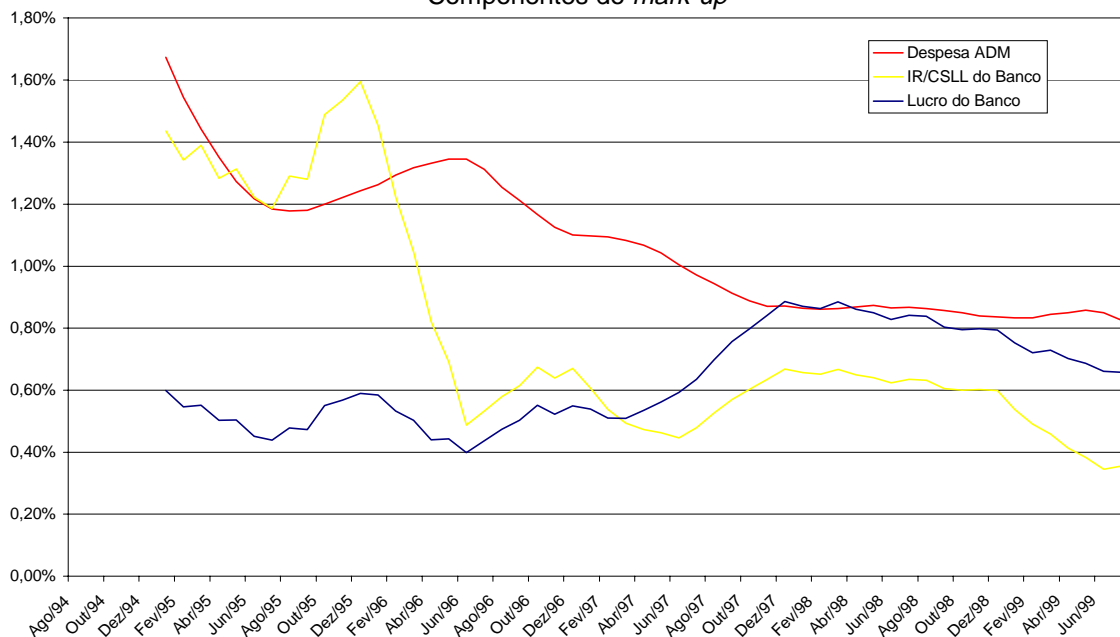


Os dados do período 1995/99, apresentados no gráfico 6, mostram impactos médios de inadimplência numa faixa que variou entre 0,5% e 2,2% do saldo dos empréstimos por mês, tendo atingido valores mais elevados logo após o lançamento do Plano Real e o choque de juros da crise do México (1995). Desde 1996 o risco de crédito assumido pelos bancos caiu bastante, tendo voltado a subir no final de 1997, com as turbulências internas e internacionais vividas desde então. Recentemente, com a redução dos juros e as perspectivas de retomada do crescimento econômico, já se observa uma discreta queda da inadimplência. Para maiores detalhes da metodologia utilizada para o cálculo da inadimplência, vide anexo I.

O adicional de juros cobrado pelo banco para fazer face a suas despesas administrativas e a margem de lucro (inclusive IR e CSLL) é uma parcela muito importante a explicar o *spread* bancário. As despesas administrativas representam hoje, em média, pouco mais de 0,8% ponto percentual ao mês sobre as operações realizadas, equivalendo a cerca de 22% do *spread* total. Este é ainda um montante muito elevado quando comparado a padrões internacionais, apesar destes custos já terem caído quase à metade do que foram logo após o Plano Real (mais de 1,5% ao mês). Com origem no período inflacionário, refletem o superdimensionamento do setor, principalmente no que diz respeito ao número de agências, e a baixa alavancagem de operações de empréstimo no País.

O mesmo fenômeno do repasse aos juros ocorre com a remuneração do capital próprio, inclusive para pagamento dos impostos diretos (IR/CSLL). Tais valores apresentaram uma queda significativa desde 1996, em decorrência da redução das alíquotas do IR (de 25% para 15%) e de seu adicional (de 18% para 10%) seguida da queda da CSLL, a qual teve sua alíquota alterada de 30% para 12%. Ainda assim, continuam representando um impacto elevado na composição do *spread*. Na medida em que os bancos voltem a emprestar, aumentando as operações de crédito, é de se esperar uma redução do impacto dos custos administrativos e das margens de lucro no custo ao tomador.

Gráfico 7
Componentes do *mark-up*



No entanto, mesmo que aumente a eficiência do sistema bancário e a alavancagem das operações de crédito, é impossível ir contra a realidade de que o custo administrativo será sempre percentualmente maior quanto menor o montante da operação. Existe um custo fixo de realizar a transação, que será sempre repassado ao tomador do crédito. Este custo é desprezível nas operações de elevado valor, mas importante em créditos de pequena monta, tipicamente empréstimos à pessoa física.

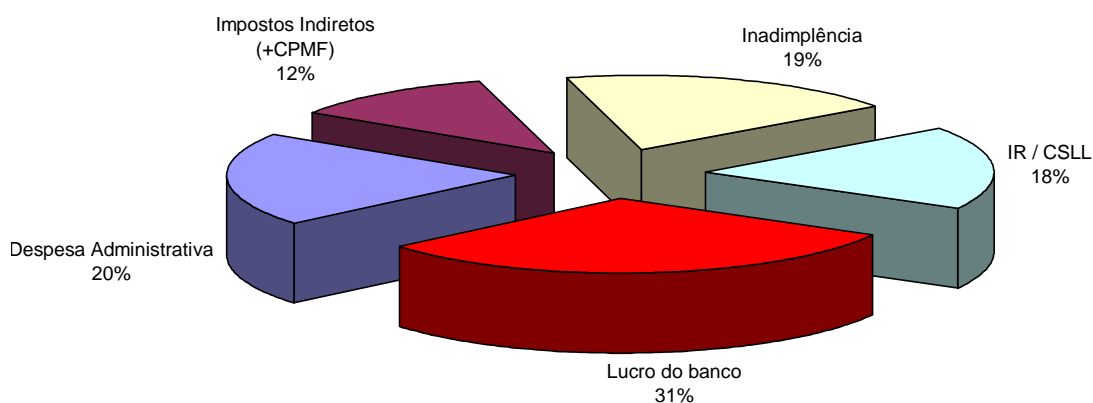
Com relação aos impostos indiretos, é preciso registrar que os seus impactos nas operações com pessoas físicas são mais elevados do que os verificados junto a empresas. Em termos médios, no mesmo período mai-jul-99, esse impacto tributário significa cerca de 0,82 ponto percentual ao mês nos empréstimos a pessoas físicas e 0,35 ponto percentual ao mês nas operações com empresas. A principal explicação para essa diferença é o IOF. Nestas operações, o tributo incide à razão de 0,499% ao mês (0,0164% ao dia) sobre o montante total da operação (equivalente a 6,0% a.a. para uma operação de 30 dias), e de 0,125% (0,0041% ao dia) para uma mesma operação de pessoa jurídica (1,5% a.a.). Os custos administrativos e o risco de crédito, normalmente mais altos nas operações de pessoas físicas, provocam a elevação da margem cobrada pelos bancos, ocasionando, por conseguinte, valores maiores de recolhimento de PIS e COFINS (cuja base de cálculo é o faturamento ou *spread* bruto).

4. Cheque especial e a taxa de lucro

Uma das taxas de juros que mais chamam a atenção do Banco Central é a das operações de cheque especial. São as maiores taxas de juros médias verificadas em todo o conjunto de taxas coletadas pelo BC, conforme pode-se ver no gráfico 2. No período maio/julho deste ano, o custo médio cobrado pela rede bancária em operações de cheque especial atingiu 8,90% ao mês, o que significa encargos de 178% ao ano. Considerando a taxa média de captação de CDB do período, o *spread* cobrado pelos bancos foi de 7,30% ao mês, ou 157% ao ano.

Esse elevado *spread* cobrado, a rigor, não tem correspondência com o risco de crédito ou com os custos administrativos. O acesso às operações de cheque especial normalmente é concedido apenas a clientes ditos especiais, com bom cadastro junto aos bancos, o que teoricamente afasta a hipótese de elevada inadimplência e da necessidade de grandes acréscimos a título de risco de crédito. Da mesma forma, com a informatização das operações bancárias, não se justificam grandes acréscimos às taxas em função de despesas administrativas. Afinal, os bancos normalmente já cobram tarifas quando dos contratos de abertura de crédito especial e renovação de cadastro.

Gráfico 8
Composição do *spread* do cheque especial
média geral dos 17 bancos da amostra



Não se pode afirmar categoricamente, com base nos dados coletados (vide Anexo I – Metodologia e Dados Utilizados), qual o exato valor da inadimplência e custo administrativo associado ao cheque especial. No entanto, é possível fazer uma estimativa da composição do *spread* cobrado pelos bancos, com base na inadimplência e custo administrativo da amostra de cias. financeiras, que provavelmente superestima o impacto real desses valores. Utilizando esses dados, observa-se que a parcela do lucro dos bancos corresponde a 2,24 pontos percentuais ao mês, o que significa 31% do *spread*.

A explicação para a elevada taxa de retorno desta atividade está, possivelmente, no fato dos bancos terem algum poder de mercado sobre os tomadores de recursos em cheque especial. Com efeito, face a uma cobrança de juros elevada, a melhor resposta do tomador seria trocar de banco, negociando uma taxa menor. Infelizmente, isso não é tão fácil. A obtenção de um limite de cheque especial é normalmente conseguida depois que o banco passa a conhecer as características de crédito do cliente, o que demanda um certo tempo. Ou seja, a troca de instituição financeira, para o tomador de recursos em cheque especial, envolve um grande custo.

Sabendo desse fato, a instituição financeira pode aproveitar-se disso, cobrando taxas de empréstimo elevadas. Como a composição do *spread* do produto “cheque especial” apresenta características distintas dos demais produtos, soluções específicas também são requeridas para

reduzir esse elevado *spread*. Para tanto, conforme será descrito adiante, seria importante a adoção das seguintes medidas: i) aumento das informações disponíveis sobre as taxas de juros de cheque especial praticadas por cada instituição financeira; ii) aumento da concorrência no setor, permitindo maior entrada de instituições financeiras nesse mercado; e, iii) formação de um cadastro nacional de clientes de bancos, com informações positivas, como limites globais de cheque especial e de cartão de crédito. Esta última medida, em particular, permitirá reduzir o tempo necessário para que uma nova instituição conheça o histórico de crédito de um cliente, facilitando a troca de banco.

5. Diagnóstico

O diagnóstico preliminar é de que os elevados *spreads* bancários no Brasil são explicados, em grande parte, pela inadimplência e pelo reduzido nível de alavancagem de empréstimos que limita a diluição dos custos administrativos e de capital.

Observa-se, ademais, que em função das elevadas inadimplências ocorridas, as instituições financeiras têm fundamentado receio de aumentar suas carteiras de empréstimos. Uma alavancagem baixa de crédito é uma forma legítima dos bancos protegerem-se numa conjuntura incerta. O aumento inesperado da inadimplência não afeta um banco que empresta relativamente pouco, mas tem efeito deletério num banco muito alavancado. Sem que haja um ambiente macroeconômico favorável e previsível, que garanta o recebimento dos créditos concedidos, dificilmente os bancos aumentarão substancialmente seus empréstimos.

Como agravante das dificuldades macroeconômicas, muitos segmentos da sociedade brasileira têm uma visão equivocada da atividade bancária e de seu papel na economia, o que acaba gerando um adicional de risco que prejudica todos os tomadores de crédito e a própria economia brasileira. Uma proteção indevida ou exagerada do devedor, normalmente leva a comportamentos inadequados que acabam por prejudicar a todos, encarecendo o custo do crédito.

Este problema do risco moral (“*moral hazard*”) pode ser exemplificado num caso hipotético associado ao sistema financeiro. Financiamentos para compra de máquinas e equipamentos, com garantia real desses mesmos bens, são operações bancárias de baixo risco em qualquer país do mundo, beneficiando-se de baixas taxas de juros, pois o empresário sempre priorizará o pagamento dessa operação, para não correr o risco de prejudicar sua atividade principal. No entanto, se há impedimento à execução ou arresto desse tipo de garantia, a título de proteger a atividade produtiva, esse tipo de financiamento deixará de caracterizar-se como de baixo risco, tendo por resultado a escassez ou o encarecimento desse tipo de operação de crédito.

Sendo o objetivo de fato reduzir os juros ao tomador, será preciso também uma mudança cultural. As instituições do sistema financeiro operam num setor altamente regulamentado pelo Governo e devem ser encaradas como quaisquer outras empresas que têm como objetivo a obtenção de lucros. A melhor postura seria vê-los como parceiros no processo de desenvolvimento, pois a eventual falta de proteção e/ou a sua repressão repercute sobre os clientes. Sem dúvida é preciso que haja maior concorrência, sobretudo no caso do cheque especial, bem como mecanismos de defesa do consumidor. Contudo, o setor financeiro precisa ser tratado com equilíbrio, para que possa defender-se de maus devedores e desenvolver todas suas potencialidades. Essa mudança cultural seria importante para reduzir o

risco de crédito percebido pelo sistema financeiro, viabilizando o aumento do crédito e a redução das taxas de juros em todos os segmentos.

Para induzir a baixa dos juros ao tomador final, muitas medidas poderiam ser adotadas, entre as quais a redução das taxas básicas de juros e a redução da cunha fiscal, bem como medidas tendentes a diminuir o risco de crédito e a aumentar a eficiência e a alavancagem das instituições financeiras. No entanto, nenhuma delas substitui a necessidade de termos um ambiente macroeconômico favorável e previsível. A própria redução das taxas básicas de juros está condicionada, naturalmente, à compatibilidade da trajetória esperada da inflação com as metas fixadas pelo governo.

A redução da cunha fiscal também tem por limitação o ambiente macroeconômico, em função do resultados da política econômica do governo. Não se poderá reduzir a carga de impostos e taxas sobre a intermediação financeira sem uma avaliação cuidadosa do seu impacto sobre a arrecadação tributária e sobre o controle do déficit público. Da mesma forma, a redução dos depósitos compulsórios e dos direcionamentos obrigatórios do crédito à agricultura e habitação também tem que considerar seus impactos prováveis sobre as finanças públicas e sobre a política monetária.

O risco de crédito, além de seu componente conjuntural ditado pelo ambiente macroeconômico, está associado a aspectos institucionais. Tal situação manifesta-se pela falta de uma cultura de crédito, caracterizada pela baixa qualidade das informações quanto aos potenciais beneficiários dos créditos, bem como por instrumentos de crédito inadequados e pelo custo e demora na cobrança judicial de devedores inadimplentes.

6. Medidas para reduzir os juros ao tomador

A redução dos juros ao tomador não depende de uma medida isolada, nem é factível de ser obtida de imediato. É evidente que para termos juros mais baixos nos empréstimos, afora um ambiente macroeconômico favorável e previsível, é importante tomar medidas para diminuir as taxas básicas de juros, reduzir a cunha fiscal (tributos e compulsórios), reduzir o risco de crédito e, pelo aumento da eficiência e alavancagem das instituições financeiras, reduzir sua margem operacional (custos administrativos e lucros). Independentemente da política econômica, podem-se adotar medidas no campo institucional para aumentar a concorrência e a transparência no setor, reduzir os custos das operações de empréstimos e o risco de crédito.

O Governo já vêm trabalhando no sentido do aumento da concorrência no setor bancário, mediante a abertura do mercado para a participação estrangeira. No segmento de bancos atacadistas, o ingresso de instituições estrangeiras já vem mostrando resultado no aumento da eficiência operacional. No segmento de varejo, não obstante o ingresso de instituições estrangeiras no mercado, ela é mais recente e deu-se, em grande parte, como contrapartida à absorção de instituições nacionais com problemas. Por conseqüência, essa presença ainda não se refletiu plenamente em aumento da concorrência e eficiência do setor, pois essas instituições ainda estão em processo de reorganização interna e avaliação mais pormenorizada do mercado brasileiro.

No âmbito da concorrência e transparência no mercado financeiro, o segmento de operações de pequeno varejo preocupa o Banco Central, pois normalmente estes clientes são mais passivos às decisões de seus bancos. Para aliviar um pouco essa situação, o Banco Central

pretende, entre outras medidas, publicar diariamente as taxas de juros médias praticadas em operações de cheque especial e facilitar operações interfinanceiras com créditos de pequeno e médio portes.

Com relação ao custos administrativos das operações das instituições financeiras, que mais afetam as pessoas físicas e pequenas e médias empresas, será importante a revisão de exigências burocráticas, a utilização de instrumentos creditícios mais simples e/ou padronizados e a disseminação de contratos eletrônicos. As dificuldades em adotar tais procedimentos estão associadas à preocupação com a segurança das operações e a exigências de proteção ao consumidor. Não obstante, deve haver um esforço de distinguir os procedimentos e cautelas que fazem sentido para operações de valor elevado, daquelas que não fazem.

Com respeito ao risco de crédito específico de cada cliente e ao custo de receber os empréstimos inadimplentes, algumas providências também podem ser adotadas. A coleta de informações sempre envolve custos e, quando a operação é de pequeno valor, muitas vezes não compensa o custo de obter informações ou a análise de eventuais garantias, levando a instituição financeira a não fazer uma análise de crédito mais cuidadosa. A melhor solução para reduzir o custo do crédito para esse tipo de cliente é facilitar o acesso a informações de maus devedores, de sorte a não penalizar os bons clientes. Isto pode ser feito pela dinamização da Central de Risco do BC ou dos diversos institutos de proteção ao crédito, bem como o esclarecimento quanto a alegados óbices jurídicos que impedem a disponibilização de informações de maus devedores, com a Lei do Sigilo Bancário e a Lei de Defesa do Consumidor.

A dificuldade e a demora no recebimento de créditos reclamados na Justiça é uma realidade. O Poder Judiciário tem recebido um volume crescente de processos, o que tem aumentado ainda mais os custos e a demora no recebimento de créditos. Esta situação, além dos custos que significam, acabam por induzir comportamentos inadequados que agravam o problema. Existem pessoas e empresas de má-fé que se aproveitam das dificuldades e demoras no processo judicante para não pagar suas dívidas, sob as mais diversas alegações. E, como não poderia deixar de acontecer, os bons credores pagam pelos maus na forma de *spreads* mais elevados e escassez de crédito.

Algumas medidas típicas podem ser sugeridas para minimizar esse problema, como a criação de títulos de crédito (Cédulas de Crédito Bancário) que possam ter um trâmite mais rápido nos processos de cobrança, bem como a previsão do depósito obrigatório da parte incontroversa das pendências judiciais envolvendo créditos de instituições financeiras. Tais medidas, com certeza, serão bem recebidas pelo Poder Judiciário, na medida em que contribuam para reduzir o atual estrangulamento desse Poder com o excesso de processos pendentes de julgamento.

O conjunto de medidas que o Banco Central pretende implantar e sugerir está detalhado no anexo II deste trabalho. No âmbito da competência do Banco Central, pretende-se adotar as seguintes medidas para reduzir os custos e riscos bancários, contribuindo para diminuir as taxas de juros dos tomadores de empréstimo:

- a) **redução de exigências burocráticas** – revisar um sem número de exigências burocráticas do BC que podem ser consideradas excessivas em relação a operações de pequeno valor, reduzindo seu custo;

- b) **ampliação da base de cobertura da central de risco** – redução do limite mínimo para a inclusão de débitos na central, que hoje só atinge valores iguais ou superiores a R\$ 50.000,00;
- c) **aumento de informações da central de risco** – ampliar o escopo da central de risco a partir da inclusão de informações positivas, enriquecendo os dados disponíveis para o processo de decisão na concessão de novos créditos;
- d) **aperfeiçoamento do sistema de pagamentos** – reduzir o risco sistêmico por meio das centrais de compensação e liquidação financeira;
- e) **aperfeiçoamento do COSIF** – aumentar a transparência das demonstrações financeiras das instituições do SFN, inclusive pela inclusão de informações mais detalhadas por produtos, prazos e segmentos;
- f) **redução dos compulsórios** – avançar no processo de redução dos compulsórios sobre depósitos (sempre de forma compatível com o regime de metas para a inflação) de forma a induzir uma maior alavancagem das operações de crédito e por conseguinte a diluição dos custos administrativos e de capital;
- g) **flexibilização dos direcionamentos de crédito** – propor medidas específicas que diminuam, em geral, os direcionamentos das operações de crédito;
- h) **transparência das operações bancárias** – levantar informações mais detalhadas de prazos e custos das principais operações bancárias por instituição e divulgá-las, via internet, à população;
- i) **maior concorrência no cheque especial** – promover a divulgação pública diária das taxas médias de cheque especial efetivamente praticadas por todos os bancos, contribuindo para que as pessoas físicas disponham de melhores informações para a escolha da instituição em que decidem ter conta;
- j) **securitização e negociação de recebíveis** – simplificar as regras impostas nesse mercado, objetivando o aumento das transações em mercado secundário de operações de pequeno e médio porte, gerando maior concorrência nesse segmento.

Com o mesmo objetivo, o Banco Central e o Governo pretendem propor as seguintes medidas legais:

- a) **redução do IOF** – reduzir o impacto do IOF nas operações de crédito, principalmente para os empréstimos para pessoas físicas;
- b) **tratamento da dedução do IR/CSLL sobre provisionamento de créditos** – estudar a viabilidade de maior uniformização dos procedimentos relativos às deduções de despesas com provisionamento de créditos de liquidação duvidosa;
- c) **aperfeiçoamento do sistema de pagamentos** – consolidar legalmente as modificações que o BC vem realizando no sistema;

- d) **criação da Cédula de Crédito Bancário** – disseminar um instrumento operacionalmente mais simples, bem como mais eficaz no trâmite judicial;
- e) **separação da discussão judicial de juros e principal** – evitar que devedores de má-fé deixem de pagar o principal devido, alegando problemas com os juros, onerando os bons devedores;
- f) **esclarecimento sobre anatocismo (juros sobre juros) no SFN** – evitar essa alegação jurídica em processos judiciais, esclarecendo que este dispositivo da lei da usura não se aplica ao SFN;
- g) **priorização de créditos garantidos** – modificar a lei de falências visando maior proteção dos credores no recebimento de empréstimos junto a empresas insolventes;
- h) **contrato eletrônico de crédito** – aprovar lei para melhor proteger as partes contratantes em operações transitadas via *internet*, diminuindo os riscos jurídicos envolvidos;
- i) **aumento de informações dos cadastros de inadimplentes** – ampliar o acesso de informações de devedores inadimplentes de instituições financeiras junto às diversas centrais de proteção ao crédito;
- j) **proteção às centrais de riscos (código de defesa do consumidor e sigilo bancário)** – esclarecer que a negativação de pessoas físicas e jurídicas em cadastros de proteção ao crédito não constitui constrangimento ilegal nem invasão de privacidade;
- k) **aplicabilidade do juízo arbitral** – acompanhar, junto ao STF, a deliberação sobre a aceitação judicial das decisões tomadas através de juízo arbitral, conforme previsto em lei já aprovada.

Também visando à redução dos juros ao tomador, seria importante a aprovação da emenda constitucional da reforma tributária.

reforma tributária – trabalhar pela redução dos impostos indiretos sobre a intermediação financeira, aumentando a eficiência na alocação de capital e investimento na economia, e tornar o IOF um imposto meramente regulatório e não arrecadatório.

ANEXO I

Metodologia e Dados Utilizados

I.1 – Estimação dos juros e do *spread*

As modalidades de crédito consideradas neste trabalho, classificadas pelo tipo de tomador, foram:

Pessoas Jurídicas – operações de *hot money*, conta garantida, desconto de duplicatas, desconto de promissórias, capital de giro, aquisição de bens e vendor;

Pessoas Físicas – operações com cheque especial, crédito pessoal e aquisição de bens (incluindo CDC e automóveis).

O total de operações de crédito nessas categorias representava, em maio de 1999, R\$ 47,2 bilhões, correspondendo a 18,3% do volume de empréstimos normais do sistema financeiro nacional ou 33,6% do saldo de empréstimos exclusive créditos governamentais, imobiliários e rurais. A representatividade dessas operações no total de créditos do sistema financeiro é maior para os tomadores pessoas físicas (56% do total do segmento) enquanto para as pessoas jurídicas é equivalente a 27,7% do total de créditos para a indústria, comércio e outros serviços.

O crédito do sistema financeiro para pessoas físicas inclui ainda operações com financeiras não constituídas sob a forma de banco múltiplo e operações de arrendamento mercantil, entre outras. No caso de pessoas jurídicas, estão desconsiderados os repasses de recursos oficiais, financiamento ao comércio exterior, empréstimos para capital fixo, cédulas de crédito industrial e comercial e arrendamento mercantil. Todos os dados utilizados no trabalho têm como fonte a transação PEFI300 do Sisbacen. Os dados para volume de crédito utilizam as informações para os saldos diários por modalidade de crédito (pré e pós-fixado) a partir de outubro de 1996. No período até setembro de 1996, os dados disponíveis no Sisbacen informam o fluxo de operações diárias, sendo ajustados pelo prazo médio das operações. Em função da inexistência de informações mensais sobre o prazo médio de cada modalidade, considera-se preliminarmente esse prazo constante, dado pela relação entre o saldo médio de outubro de 1996 e o fluxo médio diário de operações no mês anterior.

I.2 – Estimação da composição do *spread* bancário

O maior desafio do trabalho era o de identificar e mensurar os determinantes do *spread* bancário, como a cunha fiscal, o risco de crédito (inadimplência) e os custos operacionais dos bancos. Afora as complexidades próprias do tema, as dificuldades principais encontradas para a realização do trabalho colocaram-se no levantamento dos dados necessários, pois não havia, de forma organizada, uma base de dados sobre os determinantes do *spread* bancário. Para tanto, foram desenvolvidos dois trabalhos em paralelo.

O primeiro foi a identificação de todos os impostos, taxas e recolhimentos obrigatórios incidentes sobre a intermediação financeira. Uma das grandes dificuldades em identificar a cunha fiscal na intermediação financeira brasileira tem relação com a complexidade do nosso sistema tributário e de recolhimentos compulsórios. Assim, foi necessário investir na identificação de todo o conjunto de impostos, taxas e recolhimentos obrigatórios incidentes sobre a intermediação financeira.

O segundo trabalho foi a estimação, a partir dos dados dos balancetes mensais das instituições financeiras, da inadimplência e dos custos administrativos. Este trabalho envolveu duas dificuldades adicionais. A primeira foi trazer uma grande massa de informações dos balancetes mensais para uma plataforma amigável. A segunda dificuldade foi selecionar uma amostra de bancos representativos para o estudo, dadas as notórias dificuldades nos bancos públicos, as privatizações e o grande número de bancos que sofreram intervenções e liquidações no período. Como consequência, foi necessário fazer uma depuração na amostra utilizável para análise, o que nos levou a trabalhar com 17 grandes bancos privados, responsáveis por quase dois terços das operações de crédito do segmento.

Sobre os dados obtidos neste trabalho, é preciso destacar que a preocupação principal foi a de levantar uma série sobre os determinantes do *spread* das instituições financeiras no período após o Plano Real (julho 1994 a julho 1999). Os dados obtidos são basicamente informações em forma de médias, não permitindo uma visualização mais pormenorizada e precisa dos determinantes dos *spreads* por natureza do tomador ou por modalidade de operação de crédito. Isto não só porque os dados disponíveis nos bancos de dados do BC não permitem a extração desse tipo de informação mais pormenorizada, mas também por conta do entendimento de que, antes de solicitar novas informações às instituições financeiras, devíamos explorar ao máximo as informações que já tínhamos disponíveis.

A obtenção de séries dos determinantes do *spread* bancário é, também, o que melhor atende aos objetivos de estudo e pesquisa. Séries mais longas, com números médios dos juros praticados, permitirão a realização de estudos mais confiáveis visando a redução do custo do dinheiro ao tomador, sem prejuízo da estabilidade macroeconômica. Mais que isso, os dados levantados por este trabalho, na forma e abrangência temporal, contribuirão sobremaneira para os estudos e análises dos mecanismos de transmissão da política monetária através do mercado financeiro. Ou seja, este trabalho de levantamento de dados nada mais é do que um esforço para entender o comportamento das taxas de juros no Brasil e do nosso próprio sistema financeiro.

I.2.1- A amostra

Para a mensuração dos determinantes do *spread* bancário no período pós-Real, além das informações relativas à cunha fiscal, eram necessários dados relativos à inadimplência e às despesas administrativas, o que só era possível com base nas informações dos próprios bancos. A principal dificuldade envolveu a seleção de uma amostra confiável e representativa para o estudo.

Inicialmente, utilizou-se com uma amostra de 5 grandes bancos privados. Posteriormente, ampliou-se a amostra para 17 grandes bancos (Itaú, Bradesco, Real, Safra, BCN, Sudameris, BBA, ABN-AMRO, Mercantil Finasa, CCF-Brasil, Citibank, Bozano Simonsen, BankBoston, Unibanco a partir de julho/98, HSBC a partir de jan/98, Santander a partir de jan/98 e BFB a partir de jan/97). Esses são responsáveis por quase dois terços dos créditos concedidos pelos bancos privados. Este conjunto de grandes bancos privados, depurados de bancos recentemente privatizados, serviu de “proxy” para a análise e mensuração dos componentes do *spread* bancário.

A recuperação de dados de inadimplência a partir dos dados do COSIF tem limitações, em especial no que se refere à segmentação da inadimplência. Os dados de juros coletados pelo BC (PEFI300 do Sisbacen) segmentam as informações por modalidades operacionais (*hot money*, capital de giro, vendor, desconto de duplicatas, aquisição de bens, crédito pessoal e cheque especial), ao passo que as informações contábeis (COSIF) dispõem a inadimplência por categoria econômica do devedor (indústria, comércio, agricultura, pessoa física, etc.). Assim, a rigor, os dados disponíveis não nos permitem segmentar a origem dos *spreads* bancários devidos por inadimplência, nem por modalidade de crédito ou por categoria econômica.

A solução encontrada para contornar esta dificuldade foi montar uma amostra de instituições financeiras que, por sua especialização, pudessem servir de “proxy” para algumas das modalidades mais relevantes das operações de crédito ao consumidor. Por essa razão usou-se uma amostra de financeiras, como forma de aproximação dos valores relevantes dos empréstimos para pessoas físicas. Para tal, foram consolidadas todas as sociedades de crédito, financiamento e investimento que enviam dados ao BC, ou seja, todas as financeiras independentes e as pertencentes a conglomerados, mas que não tiveram suas operações agregadas como uma carteira de banco múltiplo.

I.2.2 Risco de crédito e inadimplência

O risco de crédito depende, entre outros fatores, do valor e custo da operação, da capacidade econômica do devedor, de sua reputação, da situação da conjuntura econômica (perspectivas de crescimento, estabilidade, etc.), das garantias oferecidas e da estrutura jurídica vigente (perspectivas do recebimento de débitos por via judicial). No presente trabalho, foram feitas estimativas do risco de crédito médio do sistema bancário, a partir dos dados das inadimplências efetivamente reconhecidas pelos bancos, através dos registros da conta de “Provisões para Devedores Duvidosos” (PDD). Esse saldo, líquido de rendas a apropriar (juros e multas), para ser tomado como um bom indicador do fluxo da inadimplência mensal aplicável ao *spread* bancário, teria que ser ponderado pelo tempo médio que esse saldo ficaria registrado na contabilidade dos bancos, antes de ser baixado definitivamente. Na falta deste tempo médio, o saldo de PDD foi ajustado pelo prazo médio dos próprios empréstimos, na hipótese de que os dois prazos seriam assemelhados.

Para a mensuração da inadimplência das pessoas físicas, foi utilizada como *proxy* a amostra de financeiras. Para a mensuração da inadimplência das pessoas jurídicas foi utilizada como *proxy* uma amostra de 7 grandes bancos privados que operam predominantemente com grandes empresas (Banco ABN-AMRO, Credibanco, Citibank (N.A. e S.A.), BBA, BankBoston, Bozano Simonsen e CCF). Para o cálculo da média trimestral apresentada na tabela 1, utilizamos os dados referentes a abril a julho, desconsiderando a observação relativa ao mês de maio (1,31%) cujo valor foi considerado inconsistente com a série histórica.

I.2.3 Despesas administrativas

A estimativa do impacto das despesas administrativas no *spread* bancário é extremamente difícil e controversa visto que há uma grande dispersão no valor dos empréstimos. O custo administrativo é um valor relativamente fixo, que tende a ser menos relevante quanto maior o montante da operação de crédito. Por outro lado, é evidente que este custo é um elemento que

tende a encarecer os créditos de pequeno valor. Além desse problema, os balanços dos bancos não identificam o montante dos dispêndios administrativos alocados a cada uma de suas unidades de negócios, muito menos por operações realizadas.

Por essa razão, optou-se por obter uma mensuração aproximada destas despesas administrativas em duas etapas. A primeira foi a estimação dos custos administrativos imputáveis à unidade de negócios “captações e aplicações tradicionais” dos bancos e a segunda foi aplicar esse percentual no total das operações de crédito dos bancos a título de custo médio administrativo. A hipótese de trabalho é de que os bancos tendem a alocar seus recursos administrativos proporcionalmente à renda bruta gerada por suas distintas unidades de negócios.

A participação relativa do resultado gerado pelas “captações e aplicações tradicionais” foi obtida a partir da classificação dos resultados brutos operacionais dos bancos em suas diferentes unidades de negócios. Os cálculos foram feitos a partir dos demonstrativos semestrais dos bancos da amostra, eliminados os bancos/observações muito discrepantes, com resultados brutos negativos e/ou participações superiores ao total. Os resultados mostram uma redução da participação dessas rendas tradicionais no total da renda bruta no período pós-Real, de cerca de 48% (2º sem-94) para 40% (2º sem-98).

Foi estimada uma tendência linear para a evolução da participação da carteira de crédito nos ativos totais dos bancos para o período de julho de 1994 a dezembro de 1998. Os parâmetros estimados de decaimento mensal dessa participação foram utilizados a partir de dezembro de 1998, servindo de estimativa de percentual das despesas administrativas aplicáveis a unidade de negócios “captações e aplicações tradicionais” dos bancos. Tais percentuais foram aplicados ao total dos empréstimos para cálculo das despesas administrativas médias dos bancos da amostra. Para as financeiras, as despesas administrativas foram aplicadas diretamente sobre os empréstimos e financiamentos concedidos, já que as operações de crédito compõem a única unidade de negócios dessas instituições.

Por sua vez, as despesas administrativas referentes a empréstimos para pessoas jurídicas foram construídas a partir do valor médio das despesas administrativas das financeiras de todo o período analisado (1,87% ao mês) e o valor médio dos dispêndios administrativos dos 17 grandes bancos privados (1,09% ao mês). Como a participação média dos empréstimos para pessoas físicas representavam 32,3% do total de operações de crédito no período, foi estimado que o valor médio das despesas administrativas para operações com pessoas jurídicas seria de 0,72% para o mesmo período. Sobre este valor médio, foi aplicado a mesma tendência de queda dos custos administrativos (geral) dos 17 grandes bancos privados para obtenção de uma *proxy* das despesas administrativas para operações com pessoas jurídicas. Isso levou ao valor de 0,52% para o trimestre maio-julho/99.

I.2.4 Cunha fiscal e a composição do *spread*

Para a obtenção da composição do *spread* bancário, foi fundamental a identificação dos impostos, taxas e recolhimentos compulsórios que oneram a intermediação financeira. Essa identificação cuidadosa permitiu mensurar e apresentar neste trabalho o impacto econômico

da cunha fiscal no período pós-Real¹. A obtenção do impacto dos impostos indiretos não é imediata, pois o IOF é um imposto variável conforme o prazo da operação. Assim, para efeito da mensuração do efeito desse imposto, foram aplicadas as fórmulas sobre o valor dos juros acumulados no prazo médio das operações.

A obtenção do impacto dos impostos diretos sobre os bancos dependeu da estimação do efeito das despesas com inadimplências e custos administrativos. Com base nas mensurações (inadimplência e custos administrativos) e nas fórmulas e alíquotas incidentes sobre a intermediação financeira foi possível obter estimativas dos determinantes do custo dos empréstimos para o tomador.

Os números que explicam o *spread* praticado pelas instituições financeiras foram calculados tomando por base a taxa de captação de CDB, incluindo o impacto dos impostos indiretos (PIS, COFINS, IOF e FGC), estimativa dos custos administrativos, estimativa da inadimplência, impostos diretos (aplicados sobre o *spread* menos impostos indiretos, custos administrativos e inadimplência), lucro líquido dos bancos, taxa de juros média dos empréstimos, impacto do CPMF e custo dos empréstimos ao tomador. Não foi considerado o custo médio da captação dos depósitos (a vista, a prazo e poupança), pois, para o período analisado, a totalidade dos depósitos à vista e a quase totalidade dos depósitos de cadernetas de poupança estavam direcionados para depósitos compulsórios e aplicações compulsórias em crédito rural e crédito habitacional.

¹ Estas fórmulas, acompanhadas das explicações relativas a sua obtenção, encontram-se no trabalho “A Cunha Fiscal sobre a Intermediação Financeira”, trabalho desenvolvido por Renato Fragelli Cardoso e por Sérgio Mikio Koyama, incluído no apêndice A.

ANEXO II

Medidas Propostas

II.1 – Competência do BCB

- a) **redução de exigências burocráticas** - existem muitas exigências legais quanto a realização de operações de crédito, prestação de informações ao BC e outras autoridades, bem como ao tempo e forma da guarda dos respectivos contratos que significam custos para as instituições financeiras. Tais exigências mínimas poderiam ser revistas para beneficiar a redução de custos das operações de pequeno valor. Por isso, o BC pretende fazer uma revisão cuidadosa de todas essas exigências burocráticas, de forma a simplificar, no que for possível, esses fatores de custo para as operações com pequenos e médios tomadores. A propósito, salienta-se que já se encontra em andamento o Programa Permanente de Racionalização de Fluxos de Informações (PRFI) com a finalidade de organizar e aprimorar continuamente a sistemática do fluxo de informações recebidas das instituições ligadas à área de atuação do BC.
- b) **ampliação da base de cobertura da central de risco** - informações sobre o conjunto das operações de crédito de um cliente, inclusive sobre a existência de eventuais atrasos e inadimplências são importantes para a concessão de crédito. A Central de Risco criada pelo BC já vem contribuindo para que muitos bancos selecionem e avaliem melhor os créditos que concedem a grandes clientes, já que esta central somente abriga informações sobre créditos iguais ou superiores a R\$ 50 mil. Para aumentar a base de dados disponíveis para as instituições financeiras operarem com crédito, o BC pretende reduzir o atual valor mínimo por operação informado à central de risco, aumentando sua abrangência.
- c) **aumento de informações da central de risco** - para a avaliação e seleção de créditos, as informações disponibilizadas na central de risco ainda não atendem todas as demandas de muitos de seus usuários. O BC já vem trabalhando intensamente para melhorar as informações disponibilizadas, inclusive pela inclusão de informações positivas. Pretende-se, a curto prazo, introduzir alterações na apresentação dos dados da central de risco, permitindo uma maior quantidade e qualidade das informações disponíveis às instituições financeiras.
- d) **aperfeiçoamento do sistema de pagamentos** – uma das razões para o risco de crédito ser elevado no Brasil refere-se a sua vinculação com o risco sistêmico. Com o aperfeiçoamento do sistema de pagamentos atualmente em fase de implantação pelo Banco Central, o SFN estará menos sujeito a riscos, o que, de forma indireta, beneficiará todos os clientes do sistema financeiro, inclusive os tomadores de crédito.
- e) **aperfeiçoamento do COSIF** – os demonstrativos financeiros utilizados pelos bancos e demais instituições financeiras no Brasil são padronizado pelo Banco Central. Apesar dos constantes aperfeiçoamentos, este plano de contas (COSIF) ainda não atende plenamente às exigências de transparência das informações demandadas pelo público e pelo Banco Central. O BC vem desenvolvendo um grande esforço de atualização do COSIF e de outros demonstrativos extra-contábeis para aumentar a transparência das demonstrações das instituições do

SFN, inclusive pela inclusão de informações mais detalhadas por produtos, prazos e segmentos.

- f) **redução dos compulsórios** – as exigências de compulsórios sobre depósitos são muito elevadas no Brasil. Essas exigências já vem sendo reduzidas nos últimos meses, por conta dos melhores resultados fiscais e de controle das pressões inflacionárias, mas os depósitos compulsórios continuam ainda em níveis bastante elevados, se comparados à evidência internacional. É propósito do BC reduzir gradualmente os depósitos compulsórios, na medida da continuidade dos bons resultados fiscais e do controle da inflação.
- g) **flexibilização dos direcionamentos de crédito** – as exigências regulamentares ao direcionamento do crédito a taxas favorecidas é também um elemento que encarece o crédito no segmento livre, pois as perdas das instituições com esses créditos acabam por onerar os demais tomadores. Ademais, observa-se que o crédito a esses setores prioritários não vem atendendo às necessidades desses segmentos, em prejuízo da própria economia brasileira. Por isso, o BC já vem promovendo estudos visando rever toda a regulamentação do crédito a esses setores. Nesse contexto, considerando a redução das taxas de juros que vem ocorrendo na economia brasileira, o BC pretende reduzir e flexibilizar os direcionamentos obrigatórios de crédito, permitindo uma redução mais generalizada dos custos financeiros de todos os agentes econômicos.
- h) **transparência das operações bancárias** – para a redução dos juros ao tomador é importante um mercado financeiro mais eficiente e competitivo. Por isso o BC já vem promovendo ações concretas visando maior concorrência no setor, pelo aumento da participação estrangeira, bem como aumentando o grau de transparência no setor, pela maior disponibilização de informações a todos os agentes do mercado. Para aumentar a transparência das operações bancárias, o BC já vem divulgando, através da internet, uma infinidade de informações sobre as transações das instituições financeiras. Especificamente sobre as operações de crédito, o BC deve emitir normativo solicitando informações diárias mais detalhadas às instituições financeiras, em termos de custos e prazos das principais operações. Nos próximos 3 meses, estas informações estarão também disponíveis ao público, através da *home-page* do BC;
- i) **maior concorrência no cheque especial** - não obstante as medidas que vem adotando para aumentar a concorrência e transparência no setor financeiro, o BC identifica e vê com preocupação alguns segmentos de operações, principalmente com pequenos e médios clientes, onde a competição deixa a desejar, como no caso do cheque especial. Para reverter esse quadro o BC pretende valer-se dos instrumentos e informações de que dispõe para aumentar a competição nesses segmentos. Entre outras ações que se pretende adotar, o BC promoverá a divulgação pública diária das taxas médias de cheque especial efetivamente praticadas por todos os bancos, contribuindo para que as pessoas físicas tenham melhores informações na escolha da instituição em que decidem ter conta.
- j) **securitização e negociação de recebíveis** - as operações de crédito de pequeno valor poderiam ser objeto de negociação em um mercado secundário mais ativo, tanto no interbancário quanto no mercado de capitais, bastando criar condições

regulatórias mais favoráveis. Estas mudanças devem aumentar a concorrência e agregar valor a esses créditos, pela maior liquidez, estimulando instituições com menor custo e maior vocação de varejo a realizar mais operações, reduzindo riscos e *spreads* praticados. A securitização de créditos ou a negociação de recebíveis junto a empresas de cobrança também poderia ser facilitada para reduzir custos. O BC está estudando o assunto para implantação próxima dessas medidas.

II.2 – Medidas de âmbito legal

- a) **redução do IOF** – os impostos indiretos que mais oneram os tomadores de crédito são a CPMF e o IOF, este último afetando mais fortemente as operações com pessoas físicas. O BC deve propor um cronograma para a redução do IOF, com redução mais substantiva para as operações financeiras com pessoas físicas, sem abrir mão do tributo como instrumento regulatório.
- b) **tratamento da dedução do IR/CSLL sobre provisionamento de créditos** – estudar a viabilidade de maior uniformização dos procedimentos relativos às deduções de despesas com provisionamento de créditos de liquidação duvidosa.
- c) **aperfeiçoamento do sistema de pagamentos** – para as mudanças que o BC vem promovendo no sistema de pagamentos, o Governo deverá propor oportunamente legislação específica consolidando o sistema e criando regras específicas.
- d) **criação da Cédula de Crédito Bancário** - a legislação brasileira admite dois regimes para efeito de execução judicial de dívidas. No âmbito civil, os contratos dependem de prova, o que demanda uma fase de conhecimento, que têm demorado até 4 anos, dado o congestionamento de processos no Judiciário. Com a utilização de títulos de crédito, típicos do direito comercial, a execução judicial independe de prova e da longa demora da fase de conhecimento, o que permitiria reaver créditos em prazos bem mais curtos. Nesse sentido, o BC deve propor a criação das Cédulas de Crédito Bancário, em substituição a atual exigência de contratos das operações de crédito, utilizáveis para os empréstimos e financiamentos com ou sem garantia. Além de redução de custos e uma melhor defesa do consumidor, estes instrumentos poderiam ser mais facilmente exigíveis em processos na Justiça, reduzindo o risco de crédito.
- e) **separação da discussão judicial de juros e principal** - a demora dos processos judiciais são um estímulo aos devedores de má-fé, conforme já comentado. Uma das formas de minimizar esse incentivo perverso é a exigência legal do depósito judicial da parcela incontroversa dos empréstimos concedidos pelo SFN, ou seja, o depósito em espécie do principal não amortizado, cuja liberação poderia ser imediatamente solicitada ao juiz por parte da instituição financeira credora. Da mesma forma que não faz sentido amparar a não devolução de um automóvel alugado, durante a tramitação do processo, por divergências eventuais no valor do aluguel, nossa Lei não pode amparar a não devolução do principal emprestado, por divergência quanto aos encargos financeiros. O Governo deverá propor legislação própria para que haja a devida separação da discussão judicial entre juros e principal.

- f) **esclarecimento sobre anatocismo (juros sobre juros) no SFN** - uma das razões freqüentes alegadas por devedores de má-fé em processos judiciais refere-se ao artigo 4º da antiga e não revogada Lei da Usura (Decreto 22.626 de 1933), que veda a capitalização de juros nos empréstimos. No SFN e nos sistemas financeiros de todo o mundo, a prática é a capitalização dos juros, tanto na captação quanto na aplicação de recursos das instituições financeiras. Em função do disposto no artigo 192 do texto constitucional, muitos tribunais vêm dando ganho de causa a devedores que alegam a validade de dispositivo do Decreto 22.626/33 que trata da não capitalização dos juros. Por isso o BC deve propor a expressa derrogação do artigo que trata da capitalização dos juros, reforçando o entendimento já expresso na Lei 4.595/64.
- g) **priorização de créditos garantidos** – quando da falência de empresas, as instituições financeiras tem apresentado dificuldade no recebimento de créditos com garantia real. As garantias reais são uma forma universal de reduzir o risco de crédito nas operações de crédito, favorecendo o tomador com juros substancialmente mais baixos. No entanto, se essas garantias não são aceitas ou válidas quando a empresa é liquidada judicialmente, a entrega de garantias pelo tomador para a redução dos juros perde muito de sua eficácia. Por isso, deve-se propor medidas alterando a lei de falências, para dar maior proteção aos créditos garantidos nas liquidações judiciais.
- h) **contrato eletrônico de crédito** - na era da informática e da internet, os contratos eletrônicos são uma alternativa natural para a redução dos custos de transação, o que beneficia principalmente os pequenos e médios tomadores de crédito. Esse tipo de contrato, entretanto, não está ainda previsto na nossa legislação, o que não dá a segurança jurídica necessária para que os bancos utilizem esse instrumental de maneira ainda mais indiscriminada, especialmente nas operações de crédito. Existe em tramitação no Congresso Nacional (PL1589/99), a partir de sugestão apresentada pela OAB, projeto regulamentando a matéria. O Banco Central e o Governo devem analisar o projeto, incluindo as alterações eventualmente necessárias para proteger as transações eletrônicas no SFN, em especial no tocante à viabilização de contratos eletrônicos de empréstimos.
- i) **aumento de informações dos cadastros de inadimplentes** – para a realização de operações de crédito de pequeno valor, o comércio e as instituições financeiras utilizam-se de informações do cadastro de emitentes de cheques sem fundos do BC e das diversas centrais de proteção ao crédito existentes no País. Tais centrais organizadas pelas instituições financeiras, associações comerciais e clubes de diretores lojistas, entretanto, nem sempre se intercomunicam, o que gera prejuízos na avaliação dos créditos concedidos. O BC pretende estudar melhor essa questão, de forma a poder propor legislação que viabilize maior integração entre essas várias centrais de proteção ao crédito, aumentando a qualidade e abrangência das informações disponíveis a todas elas.
- j) **proteção às centrais de riscos (código de defesa do consumidor e sigilo bancário)** - uma das dificuldades da Central de Risco do BC e das centrais de proteção ao crédito refere-se a interpretações quanto a abrangência da Lei do Sigilo Bancário, no sentido de proteger ou não devedores inadimplentes. O mesmo

vale para a Lei de Defesa do Consumidor, onde freqüentemente se alega que a inclusão de débitos inadimplidos em cadastros de proteção ao crédito seria um constrangimento ilegal ao consumidor. O BC e o Governo deverão propor legislação específica para esclarecer que a inclusão do registro de débitos inadimplentes em cadastros de proteção ao crédito não constitui quebra de sigilo ou constrangimento ilegal desses devedores. O manto protetor desses dispositivos legais, que visam resguardar a intimidade do cidadão e coibir práticas ilegais, respectivamente, não pode ser utilizado para acobertar maus devedores em detrimento da grande maioria de bons pagadores.

- k) **aplicabilidade do juízo arbitral** - a escolha de arbitro independente para dirimir conflitos entre partes contratantes é amplamente utilizada em vários países, em substituição ao Judiciário. No Brasil isto também é possível com a nova Lei de Arbitragem (Lei 9.307/96). No entanto, está sob questionamento no STF a constitucionalidade dessa Lei, em que se intenta impedir o reconhecimento legal de sentenças arbitrais, o que acabaria tornando o instrumento uma mera instância protelatória. Não obstante a matéria se aplicar essencialmente a créditos de elevado valor, seria importante que o STF entendesse como válidas as decisões através de sentenças arbitrais, o que facilitaria e reduziria os custos dos empréstimos a médias e grandes empresas.

II.3 – Emenda Constitucional

reforma tributária – um dos graves problemas de nossa estrutura tributária refere-se aos impostos indiretos que incidem “em cascata” sobre as diversas fases da produção, prejudicando a eficiência do sistema econômico. No caso do sistema financeiro, que intermedia um insumo básico obrigatório utilizado por todas as empresas do País – o capital, essa taxação indireta é particularmente danosa. Um dos principais aspectos que devem ser considerados na Reforma Tributária atualmente em tramitação no Congresso Nacional é a desoneração de impostos indiretos sobre a intermediação financeira (PIS, COFINS e CPMF). Para taxar bancos e instituições financeiras deve-se recorrer a impostos diretos (IR/CSLL). Impostos indiretos sobre a intermediação financeira oneram não a instituição financeira, mas sim os clientes, principalmente os tomadores de crédito, aumentando a ineficiência da alocação de capital e investimentos na economia. O BC entende que o IOF deve voltar a ser utilizado exclusivamente como instrumento de caráter regulatório.