



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Porto Alegre, 29 de outubro de 2012

Discurso do Diretor Luiz Awazu Pereira da Silva no IV Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, Painel sobre “Panorama da Inclusão Financeira no Brasil”

Prezadas Senhoras e prezados Senhores, muito boa tarde a todos.

É com grande satisfação que o Banco Central do Brasil, junto com o Sebrae, organizam este IV Fórum de Inclusão Financeira, com o propósito de discutir a implementação de ações relacionadas ao Plano de Aprimoramento do Ambiente Institucional para a Inclusão Financeira, no âmbito de nossa Parceria Nacional.

Aproveito a oportunidade para congratular as cooperativas de crédito pelo Ano Internacional das Cooperativas. Temos tido um longo e benéfico relacionamento com o setor cooperativo que com a sua capilaridade e foco específico desempenha um papel preciso, fundamental e com grande potencial em nosso sistema financeiro.

Vou detalhar a seguir o conteúdo de alguns dos painéis deste Fórum e mostrar como se inserem no objetivo de aprofundamento da inclusão financeira no Brasil. Mas antes, como regulador, quero tecer algumas considerações sobre o processo de desenvolvimento e aprofundamento financeiro no nosso país, especialmente no que tange a sua relação com a inclusão financeira, e reiterar que esse desenvolvimento está se dando de forma sustentável e segura.

1. Por quê insistimos que o processo de desenvolvimento e aprofundamento financeiro está se dando no Brasil de forma sustentável e segura?

Temos tido recentemente, por parte de economistas, órgãos de imprensa nacional e internacional e relatórios de organismos internacionais (por exemplo, o *Global Financial Stability Report* do Fundo Monetário Internacional de Outubro de 2012) vários questionamentos estruturais e conjunturais sobre a sustentabilidade do crescimento do nosso mercado de crédito.

As principais questões mais estruturais levantadas dizem respeito (a) à velocidade do crescimento do crédito no Brasil, (b) ao aumento da inadimplência de certos segmentos do mercado; e (c), a sustentabilidade de um processo de crescimento baseado no aumento do consumo das famílias financiado pelo crédito. Nesse âmbito, a inclusão financeira através do acesso ao crédito funcionaria simultaneamente como fator de

sustentação do crescimento mas também como fator de risco. Temos tido também questões mais conjunturais que dizem respeito à vulnerabilidade do nosso sistema financeiro à crise global (e.g., a desaceleração da China e a crise dos bancos europeus especialmente espanhóis).

São questões legítimas e importantes. Entendo que existam interrogações por parte de muitos observadores externos do quadro brasileiro, especialmente por aqueles que não detectaram os sinais precusores de crise financeira nas economias avançadas e que tendem hoje naturalmente a adotar uma atitude bem mais conservadora e talvez até alarmista, para compensar a ausência de seus alertas adequados no passado. E como o Sistema Financeiro Brasileiro é, de longe, o maior da América Latina, é natural que o seu grau de risco sistêmico seja examinado com atenção redobrada. A prudência em matéria de desenvolvimento financeiro é sempre um bom princípio; porém é também necessário que esses observadores, assim como foi reconhecido em importantes avaliações recentes do nosso sistema financeiro como o *Financial Stability Assessment Program ou FSAP*, entendam que o crescimento do nosso crédito dá-se num contexto muito diferente do contexto de expansão do mesmo nas economias avançadas nos anos anteriores a crise de 2008. Em relação aos países avançados em crise, temos graus de endividamento de famílias, firmas e Governo muito mais baixos; temos um sistema financeiro muito mais capitalizado, com bom nível de liquidez, bem provisionado e bem regulado, com obrigações de fornecimento de informações e instrumentos intrusivos de supervisão e intervenção que permitem o supervisor agir preventivamente com extrema rapidez e precisão; e temos colchões de amortecimento de choques muito mais eficientes e extensos. A afirmação da nossa solidez não significa, no entanto, que no Brasil o supervisor e o regulador não estejam permanentemente atentos aos menores sinais de alerta e não estejam dispostos a agir tempestivamente como já foi demonstrado recentemente em várias circunstâncias, seja em segmentos específicos do mercado de crédito ou seja em instituições específicas do SFN. Zelar pela estabilidade financeira do sistema financeiro é hoje tarefa reconhecida dos BCs no mundo para a prevenção de crises, e, está claramente no duplo mandato do BACEN.

Mas vamos então aos questionamentos:

- A velocidade de expansão do crédito no Brasil, mais rápida que a do PIB, como já discutido em várias ocasiões, foi responsável pelo crescimento da razão dívida / PIB nos últimos anos. Essa é uma consequência esperada da estratégia macro-financeira adotada pelo país. Nos últimos anos, implementamos políticas consistentes que resultaram em estabilidade macroeconômica e financeira com crescimento, com distribuição de renda, redução do desemprego, aumento da formalidade, etc. Esse quadro permitiu (e foi reforçado por) reformas institucionais nos mercados financeiros (e.g., Lei de Falências, crédito consignado, etc.). Esse conjunto de fatores levou à expansão significativa de uma nova classe média e à inclusão financeira de milhões de brasileiros. Ou seja, estamos em presença de fatores estruturais (e.g., transformações sociais e institucionais, ilustradas pelo aumento da bancarização –de 87.6 milhões a 174.8 milhões de clientes) que se sobrepõem a componentes cíclicos. Em mercados emergentes em processo de mudança estrutural, rápidas expansões de crédito não necessariamente significam e/ou resultam em menor estabilidade financeira.
- O aumento da inadimplência em certos segmentos do crédito ao consumo correspondeu a uma safra de autorizações no final de 2010, onde a qualidade da originação do crédito foi menos rigorosa. Esse problema foi solucionado com medidas prudenciais tempestivas que tiveram pleno sucesso. Verificamos na segunda metade de 2012 uma tendência de estabilização e queda da inadimplência.
- A sustentabilidade do modelo de crescimento com aumento do consumo das famílias financiado via crédito tem que ser avaliada de maneira mais abrangente e dinâmica do que a simples observação pontual de índices de inadimplência ou de comprometimento de renda das famílias. Primeiro, existe um claro direcionamento de políticas públicas voltadas para a expansão da oferta, do investimento e do capital físico e humano no Brasil para os próximos anos: nosso modelo de crescimento é equilibrado e inteligentemente focado na utilização não-inflacionária da robustez das nossas condições de demanda para

endereçar os nossos desafios de composição de fatores de produção, de produtividade e de mobilização de poupança no médio-longo prazo. Segundo, temos que observar as “condições iniciais” das razões dívida/PIB no Brasil para famílias e empresas, que são ainda relativamente baixas quando comparadas aos padrões internacionais: por exemplo a dívida das famílias sobre PIB no Reino-Unido é de 207%; nos EUA de 87%; na França de 55%; e no Brasil de 18.7%. Terceiro, o Brasil detém sistema bancário, como já mencionei, altamente capitalizado, tanto em termos de relação capital / ativos quanto do ponto de vista regulamentar de capital pela relação dos ativos ponderados pelo risco e com elevado nível de provisionamento. Quarto, a evolução do crédito imobiliário no Brasil, que tem de fato crescido de forma mais acentuada nos últimos anos, mas após longo período, de mais de duas décadas, de estagnação causada pela instabilidade macroeconômica, ainda deixa espaço considerável de expansão: o crédito à habitação ainda é baixo, correspondendo a cerca de 6% do PIB no Brasil –comparado com patamares de 80 a 100% do PIB nos países avançados- - e com condições de aprovação de crédito consideradas conservadoras (“*Loan-To-Value*” ou LTVs de facto girando em torno de 70%, exceto para programas de habitação social). Ou seja, um rápido crescimento do crédito imobiliário com regras prudenciais sólidas, supervisão intrusiva explicado por melhora da situação econômico-financeira das famílias não é a mesma coisa que um rápido crescimento do crédito explicado por uma deterioração dos critérios de seleção e originação como no caso do *sub-prime*.

- O SFN do Brasil não está isolado da economia mundial, e, como o resto da economia brasileira, como apontado por exercício recente do FSAP, “seu setor financeiro está também exposto aos efeitos da volatilidade dos mercados internacionais de commodities e de capital”. No entanto, como diz o mesmo FSAP, “a taxa de câmbio flutuante, o robusto arcabouço das políticas macro e microprudenciais, os sólidos balanços, o elevado nível de capitalização e de lucratividade do sistema bancário, além dos amplos ativos líquidos, garantem a mitigação dos riscos”. Ademais, ao contrário de outros países, a exposição da economia brasileira a ativos no exterior corresponde a apenas cerca de 20% do PIB, nível relativamente baixo inclusive se comparado ao de outras economias

emergentes. O setor público brasileiro é credor líquido em moeda estrangeira e não depende de investidores estrangeiros para a rolagem de sua dívida. Além disso, o sistema bancário brasileiro tem uma exposição muito baixa aos riscos externos, como relatado pelo FSAP: "Os bancos estrangeiros (principalmente da Europa e dos EUA) controlam pouco menos de 20 por cento do total dos ativos bancários (pouco abaixo de 30 por cento em 2002). Além disso, os negócios dos bancos estrangeiros estão focados no mercado brasileiro -- exposições ao mercado externo representam cerca de 10 por cento de seus ativos e 17 por cento do passivo (em Março de 2011), enquanto os bancos nacionais têm limitado empréstimos estrangeiros e empréstimos da ordem de somente 5-6 por cento de seus ativos e passivos". Em particular no tocante à exposição aos chamados PIGS (Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha), essa exposição é inferior a 0,3% do total de créditos, desfrutando o Brasil de percepção de risco relativamente baixa (114 bps em 9 de outubro), com baixa amplitude desse índice nos últimos dois anos, mesmo em contexto de alta instabilidade causada pela crise na Europa.

Em suma, recentemente o Brasil tem sido objeto de atenção redobrada por analistas financeiros internacionais. Procurei mostrar que estamos sempre atentos a riscos e que temos um SFN diferenciado e bem mais sólido que os sistemas dos países que entraram em crise, do ponto de vista de fundamentos (e.g., quadro regulatório, capital, provisões, colchões de liquidez, etc.) e de instrumentos de identificação de riscos e intervenção (e.g., informações disponíveis, poder do supervisor, etc.).

Ou seja, o nosso processo de "*financial deepening*" e de inclusão financeira, especialmente reconhecido e bem avaliado entre os países em desenvolvimento e do G20, tem essencialmente uma característica estrutural e virtuosa. A importância da nossa forma de inclusão financeira para a continuidade do nosso crescimento com estabilidade é muito promissora. O acesso à poupança e ao crédito, utilizados de forma correta, tem implicações de longo prazo sobre o bem-estar da sociedade, permitindo às pessoas investirem em educação quando mais jovens, e, depois, em poupança para a aposentadoria. Ademais, o acesso à poupança e aos empréstimos permite à sociedade

enfrentar tanto necessidades extraordinárias, quanto proteção contra flutuações inesperadas na renda. O melhor acesso ao crédito atinge também os setores empresariais e não só as famílias, com consequências positivas para a produtividade, o emprego e o crescimento da economia em geral.

Passando agora para a segunda parte de minha intervenção.

2. Qual é o conteúdo dos diversos painéis deste Fórum e como se inserem no objetivo de aprofundamento da inclusão financeira no Brasil?

Desde o início dos trabalhos de articulação interna no Governo Federal, que culminaram com a constituição da Parceria Nacional para Inclusão Financeira, e de seu respectivo plano de ação, temos em mente que o processo virtuoso de inclusão financeira combina (a) políticas de oferta, (b) políticas de fortalecimento institucional e (c) políticas de avaliação e de análise de impacto.

Entre as políticas de oferta na equação que visa promover adequada inclusão financeira está o desenvolvimento de inovações tecnológicas na prestação de serviços. Pudemos acompanhar, na sessão anterior, que tratou de discutir a temática do *mobile payment* ou “pagamentos móveis” e de outros arranjos de pagamento, como soluções inovadoras podem melhorar a disseminação de informações, facilitar a identificação de riscos, reduzir custos e combater a exclusão financeira.

O uso de aparelhos de telefonia móvel como instrumento para fazer pagamentos e transferência no Brasil, segundo pesquisa recente da Global Findex, concebida pelo Banco Mundial em parceria com a Gates Foundation, ainda se encontra em estágio inicial, com 0,83% da população utilizando tal ferramenta para receber valores. Acreditamos que tal realidade deve se modificar rapidamente a partir das diretrizes e futuro tratamento legal da matéria, como comentado pelo Presidente Tombini e pelo Diretor Aldo neste fórum. Caberá ao BCB monitorar os avanços futuros nesse campo, e a tarefa de avaliar os impactos micro e macroeconômicos da implantação desse e de

outros futuros possíveis arranjos de pagamento, que dinamicamente devem beneficiar população mais abrangente dado o alcance da telefonia celular no Brasil.

A questão que deve ser colocada nessa discussão, sob a ótica do Banco Central, é a de como o Governo e o setor privado podem impactar a ampliação e o uso de serviços financeiros e de pagamentos por parte da população menos atendida. Muitos aspectos já foram examinados na discussão que acompanhamos há pouco. Eles nos remetem a estratégias que levam em consideração a simplicidade, a universalidade, a interoperabilidade, a segurança, a privacidade e a confiança, a competitividade, com equilíbrio em termos de custo e eficiência, a agilidade, a integração à infraestrutura do sistema de pagamentos brasileiro, e a proteção institucional aos hipossuficientes, especialmente via fortalecimento da rede de resolução de conflitos e educação financeira. Todos esses aspectos deverão ser levados em conta na futura legislação e regulamentação da matéria por parte do Banco Central.

Entre as políticas de fortalecimento institucional, estamos continuando a ampliar a prestação de serviços financeiros para fins de inclusão financeira por meio de cooperativas de crédito e das instituições de microfinanças. O papel do Banco Central, entendendo a importância dessas instituições pela sua capilaridade e acesso a pequenas empresas, é o de acompanhar e, eventualmente, ajustar instrumentos e condições para que o acesso a serviços e produtos ocorra de forma adequada.

A propósito, ressaltaria ponto importante na evolução de operações de instituições de microfinanças no Brasil, particularmente das relacionadas ao microcrédito: o direcionamento de percentual dos recursos para o microcrédito produtivo orientado, conferindo maior ênfase ao atendimento das necessidades de microempreendedores, foi importante passo para incentivar maior geração de renda e emprego na economia. Hoje, a participação do microcrédito produtivo orientado no total das aplicações, que não passava de 41%, em setembro de 2011, atingiu aproximadamente 55% em agosto de 2012, cumprindo com o objetivo de maior ênfase ao aspecto produtivo dessa linha de crédito.

Não obstante, a regra do direcionamento não foi capaz de gerar uma tendência de aumento da aplicação geral de recursos no último ano, apesar do aumento de captações e aplicações de Depósito Interfinanceiro Vinculado a Operações de Microfinanças, o DIM. Precisamos sempre refletir sobre aprimoramentos das regras do direcionamento: conforme já anunciado pelo Senhor Presidente do Banco Central Alexandre Tombini, estamos permitindo o aumento do teto de saldo devedor do microempreendedor para R\$ 40.000, bem como a possibilidade de cômputo, para fins de cumprimento da exigibilidade, de crédito concedido a Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte ou Cooperativa Singular de Crédito. Isso será objeto de painel específico neste encontro.

Em relação às cooperativas de crédito, em particular, destaco a regulamentação que institui o Balancete Combinado do Sistema Cooperativo, que deverá refletir a posição consolidada das diversas entidades integrantes do sistema cooperativo. Essa solução permite uma avaliação mais abrangente da posição patrimonial, econômica e financeira, tanto em termos individuais das cooperativas, quanto no que tange aos respectivos grupos aos quais pertencem. Esses progressos assim como a criação de um fundo garantidor nacional das cooperativas de crédito serão examinados em painéis deste Fórum. Com respeito ao Balancete Combinado, haverá reunião específica de esclarecimentos técnicos entre representante do setor cooperativista e o DENOR na próxima quarta-feira pela manhã aqui neste Hotel.

Entendemos também que a recente edição do Decreto que regulamentou o cadastro positivo, ao conferir maior nível de informação acerca dos bons tomadores de crédito, será importante ferramenta para a ampliação do ambiente competitivo, com potenciais reflexos, a médio-prazo, sobre os níveis de “spreads”.

Entre as políticas de avaliação e de análise de impacto, para a elaboração de ações efetivas de ampliação do acesso a serviços financeiros, há que se considerar as transformações ocorridas na economia a partir do processo de ascensão social das camadas populacionais mais pobres, que se manifestaram na ampliação da nossa classe média. Teremos sobre isso, mais à frente, na quarta-feira, uma palestra no

painel relativo a “pesquisas e estudos”. É fundamental compreendermos a realidade dessa chamada nova classe média.

O processo de inclusão financeira requer análises precisas para fins de subsídio à elaboração de políticas públicas. O acesso dessa nova classe média aos mercados financeiros deve ser destacado como um dos principais resultados das políticas de inclusão financeira e de desenvolvimento socioeconômico. Mas estamos atentos ao fato de que expandir a oferta de serviços financeiros a segmentos da sociedade ainda não atendidos satisfatoriamente pode causar dificuldades aos agentes financeiros devido à informação limitada e ao desconhecimento de riscos.

Por esse motivo é que estamos, no BCB, constantemente observando e monitorando os dados microfinanceiros de famílias e de instituições financeiras no Brasil, incluindo o endividamento de famílias, empreendedoras ou não, qualidade das garantias, nível de inadimplência de crédito por categorias de família, por banco, por tamanho, por propósito, enfim, buscando, como reguladores, subsídios para que possamos eventualmente elaborar medidas micro e macroprudenciais quando necessário. Gostaria de destacar o importante papel da fiscalização exercida pelo BCB, em constante processo de aperfeiçoamento. Temos desenvolvido várias linhas de pesquisa sobre o tema, e todos podem consultar em nosso site vários documentos de trabalho que analisam a estabilidade financeira e seus indicadores para o caso do Brasil. Monitoramos amplo espectro de variáveis, e acompanhamos o assunto rotineiramente no recém-criado Comitê de Estabilidade Financeira.

Lembro, a propósito, que acabamos de baixar o limite mínimo de valor dos empréstimos para registro no Banco Central de R\$ 5.000 (cerca de US\$ 2.500) para R\$ 1.000 (cerca de US\$ 500), o que corresponde a um avanço na legislação de bureau de crédito, aprimorando as informações sobre devedores e compondo conjunto de dados em muito superior aos detidos por reguladores e supervisores no exterior.

Em paralelo, de forma a conciliarmos a atuação no monitoramento com a continuidade do programa de inclusão financeira, o BCB propôs, no âmbito do COREMEC –

conselho que reúne periodicamente, de forma institucionalizada e permanente, os quatro reguladores de serviços financeiros (BCB, CVM, SUSEP e PREVIC), todos aqui representados --, a criação de subcomitê voltado ao tema da inclusão financeira, o qual tem como alguns dentre seus objetivos melhor compreender essa nova realidade social e empresarial brasileiras, e discutir possíveis adequações a suas demandas.

Para tais agentes reguladores entendemos ser importante a compreensão de todos os fatores socioeconômicos como renda, educação, dentre outras características socioeconômicas, como variáveis que se revelam importantes na determinação das necessidades por serviços financeiros, ou de indicadores de acesso e de uso. Políticas voltadas à melhoria da renda da população, em conjunto com ações que estimulem ou disciplinem, por exemplo, pacotes mínimos de serviços bancários, ampliação da transparência acerca dos custos de tarifas associadas a esses serviços, arranjos de pagamentos inovadores, novos produtos financeiros mais adequados a pessoas de baixa renda, ou seja, as ações em curso ampliam a possibilidade de acesso a tais serviços. E tudo isso enriquece o universo de possíveis pesquisas, alguma em execução, outras a serem desenvolvidas, conforme veremos no painel específico sobre o tema.

Em conclusão, temos evoluído positivamente no processo de desenvolvimento financeiro, amparados por um arcabouço regulatório adequado e por progressos nas políticas de oferta de novos serviços, de fortalecimento institucional e de adequação das condições de demanda por acesso a novos produtos e serviços financeiros. O andamento de todas essas ações que visam incentivar, regular e monitorar o processo de inclusão financeira será apresentado e debatido durante o presente Fórum. Daqui para frente, outros eventos serão promovidos para avaliar a evolução dessas ações, e mapear eventuais necessidades de aprimoramento. Contamos com o importante apoio de todos para que possamos fortalecer essa agenda comum e construir resultados efetivos.

Por fim, aproveito a oportunidade para agradecer e parabenizar a toda a equipe do DENOR e das demais áreas do BCB envolvidas na organização deste tão importante

evento de inclusão financeira, em especial ao Sérgio Odilon, Elvira e demais colegas, muitos aqui presentes.

Muito obrigado.