



SENADO FEDERAL

Comissão de Acompanhamento da Crise
Financeira e da Empregabilidade
(CACFE)

PRESIDENTE: Senador Francisco Dornelles - PP – RJ

RELATOR: Senador Tasso Jereissati - PSDB – CE

Sumário
do Relatório Preliminar

JUNHO DE 2009

APRESENTAÇÃO

Criada por Ato do Presidente do Senado Federal (nº 16, de 16/02/2009), a Comissão de Acompanhamento da Crise Financeira e da Empregabilidade (CACFE) é composta pelo Senador Francisco Dornelles, Presidente, pelos Senadores Aloizio Mercadante, Marco Maciel, Pedro Simon e por este relator.

Os objetivos desta Comissão Temporária são: prover o Senado Federal com informações acerca dos desdobramentos da crise econômica e financeira que o mundo atravessa na atualidade, com repercussões no nível de empregabilidade; e atuar na busca de soluções para minorar seus efeitos no País, por meio de estudos, análises técnicas e medidas criativas, com respaldo dos diversos segmentos envolvidos, de acordo com a vocação do Parlamento de ser o interlocutor da sociedade, do mercado e do governo.

A Comissão ouviu diversas autoridades federais, representantes de entidades empresariais, economistas e especialistas, em audiências públicas, algumas em conjunto com a Comissão de Assuntos Econômicos – CAE do Senado e, por vezes, até com outras Comissões da Casa, entre março e maio deste ano. Realizou ainda encontros reservados com autoridades do governo, o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco Central e a Secretária da Receita Federal. Complementarmente, assessores da Comissão participaram de encontros de trabalho com técnicos de entidades empresarias e entidades governamentais.

Para o acompanhamento dos trabalhos e a participação nas reuniões e discussões, a Comissão contou com corpo técnico de assessoramento composto por Consultores de Orçamento, Consultores Legislativos e por um Secretário da Comissão, indicado pela Secretaria Geral da Mesa. Dentre eles, gostaria de fazer um registro particular aos serviços prestados árdua e eficientemente pelos Senhores Marcos

Antonio Köhler e Paulo Springer de Freitas, que, inclusive, respondem por boa parte das análises técnicas incorporadas ao anexo deste relatório. Os Consultores André Burello, Cristina Brandt, Fernando Barros e Silva e Maria Liz Roarelli também tiveram participação destacada, inclusive na elaboração dos boletins informativos. Participaram também dos trabalhos a Sra. Ana Lobato e o Sr. Samuel Pessôa, Assessores do meu Gabinete, e o Sr. José Roberto Afonso, Assessor Técnico requisitado pelo Senado junto ao BNDES e ainda com valiosas contribuições, o Sr. Mansueto Almeida Jr., Técnico de Planejamento do IPEA. Registro, ainda, o relevante apoio prestado pela Assessora Técnica Márcia Corrêa de Azevedo e pelo Secretário da Comissão, Sr. Dirceu Machado Filho,

As atenções deste Relatório são focadas na evolução mais recente do crédito e na estruturação das taxas de juros praticadas pelo sistema financeiro nacional, mas sem perder de vista os efeitos nefastos da recessão.

Optamos, ainda, por deixar para um anexo os estudos técnicos, com análises exaustiva de conceitos e metodologias e a apresentação de estatísticas que, por sua vez, fundamentam a análise sumária apresentada no corpo principal desta peça, elaborada e assinada por este Relator.

Cabe registrar ainda, que a Comissão de Crise editou cinco boletins informativos, nas duas quinzenas de março, e no início dos meses de abril, maio e junho. A Comissão mantém uma página no portal do Senado na internet, na qual divulga as atas e pautas das audiências, como também as apresentações, os textos recebidos dos participantes dessas reuniões.

A conclusão deixa clara a postura colaborativa e propositiva do Senado com o Poder Executivo Federal para mitigar e superar a recessão instalada no País, a partir da crise financeira global. Com essas considerações, apresentamos este primeiro relatório preliminar dos trabalhos inicialmente realizados e submetemos à apreciação dos Membros da Comissão.

PARTE I - AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Uma recessão de fato foi instalada no Brasil depois da crise financeira global que para muitos teve como epicentro a falência do banco norte-americano de investimentos Lehman Brothers em 15/09/2008. Os números são incontestáveis e falam mais que adjetivos ou qualificações. O PIB declinou 3,7% no quarto trimestre de 2008 e 0,8% no primeiro trimestre de 2009, sempre em relação ao trimestre imediatamente anterior. A gravidade da recessão brasileira transparece em outros dois números. A locomotiva da economia contemporânea atingida de forma ainda mais dura, a indústria declinou 8,2% e 3,1% na mesma base comparativa. O componente da demanda atual e que condiciona o futuro da economia, a formação bruta de capital fixo recuou ainda mais, 9,3% e 12,6%, respectivamente.

Com a crise que se intensificou em setembro de 2008 veio uma forte contração do crédito. O crédito no Brasil que era a locomotiva do crescimento acelerado subitamente passou a ser um vagão muito pesado e retardado nos dias que seguiram à falência do Lehman Brothers. De início, a concessão de crédito praticamente parou; depois, voltando a operar, porém, com taxas absurdas, com extrema seletividade de clientes e com excessivas exigências complementares.

Mostramos ao longo deste relatório, que a crise americana provocou uma súbita e radical aversão ao risco nos ofertantes de crédito no Brasil. Ao mesmo tempo, a captação de recursos no exterior cessou e a taxa cambial sofreu uma súbita e radical depreciação. De meados de setembro até o final do ano passado, o Brasil esteve entre as economias que sofreram a maior depreciação cambial e as maiores perdas na bolsa de valores.

A primeira e principal reação das autoridades econômicas brasileiras foi adotar uma série ampla e diversificada de medidas,

inicialmente, para destravar e para retomar o volume de concessões, e, posteriormente, para baratear suas taxas. Desde mudanças legais até ações administrativas, não faltaram esforços e apoio da sociedade em geral, e do Parlamento, em particular, às autoridades econômicas neste enfrentamento. Entretanto, ainda há muito por fazer.

Os credores, potenciais ou efetivos, continuam reclamando das dificuldades de acesso ao crédito, as taxas de juros ainda continuam elevadas frente à perspectiva de não crescimento do PIB este ano, o spread continua em patamar ainda muito elevado e as estatísticas de crédito não mostram uma retomada clara. O crédito está no centro da crise recessiva nacional e, por isso, esta Comissão o escolheu como tema básico nas suas primeiras atividades. Por que o crédito é tão escasso e tão caro no Brasil? Esta é a pergunta crucial. Até porque não existe uma resposta simples e exata.

Apesar desta Comissão, no seu início, ter, concentrado sua análise na questão do crédito, no custo dos empréstimos e no spread, o bom senso ensina que não há solução fácil para questões complexas. Ao longo das discussões tivemos que abordar questões mais estruturais que influenciam os instrumentos à disposição do governo para combater a crise, o crédito e o custo do crédito.

Por exemplo, se as empresas não conseguem crédito nos bancos, ou com taxas civilizadas, e assim optam por atrasar o pagamento de impostos – como há sinais de estar acontecendo –, acabam criando um problema em outra frente da economia. A arrecadação tributária e o orçamento público são contaminados, reduzindo a margem de manobra das autoridades para encontrar solução para o problema original: a crise de crédito. Por outro lado, se as finanças públicas estão desequilibradas, o governo passa a ser um importante demandante de crédito, encarecendo seu custo para toda a sociedade.

Atendendo a esse princípio, este Relatório apresentará nas próximas páginas inicialmente uma análise mais extensa do *spread* bancário, que foi o tema por onde começaram as análises desta Comissão. Depois evoluirá para uma breve avaliação do comportamento do crédito

e, em seguida, do cenário macroeconômico. Desta forma, é percorrido um trajeto analítico de ampliação progressiva do espectro de análise. Podemos aqui fazer um rápido resumo do diagnóstico presente no relatório para em seguida concentrarmos nas medidas propostas por esta comissão.

Em relação ao spread, essa comissão concluiu que as estimativas do cálculo do spread no Brasil feitas pelo Banco Central são extremamente deficientes devido a erros metodológicos como, por exemplo, considerar que o custo financeiro dos bancos é constituído apenas pelo custo dos CDBs, não considerando os depósitos à vista. Há erros metodológicos mais sérios explicados no relatório, mas o importante é que apesar de sabermos que o valor do spread no Brasil é elevado, não sabemos com certeza a contribuição real de cada fator para explicação do spread.

Curiosamente, é mais difícil detectar o impacto da concentração do sistema financeiro sobre os *spreads*. Isso porque há forças atuando em sentidos opostos. Por um lado, a maior concentração implica maior oportunidade de abuso de poder econômico, e conseqüente aumento dos *spreads*. Por outro, se houver ganhos de escala significativos, os custos podem cair. Nos causou surpresa constatar que os bancos no Brasil fazem pouco uso dos mecanismos de informação já disponíveis, como a portabilidade cadastral já permitida pela Resolução nº 3.401, de 2006, que poderia contribuir para uma melhor avaliação de risco dos clientes e redução do spread.

Em relação ao comportamento do crédito, apesar de o Brasil ter experimentado rápido crescimento do volume do crédito em relação ao PIB na última década, quando a relação crédito/PIB saltou 26%, em junho de 2000, para 42,5%, em março de 2009; os dados recentes ainda apontam para uma forte restrição ao crédito em decorrência da crise financeira americana. Os dados estatísticos oficiais discutidos ao longo desse relatório mostram que: (i) houve forte alteração na distribuição dessa oferta de crédito na direção dos grandes tomadores; e (ii) o saldo de crédito na economia cresceu, em parte devido a um efeito estatístico

decorrente da maior parcela das dívidas em atraso que são incorporadas às estatísticas de crédito e do saldo em reais das operações em moeda externa como os ACCs.

Por fim, em relação ao cenário macroeconômico, em que pese o arsenal de múltiplas medidas acionadas pelas autoridades econômicas, a produção sofreu uma queda significativa nos dois últimos trimestres (o quarto de 2008 e o primeiro de 2009), e quase generalizada o que levou o País a entrar em uma recessão técnica.

A indústria foi de longe o setor mais afetado da economia, com intensa queda de produção e, o pior, do emprego. Os demais setores, especialmente de serviços, ainda mantiveram uma expansão moderada, porém, teoria e recessões passadas ensinam que, após um tempo, acabam sendo puxados pelo setor mais dinâmico da economia, o industrial. O que causa preocupação foi a forte queda do investimento, que compromete a expansão da produção futura da economia.

As contas externas sofreram os mesmos efeitos de todos outros países, marcada por profunda retração do comércio internacional. Mas as exportações brasileiras já mostram uma certa recuperação muito concentrada na exportação de produtos primários. A exportação de manufaturados se reduziu sensivelmente e isso é motivo de preocupação frente à recente apreciação do Real que está impondo inegáveis danos aos exportadores.

O cenário externo só não preocupa mais porque o Brasil detém um volume expressivo de reservas internacionais - na casa dos US\$ 200 bilhões, um diferencial em relação a todas as outras crises externas. Mas a nossa força de curto-prazo representado pela atração de capitais estrangeiros esconde ainda problemas estruturais no médio e longo prazo de recuperar a competitividade de nossa indústria com um dólar mais fraco e maior competição internacional para produtos industrializados. O debate para onde caminha a indústria brasileira frente a esse novo cenário externo ainda não está resolvido.

Por último, o cenário das finanças públicas é o mais preocupante porque vem combinando queda de receitas com elevação de despesas de

pessoal e custeio. Em princípio, poderia ser alegado que essa é a recomendação clássica de uma política fiscal anticíclica, porém, teoria e experiência internacional recomendam alterações em variáveis que tenham caráter nitidamente temporário. Em particular, no caso dos gastos, os esforços deveriam ser concentrados nos investimentos públicos, como no caso da infra-estrutura. Não é isso que vem sendo observado, especialmente no âmbito da esfera federal de governo.

Cabe lembrar que o Congresso Nacional nos últimos anos autorizou mais do que o dobro do valor investido pela União a cada ano, o que mostra que o governo tem dificuldades para acelerar o crescimento do investimento tanto agora como antes da crise. Dada essa dificuldade de investir, a forte expansão de gastos vem sendo puxada por despesas correntes, compreendendo decisões tomadas bem antes de estourar a crise global (como no caso daquelas que impulsionam o gasto com pessoal). Esse crescimento do gasto causa preocupação frente ao comportamento de queda sucessivas da arrecadação tributária. Acionar medidas fiscais para estimular a economia no curto prazo não pode significar descuido com a disciplina fiscal no longo prazo.

Os impactos fiscais da recessão para os governos estaduais e municipais se revelaram muito mais danosos pelo fato de que eles não têm alternativas de financiamentos, ainda mais para cobrir déficits correntes. O pior é que tais efeitos se revelaram mais danosos justamente para os governos localizados nas regiões menos desenvolvidas e, por natureza, mais dependentes dos repasses federais dos fundos de participação (FPM e FPE).

Podemos concluir estes breves comentários alertando que *spread* e oferta de crédito não estão descolados dos demais aspectos que marcam a política macroeconômica brasileira. Se já era um grande desafio em tempos de normalidade econômica buscar coerência e consistência entre as diferentes políticas que compõem a política econômica de um país, ele se torna ainda maior para enfrentar uma crise, global e sistêmica, e uma nova recessão inegável na economia brasileira.

PARTE II - RECOMENDAÇÕES

A avaliação específica do *spread* e do crédito no País e a análise global da interconexão desses componentes com os demais integrantes da política econômica devem concluir por recomendações que possam, ao mesmo tempo, contribuir para o debate público nacional, constituir subsídios às autoridades econômicas no enfrentamento da crise e, o principal, orientar a atuação do Senado Federal em suas funções.

Cabe ter sempre presente que é competência precípua do Poder Executivo Federal formular e executar a política econômica, cuja responsabilidade fica ainda mais concentrada quando se enfrenta um cenário de crise sistêmica. Ainda assim, ao discutir e aperfeiçoar a legislação vigente, o Poder Legislativo tem um papel fundamental na criação de um ambiente institucional favorável para se vencer a recessão e se retomar a trajetória sustentável de desenvolvimento econômico.

Feitas essas ressalvas, as recomendações são apresentadas a seguir agrupadas por temas, desde aquelas especificamente voltadas para reduzir o *spread* bancário até as que tratam da oferta de crédito e, depois, dos principais efeitos colaterais da recessão na economia.

1. Medidas para reduzir o *spread* bancário centradas na redução da inadimplência

A seguir são apresentadas propostas que visam à: a) diminuição geral do risco das operações de crédito por reduzirem sistematicamente o risco de inadimplência nos empréstimos; e b) aperfeiçoar a capacidade do sistema financeiro de imputar margens de perdas prováveis consistentes

com os riscos individuais de cada operação, o que pode ser melhor exemplificado com a introdução do chamado cadastro positivo.

- | | |
|-----|---|
| 1.1 | IMPLANTAÇÃO DO CHAMADO CADASTRO POSITIVO |
| 1.2 | PORTABILIDADE CADASTRAL |
| 1.3 | FUNDO PÚBLICO DE AVAL |
| 1.4 | PERMITIR CARTEIRAS MAIS ALAVANCADAS PARA BANCOS QUE AVALIEM CORRETAMENTE O RISCO DE CRÉDITO |
| 1.5 | ESTÍMULOS FISCAIS PARA BANCOS QUE AVALIAREM CORRETAMENTE SUA CARTEIRA DE CRÉDITO |
| 1.6 | DESESTIMULAR ESQUEMAS DE PAGAMENTO QUE INCENTIVAM CONCESSÃO IRRESPONSÁVEL DE CRÉDITO |

Em relação ao **cadastro positivo**, o cerne da proposta é a construção de um banco de dados contendo o histórico de créditos de um indivíduo por um período tão extenso quanto possível, permitindo, dessa forma, avaliar se o indivíduo é um bom pagador. O efeito da criação do cadastro positivo é justamente, ao reduzir o custo informacional aos concorrentes e permitir que o potencial ingressante também distinga o tipo do cliente, incentivar os bancos estabelecidos a utilizarem o histórico de crédito dos clientes na concessão de crédito.

Outra medida que pode contribuir para a redução do spread é a difusão do uso da **portabilidade cadastral**. O art. 3º da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.401, de 6 de setembro de 2006, obriga os bancos, quando solicitados pelos clientes, a enviarem, no prazo de 15 dias, informações cadastrais relevantes para outros bancos. Mas o problema dessa Resolução é que ela não estabelece limite de tarifas, de forma que, na prática, um banco pode inviabilizar a transferência de dados.

Sabe-se que o valor do spread está correlacionado com a inadimplência esperada, que por sua vez relaciona-se com a ausência de garantias como no caso dos empréstimos para micro e pequenas empresas. Assim, outra medida que pode ser adotada para reduzir o spread é a **criação de um fundo público de aval**. Recentemente, o governo anunciou que seria constituído um novo fundo garantidor de crédito, que abrangeria todas as pequenas empresas, não se restringindo às empresas exportadoras, e contaria com recursos da ordem de R\$ 4 bilhões.

Contudo, até a elaboração deste Relatório, ainda não havia sido editado Projeto de Lei ou Medida Provisória criando o fundo. Muitas questões precisam ser respondidas para nortear a constituição de um fundo de aval: o fundo deve ser tal que, mesmo se acionado, ensejaria perdas aos bancos? O fundo deve cobrir cada empréstimo individual ou a carteira? É aconselhável limitar a taxa de juros para os empréstimos concedidos com a proteção do fundo de aval? Infelizmente, ainda se sabe muito pouco sobre o formato do fundo garantidor do crédito anunciado pelo governo.

Apesar de não haver dados que quantifiquem o problema, há evidências que apontam no sentido de que parte da inadimplência se deve a um desinteresse dos bancos em fazer uma análise de crédito criteriosa, que discrimine corretamente a probabilidade de *default* dos tomadores de empréstimo. Para estimular os bancos a avaliarem com maior rigor os seus clientes, poder-se-ia pensar em **definir o grau de alavancagem com base no risco esperado da carteira**. O Banco Central poderia permitir maior alavancagem para carteiras menos arriscadas. Esse mecanismo teria a vantagem de lidar com dois problemas: estimular uma avaliação criteriosa por parte dos bancos e aumentar a oferta de crédito.

Outra forma de estimular os bancos a fazerem uma avaliação mais criteriosa de suas carteiras seria tornar as **deduções tributárias condicionais ao grau de acerto da inadimplência da carteira**. Os bancos somente poderiam abater despesas referentes a créditos irrecuperáveis, se a inadimplência da carteira tiver sido corretamente prevista (admitindo uma tolerância). Do contrário, as deduções seriam inversamente proporcionais ao erro de previsão.

Por fim, **pacotes de benefícios deveriam ser baseados nas vendas efetivamente pagas, e não nas vendas efetuadas**. Essa observação deveria ser válida não somente para bancos como para empresas de varejo que fornecem crédito. A proibição poderia ser tanto prevista diretamente em lei, ou indiretamente. Um exemplo seria proibir a dedução, no imposto de renda, das despesas incorridas por conta de créditos irrecuperáveis por parte das empresas que remuneram com base nas vendas efetuadas. Mais uma vez, a recomendação é por avaliar inicialmente a viabilidade para operacional para implementar tal medida.

2. Medidas visando aumentar a concorrência no sistema financeiro

Além das medidas voltadas para reduzir a inadimplência e conseqüentemente o *spread* bancário, cabem recomendações que objetivem estimular a concorrência entre bancos. É importante notar que o aumento da competição também terá efeito sobre os *spreads*, na

hipótese de existência de poder de mercado, pela redução da parcela correspondente às margens brutas dos bancos.

2.1. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TARIFAS PARA TRANSFERÊNCIA DE VALORES PARA CONTAS DE MESMO TITULAR ENTRE DIFERENTES INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

2.2. COMPARTILHAMENTO DE TERMINAIS DE AUTO-ATENDIMENTO

2.3. APRIMORAR O SISTEMA DE DIVULGAÇÃO DE TAXAS DE JUROS COBRADAS EM OPERAÇÕES AO TOMADOR FINAL

2.4. REDUZIR AS RESTRIÇÕES PARA FINANCIADORES

2.5. APRIMORAR O MARCO REGULATÓRIO DO SISTEMA FINANCEIRO

2.6 – APROFUNDAMENTO DE ESTUDOS SOBRE O GRAU DE COMPETIÇÃO E EVENTUAIS PRÁTICAS ANTI-COMPETITIVAS PELO ÓRGÃO REGULADOR

2.7. UNIFORMIZAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS

2.8. USO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA) PARA BAIXAR OS JUROS

A proibição da cobrança de tarifas para transferências entre contas do mesmo titular visa estimular os clientes a possuírem contas em mais de um banco, o que permitiria melhor pesquisa de preços. Dessa forma, reduzir os custos de manutenção de contas correntes e de transferência de fundos (DOC e TED) seria essencial para aumentar a competitividade entre as instituições financeiras.

Um dos motivos que afasta a clientela de bancos médios e pequenos é a falta de terminais de auto-atendimento. Os altos custos iniciais de instalação de uma rede extensa e pulverizada de terminais de atendimento é o que se chama na teoria de barreira à entrada de concorrentes. **A obrigação de compartilhamento de terminais** (com

imposição de uma tarifa justa) é recomendada para aumentar a atratividade de bancos pequenos e médios, de modo que seja mais estimulada a competição no setor.

Por fim, o Banco Central já divulga as taxas cobradas para cada tipo de operação. No entanto, na forma como se encontram, as informações divulgadas têm impacto mínimo sobre a competição entre os bancos. Como forma de **melhorar as informações das taxas de juros praticadas no mercado de crédito**, é recomendado que elas sejam estratificadas por nível de risco do cliente e por volume de empréstimo. Se o cadastro positivo vier a ser efetivamente adotado, os bancos poderiam divulgar a taxa de juros cobrada para os clientes em função da pontuação do cadastro.

Faz-se necessário aprimorar o marco regulatório do sistema financeiro no Brasil. Atualmente, todo o sistema financeiro está sob controle do Banco Central. Isso cria conflito de interesses. O Banco Central tem por mandato garantir a estabilidade do sistema financeiro e, ao mesmo tempo, coibir abusos à livre competição. Ocorre que nem sempre essas duas agendas caminham na mesma direção, já que uma maior estabilidade do sistema financeiros pode levar a abuso de poder econômico por algumas instituições financeiras. O ideal seria deixar a avaliação de abusos de poder a cargo dos órgãos de defesa da concorrência.

O primeiro passo para aprimorar o marco regulatório do Brasil é uma **análise profunda da real concentração do sistema financeiro**. Assim, faz-se necessário que o Banco Central aprofunde os estudos sobre a competitividade no setor bancário com o objetivo de verificar se há

evidências de práticas anticompetitivas (em contraposição à análise de rentabilidade com vistas a avaliar a estabilidade do sistema).

O próprio Banco Central, em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômico e com a Secretaria de Direito Econômico, divulgou, recentemente, Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamento. Neste Relatório é feito um exercício que conclui que as principais credenciadoras do País (empresas da indústria de cartões responsáveis pelo credenciamento de estabelecimentos comerciais) auferem rentabilidade bem superior daquela verificada em atividades com características de risco empresarial semelhante. Estudo semelhante deveria ser feito de imediato para o setor bancário.

Baseados nos estudos técnicos dessa comissão, achamos pertinente propor que se **termine com a diferenciação de alíquotas de imposto de renda de acordo com o prazo de aplicação ou se permita que esse prazo seja estabelecido por modalidade de aplicação.** De fato, a diferenciação de alíquotas de acordo com o prazo das aplicações distorce a decisão individual quanto ao prazo de investimento (interferindo, assim, nos sinais do mercado emitidos pela curva de juros), e gera rigidez no mercado de captação de recursos.

Por fim, em uma das audiências públicas no âmbito dessa comissão o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas, propôs que o governo passe a **utilizar a Caixa Econômica Federal (CAIXA) para estabelecer parâmetros de rentabilidade do setor bancário.** Essa sugestão baseia-se na hipótese de que os *spreads* elevados decorrem do poder de mercado das instituições financeiras. Dessa forma, o preço cobrado pelos financiamentos (ou seja, a taxa de juros) estaria

acima do socialmente ótimo e a CAIXA, ao reduzir as taxas, poderia estimular a competição no setor.

Um aspecto importante quanto à concorrência no sistema financeiro é que a maior presença de bancos públicos em uma praça, tudo o mais constante, contribui para reduzir a competição bancária na localidade. Devido ao fato dessa evidência ainda ser preliminar, é recomendado que sejam desenvolvidos e divulgados estudos para que haja um melhor entendimento do papel dos bancos públicos na promoção da concorrência bancária e, conseqüentemente, na redução do *spread*.

3. Medidas para reduzir demais custos associados ao spread

Além da inadimplência e do resíduo (que serve como indicativo da lucratividade do setor), merecem atenção também os outros componentes do *spread* bancário, ainda que pesem menos na sua formação, segundo a apuração realizada pelo Banco Central.

3.1. REDUÇÃO DA CUNHA FISCAL

3.2. REDUÇÃO DOS COMPULSÓRIOS

3.3. INCENTIVOS PARA EXPANSÃO DO CRÉDITO

Nas Audiências Públicas realizadas no âmbito da comissão, vários palestrantes chamaram a atenção para **a cunha fiscal e para a necessidade de eliminá-la**. De acordo com o Relatório de Crédito e *spread* do Banco Central, os tributos indiretos contribuíam, em 2007, com 2,3 pontos percentuais do *spread*, cuja média era de 28,4 p.p. Uma sugestão seria implementar um programa de redução gradual, que evoluísse de acordo com a avaliação de seus efeitos ao longo do tempo.

Outra sugestão frequentemente ouvida durante as audiências públicas e nas visitas técnicas foi **a redução dos compulsórios**. De fato,

a alíquota brasileira é das mais altas do mundo. No decorrer da crise, e em resposta à redução da oferta de crédito, o Banco Central atuou na direção de reduzir o volume dos compulsórios. A recomendação é que reduções de compulsórios sejam avaliadas e adotadas desde que não comprometam o objetivo precípua da política monetária: estabilidade dos preços.

Além das medidas já adotadas pelo governo para elevar a oferta de crédito, cabe considerar nos debates alternativas mais ousadas com vistas a premiar diretamente a expansão do crédito e redução do *spread*. Dentre essas medidas voltadas para a expansão do crédito destacam-se três: (1) a adoção de tributação diferenciada dos ganhos com operações de tesouraria em comparação com as operações de crédito, para incentivar esta última em detrimento da primeira; (2) adicionar exigibilidades sobre as operações de empréstimos que o BACEN está fazendo às instituições financeiras, em função da crise financeira internacional, para que estes recursos sejam aplicados em operações de crédito; e (3) avaliar a proposta dos exportadores em favor da criação de linhas de crédito pré-embarque com *funding* em Reais, utilizando recursos do depósito compulsório, o que, alegam, evitaria a antecipação do fluxo de entrada de câmbio e seus efeitos de valorização cambial.

4. Outras medidas em torno do crédito

As recomendações sugeridas nesta seção não afetam diretamente a formação do *spread* ou a oferta bancária de crédito, mas são importantes para melhorar a política de crédito.

4.1. MANUTENÇÃO DO CRÉDITO DIRECIONADO E MELHOR AVALIAÇÃO DOS SEUS IMPACTOS**4.2. REFORÇAR A SUPERVISÃO BANCÁRIA****4.3. REGULAÇÃO MAIS RÍGIDA PARA OS DERIVATIVOS****4.4. MELHORAR A TRANSPARÊNCIA BANCÁRIA E FINANCEIRA****4.5. APRIMORAR A MENSURAÇÃO OFICIAL DO SPREAD****4.6. MELHORAR A EDUCAÇÃO FINANCEIRA****4.7. MELHORAR A EFICIÊNCIA DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Créditos direcionados são aqueles cuja taxa ao tomador é controlada pela autoridade reguladora. Os principais exemplos de crédito direcionado são o crédito rural, os repasses do BNDES e o financiamento imobiliário no âmbito do SFH. Como os bancos não são obrigados a oferecer crédito direcionado, os próprios bancos informaram a membros dessa comissão que as operações direcionadas não são deficitárias. Seria recomendável que o Banco Central divulgasse a estimativa do *spread* médio dos recursos direcionados, de modo a que a sociedade tenha uma correta estimativa do comportamento e da rentabilidade desses saldos.

Dado a crescente participação dos bancos públicos na concessão de crédito, recomendamos que nenhuma decisão das autoridades monetárias adote tratamento diferenciado entre bancos privados ou públicos, pela ótica do credor, nem entre empresas públicas ou privadas, pela ótica do devedor. A recomendação é para sempre atentar e manter a isonomia de tratamento, entre público e privado.

Por fim, a crise atual trouxe para o mercado brasileiro a surpresa das **operações com derivativos**. A regulação do uso de novos instrumentos financeiros já mereceria atenção corrente das autoridades responsáveis pelos mercados bancários e de capitais, mas precisa ser

redobrada depois dos prejuízos sofridos por grandes empresas brasileiras que contrataram derivativos cambiais com excesso de alavancagem (os chamados derivativos tóxicos).

A transparência é elemento fundamental para o que se pode chamar de responsabilidade financeira. Recomenda-se ao Banco Central do Brasil ampliar a divulgação de estatísticas sobre o crédito no país, passando a publicar estatísticas sobre a concessão de crédito com o mesmo grau de detalhamento hoje aplicado aos saldos das operações de crédito, diferenciando créditos novos do crescimento do saldo pela incorporação dos juros devidos, e separar nas estatísticas de crédito os créditos novos daquelas concessões que apenas refletem a incorporação de juros ao saldo devedor. Em relação aos bancos públicos, recomendamos que sejam divulgados os nomes dos beneficiários das operações de empréstimos, os valores e uma descrição sumária do objetivo, diferenciando créditos novos para investimento do crédito no caso das chamadas reestruturação empresarial.

Em consonância com **a avaliação metodológica do modelo de mensuração do spread bancário** adotado pelo Banco Central, recomendamos que essa instituição estude a possibilidade de efetuar vários dos aprimoramentos sugeridos nesse relatório, em especial, adotar melhores métodos de mensuração dos custos administrativos das instituições financeiras, deixar de considerar o custo dos CDB como o custo médio financeiro de captação das instituições financeiras, etc.

Todas medidas sugeridas acima para melhorar a divulgação das estatísticas de crédito e o cálculo mais cuidadoso do spread bancário podem ser complementados com medidas para melhorar a **educação financeira**, obrigando, por exemplo, ao credor a informar, além da taxa

de juros, qual o valor, em reais, que está sendo pago a título de juros e o que isso representa em número de prestações e, a cada prestação paga, o credor deveria ser obrigado a informar quanto o devedor economizaria se liquidasse a dívida antecipadamente.

Por fim, se as autoridades econômicas responderam acertada e adequadamente à crise e foram expedidas em adotar uma série de medidas monetárias, creditícias e fiscais, para combater a recessão, por outro lado, representantes da sociedade civil, ouvidos em Audiências Públicas na Comissão, reclamaram da **enorme distância entre o prometido ou o deliberado, de um lado, e o efetivamente realizado, de outro**. Um caso exemplar foi o do programa emergencial para o capital de giro da construção civil: foram liberados R\$ 3 bilhões em outubro de 2008, mas aplicados tão somente R\$ 50 milhões até fevereiro, conforme reclamado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). É recomendado, que não apenas na área da habitação, como em relação à todas as medidas de estímulo, que as autoridades econômicas procurem, sempre que possível, fixar metas facilmente quantificáveis, designar responsáveis e acompanhar a correspondente execução.

5. Recomendações no Campo da Macroeconomia

5.1. ESTABILIDADE MACROECONÔMICA E EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

5.2. RELACIONAMENTO ENTRE TESOUREIRO E BANCO CENTRAL

5.3. EQUILÍBRIO DAS MEDIDAS TRIBUTÁRIAS DE ESTÍMULO ECONÔMICO

5.4 AMPLIAR A BASE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO**5.5 COMPLETA DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS INVESTIMENTOS FIXOS E DAS EXPORTAÇÕES**

Evidências empíricas apontam que reduções da volatilidade do câmbio (*proxy* para estabilidade macroeconômica) e da Selic (outra *proxy* de estabilidade, além de estar relacionada com endividamento do governo) contribuem para reduzir o *spread*. Trata-se de um resultado esperado, pois os mesmos motivos que permitiriam uma taxa Selic mais baixa – maior geração de poupança, menor inflação, maior previsibilidade da economia – também permitiriam que bancos cobrassem *spreads* mais baixos, tendo em vista a redução do nível de risco agregado da economia.

O Brasil dispõe hoje de espaço privilegiado para reduzir juros, o que o torna dos poucos países que podem usar a política monetária como instrumento de combate à crise. Mas essa redução para além do curto prazo vai depender da sustentabilidade fiscal do País.

No curto prazo, é recomendado que o governo federal adote medidas que visem a conter a expansão de seus gastos de pessoal e custeio, concentrando-se na expansão do investimento muito além daquela realizado até o momento.

No médio e longo prazo, a sustentabilidade fiscal está associada às instituições e, nesse caso, propõe-se um aperfeiçoamento da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio da fixação de limites para a dívida consolidada e regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal. Caberiam ainda ajustes na redação da lei, não para flexibilizar, mas sim para tornar mais rígidos e eficazes seus princípios, especialmente envolvendo o controle da criação de novas despesas, em particular pelos Poderes ditos

autônomos (para evitar que excedam o limite de gasto com pessoal e assim acabem impondo sanções aos outros Poderes).

Se a LRF precisa ser aperfeiçoada, o processo de elaboração dos orçamentos e toda a gestão contábil, financeira e patrimonial da administração pública precisam de uma reestruturação geral. Mudanças profundas precisam ser efetuadas para ordenar a elaboração e a estruturação das leis do plano plurianual, das diretrizes e dos orçamentos, de modo que se tornem instrumentos realmente úteis e realistas, bem assim que a execução financeira e a contabilidade espelhem fiel e automaticamente todas as transações do setor público.

No caso do **Relacionamento entre Tesouro e Banco Central** é preciso que também suas relações sejam mais transparentes e harmônicas. A súbita depreciação cambial provocou um atípico e volumoso resultado positivo no Banco Central, que foi transferido ao Tesouro, como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art.7º) e regulamentado por recente lei ordinária (n.11.803, de 5/11/2008), mas não foi utilizado até o momento para o pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal.

Por fim, no caso das **medidas tributárias de estímulo econômico**, é preciso mais atenção no uso da tributação para não concentrar as medidas de estímulo em impostos compartilhados com outros entes da Federação, como é o caso do IPI. Mas caso seja necessário o seu uso, que a União compense as perdas de recursos dos outros governos, especialmente das regiões menos desenvolvidas do País.

Já foi proposto um repasse extraordinário, e só para o FPM, porém, é preciso ir além e prever uma garantia que seja transferido em 2009 o mesmo valor repassado em 2008, acrescido da inflação no período. A mesma medida de caráter excepcional precisa ser aplicada ao FPE.

Uma alternativa de caráter estrutural e que poderia ser examinada neste momento envolve uma medida há muito tempo reclamada na reforma tributária – **ampliar a base dos fundos de participação**. O próprio Executivo Federal endossou a idéia no projeto de emenda que incluía o IVA na base.

Pelo lado dos contribuintes, é importante destacar que, passada a etapa dos incentivos pontuais e emergenciais, o novo cenário macroeconômico também reclama que sejam antecipados dois princípios básicos da reforma tributária, inclusive contempladas no próprio projeto do governo federal – a **completa desoneração tributária dos investimentos fixos e das exportações**. Muito pode ser feito sem emenda constitucional, mas modificando leis complementares (no caso da Lei Kandir para o ICSM federal) e leis ordinárias.