



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.258, DE 2009 **(Do Sr. Pedro Eugênio e Outros)**

Institui o Sistema de Metas para a Margem Bancária a ser operado pelo Banco Central do Brasil.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º Fica instituído o Sistema de Metas para a Margem Bancária – SMMB, a ser operado pelo Banco Central do Brasil, visando estimular a concorrência interbancária na determinação da margem de intermediação bancária.

Art. 2º SMMB terá metas anuais de margem a serem perseguidas pelas instituições financeiras que atuam no País.

§1º As metas e os respectivos intervalos de tolerância serão fixados pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, mediante proposta do Ministro do Estado da Fazenda que levará em consideração para isto a composição das margens das instituições financeiras que atuam no País e o spread médio praticado no Mercado internacional.

§2º O CMN estabelecerá programa de incentivos relacionado ao grau de cumprimento das metas pelas instituições financeiras.

I - O programa de incentivos utilizará, pelo menos, como parâmetros para premiar ou penalizar a instituição financeira, conforme o cumprimento das metas estabelecidas pelo SMMB:

- a) O nível do compulsório sobre os depósitos à vista e a prazo exigido de cada instituição financeira e, quando se aplicar, a sua respectiva remuneração.
- b) A remuneração das reservas voluntárias mantidas pelas instituições financeiras.
- c) As alíquotas dos tributos de natureza regulatória que incidem sobre as operações das instituições financeiras.

II - Poderão ser estabelecidas metas distintas para margens de operações voltadas para pessoas físicas e jurídicas, bem como níveis de incentivos distintos relacionados a diversos graus de cumprimento das metas.

III - Considera-se que uma meta foi cumprida quando a margem média, relativa ao período de janeiro a dezembro de cada ano calendário situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância.

- a) Excepcionalmente, no primeiro ano de sua vigência, o SMMB terá meta a ser cumprida no período compreendido entre o primeiro mês de vigência a dezembro, sendo a média do primeiro mês referente ao período correspondente à vigência desta lei.

Art. 3º O Banco Central do Brasil – Bacen divulgará, até o ultimo dia de cada trimestre civil, Relatório de Margem Bancária, abordando o desempenho de cada instituição financeira face às metas fixadas.

Art. 4º Os incentivos, positivos e negativos, serão estabelecidos pelo Relatório do quarto trimestre, passando os mesmos a vigorar para cada instituição financeira a partir do primeiro dia útil do ano subsequente.

§ 1º Cada Relatório Trimestral será divulgado até o vigésimo dia do trimestre subsequente.

Art. 5º Esta lei entra em vigor 90 dias após sua publicação.

JUSTIFICATIVA

É consenso na sociedade brasileira que os spreads bancários têm se constituído em um entrave à retomada sustentável do desenvolvimento brasileiro na medida em que reduzem o consumo e o investimento. Desta forma, os altos níveis dos spreads praticados pelos bancos têm sido um fator limitante ao crescimento dos canais de crédito da economia brasileira.

Levantamento do Instituto para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) apurou que o spread praticado no Brasil, de 2000 a 2008 foi o maior dentre 87 países, o que mostra a resistência à queda do spread no nosso País. Além destes dados, segundo o IEDI “para pessoas jurídicas, a última taxa média de juros apurada pelo Banco Central foi de 30,8% ao ano em fevereiro de 2009, contra 22,9% em dezembro de 2007; o spread nesse caso aumentou de 11,9 p.p. para 18,9 p.p.”. Evidencia-se, portanto, que já no contexto da atual crise financeira mundial, não obstante as diversas medidas visando o aumento da oferta de crédito, como a liberação de depósitos compulsórios, a margem bancária manteve-se em elevado patamar.

Países	Spread ¹ - Médias Anuais - Pontos Percentuais									Período da Média 12 meses para 2008
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
1 Brasil ²	39,24	40,15	43,76	43,72	38,68	36,26	35,53	31,74	34,88	Até dezembro
2 Madagascar	9,61	14,45	16,19	13,92	11,84	9,75	12,15	28,10	32,49	Até setembro
3 Paraguai	16,08	14,80	25,46	36,97	32,22	27,62	21,82	21,09	19,36	Até outubro
4 Peru	17,28	16,28	17,52	17,70	22,04	22,52	19,61	18,16	17,95	Até novembro
5 República Quirguiz	32,75	28,56	30,42	20,14	18,46	18,46	20,46	21,41	17,69	Até outubro
6 Malavi	13,61	13,75	8,79	9,65	8,26	8,68	12,98	13,77	14,62	Até outubro
7 Maurício	13,11	13,86	14,80	17,78	19,67	18,69	15,49	13,35	14,45	Até outubro
8 Venezuela	17,06	9,13	7,71	11,96	14,11	14,19	10,22	8,39	12,18	Até outubro
9 Armênia	12,93	7,29	8,85	13,32	14,46	14,81	12,18	13,05	10,53	Até novembro
10 Aruba	8,70	9,91	12,63	11,32	11,47	11,02	9,05	8,48	10,06	Até setembro
11 Jamaica	3,45	1,51	3,41	-6,65	5,35	6,40	8,28	8,16	8,16	Até agosto
12 Argentina	2,94	3,89	26,15	15,40	4,81	2,06	1,43	2,38	7,85	Até outubro
13 Nigéria	5,77	5,94	5,74	5,92	4,84	10,32	6,91	10,09	7,58	Até agosto
14 Latvia	8,90	5,93	4,96	2,53	4,20	3,62	4,06	5,84	7,51	Até outubro
15 Bolívia	27,20	13,07	12,22	13,60	10,42	13,09	8,10	8,59	7,42	Até outubro
16 Colômbia	7,91	10,29	10,27	8,24	8,07	8,38	6,40	6,72	7,39	Até novembro
17 República Dominicana	8,52	10,79	11,55	7,15	-4,13	11,54	8,88	7,59	7,32	Até setembro
18 Serra Leoa	0,03	10,53	7,02	4,32	-4,06	1,61	6,29	6,59	7,23	Até outubro
19 Índia	4,54	5,08	5,46	5,38	4,92	4,75	5,19	7,02	7,10	Até julho
20 Tanzânia	11,79	16,12	12,88	8,23	5,57	4,45	3,77	2,65	7,00	Até outubro
21 Espanha	n.a.	n.a.	n.a.	5,87	6,02	5,88	5,91	6,05	6,69	Até setembro
22 Suazilândia	8,46	8,19	7,94	7,65	7,17	7,16	6,77	6,50	6,65	Até outubro
23 Rússia	17,29	7,81	7,51	9,21	8,12	8,01	7,00	5,60	6,47	Até setembro
24 Itália	n.a.	n.a.	n.a.	8,25	8,81	8,37	7,86	6,64	6,45	Até setembro
25 Lesoto	8,06	7,07	5,77	4,05	3,86	4,49	5,29	6,32	6,38	Até outubro
26 Cabo Verde	3,41	2,52	5,14	6,92	6,27	8,22	8,39	7,14	6,38	Até setembro
27 Seychelles	5,74	5,63	5,59	6,01	6,82	6,43	6,35	6,98	6,33	Até setembro
28 Ucrânia	23,18	16,71	19,85	10,00	11,06	12,01	11,58	11,63	6,24	Até outubro
29 Moldova	13,00	17,65	18,40	7,78	7,75	13,39	8,33	6,63	5,77	Até outubro
30 Bulgária	8,33	7,37	6,74	6,59	6,93	6,64	6,10	5,97	5,66	Até outubro
31 Omã	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7,35	5,98	4,14	4,62	5,61	Até setembro
32 Antígua e Barbuda	6,92	5,98	5,07	6,75	7,13	7,29	6,13	5,23	5,50	Até julho
33 Indonésia	8,13	3,52	5,41	9,18	8,75	7,28	6,80	7,85	5,45	Até outubro
34 Nova Zelândia	4,10	4,12	4,43	4,49	4,61	4,77	4,95	4,89	5,37	Até novembro
35 Chile	4,76	5,08	3,68	3,46	3,25	3,20	2,98	3,31	5,31	Até novembro
36 Moçambique	2,92	-2,27	6,31	11,35	12,21	13,11	3,31	4,36	5,29	Até setembro
37 Montserrat	6,27	5,87	5,02	6,03	5,98	6,48	5,72	5,16	5,25	Até julho
38 Kuwait	2,05	3,27	3,49	2,95	3,50	4,67	2,96	3,66	5,12	Até setembro
39 Islândia	5,19	3,45	4,16	6,81	5,80	5,72	5,50	5,33	5,02	Até setembro
40 Panamá	n.a.	n.a.	8,36	8,43	6,93	5,53	3,33	3,20	4,93	Até setembro
41 Santa Lúcia	7,81	7,33	6,27	8,93	6,17	6,48	6,02	4,87	4,88	Até julho
42 Holanda ⁴	n.a.	n.a.	n.a.	5,65	5,69	5,12	4,86	4,44	4,83	Até setembro
43 Argélia	0,51	4,13	5,74	5,39	6,38	6,57	5,95	4,87	4,74	Até novembro
44 Grenada	6,35	4,55	4,99	5,98	5,21	6,04	5,09	4,50	4,74	Até julho
45 Croácia	5,19	6,13	11,09	8,27	6,64	8,09	7,88	5,06	4,73	Até outubro
46 Anguila	6,07	5,10	4,03	5,35	6,09	6,32	5,28	4,52	4,69	Até julho
47 St. Vincent & Grens.	6,21	5,99	5,24	5,76	5,16	5,55	4,97	4,35	4,65	Até julho
48 Austrália	3,37	3,61	3,61	3,60	3,60	3,60	3,61	3,63	4,43	Até novembro
49 Namíbia	6,09	5,00	3,38	4,67	4,46	3,68	4,06	4,27	4,41	Até setembro
50 Dominica	6,43	5,50	4,66	5,43	3,94	5,84	4,74	3,89	4,28	Até julho
51 Papua Nova Guiné	8,01	5,16	4,78	-0,22	5,46	7,07	7,28	6,78	4,28	Até novembro
52 Lituânia	8,54	6,26	4,63	4,06	4,21	3,30	2,35	2,68	4,00	Até outubro
53 Hong Kong (China)	3,32	2,91	3,32	4,17	4,89	3,45	3,91	3,67	3,99	Até novembro
54 St. Kitts e Nevis	5,85	5,44	4,58	6,15	5,50	5,98	4,54	4,02	3,96	Até julho
55 Cingapura	3,27	3,67	4,41	4,57	4,26	3,02	1,85	2,61	3,95	Até novembro
56 Romênia	9,08	4,43	6,38	6,49	5,60	10,61	5,64	5,80	3,95	Até outubro
57 África do Sul	4,96	4,78	4,64	4,03	4,14	4,00	3,94	3,95	3,85	Até novembro
58 Jordânia	6,52	6,31	6,69	6,72	6,08	4,02	2,63	2,97	3,82	Até setembro
59 Tailândia	5,89	5,25	5,11	4,63	4,27	3,17	2,71	3,30	3,73	Até novembro
60 Grécia	n.a.	n.a.	n.a.	8,23	7,28	6,14	4,45	3,26	3,48	Até setembro
61 Portugal ⁴	n.a.	n.a.	n.a.	6,85	5,55	5,39	4,56	3,64	3,45	Até setembro
62 China	2,61	2,61	2,61	2,61	2,52	2,25	2,57	3,45	3,36	Até outubro
63 China, Macau	3,76	4,35	4,29	5,03	5,69	3,95	4,63	3,47	3,26	Até setembro
64 França ⁴	n.a.	n.a.	n.a.	3,32	3,18	2,66	2,89	3,00	3,22	Até setembro
65 Estados Unidos	3,00	3,03	3,01	3,00	2,99	2,98	2,99	3,03	3,13	Até novembro
66 Bélgica	n.a.	n.a.	n.a.	4,38	4,50	4,30	3,84	3,18	3,12	Até setembro
67 Eslovênia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,73	2,92	Até setembro
68 Filipinas	0,07	2,65	1,99	2,50	3,03	2,87	1,94	1,67	2,90	Até setembro
69 Malásia	5,02	4,33	3,79	3,56	3,35	3,23	3,11	2,91	2,67	Até setembro
70 Uruguai	31,24	26,45	32,28	38,18	20,11	12,36	7,65	6,84	2,49	Até outubro
71 Irlanda	n.a.	n.a.	n.a.	3,48	3,09	2,82	2,55	2,44	2,41	Até setembro
72 República Tcheca	1,80	2,02	3,18	3,67	3,64	3,79	3,27	2,62	2,14	Até outubro
73 Alemanha	n.a.	n.a.	n.a.	3,21	3,07	3,07	2,56	2,10	2,09	Até setembro
74 Coreia	3,39	3,01	2,56	2,24	2,26	2,26	1,80	1,78	2,02	Até setembro
75 República Eslovaca	6,31	3,47	2,44	2,14	4,28	3,71	3,54	3,69	1,87	Até outubro
76 Israel	4,07	3,53	2,51	3,65	2,66	2,05	1,88	1,94	1,80	Até agosto
77 Estônia	1,76	2,47	2,82	2,58	3,16	2,55	1,87	1,59	1,78	Até outubro
78 Canadá	1,75	1,70	1,76	1,75	1,75	1,76	1,79	1,76	1,75	Até novembro
79 Suíça	1,50	1,45	2,98	3,10	2,91	2,48	1,70	0,99	1,48	Até outubro
80 Malta	2,39	1,97	2,01	2,56	2,39	2,33	2,16	1,99	1,45	Até outubro
81 Japão	1,96	1,91	1,85	1,82	1,77	1,68	1,54	1,41	1,42	Até setembro
82 Hungria	1,18	1,26	1,17	0,85	1,51	1,56	1,25	1,32	1,20	Até outubro
83 Finlândia	n.a.	n.a.	n.a.	2,68	2,79	1,85	1,38	1,34	1,08	Até setembro
84 Sérvia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-2,20	-3,81	1,36	0,66	Até outubro
85 Reino Unido	0,21	0,01	0,11	0,10	0,11	-0,05	-0,13	-0,15	-0,05	Até novembro
86 México	-0,03	-0,09	0,04	0,19	0,29	0,10	0,00	-0,10	-0,06	Até julho
Brasil (Dados BCB) ³	27,25	26,97	29,99	31,86	28,03	28,42	28,47	25,35	26,55	Até dezembro
Área do Euro	n.a.	n.a.	n.a.	4,51	4,74	4,55	4,16	3,75	3,72	Até setembro
Média (85 países) (ex. Brasil)	7,41	6,62	7,35	6,69	6,15	6,29	5,43	5,53	5,63	

Fonte: IEDI

¹ O spread foi calculado a partir da subtração da taxa de empréstimo pela taxa de captação dos bancos. A taxa de empréstimo considerada foi a *lending rate* do banco de dados do FMI. Para a taxa de captação, utilizou-se a *money market rate* e, quando esta não estava disponível, considerou-se a *discount rate* - ambas também do FMI.

² O FMI utiliza para o Brasil as taxas de empréstimo pré-fixadas.

³ Dados do Banco Central do Brasil: spread médio de pessoas físicas e jurídicas, calculado a partir da taxa de juros de aplicação e do custo de captação apuradas pelo BCB.

⁴ Como os dados de captação não estavam disponíveis para França, Holanda e Portugal, utilizou-se a taxa da Área do Euro para esses países.

A prática de altas margens constitui barreira a inclusão de grande número de brasileiros ao mercado consumidor de bens de consumo, cuja compra necessita de financiamento bancário. Por outro lado, as pequenas e médias empresas, principalmente, incorrem em altos custos para financiar seu capital de giro, o que reduz sua capacidade de investir.

A incapacidade de o sistema bancário nacional operar com spreads bancários reduzidos, compatíveis com as necessidades dos consumidores e das empresas se revelou com agudeza com o impacto da recente crise internacional no País, desencadeada pela insolvência dos ativos securitizados com base nas hipotecas imobiliárias dos EUA.

O aumento da percepção de risco e da maior disputa por crédito, em decorrência da crise financeira mundial, acarretou um aumento dos custos do crédito, a despeito da recente redução das taxas de juros básica promovida pelo Bacen. Os spreads bancários subiram, em média, sete pontos percentuais entre setembro e dezembro, com o acirramento dos efeitos da crise no Brasil.

Para as empresas esse aumento foi particularmente desastroso, segundo dados do Banco Central do Brasil. O desconto de promissórias, que em janeiro de 2008 apresentava uma taxa de 40,7% anual, subiu em dezembro do mesmo ano para uma taxa de 55,7% ao ano. As linhas de crédito para capital de giro tiveram um incremento de 17,6% para 25,3% ao ano. Esse aumento do custo do dinheiro para as empresas cobrou um custo em termos de emprego e renda nacional.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA aponta que desde o início da década de 1990 que se assiste à significativa transformação na indústria bancária no Brasil. Um dos traços marcantes nesse processo, conjuntamente com a modernização, avanço tecnológico e ganhos de produtividade, foi o aumento da concentração bancária e o crescimento da presença do capital estrangeiro. Somente em dez anos (1996 – 2006), a participação dos 20 maiores bancos no total de ativos aumentou 20%, passando de 72% para mais de 86%.

Para efeito de comparação internacional, o processo de concentração bancária no Brasil acarretou a redução em 32,2% no número de bancos em operação nos últimos onze anos. Em 2007, por exemplo, o país possuía somente 156 instituições bancárias, enquanto a Alemanha registrou 2.130 bancos e os Estados Unidos 7.282.

Ocorreu uma importante mudança no padrão de competição no Brasil da indústria bancária no Brasil. Isto pode ser percebido quando se avalia à relação da população com as agências bancárias em operação no país.

Como coloca o estudo do IPEA, ao contrário dos Estados Unidos, que combinou a redução na quantidade de bancos com ampliação do número de agências bancárias, o Brasil apresentou diminuição na quantidade tanto de bancos como no número de agências. Em 2007, por exemplo, os Estados Unidos tinham 55,1% mais agências bancárias do que em 1990. O número de agência nesse País passou de 50.858 para 78.867, enquanto o Brasil o número de agência se reduzia de 19.996 para 18.308. Isto significou uma queda de 8,4% no quantitativo de agências operando no País.

Isto ocorreu concomitantemente com um expressivo aumento da população brasileira, inclusive daquelas pessoas com idade para necessitarem acesso aos serviços bancários. Em virtude disso, a presença física dos bancos em relação à população e no território nacional apresentou importante diminuição. Até a década de 1980, por exemplo, havia para cada agência, em média, cerca de oito mil brasileiros. A partir de 1990, a relação de agência por

brasileiro subiu para mais de 10 mil pessoas. Em 2007, o Brasil tinha menos agência por população que em 1980, aponta o IPEA.

Evidentemente, as razões que levam os bancos brasileiros operarem com altos spreads bancários não se esgotam nas mudanças recentes da indústria bancária nacional, que implicaram em maior concentração e redução da competição. Outros fatores devem ser agregados como, por exemplo, a existência de títulos mobiliários do Tesouro Nacional indexados à Selic.

A existência de títulos indexados à Selic é um fator de desincentivo aos bancos a aumentarem seus volumes de crédito, na medida em que seus depósitos podem ser remunerados a taxas extremamente atraentes, sem nenhum risco. Necessariamente medidas que visem à redução dos spreads bancários vão requerer atacar os diferentes fatores que os levam a serem anormalmente alto no Brasil.

Face o exposto anteriormente, urge o Congresso Nacional dar uma resposta a sociedade brasileira que contribua para a redução dos spreads bancários e, que possibilite a retomada do emprego e da renda do País. O PL, que aqui apresento, junto com outras propostas que transitam nessa Casa, visa contribuir para a solução desse problema através do estabelecimento de sistema de metas para a margem bancária. Através deste sistema, será estabelecida meta para a margem bancária para as instituições financeiras que atuam no Brasil, associando-se ao atendimento ou não da meta incentivos ou penalidades de natureza financeira ou tributária. Com isto espera-se contribuir para a redução dos spreads no País através de método que estimula a competição em um mercado que, por sua grande concentração, tende a ser não competitivo na ausência de mecanismos indutores como o proposto.

Nesse sentido, conto com o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, em 20 de maio de 2009.

Deputado Pedro Eugênio

Deputado Ricardo Berzoini

Deputado Vignatti

FIM DO DOCUMENTO