

Mercados de crédito

Aumentando a eficiência dos
mercados de crédito



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

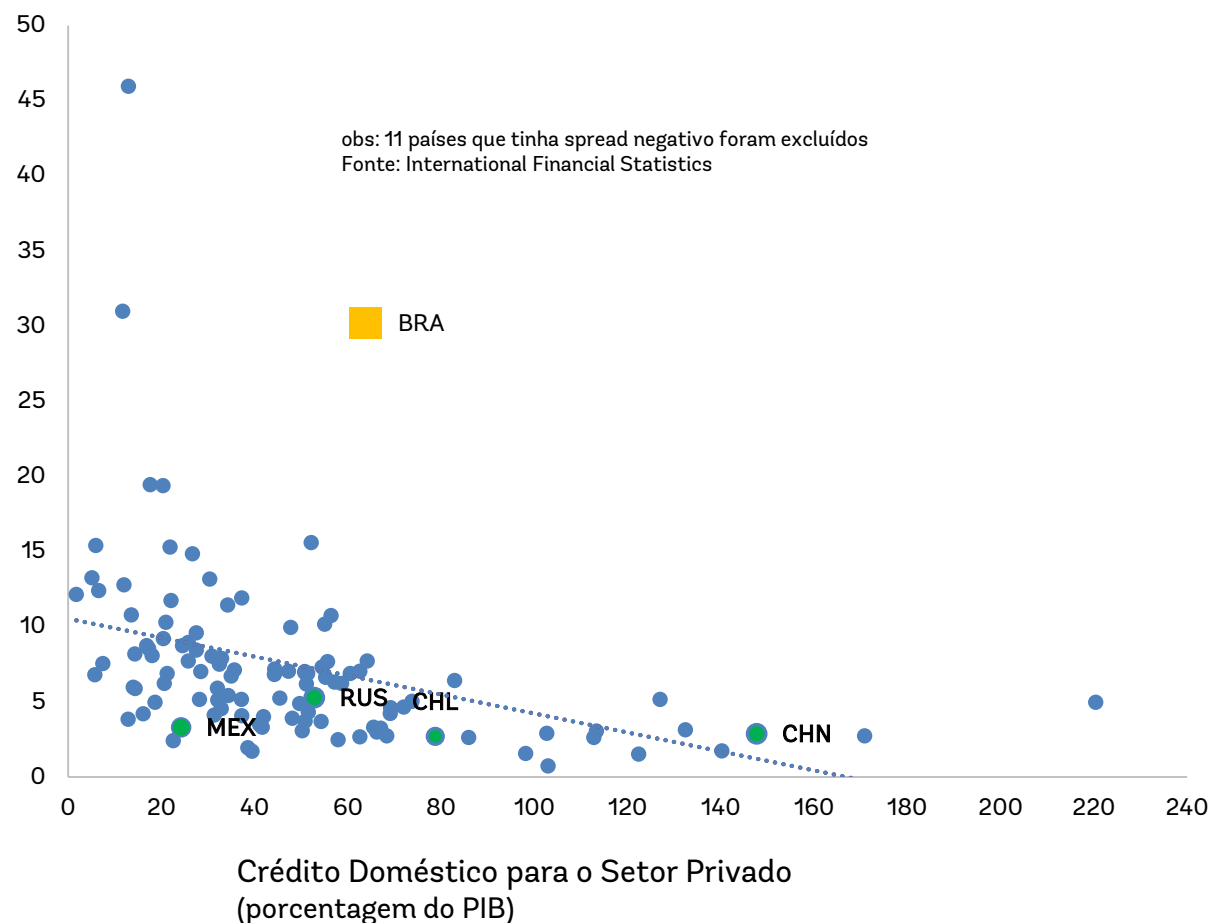
AGO
2018





O mercado de crédito é caracterizado por altas taxas de juros e vencimentos curtos

Spread de crédito no Brasil - média de 2013-2017



Baixo nível de poupança, déficit fiscal, inflação e taxas de juros elevadas e voláteis impediram a evolução de um mercado de crédito eficaz.

Assim, a intermediação financeira permanece abaixo dos pares internacionais, em 60% do PIB em 2017 (em comparação com uma mediana de 72% em economias semelhantes, ou 115% para os países de renda média-alta (MICs.)

O financiamento é principalmente de curto prazo, restringindo o financiamento para investimentos de capital a longo prazo...

...e muito caro, com *spreads* muito altos de empréstimo/depósito, cerca de 30%, tornando o Brasil um ponto fora da curva internacional.



As margens líquidas de juros (NIMs) dos bancos são maiores do que em países similares

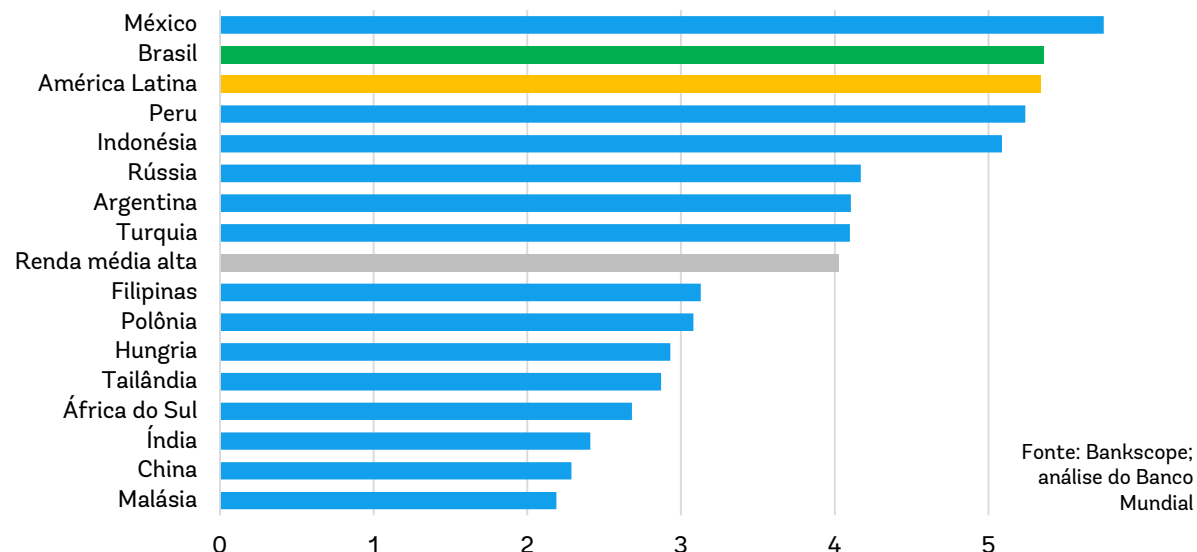
A média ponderada de NIMs no Brasil foi de 5,4% em 2005-2014, a 2ª maior dentre seus pares.

Dados de 179 países no período de 2005-2015 mostram uma associação negativa entre margens líquidas de juros e crédito privado/PIB. Países com NIMs mais baixos têm maior desenvolvimento financeiro e intermediação de poupança.

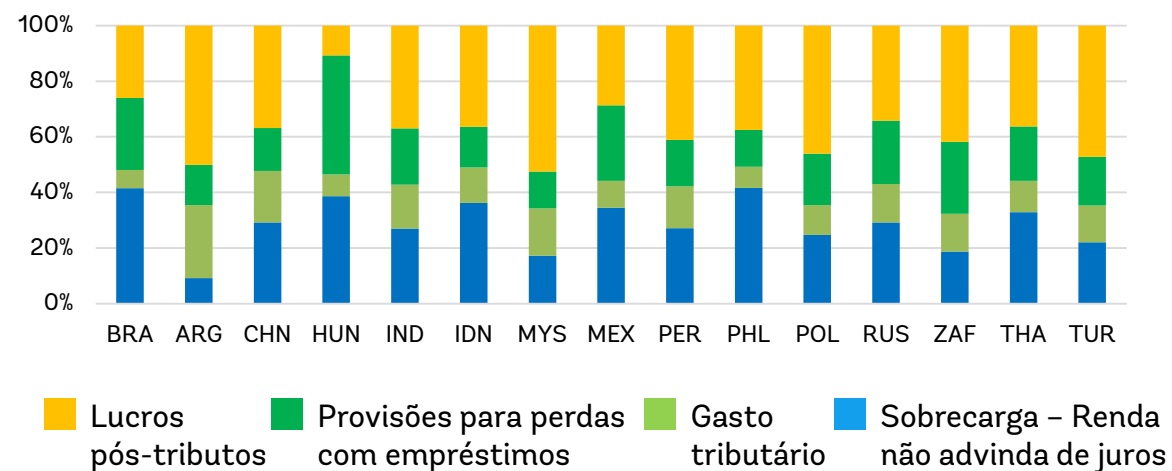
As despesas gerais e o provisionamento para perdas de empréstimos são os componentes principais das margens líquidas de juros no Brasil. Custos de mão-de-obra, impostos, riscos de crédito e execução deficiente provavelmente contribuem.

A rentabilidade dos bancos brasileiros foi 4,4% maior quando comparada a outras indústrias e muito superior a outros mercados emergentes.

Comparação Internacional - NIMs Médio (%)



Comparação Internacional - Decomposição dos NIMs





A concentração de mercado pode estar associada a spreads mais altos

Os altos (i) *spreads*, (ii) rentabilidade dos bancos e (iii) NIMs, além de um setor financeiro concentrado levantam questões se o nível de concorrência é adequado.

O grau da concorrência pode variar entre diferentes segmentos do mercado de crédito e portanto medidas para favorecer a concorrência podem ser implementadas para diferentes produtos e serviços.

A concentração de mercado pode estar associada a *spreads* mais altos (particularmente em nível de produto) - mas a relação com a concorrência precisa ser melhor pesquisada.

Quase metade do sistema bancário é estatal e concentrado.

- Os 6 maiores bancos concentram 81% dos ativos do sistema.
- Os 3 maiores bancos privados concentram 69% dos ativos de bancos privados.
- Alta concentração de agências: 90% dos 5 maiores bancos.
- A concentração de mercado é especialmente grave no mercado de crédito.

Os altos custos de mudança podem contribuir para os *spreads* das taxas de juros.

- Os bancos impõem taxas administrativas elevadas para desestimular os clientes a mudar.





Um setor financeiro segmentado: metade do crédito é direcionado e subsidiado

Para mitigar a falta de mercados eficientes de crédito privado, o governo interveio significativamente para promover financiamentos de longo prazo a taxas de juros reguladas - principalmente por intermédio de vários programas de crédito direcionado à infraestrutura, agricultura e habitação.

O crédito direcionado é financiado por fundos constitucionais, empréstimos do Governo Federal, instrumentos financeiros isentos de impostos e depósitos à vista.

As taxas direcionadas estão abaixo das taxas de mercado (e frequentemente abaixo dos custos de empréstimos do governo).

- Até 2018, o crédito direcionado às empresas era precificado a uma taxa regulada, a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo); agora há uma nova taxa de empréstimo a longo prazo, a TLP.
- O mercado de financiamento imobiliário tem se baseado em outra taxa regulada, a TR (Taxa Referencial).
- O mercado de crédito agrícola tem sido subsidiado a taxas específicas definidas para diferentes segmentos.

O crédito direcionado é intermediado principalmente por bancos públicos.

O crédito direcionado subsidiado expandiu-se rapidamente após a crise financeira mundial; hoje, representa quase a metade do crédito na economia.



A intervenção pública teve um impacto negativo no livre mercado

O custo fiscal das intervenções no mercado de crédito atingiu um pico de 2,1% do PIB em 2015.

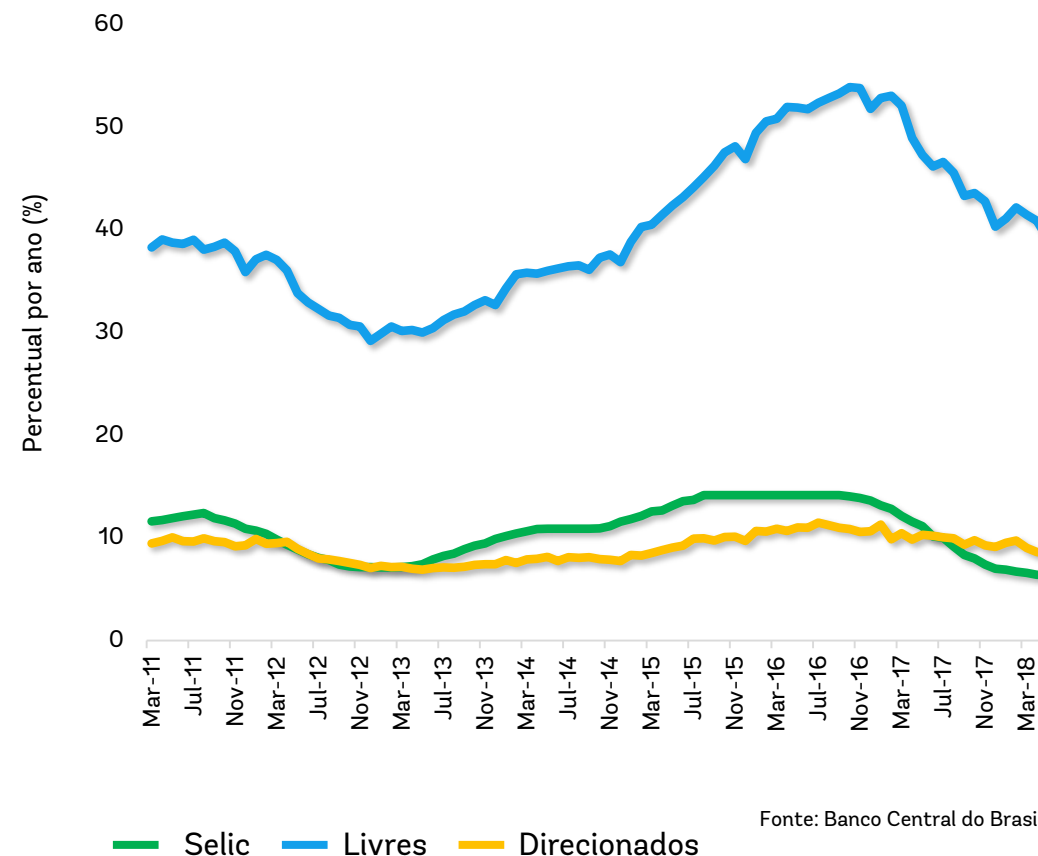
As taxas de juros reguladas que não respondem às mudanças na política monetária diminuem a eficácia desta política no mercado financeiro.

Os subsídios cruzados de empréstimos direcionados para empréstimos não direcionados podem contribuir para os altos *spreads* no mercado livre

- Os bancos podem entrar em mercados com *spreads* subsidiados e vender produtos de mercado livre

Os requisitos de empréstimos direcionados associados a depósitos à vista, além de grandes exigências de reservas (reduzidas apenas recentemente), tornam caro o financiamento de crédito no livre mercado por meio de depósitos.

Spreads direcionados e livres no Brasil





Lacunas na infraestrutura financeira em sistema de informação de crédito, garantias e insolvência

Lacunas de infraestrutura financeira no Sistema de Informação de crédito e nos regimes de insolvência e garantias também representam desafios ao bom funcionamento dos mercados de crédito.

Sistema de Informação de Crédito

- Sistemas abrangentes de informação de crédito são associados a um melhor acesso ao financiamento e melhores condições de financiamento.
- Subdesenvolvimento do sistema de Informação de crédito no Brasil - e compartilha, principalmente, informações negativas.
- Uma reforma crítica é a mudança das regras que regem o Cadastro Positivo - com contribuição obrigatória de dados positivos e negativos, e possibilidade de não participação.

Registros de Garantias

- A introdução de registros modernos e centralizados de bens móveis melhora o acesso das empresas ao financiamento.
- No Brasil, o arcabouço legal e o registro de empréstimos garantidos por meio de garantias móveis são fragmentados, criando barreiras ao financiamento - especialmente às Pequenas e Médias Empresas (PMEs).
- A reforma das duplicatas eletrônicas vai eliminar documentos em papel e
 1. reduzir falsificação e fraude;
 2. melhorar a segurança jurídica e transacional;
 3. reduzir custos; e
 4. possibilitar descontos, securitização e negócios através de plataformas eletrônicas.



Lacunas na infraestrutura financeira em relatórios, garantias e insolvência

Regime de insolvência

- Um regime eficaz de insolvência pode resolver as ineficiências jurídicas, especialmente a execução de garantias, e contribuir para reduzir o custo do financiamento.
- O Brasil somente possui 2 critérios de proteção dos direitos dos credores, medidos pelo Índice da eficiência dos Direitos Legais do Doing Business, comparado com a média da América Latina que possui 5 critérios.
- A execução de contratos é deficiente, com uma taxa de recuperação de 13 centavos por dólar (31 centavos na América Latina e Caribe (ALC)).
- O sistema judicial é ineficiente: os processos de reorganização e liquidação levam, em média, 4 anos (2,9 na ALC).
- O Brasil embarcou em um processo ambicioso de reforma da lei de insolvência.





Os direcionamentos de política pública devem focar em três áreas principais

Para melhorar o funcionamento dos mercados de crédito no Brasil, os direcionamentos de política pública devem se concentrar em:

REFORMAS	DIFICULDADE	IMPACTO
Avaliar e promover a concorrência	Alta	Alto
Otimizar as intervenções públicas	Alta	Alto
Tratar os déficits de infraestrutura financeira	Média	Alto

AVALIAÇÃO E PROMOÇÃO DE CONDUTAS COMPETITIVAS NO SETOR FINANCEIRO

Interoperabilidade

Concorrência em pagamentos de varejo

Papel dos fornecedores alternativos (cooperativas de crédito)

REVISÃO E OTIMIZAÇÃO DE INTERVENÇÕES PÚBLICAS

Revisar objetivos em um esforço coordenado

Avaliar e reformar programas de financiamento habitacional e rural

Avaliar e dinamizar os programas de garantia de crédito

ABORDAR AS LACUNAS NA INFRAESTRUTURA FINANCEIRA

Cadastro Positivo – marco regulatório

Regime de transações garantidas

Regime de insolvência



Avaliar e promover condutas competitivas no setor financeiro

1. Realizar uma análise aprofundada da conduta competitiva e marco institucional da política de concorrência.

2. Promover a concorrência no mercado de pagamentos.

- Implementar a interoperabilidade entre caixas eletrônicos;
- Melhorar a transparência, a desagregação de serviços e a redução de custos (taxas de intercâmbio);
- Desenvolver uma estrutura específica de Fintech para incentivar inovações;
- Promover o *open banking* - autorizar terceiros a desenvolver serviços para clientes;
- Revisar a regulamentação de correspondentes bancários – exclusividade, e melhoria da informação sobre novos correspondentes bancários;
- Padronizar os demonstrativos dos principais produtos financeiros e os comparadores de taxas e encargos básicos.

3. Promover o papel das cooperativas de crédito como fornecedores alternativos de crédito.



Revisão e otimização de intervenções públicas

1. Os objetivos das intervenções de crédito direcionado devem ser revisados de maneira coordenada.

2. Avaliar claramente o impacto e distribuição de subsídios dos programas de financiamento habitacional e rural - reformas necessárias em ambos os setores:

- Agricultura - Reduzir os requisitos obrigatórios associados aos empréstimos direcionados; tornar os subsídios explícitos e focados nos segmentos que mais necessitam (ou seja, pequenos produtores) ou financiar a agricultura inteligente (*smart agriculture*); expandir o espaço para os bancos privados ingressarem no negócio de agro finanças
 - Habitação - O sistema depende da cobrança por depósitos de poupança a taxas reguladas, criando exposição ao aumento das taxas de juros. Oferecer subsídios antecipados a beneficiários-alvo para ajudar com o pagamento da entrada do financiamento; e
 - Desconectar os subsídios das decisões de crédito para melhorar a transparência.
-

3. Avaliar e simplificar os programas de garantia de crédito.

- Sobreposição e diferenças operacionais dos programas deixam alguns setores com poucas coberturas (por exemplo o setor agrícola)
-



Abordar as lacunas na infraestrutura financeira

1. Desenvolver uma estrutura de regulamentação e supervisão para o Cadastro Positivo:

- Processo de licenciamento, impacto de novos atores (Fintechs), concorrência, estrutura de supervisão definindo o papel das autoridades.
-

2. Transações garantidas:

- Deficiências jurídicas em transações garantidas;
 - Interoperabilidade de registros de ativos móveis;
 - Soluções rápidas e eficazes de execução da lei - métodos extrajudiciais; e
 - A infraestrutura de duplicatas deve ser replicada para outros tipos de ativos móveis.
-

3. Adotar legislação de insolvência:

- Melhoria dos direitos dos credores, fortalecimento da recuperação extrajudicial, recuperação judicial mais ágil para as PMEs, facilitação do retorno de empreendedores individuais falidos ao mercado do crédito.
-



Principais desafios:

- 1.** A intermediação financeira é cara e apresenta *spreads* elevados, tornando o Brasil um ponto fora da curva (*outlier*) internacional, com margens líquidas de juros maiores do que os países pares.
 - *Spreads* de empréstimo/depósito muito altos, em torno de 30%.
 - As despesas gerais e o provisionamento para as perdas de empréstimos são os principais componentes das margens líquidas de juros.
 - A concentração no mercado de crédito é mais fortemente associada aos *spreads*.

- 2.** Intervenções públicas fortes criam distorções - apresentam altos custos fiscais, impõem desafios à implementação da política monetária e contribuem para o aumento dos *spreads* no livre mercado.
 - Metade do crédito para a economia é direcionado, principalmente a taxas de juros reguladas.
 - Os subsídios cruzados bancários de empréstimos direcionados para empréstimos não direcionados podem contribuir para os altos *spreads*.

- 3.** Lacunas de infraestrutura financeira nos Sistema de Informação de crédito e nos regimes de insolvência e garantias constituem ineficiências, resultando em custos mais altos para os bancos.
 - Baixo desempenho em matéria de direitos dos credores.
 - Baixo nível de execução de contratos - Taxa de recuperação de 13 centavos por dólar (na ALC é 31 centavos).



Principais recomendações:

1. Avaliar e promover condutas competitivas no setor financeiro.

- Realizar uma análise aprofundada da conduta competitiva e marco institucional da política de concorrência;
- Promover a concorrência no mercado de pagamentos - interoperabilidade de pagamentos, transparência, *open banking*, regulamentação de correspondentes bancários; e
- Promover o papel das cooperativas de crédito como fornecedores alternativos de crédito.

2. Revisar e otimizar as intervenções públicas

- Revisar os objetivos das intervenções de crédito direcionado de forma coordenada;
- Avaliar claramente o impacto e distribuição de subsídios dos programas de crédito habitacional e rural; e
- Avaliar e simplificar os programas de garantia de crédito.

3. Abordar as lacunas na infraestrutura financeira

- Desenvolver estrutura de regulamentação e supervisão para as agências de crédito;
- Abordar as deficiências jurídicas e de execução no caso das transações garantidas; garantir a interoperabilidade de registros de ativos móveis; e
- Adotar uma lei mais forte de insolvência.



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>