

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 13, de 2020, do Senador Alessandro Vieira, que *altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, para estabelecer limite para a exposição total de crédito das instituições financeiras e promover a concorrência no Sistema Financeiro Nacional.*

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão de Assuntos Econômicos, para discussão e deliberação, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 13, de 2020, do Senador Alessandro Vieira, que tem por objetivo incluir os §§ 4º e 5º no art. 18 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, para estabelecer que nenhuma instituição financeira bancária ou não-bancária poderá deter exposição total de empréstimos maior do que 10% (dez por cento) das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional ou 3% (três por cento) do Produto Interno Bruto do ano anterior, o que for maior.

Além disso, a proposição prevê que o Conselho Monetário Nacional determinará o prazo e as condições para o desinvestimento da instituição financeira que ultrapassar o limite estabelecido, de forma que não cause diminuição no crédito total.

A proposição tem apenas dois artigos. Dessa forma, o PLP, em seu art. 1º, inclui os §§ 4º e 5º no art. 18 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. O art. 2º trata da cláusula de vigência, que é imediata.



Na justificação, o nobre autor argumenta que uma das várias causas que fazem com que os juros ao tomador sejam excessivamente altos são a excessiva concentração e a conseqüente baixa concorrência bancária no Brasil. A fraca concorrência, mesmo que seja afastada a hipótese do conluio, é facilmente demonstrada pelo alto retorno sobre o patrimônio líquido dos quatro maiores bancos do País. Atualmente, dois grandes bancos públicos, dois bancos privados nacionais e um banco privado de capital estrangeiro possuem mais de 80% das operações de crédito das instituições financeiras.

O autor também afirma que, internacionalmente, tem crescido a preocupação com o excessivo tamanho das instituições financeiras. A inquietação decorre da percepção de que se elas são grandes demais para falir, então deveriam ser também consideradas grandes demais para existir – ao menos na dimensão que atingiram. Mas, para além do risco sistêmico trazido pelo gigantismo de algumas instituições, há o problema insanável da concentração, que pode levar, provavelmente, à diminuição da concorrência.

Dessa forma, o nobre autor, Senador Alessandro Vieira, propõe dois limites às operações de crédito de cada instituição financeira: i) 10% das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional; ou ii) 3% do PIB; o que for maior. Se alguma instituição estiver acima ou passar desse limite, o Conselho Monetário Nacional determina o desinvestimento, com a venda de operações de crédito em um prazo a ser regulamentado.

Para exemplificar, o Banco do Brasil S.A. detinha operações de crédito de cerca de R\$ 891 bilhões ao final de 2022, cerca de 17% das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional, que somavam então R\$ 5,3 bilhões. De acordo com a proposição, o limite seria, portanto, de R\$ 530 bilhões, um limite maior do que o de 3% do PIB, correspondente a cerca de R\$ 300 bilhões ao final de 2022.

Como sempre pode haver aumento ou diminuição do crédito total em relação ao PIB, por razões macroeconômicas, o autor considerou adequado propor os dois limites.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Assuntos Econômicos, onde tive a honra de ser designado relator.

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regulamentar.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida, bem como sobre problemas econômicos do País. Como a proposição foi distribuída apenas a esta Comissão, iremos tratar também de seus aspectos jurídicos.

Entendemos que não há óbices constitucionais ao projeto em análise, pois, conforme estabelece o art. 48, inciso XIII, da Carta Magna, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações. Ademais, o assunto em tela não figura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Constituição.

O PLP tampouco apresenta óbice no tocante à juridicidade e regimentalidade. Quanto à espécie normativa utilizada, verifica-se que a escolha de veiculação da matéria por um projeto de lei complementar revela-se adequada, visto que altera a Lei nº 4.595, de 1964, que foi recepcionada como lei complementar. A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

Finalmente, sob o aspecto formal, cabe observar que a matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, vale dizer, não implica renúncia de receita nem aumento de despesa fiscal.

O PLP é meritório. Todavia, devemos tecer algumas considerações sobre os riscos de aprovação de uma medida tão draconiana. Aliás, o próprio autor da matéria reconhece esses riscos, ao tentar evitar que a medida leve a uma diminuição do crédito em relação ao PIB. Apesar desses riscos, consideramos que o PLP é meritório porque sinaliza a necessidade de uma diminuição na concentração bancária e, ao mesmo tempo, delega ao Conselho Monetário Nacional o poder para determinar o prazo e as condições regulatórias para que ocorra a diminuição da concentração bancária no Brasil.

Uma das missões do Banco Central do Brasil é manter a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional. Ocorre que, no cumprimento dessa missão, acabou gerando incentivo regulatório para a concentração bancária.

Os quatro maiores bancos do país (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Itaú e Bradesco) detêm cerca de 59,3% do mercado de crédito no Brasil, 60,1% dos depósitos e de cerca de 56,0% dos ativos bancários, conforme dados do Relatório de Economia Bancária de 2021. Embora esses números venham caindo nos últimos anos, ainda são bem altos, evidenciando uma concentração alta no sistema financeiro.

Para o bom entendimento da questão, registramos que, a partir do Plano Real, as atividades bancárias modificaram-se de forma intensa, principalmente no que tange à composição das receitas, uma vez que a diminuição da taxa inflacionária afetou diretamente o lucro quase garantido dos bancos, decorrente da indexação dos seus ativos à taxa exponencialmente crescente da inflação.

Com a crise bancária sistêmica decorrente da mudança do ambiente inflacionário, o Governo Federal adotou o Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) e o Proes (Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária). O Proer permitiu a reorganização de instituições financeiras privadas incapazes de se adaptar à estabilidade monetária, em geral por transferência de controle a instituições maiores e mais sólidas, em prol dos depositantes e poupadores. O Proes

permitiu que bancos controlados pelos Estados fossem privatizados, liquidados, incorporados, transformados em agências de fomento ou saneados sem transferência de controle acionário, eliminando histórica fonte de despesas fiscais e descontrole monetário. Ambos os programas levaram à redução do número de instituições atuando no mercado. Com os programas de reestruturação do SFN, a estabilidade do sistema passou a ser a prioridade em detrimento da concorrência.

Crises bancárias são, muitas vezes, resolvidas por fusões e aquisições que podem elevar à concentração do sistema financeiro. Como consequência, o sistema se torna mais protegido contra eventuais choques na medida em que bancos com maior participação de mercado são, em geral, mais diversificados. Ou seja, são bancos menos vulneráveis a choques isolados. Conforme o Trabalho para Discussão (Working Paper) nº 426 do Banco Central do Brasil, de 2016, intitulado *Avaliando Risco Sistêmico Usando Probabilidades de Quebras Bancárias em Redes Financeiras*, elaborado por Sergio Rubens Stancato de Souza, Thiago Christiano Silva, Benjamin Miranda Tabak e Solange Maria Guerra, os bancos médios são mais propensos a crises bancárias, seguidos pelos bancos pequenos.

No entanto, em tese, o pânico gerado pela insolvência de uma determinada instituição financeira pode ser maior quanto mais concentrado for o sistema bancário.

O setor bancário apresenta especificidades que precisam ser consideradas com bastante ponderação, principalmente devido a sua posição central na estrutura da economia. A indústria bancária está propensa a corridas de saques, que é fator de instabilidade por não obedecer à racionalidade econômica clássica, ou seja, um banco bem estruturado e solvente poder tornar-se insolvente simplesmente devido à crença dos depositantes de que o banco em questão está insolvente.

Outra particularidade do setor é a alta possibilidade de contaminação entre instituições – caso um banco esteja instável, insolvente ou em dificuldades das mais diversas, há grande chance de que outras instituições também estejam instáveis, uma vez que há alto grau de depósitos



entre instituições e de operações conjuntas. Ou seja, muitas vezes ocorre um emaranhamento entre as instituições financeiras.

Ademais, as barreiras regulatórias são de extrema relevância para o setor bancário. A regulação prudencial tem como finalidade a proteção do capital dos depositantes e a diminuição do risco de falha sistêmica. Para tanto, a autoridade monetária determina taxas de depósitos obrigatórios como plano de seguro contra perdas ou insolvência de múltiplos bancos (seguro de depósitos), além da exigência de capital mínimo inicial para se constituir uma instituição financeira.

Outra barreira à entrada de novas instituições no sistema bancário é a existência de bancos tão grandes e relevantes para uma economia que a maioria dos agentes do mercado acredita na dificuldade ou impossibilidade de bancarrota do banco em questão e acabam carreando seus recursos para essas instituições, em detrimento de possíveis entrantes. O fator “*too big to fail*”, ou seja, grande demais para falir, está relacionado à crença dos agentes econômicos, empresas e famílias, de que o governo não permitiria que uma instituição financeira de grande porte fosse à falência, uma vez que a instabilidade sistêmica seria tão prejudicial que a autoridade competente interviria antes de a saúde financeira da instituição ser afetada. Dado que grandes instituições já existentes no mercado financeiro apresentam um “seguro contra falência”, elas se arriscam mais do que o necessário obtendo maiores lucros, criando uma barreira à entrada de novas empresas de pequeno porte, pois estas não conseguirão entrar no mercado e se manterem competitivas. Logo, a entrada torna-se economicamente inviável dada a existência do fator “*too big to fail*”.

Como o próprio autor da Proposta reconhece, a medida pode levar a uma diminuição do crédito, se feita de forma abrupta e sem a devida regulação. Isso porque, se não ocorrer o necessário aumento de capital, ou seja, do patrimônio líquido de instituições financeiras de menor porte, elas não poderão substituir a oferta de crédito compulsoriamente abandonada pelas instituições financeiras grandes, obrigadas a desinvestir. Essa medida atingiria a economia com forte diminuição do crédito total. Dessa forma, o autor corretamente propõe que o Conselho Monetário Nacional seja o

responsável por determinar o prazo e as condições para que as instituições financeiras se ajustem ao disposto na presente Proposta.

Além disso, eventual relaxamento na estrutura de capital dos bancos menores poderia levar ao aumento da instabilidade no Sistema Financeiro Nacional. Devemos observar, adicionalmente, que o Brasil segue as determinações no âmbito do Acordo de Basileia, sob pena de perder investimentos no setor financeiro.

A despeito desses riscos, consideramos meritório que o Congresso Nacional sinalize com a aprovação do projeto de lei em análise que o Sistema Financeiro Nacional, formado por instituições públicas e privadas, de capital nacional e estrangeiro, todas reguladas no Brasil, tenha maior participação das instituições de pequeno e médio porte, menos concentração e, acima de tudo, maior competição.

De acordo com o Trabalho para Discussão (*Working Paper*) nº 508, de 2019, do Banco Central do Brasil, intitulado *Competição Bancária, Custo do Crédito e Atividade Econômica: evidência do Brasil*, elaborado por Gustavo Joaquim e Bernardus Van Doornik, citado pelo autor do projeto de lei em sua justificativa, “o setor bancário desempenha um papel central no funcionamento da economia e é extremamente concentrado: em muitos países, a parcela de ativos mantidos pelos cinco maiores bancos é de cerca de 80%. Além disso, na última década, o grau de concentração do mercado aumentou. Apesar da importância dos bancos e do potencial efeito da concorrência bancária na economia, o entendimento sobre os efeitos da concorrência bancária ainda é limitado. Um dos principais motivos é que o grau de concorrência bancária é endógeno às condições do mercado.”

Ao afirmarem que o grau de concorrência bancária é endógeno às condições do mercado, os autores reconhecem implicitamente que é limitada a margem para o fomento da concorrência por meio da regulamentação.

Além disso, os autores encontraram evidências dos efeitos causais da concorrência bancária sobre o custo do crédito e a atividade econômica a partir dos dados analisados. Para tanto, foram considerados



episódios de fusões e aquisições (F&A) de grandes bancos no Brasil como fonte de variação exógena na competição local e as exposições heterogêneas a esses episódios de F&A nos municípios. com dados administrativos detalhados sobre empréstimos e empresas.

Os autores defendem que uma redução na concorrência bancária aumenta os *spreads* dos empréstimos (diferença entre as taxas de empréstimo e de depósito) e diminui o volume do crédito. Todavia, devemos observar que os autores não encontram evidências dos efeitos de fusões e aquisições nos *spreads* bancários dos municípios com seis ou mais bancos competindo para ofertar empréstimos e financiamentos.

De toda forma, é crescente a percepção de que a lucratividade dos maiores bancos sinaliza uma concorrência menor que a desejável. Como já assinalado pela Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito, presidida pelo então Senador Ataídes Oliveira e relatada pelo Senador Fernando Bezerra Coelho, usualmente, quanto maior o grau de competição em uma indústria, maior o repasse de redução de custo ao preço final. No mercado de crédito, a redução do custo deveria ter um efeito ainda maior sobre o preço final por causa do que se chama de seleção adversa, ou seja, a diminuição dos juros bancários melhora a qualidade geral dos tomadores de crédito.

Assim sendo, devemos levar em consideração que os quatro maiores bancos brasileiros têm tido um Retorno sobre o Patrimônio Líquido superior à média dos países emergentes, bem como em relação à média dos países desenvolvidos, o que não ocorre em vários outros setores da economia brasileira e em um nível maior que o de vários outros setores da economia brasileira.

Conclui-se que pode estar ocorrendo uma competição menor do que a que deveria existir entre os bancos brasileiros, o que torna o projeto de lei em análise meritório em seus objetivos, mas não em grau suficiente para prescindir de mudanças regulatórias que aumentem a concorrência, como, por exemplo, o Cadastro Positivo e o chamado *Open Banking*, uma plataforma aberta que oferece um número maior de opções de serviços financeiros aos clientes e permite que as transações sejam feitas de forma



mais ágil, preservada a segurança do processo. Concluimos também que existem riscos na proposição e que não há como diminuir a participação no crédito dos grandes bancos sem modificações regulatórias que permitam o crescimento das instituições de pequeno e médio porte, a exemplo das chamadas *fintechs*.

Por fim, para não criar falsas expectativas, devemos observar que o consumidor bancário brasileiro, sim, paga altas taxas de juros e de tarifas por causa de ausência de maior competição bancária; mas também por conta da alta inadimplência, que faz o bom pagador pagar pelo mau pagador, e pela carga fiscal do setor, que penaliza o consumidor mesmo quando se busca penalizar o banqueiro.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 13, de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



bt2023-03898

Assinado eletronicamente, por Sen. Plínio Valério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7076784600>