

O Custo de Intermediação Financeira no Brasil – Poder de Mercado e Desafios da Regulação

por Renato Friedmann

1 INTRODUÇÃO

O Senador MAGNO MALTA solicita a esta Consultoria elaboração de estudo a respeito das alternativas para a redução do custo de intermediação financeira.

O assunto é extremamente oportuno, especialmente em vista da recente promulgação da Emenda à Constituição nº 40, de 2003, que removeu os obstáculos que até então vinham retardando a implementação de uma nova legislação para o sistema financeiro.

Não é mistério algum que o custo de intermediação financeira no Brasil é dos mais elevados do mundo. O custo do crédito ao tomador final assume proporções incompatíveis com a remuneração que cabe ao poupador original. Os malefícios econômicos são conhecidos: o sistema financeiro auferir uma rentabilidade elevada e, paradoxalmente, a poupança e o investimento são desestimulados. Ao invés de constituir um veículo de canalização da poupança privada para o investimento produtivo, estimulando a ambos, o sistema financeiro se transforma em um pedágio ineficiente e caro, que lucra enquanto a poupança e o investimento definham.

Conforme diagnóstico apresentado adiante, o alto custo de intermediação financeira tem origem em três fatores básicos. O primeiro é o ônus

tributário que recai sobre as operações financeiras, como, de resto, recai também sobre os setores comercial, industrial e de serviços.

O segundo fator é a defesa incipiente e imperfeita dos direitos do credor. No Brasil, emprestar dinheiro é, em muitos casos, uma aventura arriscada, pois o sistema legal e o Poder Judiciário são complacentes e morosos na recuperação de dívidas.

A ênfase do estudo recai, no entanto, no terceiro fator – aquele que menos atenção tem recebido nas análises usuais: o poder de mercado de que as instituições bancárias brasileiras atualmente desfrutam e que as converte em absolutas campeãs de lucratividade entre os diversos setores da economia. Para combater o abuso do poder de mercado das instituições financeiras, fazemos algumas sugestões que poderão aumentar o grau de concorrência entre elas, beneficiando, a um tempo, o poupador e o investidor.

O presente estudo divide-se em cinco seções, incluindo esta introdução e a conclusão. A segunda seção aborda as raízes do alto custo de intermediação financeira no Brasil, decompondo-o em seus elementos básicos e comparando as taxas básicas de juros com as taxas de juros ao tomador final. A terceira seção descreve como o País tem lidado com o excessivo custo de intermediação financeira e como os bancos conquistaram o poder de mercado de que dispõem atualmente. Algumas alternativas para reduzir esse custo são apresentadas, sinteticamente, na quarta seção, junto à discussão dos efeitos práticos da Emenda à Constituição nº 40, de 2003. A conclusão apresenta algumas sugestões quanto ao caminho a seguir.

2 O CUSTO DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

A crescente insatisfação com o alto custo do crédito no Brasil tem suscitado o debate a respeito de suas causas. No entanto, esse debate acabou por centrar-se nas questões relacionadas à política monetária e à taxa básica de juros – a Selic.

Essa abordagem tem-se traduzido em uma pressão constante sobre as autoridades monetárias no sentido de relaxar a política monetária, permitindo que uma taxa de juros moderada contribua para o abrandamento do custo do crédito.

Embora seja inegável que a taxa básica de juros é parte do custo de crédito e legítimo postular uma trajetória diferente para ela, parece-nos um tanto injusto descarregar sobre a Selic toda a responsabilidade pelos juros altos ao tomador, bem como infrutífera a estratégia de combatê-los unicamente através dos instrumentos monetários. Na prática, como veremos com os números apresentados a seguir nessa seção (item 2.2), o peso da taxa Selic sobre o custo final do crédito é bastante limitado e, portanto, não justifica a atenção quase exclusiva que se lhe tem sido dispensada.

2.1 Conceito e componentes

Para esclarecer melhor essa questão, convém começar com uma anatomia do custo de crédito. A taxa que chega ao tomador é composta por cinco itens. O primeiro é o custo de captação – o único diretamente influenciado pela taxa Selic. Esse custo reflete a remuneração que o banco tem que oferecer ao poupador para que este lhe confie seus recursos. Quanto maior for a taxa Selic, maior terá de ser a remuneração que os bancos devem oferecer aos seus clientes¹.

¹ Isso é verdade, embora parte dos recursos que os bancos usam para emprestar tenha custo muito abaixo da Selic e outra parte não tenha custo algum. Pois em geral os clientes deixam recursos em moeda ociosos em suas contas correntes, além do que algumas aplicações direcionadas – como a caderneta de poupança, de baixíssimo

Os demais componentes – custos administrativos, tributação, provisão para inadimplência e, *last but not least*, margem de lucro do banco – estão contidos no chamado “custo de intermediação financeira”, que nada mais é do que o diferencial entre a taxa de captação e a taxa de juros cobrada do tomador final. Vamos comentá-los um a um.

Os ***custos administrativos*** dos bancos são os seus gastos regulares com instalações, móveis, equipamentos, mão-de-obra, material, propaganda, etc. Embora esses custos sejam significativos, convém considerar que parte desses custos podem e são cobertos pelas tarifas pagas pelos clientes. Para dar um exemplo, um provedor de serviços de Internet cobra, mensalmente, cerca de R\$ 30 para que o seu cliente envie e receba quantos e-mails quiser e navegue com seu computador pelo número de horas que desejar. Já uma única e singela transferência bancária, por meio de DOC ou TED, que toma poucos segundos, custa entre R\$ 4,00 e R\$ 11,00.

No caso do tomador de recursos, a situação é análoga. Tomemos o crédito imobiliário com recursos dos depósitos de poupança como exemplo, embora, nesse caso, o custo de intermediação financeira seja determinado por lei, e não pela instituição. O tomador paga ao banco que faz o empréstimo uma taxa de juros de 12% ao ano acrescida da taxa referencial (TR). Como o custo de captação do banco é de 6% ao ano mais a TR, há um diferencial de 6% ao ano em favor do banco, para que ele cubra, entre outros custos, as despesas administrativas. No entanto, essas despesas são desprezíveis, pois a avaliação do imóvel, a análise jurídica da operação e toda a documentação requerida são custeadas diretamente pelo mutuário, sem ônus para o banco. A cobrança, exceto em caso de inadimplemento, é feita mensalmente por débito automático. Embora crédito imobiliário não seja nosso tema, creio que esse exemplo, em combinação com a cobrança de tarifas, sugere que os custos administrativos não são muito relevantes para a determinação do custo de intermediação financeira.

custo – deixam brechas para a (nem tão) eventual utilização em financiamentos outros que os determinados pela legislação específica.

Do ponto de vista da *tributação*, não há dúvida de que o sistema foi montado de forma a onerar o empréstimo. No entanto, duas observações se fazem necessárias.

A primeira é que a situação é a mesma em todos os setores da atividade econômica. Os impostos pagos pelos bancos não são significativamente diferentes daqueles devidos pelas empresas dos setores industrial e comercial. O PIS, a Cofins e a CPMF, que recaem sobre a operação de empréstimo (impostos indiretos), são repassadas ao tomador. Além desses há o IRPF que incide sobre o juro pago ao poupador, o que aumenta o custo de captação. Melhor seria substituir, na medida do possível, esses tributos por impostos e contribuições neutros, como o IRPJ e a CSLL.

A segunda observação diz respeito ao repasse das reduções de tributos à taxa de juros para o tomador. Embora a desoneração dos empréstimos crie essa possibilidade, a simples desoneração tributária nada garante. O alívio nos custos recairá, inicialmente, sobre as contas dos bancos, e só reverterá ao tomador, na forma de um custo de crédito mais moderado, se houver suficiente concorrência entre as instituições. Como veremos a seguir, essa condição não está, em absoluto, assegurada.

A *provisão para devedores inadimplentes* é outra fonte de encarecimento do crédito. É claro que a inadimplência não é um evento binário do tipo “dívida paga” ou “devedor inadimplente”. Em primeiro lugar, a cada espécie de contrato vincula-se uma espécie de garantia, ou mais de uma.

Além disso, não se deve confundir a inadimplência com a simples mora. A renegociação de dívidas é prática corriqueira. Não raro o pagamento é feito, embora não no tempo correto nem no montante total, mas representando uma perda pouco significativa, especialmente se as condições da renegociação envolverem apenas alongamento de prazo e desconto sobre multas e juros moratórios. Não parece inverossímil que o risco alegado pelos bancos esteja

sendo superestimado e usado para acobertar uma margem de lucro exagerada e um padrão de concorrência insuficiente para garantir um funcionamento eficiente do mercado.

Por outro lado, sempre há um custo de recuperação de crédito, e algumas vezes ele pode chegar a ser expressivo.

A longa duração dos processos judiciais e a incerteza que acompanha sua tramitação não formam um túnel reto com saída conhecida, mas um buraco escuro com uma imensa galeria de conexões e possibilidades, muitas das quais configuram brechas legais para evitar o cumprimento de compromissos financeiros contratual e livremente assumidos.

Há uma impressão generalizada de que o nosso sistema jurídico é excessivamente complacente com os devedores, especialmente com os maus devedores. As garantias que a lei reconhece como legítimas são, muitas vezes, insuficientes e, no caso de uma ação judicial, o processo se prolonga indefinidamente no tempo, devido à existência de um sem-número de instrumentos de protelação e à sobrecarga dos tribunais.

É claro que os bancos também aprenderam a conviver com o risco de emprestar em um país que oferece parca segurança ao credor. Já soam familiares a qualquer brasileiro as expressões “limite do cheque especial” e “limite do cartão de crédito”. Mais do que buscar apoio no sistema judiciário, que para a proteção do crédito é tão falho, os bancos recorrem ao racionamento de crédito, prática já extensamente investigada e documentada na literatura econômica.

No entanto, por mais séria que seja a questão do risco de crédito, cabe mais uma vez perguntar: uma defesa mais eficaz aos direitos do credor, que reduziria o custo de recuperação de dívidas, geraria um ganho para os tomadores finais do crédito ou seria apropriado pelos bancos?

Novamente, tal como no caso da tributação, a resposta não pode ser dada *a priori*, dependendo crucialmente do padrão de concorrência existente no mercado bancário. No entanto, os dados recentes sobre a evolução do custo de intermediação financeira e da inadimplência no Brasil sugerem que a tendência é a apropriação dos ganhos pelo sistema financeiro. A Nota Técnica nº 35 do Banco Central do Brasil apresenta dados relativos ao período compreendido entre junho de 2000 e dezembro de 2002. Em sua página 6, mostra a queda na inadimplência nos empréstimos a pessoas jurídicas e o aumento nos atrasos de pessoas físicas. Paradoxalmente, os *spreads* bancários apresentados na página 4 não sofreram variação em nenhum desses segmentos durante o mesmo período. Logo, se há uma relação causal entre inadimplência e custo do crédito, essa relação parece ser, na melhor das hipóteses, bastante tênue.

O quarto e último componente do custo de intermediação financeira é a ***margem de lucro*** dos bancos. Ao contrário dos outros setores da economia, que têm apresentado resultados pouco alentadores nos últimos anos, o sistema financeiro tem batido recordes de lucratividade, e isso apesar da perda da receita inflacionária a partir de 1994.

Na busca do responsável pela alta lucratividade, a suspeita recai, obviamente, sobre o poder de mercado dos bancos, que abre espaço para tarifas e margens muito acima das que seriam compatíveis com atividade empresarial média, mesmo levando em consideração o risco de crédito envolvido.

Os mecanismos por meio dos quais os bancos conquistaram, pouco a pouco, o poder de mercado de que hoje desfrutam não são facilmente identificáveis. É claro que a concentração bancária estimulada pelo Banco Central do Brasil desempenhou um papel importante, bem como sua preocupação exagerada com a solidez e solvência do sistema, em detrimento de outras questões, tais como qualidade do atendimento, eficiência na intermediação de recursos e desburocratização.

Não se trata de crucificar o Banco Central, mas de reconhecer que o contexto histórico de fragilidade bancária, que há alguns anos inspirava cuidados, já foi superado. Por isso, as preocupações do Banco Central com a solidez do sistema perderam, em grande parte, sua razão de ser, e as políticas até hoje adotadas pela entidade reguladora máxima do sistema financeiro não apenas se tornaram inócuas no que diz respeito a garantir essa solidez, como entram em colisão com um objetivo fundamental, que é tapar o fosso existente entre o custo de captação e o custo do crédito ao tomador final, fosso esse que tem sufocado a economia e obstaculizado o crescimento do PIB.

2.2 O custo de intermediação financeira e a taxa de juros no Brasil

Infelizmente, a prova da falta de concorrência no mercado bancário não é óbvia nem aparece a olho nu. Pode-se argumentar que há um número razoável de bancos no mercado e que qualquer pessoa é livre para abrir uma conta corrente (ou mais) no banco que lhe convier. No entanto, isso não é suficiente para estabelecer um padrão adequado de concorrência no setor.

Diz o ditado que “a prova do pudim está em comê-lo”. Pois os bancos vêm comendo o pudim há anos, sem que a voz de quem paga a conta seja ouvida. A rentabilidade extraordinária que o setor bancário vem obtendo é argumento eloqüente para convencer quem quer que seja de que há algo errado no mercado financeiro. O rendimento anual sobre o patrimônio das instituições financeiras saltou de 8,7%, em 1995, para 16,5%, em 2002. Em 2003, no primeiro trimestre, a rentabilidade atingiu impressionantes 24,5%.

Qual é a origem da esplêndida lucratividade de que desfrutam os bancos? A resposta não é difícil de encontrar. Vejamos, por exemplo, os dados retirados, em 23 de maio passado, do sítio na Internet de uma das principais instituições financeiras do País:

Taxas de juros para Pessoas Físicas – Válidas para Maio 2003**

Contas Especiais	Taxa de Juros (% ao mês)	Taxa de Juros (% ao ano)
Clientes titulares de cartão de crédito que sejam participantes do Plano Ouro de Serviços e com aplicações em Poupança ou BB CDB TR em valor* igual ou superior ao limite da Conta Especial.	2,70	37,67
Clientes titulares de cartão de crédito que recebem proventos pelo BB.	8,50	166,17
Clientes que recebem proventos pelo BB.	8,70	172,12
Demais clientes.	9,00	181,27

*Saldo Médio do Mês Anterior

** Sujeitas a Alteração.

Empréstimos e Financiamentos	Prazos (meses)	Taxa de Juros (% ao mês)	Taxa de Juros (% ao ano)
BB Crédito Informática	2 a 24	4,20	63,84
BB Crédito Turismo	2 a 24	4,20	63,84
BB Leasing Veículo	24 a 42	3,30	47,64
BB Crédito Veículo	2 a 42	3,30	47,64
CDC Veículo Próprio – empréstimo pessoal	2 a 36	4,60	71,55
CDC Empréstimo c/ Consignação em Folha	2 a 24	4,60	71,55
CDC Salário – empréstimo pessoal	2 a 24	5,50	90,12
CDC Benefício – empréstimo pessoal	2 a 24	5,50	90,12
CDC Cheque Financiado	2 a 24	5,90	98,95
CDC Empréstimo Eletrônico	2 a 24	5,90	98,95
CDC Antecipação IRPF	parcela única	4,10	61,96
CDC Renovação – empréstimo pessoal	2 a 24	6,20	105,82
Cartão de crédito – rotativo	–	9,00	172,04
Cartão de crédito – parcelado	2 a 24	6,20	105,82

Fonte: Banco do Brasil

<http://www.bb.com.br/appbb/portal/voce/ep/financeiro/TaxasJuros.jsp>

Uma conta simples comprova que o efeito de um afrouxamento da política monetária sobre o custo final do crédito à pessoa física é limitado. Senão, vejamos. Tome-se o custo do CDC Salário – empréstimo pessoal, que aparece na lista acima com uma taxa de juros de 5,5% ao mês. Anualizando o

custo, obtemos 90% de juros ao ano. Considerando-se a inflação esperada de 7% para os próximos 12 meses, chega-se a uma taxa de juros real de 77,7% ao ano.

Suponhamos agora que, por um passe de mágica, a taxa Selic caia dos atuais 26% para a metade, ou seja, 13% ao ano, com a mesma inflação esperada². Suponhamos também que o banco repasse totalmente essa queda da Selic para o tomador final (o que, pelas razões que apontamos acima, está sujeito à dúvida). A taxa de juros cai para 4,6% ao mês ou 71% ao ano. Em termos reais, a taxa de juros Selic teria sido reduzida a 5,6% ao ano, mas a taxa de juros ao tomador final ficaria na casa dos 60% ao ano. Um belo contraste.

Para essa conta, tomamos como ponto de partida o empréstimo pessoal, tradicionalmente mais barato do que o cheque especial. A mesma conta com os números do cheque especial resultariam em uma queda dos juros nominais de 181,3% ao ano para 154% ao ano, e dos juros reais de 162,9% ao ano para 137,4% ao ano, supondo-se a mesma taxa de inflação e a mesma taxa Selic. Essas quedas podem ser consideradas relativamente modestas, se cotejadas com a hipótese de redução da Selic nominal à metade e da Selic real de 17,8% para 5,6%, ou seja, para menos de um terço.

Mesmo que se considere que a inadimplência tende a diminuir junto com a taxa de juros – porque a taxa de juros baixa estimula a atividade econômica e, portanto, reduz a inadimplência –, o efeito combinado não pode ser tão significativo que altere as conclusões acima.

2.3 O custo de intermediação financeira é um problema?

O sistema financeiro desempenha um papel fundamental nas economias modernas. Ele cumpre a tarefa de direcionar a poupança de indivíduos e mesmo de empresas para outras empresas que estarão usando essa poupança para

² É claro que a taxa de juros é um dos elementos usados para formar as expectativas de inflação, mas aqui se trata de uma mera simulação hipotética, e não de um modelo econômico.

investir – isto é, aumentar a capacidade produtiva – e para financiar a produção. Nesse processo, ele possibilita que os poupadores sejam remunerados pela sua poupança, o que consiste em um incentivo a mais para que poupem, e que os produtores encontrem uma fonte barata de apoio para o seu capital próprio.

Não importa se os bancos estão financiando as empresas diretamente ou indiretamente – ou seja, através do financiamento ao consumo. É indiferente, do ponto de vista econômico, se um banco concede um empréstimo para uma empresa produzir um bem ou para um consumidor comprá-lo. Em ambos os casos, estará financiando a produção e o emprego.

É evidente que, se o sistema financeiro falhar nessa tarefa, será mais difícil e custoso para as empresas prosseguirem em seus negócios, e a atividade econômica será afetada. Por outro lado, quanto maior for a eficiência do setor financeiro, maior será o incentivo à poupança e ao investimento, e mais rápido será o processo de expansão da capacidade produtiva, isto é, o crescimento econômico.

E como se pode medir a eficiência do setor financeiro? Como qualquer outro setor, pelo custo que ele impõe aos seus clientes. Quanto maior esse custo, mais pesado e ineficiente será o setor financeiro.

Pelo que foi dito até aqui, é óbvio que o setor financeiro tem atuado muito mais como um obstáculo do que como um promotor do crescimento econômico. Ao ampliar a distância entre as taxas de juros com que remunera a poupança e as taxas de juros com que onera o investimento, o sistema financeiro tem gerado as conseqüências macroeconômicas perversas a que nos referimos acima.

3 COMO O BRASIL VEM LIDANDO COM O CUSTO DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

As tentativas de conter ou reduzir o custo do crédito no Brasil vêm de longa data. Já na década de 1930, o Governo Provisório de Getúlio Vargas editou o Decreto nº 22.626, de 1933, a chamada “Lei de Usura”, ainda parcialmente em vigor³.

Desde o início, as tentativas de coibir o alto custo do crédito tomaram, no Brasil, a forma de proibições legais explícitas. O episódio historicamente mais relevante foi a proibição, recentemente revogada, de que os juros reais superem 12% ao ano, inscrita no § 3º do art. 192 da Constituição Federal de 1988. Apenas a partir de 1999 um novo enfoque passou a ganhar espaço, por meio do projeto “*Spread Bancário no Brasil*”, do Banco Central.

Vamos resumir brevemente a experiência da tentativa de limitação legal na primeira subseção. Na segunda, argumentaremos que a imposição legal de um limite para a taxa de juros é ineficaz, por não lidar adequadamente com o que provavelmente é o nó górdio do alto custo de intermediação financeira no Brasil: o poder de mercado dos bancos.

3.1 Limitação legal de juros

A discussão, redação e aprovação da atual Constituição do Brasil foi um momento privilegiado para repensar o País e reformar seu ordenamento jurídico desde as bases.

³ A Lei de Usura foi tacitamente revogada pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, em tudo o que se refere ao mercado financeiro. A Lei nº 4.595, de 1964, disciplina todo o mercado financeiro, restando, portanto, à Lei de Usura regular as relações que se dão à sua margem, isto é, os contratos de empréstimo em que nenhuma das partes é instituição financeira.

Justamente por isso, muitos capítulos da nova Constituição Federal foram extremamente ambiciosos. O País saía, finalmente, de um período de mais de vinte anos de autoritarismo, cujos anos finais haviam sido marcados por grave crise econômica, e preparava-se para entrar em um ciclo democrático e, esperava-se, de distribuição de renda e retomada do crescimento.

Nesse contexto de grandes esperanças foi escrita a nova Constituição Federal, em particular seu Título VII, relativo à ordem econômica e financeira. Nele cristalizaram-se alguns preconceitos contra o capital externo e o sistema financeiro, frutos do ressentimento que resultou da crise da dívida externa na década de 1980 e da estagnação econômica que se seguiu.

Um exemplo disso é a discriminação, já expurgada da Constituição Federal pela Emenda nº 6, de 1995, entre empresa brasileira de capital nacional e empresa brasileira de capital estrangeiro (antigo art. 171). No entanto, para os propósitos do presente estudo, os dispositivos relevantes são o *caput* e o § 3º do art. 192, o único relativo ao sistema financeiro. *In verbis*:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

.....

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

Na época da promulgação da Constituição, vivia o País um período de alta inflação e sucessivas tentativas frustradas de estabilização. Se uma limitação legal dos juros já exerceria, em condições normais, efeitos potencialmente desagregadores sobre a economia, poderia representar, na conjuntura de então, uma ameaça real de hiperinflação e inviabilidade da intermediação financeira no País.

Por essas razões, solicitou o então Presidente da República, José Sarney, ao Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, que elaborasse parecer jurídico a respeito da aplicabilidade imediata do § 3º.

Naturalmente, a argumentação do parecer, publicado um dia após a promulgação da nova Constituição, era contrária à tese da aplicabilidade imediata da limitação dos juros reais. A linha de raciocínio baseava-se em argumentos de natureza jurídica e de política econômica. Segundo avaliação do Banco Central do Brasil, apresentada *in totum* no parecer, seria desastroso aplicar, de imediato, a regra contida no § 3º do art. 192 da Constituição Federal. Demais, seguia o parecer, mesmo que fosse o caso de aplicá-la, não saberíamos como fazê-lo, pois ela não possui suficiente densidade jurídica – por exemplo, não se definem juros reais (se relativos aos juros nominais, descontada a inflação na data da concessão do empréstimo ou a relativa ao seu período de vigência) e não se explicita se os impostos, custos administrativos e o risco da operação estariam ou não embutidos no conceito dos juros reais a serem limitados.

Nem poderia ser diferente, segundo o Consultor-Geral, pois esses não são temas afeitos ao Direito Constitucional. Por isso, sua eficácia é limitada, dependendo, para sua efetiva aplicação, de remissão à lei complementar a que se referia o *caput* do artigo, frente à qual não era autônoma e destacada da qual não poderia tornar-se efetiva. O Parecer encerrava vaticinando que, com a aprovação da referida lei complementar, seria possível inaugurar nova estrutura do sistema financeiro, que o imunizaria aos efeitos que, imediatamente, se previam para a limitação dos juros reais. Com isso, tornava palatável a suspensão provisória da limitação de juros reais, pois não contrapunha seu parecer à palavra da Constituição, apenas interpretava-a de forma a mediatizar a sua aplicação, interpondo, nesse ínterim, a edição da lei complementar que “estruturaria” o sistema financeiro, conforme intenção expressa do *caput* do art. 192.

Ao aprovar o parecer do Consultor-Geral, o Presidente corroborou as teses ali inscritas. Mais do que isso, conferiu-lhe o status de interpretação

oficial no seio da administração pública federal e efeito vinculante sobre todas as decisões em seu âmbito, em particular aquelas emanadas pelo Conselho Monetário Nacional e por seus braços operacionais – o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep). Coerentemente, o Banco Central do Brasil editou, no dia 6 de outubro de 1988, a Circular nº 1.365, que encerra a mesma interpretação dada pelo parecer do Consultor-Geral.

O fato de o parecer do Consultor-Geral haver sido acolhido pelo Presidente da República não significou, no entanto, sua aceitação pacífica e universal. Em 12 de outubro, o PDT deu entrada no Supremo Tribunal Federal de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o ato do Presidente que referendou o parecer, bem como contra a referida Circular do Banco Central do Brasil.

Argumentava a petição que o § 3º era independente do *caput* do art. 192, do qual não era originalmente parte integrante, mas que havia sido deslocado para lá devido a uma preocupação meramente formal, qual seja, não sobrecarregar a nova Constituição Federal com um número excessivo de artigos.

Ademais, sustentava que todo dispositivo constitucional de caráter proibitivo tem, por natureza, eficiência plena e que o texto constitucional apresenta todos os detalhes necessários à sua aplicação imediata. À avaliação do Banco Central do Brasil contrapunha dados recolhidos das embaixadas dos Estados Unidos e da Itália, mostrando que, em tais países, as taxas de juros reais estiveram no patamar de 4% ao ano, em média, ao longo de décadas, não tendo sido registrado nenhum cataclismo em suas economias. De resto, a peroração caía em artifícios retóricos, tais como a denúncia da “cupidez pantagruélica dos banqueiros” e dos “juros teratológicos” cobrados pelo sistema financeiro, entre outros que não importa reproduzir.

O STF julgou improcedente a ADIN e, portanto, reafirmou a validade normativa do parecer do Consultor-Geral tal como endossado pelo Presidente. Porém, tão importante quanto a decisão de limitar a eficácia do § 3º do art. 192 foi o surgimento da interpretação de que, tal como sugerido no parecer do Consultor-Geral, o mercado financeiro deverá ser regulamentado por uma única lei complementar, a qual poderá, finalmente, estruturá-lo de forma a tender ao comando do *caput* do art. 192, sem pôr em risco a economia nacional.

É evidente que o debate não se encerrou aí, prosperando, em todo o território nacional, o questionamento da adequação e conveniência da interpretação dada pelo STF. Apenas essa discussão não teve mais nenhum efeito prático, pois a decisão era definitiva e naturalmente não cabia recurso. Mas o importante é reconhecer que, no imaginário coletivo, a questão assumiu grandes proporções, e a implementação efetiva da limitação de juros continuava, no entender de muitos, uma causa justa.

Em muitas ocasiões, a discussão perdeu qualquer vestígio de racionalidade e caiu no emocionalismo. Por exemplo, a frase “os empresários não podem arcar com essa taxa de juros” era usada com frequência⁴. Ora, se os empresários de fato não pudessem arcar com a taxa de juros vigente, não haveria clientes, e os bancos seriam forçados a reduzir as taxas cobradas. No entanto, havia e ainda há clientes, mesmo com as taxas de juros elevadas.

No mundo rotineiro do senso comum, ninguém diz “paga-se muito caro pelos empréstimos porque há muita inadimplência, inclusive com auxílio do Poder Judiciário”. A impressão geral é que “se paga caro pelos empréstimos porque os bancos são muito gananciosos e o governo (dominado pelos bancos e a eles subserviente) mantém uma taxa de juros elevada”. A conclusão a que conduz esse diagnóstico simplório é que “devemos pressionar o governo para

⁴ Ver, por exemplo, citação do Ministro Marco Aurélio Mello no artigo “Limitação constitucional dos juros e visão do Supremo Tribunal Federal”, de Celso Oliveira, em <http://www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=725>.

que limite as taxas de juros”. Infelizmente, foram o emocionalismo e o senso comum que dominaram o debate.

Esse discurso populista e demagógico, montado sobre o mito de que a ganância é privativa dos banqueiros, em nada contribui para a discussão mais técnica e profunda, que envolve os desvios do sistema judiciário de garantia de crédito e o abuso do poder de mercado que é conseqüência de uma estrutura concentrada, porque simultaneamente oligopolista e oligopsonista⁵.

Os trechos que reproduzimos abaixo representam o tipo de argumentação que serviu de suporte à defesa da limitação legal de juros.

Parece a muitos juristas que a determinação dos juros deve, via de regra, ser feita legalmente, sendo esta a sua forma “natural”, qualificando-se outra qualquer como “usura” ou abuso. É o que transparece de tantos artigos e pareceres, como, por exemplo, o de Nelson Zunino Neto, que diz, na página 2 de seu artigo “O limite legal à taxa de juros”⁶:

Em 1976 o Banco Central expediu a Resolução 389, autorizando os bancos comerciais a operar ‘taxas de mercado’. Estava formalizada a usura.

Esse tipo de linguagem deixa transparecer a idéia de que a determinação das taxas de juros por meio do mercado é intrinsecamente antinatural e abusiva, idéia que retorna no trecho a seguir:

A sujeição dos correntistas de instituições financeiras à atual cobrança abusiva de juros deve-se a inexistência de norma jurídica que imponha limites a essa prática.⁷

⁵ O oligopólio é uma situação em que há poucos vendedores ou prestadores de serviço. Um oligopsonio ocorre quando há poucos compradores. Dizemos que os bancos brasileiros são oligopsonistas porque há poucos tomadores de poupança e depósitos.

⁶ Disponível em <http://www.ufsm.br/direito/artigos/consumidor/juro.htm>.

⁷ In: “Juros sem limite”, de Marcos Antônio Cardoso Souza. Disponível em <http://www.direito.com.br/Doutrina.ASP?O=1&T=422>

Surge dos trechos acima a visão rasa da temática dos juros: as taxas de juros de mercado são, por natureza, abusivas, e só a imposição legal pode corrigir a distorção causada pelo mercado livre. No fundo, a incompreensão da mecânica dos juros altos por parte dos defensores da restrição legal inspirou-lhes o diagnóstico da “ausência da lei”, sem que se fizesse qualquer referência à estrutura do mercado bancário e às alternativas para modificá-la.

A iniciativa de enfrentar os juros altos foi e continua sendo muito oportuna. Contudo, o primitivismo representado pela mera limitação legal dos juros foi, conforme argumentaremos mais adiante, o verdadeiro motivo por trás da sua derrota.

A oposição à idéia de combater os juros altos teve sua tarefa em muito facilitada pelo fato de a alternativa proposta haver sido essa. A contra-argumentação à idéia de fixação de um limite legal aos juros era muito mais coerente do ponto de vista lógico e muito mais sofisticada do ponto de vista argumentativo e baseava-se na condenação – antiga entre os economistas – da intervenção do governo em mercados livres, intervenção essa que somente poderia gerar ineficiência.

Segundo essa visão, a limitação dos juros poderia resultar no pior dos mundos: como o preço de mercado de qualquer bem ou serviço – e as taxas de juros nada mais são do que o “preço” do crédito – fornece o sinal correto para que as pessoas e as empresas tomem suas decisões, uma intervenção do governo no sentido de limitar os preços, fixando-lhes um “teto”, seria, na melhor das hipóteses, irrelevante (caso a taxa de juros de mercado fosse inferior taxa de juros legal), e, na pior, perniciosa. Neste último caso – se, por norma, se impusesse uma taxa de juros inferior à de mercado –, longe de resolver o problema, a repressão dos juros poderia redundar na maior de todas as taxas de juros, pois o empréstimo mais caro é aquele que não se consegue tomar a taxa de juros alguma – isto é, cujo “preço” é infinito.

Limitar diretamente os juros é aplicar um instrumento rudimentar que conduz a graves ineficiências, mesmo porque, como já mostramos na seção 2, há vários elementos diferentes embutidos na taxa ao tomador final. Se o problema detectado estiver na intermediação financeira, que se discipline essa intermediação, sem interferir na política monetária. Se, dentro da intermediação financeira, é de tributação, de risco ou de um mercado oligopolizado, então que se formulem soluções para esses problemas específicos. Caso contrário, não se saberá nem mesmo qual dentre os componentes da taxa ao tomador final deve ser contida em caso de exceder a norma legal.

O mecanismo da imposição legal de limitação aos juros perdeu o debate devido à argumentação mais hábil dos adeptos do “mercado livre”. Destituídos de uma compreensão do mecanismo de formação de taxas de juros, os defensores da aplicabilidade imediata do § 3º do art. 192 não conseguiram contra-argumentar, por exemplo, que o mercado livre só é eficiente quando predomina a concorrência e que o *laissez faire* não é adequado para mercados com estrutura monopolista ou oligopolista, cujos resultados, exceto se houver perfeita discriminação de preços, são tipicamente ineficientes⁸.

De fato, há argumentos que poderiam ter sido utilizados, mas que nunca o foram, mesmo porque a discussão tomou o rumo ditado pela natureza do dispositivo constitucional. Os argumentos contra a limitação dos juros são válidos e são demonstrados em qualquer livro-texto de teoria econômica, mas sempre para o caso em que os mercados são verdadeiramente livres, isto é, concorrenciais, o que claramente não é o caso do mercado financeiro no Brasil.

Quando não há concorrência, caem por terra os argumentos contrários à intervenção e abrem-se dois caminhos – nem sempre conflitantes, mas tampouco necessariamente complementares – para se aperfeiçoar o

⁸ É evidente que o sistema financeiro também pratica, e muito, a discriminação de preços, mas essa discriminação está longe de corrigir os efeitos da falta de concorrência. Infelizmente, essa discussão ultrapassa o objetivo do presente estudo, motivo pelo qual não vamos desenvolvê-la.

mercado. O primeiro é a regulação, como nos exemplos de agências como a ANATEL e a ANEEL, e outro através de adoção de mecanismos de incentivo à concorrência.

Nesses casos, nada há de errado com a limitação dos juros no sistema financeiro. Muitos livros de economia, no capítulo que trata do monopólio, preconizam a limitação do preço como forma de gerar resultados iguais aos de concorrência perfeita.

No entanto, isso não é tão simples de fazer quanto é de dizer, especialmente quando há muita informação a ser considerada em cada momento do tempo. É praticamente impossível a qualquer agência governamental recolher a informação necessária para gerar como resultado o conjunto de taxas de juros de mercado. Essas informações são ainda extremamente voláteis e mutantes, não sendo possível, e muito menos ao Constituinte, ou mesmo ao legislador ordinário, determinar, de um único golpe, qual é a taxa máxima que deve prevalecer em todos os casos, mesmo porque essa não é uma taxa que se possa ler nas estrelas ou no fundo de uma xícara de café turco.

Convém lembrar as prováveis conseqüências de uma limitação de juros que abarque o *spread* de risco: maior burocracia, maior lentidão, maiores custos de transação (certidões, cartórios, documentos) e maior exigência de reciprocidade (a exemplo do que ocorre com o financiamento imobiliário), além do já citado racionamento de crédito e de uma montanha de artifícios para burlar a lei, entre os quais a desintermediação financeira.

Embora a limitação de juros reais tenha a intenção de atacar o mesmo problema que acima identificamos como relevante e oportuno, não o faz senão de forma muito rudimentar. Supor que se possa, à força da pena do legislador, reduzir não apenas o custo de intermediação financeira, como a própria taxa de juros, simplesmente por um dispositivo constitucional é levar a sério demais os poderes legislativos e cair em um voluntarismo a um tempo

inócuo e pernicioso para o próprio funcionamento do sistema financeiro, cujas deficiências se pretende corrigir, e não agravar.

Por todas essas razões, nada justifica a inclusão do dispositivo na Constituição Federal. O tema da aplicabilidade imediata da limitação de juros, por mais interesse que tenha angariado no meio jurídico, é irrelevante sob o ponto de vista social e reflete apenas o caminho que foi trilhado na batalha entre duas posições antagônicas. Se o considerarmos em si mesmo, circunscrito à estreiteza do debate acerca da eficácia do dispositivo constitucional, veremos que nenhuma solução socialmente útil poderia daí emergir.

Por isso, a medida mais acertada, que seria interferir no mercado de crédito para acentuar suas características competitivas, e não para determinar *a priori* a taxa de juros a ser praticada, nem mesmo foi mencionada.

Mas o efeito mais grave dessa experiência desastrada com a regulação dos juros reais por meio de mandamento constitucional – creio que única no mundo – foi o subsequente embotamento da capacidade legislativa do Congresso Nacional, vítima da interpretação do *caput* do art. 192, nascida nessa oportunidade. Lá se exigia lei complementar, mas não se esclarecia se uma ou diversas.

Pela argumentação presente no parecer do Consultor-Geral da República, deduzia-se que deveria ser uma única lei complementar. Ora, elaborar essa única lei implicaria regular exhaustivamente cada elemento do sistema financeiro, o que, mesmo que não trouxesse já em si imensas dificuldades, exigiria excepcional concordância e consenso geral para sua aprovação, em um esforço sobre-humano durante um período delicado da economia nacional. Prova disso é que até o momento, passados quase quinze anos da promulgação da Constituição Federal, tal lei complementar jamais foi aprovada pelo Legislativo.

A tese da inaplicabilidade imediata do § 3º do art. 192 da Constituição Federal resultou na vitória da idéia de que a validação desse dispositivo constitucional na prática dependeria da edição da lei complementar de que trata o *caput* do mesmo artigo. Em outras palavras, a realização da vontade do Constituinte no que diz respeito à estruturação do sistema financeiro nacional ficou sobrestada até que fosse editada a lei complementar única que dispusesse sobre todos os assuntos mencionados no art. 192.

Com isso, inviabilizou-se a concretização de qualquer dos mandamentos do art. 192, que remanesceu inócuo em suas inovações. Perdura até o momento a regulamentação anterior, que atribui ao Conselho Monetário Nacional amplos poderes, sem que reste ao Congresso Nacional qualquer instrumento de formulação de políticas para o sistema financeiro.

Com isso, concentrou-se poder no Executivo e esvaziou-se o Legislativo, especialmente porque não há independência do Banco Central do Brasil, cuja diretoria permanece como cargo de confiança do Presidente da República.

Conforme veremos a seguir, a Emenda Constitucional nº 40, de 2003, muda esse quadro por completo. Abre-se a oportunidade, mais uma vez, de reformar o sistema financeiro, mesmo porque o incômodo § 3º foi suprimido.

A controvérsia relativa à eficácia plena ou limitada do § 3º traz em si uma complexidade argumentativa – com referências a “densidade legislativa”, “normas de integração”, interpretação conforme” – que reflete a hesitação da própria sociedade brasileira em pôr em marcha um dispositivo constitucional que – independentemente de aceitarmos sua aplicabilidade imediata ou não – foi desenhado para lidar com problema grave e repleto de ramificações, mas o fez de forma gritantemente inadequada, travando-se ao seu redor uma batalha inútil.

Ao vislumbrar os possíveis efeitos perniciosos sobre o sistema financeiro, o STF acatou o parecer do Consultor-Geral, que barrava o caminho do dispositivo supramencionado. Abriu-se uma brecha para a suspensão, por tempo indeterminado, da aplicabilidade da limitação de juros, o que redundou na inviabilidade de fato de todo o plano constitucional de reforma do sistema financeiro contido no art. 192. Ao mesmo tempo em que se barrou essa tentativa primária de lidar com o problema, que provavelmente traria mais malefícios do que benefícios, gerou-se uma situação de impasse que em nada fez avançar a causa do combate ao exagerado custo de intermediação financeira no País.

O custo dessa derrota deve ser debitado na conta daqueles que buscavam impor, a fórceps, uma solução inadequada. A verdadeira solução só pode surgir de uma visão tecnicamente fundamentada e destituída do conteúdo rasamente impositivo que marcava o § 3º do art. 192. A repetição, parecer após parecer e artigo após artigo, dos mesmos argumentos a respeito da eficiência plena ou limitada da limitação dos juros somente conduziu a discussões estéreis, sem que um lado convencesse o outro e sem sequer passar por perto de uma solução real para o problema dos juros altos. Nesse meio tempo, o problema dos juros altos agravou-se. Enquanto os cães ladravam, a caravana passou.

3.2 O projeto “Juros e Spread Bancário no Brasil”

Uma nova fase no combate ao custo abusivo da intermediação financeira foi inaugurada em outubro de 1999, quando o Banco Central do Brasil publicou o primeiro Relatório do Projeto “Juros e *Spread* Bancário no Brasil”. Ao contrário da visão que prevaleceu na fase da contestação constitucional ao custo do crédito, a abordagem a partir desse momento assumiu um caráter eminentemente técnico e embasado em estudos especialmente desenvolvidos para esse fim – um notável avanço em relação ao tratamento anteriormente dispensado ao tema.

Importa-nos, no presente estudo, focar a atenção no diagnóstico oferecido e nas recomendações de medidas a implementar.

Quanto ao diagnóstico, o texto enfatiza a importância de cada um dos componentes do custo de intermediação financeira, colocando-os no mesmo patamar de relevância e sem priorizar nenhum deles. Os custos administrativos sofrem ainda os resquícios da época inflacionária, quando o setor foi superdimensionado. No campo tributário, mostra a influência do IOF e o efeito recursivo das contribuições sociais sobre o risco de crédito, uma vez que, sendo cobradas sobre o valor total das receitas, o próprio *spread* entra na base de cálculo, e, assim, as contribuições fazem crescer o *spread*, que, por sua vez, faz crescer as contribuições, gerando um processo cumulativo em que essa influência se reproduz cumulativamente.

A dúvida que surge do texto é se, de fato, os outros componentes do custo de intermediação financeira devem ser colocados no mesmo patamar do poder de mercado das instituições bancárias. Afinal, não é certo que uma redução da tributação, dos custos administrativos ou dos custos com a recuperação de crédito venham ser repassados aos clientes finais. Até hoje, nada indica essa tendência.

Especificamente em relação ao cheque especial, o citado Relatório apresenta uma visão próxima à nossa. Reproduzimos a seguir um trecho que comprova essa identidade:

Esse elevado *spread* cobrado, a rigor, não tem correspondência com o risco de crédito ou com os custos administrativos. O acesso às operações de cheque especial normalmente é concedido apenas a clientes ditos especiais, com bom cadastro junto aos bancos, o que teoricamente afasta a hipótese de elevada inadimplência e da necessidade de grandes acréscimos a título de risco de crédito. Da mesma forma, com a informatização das operações bancárias, não se justificam grandes acréscimos à taxas em função de despesas administrativas. Afinal, os bancos normalmente já cobram tarifas quando dos contratos de abertura de crédito especial e renovação de cadastro. (p. 11)

E mais abaixo, na mesma página:

A explicação para a elevada taxa de retorno desta atividade [i.e., o cheque especial] está, possivelmente, no fato de os bancos terem algum poder de mercado sobre os tomadores de recursos em cheque especial. Com efeito, face a uma cobrança de juros elevada, a melhor resposta do tomador seria trocar de banco, negociando uma taxa menor. Infelizmente, isso não é tão fácil. A obtenção de um limite de cheque especial é normalmente conseguida depois que o banco passa a conhecer as características de crédito do cliente, o que demanda um certo tempo. Ou seja, a troca de instituição financeira, para o tomador de recursos em cheque especial, envolve um grande custo. (p. 11)

No entanto, distanciamo-nos da visão do Banco Central do Brasil no que se refere aos outros instrumentos de crédito – que também revelam poder de mercado, em nossa visão – e na certeza do Banco Central de que reduções de custos tributários, administrativos e de risco seriam repassados aos clientes, independentemente de uma reforma na estrutura oligopolista do mercado bancário.

As medidas preconizadas pelo Relatório são inúmeras, razão pela qual comentaremos apenas as que julgamos mais importantes.

As três primeiras dizem respeito à transparência das informações. Uma maior disponibilidade de informações relativas às taxas de juros praticadas, à avaliação de risco do cliente e ao seu histórico nas instituições financeiras onde mantém conta corrente poderiam reduzir, a um tempo, o risco de concessão de empréstimos e a dificuldade de transferência de contas de um banco a outro. Além disso, ajudaria os clientes a procurarem bancos com taxas de juros mais atraentes, aumentando a concorrência ente eles. As medidas são as seguintes:

- a) aumento das informações na Central de Risco do Banco Central, que contém informações sobre devedores e clientes inadimplentes;

- b) maior transparência de informações a respeito de taxas praticadas pelas instituições financeiras;
- c) portabilidade das informações cadastrais, contendo dados pessoais e também as informações relativas a operações de crédito e os saldos médios em aplicações nos dois anos anteriores.

O propósito da Central de Risco de Crédito é oferecer às instituições informações a respeito da qualidade do crédito dos seus potenciais clientes. Será esse um instrumento potente para reduzir o *spread* bancário? Em vista do trecho do próprio Relatório citado acima (cf. p. 28), a resposta parece ser negativa.

A maior transparência a respeito de taxas de juros oferecidas pelos bancos também parece pouco eficaz, dada a dificuldade de migração entre as instituições (também descrita no Relatório e transcrita acima, nas pp. 28 e 29). Além do mais, a disponibilidade dessas informações deveria ser melhor divulgada. É muito provável que o público a desconheça e, por isso, ela se torne inútil.

Por fim, apenas a portabilidade das informações cadastrais parece auxiliar efetivamente no combate às práticas anticoncorrenciais dos bancos. No entanto, além de não serem bem divulgadas, os próprios bancos não as solicitam no momento de abrir uma conta ou de pedir um empréstimo. Infelizmente, parece que essa boa idéia perdeu-se durante o processo de implantação das medidas sugeridas pelo Relatório.

As duas medidas seguintes referem-se à segurança e à agilidade nos pagamentos:

- d) implantação do Sistema Brasileiro de Pagamentos (SBP);

- e) Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras, permitindo a autenticação, integridade e validade jurídica dos contratos por meio eletrônico, inclusive *Internet*.

O SBP deveria trazer maior confiabilidade à realização de pagamentos, essencialmente por meio da adoção de um mecanismo de transferência imediata (a Transferência Eletrônica Disponível ou simplesmente TED), que inviabiliza o cancelamento da ordem de pagamento. No entanto, a relevância desse instrumento para a maior parte dos pagamentos é questionável, já que só se aplica a valores superiores a R\$ 5 mil. Esse patamar é alto demais para que o mecanismo dê segurança ao pagamento de empréstimos de pequeno valor, além do que a proteção é apenas em relação a pagamentos que são posteriormente cancelados.

A intenção por trás da implementação de maior segurança nos contratos eletrônicos é simplificar, desburocratizar e, portanto, reduzir os custos administrativos referentes à concessão do crédito. Esses custos são consideráveis nos empréstimos de pequena monta, de forma que a iniciativa é louvável.

Contudo – e ao contrário da TED – os limites fixados pelos bancos são, em geral, baixos demais, o que restringe, especialmente para a transmissão de valores mais elevados, a eficácia do mecanismo, prendendo o cliente a seu banco por meio da imposição de meios mais burocratizados de transferência bancária⁹.

Não resta dúvida de que, com o Projeto “Juros e *Spread* Bancário no Brasil”, a discussão a respeito do custo do crédito foi alçada a um patamar de qualidade muito superior. No entanto, muito pouca ênfase foi conferida ao aspecto do poder de mercado dos bancos comerciais, muito embora o Relatório do projeto faça um diagnóstico adequado, pelo menos no que diz respeito às

⁹ A importância dos custos de transferência de fundos entre instituições bancárias será detalhado na subseção 3.3. Em resumo, barreira às transferências opera como uma barreira à própria concorrência entre as instituições financeiras.

causas – mas não necessariamente com relação à forma de redução – do custo do crédito no Brasil.

É surpreendente o contraste entre o diagnóstico de abuso de poder de mercado contido no Relatório e a falta de medidas mais incisivas de promoção de concorrência no mercado bancário brasileiro. Por esse descompasso, os resultados do Projeto têm sido, para dizer o mínimo, limitados. Se a pouca ênfase conferida ao poder de mercado for oriunda de uma pequena disposição para contrariar os interesses dos bancos e predominarem medidas tímidas, os avanços nessa área serão praticamente impossíveis.

3.3 Fontes de poder de mercado no setor bancário

Até agora falamos do poder de mercado dos bancos, mas não tentamos esclarecer em que consiste e qual é a origem desse poder de mercado. Quatro perguntas resumem essas dúvidas. A primeira é relativa à natureza do poder de mercado. A segunda refere-se à identificação das fontes de poder de mercado no sistema bancário. A terceira pede uma descrição das estratégias que os bancos utilizam para reforçar seu poder de mercado. Finalmente, podemos perguntar o que esse poder de mercado implica para os clientes.

Passemos, a seguir, às respostas.

Poder de mercado. O poder de mercado de uma empresa qualquer consiste na sua capacidade de praticar preços acima dos que prevaleceriam se houvesse concorrência. No caso dos bancos, o poder de mercado consiste na cobrança de tarifas mais altas e de um *spread* que está muito acima do custo e da necessária provisão para inadimplência.

Para que uma empresa qualquer desfrute de poder de mercado, deve haver, essencialmente, três condições: o número de firmas deve ser pequeno, a concorrência externa deve encontrar obstáculos e deve existir alguma

circunstância, natural ou criada, que permita à empresa reter seus clientes. Todos esses elementos conspiram para a criação de uma espécie de reserva de mercado para a firma.

Número reduzido de firmas. A primeira condição para que exista um poder de mercado significativo é que o número de firmas seja relativamente reduzido. A teoria econômica mostra que, quanto maior o número de firmas, menor tende a ser a capacidade de praticar preços elevados, mesmo em caso de cartel¹⁰.

Nesse quesito, convém registrar que a política de fusões e incorporações patrocinada pelo Banco Central do Brasil foi determinante para garantir uma redução efetiva do número de instituições financeiras no mercado.

Barreiras à entrada. No entanto, a simples existência de um pequeno número de firmas não garante, por si só, a capacidade de exercer poder de mercado. Se não for difícil estabelecer uma nova firma concorrente, o mercado das firmas existentes poderá ser contestado por novos entrantes. Se a lucratividade das empresas já instaladas for alto, certamente atrairá concorrentes, que, ao entrar, forçarão a queda dos preços.

Por outro lado, se o custo de entrada for alto, principalmente em termos de necessidade de um capital inicial mínimo elevado, as empresas que já estão instaladas podem sentir-se devidamente protegidas contra a entrada de novas firmas. Nesse caso, uma elevação da sua lucratividade acima da média dos outros setores não funcionará como um chamariz para a instalação de novas empresas, e a concorrência de fora não precisará ser temida.

¹⁰ O chamado “modelo de Cournot” é o mais popular modelo de oligopólio. Quanto maior o número de firmas no modelo de Cournot, menor é a diferença entre o preço praticado pelas firmas e aquele que seria praticado se a concorrência fosse plena. No caso do cartel, à medida que cresce o número de firmas, aumenta a dificuldade de manter a disciplina dentro do grupo e de impedir que cada uma delas tente invadir o mercado das outras.

No caso do setor bancário, essa situação está bastante caracterizada pelo crescimento desmesurado das instituições bancárias e dos seus custos de instalação. A popularização dos caixas automáticos e o uso generalizado da Internet, que se tornaram, ao longo da última década, complementos indispensáveis dos serviços bancários tradicionais, elevaram significativamente os custos de instalação de um banco. Também não é improvável que o recentemente implantado Sistema Brasileiro de Pagamentos tenha gerado mais uma rodada de elevação do custo fixo de um banco típico. Com isso, a entrada de novos concorrentes se torna mais difícil a cada dia – uma limitação grave, face à concentração bancária promovida nos últimos anos.

Retenção de clientes. Não basta haver concentração, é necessário que haja impedimentos à concorrência, formando um contexto de “concorrência limitada”, e não de “concorrência feroz”. No mercado bancário, a maior parte da concorrência entre os bancos ocorre antes da abertura da conta corrente do cliente. Depois de vencida essa fase, a concorrência praticamente cessa de existir.

Para compreender a diferença entre a concorrência feroz e a limitada, vamos recorrer ao exemplo das fábricas de refrigerantes. Por que a Coca-Cola e a Pepsi-Cola não detêm elevado poder de mercado? Parte da resposta está em que, caso a Coca-Cola eleve seus preços qualquer consumidor pode passar, imediatamente, a beber Pepsi, e vice-versa.

Em resumo, é importante para o pleno exercício do poder de mercado que, ao lado de um número reduzido de firmas e da dificuldade de entrada de novas firmas, aquelas empresas que estão no mercado sejam capazes de “prender” ou “reter” o seu cliente.

É nesse ponto que entra a estratégia dos bancos, estratégia que é praticada rotineiramente, à vista de todos, e que subsiste sob o olhar complacente do Banco Central.

Os livros-texto de microeconomia e regulação de mercados apontam, tradicionalmente, uma série de táticas que as firmas podem utilizar para aumentar sua receita e seu lucro às expensas do consumidor. No caso dos bancos, vale a pena apontar dois desses mecanismos: a venda casada e a criação de custos irrecuperáveis (“*sunk costs*”) para o cliente.

A venda casada acontece quando um produto ou serviço só é vendido se o cliente adquirir, simultaneamente, um outro determinado produto ou serviço. A rigor, isso não acontece no sistema bancário, pois qualquer serviço pode, em tese, ser adquirido individualmente. No entanto, os preços individuais são fixados deliberadamente em um patamar que desestimula completamente a aquisição individual, a qual subsiste apenas como uma referência virtual ou ainda para atender certas necessidades eventuais e específicas¹¹.

O objetivo dos bancos ao estabelecer a venda casada de serviços é, em última análise, manter o cliente “preso” à instituição. Essa prática tradicionalmente leva o cliente a comprar também o que não deseja, e nesse aspecto tem sido condenada nos livros de microeconomia, e, no caso em tela, isso acontece ao se conquistar a “fidelidade” do cliente, ou, em outras palavras, reduzir a intensidade da concorrência.

A segunda estratégia a que nos referimos é a imposição de custos irrecuperáveis para os clientes dos bancos. Alguns desses custos não são pecuniários. É o caso da burocracia relativa à abertura de uma conta bancária, da formação de um histórico de relacionamento com o banco e dos limites ao envio diário de recursos por meio eletrônico ou telefônico. Outros custos são de natureza pecuniária, principalmente as tarifas exigidas pelos bancos para a remessa de recursos para outros bancos (por meio de DOC ou TED). Esses

¹¹ É freqüente o estorno de uma tarifa cara para um cliente que efetivamente necessite de um serviço adicional. Mas quem reclamaria de um estorno de tarifa? O que não se percebe é que a função dessa tarifa exageradamente alta não é de gerar receita, mas “reter” o cliente através da venda casada dos serviços bancários que surge do estabelecimento de preços individuais proibitivos.

custos servem como um instrumento para insular o depósito, dificultando transferências para outras instituições.

No entanto, embora a identificação das estratégias anticoncorrenciais dos bancos não seja tão difícil em princípio, na prática o problema da criação de poder de mercado aparece, freqüentemente, misturado com as estratégias para lidar com o risco de crédito, que, como já mencionamos, é crítico no País.

É claro que o relacionamento entre um banco comercial e seus clientes não é o mesmo que os compradores de legumes têm com a banca de hortaliças. Há uma tonelada de informação acumulada pelo relacionamento entre as partes e que, nas atuais condições, é perdida quando esse relacionamento se interrompe, só podendo ser recuperada parcialmente, e ainda assim, à custa de muito tempo e muita burocracia. Mudar de banco significa, para o cliente e para a sociedade, um custo, uma perda pura, pela reinauguração, desde o ponto zero, do relacionamento entre as partes.

Esse problema não é, em princípio, insuperável, mas a atual estrutura de centrais de informações sobre clientes que disponibilizem o histórico para consulta de potenciais credores não tem sido efetiva para evitar que cada instituição recolha, por si só, as informações sobre cada cliente, o que só pode ser feito, como descrevemos acima, à custa de tempo e muito papel. Por isso, a atual forma de lidar com o risco opera também como uma forma de reter os clientes, sendo impossível tratar separadamente dessas duas questões, que estão, na prática, imbricadas.

O resultado final dessa (espontânea e estimulada) fidelidade do cliente é a menor mobilidade dos recursos e, portanto, a maior dependência com relação ao banco em que o cliente mantém sua conta corrente. No vocabulário técnico dos economistas, podemos falar do reforço da inelasticidade da demanda, inelasticidade

essa que pode ser aproveitada pelo banco para ampliar a cunha existente entre a taxa paga na captação de recursos e aquela cobrada do tomador final.

No coração da inelasticidade da demanda está a ausência de substitutos próximos. Pela própria natureza do cliente, a pessoa física tende a ter menos opções de financiamento do que a pessoa jurídica, isto é, conta com um menor número de substitutos ao empréstimo bancário tradicional (ou cheque especial). Justamente por isso, sobre a pessoa física recai, em média, um custo de intermediação financeira maior do que o que onera os empréstimos concedidos à pessoa jurídica¹².

Por todas essas razões – lucros excessivos, práticas anticoncorrenciais com tarifas, estímulo à fidelidade, venda casada, etc. – podemos afirmar, sem titubeios, que a concorrência no âmbito do setor bancário é limitada. Infelizmente para o brasileiro comum – cliente do sistema financeiro – essas restrições à concorrência têm contado com a condescendência da própria autoridade reguladora que deveria coibi-las.

As alegações do Banco Central do Brasil de que essa “proteção” aos bancos é de interesse público, por prevenir crises de falência em cadeia, deve ser tomada com certa reserva. Os eventos que deram origem aos episódios históricos recentes já foram superados e poderiam ser evitados por uma regulação que não prejudicasse os pequenos depositantes e tomadores.

Ao mostrar-se conivente com estratégias anticoncorrenciais e abusos de poder de mercado, o Banco Central do Brasil repassa aos clientes dos bancos comerciais a conta da sua ineficiência regulatória. Afinal, quem deve estar protegido contra insolvência é o sistema bancário como um todo, e não

¹² Um contra-argumento possível é que empréstimos a pessoas físicas representam, em média, maior risco do que empréstimos a pessoas jurídicas. Além de isso não ser um fato evidente, os gráficos 2 e 3 da Nota Técnica nº 35 do Banco Central do Brasil (a que nos referimos anteriormente) mostram que, no segundo semestre de 2000, a inadimplência desses dois segmentos era virtualmente idênticas, embora vigorassem, como vigoram até hoje, taxas de empréstimo muito diferenciadas para cada um.

cada banco em particular. Essa preocupação, que norteou a política de fusões e aquisições, teve como consequência a concentração do setor bancário e a perda de seu dinamismo concorrencial.

4 ALTERNATIVAS PARA A REDUÇÃO DO CUSTO DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

As alternativas para a redução do custo de intermediação financeira abrangem ações em, pelo menos, três esferas diferentes: a tributária, a legal e a regulatória.

No âmbito tributário, a PEC nº 41, de 2003, – PEC da reforma tributária – pouco ou nada faz para desonerar a intermediação financeira. A única mudança que afeta diretamente o sistema financeiro é a determinação de que a alíquota da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) incidente sobre instituições financeiras será a maior dentre as disponíveis. Esse dispositivo torna o governo um sócio, mais do que um adversário, dos exorbitantes lucros do setor financeiro. Mais importante seria, contudo, fazer uma análise pormenorizada dos impostos e contribuições que incidem sobre os empréstimos e substituí-los por tributos diretos.

No âmbito legal, não temos notícias de ações relevantes para reduzir o grau de incerteza que caracteriza as operações de empréstimo e de intermediação financeira. Além disso, seria necessário fazer um trabalho de convencimento dentro do Poder Judiciário para tentar reduzir o número de decisões judiciais que, usando de artifícios legais, beneficiam maus devedores.

Ainda no terreno legal, seria importante revogar algumas leis ultrapassadas – como a Lei da Usura, referida na seção 2 – que criam uma reserva de mercado para as instituições financeiras. Ao reconhecer e legalizar os contratos de empréstimo entre pessoas físicas ou entre pessoas físicas e pessoas

jurídicas sem limitar juros contratuais, a lei estará criando opções para os tomadores de empréstimos e, portanto, reduzindo o poder de mercado dos bancos.

No âmbito regulatório, o grande evento a mencionar é a promulgação da Emenda Constitucional nº 40, de 2003, que retirou o maior óbice anteriormente existente ao aperfeiçoamento da regulamentação do sistema financeiro.

4.1 A Emenda Constitucional nº 40, de 2003, e seus impactos sobre o poder normativo do Congresso Nacional.

Como vimos na subseção 3.1, as tentativas de reduzir o custo de intermediação financeira por força de imposição legal não apenas foram frustradas, como conduziram a uma interpretação do art. 192 da Constituição Federal que deixou o Poder Legislativo de mãos atadas para tratar de problemas relacionados ao sistema financeiro.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 40, de 2003, reabriu os caminhos para que o Congresso Nacional exerça sua função normativa e crie novas regras e novas instituições no âmbito do mercado financeiro.

Uma vez aberta essa porta, cabe ao legislador preocupar-se com o teor da regulação que será objeto das leis complementares a que se refere a nova redação dada ao *caput* do art. 192. Sem qualquer pretensão à exaustão do tema, vamos a seguir indicar algumas diretrizes que poderão ser úteis no combate ao elevado custo de intermediação financeira. O primeiro ponto para o qual se deve atentar é a necessidade de combinar a edição de leis complementares que conformem um novo ambiente dentro do sistema financeiro com a reestruturação do órgão regulador – hoje, o Banco Central do Brasil –, possivelmente por meio de uma cisão.

4.2 Reforço da regulação e mecanismos de incentivo à concorrência

No momento em que predomina a discussão acerca da independência do Banco Central, seria útil ampliar o debate para incluir a possibilidade de cisão dessa autarquia em duas, para dar conta, de forma mais adequada, das diferentes tarefas à sua disposição.

Especificamente, seria conveniente retirar a autoridade sobre concorrência da esfera do Banco Central, transferindo-a ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) ou a outra instituição especificamente desenhada para isso – uma agência nacional do mercado financeiro.

Outra opção seria preservar essa autoridade no Banco Central, mas seccioná-lo em duas unidades autônomas entre si, preservando uma saudável separação entre a regulação bancária e formulação da política monetária e cambial. A instituição que for responsável pela fiscalização bancária deve adotar regras em relação ao seu funcionalismo que preservem a distância segura entre os reguladores e os regulados e previnam a emergência de conflitos de interesse dentro da própria instituição.

Quanto às estratégias bancárias propriamente ditas, seria útil implantar cadastro nacional simplificado para facilitar migração de contas bancárias. A adesão a esse cadastro pode ser opcional e consentida, de forma a não impô-lo a quem não desejar participar. O registro nacional único – com informações básicas de nome, RG, CPF, endereço, atividade profissional e, para os que assim desejassem, histórico de inadimplência – facilitaria ao cliente a migração entre bancos e, portanto, reduziria o poder que cada banco exerce sobre seus correntistas.

No campo da política de tarifas bancárias, a lei poderia vedar a cobrança de um TED/DOC por mês, bem como a venda casada de serviços escondida atrás de pacotes tarifários.

A transparência das operações também seria importante para estimular a concorrência entre os bancos. Por exemplo, poderia ser útil a vinculação da provisão para perdas ao histórico de inadimplência de cada segmento de crédito, vedando aos bancos que embutam a taxa de risco que quiserem nos empréstimos e obrigando-os a explicitar a parcela que remunera seus custos e seu capital.

Quanto ao número de instituições, seria conveniente estimular a entrada de novos bancos ou cooperativas de crédito. Para viabilizar instituições regionais de pequeno porte, algumas medidas poderiam ser tomadas para reduzir o capital mínimo de instalação, como o compartilhamento dos caixas eletrônicos (por exemplo, através da constituição de uma empresa regulada de fornecimento universal de serviços de caixas informatizados), permitindo a qualquer banco ou cooperativa de crédito desfrutar da rede espalhada pelo País. Outra vantagem de que certos bancos se beneficiam é a concentração de pagamentos a funcionários públicos em bancos oficiais. Por que não permitir ao funcionário que escolha o banco de sua preferência?

Essas medidas, bem como outras que venham a ser sugeridas, seguem a orientação de eliminar as barreiras de custos à entrada de novas instituições no sistema financeiro e de tarifas e burocracia na migração de clientes. Qualquer outra medida que siga esse caminho representará um avanço na constituição de um sistema financeiro mais concorrencial e mais eficiente.

4.3 Mecanismos de redução da inadimplência

As medidas relativas ao fortalecimento dos direitos do credor são de várias ordens, predominando aquelas que simplificariam e reduziriam a incerteza e a duração de um processo de execução judicial de dívida vencida.

Como já dissemos acima, mas voltamos enfatizar, seria necessário um amplo trabalho de convencimento no âmbito do Judiciário para firmar uma nova postura frente à relação entre devedores e credores, para que, preservados os devedores de boa fé, os credores não sejam vítimas fáceis de devedores incautos ou irresponsáveis.

Outro caminho importante a seguir é o fortalecimento das garantias. Atualmente, o recurso às garantias ainda é limitado e caro, por depender, muitas vezes, de pesquisa e registro em cartórios – instituição genuinamente brasileira, burocrática e ineficiente. Ainda não há uma centralização de informações nos cartórios, além do que os prazos para registro são dilatados, inviabilizando várias operações. Se se implantasse um registro informatizado nacional de hipotecas, por exemplo, muitos esforços seriam poupados e muito mais segurança seria conferida ao sistema.

Além do impacto direto sobre as operações propriamente bancárias, o reforço dos direitos do credor permitirá a expansão dos negócios paralelos ao sistema financeiro, pois reduzirá o grau de assimetria de informações envolvido e significará um aperto na concorrência à intermediação tradicional.

4.4 Modificações no âmbito tributário

O campo tributário é, de todos, o mais simples. A recomendação é substituir, sempre que possível, os impostos indiretos pelos impostos diretos. O imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e

valores mobiliários (IOF) deve desempenhar função meramente regulatória, e não arrecadadora. Para tributar mais fortemente os bancos, se for essa a vontade política, recomenda-se que se usem o imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) e a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), já citada.

5 CONCLUSÕES

Há muito que a opinião pública reivindica a redução do custo de intermediação financeira no Brasil. Como já argumentamos acima, esse não é um problema menor, mas está entre os principais empecilhos à retomada do crescimento econômico. Sua solução representaria um avanço significativo para tornar eficientes os mecanismos de financiamento da produção e do emprego, incentivando, a um tempo, a poupança e o investimento de que o Brasil tanto necessita.

As tentativas de limitar legalmente as taxas de juros praticadas resultaram da noção de que o mercado é, em si mesmo, um instrumento perverso para a formação da taxa de juros. Os resultados obtidos por essa abordagem foram pífios, mesmo porque a ameaça de uma desorganização financeira abrupta impediu que se levasse essa proposta às últimas conseqüências. Longe de pregar o controle de juros, cremos que é justamente no aperfeiçoamento do mercado – eliminando as práticas anticoncorrenciais e o poder de mercado das instituições financeiras – que se encontrará a fórmula justa e eficiente de reduzir o custo do crédito no País.

Por outro lado, não pode haver dúvida de que a decisão de enfrentar esse problema crônico levantará resistências fortes de origens diversas. Do lado dos bancos, será difícil obter apoio para medidas que reduzam seu poder de mercado. Alguns membros do Judiciário e parte da opinião pública, enamorados da redistribuição de renda à moda Robin Hood, denunciarão a idéia de conferir maiores garantias aos credores como estratégia para engordar os lucros do setor

financeiro, sem enxergar que, ao fim e ao cabo, quem se beneficia dessa proteção é o mau devedor e quem carrega o seu ônus é o bom pagador.

A promulgação da Emenda à Constituição nº 40, de 2003, facilita a tarefa do Congresso Nacional de formular as leis – no caso, complementares – que poderão conformar um novo ambiente regulatório e concorrencial para o setor financeiro. Nesse contexto, assume particular relevância a discussão acerca da agência reguladora do sistema financeiro. Até hoje, esse papel tem estado a cargo do Banco Central do Brasil, que infelizmente, pouco tem feito para coibir os abusos praticados diariamente pelo sistema financeiro. Por isso, devolver ao CADE a função de defender a concorrência ou destacar do Banco Central do Brasil a área de regulação bancária são hipóteses que devem ser consideradas pelo legislador. É na criação de uma regulação que coíba as práticas anticoncorrenciais dos bancos que deve se basear uma iniciativa bem sucedida de redução do custo de intermediação financeira.

Caso seja do interesse do Senador, a Consultoria Legislativa se põe à sua disposição para aprofundar os estudos necessários, bem como para elaborar as devidas proposições legislativas.

Consultoria Legislativa, 3 de julho de 2003.

Renato Friedmann
Consultor Legislativo

ÍNDICE DO ESTUDO Nº 252, DE 2003

1.	Introdução	1
2.	O custo de intermediação financeira no Brasil	3
2.1	Conceito e componentes	4
2.2	O custo de intermediação financeira e a taxa de juros no Brasil	9
2.3	O custo de intermediação financeira é um problema?	12
3.	Como se vem lidando com o custo de intermediação financeira no Brasil	13
3.1	Limitação legal de juros	14
3.2	O projeto “Juros e <i>Spread</i> Bancário no Brasil”	27
3.3	Fontes de poder de mercado no setor bancário	32
4.	Alternativas para a redução do custo de intermediação financeira no Brasil	39
4.1	A Emenda Constitucional nº 40, de 2003, e seus impactos sobre o poder normativo do Congresso Nacional	40
4.2	Reforço da regulação e mecanismos de incentivo à concorrência	41
4.3	Mecanismos de redução da inadimplência	43
4.4	Modificações no âmbito tributário	44
5.	Conclusões	44