

RELATÓRIO
GRUPO DE TRABALHO
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

(Criado por meio do Requerimentos nº 9/2018-CAE)

**Inovação e Competição: novos caminhos para
redução dos *spreads* bancários (custos e margens
da intermediação financeira)**

Presidente: Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE)

Relator: Senador Armando Monteiro (PTB-PE)

BRASÍLIA, DEZEMBRO DE 2018.

I - Introdução

Desde o início dos anos 80 a preocupação central da política econômica no Brasil residia em solucionar desequilíbrios macroeconômicos, como crises cambiais ou no balanço de pagamentos, hiperinflação e desarranjos fiscais.

Essa agenda relegou a segundo plano reformas microeconômicas que afetam a melhoria do ambiente de negócios. Não é por acaso que o acúmulo de distorções nesse campo contribuiu para a estagnação da produtividade do País observada nas últimas três décadas. Por exemplo, o crescimento médio da produtividade do trabalho no período de 1980-2016 foi de apenas 0,6% ao ano, quando no intervalo de 1950-80, foi sete vezes maior (4,2% ao ano). Já a produtividade total dos fatores, que mede a eficiência geral da economia, no período 1987-2015 apresentou desempenho semelhante: 0,5% ao ano em média.

Portanto, foi a partir dessa visão, que desde do ano passado, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado vem dando absoluta prioridade a essa agenda.

Sabemos que a questão da produtividade está associada aos investimentos em capital físico e em educação/qualificação de mão de obra (o chamado capital humano). No entanto, avaliamos que existe um enorme espaço para melhoria do ambiente de operação das empresas.

Esse ambiente institucional é moldado pela funcionalidade nas áreas tributárias, do crédito, da regulação, da segurança jurídica e desburocratização e da competição nos mercados.

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas indicou 20 proposições legislativas e um conjunto de recomendações ao Executivo tendo como objetivos gerais a simplificação tributária e redução de obrigações acessórias, melhoria das condições no mercado de crédito, redução de burocracia e de custos de transação, definição de regras claras e estáveis para investimentos em infraestrutura.

Dando continuidade a esse esforço é que por meio do Requerimento nº 9, de 2018-CAE, solicitei a criação de Grupo de Trabalho para elencar um conjunto de propostas que reduzam os spreads bancários, com foco nos efeitos produzidos pelas inovações tecnológicas que induzam o aumento da competição no mercado financeiro.

Há o reconhecimento, inclusive por parte do próprio Banco Central, que os spreads bancários e o custo de financiamento do capital no Brasil são desproporcionalmente elevados para qualquer padrão de comparação internacional. Uma queda estrutural e sustentável do custo do crédito contribuiria para o aumento da eficiência e da produtividade da economia. Portanto, faz-se necessário estimular uma agenda de incentivo à adimplência e a execução de garantias, promoção da queda dos custos administrativos e de estímulo à concorrência.

Além disso, o mercado financeiro está experimentando um processo de inovações disruptivas que pode ser traduzido pela emergência das fintechs. A entrada dessas startups, muitas delas independentes das instituições financeiras tradicionais, está tendo impactos diretos sobre o bem-estar da sociedade e na promoção de um sistema financeiro mais

eficiente e inclusivo a partir da: 1) aumento da oferta de crédito com redução de tarifas e juros; 2) inclusão de milhões de micro e pequenos empreendedores e da população desbancarizada não atendidos pelos incumbentes históricos; 3) modelos de negócios mais próximos dos usuários finais; 4) atendimentos customizados; e 5) oferta de produtos e serviços por meio de Internet e tecnologias móveis.

Portanto, para garantir que os benefícios dessas inovações possam ser disseminados e ampliados no Brasil é que se propõe um conjunto de medidas, que incluem proposições legislativas e recomendações ao Banco Central (órgão regulador) e ao CADE, instituição responsável pela defesa da concorrência.

O sentido é de reduzir barreiras regulatórias, eliminar práticas anticompetitivas, fortalecer o sistema de garantias e reduzir assimetrias e rigidez informacional entre os agentes de mercados. Dessa forma, acreditamos que é possível estimular a participação desses novos entrantes sem descuidar da necessária regulação prudencial que envolve o sistema financeiro.

Com isso esperamos contribuir para uma maior inclusão financeira, sobretudo de pequenas e médias empresas, com uma redução sustentável e firme dos spreads bancários, evitando políticas impositivas para variáveis de mercado de crédito e de meios de pagamentos, como fixação de preços ou limites para taxa de juros e prazos de operação.

Para orientar os trabalhos do grupo apresentei o Requerimento nº 11, de 2018-CAE, para a realização de audiência pública destinada a debater o tema: Inovação e Competição: novos caminhos para redução dos *spreads* bancários (custos e margens da intermediação financeira). Assim sendo, em 20 de março de 2018, foi realizada a audiência pública com a

presença da senhora Ana Carla Abrão, Sócia da consultoria Olyver Wyman; e dos senhores Paulo Solmucci, Presidente da União Nacional de Entidades do Comércio e Serviços - UNECS; Augusto Lins, Presidente da Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos - Abipag; Raphael Guarilha, Chefe de Inovação da Stone; e Ênio Meinen, Representante da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB.

Também apresentei os Requerimentos nºs 22 e 23, de 2018-CAE, para a realização de outras audiências para debater o mesmo tema. Dessa forma, foi realizada, em 24 de abril de 2018, audiência pública com a presença dos Senhores Murilo Portugal, Presidente da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN); Vinícius Carrasco, Professor da PUC-Rio e Economista-Chefe da Stone; e Bruno Magrani, Representante do Nubank. Em 5 de junho de 2018, foi realizada audiência pública com a presença dos Senhores Otávio Ribeiro Damaso, Diretor de Regulação do Banco Central do Brasil; João Manoel Pinho de Mello, Secretário de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Fazenda; e Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE.

A seguir, realizamos um breve diagnóstico da questão do *spread* bancário, observando seus principais componentes e determinantes. Em sequência, analisamos como as inovações tecnológicas podem permitir a redução dos *spreads* bancários, em função da emergência das *fintechs* e também discutimos o papel exercido pelas cooperativas de crédito. Posteriormente, apresentamos um resumo dos principais avanços legislativos e das medidas adotadas pelo Banco Central para diminuir a margem bruta do crédito em geral. Depois, relatamos tanto resumido quanto possível as oitivas realizadas nas audiências públicas e as sugestões apresentadas. Por fim, elencamos algumas conclusões e defendemos a

aprovação de proposições legislativas e recomendações ao Banco Central e ao CADE que contribuiriam para a redução sustentada dos *spreads* bancários.

II – *Spreads* Bancários: Conceito e Decomposição

O tema do *spread* bancário já foi motivo de análise por grupo de trabalho no âmbito desta Comissão de Assuntos Econômicos e de diversos pronunciamentos no âmbito do Parlamento Nacional. O Banco Central do Brasil também tem se debruçado sobre o tema há mais de uma década. Houve, recentemente, concomitante às análises no âmbito desta Comissão, uma Comissão Parlamentar de Inquérito com o propósito de investigar as margens bancárias no cartão de crédito e no cheque especial. De sorte que é um problema complexo que exige análises e ações que aprimorem o ambiente institucional do País.

O objeto do presente Grupo de Trabalho foi analisar o *spread* bancário para entender em que medida a inovação tecnológica pode contribuir para o aumento da competitividade e para questionar as margens da intermediação financeira.

Dessa forma, antes de analisarmos o papel da inovação tecnológica para o aumento da competitividade no setor financeiro, vamos analisar as causas dos altíssimos *spreads* bancários no Brasil.

A primeira particularidade que temos que observar é que, no Brasil, parte significativa do crédito só pode ser empregada em operações com determinada finalidade. É o chamado crédito com recursos direcionados, sendo os exemplos mais comuns o crédito rural, o

financiamento imobiliário e os empréstimos do BNDES. Isso significa que boa parte (atualmente, cerca de 50%) dos recursos captados pelas instituições financeiras são emprestados a juros tabelados.

O direcionamento da ordem de 50% do crédito total é uma anomalia do Brasil. Essa anomalia repercute nas taxas dos empréstimos livres, na comparação entre taxas de juros do Brasil com outros países e até mesmo na taxa básica de juros necessária para conter a inflação.

Para exemplificar, o *spread* bancário é estimado e divulgado pelo Banco Mundial como tendo sido da ordem de 38,4% para o Brasil em 2016. Ocorre que o Banco Central do Brasil divulga que o *spread* bancário foi da ordem de 22,7% em dezembro de 2016.

A diferença é resultante do fato de que o Banco Mundial divulga o *spread* bancário para taxas livres do Brasil, ou seja, aquelas que as instituições financeiras podem pactuar livremente com o tomador do empréstimo em contraposição aos empréstimos direcionados com taxas de juros reguladas. Dessa forma, na grande maioria dos países, crédito imobiliário, crédito rural e outros créditos, que no Brasil são em boa parte direcionados, também fazem parte do cálculo do *spread* bancário divulgado, pois são livremente negociadas, ao passo que, no Brasil, essas linhas de crédito são controladas em sua maior parte, portanto, excluídas do cálculo comparativo do Banco Mundial.

Em verdade, o altíssimo *spread* bancário, em 2016, para usar o mesmo ano da comparação feita pelo Banco Mundial e trazida por expositores nas audiências públicas, foi de 22,7% ao ano, sendo 39,9% para recursos livres e de cerca de 3,7% para os empréstimos com recursos direcionados.

Dessa forma, ao analisarmos qualquer operação de crédito, temos que observar se ela é concedida com recursos livres ou com recursos direcionados, que representam cerca de 50% do total do crédito.

Portanto, com alto nível de crédito direcionado apenas parte dos recursos captados é emprestada com juros livremente negociados.

Deve-se observar também que estamos quase sempre, ao falar de *spreads* bancários, tratando de médias, pois há uma miríade de taxas de juros, refletindo diferentes modalidades de tomador, garantias, prazos, etc.

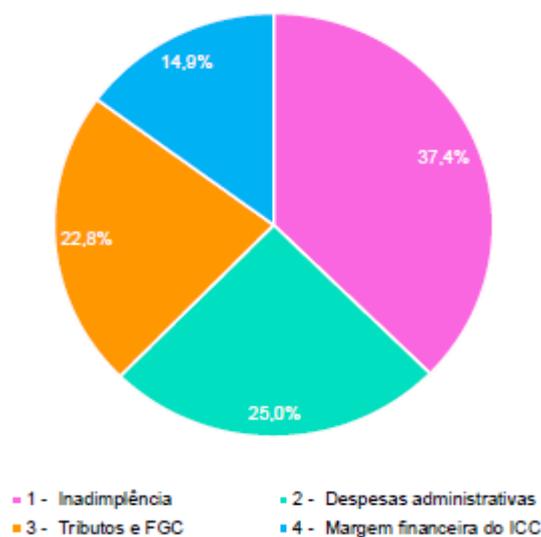
Especificamente, ao analisarmos os juros, logo observamos que i) os *spreads* no segmento livre são elevados; e ii) as operações com garantia tendem a ser as mais baratas, por exemplo, crédito consignado para pessoas físicas, desconto de duplicatas, antecipação de recebíveis, ou aquisição de veículos possuem taxas mais baixas.

Sabe-se que as taxas de juros nos empréstimos, as chamadas taxas ativas, dependem do custo de captação, do nível de inadimplência, do percentual de recuperação e do prazo de recuperação dos recursos inadimplidos, isto é, emprestados e não pagos; da tributação; das despesas administrativas; e da margem das instituições financeiras. Também dependem do grau de subsídio cruzado, isto é, do quanto aqueles tomadores de crédito estão pagando para que outros tomadores de crédito ou usuários dos serviços financeiros públicos ou privados tenham benefícios, como, por exemplo, isenções de tarifas ou juros subsidiados.

O Relatório de Economia Bancária de 2017, publicado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), estimou que, na média do período 2015-2017, o *spread* bancário pode ser explicado por:

- i) Inadimplência: 37,4%;
- ii) Despesas administrativas: 25,0%;
- iii) Tributos e Fundo Garantidor de Crédito: 22,7%; e
- iv) Margem Financeira: 14,9%.

Figura 1: Decomposição dos *Spreads*: 2015-2017



Fonte: Banco Central - Relatório de Economia Bancária 2017

Antes de prosseguir em nossa análise, gostaríamos de lembrar que o Banco Central não estima a decomposição do *spread* por tipo de operação. Possivelmente, isso não é feito porque é difícil alocar, para cada tipo de operação, as despesas administrativas, os tributos e a margem financeira associada.

Esses números significam que, para cada 100 reais de diferença entre os valores cobrados por juros ativos dos empréstimos de todas as

operações de crédito e os juros pagos por recursos captados, 37,4 reais se referem às despesas de inadimplência com empréstimos não pagos ou pagos apenas parcialmente, inclusive com o tempo gasto para recuperação do empréstimos em atraso; 25 reais são gastos com os custos administrativos para efetuar esses empréstimos; 22,7 reais são relativos a despesas tributárias e de seguro de depósitos; e 14,9 reais são relacionados a margens financeiras, ou seja, lucros para as instituições remunerarem o capital empregado.

Com a inadimplência como o fator mais relevante para a alta margem bruta de crédito, devemos ter em mente que as ações que contribuam para reduzir a inadimplência certamente serão as mais importantes para a queda na taxa de juros. Essas ações incluem medidas que permitam ao credor obter mais informações dos demandantes de crédito (por exemplo, com um cadastro positivo), bem como formas de aumentar a garantia das operações ou de dar maior agilidade na recuperação de crédito. Aqui cabe observar que um Poder Judiciário mais eficiente e que forneça segurança jurídica ao credor, com respeito aos contratos, ajuda a diminuir as despesas com recursos inadimplidos.

As despesas administrativas formam o segundo componente mais importante do *spread* bancário, representado por despesas com pessoal, custo de manutenção de agências bancárias, marketing, dentre outros. Em parte, esses custos refletem as disfuncionalidades do ambiente de negócios do País, que exigem das instituições financeiras a necessidade de manterem um elevado saldo de provisões (1,22% do PIB em 2015) para fazer frente a processos trabalhistas, cíveis e fiscais.

Sem dúvida, a carga tributária do Brasil é elevada, mas compatível com o nível de gastos públicos bastante elevados. Não consideramos oportuno e nem recomendável rediscutir atualmente os

impostos de um setor específico, sem levar em consideração o conjunto da carga tributária e dos gastos públicos. Mesmo assim, observamos que a alta carga tributária específica para o setor financeiro, quando se considera os resultados (45%, somando as alíquotas incidentes sobre IRPJ e CSSL) é mais elevada do que a média dos demais setores no Brasil (34%), o que não incide apenas sobre o setor, mas aumenta os juros e sobrecarrega o usuário do sistema financeiro.

Quanto à margem financeira dos bancos é importante ressaltar que o valor de 14,9% na composição dos *spreads* reflete uma média de todos os empréstimos, ou seja, há operações de crédito em que esse valor é mais elevado. A título de exemplo, o Banco Central divulgou que, no período de 2011 a 2016,¹ o *spread* para o crédito livre com taxas pré-fixadas foi de 35,2 pontos, sendo 11,9 pontos referente à margem financeira ou outros fatores residuais, o que corresponderia a 34% do total do *spread*. Vale mencionar que essas operações se referem à imensa maioria daquela realizada pelas pessoas físicas.

Uma segunda observação é que existe o efeito indireto das margens financeiras sobre os outros componentes dos *spreads* bancários, como a tributação. Levando-se em conta esses efeitos indiretos, o Banco Central estimou que a contribuição da margem financeira para o *spread* sobe de 14,9% para 28,1%, equivalente ao impacto total das despesas administrativas.

¹ Conforme apresentação Painel *Spread* Bancário (2017) disponível https://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/Apresentacao_Painel_Projeto_Spread_Bancario.pdf. Cabe observar que essa estimativa apresenta uma metodologia distinta da realizada mais recentemente e divulgada no relatório de Economia Bancária de 2017.

Portanto, diante dessa decomposição dos *spreads*, avaliamos que existe um espaço para redução dessas margens de intermediação por meio do fortalecimento do sistema de garantias, redução do peso do crédito direcionado e combate às barreiras à entrada de competidores no mercado financeiro, sejam elas regulatórias, legislativas ou oriundas de condutas anticompetitivas.

III – Como as Inovações Tecnológicas podem reduzir os *Spreads* Bancários

As inovações tecnológicas podem reduzir os *spreads* bancários por diversos canais. Primeiro, avanços tecnológicos permitem a redução dos custos administrativos e podem garantir maior eficiência nas transações financeiras, por meio de prevenção à fraude, adoção da biometria e aumento da segurança e da velocidade nas transações financeiras. Segundo, por meio da queda da inadimplência, em função do fortalecimento do sistema de garantias permitido pelo seu compartilhamento eletrônico e da disponibilização de informações sobre o universo de clientes. Finalmente, as inovações permitem a entrada de novos players no mercado, aumentando a competição e induzindo uma diminuição das margens financeiras.

Segundo informações da FEBRABAN, em audiência pública nesta Comissão, os investimentos do Setor Bancário em tecnologia somaram R\$ 118,7 bilhões entre 2012-2017, com média anual de R\$ 19,8 bilhões. Esses investimentos permitiram que as transações por celular e pela internet já representem mais da metade de todas transações bancárias.

Por outro lado, nesse mercado estão em andamento inovações disruptivas que impulsionam uma verdadeira revolução digital, a exemplo do *open banking*, utilização de inteligência artificial, experiência do usuário² e a emergência das *fintechs*.

Nesse sentido, as *fintechs* podem ser aperfeiçoadoras do mercado de crédito no Brasil e fonte da almejada desconcentração na oferta de serviços financeiros.

O termo *fintech* vem da junção das palavras em inglês relativas a finanças e tecnologia. Essas empresas criam inovações na área de serviços financeiros, com processos baseados em tecnologia. Normalmente, criam novos modelos de negócio, em áreas como conta corrente, cartão de crédito e débito, empréstimos pessoais e corporativos, pagamentos, investimentos, seguros e criptomoedas. Muitas vezes, não possuem custo de capital tão grande como as instituições financeiras que se submetem a uma pesada e cara exigência de obediência a normas legais (*compliance*).

São empresas intensivas em tecnologia oferecendo serviços financeiros específicos baseados no ambiente virtual, sem contar com as estruturas bancárias tradicionais. Geralmente, são empresas baseadas na prestação de serviços em um modelo de negócios enxuto, com potencial de adquirir algum grau de participação em mercado, e conseqüentemente com algum grau de contestação ao sistema bancário tradicional. Por exemplo, segundo levantamento realizado pelo Finnovation, Finnovista e o BID³, 58%

² Trata-se de adaptar a experiência dos clientes com outras empresas de tecnologias aos serviços financeiros.

³ Mapa de Fintechs no Brasil (maio de 2018). Acessado no endereço eletrônico <http://finnovation.com.br/mapa-de-fintechs-brasil-maio-de-2018/>

das fintechs no Brasil empregam até 10 funcionários e somente 10% desses empreendimentos tem um quadro acima de 100 colaboradores. Portanto, as fintechs apresentam um modelo de negócios baseado em custos fixos menores, com estrutura centrada no contato virtual com os clientes, o que abre espaço para a prática de taxas de juros mais competitivas.

No Brasil, o mercado de fintechs está em franca ascensão. Nos últimos 3 anos, o número desses empreendimentos cresceu 648%, passando de 54 para 404, segundo relatório da agência Moodys.

Conforme o levantamento do Radar Fintechlab, cerca de 40% das empresas situam-se nos segmentos de Pagamentos e Remessas (25%) e Empréstimos (15%), seguido por 25% nas atividades de gestão financeira empresarial e pessoal.

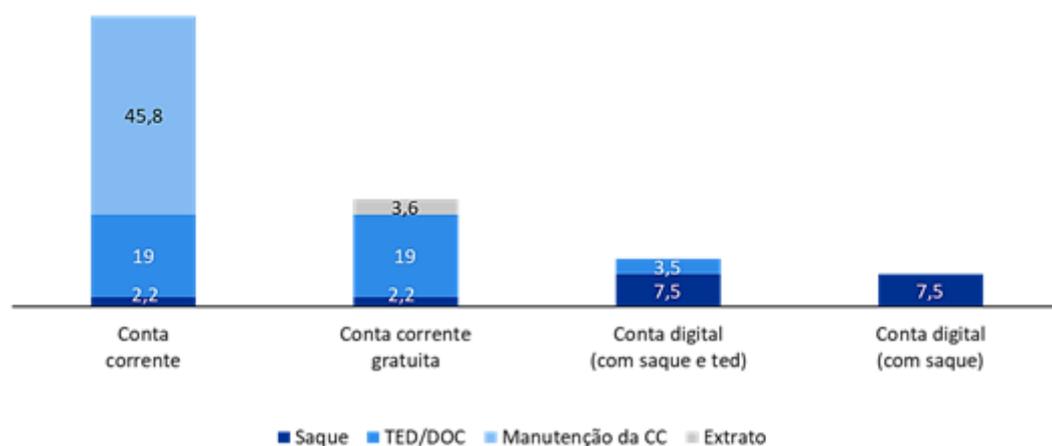
A entrada das fintechs, muitas delas independentes das instituições financeiras tradicionais, está tendo impactos diretos sobre o bem-estar da sociedade e na promoção de um sistema financeiro mais eficiente e inclusivo a partir da: 1) redução das principais tarifas; 2) inclusão de milhões de micro e pequenos empreendedores não atendidos pelos incumbentes históricos; 3) modelos de negócios mais próximos dos usuários finais; 4) atendimentos customizados; e 5) oferta de produtos e serviços por meio de Internet e tecnologias móveis.

Nesse contexto, as fintechs têm se notabilizado por oferecer serviços de bancos digitais. Em particular, apresentam novas soluções para serviços que já são ofertados pelos bancos tradicionais, buscando torná-los mais práticos ou mais baratos. Como exemplos, podemos citar a XP Investimentos, uma plataforma de investimento na Internet; a Paypal, uma empresa internacional de pagamentos on line; o Nubank, uma empresa de

cartão de crédito; a Simplic, de crédito on line; o Mercado Bitcoin, de compra e venda de moedas digitais, e o Guia Bolso, uma espécie de consultoria financeira.

O surgimento de novas empresas no setor financeiro também propiciou a inclusão de pessoas até então sem acesso ao sistema bancário, por meio de prestação de serviços por meio de aparelhos móveis, evitando o enorme custo de entrada de capilaridade de agências físicas. Desenvolveram-se, portanto, novos mercados e tecnologias que permitem aos consumidores (inclusive os estabelecimentos comerciais) operar de forma mais segura por meio da Internet. Um exemplo dessa eficiência é ilustrado na figura a seguir, comparando os custos de manutenção e de serviços de contas correntes tradicionais e de contas digitais.

Figura 2: Custos de conta corrente tradicional vs custos da conta digital por Fintechs.



Fonte: Abranet/INDRA

No Brasil, 35% dessas empresas buscam atingir o mercado da população não bancarizada, que é de cerca de metade da população total. Nesse caso, há ainda um espaço para expansão, dado que na América Latina o número de fintechs destinadas a esse público é ainda maior: No México, 46% dessas empresas atendem os desbancarizados; na Colômbia, 45%; na Argentina, 41% e no Chile, 40%⁴.

No âmbito da concorrência, a evolução tecnológica reduziu distâncias. Com a Internet, o celular e o aumento do uso do cartão de pagamentos e dos caixas eletrônicos, já não há mais necessidade de se ter uma conta em uma agência bancária próxima da residência. O surgimento das *fintechs* diminuiu, portanto, a necessidade da intermediação bancária, com a transferência de parte relevante dos financiamentos para o setor financeiro não bancário.

Todavia, cabe considerar que o setor financeiro apresenta especificidades que precisam ser consideradas com bastante ponderação, principalmente devido à sua posição central na estrutura da economia.

Dessa forma, a imposição de algumas 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 dos riscos sistêmicos. Para tanto, a autoridade monetária determinou a instituição do fundo garantidor de crédito no sistema financeiro, que oferece uma espécie de seguro para os correntistas com relação aos depósitos à vista, a

⁴ Mapa de Fintechs no Brasil (maio de 2018).
Acessado no endereço eletrônico
<http://finnovation.com.br/mapa-de-fintechs-brasil-maio-de-2018/>

prazo e outros créditos como letras imobiliárias, de câmbio, dentre outros. Além disso, exige a constituição inicial de capital mínimo para abertura de uma instituição financeira. Portanto, o modelo de regulação bancária prudencial que privilegia a solidez e a higidez do sistema financeiro, com regras de entrada mais rígidas, tende naturalmente a ampliar a concentração bancária.

Cabe considerar que, ao contrário do que nos diz o senso comum, a simples concentração bancária não é *per se* motivo de juros ou *spreads* altos, mas sim a falta de competição por conluio ou por simples falta de regulação adequada que promova os incentivos necessários à competição. Devido aos ganhos de escala, a concentração bancária pode até diminuir os juros e as tarifas para o consumidor, na medida em que reduz o custo de produzir determinado produto ou serviço, como empréstimos. Para exemplificar, um banco público grande pode ter taxa de juros menor ou apresentar rentabilidade maior do que um banco privado pequeno simplesmente por causa dos ganhos de escala.

Segundo o Banco Central no Relatório Economia Bancária 2017, a Holanda e Finlândia, que apresentam elevados níveis de concentração bancária, possuem *spreads* menores do que a Itália e a Alemanha, que apresentam menores níveis de concentração no mercado bancário⁵.

Tabela 1: Participação dos 5 maiores bancos nos ativos totais

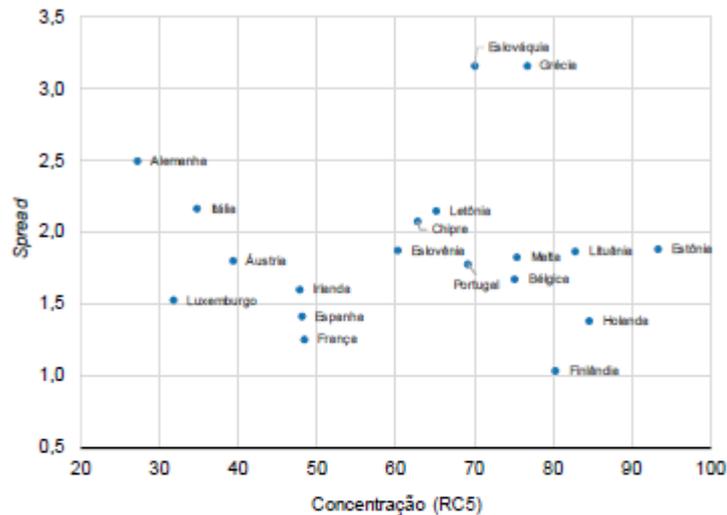
⁵ Em 2016, os cinco maiores bancos na Holanda detinham 89% dos ativos totais, enquanto na Alemanha e na Itália essa proporção é de 35% e 43%, respectivamente.

Discriminação	%					
	2008	2008	2010	2012	2014	2016
Países desenvolvidos						
Alemanha	29	27	40	38	37	35
Austrália	69	74	78	80	81	80
Bélgica	84	81	75	66	66	66
Canadá	82	80	81	83	81	81
Espanha	49	51	57	62	63	65
Estados Unidos	35	38	44	45	44	43
França	-	77	81	81	81	82
Holanda	84	84	82	82	86	89
Itália	26	31	40	40	41	43
Japão	45	46	46	47	51	51
Luxemburgo	29	27	31	33	32	29
Reino Unido	50	45	53	54	51	48
Suécia	79	80	78	77	77	76
Suíça	57	55	53	49	51	53
Países emergentes						
Brasil	60	73	76	77	78	82
China	55	51	49	45	41	37
Coreia do Sul	61	60	61	60	59	62
Índia	40	37	35	35	35	36
México	80	78	74	70	73	70
Singapura	39	39	41	41	43	42

Fonte: Banco de Compensações Internacionais

O gráfico abaixo, reproduzido do Relatório de Economia Bancária 2017, mostra que, para um grupo de países europeus no período de 2003 a 2016, não se pode afirmar que há uma relação direta entre concentração bancária e os *spreads* bancários. Portanto, mais do que a concentração em termos horizontais, o que pode afetar o grau de competição é a qualidade do processo regulatório, no sentido de evitar práticas anticompetitivas e de reduzir as barreiras à entrada de potenciais entrantes, além da rigidez informacional no tocante ao acesso e compartilhamento de informações no mercado, como o histórico de cadastro positivo, duplicatas mercantis e recebíveis de cartão de crédito.

Gráfico 1: Concentração x *Spreads* em Países Europeus



Fonte: Banco Central Europeu

- /1 A concentração é mensurada pela Razão de Concentração dos cinco maiores (RC5) participantes nos Ativos.
 /2 O spread é a diferença entre a taxa de juros para empréstimos novos para pessoas físicas e empresas não financeiras e a média ponderada das taxas de remuneração de depósitos.
 /3 A amostra dos países decorre da disponibilidade de dados e é composta por Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta e Portugal.

Um aspecto particularmente relevante na estrutura do mercado financeiro é que, associado à grande concentração, temos um elevado grau de verticalização dos conglomerados financeiros, que atuam nos mais diversos segmentos, tais como seguros, emissões de cartões de crédito e débito, bandeiras, credenciadoras (máquinas dos cartões), vale alimentação, além do mercado bancário.

Por exemplo, três das grandes instituições financeiras detêm elevado poder na emissão de cartões, com 71% do arranjo débito e 46% do crédito, e são controladores de uma bandeira (relevante especialmente no segmento de débito, com 31% em números de cartões ativos e cerca de 20% do volume financeiro de transações nesse segmento). Dois grandes bancos também controlam um credenciador dominante, com 47% de participação no mercado e uma líder do segmento voucher, com 32% do mercado; enquanto uma outra instituição, que possui 11% de emissão do arranjo de débito e 38% do crédito, detém o segundo maior credenciador, com 32% do segmento e

uma bandeira relevante regionalmente, além de iniciar uma participação no segmento de voucher.

Segundo a avaliação do economista e ex-conselheiro do Cade Cleveland Prates num artigo no Valor Econômico em 21 de setembro deste ano:

“...Esta estrutura, por si só, cria incentivos para que essas instituições atuem, de maneira unilateral ou coordenada, para evitar a concorrência onde estão presentes. Não por outra razão, existe hoje no Cade uma série de processos em andamento e reclamações no Banco Central sobre condutas anticompetitivas que passam pela recusa em negociar com outros agentes do mercado, compressão de margens de concorrente com adoção de subsídios cruzados, criação de autorregulação e incompatibilidades técnicas para evitar a viabilidade de novos competidores, dentre outras tantas”.

Por outro lado, estruturas verticalizadas podem trazer ganhos de eficiência com economias de escopo e redução de custos de transação. Então, para a sociedade, é preciso avaliar se esses ganhos superam os custos oriundos das restrições à concorrência que se traduzem em elevados juros e tarifas e uma menor oferta de crédito global, além do custo de oportunidade de se acionar recorrentemente os órgãos reguladores e de defesa da concorrência para acompanhar e impedir estratégias anticompetitivas.

IV – O Papel das Cooperativas de Crédito

Um outro player importante para ampliação da concorrência na oferta de serviços financeiros são as cooperativas de crédito, que no Brasil são estruturadas em três níveis: “a) cooperativas de crédito singulares, que realizam diretamente o atendimento a clientes; b) federações ou cooperativas de crédito centrais, formadas por cooperativas singulares; c) confederações ou bancos cooperativos, que são normalmente constituídos por cooperativas centrais” (Relatório de Economia Bancária, 2017, pág 102).

Segundo o Banco Central, em dezembro de 2017, estavam em atividades 967 cooperativas de crédito singulares e 37 cooperativas centrais ou confederação de cooperativas centrais, além de dois bancos cooperativos. Em conjunto, essas instituições financeiras foram responsáveis por 3% do saldo das operações de crédito, alcançando R\$92 bilhões ao final de 2017. São mais de 12 milhões de beneficiários do sistema entre cooperados (10 milhões, cerca de 5% da população) e clientes. O crescimento da carteira de crédito foi de 80% nos últimos 5 anos, sem qualquer contração entre 2015 - 2017, período mais agudo da crise econômica.

O sistema cooperativo no Brasil oferece serviços de empréstimos, crédito imobiliário, cartão de crédito, consórcio, seguro, previdência e investimentos, com taxas de juros e tarifas mais favoráveis do que a média do sistema financeiro nacional. Por exemplo, em 2017, a taxa mensal para empréstimos nas cooperativas foi de 1,91%, enquanto na média do sistema financeiro é de 3,4% a. m.; no cheque especial, a taxa de juros é de 5,6% ao mês para o sistema cooperativo contra 12,8% ao mês na média do sistema financeiro; no parcelado do cartão de crédito a diferença é de 5,9% ao mês contra 8,9% ao mês em favor do sistema cooperativo.

Alguns fatores podem explicar as melhores condições de financiamento: o menor risco de inadimplência em função da redução da

assimetria informacional dos clientes, ausência do foco na geração de lucros, a crescente profissionalização com ganhos de escala e os benefícios fiscais.

Do ponto de vista regional, a maior participação das cooperativas reside na região Sul, seguida pelo Centro-Oeste, o que influencia a concentração dessas instituições em determinadas modalidades, tais como crédito rural, operações com recebíveis e empréstimo pessoal sem consignação.

Na última década ocorreu uma expansão significativa para o crédito destinado à pessoa jurídica, que cresceu de menos de 1% da oferta total em 2005, para mais de 8% em 2017. Essa expansão alcançou patamares mais significativos nas regiões Sul e Centro-Oeste, que ampliaram essa participação de 2,1% e 1,2%, em 2005, para 16,7% e 10,4%, em 2017, respectivamente.

Já o incremento da participação das cooperativas no segmento de pessoa física foi menor: passou de 5,2% em 2005 para 6,5% em 2017, sendo mais expressivo na região Sul, que cresceu de 9,2% para 15,3% no mesmo período.

Gráfico 1: Participação no mercado das cooperativas por região para pessoa jurídica

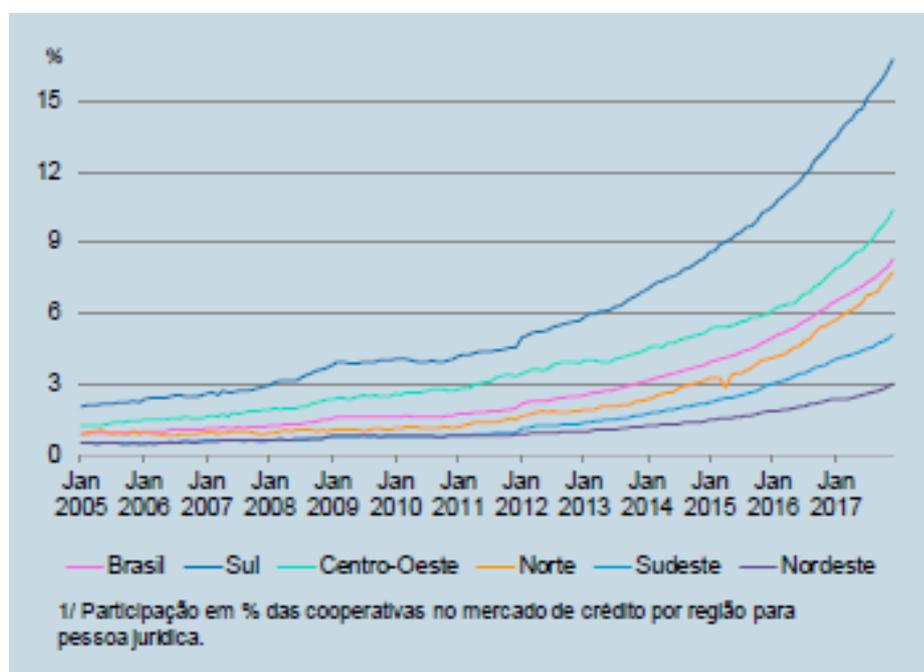
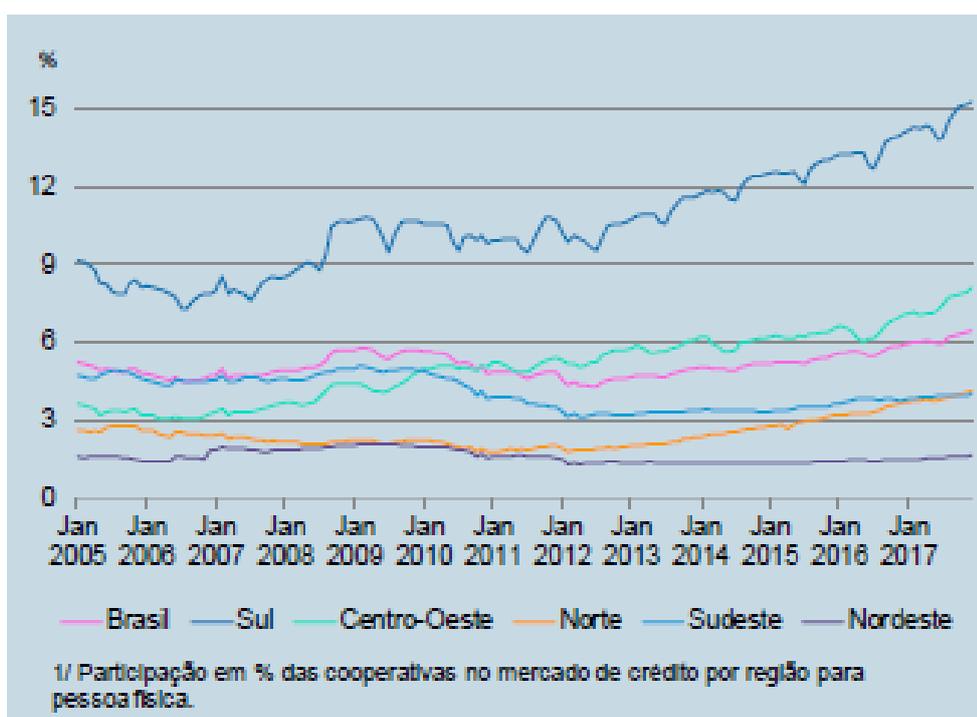


Gráfico 2: Participação no mercado das cooperativas por região para pessoa física



A despeito dessa evolução favorável, avaliamos que existe um elevado potencial para expansão do cooperativismo de crédito no Brasil, em função da participação desse segmento ao redor do mundo. Por exemplo, na França as cooperativas movimentam mais de US\$ 4 trilhões em ativos, alcançando uma participação de mercado de cerca de 60%. Na Alemanha esse segmento responde por cerca de 20% dos ativos totais, 50% do crédito rural e 35% do crédito destinado para pequenas e médias empresas. Nos EUA o cooperativismo financeiro responde por 10% dos empréstimos, com um terço da população de associados.

V – Medidas recentes que fomentam a redução dos *spreads* bancários

No âmbito do Senado Federal podemos citar algumas proposições que foram aprovadas e que concorrem para redução dos *spreads* bancários:

PLS 212/2017 – Novo Cadastro Positivo, cujos os principais pontos são:

1) Modelo Opt-out (Opção pela saída): Retirada da exigência de autorização específica do cadastrado para que as fontes possam enviar suas informações aos gestores de bancos de dados.

2) Inclusão de novas fontes de informação: Um outro ajuste proposto visa a deixar mais claro o conceito de fonte para incluir expressamente administradoras de consórcio, instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e os prestadores de serviços continuados de água, esgoto, eletricidade, gás, telecomunicações e assemelhados.

A inclusão de tais informações permitirá o aprimoramento da formação das notas de crédito dos cadastrados e a admissão nos cadastros de parcela significativa da população que atualmente não tem acesso aos serviços financeiros;

3) Responsabilidades semelhantes/simétricas entre as regras do cadastro positivo e do cadastro negativo: A responsabilidade será objetiva, de modo que quem provocar danos irá responder por seu ato, sem que a pessoa que sofrer o dano tenha o ônus de provar a existência de dolo ou culpa.

Estudo do Banco Mundial aponta que a implantação de um modelo de cadastro positivo efetivo reduziria a inadimplência em cerca de 40 a 45%, contribuindo para a redução dos spreads bancários. Além disso, contribuirá também para a inclusão financeira, ao agregar informações de adimplemento da população que atualmente não tem acesso ao sistema financeiro, pela ausência de garantias, pelo baixo nível de renda e pela falta de histórico prévio junto às instituições financeiras. A disseminação dessas informações junto aos agentes de mercado fomenta a competição para atender a esse público atualmente desbancarizado.

PLS 350/2015 - Competência compartilhada do Banco Central e do CADE na definição de fusões e aquisições no âmbito do sistema financeiro.

O modelo consagra o acordo em que se pode zelar pela hígidez e solidez do sistema financeiro. Nesses casos, o Banco Central poderá aprovar unilateralmente os atos de concentração. A decisão terá que ser notificada ao Cade, que deverá aprovar a operação sem restrições. Nos demais casos, os atos de concentração somente serão concretizados com o aval das duas instituições, coibindo abusos que são identificados por falta de

práticas concorrenciais mais saudáveis. O BC e o Cade passarão a atuar de maneira integrada e coordenada nas correspondentes avaliações e decisões, compartilhando bases de dados e expertises, de modo a aperfeiçoar a qualidade técnica de seus procedimentos.

Lei 13.476/2017 – oriunda da MP 775/2017 - amplia o escopo de atuação das infraestruturas do mercado financeiro, mais especificamente das entidades registradoras, na constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários, para incluir as operações realizadas entre instituições financeiras e seus clientes. Em particular, visa incluir os recebíveis mercantis de pequenas e médias empresas (PMEs) como colateral de operação de crédito no sistema financeiro nacional, eliminando entraves legais à formalização de operações garantidas com os referidos recebíveis.

Dessa forma, a lei aprimora o mercado de antecipação de recebíveis, na medida em que contribui para o aumento da segurança do sistema e para a expansão das carteiras colateralizadas por esses ativos, estimulando o financiamento de pequenas e médias empresas (PMEs).

PLC 73/2018 – Regulamenta a emissão das duplicatas eletrônicas (enviado à sanção).

O projeto, em linha com o previsto na Lei 13.476/2017 anteriormente descrita, visa modernizar, dar mais segurança e fortalecer o sistema de garantias no uso da duplicata, ao regulamentar os títulos emitidos em meio eletrônico.

Os principais benefícios da proposição são:

Primeiro, o de contribuir para reduzir as fraudes, as chamadas duplicatas frias, dado que será possível se verificar com maior segurança os

dados relativos aos valores, devedores e todos os endossos, avais, ônus e gravames relacionados a cada título. Assim poupam-se recursos e o tempo gastos com ações judiciais visando demonstrar a inexistência do crédito cobrado.

Vale lembrar que os mais onerados por esse tipo de problema são as pequenas e médias empresas, que não dispõem de departamentos jurídicos e, portanto, têm maior dificuldade para lidar com tais eventos.

Segundo, concorre para a desburocratização pelo fim da necessidade de manter o Livro de Registro de Duplicatas, pela maior facilidade de cobrança, execução e negociação desses títulos, reduzindo o tempo gasto com registros e protestos dos títulos.

Finalmente, há ganhos com aumento de segurança e redução de custos operacionais, gerando aumento do acesso ao crédito a taxas de juros mais baixas para o sistema produtivo e para o comércio.

No âmbito do Banco Central, destacamos algumas medidas recentemente adotadas que contribuem para a promoção da competição e diminuição dos *spreads* bancários no Brasil. Não há o objetivo de interferir diretamente em variáveis de mercados, mas incentiva-se a transparência e a competição no mercado, tais como:

I) Resolução nº 4.553, de 2017, que divide as instituições financeiras em cinco segmentos, de acordo com seu porte, atividade internacional e perfil de risco, para possibilitar aplicação proporcional da regulação financeira de forma segura e consistente. Com a nova norma, instituições financeiras menores devem seguir regras mais simples que aquelas aplicadas aos bancos de grande porte, com maior eficiência e menor custo de observância, sem prejuízo para a segurança e a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional;

II) Resolução nº 4.639, de 2018, com entrada em vigor em 1º de julho de 2018, **visando permitir que a transferência automática dos recursos da conta salário possa ser realizada não apenas para uma conta de depósitos, mas também para uma conta de pagamento aberta em uma instituição de pagamento**⁶ autorizada a funcionar pelo Banco Central. Essa mesma medida também permite que o beneficiário da portabilidade possa solicitar a portabilidade na instituição destinatária dos recursos;

III) Resolução nº 4.649, de 2018, que permite a movimentação automática de recursos entre instituições autorizadas, sejam elas bancárias ou não bancárias, mediante autorização do cliente. É vedada qualquer forma de dificuldade ou obstáculo à movimentação de recursos. Essa medida corresponde a um dos passos no sentido de se implementar uma plataforma aberta, conhecida internacionalmente como “*open banking*”. A plataforma aberta 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; e

IV) Resolução nº 4.656, de 2018, que dispõe sobre a Sociedade de Crédito Direto (SCD) e a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP). Disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização de funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições.

⁶ Instituições de pagamento são pessoas jurídicas não financeiras que executam os serviços de pagamento no âmbito do arranjo e que são responsáveis pelo relacionamento com os usuários finais do serviço de pagamento. São exemplos de instituições de pagamento os credenciadores de estabelecimentos comerciais para a aceitação de cartões e as instituições não financeiras que acolhem recursos do público para fazerem pagamentos ou transferências.

Em suma, a citada resolução cria duas novas modalidades de instituições financeiras, que se enquadram no que se convencionou chamar de *fintechs*. Ambas realizam operações de crédito por meio de plataforma eletrônica, mas diferem porque a Sociedade de Crédito Direto empresta recursos próprios e a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas viabiliza empréstimos entre pares, conhecida como *peer to peer* (P2P). São instituições novas, que têm potencial de aumentar a concorrência no mercado de crédito e, com isso, reduzir as taxas de juros cobradas do tomador.

VI – Resumo das audiências públicas

Nesta parte tentamos, tanto resumido quanto possível, relatar como foram as audiências públicas e quais foram as principais sugestões apresentadas. Todas as reuniões tiveram questionamentos pelos Senadores.

Primeira audiência pública

A primeira audiência pública foi realizada em 20 de março de 2018 e contou com a participação da Senhora Ana Carla Abrão, Sócia da consultoria Olyver Wyman, e dos Senhores Paulo Solmucci - Presidente da União Nacional das Entidades de Comércio e Serviço (Unecs); Augusto Lins, Presidente da Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos - Abipag; Raphael Guarilha, Chefe de Inovação da Stone; e Ênio Meinen, Representante da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Ana Carla Abrão, Sócia da consultoria Olyver Wyman:

- Mostrou que há uma correlação positiva entre crédito em relação ao PIB e PIB *per capita*, o que significa que países com relação crédito/PIB maior têm PIB e PIB *per capita* mais altos;
- Fez um diagnóstico do crédito no Brasil em que dividiu a história recente do mercado de crédito brasileiro em quatro grandes períodos: reformas microeconômicas, maturação e resultado das reformas, expansão dos bancos públicos e exaustão do modelo expansionista;
- Afirmou que as taxas de juros de mercado parecem ter uma dependência estatística direta da taxa básica de juros, a taxa Selic, e da taxa de inadimplência em cada linha de crédito;
- Também afirmou que o crédito é consideravelmente mais caro para as médias, pequenas e microempresas, quando comparado com outros países, com maior diferença entre as taxas cobradas nos empréstimos para PMEs e grandes empresas;
- Destacou que, atualmente, o crédito pessoal não consignado brasileiro tem uma taxa de juros superior a duas vezes a de outros países latino-americanos, como México e Argentina, e que a inadimplência possui padrão semelhante, pois chega a ser três vezes a inadimplência da Argentina e uma vez e meia a do México;
- Afirmou que a estrutura do mercado de cartão de crédito no Brasil gera espaço para subsídios cruzados e para a baixa transparência na alocação dos custos;
- Defendeu que, para diminuir as taxas e tornar o mercado de crédito mais eficiente, deve-se entender a composição

do *spread* cobrado e a origem de cada componente, e que a redução de *spread* depende de foco na redução de risco e de fomento a novas tecnologias. Dessa forma, salientou a necessidade de incentivar o compartilhamento de dados sobre clientes e de fortalecer o sistema de garantias nas operações de crédito, de avaliar opções para aumentar a segurança jurídica, de melhorar a capacidade e segurança na recuperação de crédito, de compartilhar infraestrutura no setor bancário, de reorganizar as unidades de negócios de cobranças das instituições financeiras para melhorar a efetividade, de aumentar o volume e o compartilhamento de informações, de reduzir barreiras a credores alternativos, como bancos médios, cooperativas e *fintechs*, de aumentar a transparência na comunicação de preços para consumidores e de investir na educação financeira da população;

- Destacou que o custo de cobrança e a lentidão na recuperação do crédito contribuem para o elevado *spread* e que a insegurança jurídica para cobrança e recuperação de garantias permanece, apesar da alienação fiduciária e da lei de falências. Dessa forma, sublinhou que a taxa de recuperação de dívida no Brasil é de 12,7%, enquanto na média da América Latina é de 30,8% e de 60,8% nos países de alta renda;
- Afirmou que o baixo compartilhamento de informação dificulta a precificação por risco, com o bom pagador pagando mais caro por causa do mau pagador; e

- Observou que no cenário internacional há uma busca por inovação no setor financeiro e por novas práticas que empoderem o consumidor e estimulem a competição,

2. Paulo Solmucci - Presidente da União Nacional das Entidades de Comércio e Serviço (Unecs):

- Apresentou um mapa com os *spreads* de uma amostra de países, no qual o Brasil possui um dos maiores *spreads*, segundo dados do Banco Mundial;
- Destacou a baixa competição e a verticalização no setor bancário brasileiro;
- Citou que nosso sistema financeiro, apesar de concentrado, não destoaria do que se observa em outros países. O maior problema, a seu ver, está na verticalização das atividades da indústria de cartões, com os cinco principais bancos sendo também os adquirentes;
- Mostrou-se contrário a medidas que imponham teto para a taxa de juros e afirmou que a redução do custo do crédito deve ser feita via aumento da concorrência.

3. Augusto Lins, Presidente da Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos (Abipag):

- Afirmou que o Banco Central do Brasil busca uma abertura do mercado financeiro e de pagamentos gradual e não disruptiva, mas que a regulação deve intervir sempre que o mercado se mostrar incapaz de promover eficiência e que a autorregulação em um mercado concentrado tem mais chance de insucesso;

- Tratou especificamente dos meios de pagamento e destacou que, apesar das evoluções regulatórias, o mercado de meios de pagamento ainda apresenta diversas distorções, como excesso de concentração, alto grau de verticalização, conflitos de interesse na governança das entidades e condutas anticompetitivas dos grandes participantes.

4. Raphael Guarilha, Chefe de Inovação da Stone:

- Historiou o sistema de rede da Blockchain e apresentou os projetos em desenvolvimento relacionados a infraestruturas de pagamentos, registros cartoriais e de garantias e de gestão de ativos.

4. Ênio Meinen, Representante da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB:

- Destacou o cooperativismo financeiro como instrumento de organização socioeconômica e agente concorrencial no sistema bancário; e
- Apresentou uma comparação entre os juros e tarifas de cooperativas e instituições financeiras, sendo os números favoráveis às cooperativas. Por exemplo, em 2017, a taxa mensal para empréstimos nas cooperativas foi de 1,91%, enquanto na média do sistema financeiro é de 3,4% a. m.; no cheque especial 5,6% ao mês para o sistema cooperativo contra 12,8% ao mês na média do sistema financeiro; no parcelado do cartão de crédito a diferença é de 5,9% ao mês contra 8,9% ao mês em favor do sistema

cooperativo. e números do cooperativismo em diversos países.

Segunda audiência pública

A segunda audiência foi realizada em 24 de abril de 2018 e contou com a presença dos Senhores Murilo Portugal, Presidente da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN); Vinícius Carrasco, Professor da PUC-Rio e Economista-Chefe da Stone; e Bruno Magrani, Representante do Nubank:

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado:

1. Murilo Portugal, Presidente da Federação Brasileira de Bancos - Febraban:

- Destacou que o setor bancário sempre esteve na vanguarda da tecnologia e exemplificou com a criação da Serasa, o lançamento de terminais de autoatendimento, a criação do Boleto de Pagamento Interbancário, além da adoção do *Internet Banking* e *Mobile Banking*;
- Afirmou que o setor bancário é o que mais investe em tecnologia no Brasil e no Mundo, conforme dados de 2016;
- Destacou que o principal sinal de competição é que a rentabilidade do setor bancário está em posição intermediária na comparação com outros setores da economia brasileira e que, na comparação internacional,

- o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE) dos bancos brasileiros é alinhado ao dos países emergentes;
- Destacou que o índice de concentração no Brasil é fortemente influenciado pela participação dos bancos públicos no crédito direcionado, que em uma comparação com outros setores da economia brasileira, o setor bancário se situa em torno da média em termos de concentração, e que o Índice Herfindahl-Hirschman, um indicador reconhecido e usado mundialmente por autoridades antitrustes, aponta para uma posição intermediária em termos de concentração do setor bancário na comparação com outros setores da economia brasileira;
 - Afirmou que a diminuição do *spread* bancário resultará da redução de seus componentes, dentre os quais o de maior custo é a inadimplência, com o tempo e os custos para recuperação de garantias no Brasil muito elevados quando comparados aos demais países e com a taxa de recuperação de garantias muito baixa;
 - Destacou o impacto da carga tributária no *spread* bancário e as altas provisões bancárias para pagamento de processos trabalhistas, cíveis e fiscais;
 - Observou que as linhas tradicionais de crédito concentram 86% dos saldos e têm taxa média de duas vezes a taxa Selic;
 - Elencou diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que podem ajudar a reduzir juros ao diminuir a inadimplência, o custo operacional e o custo tributário. Por exemplo, o PLP 441/17 (PLS 212/2017 na

casa de origem – Senado) - Aperfeiçoamento da Lei do Cadastro de Histórico de Crédito (Cadastro Positivo), o PLP 461/2017 (PLS 445/2017 na casa de origem – Senado) - Criação de mecanismo de recolhimento centralizado para o ISS e o PL 9619/18 - Contratação de Operações por Meios Eletrônicos/Remotos que tramitam na Câmara dos Deputados. O PLS 478/2017 - Busca e apreensão extrajudicial de bens móveis alienados fiduciariamente e o PLS 276/07 – Bloqueio de reserva de margem consignável dos benefícios do INSS até decisão final em processos administrativos/ judiciais que tramitam no Senado Federal;

- Por fim, mostrou-se contrário à chamada “arbitragem regulatória”, em que instituições que fornecem os mesmos produtos são submetidas a regras diferentes. Afirmou que apesar de essa arbitragem gerar aumento da competição no curto prazo, é causa de problemas no médio e no longo prazos.

2. Vinícius Carrasco, Economista-Chefe da Stone Pagamentos S.A:

- Destacou os altos *spreads* bancários praticados no Brasil e a concentração bancária, com o baixo repasse de diminuição de custos sugerindo baixa competição;
- Apresentou dados que mostram que os quatro maiores bancos possuem ROE/RPL superiores à média das quatro maiores empresas de diversos outros setores da economia

brasileira e ROE/RPL maiores em relação a seus pares em diversos outros países;

- Ponderou que análises sugerem que nem a alavancagem nem a eficiência explicam essa diferença;
- Destacou a falta de competição no mercado de cartões de pagamentos, a verticalização e as práticas anticompetitivas dos maiores participantes; e
- Afirmou que o Cadastro Positivo terá enorme efeito competitivo, que a informação é fonte adicional de poder de mercado dos bancos, que novas tecnologias e inovação são fontes de potencial aumento de competição, mas que sem mudanças substanciais na governança dos mercados de crédito e pagamento os efeitos de mais informação e melhores tecnologias serão limitados.

3. Bruno Magrani, Representante do Nubank:

- Apresentou a empresa de tecnologia especializada em serviços financeiros (*fintech*) Nubank, criada em 2013, que oferece cartão de pagamentos sem anuidade e aplicativo no celular para acompanhamento das despesas financeiras;
- Afirmou que o mercado financeiro não é apenas concentrado, mas muito verticalizado e com muitos subsídios cruzados; e
- Comentou as oportunidades de ganhos de eficiência com as fintechs, seja na aquisição de clientes, na avaliação de risco, na gestão da carteira de crédito ou na cobrança.

Terceira audiência pública

A terceira audiência pública foi realizada em 5 de junho de 2018, com a presença dos Senhores Otávio Ribeiro Damaso, Diretor de Regulação do Banco Central do Brasil; João Manoel Pinho de Mello, Secretário de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Fazenda; e Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE.

1. Otávio Ribeiro Damaso, Diretor de Regulação do Banco Central do Brasil:

- Destacou a Agenda BC+, que tem quatro pilares: a cidadania financeira, modernização da legislação, sistema financeiro mais eficiente e crédito mais barato. Ressaltou que essa Agenda é planejada e implementada em momento de intensa inovação tecnológica, pois as chamadas *fintechs* devem mudar a arquitetura do sistema financeiro, porém devem ser incorporadas ao sistema financeiro com segurança;
- Afirmou que na regulamentação das Sociedades de Crédito Direto, sem captação de recursos juntos ao público, o Bacen alterou um importante paradigma de identificação do grupo de controle, pois fundos de investimento de *private equity* (capital fechado) poderão investir e controlar essas *startups*, que poderão ter importante papel para o crédito a pequenas e microempresas, a famílias não atendidas pelo setor bancário e para contestar as margens de lucro desse setor;

- Observou as mudanças ocorridas no sistema financeiro por causa dos novos aplicativos pelo telefone celular, que podem gerar mais competição por causa da comodidade ao consumidor; e
- Destacou o Cadastro Positivo e a Duplicata Eletrônica como inovações legislativas que podem diminuir juros para consumidores e empresas.

2 Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade:

- Destacou que no Brasil há quatro bancos com poder de mercado muito grande, de forma horizontal, vertical e conglomeral, e que as elevadas taxas de juros e de *spreads* podem ser consequência desse poder de mercado, mas que as *fintechs* podem contestar esse poder de mercado, com a desbancarização dos usuários do sistema financeiro. Dessa forma, o Estado deve agir para agilizar ou não atrasar esse processo, diminuir o poder dos bancos e as taxas de juros de forma permanente;
- Para agilizar esse processo de aumento da competição, registrou que o Estado brasileiro deveria reprovar atos de concentração, como foram os casos Itaú/XP, Itaú/Citi e Bradesco/HSBC;
- Destacou a concentração bancária nos últimos 13 anos e as taxas de juros finais e os *spreads* que são muito altos quando comparados com os de vários outros países;
- Destacou os atos de concentração mais relevantes no sistema financeiro nacional nos últimos anos e defendeu

que a análise tradicional de atos de concentração não funciona adequadamente para mercados altamente tecnológicos como os serviços financeiros;

- Defendeu ainda que os atos de concentração aumentam o poder de mercado dos grandes bancos, seja de forma horizontal por meio da aquisição de outros bancos, seja vertical por meio de controle de credenciadoras e bandeiras de cartão de crédito, e de forma conglomeral, por deter informações sobre a base de clientes para analisar risco de crédito, vender seguros, etc; e
- Destacou ainda que a *joint venture* de birô de crédito GIC tem o potencial de promover lesão gravíssima, com potencialidade de exclusão de participantes no mercado de birô de crédito (Serasa, SPC, Boavista) e domínio dos dados de todos os brasileiros pelos 5 maiores bancos, podendo até mesmo colocar os benefícios do Cadastro Positivo em risco.

4. João Manoel Pinho de Mello, Secretário de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Fazenda:

- Registrou que o retorno sobre o capital e os juros dos 4 principais bancos brasileiros caiu nos últimos 15 anos, refletindo a diminuição do risco para o investimento e para o crédito por causa dos avanços obtidos com reformas nesse período;
- Também destacou que a margem líquida de juros já se assemelha com o obtido em outros países, diferentemente do passado, quando era bem maior, mas o retorno sobre

o capital ainda está acima do obtido em outros países de renda alta e de renda média como o Brasil;

- Destacou que esse padrão de diminuição de margem líquida de juros se reflete em todas as linhas de crédito;
- Explicitou a decomposição do *spread*, que para o crédito total (livre e direcionado) se situa em 17,2% na média de 2011 a 2016, sendo 4% correspondente a lucros, 2,7% a impostos diretos (IR e CSLL), 0,3% a encargos monetários compulsórios e 9,6% a inadimplência;
- Destacou que sempre que foi dada garantia ao crédito, a taxa de juros caiu brutalmente, exemplificando a queda da taxa de juros do crédito ao consumidor com o desconto em folha consignado e com a alienação fiduciária no crédito imobiliário e de automóveis;
- Apontou que a falta de transparência na identificação de devedores e de eficiência institucional na recuperação de garantias dificulta a competição e a entrada de novos bancos, particularmente estrangeiros, a despeito do retorno alto, visto que é difícil operar em um país como o Brasil;
- Destacou que, conforme dados do Banco Mundial, o percentual de recuperação de crédito no Brasil para empresas em recuperação judicial ou falência é de 16%, sendo de 5% no crédito livre, próximo a 2% no cartão de crédito e de 20% no crédito imobiliário, ao passo que no restante da América Latina a taxa de recuperação de crédito para empresa em recuperação judicial ou falência é da ordem de 31%; e

- Assinalou que todo sistema de crédito que funciona bem se caracteriza por segurança nas garantias e compartilhamento público de informações do devedor. Dessa forma, destacou a aprovação do Cadastro Positivo pelo Senado Federal.

VII – Conclusões e sugestões

Independentemente da política macroeconômica, que tem como objetivo garantir a estabilidade, reduzir incertezas e amortecer choques econômicos, o que certamente tem impactos sobre o custo do crédito, recomenda-se que no ambiente microeconômico desse mercado sejam evitadas políticas impositivas para variáveis de mercado, como fixação de preços, limites para taxa de juros e prazos de operação em arranjos de meios de pagamentos.

Nossa maior contribuição para resolver o problema de eventual uso de poder de mercado é criar mecanismos que estimulem a entrada de novos participantes, a exemplo das Fintechs, e que eliminem práticas anticompetitivas e outras barreiras à competição, sejam elas regulatórias ou de caráter legislativo. Além disso, é preciso fortalecer o sistema de garantias, reduzir assimetrias e rigidez informacional e a insegurança jurídica no cumprimento dos contratos.

Nesse sentido, há uma série de medidas que podem ser elencadas e que produziriam um melhor ambiente de operação no mercado de crédito, de modo a permitir a redução dos spreads bancários:

Mercado de Empréstimo

a) Congresso Nacional

1) **Aprovação da nova Lei do Cadastro Positivo pela Câmara dos Deputados (PLP 414/2017)**, que torna automática a inclusão no cadastro de bons pagadores, com possibilidade de exclusão mediante manifestação do consumidor. Essa proposição legislativa pode contribuir para uma redução expressiva do spread bancário, ao permitir que fintechs tenham acesso a informações bancárias que atualmente são monopólio dos grandes bancos, e desta forma possam oferecer condições de crédito mais vantajosas.

2) **Aprovação da Nova Lei de Falências (PL 10220/2018)**, que fortalece garantias reais dos credores, na medida em que essa proposição legislativa permite uma taxa de recuperação mais elevada de recursos emprestados às empresas com a priorização do pagamento dos financiamentos feitos durante o período de recuperação judicial, que ficarão atrás apenas dos direitos trabalhistas. A proposta também permite que a empresa em recuperação judicial busque empréstimos para financiar as suas atividades, garantidos pela oneração ou pela alienação fiduciária de bens e direitos seus ou de terceiros, o que pode acelerar os processos de recuperação judicial. Dessa forma, a proposição contribui para a redução das taxas de juros e do spread bancário.

3) **Eliminar a exigência de um decreto presidencial para instituições bancárias estrangeiras operarem no País**, o que está previsto na Lei 4595/64. Um relatório ao PLS 102/2007 (que busca atualizar a lei de regulamentação do sistema financeiro) foi apresentado na CAE e dispensa essa exigência. Alternativamente, essa matéria poderia se constituir uma proposição legislativa autônoma para tratar especificamente dessa questão.

4) **Aprovação pela Câmara dos Deputados do PLP 499/2018**, que trata da competência compartilhada pelo Cade e Banco Central dos

processos de fusões e aquisições no âmbito do sistema financeiro, já destacado anteriormente.

b) Banco Central

O chamado open banking é um sistema de compartilhamento de informações bancárias que confere ao consumidor e não aos bancos o poder de decidir com quais instituições seus dados financeiros serão compartilhados. Seu principal pressuposto é que dados bancários são propriedade do consumidor e não dos bancos. Esse princípio está de acordo com a Lei de Proteção de Dados Pessoais, aprovada recentemente pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República (Lei 13709/2018).

Na Europa já está em vigor um sistema de open banking conhecido como PSD2. No Brasil, o Banco Central já indicou que irá apresentar em breve uma proposta de open banking.

A criação de um sistema de open banking no Brasil tem o potencial de reduzir significativamente o spread bancário. No entanto, para que essa finalidade seja atingida, seria importante que o compartilhamento de informações não se limitasse a pagamentos, e fosse estendido também a produtos de crédito, seguro e aplicações financeiras, a exemplo do modelo australiano. Em particular, um sistema que permitisse a portabilidade de crédito seria importante para fomentar o mercado secundário de direitos creditórios, permitindo que empresas e consumidores obtenham ofertas mais vantajosas, como taxas de juros mais baixas e prazos de pagamento mais longos.

c) CADE

Para que o cadastro positivo possa ter pleno efeito, é necessário que o CADE atue no sentido de coibir condutas anticompetitivas que possam inibir o compartilhamento de informações.

Nesse sentido, é preocupante que o CADE tenha aprovado em 2016 a criação de um Birô de Crédito formado pelos 5 maiores bancos do país (GIC). É de grande importância que essa instituição atue para que as informações dos consumidores sejam efetivamente compartilhadas e acessíveis para entrantes no mercado de crédito, em particular fintechs.

Mercado de Meios de Pagamento

Como destacado anteriormente, a forte verticalização do setor cria grandes entraves à competição. Alguns grupos financeiros controlam todos os elos da cadeia de pagamentos: bandeira, emissão e credenciadora. Além disso, a governança do Sistema de Controle de Garantias (SCG), é estabelecida pelos grandes bancos, o que resulta em barreiras à entrada de novos players e dificulta o acesso ao crédito por parte de pequenas empresas, através das chamadas travas bancárias (travas relacionais), que travam os recebíveis de cartão de crédito mesmo quando estes excedem o valor da transação.

Para lidar com esse problema, propomos as seguintes medidas:

a) Congresso Nacional

O chamado parcelado lojista, em que o varejista recebe o pagamento em 30 dias ou mais (dependendo do número de parcelas), consiste em um mecanismo de financiamento do lojista ao comprador que

surgiu em decorrência das taxas de juros elevadas. Como os recebíveis do cartão de crédito são garantidos pelo emissor, o lojista consegue financiar o pagamento a taxas de juros mais baixas que as que o comprador obteria se tentasse obter o crédito diretamente junto ao banco.

Portanto, não é desejável que o Congresso Nacional tente interferir nesse arranjo através de proposições legislativas que determinem o prazo de pagamento aos lojistas, por exemplo. As ações a serem tomadas devem ser no sentido de fomentar o mercado de recebíveis de cartão de crédito. Como desde 2013 o Banco Central é o regulador do mercado de meios de pagamento e o CADE tem o mandato de defesa da concorrência, cabe a essas instituições regular e coibir condutas anticompetitivas no setor.

Seguem abaixo algumas recomendações:

b) Banco Central

1) Este ano o Banco Central estabeleceu um teto para a tarifa de intercâmbio de cartões de débito (Circular 3887/18). **Seria recomendável que o BC também estabelecesse um limite para a tarifa de intercâmbio do cartão de crédito.** Essa medida coibiria a prática de subsídios cruzados, em que o mesmo grupo controlador pratica descontos predatórios por intermédio de sua credenciadora e compensa as perdas com elevação da tarifa de intercâmbio (estabelecida pela bandeira e paga ao banco emissor).

2) Ao invés de impor às Instituições de Pagamento a adesão ao Sistema de Controle de Garantias (SCG), cuja governança é estabelecida pelos grandes bancos, o Banco Central deveria estabelecer regras e padrões que viabilizem a criação de um sistema de registro de recebíveis de cartão de crédito.

Recentemente o Banco Central colocou em consulta pública (Consulta Pública 68) uma proposta de criação de um sistema de registro de recebíveis, que acaba com a trava relacional (limitando essa trava ao valor das transações) e cria padrões de interoperabilidade para o compartilhamento de informações entre as registradoras.

Esse nos parece o caminho adequado para o fortalecimento das garantias de recebíveis de cartões de crédito, com consequente redução das taxas de juros, especialmente para as pequenas empresas.

c) CADE

Desde abril de 2017 até setembro deste ano, foram firmados pelo CADE 11 Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) envolvendo as maiores instituições financeiras e controladas para que sejam cessadas condutas danosas à competição no mercado de meios de pagamentos. As instituições são acusadas de discriminação e recusa de contratar nas operações de crédito, relacionadas a recebíveis de cartões, os clientes de credenciadoras concorrentes de suas controladas. As condutas se referem a questões como mecanismo de trava de domicílio bancário, práticas de retaliação e venda casada, discriminação da cobrança de tarifas de trava bancária (credenciadoras vinculadas aos grandes bancos cobram tarifas maiores dos bancos de pequeno e médio porte em relação aos seus controlados), e contratos de incentivo (redução da taxa de desconto com objetivo de capturar um determinado volume mensal de vendas).

A recorrência de condutas anticompetitivas por parte de grupos verticalizados indica que os TCCs têm sido insuficientes para estimular a concorrência no setor de meios de pagamento.

Nesse sentido, deveria ser considerada a possibilidade de proibição pelo CADE de que o mesmo grupo financeiro seja controlador de empresas que atuam em todos os elos do sistema de pagamentos: bandeira, emissão e credenciadora. Em outras palavras, proibir a verticalização poderia ser uma medida mais efetiva que o padrão atual de punições através de multas. Alguns países já caminharam nessa direção, tais como: Israel, Chile, Argentina, União Europeia, Austrália e Estados Unidos.

Portanto, essas sugestões buscam estimular à competição e redução dos *spreads* bancários, sobretudo por meio dos avanços trazidos pelas inovações tecnológicas. Dessa forma, os consumidores poderão escolher serviços financeiros mais eficientes e efetivos e também estaremos contribuindo para a inclusão financeira de parcela substancial da população atualmente desbancarizada. Além disso, estaremos ampliando o acesso ao crédito a taxas mais atrativas para as pequenas e médias empresas que são mais penalizadas nesse mercado.

Penso que a CAE, ao finalizar essa etapa de trabalhos sobre as reformas microeconômicas, dá uma grande contribuição ao país. Quando começamos essa discussão, realcei que o Brasil precisa crescer mais e melhor. E a capacidade do país de crescer de forma sustentável dependerá, crucialmente, do crescimento da nossa produtividade – ou seja, da capacidade de produzir mais com menos.

Depois de quase dois anos de debates nessa comissão, temos em mãos um roteiro das reformas essenciais para melhorar de forma significativa o ambiente de negócios no Brasil. Concluímos agora com esse relatório que enfrenta a questão dos *spreads* bancários. A queda estrutural e sustentável do custo do crédito é condição primordial para aumentar a eficiência e a produtividade da economia.

Essa é uma agenda extensa, multifacetada, que envolve vários atores. O Senado cumpre seu papel, ao ser parte ativa e provocadora do diálogo com o Banco Central, o Ministério da Fazenda, o setor produtivo e financeiro, e ao oferecer propostas no âmbito legislativo e recomendações ao Executivo.

É papel desta Casa continuar a exercer esse protagonismo, acompanhar de forma diligente a implementação dessa agenda, cobrar os resultados, colaborar com os avanços. Nesse sentido, aprovamos um importante projeto de resolução, para que o Chefe da Casa Civil preste contas semestralmente a essa Comissão das ações e da evolução da agenda da produtividade e redução do Custo Brasil.

Para o novo governo, que se inaugura em janeiro próximo, essa é uma agenda irrecusável. O Executivo precisa ter sentido de direção e urgência, e dar centralidade ao enfrentamento dos grandes desafios que temos pela frente.

Já avançamos em muitos pontos, como já observado. Mas há ainda um longo e duro caminho a percorrer. O que se espera, da próxima legislatura e do próximo governo, é a capacidade de prosseguir, com estratégia e persistência, nessa agenda de reformas que irá definir nosso potencial de desenvolvimento futuro.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator