



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 353, DE 2018

Altera a Lei nº 13.455, de 26 de junho de 2017, para regular a advertência sobre os riscos para as finanças pessoais decorrentes do endividamento por meio de cartão de crédito ou cheque especial.

AUTORIA: Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito





PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 13.455, de 26 de junho de 2017, para regular a advertência sobre os riscos para as finanças pessoais decorrentes do endividamento por meio de cartão de crédito ou cheque especial.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.455, de 26 de junho de 2017, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 2º-A e 2º-B:

“**Art. 2º-A.** O fornecedor de produtos ou serviços, inclusive no comércio eletrônico, deverá divulgar, de forma clara e ostensiva, em caracteres facilmente legíveis, advertência sobre os riscos para as finanças pessoais decorrentes do endividamento por meio de cartão de crédito ou cheque especial, na forma do regulamento.

Parágrafo único. O fornecedor que descumprir o disposto no *caput* deste artigo fica sujeito às sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

“**Art. 2º-B.** A instituição financeira, inclusive no acesso remoto, deverá divulgar, de forma clara e ostensiva, em caracteres facilmente legíveis, advertência sobre os riscos para as finanças pessoais decorrentes do endividamento por meio de cartão de crédito ou cheque especial, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A instituição financeira que descumprir o disposto no *caput* deste artigo fica sujeita às penalidades previstas na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem o propósito de impor aos fornecedores de produtos ou serviços e às instituições financeiras a divulgação de advertência no sentido de prevenir o endividamento dos consumidores.

Para conseguirmos esse objetivo, esta proposição torna obrigatória a divulgação, tanto no ambiente físico (estabelecimentos comerciais e agências bancárias) quanto no virtual (comércio eletrônico e *home banking*), de modo ostensivo e em caracteres facilmente legíveis, dos riscos intrínsecos para as finanças pessoais decorrentes do endividamento dos consumidores por meio do uso do cartão de crédito e/ou do cheque especial.

Segundo a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), em maio de 2018, 59,1% das famílias brasileiras declararam ter dívidas, entre cheque pré-datado, cartão de crédito, cheque especial, carnê de loja, empréstimo pessoal, prestação de carro e de seguro. Assinale-se que 75,7% das famílias endividadas apontaram o cartão de crédito como um dos principais tipos de dívida, o que lhe rendeu o posto de vilão dos endividados.

Urge, portanto, que o tema seja disciplinado nos moldes propostos, de maneira a propiciar ao consumidor maior consciência dos riscos inerentes ao consumo desenfreado e, com isso, buscamos orientá-lo sobre educação financeira a fim de prevenir contra os efeitos deletérios do superendividamento.

Consideramos apropriada a alteração da Lei nº 13.455, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

Ademais, remetemos o detalhamento da matéria à regulamentação pelo órgão competente.



Entendemos, ainda, razoável fixar a *vacatio legis* em noventa dias, contados a partir da data de publicação da lei em que se converter a proposta, com o intuito de permitir a adequação às novas regras.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos distintos Pares para a aprovação deste projeto de lei, que contribui para a redução do superendividamento das famílias brasileiras.

Sala das Sessões,

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

A large, stylized handwritten signature in blue ink, which appears to be 'F. Bezerra Coelho', is written over the printed name of the senator.

LEGISLAÇÃO CITADA

- _ Lei nº 13.455, de 26 de Junho de 2017
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13455.htm
- _ Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm
- _ Lei nº 4.595, de 31 de Dezembro de 1964
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 1, DE 2018

Da CPI DOS CARTÕES DE CRÉDITO - 2018, sobre o Requerimento nº 107, de 2018, do Senador Ataídes Oliveira, que Requer, nos termos do art. 58, § 3º da Constituição Federal, combinado com os arts. 145 a 153, do RISF, seja criada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), composta de 7 (sete) membros titulares e de igual número de suplentes, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária, destinada a, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com limite de despesa fixado em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), investigar os juros extorsivos cobrados pelas empresas operadoras de cartão de crédito.

PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira

RELATOR: Senador Fernando Bezerra Coelho

11 de Julho de 2018





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SENADO FEDERAL
COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DOS
CARTÕES DE CRÉDITO

RELATÓRIO FINAL DA CPI DOS CARTÕES DE CRÉDITO

(Criada por meio do Requerimento nº 107/2018-SF)

Presidente: Senador Ataídes Oliveira (PSDB-TO)

Relator: Senador Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE)

BRASÍLIA, JULHO DE 2018.

Ataídes Oliveira
Fernando Bezerra Coelho



SF/18 757.55944-09

Introdução

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi criada pelo Requerimento nº 107, de 14 de março de 2018-SF, do Senador Ataídes Oliveira e outros Senadores. O objeto inicial foi investigar os juros extorsivos cobrados pelas operadoras de cartão de crédito.

Composta por sete senadores titulares e sete suplentes, a CPI foi instalada em 17 de abril de 2018. O Presidente eleito foi o Senador Ataídes Oliveira; o Vice-Presidente, o Senador Dário Berger; e este Relator, Senador Fernando Bezerra Coelho.

A segunda reunião da Comissão ocorreu em 25 de abril de 2018 e aprovou o Plano de Trabalho e 11 requerimentos de audiências públicas. O Plano de Trabalho previu quatro painéis temáticos.

O primeiro painel se deu com a oitiva das principais entidades representantes dos usuários finais, consumidores do serviço de cartão de crédito e lojistas, em duas audiências públicas.

No segundo painel, foram ouvidas as principais empresas credenciadoras de cartão de crédito, incluindo a Associação Brasileira das Empresas de Cartão de Crédito (Abecs).

O terceiro painel contou com os representantes dos emissores de cartão de crédito, as principais instituições financeiras representativas do setor, bem como a principal entidade representativa do setor bancário brasileiro, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

No quarto e último painel foram ouvidos os reguladores e o governo, representantes do Banco Central do Brasil (Bacen), do Conselho



Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e do Ministério da Fazenda (MF).

Todos os painéis contaram com a participação de acadêmicos. Dessa forma, a CPI buscou realizar um profundo trabalho investigatório.

Além desta Introdução, o presente relatório está dividido em mais cinco capítulos, além do anexo com projetos legislativos.

O Capítulo I trata do crédito em geral, do *spread* bancário, do histórico e dos conceitos gerais do cheque especial e do cartão de crédito.

No Capítulo II, buscamos entender a experiência internacional acerca dos diversos pontos levantados nesta CPI. Evidentemente, a comparação internacional meramente numérica sempre pode levar a equívocos, quando feita isoladamente, sem analisar o ambiente macroeconômico e regulatório do país comparado.

O Capítulo III relata, tanto resumido quanto possível, as oitivas realizadas pela CPI e as sugestões apresentadas.

O Capítulo IV esboça as sugestões e os encaminhamentos. Após intensos trabalhos e estudos, é natural que existam algumas conclusões por parte desta Relatoria, devendo constar expressamente do relatório a ser apreciado e votado. Além disso, é necessário propor as medidas legislativas para sanar os problemas que possam ser resolvidos mediante aperfeiçoamento da legislação.

Por último, o Capítulo V traz as conclusões e considerações finais.

Este relator está convencido de que esta CPI carrega consigo um grande desafio para a economia brasileira, que consiste em diminuir os juros



bancários no Brasil, aprimorar a concorrência bancária, particularmente quanto à sua verticalização, e tornar o sistema de pagamentos por cartão ainda mais transparente e competitivo.

Diagnosticar o problema e apontar soluções é tarefa por demais desafiadora para ser cumprida por poucas pessoas em breve espaço de tempo. Agradecemos aos servidores, convidados e demais colaboradores que não mediram esforços para a realização de trabalhos indispensáveis à CPI.

Ao mesmo tempo em que reconhecemos as limitações de seu alcance, é com orgulho que submetemos este Relatório sobre um tema tão complexo para análise e debate no Parlamento e na sociedade brasileira.



Capítulo I

Cartão de crédito e cheque especial: evolução histórica e movimentos recentes

I – Introdução e motivação da CPI

Frases como “somos os campeões de taxa de juros” tornaram-se lugar comum no Brasil. Contudo, por mais corretas que sejam, elas abarcam uma heterogeneidade de situações que requerem estudo mais detalhado.

Afinal, o que é taxa de juros? A definição mais corriqueira seria o preço do dinheiro, quanto o tomador paga para dispor de recursos hoje, em vez de dispor em alguma data no futuro. Mas esse valor varia enormemente: depende de quem é o tomador, das garantias oferecidas, do prazo de pagamento, da finalidade do empréstimo, entre outros fatores. Assim, tomadores com melhor capacidade de pagamento, como o governo, empresas grandes e sólidas ou indivíduos com bom histórico de adimplência tendem a conseguir se financiar com taxas de juros mais favoráveis. Similarmente, empréstimos com garantias reais costumam ser mais baratos. No Brasil, há ainda a peculiaridade de que 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.

A Tabela I.1 a seguir mostra as taxas de juros associadas a diferentes modalidades de empréstimo, referentes a março de 2018. Como



se vê, há enorme disparidade entre as taxas, com variação entre 5,9% (financiamento agroindustrial com recursos do BNDES para pessoas físicas) a 398% (rotativo não regular do cartão de crédito para pessoas físicas). As regras gerais que se observam são:

i) Os *spreads* no segmento livre são elevados. Se aproximarmos o custo de captação dos bancos pela taxa CDI, que, em março, foi de 6,57%, o *spread* médio para pessoas jurídicas é de 14,7 pontos percentuais (pp), e para pessoas físicas, de 40,1 p.p.

ii) Na média, o crédito para pessoa jurídica é mais barato do que para pessoa física (21,3% ante 46,7%);

iii) 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.

Tabela I.1: Custo do crédito por modalidades selecionadas, março de 2018, em % ao ano.



Modalidade		Índice de Custo do Crédito (% ao ano)
Recursos Livres	Pessoas jurídicas	Desconto de duplicatas e recebíveis
		20,2
		Desconto de cheques
		39,6
		Antecipação de faturas do Carão
		23,2
		Capital de giro
		21,1
		Cheque especial
		332,1
		Aquisição de veículos
		18,5
	Pessoas Físicas	Cartão de Crédito
		Rotativo
		312,6
		Parcelado
		66,0
		À vista
		-
		Total
		39,3
	Total Pessoa Jurídica	
	21,3	
	Pessoa Jurídica	Cheque especial
		324,7
		Crédito Pessoal
		Não consignado
		122,8
		Consignado
		27,5
		Total
		46,8
		Aquisição de veículos
		24,0
		Cartão de Crédito
		Rotativo regular
		243,5
		Rotativo não regular
		397,6
		Parcelado
		151,2
		À vista
		-
		Total
		41,5
	Total Pessoa Física	
	46,7	
Recursos Direcionados	Pessoa Jurídica	Crédito Rural
		7,6
		Financiamento imobiliário
		9,2
		Crédito com recursos do BNDES
		Financiamento Investimento
		8,0
	Pessoa Jurídica	Financiamento agroindustrial
		5,9
		Microcrédito
		28,5
	Total	
	8,7	

Fonte: Banco Central do Brasil

Obs: A taxa de juros total do cartão de crédito é mais baixa porque o Banco Central entende que, nas compras à vista, existe um financiamento com juro zero, correspondente ao período entre a compra da mercadoria e o pagamento da fatura. Concordamos com a interpretação do Banco Central de que há um financiamento, porém, conforme explicaremos adiante, não é um financiamento com recursos do sistema financeiro e, portanto, não deveria integrar a tabela.



SF/18757.55944-09

O cartão de crédito e o cheque especial são modalidades de crédito rotativo, ou seja, que apresentam as seguintes características comuns:

- i) curto prazo de suas operações, em geral, apenas poucos dias, tendo média de utilização menor que um mês; e
- ii) pronta disponibilidade dos recursos, que já são definidos e aprovados em montantes especificados.

A facilidade de utilização é o principal atrativo dessas modalidades. Entretanto, essa facilidade de acesso aos recursos, sobretudo por não ser necessária a apresentação de garantias reais, confere risco elevado às operações de crédito rotativo, seja no cartão de crédito, seja no cheque especial. Observa-se, de fato, que são modalidades com altas taxas de inadimplência e, conseqüentemente, apresentam elevadas taxas de juros – para o que também contribui a ausência de garantias reais e a pronta disponibilidade dos recursos pré-aprovados.

O cartão de crédito abrange vários tipos de operações, relacionadas entre si, que incluem distintas funções de meio de pagamento, de crédito (com e “sem” incidência de juros) e prestação de serviços. As principais modalidades de crédito que compõem o produto “cartão de crédito” são:

- i) Pagamento em parcela única (à vista) – que representa a concessão de um crédito de curto prazo – “sem juros” – entre a compra e o pagamento da fatura, que na média ocorre em 25 dias. Como já dito anteriormente, ainda que a instituição financeira tenha o risco de crédito, esse crédito não deve ser considerado como concedido pela instituição emissora do cartão, mas pelo lojista, visto que, se há um prazo para o pagamento da



fatura, também há um prazo, ainda maior, de 30 dias, como veremos adiante, para o repasse dos recursos ao lojista;

ii) Pagamento parcelado pelo lojista (“sem juros”) – não há incidência de juros de forma explícita e transparente para o cliente e sem remuneração na forma de taxa de juros para o banco emissor do cartão de crédito. Embora não haja transparência na formação de preços, o risco de inadimplência do comprador é arcado pelo banco emissor do cartão de crédito. Caso haja inadimplência, o comprador entra na linha de crédito rotativo do banco emissor. O custo financeiro da operação parcelada (o custo do dinheiro no tempo) é do lojista, que pode financiar essas operações por meio de recursos próprios ou antecipar os recebíveis junto ao credenciador ou ao seu banco de domicílio, mediante o pagamento de uma taxa de desconto. Intuitivamente, essa modalidade tem se mostrado importante instrumento para aquisição de bens de maior valor, como eletrônicos, móveis, materiais de construção e passagens aéreas;

iii) Pagamento parcelado (pela instituição financeira emissora) com incidência de juros. Essa opção permite ao consumidor dividir o pagamento das compras ou da fatura em número de parcelas maior do que nos parcelamentos sem juros, e tende a ser utilizada na aquisição de bens de maior valor. As taxas de juros são mais baixas que as do crédito rotativo; e

iv) Crédito rotativo, quando não ocorre o pagamento integral da fatura até o vencimento. Corresponde à diferença entre o valor total da fatura e o valor efetivamente pago até o seu vencimento e que é objeto de financiamento, sujeito à incidência de juros.

1. Cartão rotativo regular. Correspondem às operações nas quais os clientes efetuaram, pelo menos, o pagamento mínimo do saldo remanescente das faturas; e

2. Cartão rotativo não regular: operações nas quais não houve pagamento ou houve pagamento inferior ao mínimo requerido.



O saldo total das operações com cheque especial correspondeu a cerca de 1,5% do saldo total de crédito às pessoas físicas e a 0,8% do saldo total de crédito do SFN, em abril deste ano, computadas operações a pessoas físicas e a pessoas jurídicas. Para o cartão de crédito rotativo, esses percentuais corresponderam a 2,1% e 1,1%, respectivamente, na mesma data de referência.

Observa-se também que as operações rotativas vêm perdendo importância nas contratações de empréstimos das pessoas físicas. Em março de 2007, a participação do cheque especial somada à do cartão rotativo no estoque de crédito desses tomadores era de 8,2%, recuando para 3,6% em abril de 2018.

Por outro lado, modalidades de prazo mais longo e menor custo aumentaram sua participação, com destaque para o crédito consignado¹, cuja participação aumentou de 15,4% para 19%, no mesmo período.

A Tabela I.2 a seguir apresenta o prazo médio, inadimplência e taxa média de juros do rotativo e de outras cinco modalidades de crédito. A inadimplência do cartão de crédito é a maior, sendo muito superior à das demais modalidades. Em segunda posição, a modalidade de Cheque Especial possui taxa de inadimplência inferior à metade daquela do cartão de crédito. O Crédito Pessoal sem Consignação também possui taxas de inadimplência elevadas, enquanto que as modalidades com garantias – Crédito Consignado, e Aquisição de Veículos – possuem baixa inadimplência.

Tabela I.2: Prazo médio das concessões, inadimplência e taxas de juros

¹ Crédito pessoal com desconto em folha de pagamento.

Modalidades	2015			2016			2017		
	Prazo médio (meses)	Inadimplência %	Taxa % a.a.	Prazo médio (meses)	Inadimplência %	Taxa % a.a.	Prazo médio (meses)	Inadimplência %	Taxa % a.a.
Cartão de crédito - Rotativo	menor que 1	40,4	430,8	menor que 1	37,2	497,7	menor que 1	37,6	334,8
Cheque especial	menor que 1	18,1	287,0	menor que 1	17,4	328,6	menor que 1	16,2	323,0
Crédito pessoal não-consignado	31,3	9,4	117,7	36,6	8,8	139,8	36,1	7,5	113,3
Consignado para aposentados e pensionistas do INSS	64,8	1,8	30,9	65,2	1,9	30,3	67,1	2,1	26,8
Consignado para trabalhadores do setor público	75,2	2,1	26,5	75,2	2,3	27,5	79,5	2,4	24,1
Crédito para aquisição de veículos	41,7	4,2	26,0	42,4	4,6	25,7	42,5	3,8	22,2

Fonte: Banco Central do Brasil

Além dessas observações gerais, destacamos duas anomalias. A primeira é que as taxas de juros do cartão de crédito e do cheque especial são absolutamente fora do padrão, conforme observamos mais detalhadamente na Tabela I.1. Para pessoas físicas, a taxa de juros anualizada do cartão de crédito era de 243,5% a.a. para o rotativo regular e de 397,6% a.a. para o rotativo não regular. Para pessoas jurídicas a taxa do cartão de crédito rotativo era de 312,6%. No caso do cheque especial, as taxas eram de 324,7% para pessoas físicas, e 332,1% para pessoas jurídicas. A taxa mais cara, após as do cartão de crédito e cheque especial, era para o crédito pessoal sem garantias, de 122,8%, substancialmente mais baixa.

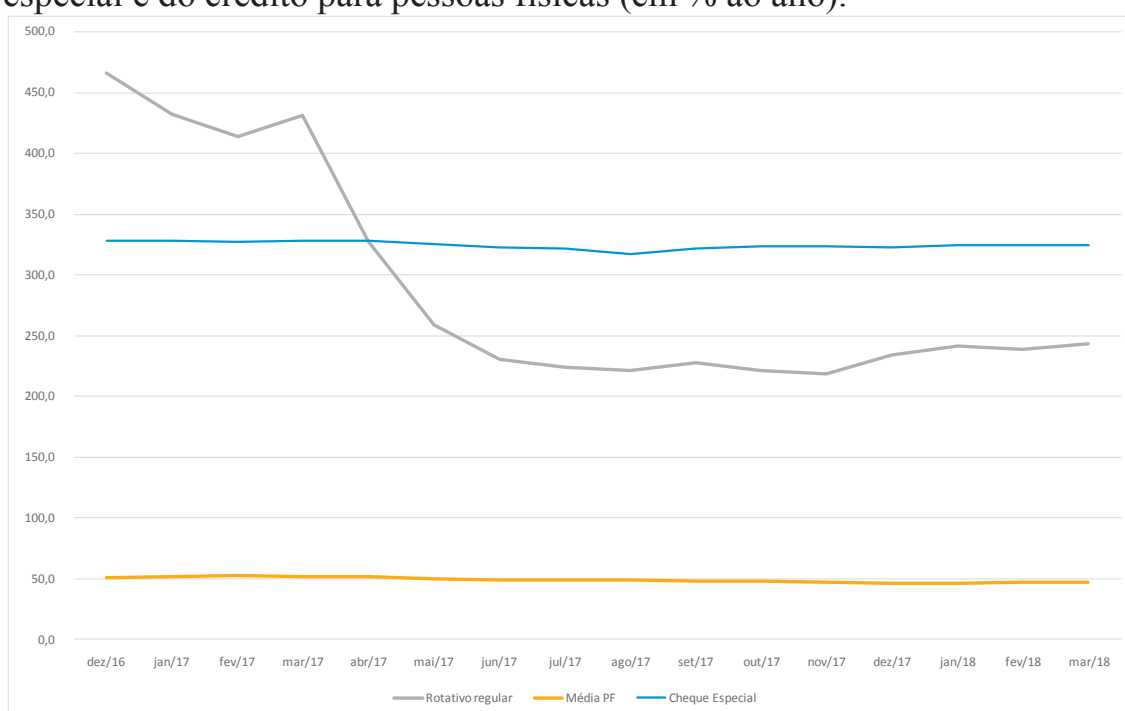
A segunda anomalia é a taxa para antecipação de faturas de cartão. Essa operação possui risco próximo de zero porque o pagamento é garantido pelo banco que emitiu o cartão. Assim, a taxa de antecipação de faturas de cartão deveria ser inferior à taxa de desconto de duplicata ou de antecipação de recebíveis em geral, uma vez que essas últimas operações oferecem maior risco para o banco. Entretanto, na média, a antecipação de recebíveis e desconto de duplicata apresentou taxas em torno de três pontos percentuais abaixo da antecipação de faturas de cartão.

Os valores constantes na Tabela I.1, conforme já explicamos, referem-se a março de 2018. Mas esse mês de março é bem representativo dos demais: se olharmos as séries históricas, verificaremos que, via de regra,



as diversas taxas movem-se conjuntamente. Chama a atenção, contudo, o comportamento da taxa de juros do rotativo do cartão de crédito que, apesar de se manter em patamar elevado, cai drasticamente no período. O Gráfico I.1 mostra essa evolução, comparando com a do cheque especial (que também é uma taxa muito elevada) e com a taxa média cobrada das pessoas físicas.

Gráfico I.1: Evolução recente da taxa de juros do rotativo regular, do cheque especial e do crédito para pessoas físicas (em % ao ano).



Fonte: Banco Central do Brasil

A forte queda na taxa de juros do rotativo regular (que, ainda assim, mantém-se elevada) pode ser atribuída ao impacto da Resolução CMN nº 4.549, de 2017. Essa Resolução, que entrou em vigor em 1º de abril do mesmo ano, estabeleceu que o saldo devedor da fatura de cartão de crédito somente poderia ser objeto de financiamento na modalidade de crédito rotativo até o vencimento da fatura subsequente. Após essa fatura, o saldo remanescente teria de ser transformado em crédito parcelado ou outra forma de crédito mais vantajosa para o consumidor.

O importante aqui não é pormenorizar os canais de transmissão que levaram da publicação da Resolução à queda de cerca de 200 pontos percentuais na taxa de juros. O importante é constatar que se trata de um mercado com uma série de peculiaridades e distorções, e que medidas relativamente simples podem ter impacto significativo sobre os preços envolvidos. É difícil imaginar como regulamentações relativamente simples conseguiriam impactar de forma tão significativa os preços em mercados com estruturas mais competitivas.

As anomalias mencionadas anteriormente tornam-se ainda mais preocupantes porque tanto o cartão de crédito quanto o cheque especial são meios de pagamento/instrumentos de crédito úteis e bastante utilizados pela população.

O cheque especial é um contrato entre banco e correntista que lhe permite sacar a descoberto até determinado valor. É um instrumento de crédito muito útil porque oferece ao usuário a possibilidade de contar com uma linha de crédito pré-aprovada, que pode ser utilizada em situações emergenciais, pelo prazo que lhe convier e sem vinculação com o uso dos recursos, ou seja, o devedor poderá adquirir bens, serviços ou transferi-los para terceiros. Uma vantagem acessória do cheque especial é dar maior credibilidade ao cheque emitido. Afinal, se o banco já concedeu uma linha de crédito especial ao cliente, aos olhos do lojista, o cheque de uma conta especial deve ter menor probabilidade de ser devolvido por insuficiência de fundos do que outros cheques. Essa conveniência, contudo, vem se tornando cada vez menor em função da diminuição do uso do cheque como instrumento de pagamentos, conforme discutiremos adiante.

Apesar de haver indivíduos que se endividam no cheque especial por prazos longos, provavelmente mesmo em função das elevadas



taxas de juros cobradas, o usuário típico dessa modalidade de crédito mantém a dívida por curto espaço de tempo, usualmente menos de um mês.

Por esse motivo, e também devido ao crescimento do uso de cartões de crédito como meios de pagamento, o cheque especial é pouco utilizado e vem perdendo importância no mercado de crédito. Em março de 2007, quase 7% do saldo de dívidas das pessoas físicas no segmento livre consistia de operações com cheque especial. Em abril de 2018, esse percentual caiu para menos de 3%.

O cartão de crédito apresenta importantes similaridades com o cheque especial, por também ser uma linha de crédito pré-aprovada, sem oferecimento de garantias e estar intimamente ligada ao financiamento do consumo. Mas o mercado de cartão de crédito se estrutura de forma completamente diferente. Para alguém conseguir fazer compras utilizando o cartão, é necessário que o estabelecimento comercial esteja credenciado a recebê-lo. Assim, o mercado de cartão de crédito é estruturalmente mais complexo, pois envolve não somente o banco e o usuário (como no caso do cheque especial), mas também o lojista e outros participantes, como discutiremos à frente.

As conveniências do cartão de crédito são várias. Para o usuário, é um instrumento simples de ser utilizado, inclusive pela internet; de controle mais fácil, com possibilidade de centralizar todas as compras em uma única data de pagamento; traz maior segurança, pois torna desnecessário o uso de dinheiro vivo; não há cobrança de juros entre o momento da compra e o pagamento da fatura pela instituição financeira, período esse que pode chegar a 40 dias; além de eventuais benefícios como milhas, descontos em restaurantes, etc.



Para o lojista, aceitar cartão de crédito amplia significativamente a base de consumidores, pois há tanto aqueles que necessitam do crédito oferecido pelo instrumento, quanto aqueles que, por comodidade, preferem comprar pela internet. Além disso, o risco é menor em dois níveis. O primeiro é por dispensar o uso de dinheiro vivo, reduzindo o risco de perdas com assaltos. O segundo é o menor risco de inadimplência: uma vez efetuada a venda, é o emissor e o adquirente que se tornam responsáveis pelo pagamento ao lojista, independentemente de o usuário do cartão pagar ou não a fatura. Contrasta-se, assim, com o recebimento com cheque, onde o risco de ter o cheque recusado por insuficiência de fundos é do lojista.

Por fim, para a sociedade, o pagamento com cartão de crédito ou débito também traz benefícios. Em primeiro lugar, as transações eletrônicas são mais baratas do que transações com cheque ou dinheiro vivo (que envolve o custo de emissão de papel-moeda e administração do caixa para ter troco). Em segundo lugar, ao reduzir a necessidade de papel-moeda em circulação, aumenta a segurança da população.

Em resumo, vimos que há uma miríade de taxas de juros no Brasil, refletindo diferentes modalidades de tomador, garantias, prazos, etc. Apesar de haver um problema geral, caracterizado por elevadas taxas de juros, as modalidades rotativo do cartão de crédito e cheque especial se destacam sobre as demais, com valores que chegam a 15 vezes o custo médio do dinheiro. Além disso, há fortes indícios de que a regulamentação no mercado, sobretudo de cartões de crédito, é capaz de trazer impactos significativos sobre a taxa de juros.



Sendo assim, e considerando a importância do cheque especial e do cartão de crédito para a sociedade, entendemos haver razões bastante fundamentadas para nos aprofundarmos no estudo desses mercados.

Além desta Introdução, este Capítulo contém mais quatro seções. A Seção II discute importantes alterações no marco regulatório visando ampliar a competição no mercado de crédito em geral. A Seção III explica com maior detalhe o funcionamento da indústria de cartões de crédito, pois, conforme mencionamos, trata-se de uma estrutura mais complexa, que não se limita ao relacionamento direto entre banco e cliente, envolvendo outros agentes, como credenciadores e lojistas.

A Seção IV irá discutir a evolução do mercado de cartões. Inicialmente apresentaremos grandes números. Posteriormente faremos um histórico do marco regulatório do setor, para finalizar discutindo o grau de competição entre os diversos participantes.

Por fim, a Seção V retoma o objeto maior desta CPI: analisar por que a taxa de juros do cartão de crédito e do cheque especial é tão alta.

II – Medidas recentes para fomentar a competição no mercado de crédito em geral

O Conselho Monetário Nacional (CMN), principal regulador do segmento financeiro, e o Bacen, vem atuando no mercado não com o objetivo de interferir diretamente nas taxas cobradas, mas incentivando a transparência e a competição no mercado. Com esses dois atributos, o mercado garantirá que a taxa de juros convirja para o patamar que reflete



adequadamente os custos e riscos associados ao crédito. Especificamente sobre transparência, destacamos os seguintes normativos:

i) Resolução nº 3.517, de 6 de dezembro de 2007, que estabelece a obrigatoriedade das instituições fornecerem aos clientes pessoa natural ou microempresa ou empresa de pequeno porte, previamente à contratação de operações de crédito, o custo efetivo total (CET) da operação, que corresponde à taxa que consolida todos os encargos e despesas incidentes (taxa de juros, tarifas, seguros, tributos e outras despesas eventualmente cobradas do cliente);

ii) Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, que estabelece regras de transparência e condutas responsáveis e justas na contratação de operações e na prestação de serviços, inclusive a obrigatoriedade de fornecimento de prospectos de informações essenciais, previamente à contratação de cartão de crédito, bem como que produtos e serviços ofertados ou recomendados devem ser adequados aos interesses, objetivos e necessidades dos clientes e usuários, devendo ainda ser prestadas as informações necessárias à livre escolha e à tomada de decisões por parte de clientes e usuários;

iii) Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, que dispõe sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços a clientes e usuários, que estabelece que instituições financeiras e de pagamento podem cobrar basicamente cinco tarifas de pessoas naturais referentes a serviços tradicionais de cartão de crédito (“serviços prioritários”), quais sejam, anuidade, emissão de segunda via do cartão, uso no saque em espécie, uso para pagamento de contas e pedido de avaliação emergencial do limite de crédito, não se admitindo a cobrança de pessoas naturais de tarifas pela disponibilização ou pela utilização de cartão de crédito;



Além de maior transparência, a portabilidade exerce importante papel indutor da concorrência, ao facilitar o processo de migração do cliente de um fornecedor de serviço ou produto para outro. Nesse sentido, no segmento financeiro, o CMN editou diversas medidas visando proporcionar ao cliente bancário condições mais adequadas e efetivas para a migração de seu relacionamento de uma instituição financeira para outra, sem custos, aumentando a eficiência do SFN e fomentando a concorrência no mercado. Destacam-se as regras da portabilidade cadastral, do crédito e do salário.

A portabilidade cadastral, instituída pela Resolução nº 2.835, de 30 de maio de 2001, permite que o cliente possa transferir suas informações cadastrais de uma instituição para outra, a seu pedido, contendo, além dos dados cadastrais, o saldo médio mensal da conta, o saldo médio de aplicações financeiras e o histórico das operações de crédito contratadas.

A portabilidade do crédito, disciplinada para as pessoas jurídicas e para as operações de arrendamento mercantil pela Resolução nº 3.401, de 6 de setembro de 2006, e em relação às pessoas naturais, pela Resolução nº 4.292, de 20 de dezembro de 2013, permite que o cliente possa transferir o saldo devedor de operação de crédito contratada com uma instituição para outra, mediante a liquidação antecipada da operação na instituição original diretamente pela instituição financeira concedente da nova operação de crédito. As condições da nova operação devem ser negociadas entre as partes.

A portabilidade salarial, disciplinada pelas Resoluções nº 3.402, de 6 de setembro de 2006, e nº 3.424, de 21 de dezembro de 2006, permite que o empregado ou beneficiário do serviço de pagamento de salários, proventos, soldos, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares, prestado por uma instituição financeira a uma entidade pagadora, possa movimentar seus recursos por meio da conta-salário aberta por solicitação



do empregador ou optar pela transferência dos recursos, de forma automática, para uma conta de depósitos de sua titularidade, aberta na mesma ou em outra instituição.

Essa regulamentação foi recentemente aprimorada por meio da Resolução nº 4.639, de 22 de fevereiro de 2018, com entrada em vigor em 1º de julho de 2018, visando permitir que a transferência automática dos recursos possa ser realizada não apenas para uma conta de depósitos, mas também para uma conta de pagamento aberta em uma instituição de pagamento² autorizada a funcionar pelo Banco Central. Essa mesma medida também permitirá que o beneficiário da portabilidade possa solicitar a portabilidade na instituição destinatária dos recursos.

Desde janeiro de 2017, por meio da Resolução nº 4.553, daquele mês, o Bacen divide as instituições do SFN 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 SFN.

A segmentação é uma ação estruturante prevista na Agenda Bacen+, sendo recomendada para países onde há uma diversidade muito grande de instituições financeiras, como o Brasil. Ela segue o exemplo de outras grandes economias (ex.: EUA, Suíça, etc.) e resulta em uma aplicação

² 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.



mais equilibrada da regulação. São exigidos mais requerimentos e de maior complexidade para instituições maiores e mais complexas.

A regulação simplificada é objetiva e de conhecimento público. Com isso, os inovadores/empreendedores da área financeira conseguem antecipar plenamente seu custo regulatório, sem necessitar negociar caso-a-caso com o Bacen.

A segmentação e proporcionalidade visam evitar a situação “too-small-to-succeed” (pequeno demais para ter sucesso), documentada em alguns países desenvolvidos após implementação de regulação considerada excessiva para pequenas instituições. Importante também é que a segmentação simplifica o entendimento da regulação financeira pelo mercado, ao aplicar um conjunto único a cada segmento. Isso diminui o custo de observância, e favorece a entrada de novas empresas.

Nesse sentido, essa regulação colabora para a promoção de maior competição no provimento de serviços financeiros. Segmentação e proporcionalidade regulatórias aumentam a competição bancária, com manutenção da segurança e prudência em todos os casos.

Em todos os casos, a regulação imposta exige um nível de prudência compatível com os riscos assumidos. Assim, não há fragilização de nenhuma instituição. Instituições com porte, atividade internacional e perfil de risco similares são sujeitas à mesma regulação financeira, o que evita distorções competitivas por vantagens indevidas e promove um SFN com maior diversidade de portes, modelos de negócio, nichos, etc.

Outra medida de estímulo à concorrência é a regra prevista na Resolução nº 4.649, de 28 de março 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.

Essas medidas estimulam a inovação e o aumento da concorrência, conferem agilidade e, como as regras de portabilidade, podem facilitar a migração do relacionamento do cliente de um provedor de serviço para outro.

Vale destacar ainda, como incentivo à competição, a edição das Resoluções nº 4.656 e 4.657, ambas de 26 de abril de 2018, como detalharemos adiante.

Feitas essas considerações gerais, nas próximas seções discutiremos aspectos específicos do funcionamento do mercado de cartão de crédito e do cheque especial.

III – Funcionamento do mercado de cartões de crédito

O mercado de cartões de pagamento é formado primordialmente pelos seguintes agentes:

i) Bandeira, ou arranjo de pagamento – é a empresa detentora dos direitos de propriedade e franqueadora de suas marcas e logotipos mediante a especificação de regras gerais de organização e funcionamento do sistema de cartões e meios de pagamento. São exemplos de bandeiras: Visa, Mastercard, Elo, Hipercard e American Express;

ii) Credenciadora ou adquirente – é a empresa responsável pelo credenciamento de estabelecimentos comerciais para aceitação de cartões como meios eletrônicos de pagamento na aquisição de bens e serviços. As adquirentes mais conhecidas do mercado são a Cielo, Rede e



Getnet, mas o mercado vem observando um significativo número de novos entrantes nos últimos anos;

iii) Emissor do cartão - empresa autorizada pela bandeira a emitir ou conceder cartões de pagamento de determinada bandeira. É o responsável pela relação com o portador do cartão de pagamento, quanto à habilitação, identificação e autorização, à liberação de limite de crédito ou saldo em conta corrente, à fixação de encargos financeiros, à cobrança de fatura e à definição de programas de benefícios. Em geral, é um banco. No Brasil, os maiores emissores são também os maiores bancos: Banco do Brasil, Caixa, Bradesco, Itaú e Santander;

iv) Portador do cartão - É a pessoa física ou jurídica que utiliza o cartão como instrumento de pagamento para compra de bens ou serviços. Para tanto, deve assinar contrato com instituição emissora do cartão;

v) Estabelecimento - é o vendedor do produto ou serviço, que recebe o pagamento do portador por meio de cartões de crédito ou débito.

Além desses, cabe destacar o subcredenciador ou facilitador, que é o agente que opera no comércio eletrônico oferecendo, entre outros serviços, a possibilidade de que, de um lado, usuários cadastrados em seu site realizem transações eletrônicas sem precisar repassar às lojas virtuais suas informações financeiras, tais como a conta bancária ou o número do cartão de crédito, e, de outro, fornecedores recebam os pagamentos sem precisarem se credenciar junto às diferentes credenciadoras de cartão de crédito. Exemplos dos chamados “facilitadores” são o Paypal (Ebay), MercadoPago (MercadoLivre), PagSeguro (UOL), Pagamento Digital e a Stelo.



Para esses esquemas de pagamentos funcionarem, há uma série de direitos, tarifas e obrigações envolvidas. Começando do lojista e chegando até o consumidor, os principais fluxos de pagamento são:

i) Tarifa de desconto: é a tarifa que o adquirente cobra do estabelecimento comercial, também chamada de MDR (*Merchant Discount Rate*, ou taxa de desconto ao mercador, em tradução livre). Assim, se o lojista efetua uma venda de R\$ 100, o adquirente, após o prazo combinado (usualmente, 30 dias), depositará em sua conta esses R\$ 100 descontados da MDR. Se a MDR for de 3%, por exemplo, o lojista receberá então R\$ 97. Usualmente, a MDR varia de acordo com o tipo de cartão (sendo mais alta para as chamadas categorias *premium*, como platinum, black, infinite, etc), com o tamanho do estabelecimento comercial (sendo mais alta para estabelecimentos menores), com o tipo de transação (função crédito é mais cara que a função débito), e com o setor de atividade;

ii) Aluguel do terminal de venda. Para vender uma mercadoria, são necessários os terminais de captura, conhecidas popularmente como “maquininhas”. Os dois principais tipos de terminais são os POS (Point of Sale) e o PinPad. A principal diferença entre os dois modelos é que o POS somente captura transações de um adquirente específico. Assim, se o lojista quiser contratar mais de um adquirente (por exemplo, contratar a Cielo como adquirente da Visa, a Rede como adquirente da Mastercard e Hiper, etc), terá de ter tantos POS quantos adquirentes quiser contratar. Já um único PinPad, em tese, pode capturar transações para todos os adquirentes. Os terminais POS são usualmente alugados do adquirente, enquanto os PinPads podem ser de propriedades do próprio lojista ou também alugados do adquirente;

iii) Tarifa de intercâmbio. Esta tarifa é paga pelo adquirente ao emissor do cartão e depende, grosso modo, dos mesmos fatores que



determinam a MDR. Em verdade, como a tarifa de intercâmbio é um dos principais custos do adquirente, ela é o principal parâmetro na definição da MDR;

iv) Tarifas ao consumidor. O banco emissor pode cobrar do portador do cartão uma série de tarifas, a mais comum sendo a anuidade do cartão. O Banco Central permite ainda a cobrança de mais quatro tarifas (2ª via do cartão, saque, pagamento de contas e avaliação emergencial de limite de crédito emergencial);

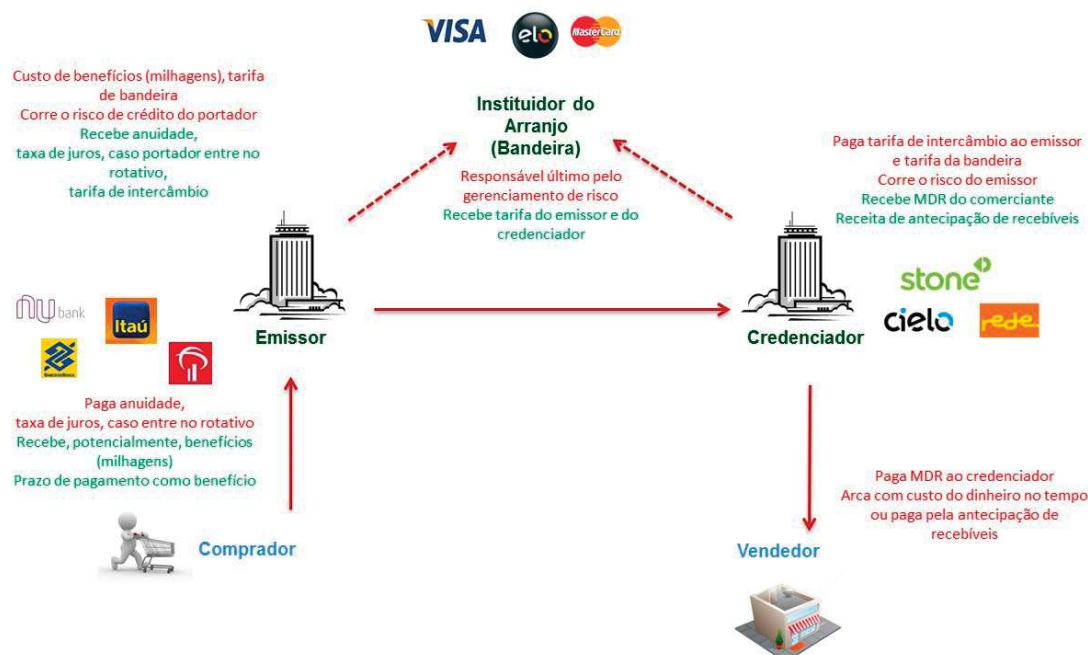
v) Juros quando a fatura não é integralmente paga na data de vencimento. Essa taxa de juros é definida pelo banco emissor e cobrada do consumidor. É o chamado crédito rotativo. Esse crédito rotativo pode ser regular, se o portador pagou pelo menos o valor mínimo exigido, ou irregular, caso contrário. Recentemente o Banco Central baixou circular (Resolução CMN nº 4.655, de 2018) obrigando a equiparação das taxas do rotativo regular e do não regular;

vi) Benefícios ao portador do cartão. Para estimular o uso do cartão, os emissores e as bandeiras frequentemente oferecem diferentes benefícios. O mais comum é a pontuação, que pode ser posteriormente trocada por passagens aéreas ou outros bens e serviços. Mas há também outros benefícios, dependendo da categoria do cartão, que incluem seguros, descontos ou brindes em restaurantes, entre outros.

A figura abaixo sintetiza os principais fluxos de pagamentos de um esquema típico de cartões de crédito³:

³ O esquema apresentado é chamado de esquema aberto ou de quatro partes. Há também o esquema fechado, ou de três partes, onde um único agente assume as funções de adquirente e emissor. São exemplos desse esquema a American Express e Diners. Atualmente, somente bandeiras com giro inferior a R\$ 20 bilhões anuais podem manter esquemas fechados. Para se ter uma base de comparação, as transações com cartões de débito e crédito movimentaram R\$ 1,2 trilhão em 2017. Assim, somente bandeiras com menos de 2% do mercado podem manter o esquema fechado.





Nesse esquema, o lojista paga ao adquirente a MDR e, eventualmente, o aluguel do terminal de captura. As receitas do lojista são as próprias vendas.

Já o adquirente tem como fonte de receitas a MDR e os aluguéis dos terminais de captura, podendo ter também a receita com juros com a antecipação de recebíveis ao lojista. Como despesas (além das despesas operacionais), paga uma taxa para a bandeira e a tarifa de intercâmbio ao banco emissor.

O emissor, por sua vez, auferir como receitas a tarifa de intercâmbio, as tarifas cobradas do portador (anuidade e demais tarifas) e as taxas de juros pagas pelo portador em caso de pagamento não integral da fatura. Como despesas, o emissor paga ao portador do cartão eventuais benefícios pelo uso (como pontos para programas de milhagem) e todo o risco de crédito. Assim, independentemente de o portador pagar ou não a fatura, o emissor é obrigado, na data contratualmente estabelecida (usualmente D + 28), depositar o valor da transação na conta do adquirente.

O portador, por sua vez, é responsável pelo pagamento da fatura e demais tarifas cobradas pelo emissor, e recebe eventuais benefícios oferecidos pelo emissor.

Três características específicas da indústria de cartões de crédito merecem destaque. Dessas, uma é específica do Brasil; as demais são inerentes à indústria. Começemos por nossas peculiaridades.

No Brasil, quando o lojista efetua uma compra na função crédito, receberá pelo valor da transação somente após trinta dias, o que na linguagem de mercado se denomina D+30. Em outros países, o prazo usual é D+1 ou D+2. Como consequência, além do custo referente à MDR e aluguel de terminais, o lojista brasileiro também enfrenta o custo de oportunidade do dinheiro. Frequentemente, para dispor de capital de giro, o estabelecimento comercial recorre à antecipação da fatura, incorrendo no custo dos juros correspondentes. Nesse caso, o adquirente ou algum banco⁴ aufera a receita extra associada a esses juros.

Já o consumidor possui um intervalo de 10 a 40 dias entre a compra e o vencimento da fatura. De acordo com o Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos, elaborado em 2010 pelo Banco Central, da extinta Secretaria do Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), o prazo médio entre a compra e o pagamento da fatura é inferior a 28 dias.

O emissor, por sua vez, deposita os valores devidos na conta do adquirente, em média, 28 dias após a compra. Esses, por sua vez, depositam na conta do lojista em D+30, conforme já mencionamos.

⁴ Embora, em tese, o lojista possa antecipar os recebíveis em qualquer instituição financeira, na prática, essa antecipação somente é possível junto ao banco onde está domiciliado (o banco que receberá os créditos referentes às vendas com cartão) ou ao banco associado à adquirente, por exemplo, Banco do Brasil e Bradesco, no caso da Cielo, ou Itaú, no caso da Rede.



Essa conformação temporal implica que, ao contrário do que ocorre nos demais países, não é o emissor (usualmente, um banco) quem financia o consumidor final. Quem o faz é o lojista. Em verdade, como o lojista recebe em D+30, ele está financiando o consumidor (entre a data da compra e o pagamento da fatura), o emissor (entre o pagamento da fatura e o depósito na conta do adquirente) e o adquirente (usualmente, por dois dias, entre a data que recebe o pagamento do emissor, D+28, e a data em que deposita o valor da transação, em D+30).

Temos, assim, uma disfuncionalidade em nosso mercado. Por hipótese, os bancos deveriam ter vantagens comparativas na oferta de crédito e, por isso, capacidade de oferecê-los a um custo inferior. A vantagem comparativa dos lojistas deveria ser na venda de produtos, e não na concessão de financiamento, que é o que vem ocorrendo.

A segunda característica da indústria de cartões de crédito, essa não idiossincrática ao Brasil, é a distribuição de risco. Já comentamos anteriormente, mas é importante enfatizar: o lojista não enfrenta qualquer risco de crédito quando vende com cartão. Esse risco é integralmente suportado pelo emissor. Ou seja, se o usuário do cartão não pagar a fatura, o emissor é obrigado a honrá-la. É justamente esse risco de crédito um dos motivos alegados pelos emissores pelas altas taxas de juros cobradas na modalidade rotativo. Afinal, em média, a inadimplência é superior a 30% nessa modalidade de crédito.

A terceira característica da indústria é a ausência de correspondência direta entre custos e preços. Obviamente, no agregado, para que a indústria seja sustentável, os preços têm de ser superiores ao custo. Mas isso não implica que cada tarifa envolvida guarde correspondência direta com seu custo.

O exemplo mais claro é no caso dos portadores do cartão. Não é raro, principalmente nas categorias *premium*, o usuário receber, em vez de



pagar, para usar o serviço. Isso ocorre quando há isenção (ou desconto generoso) da anuidade e fruição de diversos benefícios gratuitos (como pontos de programas de milhagem, seguros, acesso a salas VIP em aeroportos, etc).

Essa aparente incoerência do mercado decorre do fato de o mercado de cartões de crédito ser caracterizado como aquilo que a literatura denomina um mercado de dois lados (M2L). O cartão de crédito atua como uma plataforma que une duas pontas: o estabelecimento comercial e o consumidor. Um consumidor somente irá se interessar em ter um cartão de crédito se houver lojistas que o aceitem como pagamento. Já um lojista somente se interessará em se credenciar a uma bandeira se houver consumidores dispostos a comprar com cartão. Devido a essa dupla dependência, ocorre a chamada externalidade de rede: quando um indivíduo adquire um cartão, além do benefício que ele auferir para si próprio ele amplia a base de consumidores daquele esquema de pagamento, tornando-o mais atraente para lojistas. Similarmente, quando um lojista adere a um esquema de pagamento, torna esse esquema mais interessante para os portadores, estimulando sua adesão.

Dessa forma, a precificação no mercado de dois lados deve ser feita de forma a maximizar a rede levando em consideração a capacidade que cada “lado” tem de contribuir para aumentar a rede e seu interesse em participar dessa rede. Como os usuários são mais importantes nesse caso, eles acabam pagando relativamente pouco (ou até recebendo) para serem devidamente estimulados a usar o cartão. Já os lojistas, na outra ponta, são quem mais arcam com os custos do esquema.

Essa distribuição assimétrica de preços é bastante comum em mercados de dois lados. Por exemplo, veículos de comunicação atuam como uma plataforma que une anunciantes a espectadores. Entretanto, pelo menos no caso de televisões abertas, o custo da transmissão recai exclusivamente



sobre os anunciantes. Similarmente, os antigos catálogos telefônicos eram integralmente financiados por anunciantes.

Sendo assim, é importante que se tenha em mente a complexidade do mercado de cartões de crédito (ou cartões de pagamento em geral) quando houver intenção de regulá-lo. Em mercados usuais, onde deve haver maior correspondência entre preço e custo, é mais fácil identificar abusos de poder econômico e, se for necessário, propor intervenções. Mas em mercados de dois lados, intervenções em preços ou práticas podem alterar o desejo dos agentes econômicos de participar do esquema de pagamento de forma, no limite, a inviabilizar a rede, que é o principal ativo da indústria.

Isso não significa que intervenções não devam ser feitas. O ponto importante aqui é a necessidade de cautela. Na medida do possível, eventuais intervenções devem ser feitas de forma gradual, para que se possam avaliar seus impactos e, se for o caso, revertê-las.

Uma vez entendidos os principais aspectos da indústria de cartões de crédito, analisaremos, na próxima seção a evolução desse mercado e o do cheque especial.

IV - Evolução dos mercados de cartão de crédito e cheque especial no Brasil

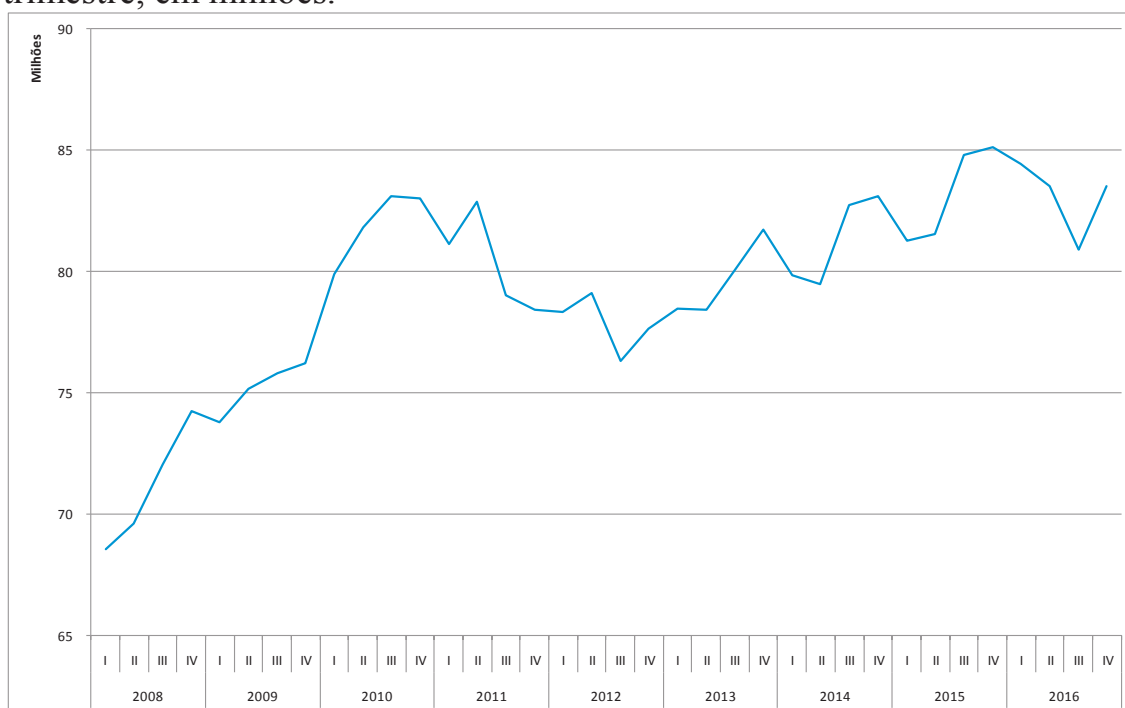
IV.1 Tendências gerais

Seguindo uma tendência mundial, os cartões vêm ocupando cada vez mais espaço na economia brasileira, tanto como instrumento de pagamento como quanto instrumento de crédito. Os Gráficos I.2, I.3 e I.4 mostram a evolução recente do número de cartões emitidos, do número e do valor das transações, tanto na função débito quanto crédito. Também



mostramos, para os anos mais recentes, como os cartões, em certa medida, têm ocupado o espaço outrora ocupado por cheques⁵.

Gráfico I.2: Número de cartões de crédito ativos, de 2008 a 2016, por trimestre, em milhões.

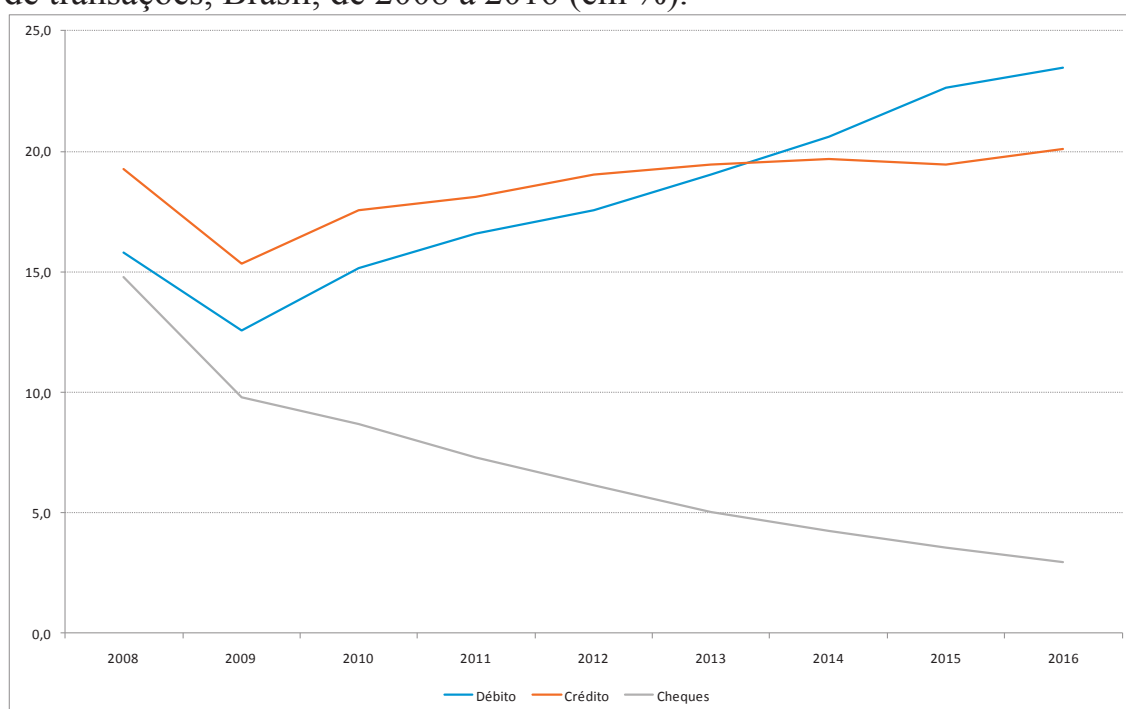


Fonte: Banco Central do Brasil

Como pode ser visto, entre 2008 e 2016, o número de cartões ativos cresceu 22%, ante 15% do PIB e 12% da população. Mesmo para o período 2014-2016, caracterizado inicialmente por estagnação (2014), seguido de forte contração do PIB (2015/16), observa-se uma tendência de crescimento no número de cartões.

⁵ A redução na participação dos cheques deve-se também a outros fatores, por exemplo, ao aumento das transferências interbancárias via internet ou outro meio eletrônico.

Gráfico I.3: Participação do cheque e dos cartões de débito e crédito no total de transações, Brasil, de 2008 a 2016 (em %).



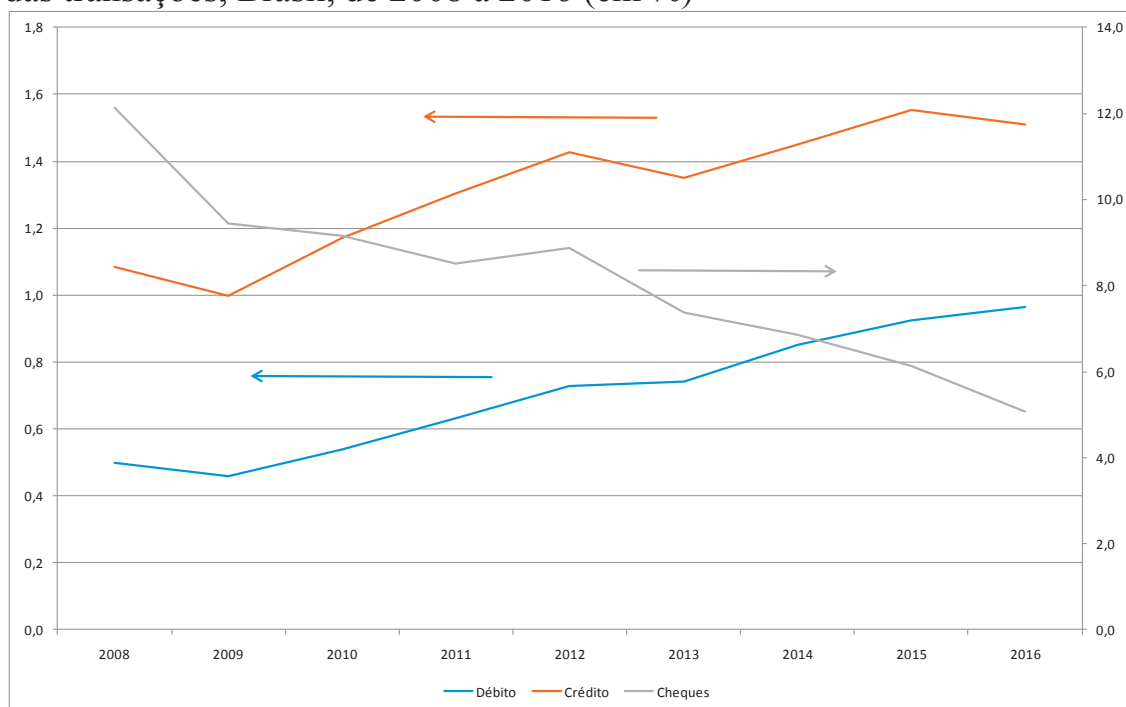
Fonte: Bank for International Settlements (BIS), com dados do Banco Central do Brasil.

O crescimento dos cartões é evidente também no número de transações. Em 2016, as transações nas funções débito e crédito já correspondiam a quase 45% do total, cerca de 10 pontos percentuais em relação a 2008. Já a importância dos cheques vem caindo continuamente, de 15% do total das transações para menos de 3% no intervalo de apenas 8 anos.

Parte dessa queda decorre justamente do avanço da indústria de cartões, não só nas transações presenciais, típicas das transações com cheques, como nas eletrônicas.

Apesar do expressivo aumento do número de cartões e de sua importante participação no volume de transações, a participação dos cartões de crédito e débito ainda é pequena quando o parâmetro é o valor das transações. O Gráfico I.4 mostra a tendência recente para essas variáveis.

Gráfico I.4: Participação do cheque e dos cartões de débito e crédito no valor das transações, Brasil, de 2008 a 2016 (em %)



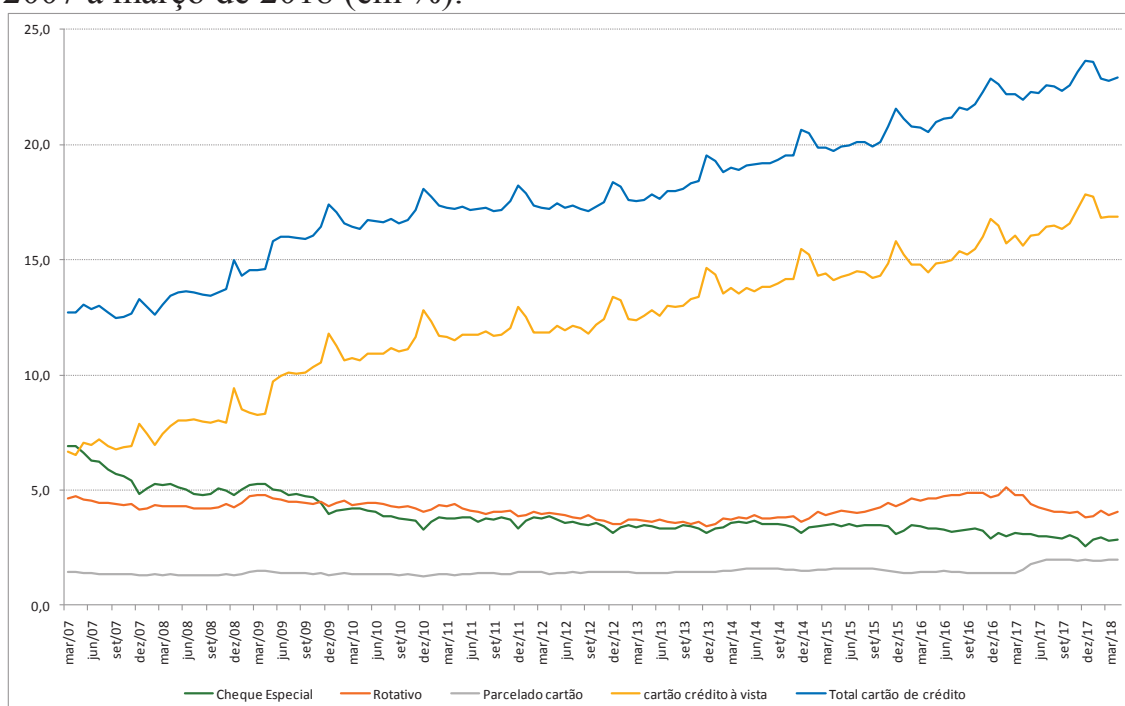
Fonte: BIS utilizando dados do Banco Central do Brasil.

Para melhor visualizar a evolução dos meios de pagamento, a participação dos cheques está apresentada no eixo esquerdo do Gráfico I.4. Assim, apesar de a tendência apresentada nesse gráfico ser similar à do Gráfico I.3 – menor participação do cheque e aumento da participação dos cartões – as magnitudes são bem diferentes. Mesmo após oito anos de queda praticamente ininterruptas, a participação dos cheques no valor das

transações (5% do total) ainda é maior do que a dos cartões (2,5%). Uma provável explicação para essa diminuta participação dos cartões é o fato de a tarifa ser baseada no valor da compra. Assim, para transações de alto valor (por exemplo, venda de automóveis ou residências) o uso dos cheques ou transferências eletrônicas é bem mais barato.

Já o Gráfico I.5 mostra a participação dos cartões e do cheque especial no saldo de empréstimos concedidos com recursos livres para pessoas físicas. Seguindo a tendência já comentada de desuso do instrumento cheque, a importância do cheque especial no total de crédito para pessoas físicas caiu nos últimos dez anos, de cerca de 7% em 2007 para menos de 3% em 2008. Esse resultado é, de certa forma, positivo: o cheque especial deve ser visto como um instrumento para crédito emergencial, por curto prazo e de pequenos valores. Assim, sua menor participação dentre os instrumentos de crédito pode estar refletindo seu melhor uso por parte da população.

Gráfico I.5: Participação das concessões do cartão de crédito e do cheque especial no total do crédito para pessoas físicas, recursos livres, março de 2007 a março de 2018 (em %).



Fonte: Banco Central do Brasil.

O Gráfico também mostra o significativo aumento da importância dos cartões de crédito para financiamento das pessoas físicas. Entre 2007 e 2018, a participação aumentou cerca de 10 pontos percentuais, de 13% para 23%. Contudo, esse aumento ficou concentrado na modalidade pagamento à vista. O crédito parcelado pelo lojista e o rotativo mantiveram uma participação relativamente constante, em torno de 6%.

Isso mostra uma disfunção no mercado de cartões de crédito. Em primeiro lugar, porque, conforme já colocamos anteriormente, o financiamento, que atualmente corresponde a cerca de 17% do saldo de empréstimos com recursos livres concedidos para pessoas físicas é, em verdade, um financiamento oferecido pelos lojistas, e não pelo sistema financeiro.

Em segundo lugar, o cartão de crédito vem sendo utilizado mais como instrumento de pagamento do que como instrumento de crédito. A combinação de alta taxa de juros e benefícios oferecidos estimula o portador, por um lado, a não utilizar o crédito rotativo (para evitar os custos do financiamento) e, por outro, a fazer suas compras utilizando a função crédito, em vez de débito (para aproveitar eventuais benefícios, além do custo de oportunidade do dinheiro). Para a economia como um todo, esses estímulos podem ser prejudiciais, pois aumenta artificialmente a demanda por crédito. Para um País com baixíssima taxa de poupança, isso implica maior pressão sobre a taxa de juros.

No próximo item, faremos um histórico do marco regulatório do mercado de cartões. O que se observa é que, à medida que a indústria vem ganhando importância, torna-se cada vez mais imprescindível que esse marco regulatório consiga garantir, ao mesmo tempo, o crescimento da



indústria (afinal, o uso do cartão de crédito traz benefícios para os usuários e para a sociedade como um todo) e a proteção aos consumidores do produto, sejam portadores, sejam estabelecimentos comerciais.

IV.2 – Evolução do marco regulatório dos cartões de crédito no Brasil

O mercado de meios de pagamento por cartões teve o seu marco inicial no ano de 1968 no Brasil com o lançamento do primeiro cartão. Apenas nos 1980, entretanto, aconteceram pesados investimentos em publicidade para que os cartões de crédito passassem a ter mais penetração. Além disso, ocorreram, à época, grandes inovações no segmento de cartões de crédito, destacando-se o início do uso de cartões com a finalidade de débito. No início dos anos 90, desenvolveram-se os cartões de afinidade e os internacionais, que consolidaram os cartões como meios de pagamento e de financiamento. Vale lembrar que os períodos de inflação muito alta, até 1994, ajudaram no crescimento do setor, tendo em vista que o consumidor dispunha (como ainda dispõe) de um prazo de até 40 dias para pagamento sem incidência de juros.

Naquela época podíamos destacar quatro grandes problemas que afetavam a indústria de cartões:

i) Exclusividade (contratual ou *de facto*) entre as principais bandeiras, Visa e Mastercard, com as adquirentes Visanet (atual Cielo) e Redecard (atual Rede), gerando um duopólio no mercado. Isso implicava que, se o lojista desejasse aceitar Visa, teria de contratar necessariamente a Visanet; se desejasse aceitar Mastercard, teria de contratar a Rede. Diante desse duopólio, os custos dos lojistas (que acabavam sendo repassados ao consumidor) eram mais elevados, tanto em relação à tarifa de desconto (MDR) quanto às taxas cobradas para antecipar recebíveis;

ii) Ausência de interoperabilidade dos terminais de captura. Os terminais POS eram exclusivos para cada bandeira, pelo menos para as



mais importantes. Assim, se o lojista desejasse aceitar Visa, Mastercard e American Express, por exemplo, teria de alugar três terminais, aumentando os custos e reduzindo a concorrência, pois bandeiras menores enfrentariam um custo proibitivo para suprir os estabelecimentos comerciais com seus terminais;

iii) Proibição de diferenciação de preços entre pagamentos em dinheiro ou cheque e pagamentos com cartão na função crédito. Essa proibição, além de usualmente prevista nos contratos entre adquirentes e lojistas, estava regulamentada pela Resolução nº 34, de 1989, do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Surpreendentemente, as associações de defesa do consumidor ainda defendem a regra de não diferenciação de preços, o que entendemos ser uma interpretação equivocada da realidade. Uma compra feita com cartão de crédito tem um custo mais alto para o lojista do que uma compra à vista, pois, além de pagar uma MDR mais alta, comparativamente à cobrada na função débito, há ainda o custo de oportunidade de se esperar por 30 dias para receber o pagamento. Igualmente grave, a não diferenciação de preços estimula o uso do cartão, induzindo o consumidor a tomar crédito desnecessariamente. As compras com cartão de crédito à vista já representam 17% do crédito com recursos livres para pessoas físicas. Trata-se, assim, conforme já mencionamos, de um aumento na demanda por crédito em um país com notória escassez de fundos, o que contribui para elevar a taxa geral de juros da economia⁶. Cabe destacar que a Resolução nº 34, de 1989, tinha como objetivo, em um momento de inflação galopante, evitar que os lojistas anunciassem o parcelamento sem juros e depois dessem desconto ao consumidor que pagasse à vista. Pensava-se que, dessa forma, o lojista iria “realmente” parcelar “sem juros”. A não-

⁶ É verdade que quem financia diretamente o consumidor é o lojista, e não os bancos. Entretanto, quando os lojistas vão ao sistema financeiro para antecipar os recebíveis, acabam pressionando a demanda pelos escassos fundos disponíveis.

diferenciação de preços que era para defender o consumidor, com o cartão de crédito tornou-se uma armadilha para o consumidor. Ou seja, buscou-se, por meio indireto, evitar a propaganda enganosa do parcelado “sem juros” e acabou resultando no pagamento de juros embutidos no preço até por quem paga com dinheiro, cheque, cartão de débito ou até mesmo com cartão de crédito sem parcelamento;

iv) Indefinição de um órgão regulador para a indústria. A indústria de cartões de crédito encontrava-se em um limbo jurídico. A relação entre emissores e portadores era parcialmente regulada pelo Código de Defesa do Consumidor (e ainda é) e pelo Banco Central, na medida em que os emissores eram instituições financeiras. Já para as relações entre lojistas e adquirentes, e entre adquirentes e bandeiras não havia qualquer previsão em lei de órgão regulador para o setor. Por envolver o sistema financeiro, o Banco Central, vez ou outra, tentava regulamentar o setor, mas as decisões eram passíveis de contestação judicial, tendo em vista sua ausência de competência legal.

Em julho de 2006, o Banco Central (Bacen), a então Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda, firmaram acordo de cooperação técnica com o objetivo de realizar estudos conjuntos na área de sistemas de pagamentos. Em 2010, como fruto desse trabalho, os três órgãos divulgaram o “Relatório sobre a indústria de cartões de pagamentos”, um diagnóstico amplo que apontava potenciais falhas de mercado decorrentes da estrutura e de suas práticas.

Nesse íterim, no Congresso Nacional, particularmente no Senado Federal, os PLS nºs 677, 678 e 680, todos de 2007, e nº 492, de 2009, do então Senador Adelmir Santana objetivavam, respectivamente, implementar o compartilhamento das máquinas e acabar com diferentes aluguéis para o comerciante; dar competência ao Bacen para regulamentar e



fiscalizar a indústria de cartões; quebrar o duopólio das credenciadoras Visa e Redecard; e permitir a fixação de preço diferenciado na venda à vista em relação ao preço pago com cartão de crédito. Nenhum desses projetos prosperou, porém, seus objetivos foram alcançados por meio de aprovação de outras leis ou de normativos infralegais, conforme discutiremos a seguir.

Em 2009, já em função dos achados do convênio estabelecido entre Bacen, SDE e SEAE, foi instaurado inquérito administrativo junto ao Cade contra a Visa e a Visanet, que levou à assinatura de um Termo de Compromisso de Cessação de Prática para que ocorresse o fim da relação de exclusividade entre a bandeira e sua adquirente. Na mesma época, o Bacen passou a exigir que as bandeiras publicassem as regras e dessem transparência aos seus arranjos, como forma de obrigá-las a aceitar outros adquirentes. Em julho de 2010, a Cielo e Redecard passaram ambas a credenciar Visa e Mastercard, abrindo caminho para maior competição no mercado de adquirência.

Em 2013, entrou em vigor a Lei nº 12.865, de 2013, que institui o Sistema Brasileiro de Pagamentos (SPB) e deu competência ao Banco Central para regulamentar o setor. Essa mesma Lei, em conjunto com a Resolução CMN nº 4.283, de 2014, e as Circulares Bacen nº 3.680 e 3.683, ambas de 2013, e 3.721, de 2014, definiram as regras para o setor, entre as quais, destacamos: i) a obrigação de que todos os arranjos de pagamento (bandeiras) sejam autorizados a funcionar pelo Bacen; ii) regras específicas sobre gerenciamento de risco, governança interna das instituições, utilização das contas de pagamento e desenvolvimento de programas de combate à fraude e à lavagem de dinheiro, que exigirão adaptação por parte das novas instituições de pagamento; iii) regras de interoperabilidade inter-arranjos (entre bandeiras diferentes) e intra-arranjos (relação entre bandeiras e credenciadores diversos); e iv) obrigação de utilização, por instituições



financeiras e instituições de pagamento, de arquivos padronizados de agenda de recebíveis.

Deste então, vários outros normativos foram publicados no sentido de estimular a concorrência na indústria e criar mecanismos que induzissem à redução da taxa de juros.

A Circular nº 3.765, de 2015, exigiu a abertura dos arranjos de pagamento cujas transações acumuladas em doze meses ultrapassassem R\$ 20 bilhões. Assim, somente arranjos pequenos, que, atualmente representam menos de 2% do mercado, poderiam continuar fechados, com os papéis de adquirente e emissor sendo executados pela mesma instituição. Com a abertura dos demais arranjos, abre-se espaço para maior competição entre adquirentes e entre emissores.

A Circular nº 3.815, de 2016, vedou o tratamento diferenciado entre participantes do mesmo arranjo. Com isso, por exemplo, todo adquirente deve pagar a mesma tarifa de intercâmbio. Da mesma forma, não poderia haver diferenciação entre adquirentes e entre emissores das tarifas pagas para a bandeira. Pretende-se, com isso, evitar que pequenos participantes ou entrantes sejam excluídos do mercado por ter de enfrentar tarifas mais elevadas que os demais.

A Lei nº 13.455, de 2017, permitiu que o lojista desse desconto para as compras à vista, em relação ao preço cobrado nas compras com cartão de crédito. Essa diferenciação, conforme já comentamos, além de estimular os consumidores a utilizar mais a função débito, reduzindo a demanda por crédito na economia, tem ainda o importante impacto de ampliar a concorrência entre os meios de pagamento. Cientes de que o lojista pode dar descontos no pagamento à vista, a tendência será os adquirentes reduzirem a MDR.



A Resolução nº 4.549, de 2017, trouxe importantes mudanças para o consumidor, ao proibir o endividamento no crédito rotativo por mais de um ciclo. A dívida decorrente do não pagamento integral de uma fatura não poderá ser rolada indefinidamente. A partir da segunda fatura, ou o consumidor paga integralmente o saldo devedor ou o banco terá de oferecer ao cliente alguma alternativa para quitar o débito e que seja mais vantajosa do que o crédito rotativo. Normalmente, a alternativa é o parcelamento do saldo devedor, que apresenta custo mais baixo. Conforme já mencionamos, após a implementação dessa medida, a taxa média de juros do rotativo caiu quase 200 pontos percentuais, para 243,5% a.a. em março de 2018.

Já a Resolução nº 4.553, de 2017, flexibilizou as regras prudenciais para pequenas e médias instituições financeiras e cooperativas, com potenciais benefícios sobre a competição.

Em 2018, destacamos as Resoluções CMN nºs 4.649, 4.655 e 4.656, que, respectivamente:

i) Veda aos bancos limitar ou impedir o acesso de instituições de pagamento a serviços como emissão de boletos, débito automático, TEDs ou DOCs. Pretende-se, com isso, aumentar a concorrência no mercado de emissão de cartões. O Nubank, por exemplo, abriu representação junto ao Cade contra os maiores bancos comerciais do País, que se recusavam a oferecer esses serviços bancários considerados essenciais. Essa prática afastava clientes dos emissores de menor porte, pois se o custo para pagar a fatura⁷ se tornasse muito alto, esses potenciais clientes iriam optar por continuar a utilizar o cartão emitido pelos grandes bancos;

⁷ Referimo-nos aqui não somente a eventual custo financeiro, mas também ao custo de transação. Por exemplo, ter de ir a determinado local para pagar a fatura, em vez de fazê-lo pela home banking, como usualmente é feito para o pagamento de faturas de grandes emissores.



ii) Permite que a instituição financeira e o cliente acordem o percentual mínimo da fatura, conforme o risco de cada cliente a ser avaliado pela instituição financeira credora. Atualmente, o limite mínimo é 15%. A Resolução nº 4.655, de 2018, também iguala a taxa de juros do rotativo não regular com a do rotativo regular. Identificamos dois riscos com essas medidas. O primeiro é uma eventual redução excessiva do percentual de pagamento mínimo levar a um superendividamento dos portadores. O segundo é a equiparação entre as taxas do rotativo regular e não regular (quando o cliente não paga o valor mínimo da fatura) se dar por meio de aumento da primeira, e não por redução da segunda;

iii) Regulamenta as chamadas *fintechs*, mais especificamente, a Resolução nº 4.656, de 2018, criou a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP), onde a plataforma procura unir tomadores a investidores, e a Sociedade de Crédito Direto (SCD), onde as empresas emprestam seu próprio capital para pessoas físicas. Com essa Resolução, as *fintechs* não precisarão mais se associar a instituições financeiras para poderem operar. Espera-se, com a regulamentação, reduzir a taxa de juros ao consumidor por meio de dois canais. O primeiro é o potencial de redução de custos, decorrente do uso de tecnologias mais avançadas, com consequente repasse para os clientes. O segundo é via aumento da competição no mercado de crédito.

Foi também recente a Circular nº 3.887, de 2018, que impõe limites para a tarifa de intercâmbio nas transações na função débito. De nosso conhecimento, foi a primeira vez que o Banco Central interveio diretamente no preço. Até então, as intervenções sempre foram no sentido de criar condições para estimular a competição no setor e, com isso, reduzir o custo para os usuários finais. A partir de 1º de outubro de 2018, quando a Circular passa a vigor, a média das tarifas de intercâmbio terá de ser de 0,5%, e o teto, de 0,8% do valor da transação. De acordo com a Exposição de Motivos que



acompanha a Circular, as tarifas de intercâmbio no Brasil são altas para o padrão internacional, o que desestimula o uso de instrumentos de pagamento mais eficientes (como o débito, em contraposição ao crédito). Além disso, não havia sinalização de que o mercado conseguiria, autonomamente, levar à redução das tarifas.

Por fim, merece destaque o Memorando de Entendimentos firmado entre o Bacen e o Cade com o objetivo de coordenar suas ações para impedir ações anticompetitivas e que tornem o mercado mais concorrencial. Com esse acordo, o Cade passará a analisar as operações de fusão e aquisições que não impliquem risco sistêmico.

Em síntese, nos últimos dez anos, houve significativos avanços no marco institucional. Mesmo assim, chegamos em 2018 com um mercado ainda concentrado e, conforme já mencionamos várias vezes, taxas de juros extremamente elevadas. Na próxima seção discutiremos as principais características do mercado.

IV.4 – Estrutura atual do mercado de cartões de crédito no Brasil

Como vimos na seção anterior, o Bacen e o Cade vêm contribuindo para aumentar a concorrência na indústria de cartões. Entretanto, a indústria é ainda muito concentrada e há indícios de uso de práticas não competitivas.

Em relação às bandeiras, Visa e Mastercard dominam o mercado, como, de resto, ocorre na grande maioria dos países. Entre 2008 e 2016, a participação dessas gigantes do mercado nas transações de crédito aumentou de 89,5% para 91,1% do total. Já na função débito, a participação de Visa e Mastercard caiu significativamente, de 97% para menos de 80%. Essa queda foi decorrente da entrada da bandeira Elo em 2010 e que, em 2016, já possuía 18,5% do mercado. Não é bem claro porque essa



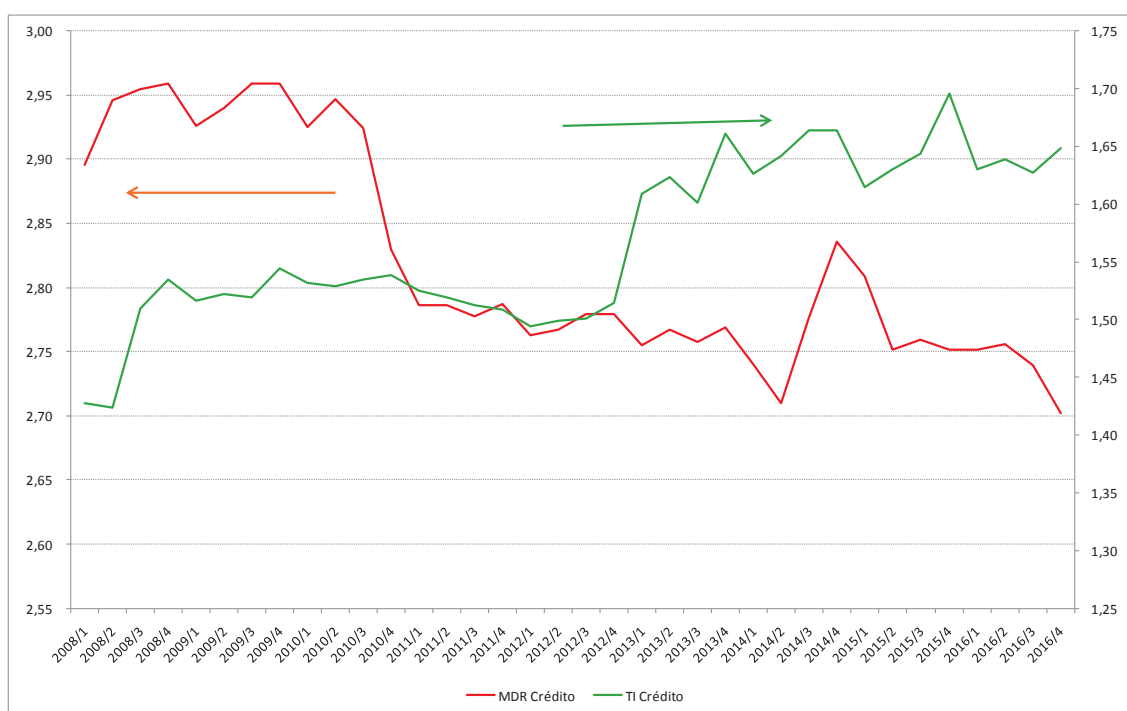
desconcentração manifestou-se somente na função débito, e não na função crédito.

Mesmo com esses movimentos recentes, a tendência mundial é a concentração do mercado em poucas bandeiras. Isso decorre da natureza do cartão de crédito, que, por ser um mercado de dois lados, as chamadas economias de rede são fundamentais. Conforme expusemos anteriormente, um esquema de pagamento somente é bem sucedido se tiver portadores de cartão e estabelecimentos comerciais em números elevados. Quanto maior for o número de estabelecimentos comerciais que aceitam a bandeira, maior o interesse de um consumidor adquirir o cartão. E, quanto mais portadores do cartão houver, maior será o interesse de um comerciante se afiliar à bandeira.

Em relação às adquirentes, houve notável avanço nos últimos anos, com o fim da exclusividade Visanet/Visa e RedeCard/Mastercard. Desde 2008, o número de adquirentes aumentou de 5 para cerca de 20. O resultado tem sido uma tendência de queda na MDR, apesar do aumento da tarifa de intercâmbio, conforma mostra o Gráfico I.6, que apresenta a MDR e a tarifa de intercâmbio média na função crédito. Comportamento semelhante (embora não apresentado neste Relatório) pode ser observado no mercado de cartão de débito.

Gráfico I.6. Evolução da MDR e da tarifa de intercâmbio na função crédito, 2008 a 2016, em % do valor da transação.





Fonte: Banco Central do Brasil

Conforme já explicamos, um dos principais – se não o principal – custo do adquirente é a tarifa de intercâmbio. Portanto, se partimos de uma situação inicial onde há concorrência perfeita, se a tarifa de intercâmbio aumenta, era de se esperar aumento na MDR. A redução na MDR observada nos últimos anos, a despeito do aumento da tarifa de intercâmbio, pode ser explicada pelo fato de, no período, termos passado de uma estrutura de mercado duopolizada para uma estrutura mais aberta. A competição entre os adquirentes levou à redução da margem existente entre a MDR e a tarifa de intercâmbio.

Já para o mercado de emissores, não encontramos uma série histórica disponível, que permitisse observar sua evolução nos últimos anos. De acordo com o relatório sobre a indústria de cartões de pagamento, elaborado em conjunto pelo Bacen/Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda, em 2007, os quatro principais emissores da bandeira Visa representavam 73% do mercado, e, da bandeira Mastercard, 66%. De acordo com a Febraban, atualmente, há mais de 50 emissores no mercado brasileiro, sendo a participação dos cinco maiores de 75%.



Na ausência de informações mais precisas, é razoável supor que o mercado de emissões apresenta concentração similar à do setor bancário como um todo. Em sendo verdadeira essa hipótese, o mercado de emissões teria se tornado mais concentrado nos últimos dez anos, em decorrência de importantes fusões/aquisições no período, como Itaú/Unibanco, em 2008, Bradesco/HSBC em 2016 e Itaú-Unibanco/Citibank em 2017. De acordo com o Relatório de Economia Bancária de 2017, elaborado pelo Banco Central, entre 2006 e 2016 a participação dos cinco maiores bancos no total de ativos aumentou de 60% para 82%.

Entretanto, outros indicadores, como o Índice de Herfindahl-Hirschman Normalizado (IHHn), mostram níveis moderados de concentração de nosso sistema financeiro. Dependendo do critério analisado, o IHHn atingiu 0,1712 (para operações de crédito dos bancos comerciais), o que pode ser interpretado como concentração moderada⁸, com nível muito próximo do índice de concentração elevada.

O problema maior talvez não resida na concentração bancária, mas na excessiva verticalização, com um grupo econômico controlando as atividades de emissão, aquisição e até bandeira. O caso mais emblemático é o Banco do Brasil e Bradesco, que são importantes emissores de cartões, controlam a Cielo, maior credenciadora do País, bem como a bandeira Elo, que já é responsável por quase 20% das capturas na função débito. Similarmente, o grupo Itaú-Unibanco é importante emissor, controla a Rede, segunda maior credenciadora do País e detém a bandeira Hipercard.

A verticalização, per si, não é necessariamente danosa para a economia e para os usuários em geral, pois possibilita obter importantes ganhos de escala, com redução de custos que, eventualmente, podem ser

⁸ De acordo com o Banco Central, valores para o IHHn abaixo de 0,1000 indicam baixa concentração, entre 0,1001 e 0,1800, concentração moderada e, acima desse valor, concentração elevada.



repassados ao consumidor. Mas a verticalização também impõe um risco para a indústria, pois aumenta a probabilidade de se distorcer preços e tarifas como forma de prejudicar a concorrência. Nesse caso, os preços e tarifas relevantes deixariam de ser fixados com o objetivo de maximizar a rede, e passariam a se orientar para exclusão de potenciais competidores. Por exemplo, um aumento da tarifa de intercâmbio prejudica o adquirente e favorece o emissor. Ocorre que, quando adquirente e emissor pertencem ao mesmo grupo, um aumento dessa tarifa não traz qualquer impacto para o conglomerado. Mas pode prejudicar a concorrência no mercado de aquisição, ao aumentar os custos para os participantes.

Alguns relatos de lojistas, que vêm inclusive sendo objeto de investigação por parte do Cade, apontam para as seguintes condutas anticompetitivas ou que caracterizam abuso de poder econômico:

a) Venda casada: o adquirente exige que o lojista mantenha conta-corrente nos bancos pertencentes ao mesmo grupo econômico;

b) Recusa de contratar/exclusividade: algumas bandeiras (arranjos de pagamento), especialmente aquelas vinculadas a grupos econômicos de grandes instituições financeiras e credenciadoras, estariam mantendo relações de exclusividade (de direito ou de fato) com as credenciadoras de seu próprio grupo, o que forçaria os lojistas a contratarem essas credenciadoras, caso desejem aceitar tais bandeiras;

c) Recusa de contratar em relação à antecipação de recebíveis: tal conduta estaria sendo praticada tanto por grandes bancos em relação às pequenas credenciadoras quanto pelas grandes credenciadoras (vinculadas aos grupos daquelas instituições financeiras) em relação aos pequenos bancos. Essa recusa se faz por meio de criação de dificuldades para “ler” a agenda de recebíveis de pequenas credenciadoras. Com isso, torna-se mais



difícil para que os lojistas clientes de pequenas credenciadoras ou de pequenos bancos antecipem seus recebíveis; e

d) Recusa de contratar/discriminação na operação de Pinpad: as credenciadoras líderes estariam comercializando e dificultando a operação dos Pinpads, contendo um mapa de chaves atualizado, que não permite acesso às credenciadoras menores e que estão entrando no mercado.

V – Explicações para a elevada taxa de juros do cartão de crédito e do cheque especial

Nas últimas seções, foi necessário aprofundar o entendimento sobre o mercado de cartões de crédito, dada a sua maior complexidade, comparativamente a outros instrumentos de financiamento.

Retornamos agora à principal motivação desta CPI: por que a taxa de juros do rotativo e do cheque especial são tão altas? O Relatório de Economia Bancária de 2017, publicado pelo 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: 22,8%
- iv) Margem financeira: 14,9%.

Antes de prosseguir a discussão, 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. Dessa forma, mesmo que, provavelmente, a decomposição acima não se aplique perfeitamente para as operações de crédito e de cheque especial, ela fornece uma ideia aproximada de seus determinantes.



Se a inadimplência é o fator mais relevante para o conjunto dos instrumentos de crédito, certamente será ainda mais importante para o rotativo do cartão de crédito e para o cheque especial. Basta ver que a taxa de inadimplência dessas duas modalidades de crédito – 34% e 14%, respectivamente, para a média de janeiro a abril de 2018 – são substancialmente superiores à inadimplência média das operações de crédito com recursos livres para pessoas físicas: 5,1%, para o mesmo período. Dessa forma, ações que contribuam para reduzir a inadimplência certamente serão decisivas 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.

As despesas administrativas formam o segundo componente mais importante do *spread*. Em parte, esses custos refletem o elevado custo Brasil (baixa produtividade no geral, deficiência na infraestrutura, elevados custos de transação, etc). Embora seja importante tratar desses entraves para o desenvolvimento nacional, isso compete mais à atividade legislativa em geral do que a esta CPI. Ademais, é de interesse dos próprios bancos reduzir esses custos, não sendo necessária intervenção parlamentar especificamente para tal.

Comentário similar pode ser feito em relação aos tributos. Sem dúvida, a carga tributária do Brasil é elevada, mas compatível com o nível de gastos. Não é recomendável rediscutir os impostos de um setor específico, sem levar em consideração o conjunto da carga tributária e dos gastos nacionais.

Quanto à margem financeira dos bancos, talvez exista espaço para compressão. De acordo com apresentação do Ministério da Fazenda nesta CPI, na comparação com países com renda similar à nossa, nosso



sistema financeiro apresenta margem líquida de juros equivalente e retorno sobre patrimônio mais elevado, embora a diferença não seja tão significativa⁹. Isso sugere que, provavelmente, nosso maior problema não são lucros excessivos dos bancos.

Ainda assim, como se trata de um setor com razoável grau de concentração e com importantes estruturas verticalizadas, é provável que a margem de lucro das operações com cartão de crédito e cheque especial esteja acima do que se observaria em mercados mais competitivos. Para atacar esse problema, contudo, não recomendamos políticas impositivas, com fixação de preços ou limites para taxa de juros. Nossa maior contribuição para resolver o problema de eventual uso de poder de mercado é criar mecanismos que estimulem a entrada de novos participantes e que eliminem práticas anticompetitivas e outras barreiras à competição.

⁹Apresentação disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7639&codcol=2171>



Capítulo II

A Experiência Internacional

Toda comparação requer contextualização, particularmente análise comparativa entre países.

Sabe-se que as taxas de juros nos empréstimos, as chamadas taxas ativas, dependem do custo de captação, do nível de inadimplência para determinada linha de crédito, da taxa e do prazo de recuperação dos recursos 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. Cada um desses fatores varia enormemente de país a país.

Apenas para exemplificar, o *spread* bancário em 2016 é estimado e divulgado pelo Banco Mundial como tendo sido da ordem de 38,4% para o Brasil¹⁰. 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 pactar 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.

¹⁰ <https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP>



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.

Todavia, não podemos deixar de mencionar o excelente grau de coleta e de transparência de divulgação de taxas de juros do Brasil em comparação a diversos países pesquisados.

Aqui fazemos uma comparação para exemplificar a dificuldade, e até mesmo o equívoco, em se fazer comparações diretas sem uma análise mais aprofundada.

Na Argentina, o *spread* bancário teria sido de 9,7% também em 2016. Ocorre que o custo com inadimplência no Brasil foi da ordem de 3,9% da carteira total de empréstimos, conforme a metodologia do Banco Mundial, e na Argentina foi de 1,8%. Ocorre ainda que mesmo o conceito de inadimplência varia de país a país, pois o prazo para o empréstimo ser considerado inadimplido varia ¹¹.

Além disso, o tempo para se resolver a insolvência, que é uma variável para se estimar o prazo de recuperação dos recursos, seria da ordem de 4 anos no Brasil e de 2,4 anos na Argentina¹².

Quanto à tributação, os bancos na Argentina são tributados em 34% do lucro bruto, ao passo que no Brasil a tributação específica para bancos é da ordem de 45%. Não são considerados ainda os tributos e alíquotas diferentes que recaem sobre o tomador.

Feita essa breve comparação, consideramos ainda que há divergências consideráveis nas linhas de crédito específicas, que são objeto de investigação da CPI.

¹¹ <https://www.bis.org/fsi/publ/insights3.pdf>

¹² <https://data.worldbank.org/indicator/IC.ISV.DURS?view=chart>



No caso do rotativo do cartão de crédito, as linhas oferecidas são bem divergentes. No Brasil, o rotativo do cartão de crédito teve taxa de juro anualizada da ordem de 487% e na Argentina teria tido taxa de inadimplência adicional da ordem de 33,2%, além da taxa chamada compensatória de 44%, perfazendo 77,2%. Na Argentina, a taxa adicional de inadimplemento teria variado de 30% a 66% e a taxa de inadimplência esteve em menos de 2,9%¹³.

Todavia, além do enorme diferencial de juros e de inadimplência, um ponto que distingue os produtos consideravelmente é que o consumidor paga juro desde a compra do produto. A taxa de juro paga pelo portador a partir da compra na Argentina, chamada de compensatória, foi da ordem de 44%, como informado antes.

Vislumbra-se com essa sucinta comparação que, apesar das diferenças de produtos e de índices de inadimplência, as taxas de juros consideradas exigem profundas mudanças na concessão e na demanda por crédito no Brasil.

Além disso, de acordo com o último Relatório de Economia Bancária do Banco Central do Brasil, *“um desafio ao comparar as taxas de juros praticadas no Brasil para algumas modalidades de crédito com aquelas praticadas no exterior é a proibição no país da cobrança de algumas tarifas. Esse é o caso do cartão de crédito rotativo...e do cheque especial.”*

No que diz respeito às taxas de juros do rotativo e do cheque especial, é preciso analisar não apenas os números publicados, mas também os ambientes macro e microeconômicos e, especialmente, as diferenças regulatórias ou de mercado entre as linhas de crédito praticadas no Brasil e no exterior.

¹³ http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe_sobre_banco_s_abril_2018.asp



Nos Estados Unidos, por exemplo, as tarifas de abertura de crédito rotativo não regular começam em US\$27 e, caso o usuário entre novamente no rotativo não regular após seis meses da primeira operação, chegam a até US\$38. Na União Europeia, a tarifa varia de €15 a €37, dependendo do saldo em atraso e no Reino Unido, a tarifa gira em torno de £12.

O valor das tarifas praticadas nos Estados Unidos, quando convertido em reais, excederia o gasto médio com juros no rotativo não regular no Brasil, apurado em dezembro de 2017. Entretanto, uma tarifa equivalente à metade do valor cobrado nos Estados Unidos, entre 13,5 e 19 dólares, correspondente a valores entre R\$50 e R\$69, reduziria as taxas de juros para 5,9% e 2,9% ao mês, respectivamente, mantendo o mesmo custo agregado.

Se, em vez disso, fosse utilizada como parâmetro a razão entre o valor das tarifas e o saldo médio no cartão de crédito nos Estados Unidos, as tarifas equivalentes no Brasil estariam entre R\$21 e R\$30. Nesse caso, as taxas de juros no cartão rotativo não regular que gerariam o mesmo custo agregado estariam entre 10,6% e 9,2% ao mês, respectivamente – ainda assim uma importante queda em relação à taxa média praticada no Brasil no final de 2017 e início de 2018, que se situaram em torno de 14,0% ao mês. Por outro lado, em qualquer dos casos analisados, a taxa de juros do rotativo não regular no Brasil teria sido superior à praticada nos Estados Unidos. Essas diferenças advêm de outros determinantes das taxas de juros do crédito, como custo de captação, inadimplência, custos administrativos, tributos e margem de lucro.

Nos Estados Unidos, o cheque especial (*overdraft current account*) e o rotativo do cartão de crédito (*default credit card*) diferem das linhas de crédito praticadas no Brasil, conseqüentemente, as taxas de juros são muito diferentes, mesmo quando verificamos que o ambiente



macroeconômico também o é, ou seja, mesmo quando descontamos a diferença entre as taxas básicas de juros dos dois países.

Naquele país, o usuário do cheque especial paga uma tarifa de abertura de crédito média de 35 dólares, mesmo que tenha feito o saque a descoberto autorizado em apenas 1 dólar. Essa tarifa é crescente e pode chegar a até dez vezes por cada utilização dos recursos. Assim, a taxa de juros do cheque especial foi de 17% ao ano, cerca de dez vezes a taxa básica de juros, ao final de 2017.

Como já dissemos, no caso do cartão de crédito, o cliente paga tarifa e juros desde a data da compra até o vencimento da fatura. Esses juros variam inclusive conforme a tarifa de anuidade paga pelo portador do cartão de crédito. Em 2017, esses juros situaram-se em cerca de 15% ao ano. Já os juros do rotativo, ou seja, quando o cliente não paga parte ou a totalidade de suas compras situaram-se em torno de 23,3% ao ano, ou seja, 1,3% ao mês.¹⁴¹⁵

De acordo com simulação para análise comparativa realizada pelo Banco Central do Brasil, *“a partir de uma taxa de juro mensal de 14% e sem tarifa, para cada R\$ 10 (dez reais) de tarifa a taxa de juros média calculada se reduziria em 1,62% a.m. ou 21,3% ao ano. O valor das tarifas praticadas nos Estados Unidos, quando convertido em reais, excederia o gasto médio com juros no rotativo (não regular) no Brasil, apurado em dezembro de 2017. Entretanto, uma tarifa equivalente à metade do valor cobrado nos Estados Unidos, entre 13,5 e 19 dólares, correspondente a valores entre R\$50 e R\$69,52 reduziria as taxas de juros para 5,9% e 2,9% ao mês, respectivamente, mantendo o mesmo custo agregado.*

¹⁴ <https://www.valuepenguin.com/average-credit-card-interest-rates>

¹⁵ <https://www.consumerfinance.gov/data-research/research-reports/the-consumer-credit-card-market-2017/>

Se, em vez disso, fosse utilizada como parâmetro a razão entre o valor das tarifas e o saldo médio no cartão de crédito nos Estados Unidos, as tarifas equivalentes no Brasil estariam entre R\$21 e R\$30. Nesse caso, as taxas de juros no cartão rotativo não regular que gerariam o mesmo custo agregado estariam entre 10,6% e 9,2% ao mês, respectivamente – ainda assim uma importante queda em relação à taxa média praticada no Brasil no final de 2017 e início de 2018, que se situaram em torno de 14,0% ao mês. Por outro lado, em qualquer dos casos analisados, a taxa de juros do rotativo (não regular) no Brasil teria sido superior à praticada nos Estados Unidos. Essas diferenças advêm de outros determinantes das taxas de juros do crédito, como custo de captação, inadimplência, custos administrativos, tributos e margem de lucro”.

O próprio Banco Central do Brasil reconhece em seu relatório que parte de uma hipótese bastante simplificadora de que a demanda por crédito rotativo não se ajustaria à nova composição dos custos financeiros envolvidos e que a tarifa tende a ter um efeito distributivo em que os devedores com saldos menores pagam proporcionalmente mais do que os devedores com saldos maiores. *“O objetivo do exercício é simplesmente obter taxas de juros hipotéticas que seriam comparáveis às taxas praticadas nos países onde a cobrança de tarifa é permitida. Note-se que, nesse caso, como a tarifa é fixa e independe do valor financiado, há um efeito distributivo, pois indivíduos com baixos saldos devedores terão dispêndio relativamente maior que o daqueles com dívida mais elevada.”*

Assim, o Bacen sumariza: *“ao realizar um exercício hipotético, em que fosse permitida a cobrança desse tipo de tarifa (mantendo constante o dispêndio financeiro agregado dos devedores), verificou-se que as taxas de juros calculadas no cartão de crédito rotativo no Brasil ainda seriam superiores às praticadas no exterior, em decorrência dos demais determinantes do custo do crédito.”*



Os organismos financeiros internacionais não costumam realizar análises comparativas de taxas de juros de linhas de crédito específicas, dadas as diferenças institucionais, o que torna a comparação meramente numérica muitas vezes ininteligível. Em outras palavras, pode-se sempre listar países com determinadas taxas de juros para determinadas linhas de crédito, mas a comparação pode não ter um significado econômico muito claro pelas razões já expostas.

É interessante observar que na Turquia, país em que o portador do cartão de crédito não paga tarifa e nem juro desde a compra, como no Brasil, o Banco Central limitou a taxa de juros do cartão de crédito. A taxa do saque em conta corrente a descoberto (cheque especial) e a taxa máxima de juro do rotativo do cartão de crédito se situa em torno de 22% ao ano para uma inflação em torno de 12% ao ano¹⁶¹⁷¹⁸.

Uma observação que se pode fazer a respeito da limitação de um preço final de bem ou serviço é que ele pode promover desabastecimento, ou seja, diminuição da oferta ou exclusão de consumidores por meios não-econômicos. Especificamente, um teto sobre os juros sempre pode gerar diminuição naquela linha de crédito pelo setor bancário e seleção dos tomadores de crédito, excluindo os de maior risco. Em outras palavras, a limitação de juros leva a que demandantes do crédito no setor financeiro passem a demandar crédito ao setor não-financeiro.

Um ponto de comparação muito divulgado e debatido tem sido o grau de concentração do sistema bancário brasileiro. Por esse argumento, a concentração bancária levaria a maiores spreads bancários e maiores margens de lucro.

¹⁶<http://documents.worldbank.org/curated/pt/876751468149083943/pdf/WPS7070.pdf>

¹⁷<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/EN/TCMB+EN/Main+Menu/Statistics/Monetary+and+Financial+Statistics/>

¹⁸ http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS_EC_06_21.pdf



A Tabela II.1, extraída desse Relatório da Autoridade Monetária, mostra os valores para o Brasil e para países selecionados.

Tabela II.1: Participação dos cinco maiores bancos nos ativos totais, países selecionados, 2006 e 2016, em %

	2006	2016
Países desenvolvidos		
Alemanha	29	35
Austrália	69	80
Bélgica	84	66
Canadá	82	81
Espanha	49	65
Estados Unidos	35	43
França	-	82
Holanda	84	89
Itália	26	43
Japão	45	51
Luxemburgo	29	29
Reino Unido	50	48
Suécia	79	76
Suíça	57	53
Países Emergentes		
Brasil	60	82
China	55	37
Coreia do Sul	61	62
Índia	40	36
México	80	70
Singapura	39	42

Fonte: Banco Central, com dados do BIS

Como se vê, os cinco maiores bancos brasileiros detinham 82% dos ativos em 2016, o que nos coloca como uma das economias com maior nível de concentração bancária, ao lado de França, Holanda, Austrália e Canadá. Registre-se que, com a crise financeira internacional de 2008, observou-se forte aumento da concentração bancária nos países, mas, ainda assim, em várias economias importantes, a participação dos cinco maiores



bancos é inferior a 50%, como Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e China.

Porém, sabe-se que o indicador de concentração bancária não é adequado para se medir a ausência de competição. Ainda de acordo com o supracitado Relatório do Banco Central do Brasil, *“em 2016, o Brasil figurava no grupo de países com os sistemas bancários mais concentrados, que inclui Austrália, Canadá, França, Holanda e Suécia. A relação entre concentração e spreads não é tão direta quanto o senso comum pode sugerir. Alguns estudos encontraram relação inversa, ao invés de direta, entre concentração e custo do crédito. Evidência empírica com dados para diversos países europeus não mostra relação entre essas duas variáveis.”*

Em outras palavras, devido aos ganhos de escala¹⁹, a concentração bancária pode até diminuir os juros e as tarifas para o consumidor por causa da redução do custo de produzir determinado produto ou serviço, no caso, empréstimos. Para exemplificar, um banco público grande pode ter taxa de juro menor ou apresentar rentabilidade maior do que um banco privado pequeno simplesmente por causa dos ganhos de escala.

Porém, antes que se conteste que a concentração bancária não diminuiu os juros no Brasil, é preciso ressaltar que é necessário que as outras variáveis se mantenham constantes, ou seja, se não houve diminuição de juros com a concentração bancária é porque os custos administrativos, tributários e com a inadimplência ou os lucros bancários cresceram.

Portanto, como afirma a Autoridade Monetária em seu relatório, *“a dimensão relevante para o custo do crédito é a concorrência. O aspecto concorrencial afeta primordialmente o componente da Margem Financeira do custo de crédito, por meio dos lucros.”* Dessa forma, vários critérios para se medir a concorrência bancária são utilizados pela Autoridade Monetária

¹⁹ Ganho de escala é aquele em que o aumento da produção diminui o custo médio do produto ou serviço.



reguladora do setor financeiro. Em outra parte do seu Relatório de Economia Bancária, afirma o Banco Central: *“indicadores de concorrência calculados para o período de 2000 a 2017 apontam que houve aumento da concorrência bancária no período. Maior concorrência significa menor custo do crédito e maiores benefícios para a população. Maior concorrência não requer necessariamente menor nível de concentração bancária.”*

Usualmente, quanto maior o grau de competição em uma indústria, maior o repasse de redução de custo ao preço final. No mercado de crédito, a redução do custo deveria ter um efeito ainda maior sobre o preço final por causa do que se chama de seleção adversa, ou seja, a diminuição dos juros bancários melhora a qualidade geral dos tomadores de crédito.

Assim sendo, devido ao escopo da CPI, passemos à questão central dos lucros bancários e a sua comparação com os lucros bancários em outros países.

A taxa de retorno dos bancos no Brasil não se mostra abusiva, apesar dos juros abusivos de algumas linhas de crédito, como as que são objeto de análise desta CPI.

Mais uma vez, citamos o Relatório de Economia Bancária do Banco Central do Brasil, *“a rentabilidade das instituições bancárias (medida pelo Retorno sobre o Patrimônio Líquido – ROE) alcançou 13,8% em dezembro de 2017, ante 11,6% em dezembro de 2016. A rentabilidade do sistema bancário brasileiro mostrou-se em posição intermediária em comparação aos pares internacionais.”*

Em 2017, o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (RPL) ou o *Return on Equity (ROE)* (na sigla em inglês) dos 5 maiores bancos no Brasil foi de 16,2%, no Chile foi de 17,8%; na África do Sul, 15,2%; na Colômbia, 14,8%; na Turquia, 14,5%; no México 13,9%; na Austrália, 14,5%; na Rússia, 12%, e nos EUA 8,1%, segundo informações da Febraban a partir de análise da *Accenture*.



Todavia, esse tipo de análise com números isolados em um ano, sem estabelecer uma média e aparar estatisticamente as oscilações extremas ocorridas por razões macroeconômicas, como a Grande Recessão enfrentada pelo Brasil em 2015 e 2016 ou pelos EUA em 2008 e 2009, não leva em consideração que os 4 maiores bancos brasileiros tem tido um RPL/ROE superior à média dos países emergentes, bem como em relação aos países desenvolvidos, o que não ocorre em vários outros setores da economia brasileira, com uma proporção maior do que a de vários outros setores da economia brasileira em relação a esses outros setores de países emergentes e desenvolvidos²⁰.

Como a explicação para essa diferença não parece estar na eficiência do setor bancário brasileiro e nem no nível de alavancagem²¹, conclui-se que pode haver uma competição menor do que a que deveria existir entre os bancos brasileiros.

O Relatório sobre Economia Brasileira do órgão regulador não apresenta uma análise comparativa sobre a competição no sistema bancário brasileiro em relação ao resto do mundo.

Ao tratar da competição bancária, o Bacen destaca que o setor bancário é menos competitivo do que o setor não-bancário de crédito (instituições financeiras não bancárias, como, por exemplo, as sociedades financeiras de crédito).

Outra comparação internacional que merece menção é que a razão dos custos de pessoal e administrativos do setor bancário brasileiro em relação aos ativos rentáveis (4,8%) é maior do que a existente na média dos países emergentes (3,4%) e do que a de países desenvolvidos (2%). Evidentemente, não se pode desprezar a grande participação de bancos

²⁰ <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?18&reuniao=7388&codcol=38>

²¹ Genericamente, alavancagem é a relação entre os ativos rentáveis e o capital próprio. Quanto maior a alavancagem, maior o lucro para um dado nível de eficiência.



públicos no setor bancário nacional, além do já mencionado Custo Brasil de maneira geral.

Deduz-se que o consumidor bancário brasileiro paga altas taxas de juros e que os bancos no Brasil possuem altos *spreads* quando comparados internacionalmente por causa de mais alta inadimplência, por diversas razões já aventadas, em que o bom pagador paga pelo mau pagador, e de subsídios cruzados de tarifas bancárias; por causa da carga fiscal que penaliza o consumidor mesmo quando se busca penalizar o banqueiro; por causa da ausência de maior competição bancária; e por causa de custos de pessoal e administrativos muito altos em relação à média de outros países.

A atuação do Bacen no mercado de cartões de crédito é bastante similar à atuação de autoridades reguladoras de outros países. Na União Europeia, por exemplo, o Banco Central Europeu tem o mandato de regular e de assegurar o funcionamento seguro e eficiente dos sistemas de pagamento. Para cumprir esse mandato, o Banco Central Europeu estabelece objetivos de política e ajuda os participantes do mercado na organização da cooperação, na definição de estratégias de desenvolvimento, no estabelecimento de marcos e de prazos e na garantia do efetivo compartilhamento de informações.

Nos últimos anos, o Parlamento Europeu editou diversas diretivas e regulamentos relacionados ao mercado de pagamentos de varejo. O Regulamento nº 2.560/2001 determinou que as taxas cobradas para pagamentos transfronteiriços dentro da União Europeia deveriam ser iguais às cobradas para pagamentos dentro de cada Estado membro. Esse foi o incentivo inicial para que a indústria de pagamentos desenvolvesse a Área Única de Pagamentos na Europa, conhecida como SEPA. Em 2007, foi editada a Diretiva sobre Serviços de Pagamento (conhecida como PSD), que forneceu a base legal para o estabelecimento da SEPA. A PSD criou o arcabouço legal harmonizado para os pagamentos de varejo na União



Europeia, incluindo os principais direitos e obrigações de usuários e prestadores de serviços de pagamento. Em 2009, foi revisada a Diretiva sobre Moeda Eletrônica, com o objetivo de regular o acesso, o exercício e a supervisão prudencial das instituições emissoras de moeda eletrônica. Ainda em 2009, o Regulamento nº 2.560/2001 sobre pagamentos transfronteiriços foi atualizado por meio do Regulamento nº 924/2009. Em 2012, o Regulamento nº 260/2012 estabeleceu os requerimentos técnicos e de negócio para as transferências de crédito e para os débitos diretos realizados em euro. Em 2014, foi editada uma Diretiva sobre contas de pagamento, abordando questões relacionadas à comparabilidade de taxas, switching e acesso a recursos básicos. Em 2015, o Regulamento nº 751/2015 regulou as tarifas de intercâmbio para transações realizadas com cartões de crédito e com cartões de débito. No final de 2015, a PSD foi atualizada para a PSD2, que entrou em vigor no início de 2018. Os principais objetivos da PSD2 são (i) estimular a competição no mercado de pagamentos eletrônicos, por meio da promoção de serviços de pagamento inovadores na área de pagamentos móveis e de pagamentos pela internet; e (ii) reforçar o direito dos consumidores e a proteção contra fraudes.

É possível perceber que a atuação do Bacen no mercado de pagamentos de varejo, em geral, e no mercado de cartões de crédito, em particular, é bastante semelhante à atuação dos reguladores na jurisdição europeia. A principal preocupação é proporcionar um ambiente competitivo, com igualdade de condições para todos os participantes. Acredita-se que a manutenção de um ambiente com essas características é suficiente para que os participantes do mercado ofereçam serviços com mais qualidade e menores preços para consumidores e lojistas.

Essa mesma abordagem é observada na Austrália. O Banco Central da Austrália (Reserve Bank of Australia, RBA) tem o mandato legal de seguir políticas na área de sistemas de pagamento que contribuam para o



controle do risco no sistema financeiro, a promoção da eficiência no sistema de pagamentos e a promoção da competição no mercado de serviços de pagamento, consistente com a estabilidade geral do sistema financeiro. Para cumprir seu mandato, as ações do RBA, assim como no caso brasileiro, também são focadas no aumento da eficiência e na promoção da competição no mercado de pagamentos de varejo, o que inclui o mercado de cartões de crédito. Nesse sentido, houve o estabelecimento de limites máximos para a tarifa de intercâmbio nos cartões de crédito e de débito; a permissão de diferenciação de preços em função do instrumento de pagamento utilizado pelo comprador; a remoção de restrições que exigem que os lojistas aceitem cartões de débito de uma determinada bandeira caso eles aceitem os cartões de crédito dessa mesma bandeira (e vice-versa); e a redução de barreiras à entrada por meio do estabelecimento de regras de acesso que ajudam no aumento da participação dentro de um mesmo arranjo e entre arranjos.

No Reino Unido, existe um regulador específico para o sistema de pagamentos e foi criado em 2015. Tem, entre outras, atribuição de garantir que os sistemas de pagamento sejam operados e desenvolvidos com vistas a promover os interesses de todos os tipos de negócios e dos usuários finais; promover a efetiva competição nos mercados de serviços e sistemas de pagamento; e promover o desenvolvimento e a inovação nos sistemas de pagamento.

Nos Estados Unidos, o banco central local (Federal Reserve Bank, FED) não tem mandato legal sobre o mercado de pagamentos de varejo. Por isso, a sua atuação nesse mercado, incluindo o mercado de cartões de crédito, se limita à função de catalisador, com vistas a direcionar os participantes do mercado a criarem um ambiente eficiente e competitivo. Os únicos pontos em que houve intervenções diretas, que partiram de comando do poder legislativo local, por meio da Lei Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e de Proteção a Consumidores, de 2010, foi a definição de



limites máximos para a tarifa de intercâmbio nos cartões de débito e a proibição de acordos de exclusividade de rede que existiam entre os emissores de cartão e os prestadores de serviços de pagamento.

Nas discussões internacionais, os pagamentos instantâneos são vistos como a forma de pagamento mais próxima do dinheiro em espécie. Por isso, e como forma de aumentar o uso de pagamentos eletrônicos, eles vêm sendo estimulados ao redor do mundo.

Os pagamentos instantâneos, ainda não existentes no Brasil, estão sendo implantados em diversos países nos últimos anos. Coreia do Sul, China, Índia, Singapura, Tailândia, África do Sul, México, Reino Unido, Suécia, Espanha, Turquia, Suíça, Finlândia, Polônia e Dinamarca são exemplos de países que já possuem pagamentos instantâneos. Mais recentemente, novos países vêm apresentando novas soluções desse tipo de pagamento. No final de 2017, o primeiro arranjo de pagamentos instantâneos a funcionar em toda a União Europeia começou suas operações. No início de 2018, foi a vez da Austrália passar a oferecer pagamentos instantâneos para sua população. Nos Estados Unidos, algumas soluções começaram a ser ofertadas ao longo de 2017. Além desses países, diversas outras jurisdições estão estudando e desenvolvendo novas soluções de pagamentos instantâneos, como Hong Kong, Japão, Arábia Saudita e Canadá, por exemplo.

É interessante notar que a implantação dessas soluções em boa parte dos países vem seguindo direcionamentos das autoridades reguladoras, principalmente bancos centrais, que vêm assumindo o papel de catalisadores e, em alguns casos, operadores de alguns processos no âmbito dos arranjos de pagamentos instantâneos.

Ainda que a forma mais comum de intervenção seja no sentido de garantir maior competição no mercado ou fixação de teto para tarifas (principalmente no caso da tarifa de intercâmbio), há casos extremos, onde



a verticalização ou concentração excessiva leva o órgão regulador a intervir diretamente na estrutura do mercado, obrigando o fracionamento de empresas.

Ainda no final dos anos 1980, já houve importantes intervenções diretas no mercado. No Reino Unido, por exemplo, o Barclays e o JCCC, que eram operadores exclusivos da Visa e Mastercard, respectivamente, tiveram de dividir o mercado com outros concorrentes.

Na Austrália, em 2003, foram estabelecidos tetos para a taxa de intercâmbio no crédito e no débito. Desde 2006, as taxas de intercâmbio foram fixadas em 0,5% para o crédito e de AUD\$ 0,15 (quinze centavos de dólar australiano) para o débito.

Mais recentemente, na Argentina, a PRISMA, adquirente exclusiva da Visa e controlada pela bandeira e mais quatorze bancos, foi obrigada a se dividir em 2017, como o objetivo de aumentar a competição no mercado de adquirência de cartões de pagamento.

No Chile, o TDLC (Tribunal de Defesa da Livre Concorrência, em tradução livre) recomendou a separação entre serviços de emissão e adquirência nos bancos, assim como proibir a atuação conjunta de bancos no serviço de adquirência. Essa última deve impactar diretamente a Transbank, que detém o monopólio da atividade no país e é controlada por bancos. Registre-se, contudo, que, no caso chileno, o TDLC tem poder somente normativo, para que suas recomendações se tornem mandatórias é necessário que sejam acatadas pelo Poder Executivo.

Em janeiro de 2017, o parlamento israelense aprovou lei obrigando os dois maiores bancos (Leumi e Hapoalin) a desinvestirem seus negócios no mercado de cartão de crédito. Para assegurar competição, a mesma lei proibiu instituições financeiras e não financeiras de grande porte de adquirir as empresas de cartão. Esses bancos ficarão também proibidos de participar da atividade de credenciamento.



Em síntese, a atuação das autoridades reguladoras em outros países tende a focar, como no caso brasileiro, na manutenção de um ambiente de pagamentos de varejo eficiente e competitivo, com igualdade de condições entre todos os participantes. Em situações excepcionais, contudo, há intervenções mais diretas, que envolvem desde a fixação de teto para a tarifa de intercâmbio ou, no extremo, proibição de verticalização ou obrigação de desinvestimento por parte de grandes conglomerados.



Capítulo III

Oitivas realizadas pela CPI

Neste Capítulo III tentamos, tanto resumido quanto possível, relatar como foram as audiências realizadas pela CPI. Como se poderá observar, essas audiências foram fundamentais para a compreensão dos fatos objeto desta investigação.

As duas primeiras reuniões foram destinadas à instalação e escolhas de Presidente, Vice-Presidente e Relator, e para a aprovação do Plano de Trabalho.

Terceira reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua terceira reunião e primeira audiência pública realizada em 9 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

Henrique Lian - Diretor de Relações Institucionais e Mídia da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE);

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

Maurício Godoi Amaral Lima - Especialista Acadêmico; e

Igor Rodrigues Britto – Advogado do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec).

Após uma reclamação pela não participação de representante do Instituto para o Desenvolvimento do Varejista (IDV), por não ter atendido o convite da CPI, o Presidente da CPICC, Senador Ataídes Oliveira, iniciou os trabalhos da audiência pública tecendo comentários elogiosos à Resolução CMN 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 para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições.

Em uma palavra, 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 se diferem porque a SCD empresta recursos próprios e a SEP 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.

O Presidente da CPI também externou a sua preocupação com a desregulamentação do percentual mínimo do valor da fatura, conforme estabelecido pela Resolução CMN nº 4.655, de 2018.

Todavia, externou a sua concordância com a limitação de juros efetivada pela Resolução CMN nº 4.655, de 2018, para os recursos inadimplidos do crédito rotativo. Por meio dessa resolução, o limite máximo a ser cobrado pela instituição financeira no rotativo irregular é o juro do rotativo regular livremente estabelecido acrescido de multa e juros moratórios previstos em contrato. O Senador Ataídes Oliveira, contudo, demonstrou preocupação de que, em vez de diminuir os juros do rotativo irregular, as instituições financeiras acabem aumentando os juros do crédito rotativo regular.

Em seguida, o Relator, o Senador Fernando Bezerra Coelho, elaborou perguntas de cunho geral sobre o objeto da CPI, a fim de que os convidados pudessem focar nas principais questões, particularmente sobre i) os juros praticados no Brasil em comparação com os juros praticados em



outros países para essas linhas de crédito de curto prazo; ii) o tratamento dos problemas existentes sem prejuízos aos consumidores, nomeadamente, prazo para pagamento, parcelamento sem juros, milhagens e diferenciação de preços; e iii) as taxas de juros praticadas por instituições financeiras de grandes varejistas.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Henrique Lian - Diretor de Relações Institucionais e Mídia da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE):

- Defendeu que os juros são apenas uma parte da remuneração das instituições financeiras, daí a importância da Resolução CMN nº 3.517, de 2007, que dispõe sobre o Custo Efetivo Total (CET) e a sua devida informação e visibilidade. Assegurou que, mesmo com a Resolução, há instituições financeiras que não vêm informando o CET aos portadores de cartão;

- Afirmou que o percentual do pagamento mínimo da fatura de 15% é baixo e incentiva o crédito irresponsável com endividamento em linha de crédito de curto prazo e a desregulamentação promovida pela Resolução CMN nº 4.655, de 2018, que permite a fixação desse percentual mínimo por negociação com o cliente, pode piorar o tipo de endividamento do consumidor;

- Também afirmou que a Lei nº 13.455, de 2017, que permite diferenciar preços conforme os diferentes instrumentos de pagamento, é prejudicial porque contraria a tendência à digitalização dos



meios de pagamentos, estimula a sonegação fiscal e traz riscos à integridade física de consumidores e lojistas;

- Apoiou o PLS nº 407, de 2016, que limita os juros do cartão de crédito. A limitação proposta é de duas vezes o custo de captação, acrescido de custos de administração, tributários e de inadimplência; e

- Defendeu que a proteção de dados prevista no PLS nº 330, de 2013, deve ser garantida, antes da aprovação de mudanças no Cadastro Positivo (PLP nº 441, de 2017).

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

- Mostrou-se favorável à Lei nº 13.455, de 2017, que permite diferenciar preços, conforme o meio de pagamento, por empoderar o consumidor, particularmente o que não tem cartão de crédito e muitas vezes não é sequer bancarizado;

- Apresentou sugestão de os recebíveis de vendas do cartão de crédito poderem ser usados como garantia para os lojistas em operações de crédito com credores outros que não sejam os adquirentes, como bancos em geral, fundos de investimento ou fornecedores;

- Defendeu maior concorrência no sistema financeiro bancário e diminuição da verticalização. Citou que nosso sistema financeiro, apesar de concentrado, não destoa 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;



- Contestou a explicação usualmente dada de que a raiz dos *spreads* elevados está na inadimplência. Citou como exemplo a Espanha e Itália, que possuem inadimplência abaixo da brasileira, e a recente queda de 100 pontos percentuais na taxa de juros do rotativo do cartão de crédito sem que houvesse qualquer alteração nas taxas de inadimplência, sendo decorrente apenas da nova regulamentação obrigando os saldos no rotativo a serem transformados em crédito ao consumidor; e

- Mostrou-se contrário a medidas que imponham teto para a taxa de juros. A redução do custo do crédito deve ser feita via aumento da concorrência.

3. Maurício Godoi Amaral Lima - Especialista Acadêmico:

- Defendeu a Lei nº 13.455, de 2017, que permite diferenciar preços, conforme o meio de pagamento, e a aprovação de modificações no cadastro positivo;

- Apoiou programas de educação financeira para que o consumidor possa, de fato, entender os custos associados aos juros. Atualmente, muitos consumidores se orientam somente pelo valor da parcela, se cabe ou não em seu orçamento, independentemente da taxa de juros cobrada;

- Foi contrário a qualquer tabelamento de juros e de outros preços na economia; e

- Manifestou preocupação em relação às fintechs e novas modalidades de crédito. Essas instituições estariam entrando no mercado



para reduzir custos e beneficiar os consumidores ou somente para aproveitar os altos lucros propiciados pelo financiamento?

4. Igor Rodrigues Britto – Advogado do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec):

- Apresentou vídeo sobre o trabalho do Idec em relação a crédito e juros;
- Mostrou gráfico com aumento da concentração bancária nos últimos dez anos, o que diminui a competição: dez bancos detinham 80% do crédito no sistema financeiro nacional em 2008; em 2018, a mesma participação está restrita a cinco bancos;
- Apresentou dados de taxas de juros por banco no rotativo do cartão de crédito em abril de 2018, variando de 51,05% a.a. a 1.035% ao ano;
- Destacou a taxa de inadimplência média do sistema financeiro nacional total e por pessoa física no período de 2011 a 2018, que variou de 3% a 6%, sem tendência definida de aumento ou redução;
- Enfatizou o aumento da concentração bancária, juntamente com a difusão irresponsável do crédito consignado, que fez com que a renda disponível do consumidor diminuísse e o forçasse a procurar outras alternativas de crédito, o que entende ser a principal explicação para o aumento das taxas de juros nas modalidades cartão de crédito e cheque especial observado nos últimos dez anos;
- Destacou a inadimplência por modalidade de linha de crédito, de 33,2% no rotativo do cartão de crédito e de 13,9% no cheque



especial, em contrapartida à inadimplência de apenas 1,9% no parcelamento com juros no cartão de crédito em março de 2018;

- Ressaltou que sociedades financeiras de crédito e grandes varejistas que emitem cartões cobram juros mais altos; e
- Por fim, destacou a falta de uma política pública para lidar com o superendividamento e a falta de pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos tomadores de crédito.

Sugestões apresentadas: os recebíveis de vendas do cartão de crédito poderem ser usados como garantia para os lojistas em operações de crédito com credores outros que não sejam os adquirentes, como bancos em geral, fundos de investimento ou fornecedores; limitação na taxa de juros do rotativo; incentivos para a competição e desverticalização da indústria.

Quarta reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua quarta reunião e segunda audiência pública realizada em 16 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

Gustavo Loyola, ex-Presidente do Banco Central do Brasil, como especialista acadêmico;

Ricardo de Barros Vieira, Diretor Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito – Abecs;

Rafael Pereira, Presidente da Associação Brasileira de Crédito Digital – ABCD;



Vinicius Carrasco, Economista-Chefe da Stone Pagamentos S.A.;

Marcos Magalhães, Presidente da Redecard S.A.

Louangela Bianchini Colquhoun, Diretora Jurídica e de Relações Governamentais da Cielo S.A.; e

Plínio Patrão, Vice-Presidente da Getnet - Adquirência e Serviços para Meios de Pagamento S.A.

Antes das exposições dos convidados, o Senador-Relator destacou os principais pontos suscitados na audiência anterior, tais como os altos graus de concentração e de verticalização do setor bancário, que propiciam elevados níveis de juros e de tarifas, e a importância da educação financeira. Ressaltou ainda a importância de medidas que reduzam o custo do crédito, como o cadastro positivo, a maior segurança na execução de garantias, a modernização da lei de falência, a previsão da duplicata eletrônica e a liberdade na negociação de recebíveis como garantia na obtenção de crédito.

A fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes, sem que visse a necessidade de que todos os expositores tratassem de todos os temas.

Dessa forma, perguntou sobre a limitação no preço da tarifa de intercâmbio do cartão de débito e a conveniência ou não da limitação da tarifa de intercâmbio do cartão de crédito; o relacionamento dos credenciadores com as bandeiras; o efeito da concorrência nos preços, particularmente sobre a taxa de desconto paga pelos lojistas aos



credenciadores; a livre negociação dos recebíveis; os preços praticados pelos novos entrantes no mercado; o prazo de pagamento e riscos; e lançamento de novo produto de parcelamento com menores taxas de juros aos consumidores, menores prazos de pagamento aos lojistas e menores tarifas.

O Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, também fez um relato da reunião anterior em que rememorou a defesa de tarifa máxima nas transações com cartões de crédito por parte de alguns participantes; a verticalização bancária; as tramitações de representações no Cade para denunciar práticas abusivas e anticoncorrenciais; a necessidade de livre negociação dos recebíveis; a eliminação do pagamento mínimo da fatura do cartão de crédito, o que pode gerar maior endividamento em linha de crédito com juros mais caros; a criação de novos tipos de instituições financeiras; e o cadastro positivo como forma de reduzir juros com melhor mensuração de risco.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Gustavo Loyola, ex-Presidente do Banco Central do Brasil, como especialista acadêmico:

- Enfatizou a importância do cartão na estrutura de crédito no Brasil, com o seu desenvolvimento histórico vinculado à substituição do chamado cheque pré-datado no varejo, resultando no parcelado sem juros no cartão de crédito, que afeta toda a estrutura de precificação da indústria, pois é uma significativa parte do crédito que não gera remuneração para o garantidor do crédito, vale dizer, para as instituições financeiras que emitem o cartão;



- Assinalou as mudanças ocorridas nos sistemas de pagamentos com as novas tecnologias, a participação das fintechs no mercado de aquisição de cartões de pagamentos;

- Citou o refinanciamento do saldo devedor da fatura do cartão de crédito após a data da nova fatura (pela Resolução CMN nº 4.549, de 2017) e as contas de pagamento como avanços institucionais promovidos pelo Banco Central;

- Elogiou as intervenções regulatórias do Banco Central, que vêm trazendo resultados positivos para toda a indústria de cartões;

- Defendeu a necessidade de equilíbrio dos benefícios auferidos pelos usuários de cartão de pagamento, sugerindo que há um subsídio cruzado dos que pagam juros para os que não pagam juros aos emissores por não financiarem as faturas e parcelarem as compras sem juros; e

- Destacou o chamado Custo Brasil para explicar o alto *spread* bancário e exaltou a importância da CPI e das novas leis e regulamentações em tramitação que trarão custo de crédito mais baixo.

2. Ricardo de Barros Vieira, Diretor Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito – Abecs:

- Fez um relato sobre a Abecs que tem 76 associados, que representam cerca de 95% da indústria de meios de pagamentos no País, sendo 38 emissores de cartão de pagamentos, instituições financeiras e instituições não-financeiras, 14 credenciadoras, que representam cerca de



96% das empresas de adquirência, destacando a diminuição de participação das duas maiores (Cielo e Redecard) nos últimos anos, e 9 bandeiras;

- Apresentou a estrutura do setor em que as bandeiras fazem os arranjos de pagamentos, os emissores se relacionam com os consumidores e as credenciadoras com os lojistas;

- Defendeu que o mercado não é concentrado, pois há mais de 10 bandeiras, mais de 50 emissores e mais de 20 credenciadoras. Também apresentou uma análise comparativa com outros países que têm grau de concentração maior do que o do Brasil e taxas de juros menores no financiamento ao consumidor, o que sugere que as causas para as altas taxas de juros são outras;

- Citou números para demonstrar a importância da indústria dos meios de pagamentos com cartões no Brasil. Quase a totalidade dos municípios brasileiros possuem lojas credenciadas com máquina para o consumidor efetuar pagamentos por cartão. A densidade de POS (points of sales, pontos de vendas, as máquinas) é de 24,7 aparelhos por mil habitantes, equivalente ao nível de países desenvolvidos. Cerca de 32,9% do consumo das famílias são pagos com cartão de pagamentos, gerando maior arrecadação fiscal e redução de perdas com cheques devolvidos para os lojistas. Sobre esse último aspecto, lembrou que, para o lojista, o custo da taxa de desconto é da ordem de 2,6% no cartão de crédito e de 1,45% no cartão de débito, ao passo que a perda decorrente de devolução de cheques corresponderia a 2,94% do volume de recursos transacionados em cheques;

- Frisou que o cartão de crédito no Brasil é mais um meio de pagamento do que um meio de financiamento, em que 75% do valor pago (ou 90% dos usuários) com cartão de crédito não rende financiamento e juros



para os emissores, proporção inversa da observada em países como EUA e Colômbia;

- Destacou que, em dezembro de 2017, o volume de recursos transacionados pelo cartão de crédito correspondeu a 12,2% (R\$ 201 bilhões) do saldo do crédito total para as pessoas físicas (R\$ 1,6 trilhão), sendo 9,2% (R\$ 152 bilhões) pagos integralmente na fatura à vista ou parcelados sem juros, 2,2% no parcelado com juros (R\$ 36 bilhões) e apenas 0,8% (R\$ 13 bilhões) no crédito rotativo, em que a fatura não é paga ou é paga apenas parcialmente;

- Destacou ainda que a inadimplência do cartão de crédito correspondeu a 6,2% (R\$ 12,5 bilhões) do volume total transacionado (R\$ 201 bilhões) e 33,3% (R\$ 4,3 bilhões) do crédito rotativo (R\$ 13 bilhões) em dezembro de 2017, e que essa inadimplência tem um custo equivalente a 73,2% da receita financeira dos emissores de cartão de crédito; e

- Mostrou análises comparativas para defender que a taxa de intercâmbio no cartão de crédito à vista praticada no Brasil é similar à taxa de intercâmbio cobrada pelos emissores às credenciadoras em outros países.

- Realçou o esforço da Abecs e das instituições conveniadas de promover educação financeira para os usuários de cartões.

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

- Apresentou que o banco emissor de cartão de pagamento é remunerado pela tarifa de intercâmbio paga pelo credenciador, pela



anuidade e pelos juros rotativos da fatura do cartão de crédito pagos pelo consumidor, ao passo que a bandeira é remunerada por tarifas cobradas tanto do emissor quanto do credenciador e que o credenciador é remunerado pela taxa de desconto, pelo aluguel do equipamento e pela antecipação dos recebíveis pagos pelos lojistas, em que há taxa de desconto.

- A taxa de desconto pode ser decomposta na remuneração paga ao credenciador, na tarifa de intercâmbio paga ao banco emissor e na tarifa paga à bandeira pelo credenciador. A competição, que é bastante intensa, se dá somente na parte da remuneração paga ao credenciador. As tarifas de intercâmbio e da bandeira são pré-estabelecidas para todos os adquirentes e sem possibilidade de negociação;

- Destacou ainda o fluxo de pagamentos em que o consumidor portador do cartão de crédito paga ao emissor em média em 25 dias após a compra, o emissor paga ao credenciador em 28 dias e o credenciador repassa ao lojista em 30 dias;

- Falou da importância de se regulamentar o mercado para corrigir algumas falhas. Por exemplo, havia uma espécie de duopólio, caracterizado pela exclusividade da Visanet (atual Cielo) com a Visa e da Redecard (atual Rede) com a Mastercard, que juntas detinham 94% do mercado. Esse duopólio foi eliminado em 2010, por força da regulação do Banco Central. Recentemente, houve limitação da tarifa de intercâmbio no cartão de débito, determinada pela Circular Bacen nº 3.887, de 2018. Novamente, trata-se de uma intervenção necessária porque os cinco principais emissores e as três credenciadoras detêm respectivamente 86% e 85% de participação do mercado, sendo que essas credenciadoras são controladas por esses mesmos emissores.



- Ponderou que a verticalização da indústria, onde os maiores emissores, além de serem controladores das principais credenciadoras e de bandeiras próprias, também controlam a Câmara Interbancária de Pagamentos, que define as regras que regem o uso de recebíveis como garantia;

- Apresentou dados mostrando a diminuição da taxa de desconto no cartão de débito paga pelos lojistas, de 1,6% para 1,5% nos últimos dez anos, mas com a tarifa de intercâmbio paga aos emissores e embutida na taxa de desconto subindo de 0,74% para cerca de 0,83%. Segundo o palestrante, é outro sintoma da verticalização do setor, pois o aumento da tarifa de intercâmbio retira recursos das credenciadoras e transfere para os emissores. Ocorre que os principais emissores são controladores das principais credenciadoras, o que prejudica o mercado de credenciadoras independentes;

- Também destacou a ação do Cade para assegurar a abertura de bandeiras verticalizadas, cessando o tratamento discriminatório que essas adotavam contra credenciadoras entrantes e para investigar práticas discriminatórias coordenadas entre bancos dominantes e suas credenciadoras verticalizadas;

- Defendeu a redução da taxa do crédito rotativo ao portador, mas frisou que esse é um problema entre o banco emissor e o consumidor, que não guarda relação direta com as credenciadoras; um limite para a taxa de intercâmbio também sobre operações com cartão de crédito (nos moldes já existentes para transações com cartão de débito); maior liberdade para o lojista negociar os recebíveis, inclusive com fornecedores, como sugerido pela União Nacional de Entidades de Comércio e de Serviços



(Unecs); e o chamado parcelado sem juros ofertado pelo lojista como forma de aumentar a competição no mercado de crédito; e

- Destacou o Cadastro Positivo como instrumento pró-competição, pois novos atores do mercado terão acesso a novas informações, democratizando o crédito.

4. Rafael Pereira, Presidente da Associação Brasileira de Crédito Digital – ABCD:

- Explicou que a ABCD é uma associação de empresas de tecnologia que atuam no mercado financeiro (*fintechs*) e que buscam aumento de eficiência no mercado de crédito com novas tecnologias; e

- Após mostrar números sobre a concentração bancária, apresentou as oportunidades de ganhos de eficiência no ciclo de crédito, seja na aquisição de clientes (verificação de identidade, de renda e de emprego, de sites falsos de solicitação de pagamento antecipado e educação financeira), na avaliação de risco (informações sobre perfil financeiro e o cadastro positivo), na gestão da carteira de crédito ou na cobrança (por causa, por exemplo, de custos operacionais elevados e dificuldades em execução de garantias).

Após essas apresentações, os Senadores Eduardo Lopes, Dário Berger, Vice-Presidente da CPICC, Ivo Cassol e Lindbergh Farias teceram comentários e efetuaram algumas perguntas aos convidados tendo em vista o objetivo central de diminuir juros e taxas no cartão de pagamentos.

O Senador Eduardo Lopes indagou ao representante da Abecs sobre novos produtos de cartões de pagamentos e à representante da Cielo



sobre distorções, diferenças e semelhanças do mercado de cartões de pagamentos com o de outros países, sobre a capilaridade das credenciadoras e sobre a bancarização.

O Senador Dário Berger perguntou ao ex-Presidente do Banco Central do Brasil, Gustavo Loyola, sobre eventual distorção na apuração e divulgação de juros do cartão de crédito no Brasil, que induza a erros e a comparações infundadas com outros países por considerá-los incrivelmente altos. Também enfatizou a necessidade de maior concorrência e perguntou aos participantes sobre a possibilidade de diminuição de prazo no repasse dos recursos aos lojistas.

Para o convidado Gustavo Loyola, a questão fundamental não seria erro na metodologia, mas as diferenças de mercados. Ainda assim, reconheceu que os juros do rotativo do cartão de crédito são muito mais altos do que em outros países.

O Senador Ivo Cassol fez uma enfática defesa do PLS nº 407, de 2016, de sua autoria, que limita os juros do crédito rotativo.

O Senador Lindbergh Farias exortou o objetivo da CPI e discorreu sobre a necessidade de que os seus membros se debruce sobre as causas de juros tão altos.

No segundo bloco, os outros convidados representantes da Cielo, Redecard e Getnet fizeram apresentações em que historiaram a evolução do mercado de cartão de crédito no Brasil e responderam a perguntas sobre os temas já tratados nas apresentações acima.



Enfatizaram, particularmente, que i) a taxa de intercâmbio no cartão de crédito já se alinha com o praticado em outros países, deixando de ser um ponto prioritário no objetivo central da CPIICC de diminuir juros; ii) o licenciamento das credenciadoras para atuar pelas bandeiras e pelo órgão regulador, o Banco Central, confere a continuidade da segurança do crédito aos lojistas mesmo com novos entrantes; iii) com o registro de ativos na CIP, os recebíveis livremente negociados estão a caminho de se tornar uma realidade e iv) que a estrutura vertical, com credenciadoras, bandeiras e emissores interligados, é comum em outros países.

Sugestões: um limite para a taxa de intercâmbio também sobre operações com cartão de crédito (nos moldes já existentes para transações com cartão de débito); maior liberdade para o lojista negociar os recebíveis, inclusive com fornecedores, como sugerido pela União Nacional de Entidades de Comércio e de Serviços (Unecs); aprovação do cadastro positivo; e melhor avaliação, por parte do Banco Central, da verticalização do setor.

Quinta reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua quinta reunião e terceira audiência pública realizada em 23 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

- Jorge Gonçalves Filho, Conselheiro do Instituto do Desenvolvimento do Varejo - IDV e Diretor de Expansão e Novos Negócios-Saint-Gobain Distribuição Brasil; e



- Bianca Paula Robles, Analista de Relações Institucionais e Governamentais da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas e do SPC Brasil.

Antes das exposições dos convidados, o Senador-Relator destacou os principais pontos suscitados nas audiências anteriores, tais como os altos graus de concentração e de verticalização do setor bancário, que propiciam elevados níveis de juros e de tarifas, e a importância da educação financeira. Ressaltou ainda a importância de maior transparência nos custos dos cartões de pagamentos.

A fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes. Dessa forma, perguntou sobre a avaliação que os participantes fazem sobre os reguladores do mercado, Banco Central e Cade, particularmente do ponto de vista da competição; se a verticalização deve ser regulada de forma diversa; o prazo de pagamento dos cartões de crédito; a pouca diferenciação de preços no pagamento com cartão de débito do pagamento com cartão de crédito; o teto na taxa de intercâmbio no débito como forma de diferenciar preços; o parcelado-lojista (sem juros) em que alguns o veem como forma de marketing e de aumento da competição no crédito e outros, como propaganda enganosa e causa de distorções de preços; lançamento de novo produto de parcelamento com menores taxas de juros aos consumidores, menores prazos de pagamento aos lojistas e menores tarifas; a livre negociação de recebíveis dos lojistas, inclusive com fundos de investimentos de direitos creditórios e com fornecedores; as taxas de juros cobradas por instituições financeiras ligadas a varejistas; se as vantagens dadas pelos bancos e credenciadoras são compensadoras a ponto de os lojistas dispensarem as vendas à vista e se essas vantagens referem-se a outros serviços bancários, ou seja, se há venda



casada; as taxas de inadimplência no crédito rotativo do cartão de crédito e sua metodologia de apuração, se em relação ao volume financiado pelo crédito rotativo ou em relação ao total do volume de cartão de crédito; e se deve haver pagamentos de taxas pelos usuários de cartões de crédito que não pagam juros no crédito rotativo.

O Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, registrou que os lojistas possuem a opção de antecipar os recebíveis junto às credenciadoras (ligadas a bancos ou não) e realizar operações de crédito com as instituições financeiras, com o controle de garantias dadas na Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP), que é controlada pelos bancos, em que as operações de uma empresa são feitas unicamente pelo banco que fez a chamada “trava bancária”. Registrou também o teto imposto pelo Bacen na taxa de intercâmbio, que o consumo de 32% das famílias brasileiras é pago com cartão de pagamentos, que 88% dos usuários pagam integralmente a fatura e que as três maiores credenciadoras capturaram 85% dos pagamentos feitos por cartão de pagamentos. Por fim, registrou que os cinco maiores bancos responderam por 85% do crédito rotativo no Brasil, que estão lançando credenciamento com marca própria e que aumentaram as margens de juros, a despeito das quedas da taxa de inadimplência e da taxa básica de juros.

O Senador Dário Berger também teceu considerações acerca dos juros altos, da necessidade de que os bancos públicos apoiem o financiamento produtivo com taxas menores, dos efeitos dos juros altos sobre as finanças públicas e da dificuldade de se obter a diferenciação de preços para pagamento no débito, no crédito sem parcelamento do lojista e no crédito parcelado sem juros.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.



1. Jorge Gonçalves Filho, Conselheiro do Instituto do Desenvolvimento do Varejo - IDV e Diretor de Expansão e Novos Negócios-Saint-Gobain Distribuição Brasil:

- Ressaltou que a abertura do mercado de captura de cartões foi positiva e permitiu entrada de novos competidores, mas apesar disso o Brasil ainda apresenta: i) taxas de desconto altas tanto para vendas no cartão de crédito quanto no débito, e ii) prazo de pagamento ao lojista maior nas vendas no cartão de crédito entre todos os mercados de outros países pesquisados;

- Defendeu que o regulador tem papel fundamental na redução de despesas financeiras dos lojistas e que a experiência internacional mostra que a autorregulação não atinge expectativas. Dessa forma, mostrou as limitações nas taxas de desconto e de intercâmbio impostas em diversos países;

- Defendeu a diminuição de prazo para D+1 para o reembolso ao lojista das vendas no cartão de pagamentos no débito ou no crédito, como em diversos países, em vez do atual D+30 praticado no Brasil.

- Apresentou o fluxo temporal de uma venda no cartão de crédito em que o cliente paga ao banco a compra realizada no prazo de D+20 em média (no mínimo em D+10 e no máximo em D+40), mas o lojista recebe apenas em D+30, com a credenciadora recebendo em D+28 e repassando no prazo de dois dias, ou seja, em D+30, o que gera um float (prazo de circulação) de 8 dias para os bancos e de 2 dias para as credenciadoras; e

- Afirmou que o modelo de cobrança da taxa de desconto no débito é incompatível com a natureza da operação, pois é cobrada como



percentual das vendas, diferentemente de outros países em que ou é cobrado um valor fixo por transação ou nem sequer é cobrado valor algum, pois o débito é feito com baixo índice de fraudes e com risco de crédito nulo por ser apenas uma operação eletrônica. Por isso, defendeu que a taxa de desconto seja de 0,4% das vendas, limitada a R\$ 0,20 (vinte centavos) por transação; e

- Afirmou que a taxa de intercâmbio representa 55% da taxa de desconto, que 5% da taxa de desconto destinam-se para a bandeira e que 40% vão para a credenciadora, sendo este último percentual o valor negociável com o lojista.

2. Bianca Paula Robles, Analista de Relações Institucionais e Governamentais da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas e do SPC Brasil:

- Defendeu condições favoráveis para o uso do cartão de crédito, pois os micro e pequenos empresários não possuem estrutura para avaliação de risco do cliente; e

- Registrou que é justa a cobrança de juros, mas discorda da magnitude com que são cobrados no Brasil. Se os juros fossem mais baixos, os recursos despendidos para servir a dívida poderiam estar sendo utilizados na compra de bens e serviços, dinamizando a economia.

Sugestões: limitações nas taxas de desconto e de intercâmbio no débito e no crédito, com a taxa de desconto *ad valorem* máxima de 0,4% das vendas, limitada a R\$ 0,20 (vinte centavos) por transação; a diminuição de prazo para D+1 para o reembolso ao lojista das vendas no cartão de



pagamentos no débito ou no crédito; e a necessidade de maior regulamentação por parte do Banco Central.

Sexta reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua sexta reunião e quarta audiência pública realizada em 30 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

- Marcelo Kopel, Diretor Executivo para Cartões e Financiamentos de Veículos do Banco ItaúUnibanco;
- Gilberto Duarte de Abreu Filho, Diretor do Banco Santander;
- Vinicius Urias Favarão, Diretor Executivo da Bradesco Cartões e da Bradescard;
- Rogério Magno Panca, Diretor de Meios de Pagamento do Banco do Brasil;
- Márcio Vieira Recalde, Diretor Executivo de Cartões e Meios de Pagamento da Caixa Econômica Federal; e
- Murilo Portugal, Presidente da Federação Brasileira de Bancos - Febraban

Inicialmente, o Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, registrou que, após as audiências públicas com representantes de consumidores, lojistas, grandes varejistas e credenciadores, ficou bastante



claro o seu entendimento de que a concentração e a verticalização bancárias são causas dos altos spreads bancários, particularmente na área de cartões de crédito. Afirmou que as suas perguntas seriam focadas na chamada “trava bancária”, no custo financeiro dos varejistas, no Cadastro Positivo e no endividamento, bem como nas resoluções do Conselho Monetário Nacional que tratam de novas instituições financeiras e de juros na inadimplência da linha de crédito rotativo de cartão de crédito.

O Senador-Relator, a fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes, sem que visse a necessidade de que todos os expositores tratassem de todos os temas.

Dessa forma, perguntou sobre a taxa de inadimplência, o prazo e a taxa de recuperação dos cartões; a competitividade do mercado de crédito, que não tem um banco especializado em clientes de baixo risco; a lucratividade do mercado de crédito de bons pagadores versus a lucratividade do mercado de crédito de maus pagadores; a limitação da tarifa de intercâmbio para a função crédito; o prazo de repasse dos recursos ao lojista na venda no cartão de crédito; os subsídios cruzados de tomadores de crédito no cartão de crédito para os usuários que compram no parcelado “sem juros” e pagam no prazo da fatura; lançamento de novo produto de parcelamento com menores taxas de juros aos consumidores, menores prazos de pagamento aos lojistas e menores tarifas; a livre negociação de recebíveis dos lojistas, inclusive com fundos de investimentos de direitos creditórios e com fornecedores; e a evolução na competição no provimento de crédito.

Após as exposições, o Presidente da CPI indagou acerca da trava bancária na Câmara Interbancária de Pagamentos, criada e controlada pelos bancos, em que uma empresa só pode fazer antecipação a um único banco; da necessidade da permissão de negociação de recebíveis; dos custos



financeiros da venda com cartão de pagamentos; da taxa de intercâmbio paga pelo credenciador ao emissor; do prazo de repasse aos lojistas; do spread bancário e o recente ciclo de queda da taxa Selic; da competitividade no setor bancário com novas modalidades de instituições financeiras; e do superendividamento por causa do crédito irresponsável concedido pelas instituições financeiras e da falta de uma melhor educação financeira por parte dos consumidores.

Anunciou projeto de lei que permita a liberdade de negociação de recebíveis pelo lojista.

O Senador Dário Berger também teceu considerações acerca dos juros altos, do endividamento do consumidor em um país com grande concentração de renda, do crédito responsável, da necessidade de que os bancos públicos apoiem o financiamento produtivo com taxas menores e fez comparação dos juros praticados no Brasil em comparação com diversos países da América Latina.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

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

- Apresentou a evolução recente de juros e spreads bancários no Brasil, que, ao contrário do comumente noticiado, estão recuando com a intensidade e a velocidade de outros ciclos de flexibilização monetária vistos no passado. Esse recuo é particularmente mais intenso no crédito com recursos livres, que tem custo de captação “aderente” à Selic e



grande peso da inadimplência nos spreads, enquanto que o crédito direcionado tem o custo de captação não indexado à Selic;

- Mostrou a composição da oferta de crédito para pessoas físicas, em que linhas tradicionais de crédito para esse grupo de tomadores concentram 86% dos saldos e têm taxa de juros média ponderada de 12,8%, aproximadamente duas vezes a taxa Selic;

- Detalhou a participação do cheque especial no saldo das operações de crédito para pessoas físicas, que representa 1,3% do crédito para pessoas físicas e 0,7% do total de crédito. Apesar de a taxa média anualizada divulgada pelo Banco Central ser de cerca de 333%, a taxa média efetiva anualizada é de 153%, visto que é um empréstimo rotativo de uso intermitente, com prazo inferior a um mês;

- Ressaltou que o índice de concentração no Brasil é bastante influenciado pela participação dos bancos públicos no crédito direcionado, com os cinco maiores bancos detendo níveis de participação no crédito semelhantes a vários países. O nível de concentração é ainda menor se retiradas as carteiras de crédito rural e imobiliário, que são bastante concentradas nos bancos públicos no Brasil por serem créditos direcionados (com juros subsidiados, ainda que acima da taxa de captação dos recursos). Sobre a concentração, ressaltou ainda que as três maiores empresas detêm nível de concentração inferior às três maiores empresas de outros setores da economia e que, se não houvesse competição por causa da concentração, o setor bancário teria taxa de lucro abusiva em relação a outros setores;

- Defendeu que a rentabilidade da totalidade do setor bancário é inferior à rentabilidade de outros setores da economia brasileira e que a rentabilidade dos cinco maiores bancos nos últimos cinco anos está em



linha com a rentabilidade dos cinco maiores bancos de outros países emergentes, situando-se em 16,2% ao ano;

- Demonstrou a decomposição do *spread* bancário elaborada pelo Bacen, em que 55,7% é relativo à inadimplência, 23,7% ao lucro, 15,6% a impostos diretos, 3,8% a custos administrativos e 1,7% a reservas para depósitos compulsórios no Bacen e garantia de crédito;

- Argumentou que, entre os fatores explicativos para o diferencial de *spread* no Brasil em relação a uma amostra de países emergentes e desenvolvidos, estão os diferentes níveis de inadimplência, em que o custo da provisão para devedores duvidosos em relação à carteira de crédito situa-se em 4,5% no Brasil, 1,8% em países emergentes e 0,4% nos países desenvolvidos; os diferentes custos operacionais, em que as despesas administrativas e com pessoal em relação aos ativos rentáveis situam-se em 4,5% no Brasil, 3,4% nos países emergentes e 2% nos países desenvolvidos; bem como os custos tributários, em que a alíquota efetiva situa-se em 33% no Brasil, semelhante à de países desenvolvidos e muito superior à média de países emergentes, cuja alíquota efetiva situa-se em 22%;

- Comparou a taxa de inadimplência do cheque especial com a de outras linhas de crédito, mostrando que é bastante elevada, situando-se em 16,3%, bem acima da taxa de inadimplência média de todas as linhas de crédito para pessoas físicas, que é de 3,5%, de linha de crédito para veículos, que é de 2,7%, e do consignado, que é de 2,1%;

- Também apresentou os subsídios cruzados das contas bancárias, em que algumas contas não pagam tarifas por razões regulamentares, o que gera tarifas e juros mais elevados para outras contas;



- Pontuou que em diversos países se paga tarifas, além dos juros, para cada utilização do cheque especial e que os bancos brasileiros já estão implementando aperfeiçoamentos no cheque especial, oferecendo parcelamento em condições mais vantajosas para aqueles clientes que utilizam o produto de forma recorrente ou exagerada. Pretende-se instituir comunicação para os clientes que utilizarem mais de 15% do seu limite de cheque especial durante 30 dias consecutivos, a fim de que troquem essa linha de crédito para outras linhas de crédito com juros menores;

- Citou a evolução normativa no mercado de cartões, que é um meio de pagamento utilizado para mais de um terço das compras das famílias, e o crescimento do número de participantes, que atingiu 50 emissores, 10 bandeiras e 20 credenciadores em 2018, enquanto eram 26 emissores, 4 bandeiras e 3 credenciadores em 2010;

- Afirmou que a tendência é que o brasileiro use cada vez mais o cartão de crédito sem pagar juros aos bancos, o que corresponde a 75% do crédito total no cartão, sendo a metade correspondente ao parcelado-lojista, e a cerca de 88% dos usuários;

- Destacou que a inadimplência do crédito rotativo sofreu pouca variação e se mantém acima dos 33% e que houve, sim, queda da taxa do rotativo do cartão de crédito em consonância com a queda da taxa Selic, com a taxa dos cinco maiores bancos abaixo da média do setor bancário. Já a inadimplência do parcelado com juros é significativamente menor, de apenas 1,9%;

- Concluiu que a participação do cheque especial nos saldos de empréstimos a pessoas físicas é pequena, comparado com linhas de menor custo como Consignado e Imobiliário; que a divulgação de taxas



demonstra valores expressivos, mas não representa a efetiva realidade econômica do produto para bancos e clientes, por fatores metodológicos e comerciais; que o cheque especial apresenta taxas superiores a outras linhas por ser um crédito de curto prazo sem garantias e com elevada inadimplência; que parte das receitas do cheque especial é utilizada para compensar custos com gratuidades regulatórias em serviços de contas correntes, num efeito de subsídio cruzado; que a utilização de forma temporária e eventual do cheque especial é um benefício de flexibilidade financeira para os clientes, pois aqueles que usam de forma recorrente ou contínua têm a alternativa de migração para parcelamentos com juros menores; que o crescimento e as mudanças regulatórias no mercado de cartões de crédito criaram um ambiente mais favorável à competição; que, entretanto, existem importantes componentes do custo do crédito como a inadimplência e os subsídios cruzados, os quais não serão resolvidos apenas com aumento de competição; que o saldo das operações sobre o qual não incidem juros no cartão de crédito é significativo e que essas operações acabam sendo subsidiadas pelo rotativo com juros; que a mudança regulatória adotada pelo Banco Central criando o novo rotativo e o parcelamento do saldo não pago propiciou grande redução da taxa de juros do cartão de crédito; e que os emissores estão trabalhando em um novo produto Crediário, que acrescentará mais uma modalidade de crédito para os consumidores, que poderão ter prazos mais longos e taxas menores, com prazo mais curto para o recebimento dos recursos pelo lojista;

- Elencou diversos projetos e anteprojetos de lei que podem ajudar a reduzir juros ao diminuir a inadimplência, o custo operacional e o custo tributário; e



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

2. Márcio Vieira Recalde, Diretor Executivo de Cartões e Meios de Pagamento da Caixa Econômica Federal:

- Apresentou números da Caixa em relação aos cartões de crédito e explicou a deficiência do cálculo anualizado de juros do rotativo do cartão de crédito. Isso porque a taxa anualizada é uma taxa fictícia, tendo em vista que a utilização da taxa do crédito rotativo se dá somente até a próxima fatura. Depois disso, o saldo restante é convertido em crédito direto ao consumidor, com taxas menores;

- Registrou que a causa para os juros altos do cartão de crédito é a inadimplência e ressaltou que parcela significativa dos usuários de cartão de crédito não utiliza o crédito rotativo, o que seria um fator explicativo para os juros altos; e

- Destacou que os bancos públicos incorrem nos mesmos custos dos bancos privados na concessão de crédito.

3. Rogério Magno Panca, Diretor de Meios de Pagamento do Banco do Brasil:

- Destacou a utilização do cartão de crédito como substituto do cheque pré-datado no comércio e a grande e crescente utilização dos cartões de pagamentos, com segurança para quem está



pagando e para quem está recebendo, pois o risco de crédito é de responsabilidade do banco emissor e que o uso do cartão de crédito, em vez do cheque, é fonte de mais segurança patrimonial;

- Registrou o Programa Mais que Digital do Banco do Brasil com maior credenciamento em pequenas cidades, o que aumentou a utilização do cartão de crédito; e

- Explicou que a trava bancária é uma necessidade para segurança da garantia de recebíveis na antecipação de recursos, a fim de que os mesmos recebíveis não sejam usados em outra linha de crédito, aumentando o risco, inclusive, no eventual crédito ao lojista pelo fornecedor.

4. Marcelo Kopel, Diretor Executivo para Cartões e Financiamentos de Veículos do Banco Itaú Unibanco:

- Destacou os investimentos em infraestrutura que permitem a utilização do cartão de pagamento em todo o País, com a comodidade e com a segurança necessária; e

- Registrou que o cartão de crédito é mais um meio de pagamento do que um meio de financiamento e que um novo produto, chamado de Crediário, irá permitir juros menores em relação ao parcelado “sem juros” do lojista, concentrando-se o lojista na sua atividade-fim de vendas comerciais; prazo menor para o recebimento do lojista, com taxa de desconto menor, e maior volume de linha de crédito direto ao consumidor por meio do cartão, o que beneficia todas as credenciadoras.

5. Gilberto Duarte de Abreu Filho, Diretor do Banco Santander:



- Apresentou o relacionamento creditício do Santander no Brasil, do microcrédito ao financiamento de grandes projetos;

- Registrou a diferença entre os modelos de cartão de crédito no Brasil e em outros países, em que o cartão é mais um meio de pagamento do que um meio de financiamento, e observou a pequena utilização do cheque especial em vários outros países, sendo mais comum o crédito rotativo como linha de curto prazo sem garantia;

- Enfatizou que a taxa de juro do rotativo do cartão de crédito é apenas anualizada, mas a cobrança é apenas por um mês, convertendo-se o saldo em crédito parcelado, bem como a taxa de juro do cheque especial, pois a utilização é intermitente e o saldo pode ser convertido em crédito direto ao consumidor; e

- Defendeu o não tabelamento da taxa de desconto por entender que existem diferentes realidades de comércio, em que tarifas diferentes refletem diferentes níveis de risco e diferentes níveis de volume. Também ponderou que a diminuição de prazo de repasse ao lojista geraria descasamento entre receitas e despesas, o que poderia gerar desequilíbrios e impedimentos de competição.

6. Vinicius Urias Favarão, Diretor Executivo da Bradesco Cartões e da Bradescard:

- Registrou a importância do mercado de cartão e o estímulo do Banco Central, regulador do mercado, à criação de bandeiras nacionais para fazerem frente às bandeiras internacionais;



- Destacou a necessidade de endereçar questões estruturais para diminuir juros, com o rotativo sendo apenas uma linha de crédito emergencial e não um crédito de consumo;

- Enfatizou a necessidade de mudança no modelo de negócio, a fim de que o cartão de crédito deixe de ser um meio de pagamento e passe a ser um meio de financiamento; e a necessidade da criação de uma linha Crediário no cartão de crédito para concorrer com o parcelado-lojista; e

- Destacou a taxa de inadimplência do cartão de crédito no rotativo, que é de cerca de 33%.

Sugestões: aprovação do cadastro positivo e de medidas que reduzam a inadimplência; manutenção do atual prazo D + 30; ênfase na auto-regulação; e introdução do “crediário”, que seriam compras parceladas pelo cartão, competindo com o parcelamento oferecido pelo lojista.

Sétima reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua sétima reunião e quinta audiência pública realizada em 6 de junho de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

- Otávio Ribeiro Damaso, Diretor de Regulação do Banco Central do Brasil;

- Reinaldo Le Grazie, Diretor de Política Monetária do Banco Central do Brasil;



- João Manoel Pinho de Mello, Chefe da Assessoria Especial de Reformas Microeconômicas do Ministério da Fazenda; e
- Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade

Antes das exposições dos convidados, o Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, registrou que, após as audiências públicas com representantes de consumidores, lojistas, grandes varejistas, credenciadores e emissores de cartão de pagamentos, ficou bastante clara importância desse meio de pagamento e de financiamento do consumo, com vantagens sobre outros meios de pagamento por permitir maior formalização. Outrossim, destacou que é um produto do amadurecimento da economia brasileira e registrou o avanço normativo.

Todavia, afirmou que ainda existe espaço para a redução dos juros nas operações de financiamento com o cartão de crédito; que, apesar do aumento da competição no setor de adquirência (credenciadora de lojistas), a concentração e a verticalização bancárias são causas dos altos spreads bancários, particularmente na área de cartões de crédito e no cheque especial.

Por outro lado, destacou a informação de que a inadimplência e o tempo de recuperação dos recursos inadimplidos são altos e que custam mais de 70% das receitas financeiras no cartão de crédito e a possibilidade do lançamento do cartão de crédito chamado “Crediário”, sem a determinação do fim do parcelado-lojista.

Reafirmou ainda a relevância da aprovação do Cadastro Positivo e a necessidade de se redesenhar o sistema de garantias de



recebíveis, a fim de que o lojista tenha mais liberdade para negociação de seus créditos a receber. Por fim, destacou a reunião ocorrida com o Presidente do Banco Central do Brasil, Ilan Goldfajn. Também apresentou questionamentos de telespectadores.

O Senador-Relator destacou as missões institucionais do Banco Central do Brasil, do Cade e do Ministério da Fazenda no sentido de promover a estabilidade e a concorrência no Sistema Financeiro Nacional. Desta forma, conclamou a uma regulação mais proativa, a fim de apressar a desconcentração bancária, particularmente a vertical, e parabenizou a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e da moeda alcançada. Também destacou a reunião ocorrida com o Presidente do Bacen para discutir propostas que diminuam os juros e taxas.

A fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes, sem que visse a necessidade de que todos os expositores tratassem de todos os temas.

Dessa forma, perguntou se, após as importantes intervenções no mercado de cartões de pagamentos nos últimos anos realizadas pelo Banco Central, a instituição elaborou estudos e, em caso afirmativo, quais os impactos decorrentes da obrigação de interoperabilidade dos terminais de venda; da permissão para diferenciação de preços para pagamentos nas funções débito e crédito; e da transformação da dívida do rotativo em crédito parcelado.

Também indagou acerca da Resolução CMN nº 4.649, de 2018, que proíbe bancos de limitar ou impedir o acesso de instituições de pagamento a serviços bancários como emissão de boletos e débito em conta corrente e que tem importante impacto favorável à competição no mercado



de meios de pagamento. Ocorre que a Resolução obriga os bancos a oferecerem os serviços, mas não estabelece limites de preços. Assim, abre-se espaço para que práticas anticompetitivas sejam preservadas, bastando, para tanto, que sejam fixadas tarifas absurdamente caras para prover o serviço.

O Senador-Relator indagou ao Cade acerca da verticalização na indústria de cartões de pagamentos e a necessidade e a possibilidade de se obrigar desinvestimento. Dessa forma, observou que os principais conglomerados financeiros do país são importantes emissores, adquirentes e vêm ocupando importante espaço no mercado de bandeiras. A verticalização permite que se manipulem os preços relativos de forma a limitar a concorrência. Por outro lado, a verticalização pode reduzir custos.

Também questionou ao Secretário do Ministério da Fazenda a possibilidade de diminuição de prazo de repasse do pagamento ao lojista e a possibilidade de cobrança de juros ao portador, pois uma das principais demandas dos lojistas é o encurtamento do prazo de recebimento das vendas, de D + 30 para D + 2. Eventual mudança nesse sentido implicaria que o financiamento das vendas deixaria de ser feito pelo lojista e passaria a ser feita pelo emissor, com a autorização para os emissores cobrarem juros dos portadores no período entre a aquisição da mercadoria e o pagamento da fatura.

A todos os convidados, questionou que os emissores de cartão alegam, e com razão, que parte da explicação para as elevadas taxas de juros cobradas no cartão de crédito se deve à elevada inadimplência, da ordem de 30% para o crédito rotativo. Contudo, questionou o real o custo da inadimplência, pois parte significativa do valor inadimplido pode ser posteriormente recuperada. Também indagou sobre a eficiência na avaliação



de crédito, tendo em vista que 1/3 dos devedores não pagam suas faturas em dia. Em qualquer setor de atividade, erros de 1/3 seriam inadmissíveis. Dessa forma, perguntou se o mercado de inadimplentes é mais lucrativo para as instituições financeiras e, por outro lado, por que não surgem emissores especializados em oferecer cartões para clientes de baixo risco.

Ainda questionou o fato de que vários lojistas não oferecem descontos para pagamentos à vista. Em alguns casos, o cliente acaba pagando o mesmo preço se comprar à vista ou se pagar o saldo em parcelas. Aquilo que chamou de a jabuticaba brasileira do parcelado-lojista. Em audiências anteriores, não foi possível detectar uma explicação racional para esse comportamento do comércio. Por outro lado, é difícil acreditar que os lojistas adotem essa estratégia por falta de educação financeira. Dessa forma, questionou a racionalidade desse comportamento.

Após as exposições, o Senador-Relator voltou a questionar a verticalização como ainda prejudicial ao consumidor nacional do que a concentração bancária horizontal, destacando o birô de crédito dos maiores bancos e entendendo que as reformas que promovem a garantia ao crédito irão melhorar o ambiente de negócios e gerar maior competição, inclusive com novos participantes internacionais, mostrando-se preocupado com intervenções diretas que engessam o sistema financeiro e acabam promovendo resultados inesperados e prejudiciais aos próprios consumidores.

Destacou ainda a necessidade de se evitar a propaganda enganosa, como o parcelado “sem juros”, e de se criar melhores incentivos para se evitar o endividamento em linhas de curto prazo sem garantia real com uma melhor educação financeira.



O Senador Dário Berger indagou acerca de prazos de recebíveis, observou acerca da necessidade de educação financeira para se entender o funcionamento do sistema financeiro, da necessidade de se ter garantia para a concessão do limite de cartão, sugerindo o vínculo com depósitos ou mesmo taxas para o uso do cartão de crédito, incentivando o uso do cartão de débito. Mostrou-se preocupado com o incentivo ao endividamento, o que gera comprometimento alto da renda e superendividamento. Também indagou acerca do papel das cooperativas de crédito para a diminuir dos juros bancários e questionou a falta de diferenciação de preços, particularmente no chamado parcelado “sem juros”.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Reinaldo Le Grazie, Diretor de Política Monetária do Banco Central do Brasil:

- Ressaltou a importância do tema de cartões de pagamentos, com o regulador mantendo o diálogo com todas as partes reguladas, destacando a atuação do Banco Central no Sistema de Pagamentos Brasileiros;

- Destacou os passos normativos do mercado de cartões de crédito, desde a publicação de relatório sobre o mercado, com a quebra informal do duopólio existente, passando pela edição da Lei nº 12.865, de 2013, e da Resolução nº 4.282, de 2013, que tratam das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro, que permitiram melhor regulação financeira, com maior entrada de participantes, inclusive instituições não-financeiras, e mais arranjos abertos de pagamento;



- Registrou que a regulação financeira deve ser mais focada na maior competição em vez de na regulação direta em preços, com tratamento não discriminatório entre os participantes;

- Listou as principais medidas que foram tomadas nos últimos 5 anos, além da própria Lei nº 12.865, de 2013: obrigatoriedade de apenas as bandeiras com giro anual menor do que R\$ 20 bilhões tivessem arranjos de pagamentos fechados, isenção de autorização do regulador para a instituição de bandeiras e credenciadoras com giro anual inferior a R\$ 500 milhões e processo simplificado para empresas maiores, a desverticalização do mercado com a compensação centralizada das transações, destacando que os chamados novos entrantes já possuem uma participação de 25% do mercado e a redução das taxas de desconto para os lojistas, bem como o aumento da capilaridade e da penetração do mercado de cartões de pagamentos;

- Destacou as consultas públicas instituídas pelo Banco Central com o propósito de discutir o aumento da governança das bandeiras, do mercado de antecipação de recebíveis e a regulação das subcredenciadoras;

- Ressaltou que quando a competição não é suficiente, o Bacen tem usado de regulação direta, como foi o caso da intervenção no preço da tarifa de intercâmbio no débito, mas que a regulação do preço da tarifa de no cartão de crédito pode ter mais efeitos não planejados;

- Destacou que o regulador busca meios de incentivar o uso do cartão de débito como cartão de transação e o cartão de crédito como instrumento de financiamento, reduzindo subsídios cruzados e distorções nos preços dos juros;



- Destacou que alguns argumentam que o parcelado-lojista gera maior competição no mercado de crédito e que a regulação do parcelado-lojista, do prazo de repasse ao lojista e da tarifa de intercâmbio do cartão de crédito não é uma tarefa trivial. Dessa forma, são preferíveis as soluções de mercado; e

- Registrou ainda a criação de Grupo de Trabalho entre o Banco Central e participantes do mercado para a criação de pagamentos instantâneos especialmente por meio de telefonia celular, com conclusão de trabalho esperada para novembro de 2018.

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

- Destacou a Agenda Bacen+ que tem quadro 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;

- Destacou que nas 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;

- Quanto aos cartões de crédito, ressaltou que a competência do Banco Central para regular o setor é recente e que não é uma atividade trivial, visto que é preciso regulamentar sem causar danos inesperados ao setor;

- Destacou ainda 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.

3. 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 das 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/HSBacen, que piorem a verticalização ou exclusividade no mercado de cartão de crédito ou birôs de crédito que ampliem o poder vertical ou conglomeral dos bancos e adotar medidas estruturais que deem garantias, segurança e transparência para o



emprestador, como aprovar o Cadastro Positivo para trazer maior concorrência no empréstimo de crédito, aumentar o crédito, diminuir a taxa de juros médias da economia, diminuir o nível de inadimplência e o endividamento;

- 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 e defendeu que a análise de concentração tradicional 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, e de forma conglomeral, por deter informações sobre a base de clientes para analisar risco de crédito, vender seguros, etc;

- Destacou que o maior uso de cartões de crédito é benéfico ao País por vários motivos, entre os quais dificultar atos ilícitos no sistema financeiro nacional, todavia promove o aumento de poder de mercado dos bancos;

- Destacou ainda que a joint venture de birô de crédito GIC tem o potencial de promover lesão gravíssima, com potencialidade de exclusão de players no mercado de birô (Serasa, SPC, Boavista) e domínio dos dados de todos os brasileiros pelos 5 maiores bancos, podendo até mesmo a colocar os benefícios do Cadastro Positivo em risco;



- Narrou a evolução normativa e frisou que as lojas seguem com mais de uma máquina, a despeito do regramento de interoperabilidade promovida pela Circular Bacen nº 3.765, de 2015, e da obrigatoriedade de leitura de recebíveis pelos bancos, conforme a Circular Bacen nº 3.721, de 2014, o que denota que os participantes não atuam conforme os marcos normativos e que há falta de monitoramento adequado, pois o estabelecimento quer ter uma só máquina com acesso a todas as bandeiras;

- Explicou que quando um lojista tem um relacionamento com um banco pequeno e com uma credenciadora controlada por um grande banco, a credenciadora pode dificultar a agenda de leitura de recebíveis. A seu turno, se o lojista tem conta em banco grande e relacionamento com um credenciador pequeno, o banco pode dificultar a leitura de recebíveis alegando problemas operacionais. Portanto, o lojista tem dificuldade para obter crédito se tem relacionamento com banco pequeno ou credenciadora não controlada por banco;

- Detalhou que o Sistema de Crédito e Garantia, controlado pela Câmara Interbancária de Pagamentos, garante que o lojista pagará ao banco os recursos antecipados com a garantia de recebíveis travados. O problema é que os bancos maiores travam os recebíveis por relacionamento, o que impede o lojista de mudar o domicílio. Ressaltou que a CIP é controlada pelos maiores bancos;

- Apontou outro problema que é o rebate que o credenciador verticalizado concede ao lojista, mas paga menor taxa de intercâmbio ao banco controlador, o que dificulta a concorrência do credenciador independente; e



- Por fim, defendeu a taxa máxima também para a taxa de intercâmbio no cartão de crédito e melhor governança das entidades de representação de instituições financeiras.

4. João Manoel Pinho de Mello, Chefe da Assessoria Especial de Reformas Microeconômicas do Ministério da Fazenda:

- Apontou que a participação do mercado de crédito rotativo passou de 3% para 2% da carteira de crédito para as pessoas físicas nos últimos 7 anos, em que as taxas de juros no cartão de crédito refletem todas as dificuldades do mercado de crédito no Brasil, que há alguns problemas de percepção que são reflexos da forma de divulgação das taxas anualizadas e que o ciclo de queda dos spreads se coaduna com o atual ciclo de queda de afrouxamento monetário;

- 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 em 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%;

- 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, que tem a oposição unicamente de algumas entidades de defesa do consumidor, com uma legítima preocupação em relação à proteção de dados e ao fato de que alguns consumidores podem se mostrar em pior situação de crédito por serem mais visivelmente devedores superendividados que se beneficiam com a inadimplência; e



- Afirmou que a taxa de juros dos recebíveis de vendas já realizadas (crédito performado) é mais importante do que o prazo de recebimento e finalizou destacando o projeto de lei de recuperação judicial enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

Sugestões: limitação da taxa de intercâmbio no cartão de crédito; melhor governança das entidades de representação de instituições financeiras; e possibilidade de o cliente oferecer garantias (por exemplo, aplicações em fundos de investimento) para operações com cartão de crédito e cheque especial.



Capítulo IV

Recomendações e Encaminhamentos

Antes de detalhar as sugestões, é importante pontuar que o mercado de cartões de pagamento é bastante distinto de outros mercados. Como há vários agentes envolvidos (usuários ou portadores, emissores, adquirentes, lojistas e bandeiras), que são interligados por um complexo sistema de preços e tarifas, as intervenções no mercado, mesmo quando necessárias, podem levar a consequências diversas das inicialmente previstas. Por esse motivo, na maioria das vezes, as intervenções propostas serão sugestões de ação para o órgão regulador, o Banco Central, ou para o Cade. Por serem de natureza infralegal, são mais flexíveis e, portanto, passíveis de serem adaptadas e aprimoradas à medida que se observam seus efeitos concretos sobre o mercado.

Identificamos, entretanto, intervenções onde a ação legislativa se faz necessária. Adiante explicaremos detalhadamente as motivações, por ora, iremos somente registrar que, junto com este Relatório, estamos sugerindo apresentação de três projetos de lei, com os seguintes objetivos:

- i) Criar título de crédito a partir dos recebíveis;
- ii) Proibir publicidade fazendo referência a “parcelado sem juros”;
- iii) Obrigar bancos e estabelecimentos comerciais a afixarem cartazes alertando os consumidores sobre os perigos de endividamento com cheque especial e cartão de crédito.



As sugestões desta Relatoria são provenientes das conclusões a que chegou após as diversas audiências públicas.

Agrupamos as propostas em três grandes categorias. A primeira compreende medidas que têm por objetivo ampliar a concorrência e aprimorar o mercado de cartões de crédito e de meios de pagamento. Se pudermos identificar algum consenso entre tantas apresentações, é que melhorar o ambiente institucional com vistas a ampliar a concorrência no setor é fundamental para obtermos taxas de juros sustentavelmente mais baixas.

O segundo grupo de sugestões referem-se a medidas com objetivo de melhorar a educação financeira. Há uma percepção de que os consumidores não têm total consciência do custo do crédito e, por esse motivo, se endividam além do que seria desejável. Melhorar a educação financeira deverá contribuir para que o crédito seja tomado de forma mais responsável.

Por fim, oferecemos propostas que visam reduzir o risco de crédito. Uma das principais justificativas para os juros mais elevados no rotativo do cartão de crédito e no cheque especial é a elevada inadimplência associada a esses dois instrumentos. Medidas que consigam melhorar a qualidade da informação sobre o devedor ou que dêem maior garantia para os credores terão o impacto desejável de reduzir a taxa de juros.

I – Medidas para aprimoramento do mercado de cartões e de meios de pagamento, visando maior concorrência e eficiência ao setor

I.1 – Transformação de recebíveis em títulos negociáveis dentro e fora do mercado financeiro



Essa demanda foi apresentada por diversos representantes de lojistas. O estabelecimento comercial, quando efetua a venda, recebe o valor transacionado somente após trinta dias, no jargão do mercado, em D + 30. Atualmente, os lojistas já vendem esses recebíveis no mercado financeiro, antecipando o valor das vendas. Entretanto, há sérias limitações para essa venda. Muitas vezes, por condutas anticompetitivas de alguns participantes do mercado, a antecipação acaba sendo feita com o banco associado ao adquirente e com taxas de juros excessivamente altas para o risco envolvido. Observe-se que, no caso daquilo que se denomina “recebíveis performados”, ou seja, recebíveis decorrentes de vendas efetivamente realizadas, o risco de crédito para o adquirente é zero, pois, independentemente do usuário do cartão pagar ou não a compra, o lojista terá de ser pago em D + 30.

A proposta, contudo, vai além de pedir que o regulamento e a fiscalização impeçam condutas anticompetitivas por parte dos adquirentes e bancos associados. O recebível deve se transformar em um ativo financeiro que possa ser transacionado em qualquer mercado, não somente o financeiro, por meio de um título de crédito livremente negociado. Dessa forma, os lojistas poderiam, por exemplo, oferecer os recebíveis em garantia para fornecedores ou vender os títulos para fundos de direito creditório.

O aumento da competição para títulos com risco de crédito próximo de zero permitirá que a antecipação de recebíveis se dê a taxas menores, reduzindo o custo financeiro dos lojistas. A tendência será então a redução de preços, com dinamização do comércio e da economia.

Assim como a duplicata, para exemplificar, regida pela Lei nº 5.474, de 1968, a emissão de título lastreado em recebíveis a ser emitida por estabelecimento comercial requer autorização legal. Dessa forma,



apresentamos em anexo projeto de lei que, se aprovado este relatório, passa a ser projeto de lei desta Comissão.

Os benefícios esperados da regulamentação dos recebíveis como título de crédito são:

i) maior autonomia para empresas utilizarem livremente seus recebíveis como garantias de empréstimos;

ii) ampliação da possibilidade de uso dos recebíveis pelos lojistas, podendo ofertá-los para outras IFs, FIDCs e fornecedores;

iii) ampliação da competição no mercado de crédito com garantias;

iv) aumento na segurança quando da utilização de recebíveis de cartões de crédito como lastro de operações;

v) condições mais seguras e eficientes para que as pequenas e médias empresas possam usar seus recebíveis comerciais como garantias de operações de crédito; e

vi) redução do custo do crédito, em especial no segmento das pequenas e médias empresas, em que há menor disponibilidade para oferecimento de garantias.

I.2 – Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa com montante variável, proporcional ao valor do empréstimo



A proposta é que o uso do cheque especial passe a ser cobrado de forma semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, onde, para se usar o cheque especial, o cliente paga uma combinação de taxa fixa e juros.

O cheque especial é uma linha de crédito cara, que envolve elevada inadimplência e outros custos elevados para os bancos, como necessidade de manter os compromissos de requerimento de capital, mesmo que o financiamento não seja realizado, além de custos fixos.

O que ocorre atualmente é que, como a cobrança é proporcional ao valor emprestado, se a conta ficar negativa por pouco tempo e em baixo montante, o valor monetário a ser pago será também baixo, mesmo se a taxa de juros for alta (ou seja, um percentual alto sobre um valor baixo resulta em valor baixo). Possivelmente, o valor arrecadado a título de juros mal será suficiente para cobrir os custos fixos da transação. O resultado é que a taxa de juros necessita ser muito alta para compensar essas operações de baixa rentabilidade.

Se houvesse a cobrança de um valor fixo mínimo, que compensasse os custos fixos da operação, a taxa de juros geral poderia reduzir, beneficiando os clientes que utilizam essa linha de crédito mais intensamente e por mais tempo. São justamente esses clientes que, atualmente, incorrem em maiores gastos com pagamento de juros e que apresentam maior risco de se endividarem fortemente.

I.3 – Cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito rotativo



É prática comum em outras jurisdições, como Estados Unidos, Reino Unido, União Europeia e outras, a cobrança de tarifa de abertura de crédito rotativo quando não é pago o valor mínimo exigido da fatura. Como no Brasil essa prática não é comum, a comparação internacional entre as taxas de juros praticadas nas operações com cartão de crédito e cheque especial é dificultada.

Simulação realizada pelo Bacen, resulta que, para cada aumento de R\$10 em uma tarifa hipotética aplicada ao rotativo do cartão de crédito, a taxa de juros média se reduziria em 1,62 ponto percentual ao mês. Uma tarifa equivalente à metade do valor cobrado nos Estados Unidos, 19 dólares, ou R\$69,52, reduziria as taxas de juros do rotativo não regular de 14,1% ao mês para 2,9% ao mês.

Dessa forma, deve ser solicitado ao Bacen que aprofunde os estudos dos impactos nas taxas de juros da cobrança de tarifa fixa para acesso ao crédito rotativo do cartão de crédito e do cheque especial.

I.4 - Recomendar ao Banco Central que analise a imposição de teto para a tarifa de intercâmbio na função crédito

Em março último, no âmbito do Programa Bacen+, o Banco Central publicou a Circular nº 3.887, de 2018, para estabelecer um teto sobre a tarifa de intercâmbio do cartão de débito. O objetivo é reduzir a chamada tarifa de desconto, que os adquirentes cobram do lojista, com provável impacto direto sobre os preços dos bens.

Entendemos que uma das principais falhas de mercado que motivou a decisão do Banco Central está também presente nas transações na



função crédito, qual seja, excessiva concentração e, sobretudo, verticalização da indústria de cartões.

Por outro lado, conforme expusemos, o mercado de cartões de crédito possui especificidades que exigem cautela na hora de intervir. Por isso, é difícil prever exatamente quais seriam os impactos de uma regulamentação da tarifa de intercâmbio. O que se espera com a medida é que a redução da tarifa de intercâmbio leve a menor tarifa de desconto, reduzindo os custos dos lojistas, que seriam repassados para o preço final das mercadorias.

Assim, recomendamos que o Banco Central aprofunde estudos no sentido de limitar as tarifas de intercâmbio na função crédito – limitação, aliás, já praticada em outros países – pois enxergamos potencial para redução de custos para lojistas e usuários, sem prejuízo para o bom funcionamento do mercado.

Contudo, tendo em vista que o teto para a tarifa de intercâmbio nas transações com débito somente entrará em vigor em outubro, entendemos que novas limitações de tarifas de intercâmbio, dessa vez na função crédito, deveriam aguardar para que sejam avaliados os impactos da limitação imposta para transações no débito.

Dessa forma, deve ser solicitado ao Bacen que até outubro de 2019, quando terá completado o primeiro ano de controle sobre a tarifa de intercâmbio no débito, seja avaliada a oportunidade e conveniência de regulação de um teto para a tarifa de intercâmbio de cartões de crédito do mercado de cartões.



I.5 – Recomendar ao Banco Central fixar o limite para o prazo de pagamento para os lojistas em D + 15

Como já discutido ao longo dos trabalhos desta Comissão, no Brasil, os prazos de pagamento nos arranjos de cartão de crédito apresentam a particularidade de serem superiores à média internacional. O lojista recebe o valor da venda em D + 30. Ao fim e ao cabo, para ter capital de giro, o lojista é obrigado a ir ao mercado para antecipar os recebíveis. É um desenho disfuncional. Quem deveria financiar o portador são os bancos, que, em tese, devem ter vantagens comparativas na atividade. Ao lojista deveria caber sua função precípua de vender, e não de financiar.

No resto do mundo, o usual é o lojista receber pela venda em D + 1 ou D + 2, de forma que é o emissor quem financia o portador entre o momento da venda e o pagamento da fatura. A forma como esse financiamento se dá são diversas, pode ser via maior tarifa de intercâmbio, aumento do valor da anuidade, maior taxa de juros para aqueles que utilizam o crédito rotativo ou cobrança de juros entre a compra e o pagamento da fatura.

Justamente por haver essa diversidade de formas de o emissor recuperar os custos do financiamento, recomendamos que o regulamento fixe em D + 15 o prazo para pagamento dos lojistas, pelo menos inicialmente. Com isso, o Banco Central poderá avaliar as consequências da alteração e, dependendo de como o mercado se reorganizar, aproximar nossa realidade da dos demais países.

A sugestão de migrar para D + 15, e não para D + 2, como é a prática internacional, decorre da necessidade de adaptar os participantes da indústria ao novo modelo. Não se pode ignorar que as estratégias negociais



de emissores e credenciadores estão significativamente fundamentadas no prazo $D + 30$.

É necessário que a transição seja gradual e planejada, para que toda a cadeia tenha condições de se reestruturar de maneira adequada e não haja retrocessos em termos de redução da competição, inclusive no que tange à competição na concessão de crédito rotativo.

Registre-se, por fim, que essa proposta tem o mesmo espírito de projetos de lei já em tramitação e que também propõem redução no prazo de recebimento do lojista. Reforçamos, contudo, nosso entendimento de que a alteração de prazos deve ser feita por norma infralegal, que garante maior flexibilidade ao processo, e não por meio de lei.

I.6 - Recomendar ao Banco Central e Cade que estudem medidas de desverticalização do mercado

A verticalização do mercado de cartões, com os maiores bancos se tornando importantes emissores e controladores de adquirentes e bandeiras permite que se crie uma série de subsídios cruzados, distorcendo os preços relevantes (tarifa de intercâmbio, tarifa de desconto, anuidade dos cartões, etc), com o objetivo de afastar a concorrência. Gera-se, assim, uma dupla ineficiência: pela distorção dos preços, per si, e pela menor competição.

O CADE abriu inquéritos administrativos para investigar denúncia de práticas anticoncorrenciais decorrentes da verticalização. Entre essas práticas, destacam-se a venda casada; relações de exclusividade (contratual ou de fato) entre arranjos de pagamento e credenciadoras do mesmo conglomerado financeiro; criação de dificuldades para ler a agenda



de recebíveis de pequenas credenciadoras e, com isso, dificultar a antecipação de recebíveis; nas operações de *pinpads*, imposição de dificuldades de acesso para as credenciadoras menores e entrantes no mercado.

Por outro lado, a verticalização pode gerar economias de escala e redução de custos, com potencial repasse para os usuários.

Além disso, há que se ter especial cautela com as bandeiras de cartão de crédito, em que ganha expressiva relevância a análise horizontal do mercado, a colocar, ao lado das gigantes globais Visa e Mastercard, as bandeiras nacionais Elo e Hipercard. Eventual restrição destas últimas pode levar ao indesejado efeito de retorno ao duopólio de bandeiras que vigorava no país há alguns anos. Em 9 anos da criação desses arranjos de pagamento nacionais houve ampliação da competição em relação ao cenário anterior de duopólio.

Vários países já adotaram medidas contra a verticalização no setor, obrigando, em alguns casos, o desinvestimento.

Ainda no final dos anos 1980, por exemplo, o Reino Unido obrigou que o Barclays e o JCCC, que eram operadores exclusivos da Visa e Mastercard, respectivamente, dividissem o mercado com outros concorrentes.

Mais recentemente, na Argentina, a PRISMA, adquirente exclusiva da Visa e controlada pela bandeira e mais quatorze bancos, foi obrigada a se dividir em 2017, como o objetivo de aumentar a competição no mercado de meios de pagamento.

No Chile, o TDLC (Tribunal de Defesa da Livre Concorrência, em tradução livre) recomendou a separação entre serviços de emissão e



adquirência nos bancos e que fosse proibida a atuação conjunta de bancos no serviço de aquisição. Essa última recomendação deve impactar diretamente a Transbank, que detém o monopólio da atividade no país e é controlada por bancos. Registre-se, contudo, que, no caso chileno, o TDLC tem poder somente normativo. Para que suas recomendações se tornem mandatórias é necessário que sejam acatadas pelo Poder Executivo.

Em janeiro de 2017, o parlamento israelense aprovou lei obrigando os dois maiores bancos (Leumi e Hapoalin) a desinvestirem seus negócios no mercado de cartão de crédito. Para assegurar competição, a mesma lei proibiu instituições financeiras e não financeiras de grande porte de adquirir as empresas de cartão. Esses bancos ficaram também proibidos de participar da atividade de credenciamento.

Diante da importância do mercado de cartões e dos potenciais impactos da verticalização sobre a concorrência e custos setoriais, é importante conhecer a realidade do mercado brasileiro para, se for o caso, exigir medidas no sentido de alterar sua atual organização, em sentido similar a que outros países fizeram. A solução, em muitos casos, pode residir não necessariamente na interferência na estrutura de um conglomerado verticalizado, mas na punição dos que abusarem desta posição.

I.7 – Imposição de limites para as travas bancárias

Essa medida é fundamental para ampliar a concorrência no mercado de recebíveis.

A trava bancária é um mecanismo pelo qual o banco impede que um recebível possa ser livremente negociado no mercado. O instituto da



trava bancária é, em princípio, saudável: a instituição financeira antecipa recursos para o lojista e, para ter maior garantia, trava os recebíveis, impedindo que o mesmo recebível seja dado como garantia para mais de uma operação de antecipação de receitas.

O problema é que, de acordo com críticas de estabelecimentos comerciais e da representante do Cade em audiência pública, não tem havido correspondência entre o valor financiado e o valor travado. As travas são realizadas por bandeiras, isto é, todo o valor a ser recebido de uma bandeira deve ser pago sempre no mesmo domicílio bancário. Dessa forma, valores travados são, em geral, muito superiores aos empréstimos concedidos. É a chamada trava de relacionamento ou trava sobre valores “não performados”. Assim, se houver um excedente de vendas, o lojista somente poderá antecipar esse excedente com o banco que fez a trava, reduzindo a concorrência e, conseqüentemente, aumentando o custo do empréstimo. Assim, os lojistas se tornam praticamente reféns da instituição domicílio (que, muitas vezes, pertence ao mesmo conglomerado financeiro da adquirente).

A proposta é limitar a trava bancária ao valor financiado. Assim, os recebíveis, performados ou não, naquilo que excederem os valores antecipados, poderão ser livremente negociados no sistema bancário ou até, conforme proposta anteriormente, em outros mercados, como fornecedores ou de valores mobiliários.

Dessa forma, recomendamos que Bacen e Cade avaliem medidas transitórias, que vigorem até o pleno funcionamento do registro de recebíveis, que limitem a trava total, aumentem a segurança na utilização dos recebíveis de cartões como garantia em operações de crédito, e combatam as



condutas potencialmente anticompetitivas vigentes no mercado de antecipação de recebíveis e travas bancárias.

I.8 – Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (único ou por bandas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado.

Essa proposta está em linha com o conteúdo de projetos de lei em tramitação. Entretanto, assim como no caso da redução de prazo de pagamento para os lojistas, entendemos que o mais correto é a norma ser feita por meio de regulamentação infralegal. Cabe destacar também que essa proposta foi sugerida pelo representante do Instituto de Desenvolvimento do Varejo em audiência pública na CPI.

Nossa sugestão é a tarifa de desconto para transações no débito ser fixa. Pode ser o caso (dependendo de estudos prévios), que não haja uma, mas várias tarifas fixas, escalonadas de acordo com o valor da venda (por exemplo, até R\$ 100 cobra-se um valor, de R\$ 101 a R\$ 1000 outro valor, e assim sucessivamente, até um valor máximo, aplicável sobre transações acima de determinado montante).

Vários países já impõem a cobrança de valores fixos por transação na função débito, em substituição a um percentual sobre o valor das vendas, embora esse teto, usualmente, seja estabelecido para a tarifa de intercâmbio. Há também esquemas onde a tarifa de intercâmbio para transações no débito sejam compostas de duas partes, uma fixa e outra como função do valor transacionado.

Se considerarmos apenas o custo do serviço, a cobrança de um valor fixo parece ser mais sensata. Ao contrário do que ocorre nas transações



na função crédito, onde há risco de inadimplência, o que faz com que o custo (decorrente da inadimplência) aumente com o valor da venda, nas transações a débito o custo tende a ser fixo. Por questões de eficiência econômica, portanto, o recomendável seria, em princípio, que a tarifa de intercâmbio para a função débito fosse um valor fixo, independentemente do montante transacionado.

Dessa forma, deve ser solicitado ao Bacen que em até seis meses após a aprovação deste Relatório, seja avaliada a oportunidade e conveniência de regulação da tarifa do cartão de débito como um valor fixo (ou um conjunto de tarifas, escaloradas pelo valor da compra, sujeitas a um teto) e não como percentual do valor da transação.

I.9 - Incentivo ao desenvolvimento de pagamentos instantâneos

Os pagamentos instantâneos são aqueles feitos principalmente por celulares, 24 horas por dia, 7 dias por semana, com disponibilidade imediata dos recursos para o credor da transação, para sua pronta utilização, independente das instituições nas quais o pagador e o recebedor tenham conta. Internacionalmente, têm sido vistos como a forma de pagamento mais próxima do dinheiro em espécie. Por isso, e como forma de aumentar o uso de pagamentos eletrônicos, eles vêm sendo estimulados ao redor do mundo.

Os pagamentos instantâneos podem trazer benefícios para os consumidores e para os lojistas. Do ponto de vista dos pagadores, há o aprimoramento da experiência, a facilidade em iniciar pagamentos e a redução do tempo de fila nos pontos de venda. É possível a existência de soluções que demandem poucos comandos por meio de um aplicativo usado num telefone celular para iniciar o pagamento, inclusive com endereçamento por meio somente do número de telefone celular do recebedor. Em



pagamentos para lojistas, é possível a existência de soluções que permitam a transferência de recursos por meio de uma simples leitura de um QR Code gerado pelo lojista. Para os recebedores, existe a disponibilização imediata dos fundos em sua conta corrente ou de pagamento. Nos cartões de débito esse prazo é, em média, de 2 dias e nos cartões de crédito é de 30 dias, em média. Além disso, regra geral, o custo de aceitação do pagamento instantâneo tem sido menor que o custo dos cartões de crédito e de débito, pois existem menos intermediários para viabilizar a transação, quando comparado aos modelos dos cartões.

Com esses benefícios, existe uma grande probabilidade de os pagamentos instantâneos contestarem de forma efetiva o sistema de cartões de pagamento. A interoperabilidade entre os diferentes instrumentos pode ser requisito essencial para que o mercado de meios de pagamento se torne mais competitivo. Com o aumento da concorrência entre instrumentos de pagamento, existirão pressões para que os cartões de crédito diminuam as taxas cobradas dos lojistas e dos consumidores pela aceitação e pelo uso do instrumento.

Nesse sentido, deve ser solicitado ao Bacen, que num prazo de seis meses a contar da aprovação deste Relatório, submeta previsão de cronograma para proposição de regulamentação que crie as condições necessárias e dê as diretrizes para o desenvolvimento de serviços de pagamentos instantâneos eficientes, competitivos, seguros, interoperáveis e inclusivos.

I.10 – Aprimoramento da governança das entidades de classe e estruturas verticalizadas



As entidades de classe cumprem papel importante para o desenvolvimento do setor. Produzem estatísticas, realizam estudos, propõem normas e auto-regulação. Obviamente, o objetivo dessas entidades é defender os interesses dos associados. Não enxergamos isso, entretanto, como um jogo de soma zero: há uma interseção grande entre os interesses dos participantes da indústria de cartões e o interesse da sociedade em geral.

Não podemos negar, contudo, que há conflitos. Nem sempre o interesse dos associados é o mesmo da sociedade. Mas há outro nível de conflitos que merece ser avaliado: entre os próprios associados. A Abecs (Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços), por exemplo, tem como associados emissores, bandeiras e adquirentes. Dentro de cada grupo, há instituições de grande a pequeno porte, há grupos inteiramente verticalizados e empresas independentes. Considerações semelhantes se aplicam à Febraban (Federação Brasileira dos Bancos) e à CIP (Câmara Interbancária de Pagamentos). Essa última não é uma associação de classe, mas uma entidade sem fins lucrativos que presta serviços de liquidação de pagamentos e administra o SCG (Sistema de Controle de Garantias), que executa a trava bancária mencionada anteriormente.

Se houve um consenso em todas as audiências públicas e nos pronunciamentos dos diversos interlocutores foi que uma das soluções para as elevadas taxas de juros passa por maior competição. Certamente, uma participação mais ativa dos associados de menor porte nas decisões e recomendações das entidades de classe poderá contribuir muito para se ampliar a competição no mercado.

Esta CPI tem plena consciência de que não pode intervir em entidades privadas. Mesmo assim, não pode se furtar de apresentar sugestões



que possam aprimorar o mercado de cartões de crédito no País. Dessa forma, sugerimos as seguintes propostas:

i) Que as entidades representativas do setor (Febraban e Abecs, especialmente) alterem suas regras de governança, representação e participação dos agentes no processo decisório das entidades, conferindo poderes isonômicos entre grandes bancos e suas controladas em relação às instituições de menor porte e entrantes. Considerando serem ambas entidades de autorregulação, é importante que as decisões sejam tomadas tendo como objetivo abarcar os interesses de todos os agentes do mercado e não somente os dominantes. Minimiza possíveis conflitos de interesse;

ii) Que a CIP altere suas regras de governança, participação e representação, também no sentido de conferir maior participação das empresas de menor porte, alterando o modelo atual de assentos fixos para os 5 maiores bancos do país e rotatividade nos assentos para as menores instituições, para um modelo de rotatividade de todos os assentos, sem privilégio de nenhum grupo econômico;

iii) Que os grupos econômicos verticalizados alterem a estrutura de governança de suas controladas, separando-se todas as empresas do grupo em termos societário, diretivo e contábil, de modo a minimizar o risco de práticas de subsídio intragrupo e viabilizar auditorias externas que possam atestar, periodicamente, que as empresas estão sendo geridas de maneira independente em relação ao resto do grupo.

I.11 – Fomento ao novo produto denominado “crediário”

Criação de forma adicional de pagamento denominada até o momento de “crediário”. Ao lado do pagamento em dinheiro, boleto, cartão



de débito, nesta modalidade o cartão de crédito seria utilizado como meio de financiamento, com taxas menores e prazos mais longos aos portadores. O financiamento ocorreria no ponto de venda entre consumidor e emissor do cartão, trazendo transparência e equilíbrio à atividade de crédito ao consumo. A precificação caberia a cada emissor/credenciador e das respectivas estratégias comerciais, com MDRs provavelmente reduzidos. Esta opção incrementa a penetração de cartões no consumo privado, contribuindo não só para a pauta de formalização da economia, mas principalmente, ao que ora interessa, colaborando sensivelmente na redução de taxas de juros em outras modalidades de crédito, como o rotativo do cartão.

Em síntese, podem ser citadas as seguintes vantagens:

- (i) transparência ao portador quanto aos juros cobrados em transações parceladas;
- (ii) portadores de baixa renda poderão adquirir bens e serviços de maior valor;
- (iii) estabelecimentos comerciais de menor porte terão condições de competir com grandes varejistas, diante da nova oferta de financiamento de médio e longo prazos;
- (iv) menor dependência dos estabelecimentos comerciais no acesso à capital de giro, já que receberão em prazo reduzido as transações dessa modalidade de financiamento.

II – Medidas visando melhorar a educação financeira



II.1 – Maior investimento em educação financeira

Sabemos que, se as taxas de juros são altas, é porque existe alguma pessoa disposta a pagá-las. Em muitos casos, o consumidor aceita pagar juros elevados porque está em situação de desespero. Após ter utilizado todas as formas de crédito mais baratas, o rotativo do cartão de crédito pode ser a única opção que lhe resta. Contudo, apesar de não haver números concretos para isso, a experiência cotidiana mostra claramente que parte importante dessa disposição a pagar decorre da má qualidade da educação financeira.

Dessa forma, foi muito ressaltada, principalmente pelas entidades representativas da defesa do consumidor, a necessidade da educação financeira da população como forma de melhorar o uso dos serviços financeiros. Vale ressaltar que o diagnóstico não se limita a pessoas físicas, sendo para os efeitos que aqui se trata também aplicáveis a pequenos estabelecimentos comerciais.

Algumas iniciativas já existem, como o portal Meu Bolso em Dia (www.meubolsoemdia.com.br), mantido pela Febraban, e a série de vídeos produzida pela Abecs sobre cartão de crédito, com o Professor Pachecão (<https://www.youtube.com/user/abecsdicas>). Porém, sugere-se que se tenha maior transparência sobre montante investido, sobre sua periodicidade e os reais impactos alcançados pelas ações no bom uso do cartão de crédito.

No longo prazo, vale ressaltar a importância dos programas de educação financeira nas escolas. Com a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para o ensino fundamental em 2017 e para o ensino médio em 2018, abre-se uma oportunidade de investir na educação



financeira a longo prazo da população, principalmente com relação ao uso do crédito, especialmente no ensino da correta utilização de produtos financeiros, como o cartão de crédito, hoje utilizado por 50 milhões de brasileiros. Em ambas Bases consta que o tema educação financeira deve ser integrador e inserido nos currículos escolares de maneira transversal, o que está alinhado com as diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira, a ENEF, criada por meio do Decreto Presidencial nº 7.397, de dezembro de 2010.

Mesmo reconhecendo já haver esforços por parte dos bancos de melhorar a educação financeira da população, entendemos que esses esforços não têm sido suficientes. Por isso, nossa proposta é mais ousada: os emissores deveriam ser obrigados a investir um percentual mínimo de seu faturamento em educação financeira. O Banco Central imporia as diretrizes desse investimento e se incumbiria da avaliação dos resultados dessa política.

II.2 – Proibir publicidade de parcelamento “sem juros”

O chamado parcelamento “sem juros” constitui propaganda enganosa, afinal, o custo dos juros está embutido no preço da mercadoria. Tendo em vista que a educação financeira é um dos maiores problemas do mercado de crédito, a proibição da publicidade de parcelamento sem juros deve contribuir para reduzir a demanda por crédito e, com isso, a taxa de juros.

Reconhecemos que essa proibição pode prejudicar estratégias de *marketing* de alguns estabelecimentos comerciais, com impacto negativo sobre as vendas. Mas vendas baseadas em decisões não racionais são prejudiciais para a sociedade como um todo. Adicionalmente, não é correto



inferir que, na ausência de propaganda de parcelado “sem juros”, as vendas caíam no agregado. Os estabelecimentos que vendem mais utilizando esse tipo de propaganda certamente irão perder. Mas os recursos poupados poderão ser gastos em outros estabelecimentos, de forma que, no agregado, não há por que haver redução no consumo.

II.3 – Tornar as informações da fatura mais claras e úteis

Atualmente, os emissores são obrigados a informar a taxa de juros, bem como o custo efetivo do crédito. Entretanto, essa informação pode ser inútil para parcela significativa da população, que tem conhecimentos rudimentares de matemática financeira. É necessário traduzir a taxa em valores monetários. Acreditamos que informar, por exemplo, que o consumidor está pagando 400% ao ano traz um impacto muito mais suave do que dizer que, dada essa taxa de juros e uma compra no valor de R\$ 100, se o consumidor pagar o valor de R\$ 15 mensais, irá quitar a dívida em 24 meses, após ter gasto R\$ 1.654,00.

Nessa avaliação caberia também reestudar as faturas de forma a identificar as informações essenciais para o processo decisório dos consumidores financeiros. Atualmente as faturas contêm muitas informações, seja por força legal, regulamentar ou por decisão da própria instituição, nem sempre de fácil compreensão pelo consumidor sobre seus direitos e obrigações advindos da utilização do cartão de crédito.

A multiplicidade de informações disponíveis pode dificultar a tomada de decisão pelo consumidor, ao invés de ajudar sua escolha, o que é denominado viés cognitivo de “excesso de informação”. Destaque-se que essa multiplicidade de informações está presente não somente na fatura, como em outros instrumentos de comunicação do emissor com o cliente.



Por isso, embora haja ao redor do mundo muitas práticas de transparência em faturas de cartão de crédito – como o custo total em valores monetários em vez de taxas percentuais ou a proibição de propaganda de parcelamentos “sem juros” – é importante que haja avaliação do impacto de cada informação fornecida no comportamento do consumidor brasileiro, antes de se buscar novos requerimentos de transparência para o cartão de crédito.

A realização de pesquisas qualitativas e quantitativas com usuários de cartão pode auxiliar no entendimento das atitudes, vulnerabilidades e seu processo decisório, identificando informações relevantes, contextos e formatos que auxiliem o cidadão a tomar melhores decisões.

II.4 – Obrigar bancos e lojistas a afixarem cartazes e avisos alertando os clientes sobre os riscos de se endividarem no crédito rotativo ou no cheque especial

Com base nos estudos conduzidos por esta CPI e nas audiências públicas, podemos concluir que o crédito rotativo e o cheque especial são instrumentos muito caros, e, por isso, somente devem ser utilizados com parcimônia.

Por outro lado, nem todos os consumidores têm ciência disso e, em alguns casos, são até estimulados a contraírem dívidas por meio desses instrumentos de crédito. Não é raro um cliente ouvir do vendedor ou do gerente de um banco que o valor da prestação “cabe bem” no orçamento doméstico, sem haver qualquer menção à taxa de juros e ao custo do empréstimo.



Para reduzir a probabilidade de o consumidor ser induzido a contrair dívidas no cartão ou no cheque especial, estamos propondo projeto de lei que obrigue as agências bancárias, os sites e aplicativos de internet banking, além dos estabelecimentos comerciais a postarem avisos alertando os consumidores sobre o risco de se endividarem com esses instrumentos. A ideia é fazer algo semelhante com o que ocorre nas vendas de cigarro e bebidas alcoólicas: o Estado deve respeitar a decisão do consumidor de se endividar, mas tem a obrigação de alertar esse consumidor sobre os riscos decorrentes de sua decisão.

III - Medidas que visam a redução do risco de crédito

III.1 - Aprovação do cadastro positivo

O Cadastro Positivo é demanda de diversas instituições financeiras e tem apoio do Banco Central e do Ministério da Fazenda. Esse Cadastro permite reduzir a assimetria de informações, contribuindo para o aumento da concorrência e melhor diferenciação de taxa de juros, com clientes com menor probabilidade de inadimplência recebendo ofertas de taxas mais baixas, e clientes com maior probabilidade de inadimplência pagando taxas mais elevadas. Atualmente os fornecedores de crédito possuem informações apenas se o indivíduo foi inadimplente ou não. Essa informação é insuficiente porque o indivíduo que foi uma única vez inadimplente e honrou diversos outros compromissos que assumiu apresenta risco de crédito diferente daquele que já foi inadimplente e não fez outras operações de crédito. Adicionalmente, somente com o chamado cadastro negativo, não se sabe se o indivíduo que não tem histórico de inadimplência se deve ao fato de ele nunca ter tomado emprestado anteriormente ou se já tomou emprestado várias vezes e honrou todos os compromissos.



Destaque-se que o projeto em tramitação na Câmara dos Deputados (PLP 441/2017) protege mais as informações privadas do que o sistema atual. Isso porque os *bureaus* de crédito divulgariam apenas a classificação de crédito do indivíduo, mas não suas transações individuais.

O PLP nº 441, de 2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, teria o condão de criar um arcabouço institucional que permitiria a popularização do Cadastro Positivo, trazendo como outros benefícios associados:

i) promoção de segurança jurídica, a partir da permissão para o compartilhamento de informações de adimplência (bom pagador) sem o risco de descumprimento da legislação de sigilo bancário;

ii) estabelecimento de mecanismos mais eficientes de proteção dos participantes de Cadastro Positivo, com o fim da responsabilidade solidária;

iii) incentivo a aumentos na abrangência e na qualidade das informações, com expansão do conceito de fonte para incluir informações de serviços continuados; e

iv) redução dos custos de participação, com eliminação da necessidade de aprovação prévia.

III.2 – Melhoria da lei de recuperação judicial e falências

Melhorias na lei de recuperação judicial e falências deverão permitir maior agilidade na recuperação de créditos, bem como aumento no próprio volume de créditos recuperados, reduzindo a inadimplência. Dessa forma, o resultado final deverá ser uma queda na taxa de juros. É importante



destacar que, embora melhorias na lei de recuperação judicial tendam a impactar diretamente somente o crédito para pessoas jurídicas, os juros cobrados no cartão de crédito poderão ser reduzidos por meio de dois canais:

i) Canal direto, já que pessoas jurídicas também são usuárias de cartões de crédito, por meio dos chamados cartões corporativos.

ii) Canal indireto, pois uma redução na inadimplência implicará maior disponibilidade de fundos, o que tenderá a aumentar a oferta de crédito em geral, com consequente redução do custo.

III.3 – Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito.

O Relatório do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas recomendou a aprovação do PLS nº 141, de 2017, do Senador Paulo Bauer, que permite a instituição da chamada garantia “guarda-chuva”, constituída para assegurar a abertura de limite global de crédito.

O PLS tem o objetivo de reduzir custos e entraves burocráticos no registro para a constituição de garantias de crédito bancário. A constituição de garantia que abranja uma série de operações bancárias subjacentes reduz custos de transação e permite a concessão de crédito mais barato. O mecanismo baseia-se no chamado contrato “guarda-chuva”, que permite que o registro de garantia alcance qualquer operação que venha a ser firmada entre as partes – prescindindo de posterior averbação adicional no registro cartorial – e não apenas uma operação creditícia.



A facilidade permite que o crédito pessoal seja obtido na instituição financeira com a mesma garantia que já foi oferecida em outro financiamento. Assim, um imóvel hipotecado para a garantia prestada a um financiamento imobiliário, por exemplo, poderá ser utilizado para garantir um empréstimo pessoal, o que será certamente mais barato do que um empréstimo pessoal com garantia pessoal (aval) ou sem garantia. Da mesma forma, um contrato de alienação fiduciária, firmado entre um banco e uma empresa para dar cobertura em operações de crédito, também pode ser utilizado para garantir dívidas futuras a serem contraídas pelo tomador.

Isso tende a diminuir o *spread* bancário e os juros finais aos tomadores de empréstimos, já que torna as operações mais seguras para o credor, com menor risco de perda, pois traz mais uma segurança ao emprestador de que os contratos serão cumpridos, reduzindo inclusive custos bancários com recuperação de crédito.

Na verdade, trata-se de mecanismo que já vem sendo praticado pelos bancos há anos, inclusive com jurisprudência pacificando a legalidade da operação, em relação a casos envolvendo penhor, hipoteca e alienação fiduciária para garantir dívidas futuras, que é aceito desde que haja disposição contratual estipulando a cobertura de qualquer operação. O PLS vem consolidar e dar mais segurança jurídica a essa prática, evitando questionamentos judiciais, e incentivar o uso para o crédito ao consumidor.

A medida é positiva para proteger o crédito bancário, com efeito na redução dos *spreads*, diante do menor risco do banco – que é o objetivo do PLS. Com isso, a tendência será de os bancos preferirem realizar contratos de abertura de limite de crédito global com garantia para várias operações futuras, mesmo que venha a contratar apenas um financiamento imobiliário, baseado na lei derivada do PLS, que confere mais segurança ao banco, e não



mais realizar o financiamento imobiliário com alienação direta do imóvel atrelada a esse contrato, quando se sujeitaria aos termos do art. 27 da Lei nº 9.514, de 1997.

A aprovação do PLS nº 141, de 2017, está em linha com a sugestão do Senador Dario Berger proferida em audiência pública da CPI no sentido de que aplicações financeiras possam ser dadas como garantia para o pagamento de dívida dos cartões.

III.4 – Demais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que contribuem para aperfeiçoar o mercado de crédito.

Cabe destacar ainda o PLS 243/2014, que permite a contratação de operações financeiras por meios eletrônicos/remotos. O projeto confere maior segurança jurídica de contratos e de seus meios de prova, ao estabelecer que é válida a contratação de serviços ou aquisição de produtos por meio de biometria, assinatura eletrônica, digitação de senha ou código de autenticação emitido por dispositivo pessoal e intrasferível.

O Projeto de Lei nº 5.900/2016, atualmente na Câmara dos Deputados, visa reduzir a litigiosidade bancária, prevendo uniformização das tabelas de correção de débitos judiciais dos tribunais estaduais e da justiça federal, adotando-se padrão único que abrangeria juros de mora e correção monetária. Estabelece ainda requisitos objetivos para a concessão da gratuidade de justiça.

Ambos os projetos de lei reforçam a segurança jurídica do mercado de crédito, contribuindo para a redução do seu custo.



Capítulo V

Conclusões e considerações finais

Nesta CPI tivemos a oportunidade de compreender melhor o mercado de cartões de crédito e do cheque especial. Principalmente no caso dos cartões, vimos se tratar de um setor bem diferente dos demais, com participação conjunta de consumidores, emissores, adquirentes, bandeiras e lojistas. É uma relação intrincada, envolvendo vários fluxos de pagamentos, formando um equilíbrio que pode desmoronar dependendo da intervenção feita. Por esse motivo, o nosso papel foi mais indicar os principais problemas e recomendar que o órgão regulador, o Banco Central, os implemente.

Agrupamos as propostas em três grandes categorias. A primeira compreende medidas que têm por objetivo ampliar a concorrência e aprimorar o mercado de cartões de crédito e de meios de pagamento. Se pudermos identificar algum consenso entre tantas apresentações, é que melhorar o ambiente institucional com vistas a ampliar a concorrência no setor é fundamental para obtermos taxas de juros sustentavelmente mais baixas.

O segundo grupo de sugestões refere-se a medidas com objetivo de melhorar a educação financeira. Há uma percepção de que os consumidores não têm total consciência do custo do crédito e, por esse motivo, se endividam além do que seria desejável. Melhorar a educação financeira deverá contribuir para que o crédito seja tomado de forma mais responsável.

Por fim, oferecemos propostas que visam reduzir o risco de crédito. Uma das principais justificativas para os juros mais elevados no



rotativo do cartão de crédito e no cheque especial é a elevada inadimplência associada a esses dois instrumentos. Medidas que consigam melhorar a qualidade da informação sobre o devedor ou que dêem maior garantia para os credores terão o impacto desejável de reduzir a taxa de juros.

Para termos efetividade nas recomendações, solicitamos que o Banco Central implemente as alterações propostas ou apresente estudos aprofundados em até seis meses após a aprovação deste Relatório referentes às seguintes medidas discutidas no Capítulo IV:

- i) Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa e juros (recomendação I.2);
- ii) Cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito rotativo (recomendação I.3);
- iii) Antecipação do prazo de pagamento para os lojistas para D + 15 (recomendação I.5);
- iv) Solicitar que o Banco Central e o Cade estudem a verticalização do mercado (recomendação I.6);
- v) Imposição de limites para as travas bancárias (recomendação I.7);
- vi) Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (ou tarifas fixas escalonadas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado (recomendação I.8);



vii) Regularizar investimentos mínimos em educação financeira (recomendação II.1);

viii) Obrigar que seja informado na fatura o custo monetário (e não somente as taxas) que o consumidor incorrerá se pagar o valor mínimo da fatura até quitar a dívida e regularizar as informações a serem prestadas (recomendação II.3); e

ix) Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito (recomendação III.3).

Recomendamos, também, que o Banco Central, até outubro de 2019 (ou seja, um ano após a entrada em vigor do limite imposto sobre a tarifa de intercâmbio na função débito), analise a imposição de teto para a tarifa de intercâmbio na função crédito (recomendação I.4);

Além das sugestões e recomendações que constam do Capítulo IV, concluímos esta CPI com a apresentação de projetos de lei que constam do Anexo, com os seguintes objetivos:

- i) Criar título de crédito a partir dos recebíveis;
- ii) Proibir publicidade fazendo referência a “parcelado sem juros”;
- iii) Obrigar bancos e estabelecimentos comerciais a afixarem cartazes alertando sobre os riscos de se endividar com o cheque especial ou com o cartão de crédito.





Relatório de Registro de Presença
CPICC, 11/07/2018 às 09h30 - 9ª, Reunião
CPI dos Cartões de Crédito - 2018

Bloco da Maioria (MDB, PROS)		
TITULARES		SUPLENTE
FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE	1. ZEZE PERRELLA
DÁRIO BERGER		
Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)		
TITULARES		SUPLENTE
ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO ROCHA
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES		SUPLENTE
JORGE VIANA	PRESENTE	1. REGINA SOUSA
Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES		SUPLENTE
REDITARIO CASSOL		1. LASIER MARTINS PRESENTE
Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)		
TITULARES		SUPLENTE
RANDOLFE RODRIGUES		1. VAGO
Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)		
TITULARES		SUPLENTE
EDUARDO LOPES	PRESENTE	

Não Membros Presentes

WELLINGTON FAGUNDES
RODRIGUES PALMA
JOSÉ PIMENTEL
GARIBALDI ALVES FILHO
VICENTINHO ALVES
VALDIR RAUPP
WILDER MORAIS



COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DOS CARTÕES DE CRÉDITO

DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito, criada pelo RQS nº 107/2018, reunida em 11 de julho de 2018, aprovou, por meio de decisão de seu Plenário, o Relatório Final, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, que passa a constituir o Parecer nº 1/2018-CPICC. Dentre as conclusões do Relatório Final, consta a apresentação de três Projetos de Lei de autoria desta Comissão.

Em complemento ao Relatório Final, aprovou-se, por meio de decisão do Plenário da Comissão:

1. No item I.5. do capítulo IV, vencido o Senador Fernando Bezerra Coelho, que a proposta ao Banco Central para a redução do prazo de pagamento ao lojista será de D+15, como originalmente fixada no Relatório Final, mais a recomendação de que o Banco Central, ao longo de 18 (dezoito) meses, busque promover a redução para D+2;

2. Recomendação de celeridade na apreciação do PLP 441/2017, PLS 141/2017, PLS 243/2014 e Projeto de Lei nº 5900/2016, matérias já citadas no Relatório Final, bem como em relação aos três Projetos de Lei de autoria desta Comissão;

3. Recomendação de celeridade na tramitação do PLS 377/2017, do Senador Jorge Viana, que estabelece a obrigação de que os bancos publiquem em seu site taxas de juros máxima, média e mínima, anuais e mensais, dos cartões de crédito que oferecem, bem como uma recomendação ao Banco Central do Brasil para que

Assinatura manuscrita em azul.



adote, desde já e no âmbito de sua competência, as medidas possíveis para a implementação das medidas trazidas por esse projeto; e

4. Recomendação de celeridade na tramitação do PLS 272/2018, do Senador Ataídes Oliveira, o qual veda que a instituição emissora ou credenciadora do cartão de crédito exija exclusividade quanto à antecipação de recebíveis e imponha trava bancária além do volume de recebíveis necessários para garantir a operação de crédito.

Em razão da aprovação retratada no item 1 supra, fica prejudicada a Errata ao Relatório Final apresentada pelo Senador Fernando Bezerra Coelho.

Com as referidas deliberações, consideram-se encerrados os trabalhos da Comissão, na forma do art. 76, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala de Reuniões, em 11 de julho de 2018.


Senador ATAÍDES OLIVEIRA
Presidente