

Estudo Técnico: Tarifas Bancárias no Brasil

1. APRESENTAÇÃO.....	1
2. CONTEXTO HISTÓRICO.....	1
2.1 MUDANÇAS NOS ANOS 1990.....	1
2.2 HISTÓRICO RECENTE.....	2
3. EVOLUÇÃO DAS TARIFAS DESDE 1996.....	3
3.1 RENDAS DE OUTROS SERVIÇOS.....	3
4. RECEITAS X CUSTOS COM TARIFAS.....	6
5. O MITO DA AUTO-REGULAÇÃO.....	7
6. EVOLUÇÃO RECENTE DAS TARIFAS.....	8
7. CONCLUSÃO E DESAFIOS PARA O FUTURO.....	11

1. Apresentação

O Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central – SINAL – complementa aqui, com este estudo técnico, outros dois textos sobre o tema “tarifas bancárias” já encaminhados à CAE – Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, o primeiro deles em 16.10.2007, por ocasião da audiência pública da Febraban na CAE, e o segundo em 12.11.2007, subsidiando a sabatina dos então futuros novos diretores de Administração, de Assuntos Internacionais e de Fiscalização do Banco Central do Brasil.

Sensível ao debate em curso sobre tarifas bancárias no Sistema Financeiro Nacional – SFN, o Sinal busca contribuir com novas informações, interpretações e sugestões, ainda que muito já tenha sido dito acerca do tema. Reconhece a legitimidade da busca do lucro pelas instituições financeiras (IFs) – que atuam em um ambiente capitalista de livre competição – e em nada se opõe a ela. Contudo, reputa imprescindível que os números e argumentos utilizados sejam confiáveis e transparentes, sobretudo quando o Bacen – Banco Central do Brasil – é citado como fonte destes. Neste sentido, discorda de algumas afirmações veiculadas pela Febraban; em consonância com o espírito público que pauta a atuação da maioria dos servidores do Bacen, pretende oferecer à sociedade avaliações mais rigorosas que reflitam o ponto de vista da categoria que representa.

Este trabalho inicia-se pelas alterações ocorridas na economia brasileira nos anos 1990, suas implicações mais importantes para as instituições financeiras, assim como o contexto sócio-governamental que envolveu a discussão sobre as tarifas bancárias. Em seguida são apresentadas análises de indicadores temporais demonstrando a importância da receita de tarifas em relação a outros grupos financeiros, inclusive no que respeita à quimera da contribuição da expansão do segmento cartões de crédito para esse fenômeno. Também são abordados temas ligados à concentração e à concorrência nos sistemas financeiros de outras economias e as críticas acerca do mito da auto-regulação. Por último, são apresentadas algumas informações sobre os reajustes nos valores das tarifas, dado o novo conjunto normativo, e as conclusões finais do presente estudo técnico.

2. Contexto histórico

2.1 Mudanças nos anos 1990

O SFN passou por relevantes transformações a partir de 1994, quando o Plano Real derrubou a inflação e, com isto, praticamente extinguiu a significativa receita com o *float* de recursos até então auferida pelas IFs. Pouco depois,

ecloidiu a crise do México, em 1994/95¹, seguida de elevação da taxa de juro no Brasil que, aliadas à falta de cultura na concessão de crédito pelos bancos, culminou em elevação da inadimplência. Em agosto de 1995, o Bacen interveio no Banco Econômico e, em novembro do mesmo ano, no Banco Nacional, pairando no ar sinais de insegurança em relação à solidez do sistema e causando dificuldades de liquidez em bancos deficitários que buscavam financiamento.

A atuação do Banco Central do Brasil destaca-se, notoriamente, pela defesa da estabilidade da moeda e do SFN. Neste momento de transição para uma economia estável e diante do risco de uma crise bancária, o governo adotou medidas preventivas como a criação do Proer e Proes², o incentivo a fusões e aquisições e a ampliação dos poderes do Bacen para tomar medidas unilaterais relativas ao patrimônio e controle de IFs e de seus controladores (Lei 9.447/97). A participação do capital estrangeiro no SFN, que segundo o artigo 192 da Constituição Federal e o artigo 52 das disposições transitórias, deveria ser disciplinada por lei complementar, acabou sendo viabilizada: o capital estrangeiro participou de privatizações e aquisição de instituições em dificuldades (caso do Bamerindus, comprado pelo HSBC em 1997)³.

Estava em curso esta estratégia, visando garantir a solidez do SFN através de absorção de instituições combatidas por outras mais robustas através de fusões e aquisições – portanto com a redução do número de IFs e aumento do poder de mercado das remanescentes – quando, em julho/1996, a Resolução 2.303 regulamentou decisão do Conselho Monetário Nacional⁴ (CMN) sobre tarifas⁵. Apesar de vedar a cobrança de alguns poucos serviços, na prática foi instituída a “auto-regulamentação para tarifar”, desde que as mudanças fossem comunicadas ao público e ao Banco Central com antecedência. Em sua exposição de motivos, transparência, competitividade, padronização dos serviços e redução no valor das tarifas foram invocados para justificá-la.

2.2 Histórico recente

Ainda que a tendência ao aumento de tarifas não seja um fato recente (conforme este trabalho demonstra), é em 2007 que se acirra e evolui rapidamente a discussão sobre o aumento das tarifas, ganhando espaço na mídia e provocando a mobilização de órgãos de defesa do consumidor, Ministério Público, Congresso Nacional, Ministério da Fazenda e outros agentes do Estado.

Em agosto/2006 o governo estuda medidas para forçar a concorrência entre bancos visando a redução dos custos para o consumidor, como a criação de um “DOC reverso” (que acabou não sendo implantado). Em 6.9.2006, anuncia pacote de medidas⁶, algumas delas regulamentadas pelo Bacen⁷, visando obrigatoriedade da conta salário, portabilidade do crédito, portabilidade cadastral⁸, redução da alíquota de contribuição do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), regulamentação de cadastro positivo e ampliação da Central de Risco.

Em abril/2007, a Fundação Procon-SP divulga pesquisa mostrando que as tarifas bancárias subiram bem mais do que a inflação⁹.

Em 19.6.2007, atendendo aos requerimentos dos senadores Aloízio Mercadante e Renato Casagrande para discutir a questão da concentração, das tarifas e do *spread* bancário, o presidente do Banco Central esclarece à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE) que “vivemos no Brasil um sistema jurídico e de regulação do sistema financeiro que não prevê tabelamento ou controle de preços por parte do Banco Central ou de nenhum outro órgão público, (...) um sistema de livre mercado.”¹⁰. Argumenta que a concentração do SFN não explica o patamar dos *spreads* praticados, expondo dados de outros países com sistemas financeiros mais concentrados, mas com *spreads*

¹ O chamado “efeito Tequila” impactou a economia e levou o governo a promover aperto na política monetária e creditícia, desvalorização da moeda nacional em torno de 6% e introdução da política de bandas cambiais

² O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) levou à redução significativa da participação dos bancos estaduais no SFN

³ Não se pode dizer o mesmo a partir da compra do Banco Real pelo ABN-Amro, em 1998, pois aquele não enfrentava dificuldades

⁴ Conforme art. 8º da Lei 9.069/95, o CMN é integrado pelo Ministro da Fazenda (Presidente do CMN), Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e Presidente do Banco Central do Brasil

⁵ Durante as décadas de 1960 e 1970, prevaleceram normas que restringiam a cobrança e o valor das tarifas sobre serviços bancários. Na década de 1980, marcada por planos econômicos heterodoxos de combate à inflação, permaneceu a opção regulatória de controlar preços e impedir a criação de tarifas. A partir dos ventos neoliberais dos anos 1990, o Conselho Monetário Nacional passou a editar normas menos restritivas

⁶ Ver detalhes em <http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2006/not20060905p38192.htm>

⁷ Resoluções 3.400/06, 3.401/06 e 3.402/06

⁸ Ver Resoluções 2.835/01 e 3.401/06

⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u115745.shtml>

inferiores. Fala de ações em curso ou desejáveis para promover a competitividade entre as IFs, como criar novas IFs e ampliar seu campo operacional, incentivar eficiências no processo de intermediação financeira, aumentar escalas para reduzir custos, facilitar a mobilidade dos clientes entre as instituições, aumentar a transparência com cadastros positivos, disponibilizar de tarifas praticadas no sítio do Bacen e dar transparência na contratação de operações.

No início de setembro, a Febraban lança o Sistema Star visando oferecer ao consumidor informações sobre tarifas. Aparentemente uma mera resposta mercadológica à crescente pressão da sociedade pela regulação estatal. O sistema tem baixíssima adesão e, até 13.4.2008, apenas 13 IFs informam suas tarifas.

Enquanto isso, em reunião envolvendo a Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, o Banco Central, o Ministério da Fazenda, o Ministério Público e o Ministério da Justiça, já definem as diretrizes da nova regulamentação sobre tarifas, ainda que em fase inicial¹¹: necessidade de padronização das tarifas e redução de sua quantidade (para facilitar sua comparação pelos consumidores).

Em outubro de 2007, atendendo ao requerimento do senador Mercadante, o presidente da Febraban comparece a audiência pública da CAE e chega a afirmar, citando impropriamente o Banco Central como fonte dos dados, que a receita média de serviços por cliente, em moeda constante, caiu 8,9% no período 2001-2006, e afirma que as rendas de serviços como proporção das rendas totais vêm se mantendo em torno de 33% no período. Defende a auto-regulação como forma suficiente de equacionar a questão.

Em dezembro de 2007, CMN e Bacen relativizam o paradigma da “auto-regulação”, padronizando a nomenclatura de algumas tarifas sobre serviços prioritárias. Também definem um rol de serviços essenciais, sob os quais fica proibida a cobrança de tarifa. As novas regras são editadas em 6.12.2007 (Resoluções 3.516, 3.517 e 3.518, esta complementada pela Circular 3.371, que institui a tabela padronizada de serviços prioritários e o pacote básico padronizado); novas contas Cosif são criadas em 14.12.2007 (Carta-Circular 3.288). As mudanças produzem efeitos a partir de 30.4.2008, quando ficam revogadas a Resolução 2.303/96 e outras afins.

3.Evolução das tarifas desde 1996

Em sintonia com a filosofia de auto-regulação adotada, não foram previstos mecanismos que permitissem ao Bacen controlar contabilmente detalhes sobre as receitas com tarifas, o que impõe à análise complicações e limitações de ordem metodológica, conforme explicado a seguir. Por outro lado, estas dificuldades têm servido ao propósito de defesa do setor e da auto-regulação uma vez que estatísticas tendenciosas podem ser utilizadas, encobertas pela “cortina de fumaça” que esta falta de transparência propicia.

3.1 Rendas de outros serviços

Uma das mais fortes evidências do aumento das tarifas pode ser demonstrado pela análise cuidadosa da conta Rendas de Outros Serviços (7.1.7.99.00-3 do Cosif¹²), que se presta à escrituração da maioria das tarifas cobradas pelas IFs nas transações mais usuais de contas correntes. Seus saldos devem ser divididos pelo número de contas correntes movimentadas no mesmo período para que reflitam não o aumento na base de clientes, e sim o aumento da receita média com cada conta.

O Cosif estabelece que a função da conta 7.1.7.99.00-3 é “registrar as rendas de tarifas, portes e comissões auferidas pela instituição, pela prestação de serviços diversos, para cuja escrituração não exista conta adequada, que constituam receita efetiva no período”. As instituições devem criar detalhamento (para uso interno¹³) para especificar de que serviços provêm estas rendas.

A evolução deste indicador no período de 2000 a 2007 mostra que a renda mensal média (por conta movimentada)

¹⁰ De fato, a partir da Resolução 2.303/96, o CMN liberou os bancos para definirem tarifas, extinguindo as normas mais restritivas antes existentes

¹¹ <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=%20109918>

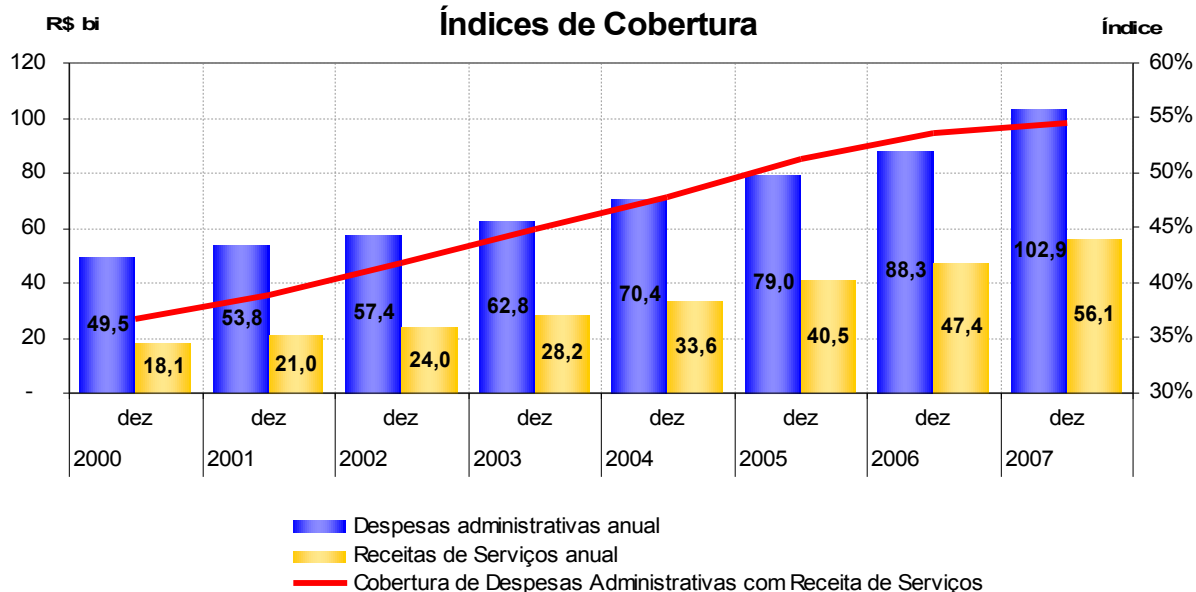
¹² O Cosif – plano contábil das instituições do Sistema Financeiro Nacional – é uma padronização de contas contábeis definida pelo Bacen e de obediência obrigatória pelas IFs. Possibilita o acompanhamento do SFN de forma que suas demonstrações financeiras expressem a real situação econômico-financeira das instituições, conforme Circular 1.273/87.

¹³ Os controles internos das instituições podem ser examinados por trabalhos de campo dos analistas do Bacen, porém não de forma sistemática e de fácil acesso como no caso das contas Cosif. Esta conta deve ser detalhada em fornecimento de segundas vias de documentos e avisos de lançamentos, fornecimento de extratos e talonários, comissões de operações de política de garantia de preços mínimos – EGF, saneamento do meio circulante agente fiduciário, emissão de cheques-salário, sustação de pagamento de cheques, emissão e renovação de cartões magnéticos, consulta em terminais eletrônicos, aluguel de cofres, elaboração e atualização de ficha-cadastral e, pagamentos e recebimentos por conta de terceiros.

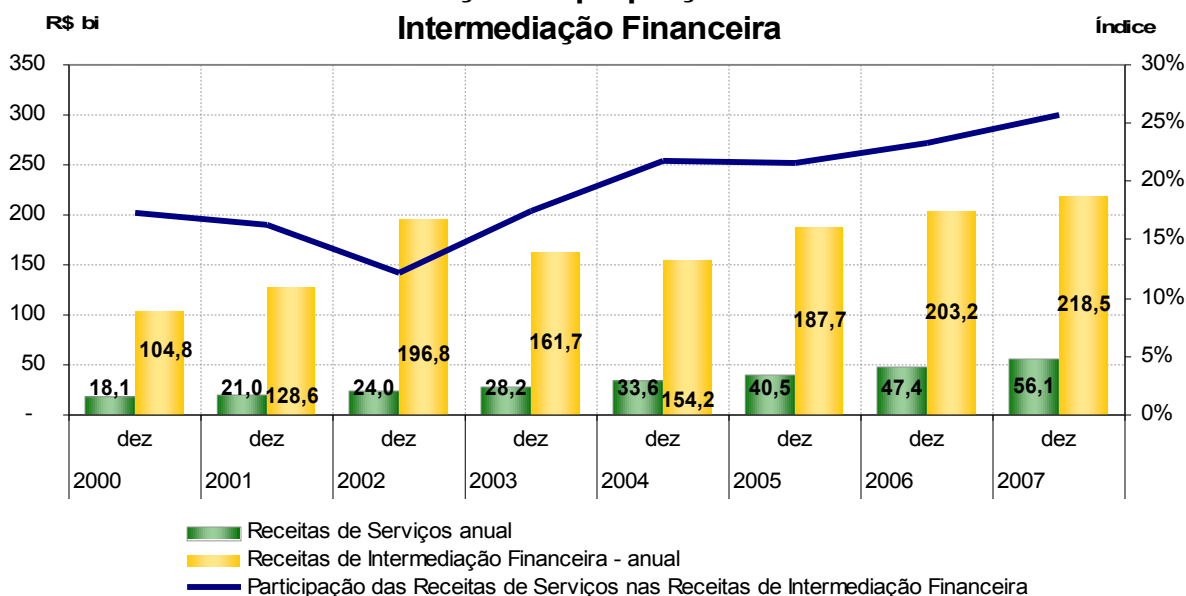
passou de R\$16,63 para R\$39,18, um avanço de 135%, contra uma inflação acumulada de 67% do INPC¹⁴, ou 41% de aumento real.

A relevância destes ganhos para as IFs pode ser dimensionada quando as receitas de serviços são comparadas com as despesas administrativas (inclui despesas de pessoal, investimento em tecnologia, publicidade e propaganda, etc) ou com as receitas operacionais. Considerando-se o grupo de bancos comerciais ou múltiplos com carteira comercial (ou conglomerados com algum destes bancos), o índice de cobertura de despesas administrativas com receitas de serviços (ou seja, que porcentagem das despesas administrativas é coberta pelas receitas de serviços) parte de 38,5% de cobertura em 2000 para atingir 57,7% em 2007 (+50%). Apesar de o setor apregoar que isto reflete “ganhos de eficiência”, a participação das receitas de serviços nas receitas de intermediação cresceu significativamente, evoluindo de 17,3% em 2000 para quase 26% em 2007 (+49%). Porém, diante do aumento real de 40% na renda média mensal por conta movimentada, é muito provável que aumentos das tarifas respondam por grande parte do aumento das receitas operacionais.

Despesas Administrativas versus Receitas de Serviços e Índices de Cobertura



Receitas de Serviços em proporção das Receitas de Intermediação Financeira



Porta-vozes do setor costumam negar a relação entre aumento das tarifas e evolução das receitas das IFs afirmando

¹⁴ Média mensal dos saldos contábeis de 1º.1.2000 a 31.12.2007. Variação do INPC acumulada de jan/2001 a dez/2007.

que as receitas cresceram porque a base de clientes ampliou-se (ou seja, houve aumento da bancarização¹⁵). Os índices utilizados, porém, já consideram este fato porque os denominadores das fórmulas também tendem a aumentar com a bancarização. O efeito líquido, portanto, não pode ser justificado pelo aumento da base de clientes.

Outro argumento levantado em defesa¹⁶ dos bancos, baseia-se no crescimento do uso de cartões de crédito já que a conta 7.1.7.99.00-3 (Rendas de Outros Serviços) compreende também as receitas relacionadas a eles. Como o valor das transações com cartões cresceu, em média, 21% ao ano entre 2000 e 2007, o crescimento dos saldos da conta 7.1.7.99.00-3 refletiria não o aumento de tarifas, e sim o maior uso dos cartões. Sendo o ritmo de crescimento da quantidade de cartões de crédito superior ao das contas correntes movimentadas (+7%), a utilização das contas correntes como estimativa da bancarização da economia seria inadequada; o mais correto seria utilizar a soma (número de cartões de crédito + número de contas movimentadas) como estimativa da bancarização. Contudo, dados da Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito apontam que o valor total das transações com cartões cresceu, de 2000 a 2007, em média, os mesmos 21% que os saldos da conta 7.1.7.99.00-3. Por conseguinte, outras receitas registradas por esta conta também cresceram na mesma média de 21% e, portanto, muito acima do crescimento do número de contas corrente movimentadas. Na verdade, como o aumento de 21% nas receitas com cartões inclui cartões de administradoras não consideradas instituições financeiras, este número está superestimado, o que significa que as outras receitas registradas por esta conta (exceto cartões) cresceram mais que a média de 21%.

Tabela 1 - Cartão de crédito e de serviços bancários no Brasil

Ano	Cartões de crédito (a)		Sistema bancário comercial brasileiro (b)				INPC (c) (% anual)
	Cartões (milhões)	Valor das transações (R\$bilhões)	Nº contas correntes movimentadas (mil)	Rendas de Outros Serviços - 7.1.7.99.00-3 (R\$milhões)	Renda mensal por conta corrente (R\$)	Var. mensal da renda por conta (R\$)	
2000	29	48,4	48.204	9.619	16,63		5,3%
2001	38	63,6	53.518	11.762	18,32	10,2%	9,4%
2002	42	73	55.709	14.515	21,71	18,5%	14,7%
2003	45	88	61.448	16.814	22,8	5,0%	10,4%
2004	53	101,3	66.943	20.700	25,77	13,0%	6,1%
2005	68	123	70.516	26.408	31,21	21,1%	5,1%
2006	79	150,1	73.729	31.230	35,3	13,1%	2,8%
2007	93	183	77.158	36.275	39,18	11,0%	5,2%
Crescimento médio anual	18%	21%	7%	21%	13%	13%	

Fonte: (a) Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços

(b) Banco Central do Brasil

(c) IBGE

Cabem ainda duas observações em relação aos cartões de crédito. Primeiro, embora a Carta-Circular 3.288/07 defina novas contas no Cosif que permitirão registrar com muito mais precisão que a 7.1.7.99.00-3 as diversas rendas de tarifas bancárias, não foi prevista uma conta específica para registrar rendas com cartão de crédito, que continuarão sendo lançadas em uma conta genérica, de “outras rendas”. Dado o crescimento do setor, seria interessante que ele dispusesse de conta contábil específica, ainda que as demais contas criadas facilitem a análise desta conta residual.

Em segundo lugar, é preciso perceber que a ascensão dos cartões de crédito como meio de pagamento não é fenômeno alheio à vontade dos bancos. Ao contrário, tem sido fomentada por eles, até porque as principais empresas do ramo de cartões são de propriedade dos principais conglomerados bancários atuantes no Brasil. Que interesses levaram as IFs a incentivar o uso dos cartões em substituição aos cheques? Pode-se listar uma série de vantagens financeiras para este direcionamento: os ganhos operacionais com redução do custo e dos riscos associados ao processamento de cheques *vis-à-vis* o de cartões, a diminuição das despesas com transportes de valores, ganhos de inteligência de marketing que a grande massa de dados originada da administração dos cartões possibilita às IFs, fidelização de clientes, etc. Entretanto, este não é nosso objetivo neste texto. Desejamos apenas fazer uma observação que não temos visto constar do debate, qual seja: *as rendas de serviços relacionados a cartões de crédito vêm, pelo menos parcialmente, substituir outras modalidades de tarifas de serviços como, por exemplo, as tarifas relacionadas a saques de numerário, processamento de cheques e inclusão em cadastro de cheques sem fundos. É apenas mais do mesmo, novas formas de tarifas sobre serviços de pagamento ligeiramente distintos.*

¹⁵ Em dezembro de 2007, o presidente da Febraban ainda tentava sustentar a versão de que “não está havendo um encarecimento do serviço bancário”, mas um aumento do número de clientes (<http://txt.estado.com.br/editorias/2007/12/09/edi-1.93.5.20071209.2.1.xml>)

¹⁶ Esse argumento é utilizado por exemplo na página 17 do documento “Tarifas Bancárias: Uma Luz para o Debate – 2ª. Edição – Outubro/2007”, de autoria da FEBRABAN.

Entendemos que este ponto é importante para a discussão uma vez que, se seguirmos este raciocínio, perceberemos que as tarifas relacionadas a cartões de crédito não são apenas fruto de novos clientes, maior bancarização, etc, como apregoado pela Febraban. Em grande parte, as receitas oriundas destes serviços refletem meramente a transformação de tarifas outrora cobradas dos mesmos clientes por serviços semelhantes, substituídos por cartões pela série de vantagens estratégicas que trazem para as próprias instituições. Permanece válido, portanto, o indicador (rendas/contas correntes) proposto inicialmente, até porque grande parte dos cartões é emitida em favor dos mesmos correntistas já contemplados no denominador do indicador (contas correntes).

A propósito, o aumento das reclamações de consumidores contra as empresas de cartão de crédito está levando o governo a discutir uma regulação para o setor. Em 2007, a indústria de cartões de crédito e débito se tornou campeã em número de reclamações, sobrecarregando os órgãos de defesa do consumidor por não estarem prestando serviço adequado aos seus portadores. Dentre as razões que levam os consumidores aos Procons, destacam-se o cálculo do valor das parcelas devidas e as dificuldades enfrentadas para cancelar os cartões. Mais uma vez, a auto-regulação não está sendo suficiente e a regulação do Estado se faz necessária para coibir abusos, como a experiência internacional vem demonstrando¹⁷.

4.Receitas x custos com tarifas

No início de abril de 2008, as novas tabelas de tarifas divulgadas pelos bancos surpreenderam alguns órgãos de defesa do consumidor por conterem aumentos significativos, o que foi reconhecido pelo diretor-geral da Febraban, Wilson Levorato¹⁸. Levantou-se a suspeita de formação de cartel, negada pela Febraban sob o argumento de que "a concorrência é superacirrada e existe um controle grande feito pelo BACEN e por órgãos de defesa do consumidor". Ressalte-se aqui a tentativa de legitimar aumentos de tarifas invocando a atuação do Bacen, fato absolutamente sem fundamento uma vez que as normas deixam clara que a responsabilidade pelas tarifas cobradas era – e continua sendo – das IFs.

Conhecer o grau de competição ou concorrência em um mercado nos permite aceitar (ou não) que as empresas expliquem os preços dos serviços (ou produtos) pelos custos de prestá-los (ou produzi-los). A relação entre custo e preço, por sua vez, permite-nos saber até que ponto políticas que permitam reduzir custos são medidas eficazes para diminuir preços ou apenas criam espaço para empresas com algum poder de mercado usufruírem maiores margens de lucro.

Em relação à concentração, a visão tradicional de que ela impede a competição é controversa. O estudo de Claessens e Laeven (2005)¹⁹, com quase 4.000 bancos de 50 países, conclui não haver relação clara entre concentração e falta de competição. Por outro lado, Bikker e Haaf (2002)²⁰ estudaram 23 países europeus e acharam evidências de que a concentração inibe a concorrência. Já a “contestabilidade” do mercado (ou seja, se há poucas barreiras para novas firmas entrarem no mercado e custos não-punitivos para saírem) tem maior aceitação para explicar a competição em um mercado. Cumpre lembrar aqui que a entrada de grandes bancos estrangeiros na década de 1990, que detinham 8% dos ativos totais do setor bancário em 1993 e passaram a 27% em 2000, criou expectativas mas não alterou significativamente a estrutura concorrencial. Ressalte-se, contudo, que ao mesmo tempo houve aumento da concentração, sobretudo considerando-se os grupos bancários e, em particular, os privados²¹.

Ainda que a hipótese de cartel não se confirme, entre a concorrência perfeita e o monopólio há outras situações de concorrência imperfeita que comportam variadas gradações de competição como o oligopólio e a concorrência monopolística, caracterizados pela criação de marcas fortes, diferenciação de produtos, uso intenso de propaganda, fidelização de clientes, etc. São traços corriqueiros, característicos de vários mercados em economias modernas, inclusive o financeiro. Nestas estruturas de mercado, reduções de custo não são necessária nem totalmente

¹⁷ “Com a investigação sobre a estrutura e a competição no mercado de cartões, o governo segue a experiência recente de países como a Holanda, Reino Unido, Espanha, México e Chile, nos quais os bancos centrais e os órgãos de defesa da concorrência também uniram esforços. No Reino Unido, a conclusão das investigações foi de que a indústria de cartões exercia poder de mercado na administração da rede de captura de transações. A solução foi negociada com as empresas do setor. Na Austrália, onde havia um problema semelhante, a solução foi intervir nas tarifas cobradas.” Jornal Valor Econômico, 13.2.2008 (grifo nosso)

¹⁸ http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/04/02/febraban_admite_aumentos_significativos_de_tarifa_bancaria_1255290.html

¹⁹ CLAESSENS, S. e LAEVEN, L. (2004). “What Drives Bank Competition? Some International Evidence.” *Journal of Money, Credit, and Banking* 36 (3): pp. 563 a 92.

²⁰ BIKKER, J. e HAAF, K. (2002). “Competition, Concentration and Their Relationship: An Empirical Analysis of the Banking Industry.” *Journal of Banking and Finance* 26 (11): pp. 2191 a 2214.

²¹ ROCHA, Fernando A. S. (2001). *Evolução da Concentração Bancária no Brasil (1994-2000)*. Notas técnicas do Banco Central do Brasil: 11, Nov/2001.

repassadas aos preços e, portanto, políticas de incentivo a ganhos de eficiência, aumento de produtividade, economias de escala, etc têm efeito limitado ou nulo sobre redução de tarifas e *spreads*²², se bem que viabilizem sua adoção pelas instituições. Neste sentido, estudo publicado pelo FMI²³ encontra evidência empírica de estruturas de mercado não competitivas no sistema bancário brasileiro, o que pode explicar porque a intermediação é relativamente baixa e cara. Estudo patrocinado pelo Banco Mundial²⁴ segmenta a análise e, apesar da indisponibilidade de dados sobre receitas e custos desagregados por produto, conclui (com dados indiretos) que a intermediação no segmento corporativo é dominada pela concorrência monopolística, enquanto os *spreads* dos produtos no segmento de varejo refletem significativamente menos os custos de captação dos recursos.

A escassez de informações confrontando custos e receitas de serviços prestados por bancos nacionais impede avaliação precisa do que ocorre no Brasil, o que deverá melhorar substancialmente com a Carta-Circular 3.288/07. Embora comparações internacionais sejam difíceis mesmo entre países da OCDE (características estruturais e regulatórias dos mercados, regras e práticas contábeis, etc), estudo patrocinado pelo National Australia Bank²⁵ mostra que as tarifas cobrem de zero a menos que 75% dos custos de serviços em países como Canadá, Nova Zelândia, Estados Unidos, Reino Unido e a própria Austrália, onde a alta aversão dos consumidores é uma forte barreira. No caso extremo do Reino Unido, a abertura e utilização de conta-corrente (inclusive cheques e cartão de débito) é geralmente gratuita²⁶. O restante dos custos é coberto por um “subsídio cruzado” suprido por maiores margens de *spreads* na intermediação, ainda que lá os *spreads* sejam obviamente muito menores que no Brasil.

Concluindo, é preciso sim, esclarecer a relação entre tarifas e custos dos serviços dos bancos brasileiros. Contudo, é ilusório acreditar que políticas que apenas incentivem a eficiência (redução de custos) dos bancos prescindam de outras formas de intervenção já que as duas variáveis não caminham necessariamente juntas.

5.O mito da auto-regulação

Em relação às tarifas, a Febraban tem insistido na bandeira da auto-regulação, o que na prática se implantou em 1996 através da Resolução 2.303. Desde então, o único efeito notável percebido foi a majoração no valor das tarifas acima da inflação, demonstrada aqui pelos dados públicos do Banco Central, e na criação de novas tarifas até então isentas, culminando em 2007 com o clamor da sociedade para que o Estado interferisse e regulasse a relação entre bancos e correntistas.

Apenas em 2007 a Febraban, pressionada pela sociedade e diante da ameaça do fim da auto-regulação, esboçou uma solução pró-consumidor com o lançamento de seu sistema “Star”, para comparação de tarifas. De escopo restrito e baixa adesão pelas IFs, o “Star” parece mais, como seu nome sugere, a “estrela” de uma campanha de marketing orquestrada para divulgar os benefícios da auto-regulação. Na prática, não passa de um arremedo da página semelhante à que o Banco Central mantém no ar há anos, notoriamente insuficiente para fomentar a concorrência entre os bancos e suas tarifas.

Os bancos também se aproveitaram do vácuo normativo para se esquivarem da aplicação do Código de Defesa do Consumidor até 2006, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu que as atividades de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária são relações de consumo e, portanto, devem ser regidas pelo CDC²⁷. Neste sentido, também não houve nenhum esforço de auto-regulação para sanar problemas entre as IFs e seus clientes, restando ao poder público o ônus de criar estruturas para atender os reclamantes (CAP – Central de Atendimento ao Público do Banco Central, Procons e outros). A criação de ouvidorias pelas IFs foi antes uma imposição normativa do Bacen (Resolução 3.477 de 26.7.2007²⁸) e consequência da decisão do STF que uma iniciativa de auto-regulação das IFs ou de suas entidades representativas.

Diante dos fatos, é difícil acreditar nos “programas de auto-regulação” que a Febraban diz pretender implementar, segundo o artigo 2º, alínea “g” do seu estatuto social²⁹. Na prática, que ações foram tomadas pelo “Conselho Nacional de Ética Bancária e de Auto-Regulação”, em especial quanto à defesa do consumidor e à prática da livre

²² *Spread* é a diferença entre a taxa de juros cobrada do tomador final e a taxa de captação paga ao poupador

²³ BELAISCH, Agnes (2003). Do Brazilian banks compete? IMF Working Paper. May 2003.

²⁴ WORLD BANK (2007). Brazil - The Industry Structure of Banking Services. Report No. 40076-BR, 26.6.2007.

²⁵ OSTER, Alan e ANTIOCH, Lawrence. Measuring Productivity in the Australian Banking Sector.

²⁶ http://www.moneymadeclar.fsa.gov.uk/products/bank_accounts/bank_accounts.html

²⁷ <http://www.portaldoconsumidor.gov.br/noticia.asp?busca=sim&id=7044>. O STF julgava o pedido de inconstitucionalidade da parte do CDC que incluía as atividades bancárias como relações de consumo, ajuizado pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif)

²⁸ Ver também a Carta-Circular 3.298 de 22.2.2008

²⁹ FEBRABAN (2007). Estatuto Social da Federação Brasileira de Bancos. FB-1133/2007

concorrência, conforme artigo 18º deste estatuto? Neste sentido, a Febraban já aplicou qualquer penalidade a alguma de suas associadas, segundo prevê a alínea “b” do art. 18º? Que medidas tomou para fomentar a concorrência entre as instituições (por exemplo, incentivando o uso da portabilidade de cadastros prevista nas Resoluções 2.835/01 e 3.401/06)?

Diante do padrão de concorrência imperfeita do setor e da falta de evidências dos benefícios da auto-regulação para a sociedade, após 12 anos de implantação da Resolução 2.303/96, defendemos uma regulação eficiente como forma de coibir o poder de mercado das instituições.

6. Evolução recente das tarifas

Ainda que a nova regulamentação sobre tarifas bancárias tenha pouco tempo de vigência, é possível realizar uma análise preliminar sobre o comportamento dos principais bancos brasileiros³⁰, notadamente nos reajustes dos valores das tarifas bem como dos movimentos de antecipação e adequação ao referido regulamento.

Como a Resolução 3.518/07 classificou os serviços bancários em quatro grupos (essenciais, prioritários, especiais e diferenciados), as instituições financeiras foram obrigadas a adequar seus procedimentos e rotinas. Pode-se dizer que três alterações foram substanciais: i) definição dos serviços essenciais, para os quais fica proibida a cobrança de tarifa; ii) definição dos serviços prioritários, cujo rol exaustivo e respectivos fatos gerados estão estampados na Circular 3.371/07; e, iii) padronização de pacote de serviço a pessoa física em conta-corrente de depósito à vista movimentada exclusivamente com cartão.

Inicialmente, convém avaliar as alterações nos valores das tarifas daqueles serviços prioritários que encontram similaridade com tarifas de serviços praticados com base nos normativos anteriores.

Quadro 1: Paridade entre serviços antigos e novos

Item	Serviço de acordo com o novo regulamento	Serviço similar anteriormente praticado
1	Confecção de cadastro para início de relacionamento	Confecção de ficha cadastral
2	Renovação de cadastro	Renovação de ficha cadastral ^a
3	Fornecimento de 2ª via de cartão com função de débito	Cartão magnético comum, para débito, saque e consulta
4	Exclusão do cadastro de emitentes de cheques sem fundo (CCF)	Exclusão do Cadastro de Cheques sem Fundo
5	Contra-ordem (ou revogação) e oposição (ou sustação) ao pagamento de cheque	Oposição/sustação de pagamento de cheque
6	Fornecimento de folhas de cheques	Talão-10 folhas
7	Cheque administrativo	Cheque administrativo
8	Fornecimento de extrato mensal de conta de depósitos à vista e de poupança – Terminal de auto-atendimento e outros meios eletrônicos	Extrato de conta em terminal eletrônico
9	Fornecimento de cópia de microfilme, microficha ou assemelhado	Cópias de microfilmes, microfichas ou assemelhados
10	Transferência por meio de DOC/TED – Presencial ou pessoal	Transferência eletrônica disponível - TED
11	Ordem de pagamento	Ordem de pagamento
12	Concessão de adiantamento a depositante	Adiant. a deposit., incl. excesso limite de ch. especial

a – nos casos necessários, o valor foi ajustado para o caso de cobrança semestral

Tomando por base os oito principais bancos brasileiros em depósito à vista, o reajuste das tarifas dos serviços prioritários foi efetuado conforme apontado na Tabela 2:

Tabela 2: Valores dos serviços correspondentes ao antigo e ao novo regulamentos

³⁰ Banco do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal, HSBC Bank Brasil S.A., Banco ABN Amro Real S.A., Unibanco – União dos Bancos Brasileiros S.A., Banco Itaú S.A., Banco Bradesco S.A. e Banco Santander S.A.

Item	BB		CEF		HSBC		ABN		UNIBANCO		ITAÚ		BRADESCO		SANTANDER	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1	0,00	0,00	15,00	30,00	0,00	54,00	0,00	60,00	0,00	120,0	15,00	150,00	15,00	0,00	11,40	50,00
2	8,00	23,00	7,50	22,50	9,75	27,00	9,00	48,00	9,75	45,00	7,50	39,00	7,50	25,00	11,40	48,00
3	3,90	8,00	9,00	9,00	3,50	9,00	4,00	7,00	4,00	7,90	11,70	8,00	3,60	8,00	3,95	5,50
4	22,18	26,18	21,00	37,00	29,90	39,00	25,00	30,00	24,50	28,48	24,50	24,50	27,00	27,00	29,90	37,00
5	10,50	11,40	9,00	11,00	11,75	11,75	12,00	14,00	11,50	12,00	11,50	11,50	11,50	11,50	11,90	12,90
6	0,00	1,50	0,33	1,20	0,00	1,60	0,00	1,70	0,00	1,40	0,00	1,30	0,00	1,60	0,00	1,60
7	C	C	23,01	35,00	24,00	30,00	24,00	30,00	30,00	25,10	21,00	21,00	24,00	24,00	26,00	30,00
8	1,50	1,45	2,00	2,00	2,70	3,00	3,00	2,00	1,40	2,45	1,40	1,30	3,00	1,45	1,40	2,50
9	6,00	6,00	7,00	10,00	6,00	6,00	4,50	4,50	4,50	4,60	7,00	7,00	7,00	7,00	6,90	6,90
10	13,50	13,50	15,00	18,00	14,25	16,00	14,50	14,50	13,50	14,10	13,50	13,50	13,50	13,50	14,00	14,40
11	24,00	24,00	20,00	25,00	30,00	30,00	24,00	30,00	24,00	25,10	30,00	30,00	C	C	23,90	30,00
12	22,50	24,00	21,00	22,00	34,00	36,00	34,00	34,00	35,00	36,00	30,00	30,00	24,00	24,00	34,90	34,90

A – serviço similar anteriormente praticado

B – serviço de acordo com o novo regulamento

C – instituição não presta o serviço

- Confecção de cadastro para início de relacionamento: apenas uma instituição passou a não cobrar a tarifa. Das quatro instituições que não cobravam pelo serviço, três passaram a cobrar; e das que já cobravam os reajustes nos valores foram significativos (446% em média). A justificativa para os reajustes é de que a tarifa não é cobrada dos correntistas, mas apenas dos não-correntistas no caso de financiamentos de veículos ou empréstimos consignados³¹. Entretanto, não há qualquer garantia de que esse procedimento será utilizado de fato. Outra implicação seria em termos do custo efeito total (CET) das operações de crédito e de arrendamento mercantil – vide Resolução 3.517/07 – na medida em que as instituições deverão informar CETs distintos para quando as operações forem realizadas com correntista e não-correntistas, no que caberia, no porvir, verificar o fato.

- Renovação de cadastro: depois de ajustados os valores para o período de cobrança semestral, verifica-se que todos os bancos elevaram os valores em percentuais bem consideráveis. Na média essa correção correspondeu a aproximadamente 292%.

- Fornecimento de 2ª via de cartão com função de débito: embora um banco tenha reduzido o valor dessa tarifas em 31,62% e outro não o tenha alterado, os demais reajustaram os valores na média de 99,37%.

- Exclusão do cadastro de emitentes de cheques sem fundo (CCF): duas instituições não promoveram nenhuma alteração no valor cobrado, cabendo às demais responder por um aumento de aproximadamente 31%.

- Contra-ordem (ou revogação) e oposição (ou sustação) ao pagamento de cheque: em comparação com os outros serviços as alterações foram menos intensas, uma vez que três instituições não mexeram nos valores cobrados e nas demais a alteração média foi da ordem de 12,04%.

- Fornecimento de folhas de cheques: antes da entrada em vigor do novo regulamento, sete bancos já não cobravam um segundo talão de cheques no mês (com 10 ou com 20 folhas). Esse fato pode ser atribuído a uma alteração nos hábitos do consumidor bancário médio, qual seja, a utilização preferencial de meio eletrônico (cartão de débito ou de crédito) para realização de pagamentos. A partir da introdução das novas regras, todas as instituições passaram a cobrar pelo serviço.

- Cheque administrativo: um banco não presta o referido serviço, outros dois não reajustaram o valor da tarifa e um quarto banco reduziu o valor em 16,33%. Nos demais o reajuste médio foi de 29,37%.

- Fornecimento de extrato mensal de conta de depósitos à vista e de poupança – Terminal de auto-atendimento e outros meios eletrônicos: é o serviço de maior variação no comportamento dos bancos. Quatro bancos reduziram o valor da tarifa, três aumentaram e apenas um não efetuou reajuste. No caso dos valores que sofreram alteração, essa variação corresponde na média a 9,88%.

- Fornecimento de cópia de microfilme, microficha ou assemelhado: apenas duas instituições elevaram o valor

³¹ Mais detalhes em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0705200836.htm>

cobrado (na média 22,54%), não havendo reajuste para as demais.

- Transferência por meio de DOC/TED – Presencial ou pessoal: quatro instituições elevaram o valor da tarifa e quatro não efetuaram alteração. Na média o reajuste foi de 4,95%.

- Ordem de pagamento: um dos bancos não presta o aludido serviço. Nos demais casos, a elevação foi na média de 11,44%.

- Concessão de adiantamento a depositante: o reajuste médio foi de 2,52%.

É possível, também, fazer algumas considerações a partir de uma medida única que classifique as instituições analisadas, com base no valor médio dos reajustes ponderado pelo valor atual da tarifa. Para fins de comparabilidade foram utilizados apenas os serviços que eram e são tanto tarifados como praticados por todas os bancos da amostra, ou seja, itens 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 e 12.

Tabela 3: Reajuste médio ponderado dos principais bancos em serviços prioritários

Banco	Reajuste médio ponderado (%)
ABN	143,45
Itaú	119,57
Unibanco	119,00
Santander	103,95
CEF	64,31
Bradesco	57,35
HSBC	52,93
BB	51,78

Outro tema importante que não deve passar sem nossa menção se relaciona ao fato das tarifas sobre um mesmo serviço ser idêntica, mesmo quando esse serviço é prestado por canais distintos. Isso coloca em dúvida se de fato os valores cobrados pela tarifas encontram estreita relação com seu custo ou se existem outros fatores não explicados na determinação desses preços. Com base nos serviços prioritários das oito instituições que compõem a amostra, o referido fato está resumido no Quadro 2.

Quadro 2: Preços idênticos de tarifas com canais de entrega distintos

Serviço	Canais de entrega	Instituições
Saque de conta de depósito à vista e de poupança	Pessoal e terminal	HSBC, Itaú e Bradesco
Fornecimento de extrato mensal de conta de depósito à vista e de poupança	Pessoal e terminal	Banco do Brasil, Itaú e Bradesco
Fornecimento de extrato mensal de conta de depósito à vista e de poupança para um período	Pessoal e terminal	Banco do Brasil, Itaú e Bradesco
Transferência por meio de DOC/TED	Eletrônico e internet	Todas as instituições
Transferência agendada por meio de DOC/TED	Eletrônico e internet	Caixa Econômica, HSBC, ABN, Unibanco, Itaú, Bradesco e Santander
Transferência entre contas na própria instituição	Pessoal e eletrônico/internet	Caixa Econômica, HSBC, Itaú e Bradesco

É de se esperar que serviços prestados pessoalmente em uma agência sejam mais onerosos para as instituições – em função de custos relacionados à manutenção de uma agência: aluguel, pessoal etc. – o que elevaria o valor da tarifa do serviço prestado pelo canal pessoal, *vis-à-vis* o eletrônico/internet. Pode-se até mesmo verificar diferenças em termos de custo entre transações efetuadas em terminais de auto-atendimento localizados em agências e transações realizadas com o uso da internet. Ocorre que não é isso que se apura para os casos listados no Quadro 2.

No que respeita ao pacote de serviços padronizados, há que se apontar sua precariedade, haja vista sua

aplicabilidade ocorrer, conforme Circular 3.371/07, apenas para contas-correntes movimentáveis exclusivamente com cartão, ou seja, sem utilização de cheque. Cabe perguntar: do total de contas-correntes ativas no SFN, quantas atendem o requisito em questão?

Também cabe salientar, acerca da divulgação das tarifas sobre os demais serviços (especiais e diferenciados) cobradas pelas instituições – de acordo com o artigo 11 da Resolução 3.518/07, as instituições devem encaminhar ao Bacen a relação dos serviços tarifados e dos respectivos valores – que ainda não foram divulgadas no site da autarquia, com prejuízos à sua comparabilidade entre instituições.

7. Conclusão e desafios para o futuro

Os dados analisados apresentam indícios bastante robustos de aumento de que as tarifas vêm crescendo há anos, com significativos impactos sobre os resultados operacionais das IFs. Apesar disso, só recentemente a escalada das tarifas mobilizou a opinião pública e o Estado, culminando com um novo arcabouço regulatório que, se não resolveu, minimizou o mito da “auto-regulação”.

No bojo das mudanças recentes, destaca-se:

- aumentou a proteção ao consumidor, agora dispondo de uma cesta ampliada de serviços gratuitos;
- aumentou a padronização e transparência na divulgação das tarifas;
- aperfeiçoaram-se os controles contábeis para registros das receitas e custos.

É cedo para se avaliar os efeitos das mudanças, mas é tempo de colocar algumas dúvidas que pairam no ar.

Diante da obrigatoriedade de oferecer uma cesta de serviços essenciais gratuitos, as IFs provavelmente adotarão estratégias que compensem uma possível perda de receita operacional referente a estes serviços. Haverá um realinhamento das tarifas remanescentes, de livre fixação pelas IFs, ainda que o prazo de reajuste seja de pelo menos 180 dias? Uma maior bancarização (aumento da base de clientes) poderá gerar receitas adicionais que contrabalançam eventuais perdas a curto prazo? O SFN responderá tentando reduzir os custos na prestação dos serviços, notadamente os essenciais (gratuitos)?

Também cumpriria argüir a Febraban e o Bacen sobre as bases para se afirmar que determinadas tarifas têm valores muito próximos entre as instituições em função dos custos serem terceirizados em um mesmo fornecedor.³²

Por outro lado, as mudanças introduzidas serão suficientes para estimular a concorrência entre os bancos de forma que os consumidores sejam beneficiados pela redução de preços? A prática de oferecer cestas de serviços, assim como a possibilidade de oferecer “descontos” aos clientes e não praticar efetivamente os preços máximos divulgados, é venda casada e pode continuar confundindo o consumidor? A criação de vinte contas contábeis detalhando rendas por tarifas cobradas de pessoas físicas, mais cinco contas para tarifas cobradas de pessoas jurídicas, contra apenas duas contas contábeis para apuração das despesas com estes serviços (uma para serviços prestados a PFs, outra para PJs), será suficiente para permitir aos órgãos de defesa da concorrência uma avaliação correta da evolução das margens nestes serviços³³? Estas dificuldades existiam no ambiente de “auto-regulação” que prevaleceu até 2008, mas agora, quando o Estado é chamado a intervir, é de se esperar que os mecanismos criados para estimular a concorrência funcionem melhor que anteriormente.

Estas dúvidas nos remetem à necessidade de se saber, com clareza, os papéis atribuídos ao Banco Central e ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC na defesa da concorrência³⁴. Ao mesmo tempo em que a Lei 8.884/94 determina ao Cade a competência para zelar pelos aspectos concorrenciais da economia brasileira como um todo, a Lei 4.595/64 define, em seu artigo 18, parágrafo 2º, que o Banco Central do Brasil regulará as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos. Instalou-se um conflito de atribuições³⁵ no que

³² Ver <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/04/01/materia.2008-04-01.9596042990/view>. Esse argumento foi utilizado pelo diretor-geral da Febraban para rebater as acusações de formação de cartel.

³³ O estudo do Banco Mundial serve de alerta ao comentar que a insuficiência de dados de renda e custo desagregados por produto, no caso da intermediação de recursos, são necessários para reforçar as conclusões de testes econométricos

³⁴ O SBDC é composto pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – Cade, pela Secretaria de Direito Econômico – SDE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico – Seae. Este arcabouço institucional do Estado reflete o risco real de práticas lesivas à concorrência pelos agentes econômicos, que podem, através de estruturas de mercado monopolistas, oligopolistas ou de concorrência monopolística, “perturbar” a lei da oferta e demanda, permitir que as firmas apropriem-se de sobrelucros em detrimento do consumidor.

³⁵ Desde 31.8.2005, o Cade e o Banco Central firmaram convênio de cooperação técnica com o objetivo de trocar informações, realizar estudos setoriais, seminários, publicações de textos e disponibilizar acervo de estudos e de conhecimento técnico.

respeita ao controle da concorrência no setor bancário, reforçado pelo parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) que, em 2001, definiu que competia ao Banco Central, e não ao Cade, apreciar e aprovar fusões e aquisições entre instituições financeiras. Resolvida definitivamente a pendenga com a promulgação do projeto de Lei Complementar 344/02 (dando nova redação ao art. 18º, parágrafo 2º da Lei 4595/64), aprovado no Senado em 2007 e tramitando na Câmara, que aprimoramentos institucionais estão sendo planejados? O SBDC será dotado de melhores meios para monitorar, investigar e intervir tempestivamente no setor? Bacen e SBDC continuarão colaborando nos termos do convênio de cooperação técnica assinado em 2005 ou conjugarão outros esforços? O Bacen apenas receberá passivamente as informações de custos e aumentos de tarifas enviadas pelas IFs, por exemplo, ou lhe caberá um papel mais pró-ativo, discutindo o mérito de serem ou não devidas? Isso não deveria ficar claro para a sociedade, que talvez pense que uma alteração de preços, ao ser notificada ao Bacen, estaria sendo chancelada? Que tarefas caberão aos Procons e às Centrais de Atendimento ao Público do Bacen? Quem cuidará da educação financeira do cidadão comum (por exemplo, com cartilhas explicativas, planilhas para conferir cálculos do CET, um site abrangente e acessível como o do órgão britânico de defesa do consumidor bancário³⁶)? Em que medida as CAPs estão preparadas para atender um público crescente, à medida que aumenta a bancarização, o uso de cartões de crédito, reclamações, etc? Quem monitorará o bom funcionamento das ouvidorias que os bancos tiveram que criar por força da Resolução 3.477/07 e que medidas serão tomadas no caso de atendimento ao consumidor ser insatisfatório?

Neste sentido, espera-se que o Banco Central assuma mais claramente parte do esforço em defesa da concorrência, assim como assume arduamente o papel de defensor da estabilidade da moeda e do SFN. É razoável esperar que a Diretoria de Fiscalização, por exemplo, faça um confronto minucioso de receitas de tarifas e seus respectivos custos a fim de que se esclareça, definitivamente, se é ou não razoável a margem de lucro das instituições. Como profundo conhecedor das peculiaridades do negócio, pode-se indagar ao Bacen como ele avalia a rentabilidade do setor *vis-à-vis* outros setores da economia, dado o fato de as IFs trabalharem alavancadas, com recursos de terceiros e assumindo riscos que impactam toda a economia³⁷.

A despeito de toda essa situação, o Banco Central do Brasil vem, desde 2005, sistematicamente restringindo a sua estrutura de atendimento ao público, com a transferência das atividades para a área de fiscalização. Neste aspecto, determinou a criação de Ouvidorias em cada instituição bancária, com o fito de induzir o cliente a primeiro procurar o banco, depois a própria ouvidoria, para, por último, buscar o atendimento do Bacen.

São ações destinadas a forçar os bancos a resolverem, eles próprios, os seus problemas, com a transferência de custos às instituições financeiras, que teriam a obrigatoriedade de cuidar de seus clientes. Ao Bacen, nesta ótica, restaria a atuação preventiva, de modo a assegurar que as instituições financeiras tenham estruturas adequadas para atender seus clientes, cumprindo a legislação e a regulamentação vigentes a respeito.

Neste contexto, exatamente ao contrário do que vem sendo feito nos últimos anos, requer-se que o Bacen tenha uma melhor estrutura de atendimento nacional, com o telefone 0800-992345 funcionando com muito mais amplitude, assim como a ampliação, em todas as capitais onde o Banco tenha representação, do atendimento presencial e a demandas eletrônicas e por correspondências.

Finalmente, é preciso pensar em medidas que permitam aos consumidores beneficiarem-se do potencial de concorrência entre os bancos, ainda que o *market share* dos 5 ou 10 maiores seja significativo, ainda que haja fusões, aquisições e mais concentração. Não é ao número de instituições no mercado que pode ser atribuída a baixa concorrência e sim ao padrão de concorrência que se mantém instalado. A história das tarifas é o segundo ato da peça a que se assiste desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando o tabelamento de juros tornou-se o centro das discussões sobre o SFN³⁸. A intervenção e a regulação do SFN para acentuar suas características competitivas é, tanto no caso dos juros quanto no das tarifas, a medida mais acertada. É importante, portanto, continuar pesquisando e promovendo medidas que aumentem o poder de barganha do consumidor para fazer face ao poder de mercado das IFs: portabilidade de cadastros, inibição da venda casada, redução de *sunk costs*³⁹, todos custos que desestimulam a migração de contas de um banco para outro⁴⁰:

- O resultado final dessa (espontânea e estimulada) fidelidade do cliente é a menor mobilidade dos recursos e,

³⁶ Ver <http://www.moneymadeclear.fsa.gov.uk/home.html>

³⁷ Existe uma discussão mundial sobre a suficiência de capital próprio do setor financeiro, dos riscos por ele assumidos – regamente remunerados em períodos de prosperidade – e da socialização dos prejuízos, nas fases cíclicas de redução dos lucros.

³⁸ A este respeito, veja o trabalho de Renato Friedmann, consultor legislativo do Senado: “O Custo de Intermediação Financeira no Brasil – Poder de Mercado e Desafios da Regulação”, de 3 de julho de 2003.

³⁹ *Sunk costs* são custos irre recuperáveis que desestimulam a migração para bancos que ofereçam tarifas e produtos mais competitivos: burocracia na abertura da conta bancária, histórico de relacionamento com o banco, limites e custos para envio de recursos para outras instituições, etc.

⁴⁰ Idem, pp. 28 a 34.

portanto, a maior dependência com relação ao banco em que o cliente mantém sua conta corrente. No vocabulário técnico dos economistas, podemos falar do reforço da inelasticidade da demanda, inelasticidade essa que pode ser aproveitada pelo banco para ampliar a cunha existente entre a taxa paga na captação de recursos e aquela cobrada do tomador final.⁴¹

O que está em questão, tanto no caso dos juros quanto no das tarifas, é como garantir que o SFN desempenhe seu importante papel, seja como prestador de serviços, seja como intermediador de recursos entre ofertantes e tomadores de crédito, sem impor aos agentes econômicos um custo excessivo. À medida que o custo dos serviços (tarifas) ou da intermediação (*spread*) é excessivamente oneroso, transfere-se renda para o setor financeiro em detrimento do investimento e dos custos administrativos do restante da economia, causando ineficiências na alocação dos recursos e redução do bem-estar geral da sociedade.

⁴¹ Idem, pp. 32 e 33.