

REGULAÇÃO BANCÁRIA EM ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO: O COMPONENTE RESIDUAL E A CONVERGÊNCIA DO SPREAD BANCÁRIO NO BRASIL A NÍVEIS INTERNACIONAIS¹

Resumo

O custo da intermediação bancária no Brasil ainda não apresenta uma tendência robusta de convergência a níveis internacionais. Isso representa uma desvantagem comparativa em relação às demais economias em desenvolvimento. O trabalho aborda o tema sob uma perspectiva que considera a eficácia da regulação bancária e da concorrência, voltado à sua redução. Contribui-se de duas formas: em uma primeira etapa, investiga-se a prática internacional quanto ao nível do spread bancário, especialmente dentre os países em desenvolvimento, e a literatura acerca dos determinantes do spread bancário, como subsídio para a regulação do setor. Em seguida, avalia-se a transferência de ganhos de eficiência ao tomador de crédito final, através da análise-padrão de estruturas de mercado. Dentre os resultados, não se identifica um *pass-through* robusto entre redução de custos administrativos e o nível do spread bancário. Conclui-se pela relevância do componente residual do spread para direcionar futuros esforços institucionais voltados à redução da margem de intermediação financeira no País. Com esse direcionamento, ganhos adicionais devem ser verificados sobre o componente de inadimplência, otimizando o funcionamento da intermediação bancária brasileira.

Introdução

O Banco Central tem conduzido, desde 1999, o importante projeto 'Juros e Spread Bancário', tornando pública a prioridade governamental em reduzir os juros cobrados pelos bancos em suas operações de crédito no País. Muitas medidas foram implementadas visando à redução do spread bancário nos últimos anos, certamente corroborando para o aumento da qualidade e da eficiência na prestação de serviços no setor. Dentre as principais, verificou-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de securitização de títulos; a implementação da cédula de crédito bancário, que permite execução mais rápida na Justiça; a edição de normas que facilitam aprimorar cadastros e banco de dados de clientes, melhorando a análise dos candidatos a crédito; a chamada portabilidade do crédito, aumentando a concorrência no setor; o estímulo a operações de crédito eletrônicas, que custam mais barato para os bancos. Isso não foi pouco. Essas e outras medidas contribuíram, sem dúvida, para reduzir os riscos e a inadimplência, bem como aumentar a eficiência da intermediação financeira. Nesse sentido, não podem ser dissociadas da redução do spread bancário no País constatado no período.

Entretanto, o nível de spread bancário ainda é relativamente alto. Apesar dessa série de medidas microeconômicas, a intermediação financeira no Brasil ainda não apresenta uma clara tendência de convergência a níveis internacionais. Segundo dados do FMI, o spread de 34 pontos percentuais ao ano no Brasil ao final de Março de 2008, é o maior entre os países-membros. Esse nível é extremamente superior ao praticado nas demais economias em desenvolvimento, cuja média na América Latina é menor do que 10 pontos percentuais, e chega a ser menor do que

¹ Estudo elaborado para o IV Concurso de Monografias Paulo Roberto de Castro, promovido pelo Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central – Sinal. Data de entrega: 03/10/2008. Pseudônimo: Boole.

5 pp dentre os países do Leste Asiático. Isso constitui uma desvantagem comparativa do Brasil, corroborando a hipótese de que as questões que impedem nosso desenvolvimento mais acentuado devem ser pesquisadas no próprio País. O SFN, como importante engrenagem de desenvolvimento, faz parte naturalmente dessa discussão. De fato, o alto nível de spread bancário no Brasil tende a inibir o investimento e a atividade produtiva, com reflexos sobre o consumo, o emprego e o crescimento.

O presente trabalho insere-se nesse contexto, abordando o tema sob uma perspectiva que considera a eficácia da regulação bancária e da concorrência, voltadas à redução do spread bancário. O objetivo é subsidiar o debate público acerca das medidas voltadas à convergência do spread bancário a níveis praticados por outras economias em desenvolvimento. Procurar-se-á, por um lado, investigar a prática internacional quanto ao nível do spread bancário, especialmente dentre os países em desenvolvimento, e a literatura acerca dos determinantes do spread bancário, como subsídio para a avaliação da regulação do setor. Por outro lado, procurar-se-á avaliar a transferência de ganhos de eficiência do setor ao tomador de crédito final, através da análise-padrão de estruturas de mercado. A hipótese é da necessidade de monitoramento do regulador sobre esse aspecto, dado que não há incentivos, e garantia, desse repasse no sistema bancário.

O restante do trabalho discute o *background* para cada uma dessas *guidelines*. O texto está estruturado como segue. Preliminarmente, situa-se o custo de intermediação financeira no Brasil em relação às demais economias, com base nos dados do FMI. A seção 2 ainda identifica os componentes do spread bancário e as ações específicas voltadas para cada elemento. Na seção seguinte, avalia-se a estrutura de mercado e as evidências da literatura acerca do *pass-through* dos ganhos de eficiência microeconômica no setor bancário. Após, a seção 4 analisa o enfoque dos custos administrativos associados a economias de escala, indicando um limite de direcionamento às políticas públicas no setor. Na etapa seguinte, investiga-se a hipótese de influência da Selic sobre o spread, importante parte dessa pesquisa. Conclui-se ao final.

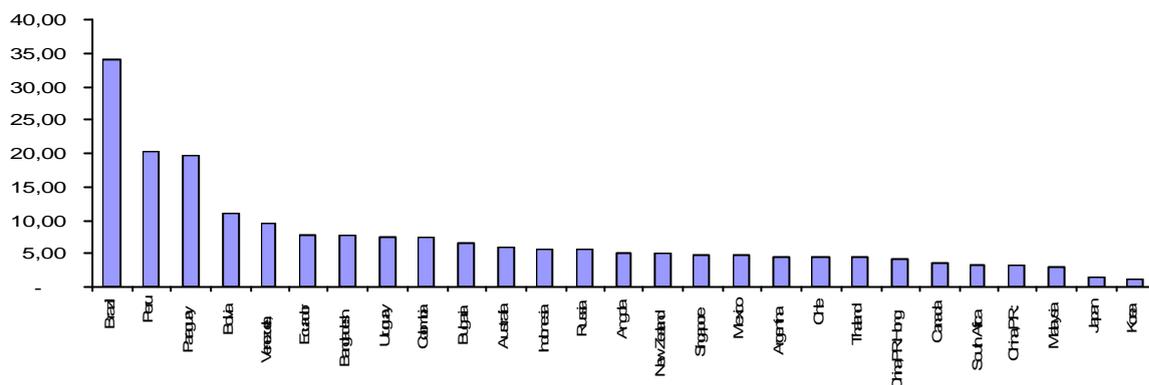
2. Spread bancário no Brasil: evolução recente, determinantes e atuação regulatória^{2 3}

Se o custo de intermediação bancária na América Latina é alto para padrões internacionais (Gelos, 2006), o spread nas operações bancárias no Brasil é *sui generis*, sem paralelo no mundo. Ao lado de uma das maiores taxas básicas de juros do mundo, vigora o maior spread mundial (Iedi, 2004). Isso indicar a prevalência de um alto custo de intermediação financeira em comparação não apenas com os países avançados, mas com os próprios países em desenvolvimento, como pode ser constatado nos gráficos a seguir.

² Os dados brutos foram obtidos junto à database do FMI (*International Finance Statistics*, IFS). Apresenta-se, aqui, a comparação com os países-membros que informam ao Fundo Monetário Internacional as chamadas *lending rate* e *deposit rate*, do mesmo modo informadas pelo Brasil: uma média dos juros cobrados de pessoas físicas e jurídicas.

³ Trabalha-se com a definição básica de spread. Qual seja, a diferença entre a taxa de aplicação nas operações de financiamento e a taxa de captação de recursos pelas instituições financeiras.

Gráfico 1: Spread bancário no Brasil e em outros países em desenvolvimento (2008Q1)

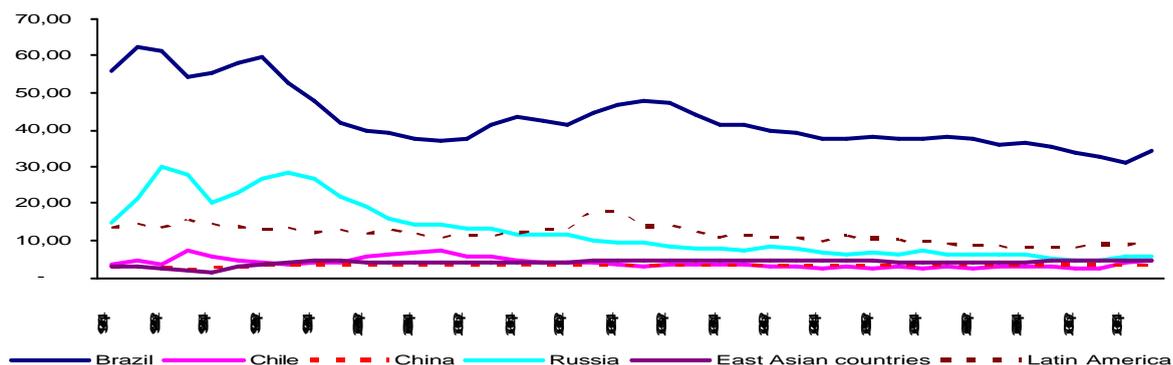


Fonte: Database do IMF (IFS). Obs. Em pontos percentuais, ao ano.

Segundo dados do FMI, o spread de 34 pontos percentuais ao ano no Brasil ao final de março de 2008, é o maior entre os países-membros. Mesmo considerando o spread apurado pelo Banco Central do Brasil (BC) para 2008, que é um pouco mais baixo – média de 31,9 pontos percentuais ao ano –, nenhum outro país, avançado ou em desenvolvimento, registra spread superior ao brasileiro. Isso significa uma margem em torno de 70% superior ao praticado pelo sistema financeiro nas economias do Peru e Paraguai, cujos níveis de spread bancário oscilam sob um patamar de 20 pontos percentuais.

Outros países com níveis atuais relativos também elevados, embora significativamente inferiores ao brasileiro (entre 6 e 11 pontos percentuais ao ano), são: Bolívia, Venezuela, Equador, Bangladesh, Uruguai, Colômbia e Bulgária. Os demais países, incluindo as principais economias em desenvolvimento, trabalham com margens oscilando entre 5 e 1 ponto percentual, incluindo Rússia, México, Argentina, Chile, Tailândia, Singapura, China, Malásia e Coreia, além de economias avançadas como Canadá, Austrália e Japão (gráfico 1).

Gráfico 2: Evolução do spread bancário em países em desenvolvimento (1998Q1-2008Q1)

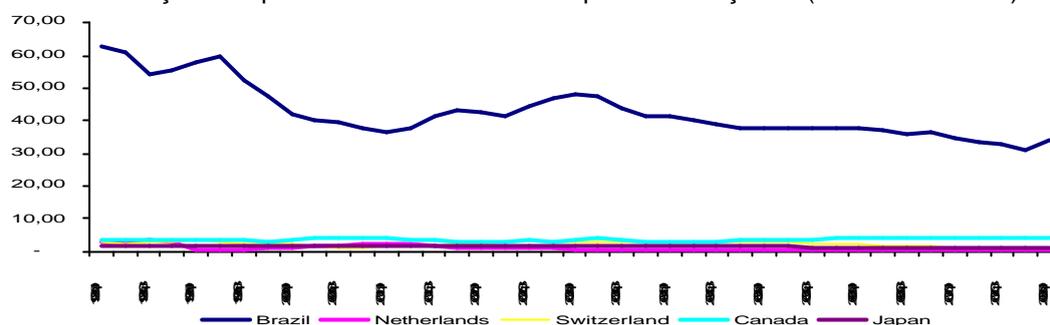


Obs. Em pontos percentuais, ao ano.

A análise temporal apresentada no gráfico 2 permite verificar que o quadro comparativo atual não é novo, mas um prolongamento de uma prática reiterada pelo menos nos últimos dez anos. Isso denota uma certa inelasticidade relativa nas condições da intermediação financeira no País. Com relação a países emergentes com os quais o Brasil concorre no mundo do comércio e pela atração de capitais, a comparação pode ser resumida no seguinte resultado: o spread médio cobrado nas operações de crédito no País é mais de seis vezes maior do que o mais alto spread

dentre os demais principais países emergentes, no caso, a Rússia. Em comparação com países desenvolvidos, o spread brasileiro não é menor (vide gráfico 3).

Gráfico 3: Evolução do spread bancário no Brasil e países avançados (1998Q1-2008Q1)



Obs. Em pontos percentuais, ao ano

Ainda que se constate uma redução do spread absoluto praticado no Brasil durante esse período – que passa de um nível de 62 pp em 1998, 48 pp em 2003, e 34 pp em 2008 –, o *gap* ainda é grande em relação ao resto do mundo. De fato, o spread médio brasileiro equivale a quase quatro vezes a taxa cobrada dentre as economias latino-americanas, e é nove vezes maior do que o praticado dentre as economias do leste-asiático. Para uma economia em que o sistema creditício é largamente baseado no crédito bancário, mesmo após o processo de abertura financeira, o acesso ao recurso externo e o recente *boom* na bolsa de valores, certamente esse fator constitui uma das causas para o baixo nível relativo de crédito no País. Isso constitui, certamente, um obstáculo ao crescimento econômico – vide Levine (2004), para o embasamento teórico do *link* entre intermediação financeira e crescimento econômico, a chamada função *supply leading* do sistema financeiro.

Cabe salientar que a taxa de intermediação financeira informada pelo BC não contempla as chamadas taxas e tarifas bancárias de manutenção de contas e abertura de crédito, por exemplo, as quais representam hoje uma substancial fatia de receita das instituições financeiras, que chegam a cobrir sua estrutura de custos⁴. De fato, com a redução do chamado spread inflacionário embutido na margem de intermediação bancária, houve um aumento da receita de tarifas bancárias, em contraposição à redução daquele componente do spread praticado até o início do Plano Real⁵. Nesse sentido, a verificação de Silva *et al.* (2004) de que os bancos brasileiros cobravam 150% anuais no início de 1995 e depois caiu significativamente durante 1996 até atingir um nível de 40% no início de 2000, caindo pouco desde então, pode não espelhar toda a problemática do custo do crédito no Brasil. Isso significa que a questão do custo da intermediação financeira é mais ampla do que apenas o spread bancário propriamente dito, requerendo ações institucionais da mesma maneira mais abrangentes.

De qualquer forma, no período mais recente, apesar da queda mais acentuada no passado das taxas de juros do crédito e spreads bancários, esse processo praticamente parou no período recente – não se verifica uma oscilação brusca dos componentes do spread bancário desde então nos dados do BC (tabela 1 adiante). Determinantes macroeconômicos como a inflação também não

⁴ A Resolução 2.303, de 25.07.1996, liberalizou a prática de cobrança de tarifas bancárias, ampliando significativamente as receitas bancárias com prestação de serviços.

⁵ Para os seis maiores bancos brasileiros privados, o crescimento das receitas com tarifas, entre 1993 e 1995, atingiu R\$ 1,5 bilhão, ou um acréscimo de 93% (Por sinal, ano 2, n.4, p.11. Abril, 2002).

apresentaram oscilações que expliquem o descolamento do spread brasileiro, *vis-à-vis* o nível inflacionário no Brasil estar mantido em patamares similares ao resto do mundo. Em que pese o domínio do processo inflacionário, a comparação internacional indica que a intermediação financeira continua a ser praticada em patamar elevado. Isso implica, *per se*, que as medidas microeconômicas institucionais, introduzidas no País para a redução de juros e spread bancário foram insuficientes para forçar a convergência da curva de custo da intermediação financeira no Brasil a níveis similares ao verificado nas demais economias.

De fato, apesar de o BC ter atingido um certo avanço em seu objetivo estratégico de desenvolvimento do mercado de crédito no País, através de medidas microeconômicas implementadas desde 1999, a observação da composição do spread bancário no Brasil indica que há ainda uma série de medidas que podem vir a aprofundar o avanço institucional almejado. Observando as estimativas do Depep/BC, as instituições financeiras parecem estar hoje mais eficientes após quase uma década de projeto. Ao mesmo tempo, a inadimplência permanece oscilando no patamar inicial de 35%, enquanto os impostos reduziram seu grau de importância na determinação do spread. De fato, o BC observa uma redução de mais de 3 pontos percentuais na participação de impostos diretos sobre a intermediação financeira.

Tabela 1: Decomposição do spread bancário (%)

Componente	1999	2003	2007
Lucro do banco	18	30,98	26,94
Impostos	25	20,46	18,62
Inadimplência	35	31,96	37,35
Despesas administrativas	22	11,79	13,5
Compulsório	-	4,81	3,59
Total	100	100	100

Fonte: BC (Relatório Economia Bancária e Crédito 2007; Relatório Juros e Spread Bancário 1999)

Entretanto, apesar desse incentivo, o lucro bancário disparou no período, passando de uma faixa de 18 para quase 27% do spread bancário. Esse fato sugere que, ao tempo em que o sistema financeiro parece ser hoje mais eficiente em seu negócio de intermediação financeira, os ganhos de eficiência parecem ter ficado retidos no próprio sistema financeiro, sem repasse ao tomador de crédito final, *vis-à-vis* a elevação do lucro no período – essa hipótese é melhor elaborada na seção seguinte. Vale dizer, enquanto houve uma redução de custos operacionais, houve ao mesmo tempo um acréscimo significativo do componente residual de retorno do capital no setor financeiro – o lucro. O resultado se verifica pelo nível constante do spread, mantido no mesmo patamar (elevado) de 40 pp desde o ano de 2000. Essa observação vai ao encontro do entendimento do BC, no sentido de que o setor tem repassado parte da redução do custo de intermediação ao cliente bancário, dados os ganhos de escala e eficiência registrados. Em suas palavras,

‘... os bancos vêm transferindo para os tomadores de crédito parte da redução do custo da intermediação, seja efeito de ganhos de escala devidos ao aumento do volume das operações, seja efeito da maior concorrência observada no mercado’ (BC, 2008, p.13).

Talvez seja uma parte extremamente reduzida. De qualquer maneira, vale observar o que o regulador tem feito na indução desse processo. De fato, o BC tem se pautado pela implementação de uma série de medidas microeconômicas voltadas ao desenvolvimento do mercado de crédito, como elencado pela própria autoridade monetária em seu relatório de Economia Bancária e Crédito (BC, 2008). Verifica-se,

sobretudo, a busca de maior transparência e concorrência no mercado de crédito como meta institucional da autarquia. Para tanto, destacam-se as medidas de operacionalização da portabilidade das operações de crédito (Resolução 3.401/06) e a obrigatoriedade da divulgação prévia quanto ao custo efetivo total das mesmas operações (Resolução 3.517/07); a vedação de cobrança de tarifa sobre quitação antecipada de crédito (Resolução 3.516/07). O BC também ressalta a iniciativa de proposta de modificação do Código de Processo Civil, medida no âmbito da 'reforma do Judiciário', para agilizar os processos na Justiça no âmbito da redução do risco legal.

Além disso, é importante o chamado 'cadastro positivo' de bons pagadores, reduzindo o nível de risco no sistema financeiro. A reforma do SPB que entrou em operação em Abril de 2002 certamente proporcionou um ganho de eficiência ao sistema de *clearing* no País, reduzindo os riscos operacionais envolvidos. A ampliação da base de cobertura da Central de Risco pela Circular 2.999/00, bem como a reforma do sistema para ampliar a qualidade de informações (Circular 3.098/02) contribuíram para o aprofundamento do grau de informação de crédito na economia. Com relação a impostos, a tendência foi de queda relativa, o que, associado à constatação de Gelos (2006) de que tributos não são altos em níveis internacionais, transfere a questão da redução do spread para outros elementos determinantes que justifiquem a diferenciação do spread bancário brasileiro⁶.

Destacam-se ainda: a portabilidade das informações cadastrais (Resolução 2.808/00), bem como a obrigatoriedade no fornecimento nos extratos mensais de informações sobre os encargos financeiros cobrados em operações de cheque especial; o incentivo ao crescimento do mercado de securitização e negociação de recebíveis (Resolução 2.907/01); a criação do mercado de derivativos de crédito no País (Resolução 2.933/02), normas possibilitando a prática de securitização de créditos e de negociação de recebíveis, dando maior liquidez à carteira de créditos dos bancos, reduzindo o custo de carregamento das carteiras; a criação da cédula de crédito bancário (CCB), título com tramitação mais simples em processo de cobrança judicial, bem como a extensão do instrumento de alienação fiduciária dando maiores garantias ao prestador de recursos (Lei 10.931/04); o esclarecimento de que a lei da usura não se aplica ao SFN, visando à redução dos questionamentos judiciais acerca do nível da margem de intermediação financeira; a criação da figura do contrato eletrônico de crédito (MP 2200/01); a consignação de pagamentos de créditos pessoais no salário do trabalhador (Lei 10.820/04); a reforma na Lei das Falências, aumentando a proteção do credor bancário (Lei 11.101/05); e a figura da compensação e liquidação de obrigações no âmbito do SFN (MP 2.192/01). De fato, a qualidade da estrutura legal e de direitos creditícios, ou a eficiência judicial, tendem a reduzir o spread bancário (Gelos, 2006). A questão que se coloca, todavia, é em quanto.

A observação de que o padrão de eficiência do mercado bancário brasileiro assemelha-se ao de países avançados e, ao mesmo tempo, não é menos eficiente do que o encontrado em outras economias em desenvolvimento, implica que essas medidas microeconômicas não devem contribuir de forma tão expressiva para reduzir o *gap* entre o spread bancário praticado no Brasil e o praticado no resto do

⁶ Não que os altos níveis de impostos no País encontrem justificativa, *vis-à-vis* a qualidade do retorno de nossos serviços públicos. O entendimento é de que há outras medidas que podem ser implementadas no âmbito da regulação bancária. Naturalmente, a redução de impostos só vem a somar no processo de convergência da curva do spread.

mundo. É certo que existem falhas e ineficiências, ou falta de garantias no Brasil, e sempre se identifica espaço para aprimoramento do sistema. Entretanto, a questão é que isso não é privilégio do País. Outros países possuem leis de falências imperfeitas ou simplesmente desastrosas como regra, e não a exceção, bem como estruturas operacionais deficientes. Há um limite, por exemplo, do efeito do risco jurisdicional precificado *ex ante* pelos bancos – a *la Arida*, Bacha & Lara-Resende (2005). Nesse sentido, não se espera que a curva do spread convirja *per se* se não forem introduzidas ações institucionais complementares mais eficazes.

Certamente, todas as medidas arroladas contribuem para o aprimoramento do funcionamento do SFN. Todavia, não parece que todas as medidas implementadas entre 1999 e 2008 tenham surtido efeito tão expressivo quanto o requerido para a convergência do spread bancário nacional a níveis similares das demais economias em desenvolvimento. Não se constata ações que tenha promovido a redução mais acentuada do spread bancário. Isso pode ser explicado até pelo entendimento implícito de que a maior concorrência que seria observada atualmente no mercado bancário *per se* levaria à transferência ao tomador de crédito dos ganhos de redução dos custos de intermediação – a própria mão invisível prescindindo da regulação pública.

A pergunta que se faz é quais medidas adicionais podem ser introduzidas para a redução do spread bancário. Dado que o BC parece já ter implementado medidas eficazes, ou discutido propostas relativas a quatro dos cinco componentes do spread bancário, segue, pela lógica booleana, que o quinto elemento também deve ser, naturalmente, objeto de trabalho por parte da entidade reguladora. De fato, não se identificam ações voltadas ao tratamento de quase 27% do spread bancário que constitui o seu componente residual, a despeito da alta margem de lucratividade da intermediação financeira no Brasil. *Per se*, a redução desse elemento contribuiria também para reduzir o alto índice de inadimplência que tem peso significativo no próprio spread bancário, reforçando a eficácia da medida inicial. A conclusão de Gelos (2006) é pertinente, de que os demais países latino-americanos não diferem em outros aspectos determinantes ao custo da intermediação financeira, a não ser nesse quinto elemento.

É relevante destacar que medidas adicionais relativas aos demais quatro elementos não são tão eficazes quanto o tratamento do quinto elemento. A própria atenção do BC em relação a esses quatro elementos demonstra a limitação em termos de redução do spread que se pode ainda alcançar apenas nesses termos. Algumas propostas adicionais são questionáveis quanto a seu efeito. A redução do crédito direcionado, por exemplo, pode não resultar em uma redução dos spreads, mas simplesmente deslocar recursos para aplicações de curto prazo em títulos públicos. A maior demanda por títulos de curto prazo tende a reduzir a taxa de juro de curto prazo abaixo da meta anunciada pelo Banco Central, o qual se vê forçado a retirar liquidez do mercado via operações de mercado aberto (venda de títulos públicos) ou de câmbio (venda de moeda estrangeira). Em um contexto de altas taxas de juro de curto prazo, o processo de redução do crédito direcionado pode simplesmente resultar em um aumento das aplicações do sistema bancário em títulos públicos de curto prazo, sem garantia de impactar o spread e o volume de crédito disponível ao setor privado na economia. Nesse caso, a possibilidade de que a redução do crédito direcionado possa aumentar a margem de lucro dos bancos ao invés de reduzir o spread de taxa de juro, parece ser maior do que a hipótese inicial.

Além disso, mesmo assumindo que os recursos liberados sejam destinados a operações de crédito, nada garante que a redução do custo de captação dos bancos será repassada aos tomadores de empréstimos. Essa é a leitura sobre os dados do BC na tabela 1, indicando que o SFN, de fato, não repassa as reduções de custo para os tomadores finais de crédito. Nesse contexto, as prescrições passam, primeiro, pela observância de que o SFN não opera sob os incentivos intrínsecos a um modelo de concorrência. Os trabalhos empíricos constataam que a estrutura oligopólica, e a tendência de concentração, fusões e aquisições no setor, são um sintoma característico na economia brasileira, seguindo a lógica global sob a qual estruturas empresariais buscam o ganho de escala e uma atuação em nível cada vez mais amplo. Todavia, patologias como o elevado spread bancário no Brasil parecem ser mais forte do que nas demais economias. É nesse cenário que a defesa da competição, ou de incentivos institucionais voltados a esse fim, pode representar o diferencial que garanta condições mercadológicas com a prática de preços mais similares ao padrão internacional.

Na seção seguinte, efetuamos uma análise da literatura específica e da estrutura de mercado para avaliar essa importante questão. A hipótese é da inexistência de condições concorrenciais que garantam o fluxo dos ganhos de eficiência do setor financeiro para o restante da economia. Sem a introdução de mecanismos regulatórios apropriados para solucionar essa patologia, não se vislumbra avanços mais significativos em busca do funcionamento ótimo do SFN e, por conseguinte, da redução do spread bancário. Se diante das falhas de mercado somam-se falhas de governo, o resultado é o prejuízo para os próprios agentes econômicos. Se é verdade que Adam Smith reconheceu e exaltara a 'mão invisível' para o ajuste natural dos mercados, ele também reconheceu seus limites. Mesmo no contexto pós-Revolução Industrial na Inglaterra do final do século XVIII, os empresários já tinham se dado conta que poderiam aumentar os lucros mais facilmente através de aumento ou da manutenção dos patamares de preços, ao invés de competir em preços. Em semelhança a outros setores econômicos, a regulação é um componente natural em uma economia moderna de mercado.

3. Estrutura de mercado e redução do spread bancário: ganhos de eficiência e o *pass-through* no SFN

Uma hipótese para explicar o alto nível de spread bancário no Brasil passa certamente pelo poder de mercado das instituições financeiras (Cardoso, 2003). Teoricamente, parece ser consensual que maior competição tenda a gerar spreads mais reduzidos (Gelos, 2006). Questionamos a constatação de que a redução dos custos de intermediação tem sido repassada aos tomadores de crédito final, como decorrência do aumento do volume das operações e da suposta maior concorrência verificada no setor bancário (BC, 2008, p.13). Partimos do pressuposto de que, em que pese a estrutura não-concorrencial ser característico do sistema bancário nos demais países, no caso brasileiro não existem suficientes incentivos indutores à concorrência no setor. A nosso ver, esse conceito impede a implementação de medidas mais eficazes de redução do spread, dado o baixo *pass-through* de ganhos do sistema ao resto da economia.

A dificuldade é, entretanto, identificar o grau de concorrência prevalente no setor, para então se prescreverem soluções mais exatas. Belaisch (2003), por sua vez, já concluiu que a estrutura de mercado bancário no Brasil é essencialmente não-competitiva, na qual os bancos operam com altos spreads resultantes de sua

capacidade de precificar os serviços em níveis substancialmente acima do custo marginal de produção dos serviços bancários. Barbachan & Fonseca (2004), por sua vez, associam o 'ganho desmensurado' do setor bancário ao processo de concentração bancária verificada após o Plano Real. Nesse sentido, os autores indicam que a ausência ou a omissão de um órgão regulador das relações bancárias, aliada à redução da oferta de prestadores de serviços bancários, deixou os bancos livres para maximizarem seus lucros. Não houve, portanto, no período, uma iniciativa mais consistente em direção à redução do *spread* bancário, seja diretamente sobre o lucro do setor, seja indiretamente sobre a estrutura de mercado. Isso explicaria o atual patamar de *spread* bancário. Em outros termos, a estrutura de mercado não-concorrencial seria um forte determinante para o nível de lucro embutido no *spread* bancário.

Certamente, a tendência recente de concentração reforça esse caminho, independente da motivação subjacente do processo – no caso brasileiro, as crises bancárias pós-estabilização foram importantes vetores propulsores do movimento de consolidação do setor –, e apesar da redução da barreira a entrada de bancos estrangeiros no SFN, que se mostrou uma medida ineficaz para a redução das margens de juros praticadas no País. De fato, os altos níveis de *spreads* bancários não são um fenômeno recente e, portanto, não devem ser considerados um resultado apenas do recente processo de consolidação bancária no País.

Ainda que tenha sido concebida a estrutura do SFN, em 1964, através da reforma bancária, com base na idéia de especialização, nos anos 1970 e 80 desenvolveu-se um processo de concentração de bancos e conglomeração financeira. A Resolução 1.524 (1988) foi uma das medidas mais recentes aprofundando o processo, criando a figura dos bancos múltiplos. Na prática, desde o início o próprio governo estimulava as fusões e incorporações, visando à redução de custos e à ampliação dos serviços das instituições bancárias, o que nem sempre ocorreu (Andrezo & Lima, 1999).

Gremaud *et al.* (1999, p.329) também salientam que a concentração bancária era um objetivo das autoridades monetárias pós-1964, sob a justificativa de que uma maior eficiência (supondo existência de economias de escala) levaria à redução de custos operacionais, com repasse à sociedade pela redução nos custos dos empréstimos. Talvez à época, sem a informatização característica do setor, tal justificativa fosse plausível, mas hoje ela perde espaço, tanto pela verificação da prática de elevados *spreads* quanto pelo questionamento com relação à presença de economias de escala no sistema bancário nacional, que se fará adiante, dada a disseminação da informática no setor, o que afastaria requerimentos de escalas mínimas maiores – até dentro da concepção de Alcorta (1994), de que a tecnologia permite a operação eficiente sob estruturas de menor escala.

Já na década de 1990, a abertura do setor bancário brasileiro ao capital estrangeiro, após o Plano Real, ao tempo em que inicialmente ampliou a contestabilidade do mercado, anteriormente fechado, a partir desse momento colocou para os grandes bancos varejistas a necessidade de defesa de seu *market share* e de seu poder de mercado. Essa reação defensiva, ao evitar que a instituição nacional fosse objeto de aquisição por bancos estrangeiros, incitou uma corrida de fusões e aquisições no mercado nacional, o que efetivamente contribuiu para a

configuração de uma maior concentração bancária ao final do processo. Como resultado, os grupos bancários reduziram-se em mais de um terço (Rocha, 2001)⁷.

Para uma avaliação mais formal, utilizamos o Índice de Concentração C_k , referente à soma das participações de mercado (*market-share*) das k maiores instituições em termos de participação de mercado. Assim, a razão de concentração bancária é definida como a parcela de mercado na indústria que corresponde a esses k bancos. Ou seja:

$$C_k = \sum_{i=1}^k s_i$$

onde:

s_i = a participação de mercado da empresa i

k = o número de empresas cuja participação de mercado indicará o grau de concentração, sendo $k \leq n$, o número total de participantes do mercado⁸.

O grau de concentração indica diretamente o grau de oligopólio, independente se as firmas coordenam suas ações firmemente, efetivamente competem no mercado ou se se encontram numa situação intermediária. De qualquer forma, indica a dominância que um conjunto de firmas pode exercer, com ganhos sobre a lucratividade, ainda que uma relação estreita entre taxa de concentração e lucratividade seja contestada. Segundo Henkin (2006), com base nos estudos e na prática, define-se que o índice de concentração C_4 em torno de 40% corresponde a um oligopólio fraco. Com C_4 acima de 60%, tem-se uma estrutura de mercado caracterizada como um oligopólio forte.

Com referência ao SFN, têm-se os seguintes resultados, entre as datas-base de junho de 1996 e junho de 2008:

Tabela 2: grau de concentração C_4 (ativos e depósitos totais)

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
C4AVC	0,55	0,53	0,55	0,59	0,57	0,53	0,57	0,62	0,61	0,60	0,60	0,61	0,60
C4DVC	0,62	0,62	0,62	0,66	0,65	0,66	0,65	0,65	0,64	0,62	0,62	0,63	0,62

Fonte dados brutos: Banco Central. Posição de junho de cada ano.

Em 1996 e 1997, BB, CEF, Bradesco e Banespa possuem as maiores fatias de mercado. A partir de 1998, Itaú desbanca o Banespa.

C4AVC: % das quatro maiores firmas, sobre ativos totais dos bancos de varejo e cooperativas de crédito;

C4DVC: % das quatro maiores firmas, sobre depósitos totais dos bancos de varejo e cooperativas de crédito.

Os dados indicam a predominância de um oligopólio forte no sistema bancário nacional, tanto em depósito quanto em relação a ativos totais. Identifica-se a ampliação do grau de concentração das quatro maiores firmas, em termos de ativos, enquanto a estrutura de depósitos mantém-se constante, após sua acentuação entre 1999 e 2004, o que pode ser explicado pelas turbulências macroeconômicas do período; a crise cambial de 1999, gerando insegurança no sistema, junto das eleições de 2002, levando à concentração dos depósitos nas maiores instituições – tidas como seguras –, e a continuidade do processo de aquisições do Bradesco e

⁷ De 1994 a 2001, teriam sido registradas 181 fusões e cerca de 50 liquidações de instituições financeiras no País (Revista Por Sinal, abril/2004, p.31, ano 3, n10).

⁸ Esse parâmetro considera os k maiores bancos e despreza todas as pequenas instituições do mercado. Apresenta um valor entre zero e um, sendo mais próximo de zero para um número expressivo de pequenos bancos – concorrência perfeita –, e tendendo a um quando a estrutura da indústria for altamente concentrada – aproximando-se do monopólio.

Itaú no período. Enquanto isso, a partir de 2005, a performance do Unibanco, HSBC, ABN AMRO e Santander Banespa cresce em torno de 30% ⁹.

A análise de Araújo *et al* (2005) também é relevante. Os autores verificam o grau de competição no sistema bancário brasileiro, com base na estimação do somatório das elasticidades das receitas com relação aos custos de fatores. O resultado indica que o mercado bancário brasileiro opera em concorrência monopolista. Eles verificam que o maior nível de competição após a abertura aos bancos estrangeiros (1995) foi reduzido no período entre 2000 e 2003, o que eles sugerem estar relacionado à própria saída dos bancos estrangeiros a partir de 2001. Já o retorno ao nível anterior de competitividade pode estar relacionado com o estímulo à competição gerado com as medidas de incentivo a cooperativas de crédito¹⁰, microfinanças¹¹, correspondentes bancários¹² e crédito consignado¹³, medidas implementadas pelo BC justamente nesse sentido, para ampliar o acesso, às instituições financeiras, do agente econômico de pequeno porte, pessoa física e jurídica.

O índice C_{10} permite a mesma inferência, demonstrando que o mercado bancário nacional é praticamente delimitado por dez conglomerados financeiros: dois bancos públicos federais (BB e CEF), os três maiores privados (Bradesco, Itaú e Unibanco), seguidos do grupo dos estrangeiros (Santander Banespa, ABN AMRO e HSBC), ao lado do Banco Safra (privado nacional) e do banco público estadual Nossa Caixa, com atuação concentrada em São Paulo. Sob uma perspectiva dinâmica, a tabela aponta o avanço da concentração no período: passando de 76% para 89% dos ativos totais, e de 80 para 91% dos depósitos totais, para os dez maiores bancos de varejo em 1996 e 2008¹⁴.

Tabela 3: grau de concentração C_{10} (ativos e depósitos totais)

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
C10AVC	0,76	0,73	0,75	0,79	0,79	0,83	0,85	0,87	0,88	0,89	0,89	0,90	0,89
C10DVC	0,80	0,79	0,79	0,83	0,81	0,84	0,82	0,90	0,87	0,92	0,91	0,92	0,91

Fonte dados brutos: Banco Central. Posição de junho de cada ano.

C10AVC: % das dez maiores firmas, sobre ativos totais dos bancos de varejo e cooperativas de crédito;

C10DVC: % das dez maiores firmas, sobre depósitos totais dos bancos de varejo e cooperativas de crédito.

Se a hipótese de poder de mercado dos bancos é correta, então há reflexos sobre a estrutura de juros cobrados pelos bancos, resultando em retornos de ativo mais altos (Cardoso, 2003). Silva *et al.* (2007, p.13) sugerem que a lucratividade média dos três maiores bancos privados nacionais atingiu uma média de 17.3% a partir de 1994, bastante superior aos 11.8% das três maiores empresas não-financeiras do País (Petrobrás, Votorantim e Vale). Cardoso (2008) também infere que a concentração no setor bancário levou à percepção de lucros mais altos em detrimento de uma competição mais vigorosa. De fato, não são recentes as

⁹ Nakane (2003) aponta que houve a saída de bancos estrangeiros a partir de 2002, o que também explica o aumento na concentração.

¹⁰ Resolução no. 3.106 e 3.188, de 2003 e 2004, tratam das condições de atuação das cooperativas e que autoriza os bancos cooperativos a captarem depósitos em poupança rural.

¹¹ Resolução no. 3.104, de junho de 2003, permitindo o acesso das populações de baixa renda aos serviços e produtos financeiros.

¹² Resoluções 3.110 e 3.156.

¹³ Lei nº. 10.820, de 17.12.2003, que autorizou o desconto de prestação em folha de pagamento.

¹⁴ Visualiza-se, ainda, a existência de espaço para aumento da concentração, seja através de ganho sobre o *market share* dos demais bancos, seja através de processo de F&A dentro das principais instituições. Sobre esse último aspecto, em 08.01.2007, já se especulava da compra do conglomerado Santander pelo Bradesco, e do ABN pelo Itaú. Folha *on line*, de 08.01.2007, 15:25h.

evidências sugerindo que o setor bancário de varejo nacional opera nessas condições.

Em nível teórico, os principais modelos aplicados em estudos nessa área também assumem como verdadeira a presença de competição imperfeita ou de poder de mercado do intermediário financeiro. Nesse sentido, as abordagens consideram que os bancos são livres para determinar a taxa de juros cobrada nas operações de crédito e a paga sobre os depósitos, assumindo o papel de *price setter*. No trabalho seminal de Klein (1971), o poder de monopólio explica a escala de operações bancárias e a estrutura de ativos e obrigações, dado que um banco pode afetar a taxa de retorno dos componentes patrimoniais como resultado de suas próprias decisões. Há, assim, um 'grau de monopólio bancário', ou seja, a habilidade de taxar um preço mais elevado do que o custo marginal relativo ao serviço bancário ofertado. A mesma visão é identificada em Ho & Saunders (1981), que estabeleceu um modelo incluindo variáveis macroeconômicas na determinação do spread bancário, usado em Nakane (2003).

É importante destacar que Nakane (2003) conclui que a estrutura do setor bancário brasileiro é imperfeita, mas o grau de concentração no SFN não é mais alto em comparação com outras economias, além de não encontrar correlação significativa entre juros e estrutura de mercado. Além disso, a assimetria informacional entre clientes e instituições bancárias, no sentido de que as pessoas não tem condições de distinguir facilmente entre instituições mais ou menos sólidas, implementa *per se* um viés de concentração no sistema, no momento em que os poupadores irão preferir confiar seus recursos as maiores e mais tradicionais instituições, que em tese estariam menos sujeitas a problemas de corridas bancárias. De fato, Carvalho (2006, p.68) identifica um pequeno grau de migração institucional entre bancos, denotando a baixa elasticidade-preço da demanda bancária. Ao mesmo tempo, essa característica faz com que problemas concorrenciais sejam de complexidade ainda maior.

De modo semelhante, trabalhos empíricos recentes têm concluído que a estrutura de mercado tem influenciado o spread bancário também em outras economias em desenvolvimento. Barajas, Steiner, & Salazar (1999), no âmbito do FMI, indicaram que a presença de competição imperfeita na Colômbia constitui fator determinante do alto spread naquele país. Catão (1988) chega à mesma conclusão para a Argentina, da mesma forma que Brock & Franken (2003) para o Chile. Dado que o nível de intermediação financeira no Brasil é acentuadamente mais elevado, segue que onexo estrutura-spread também deve ser, da mesma forma que nos demais países, extremamente relevante para determinar a prática bancária.

Esse resultado indica que a promoção da regulação sobre a conduta dos bancos pode passar pela limitação de poder de mercado, através, por exemplo, de controle ou limitação de preços – de modo a evitar que estes se elevem muito acima do custo marginal das empresas ofertantes –, a exemplo da regulação em outros setores de prestação de serviços públicos delegados como é a intermediação financeira, ou até mesmo através da promoção de legislação e política antitruste como mecanismo de controle sobre a estrutura de mercado – limitando os processos de aquisições e a extensão do poder de mercado.

De qualquer forma, enquanto outras economias operam níveis mais reduzidos de spread bancário, existe alguma diferença institucional no Brasil que impede a convergência do mercado bancário nacional ao padrão internacional. Talvez a

resposta passe pela observância da qualidade da própria regulação, mas certamente peculiaridades institucionais *sui generis* do próprio mercado brasileiro fazem diferença. Não é em vão o equacionamento dessas patologias. Identifica-se, assim, uma estrutura oligopólica no setor bancário nacional, cujos dez maiores bancos respondem por quase a totalidade de ativos e depósitos totais do sistema. Resta verificar, entretanto, se há presença de economias de escala significativas que possam eventualmente justificar esse quadro e que venham a se refletir positivamente sobre os custos finais de empréstimos. A tendência em estruturas não-concorrenciais, por definição, é a prática de preços finais mais elevados ao consumidor.

4. Custos operacionais e economias de escala no SFN

Dada a configuração bancária brasileira que tende a desequilibrar as relações transacionais no setor, é preciso avaliar a existência de economias de escala no sistema bancário que porventura possam justificar a presença de poucas e grandes instituições financeiras. De fato, não se identifica o repasse de eventuais ganhos ao consumidor final pela prática de spreads menores por parte dos bancos. Os dados pesquisados realmente não apontam nessa direção.

Dentre os bancos com carteira comercial, dividimo-los, para análise, em grupos de pequeno, médio e grande porte. Através do cálculo da razão entre as despesas, de pessoal e administrativas, e o resultado operacional do semestre, obteve-se um indicador de custo médio de operação de bancos de varejo de pequeno, médio e grande porte. O indicador possibilita, assim, avaliar a existência de economias de escala no sistema bancário nacional, *vis-à-vis* o tamanho das estruturas organizacionais dos bancos. A tabela resume os dados operacionais da intermediação financeira¹⁵.

Tabela 4: Bancos de Varejo (Junho, 2008)

Grupo	Ranking	Instituições	Receitas de Serviços	Despesas Pessoal e Adm	Resultado Operacional	Desp/Result	Nº de Func.	Nº de Agências	
GRANDE	1	BB	4.348.554,00	(6.688.469,00)	3.068.716,00	(2,18)	106.673	4.039	
PORTE	2	CEF	2.746.018,00	(5.194.045,00)	1.479.021,00	(3,51)	70.739	3.006	
	3	BRADESCO	2.952.527,00	(4.920.553,00)	4.072.907,00	(1,21)	105.226	2.380	
	4	ITAU	3.793.494,00	(4.312.229,00)	3.824.067,00	(1,13)	56.118	2.348	
	5	UNIBANCO	1.189.018,00	(2.580.294,00)	1.540.976,00	(1,67)	30.158	1.088	
	6	SANTANDER BANESPA	1.349.544,00	(2.231.213,00)	491.490,00	(4,54)	22.277	1.032	
	7	ABN AMRO	1.303.109,00	(2.895.733,00)	880.405,00	(3,29)	24.867	939	
	9	HSBC	1.121.202,00	(2.033.272,00)	656.735,00	(3,10)	27.042	932	
			TOTAL	18.803.466,00	(30.855.808,00)	16.014.317,00	(1,93)	443.100	15.764
			MÉDIA	2.350.433,25	(3.856.976,00)	2.001.789,63	(1,93)	55.388	1.751,56
MÉDIO	11	NOSSA CAIXA	296.798,00	(1.057.913,00)	509.605,00	(2,08)	15.010	512	
PORTE	15	BANRISUL	241.235,00	(592.469,00)	296.976,00	(2,00)	11.357	407	
	27	BESC	74.219,00	(178.938,00)	50.142,00	(3,57)	4.634	256	
	29	MERCANTIL	54.164,00	(211.331,00)	14.162,00	(14,92)	3.729	192	

¹⁵ O grupo de grande porte caracteriza-se por empregar, em média, mais de 20 mil funcionários; dispor de mais de 900 agências; R\$127bi em ativos, cada, somando 84% dos ativos totais do sistema, e R\$59bi em depósitos cada, atingindo 88% dos depósitos totais do sistema. O grupo de médio porte: média de 200 agências; 6 mil funcionários; R\$18bi e R\$6bi em ativos e depósitos médios, somando 14% e 11% dos totais do sistema. O de pequeno porte, por uma média de 20 agências; 800 funcionários, ativos de R\$ 3bi; depósitos de R\$1bi, totalizando 2% dos ativos e depósitos do sistema.

		DO BRASIL						
	17	BNB	333.137,00	(481.518,00)	129.282,00	(3,72)	10.128	181
	26	BANESTES	73.834,00	(130.585,00)	80.743,00	(1,62)	3.623	121
	8	SAFRA	248.481,00	(515.153,00)	572.606,00	(0,90)	5.376	99
	25	BASA	130.164,00	(177.591,00)	89.353,00	(1,99)	4.355	99
	12	CITIBANK	476.653,00	(996.026,00)	289.766,00	(3,44)	3.874	76
	13	BANKBOSTON	288.704,00	(659.381,00)	95.623,00	(6,90)	4.202	71
TOTAL			2.228.129,00	(5.013.017,00)	2.040.145,00	(2,35)	66.288	2014
MÉDIA			222.812,90	(501.301,70)	204.014,50	(2,35)	6.629	201,4
PEQUENO	50	BANESE	19.137,00	(64.007,00)	31.982,00	(2,00)	1.249	59
PORTE	35	BRB	74.555,00	(236.993,00)	41.958,00	(5,65)	3.436	57
	40	RURAL	7.622,00	(137.093,00)	4.973,00	(27,57)	740	33
	23	BIC	15.121,00	(82.277,00)	70.325,00	(1,17)	646	27
	39	BMC	960,00	(32.461,00)	84.097,00	(0,39)	501	15
	28	BMG	10.686,00	(246.753,00)	180.192,00	(1,37)	274	12
	46	BANSICREDI	8.999,00	(20.420,00)	6.383,00	(3,20)	194	5
	33	BANCOOB	44.610,00	(40.859,00)	12.236,00	(3,34)	394	3
TOTAL			181.690,00	(860.863,00)	432.146,00	(1,99)	7.434	211
MÉDIA			22.711,25	(107.607,88)	54.018,25	(1,99)	929,25	23,44
Total Maiores Bancos de Varejo			21.213.285,00	(36.729.688,00)	18.486.608,00	(1,98)		
Total Consolidado Bancario I (bancos com carteira comercial)			22.899.685,00	(39.810.585,00)	22.019.846,00	(1,81)		
Total Consolidado Bancario III (1419 cooperativas de crédito)			169.010,00	(880.394,00)	429.903,00	(2,05)		
Total Consolidado Bancario I e III			23.068.695,00	(40.690.979,00)	22.449.749,00	(1,81)		

Fonte dados brutos: Banco Central; Valores em R\$mil.

O custo médio geral dos bancos de varejo do País apresentou a relação de 1,99, referente a essa razão de despesas de pessoal e administrativas em relação ao resultado operacional. Para as amostras, os bancos de pequeno porte apresentaram a mesma média de 1,99; os médios, 2,35, e os grandes, 1,93. Entretanto, o esperado seria uma redução gradativa do custo médio expresso no índice calculado, do banco pequeno ao grande, decorrente da presença de economias de escala, o que não se comprovou.

Verifica-se, isto sim, uma grande heterogeneidade entre os bancos em cada grupo, o que se reflete em uma alta variabilidade do custo médio em cada grupo de análise. Assim, por exemplo, no grupo de grande porte, o Santander Banespa apresenta o maior custo médio, valor acima do verificado em vários bancos de pequeno porte. Da mesma maneira, o Banco Mercantil do Brasil (médio porte), apresenta valor destoante de uma direção que indique presença de economia de escala.

O BankBoston, de médio porte (índice 6,90), também não indica presença de economia de escala no sistema, quando em comparação com os bancos menores, por exemplo. Há também bancos pequenos que atuam com custo menor do que a média geral do sistema bancário – BIC, BMC e BMG¹⁶. Por outro lado, o grupo dos grandes bancos é o que apresenta a estrutura de custos mais homogênea, ainda que essa informação não indique, *ipso facto*, a existência de economias de escala¹⁷.

¹⁶ No grupo dos grandes conglomerados, identifica-se o Bradesco, Itaú e Unibanco como os que apresentam a maior eficiência operacional, com índice abaixo da média do sistema. Os bancos públicos, BB e CEF, não apresentam a mesma performance, ainda que seus índices sejam inferiores ao custo médio do Santander, ABN e HSBC.

¹⁷ Isso poderia refletir uma mesma atuação empresarial dos grandes bancos, enquanto haveria a presença de uma maior diversificação da atuação dos bancos menores. Caberia aqui pesquisa

A tabela seguinte condensa os valores extremos encontrados:

Tabela 5: Razão Despesas/Resultado Operacional

Grupo	Máximo	Instituição*	Mínimo	Instituição	Média
Grande porte	4,54	Santander	1,13	Itaú	1,93
Médio porte	14,92	Banespa Mercantil do Brasil	0,90	Safra	2,35
Pequeno Porte	27,57	Rural	0,39	BMC	1,99

Fonte de dados brutos: BC; *: seria esperado um banco público figurar nessa posição, o que não ocorreu.

Quanto aos valores extremos, muito superiores a dois desvios-padrão da média, eles podem estar espelhando um desempenho pontual que não reflete efetivamente a estrutura de custo da instituição, como seria o caso do Banco Mercantil e do Rural. Isso indica a necessidade de se obterem informações mais amplas sobre cada instituição, o que permitiria se efetuar generalizações mais robustas sobre os dados. No caso do Banco Rural, o índice pode estar captando os reflexos do prejuízo em seu desempenho decorrente dos escândalos recentes de sua participação em esquemas de corrupção na esfera do Governo Federal. No mesmo sentido, o índice no Banco Mercantil também pode ser esporádico, não caracterizando efetivamente uma estrutura operacional. De qualquer forma, tais valores perdem significância estatística ao se considerar os indicadores médios de cada grupo.

Assim, não se pode identificar a presença de economias de escala, ou a existência de uma eficiência superior, o que pode estar relacionado com a disseminação de estruturas de informática no setor que dispensem a presença de escalas mínimas maiores. No sentido exposto por Alcorta (1994), o efeito da disseminação tecnológica, ao permitir a informatização generalizada de setores produtivos, é a redução de escalas operacionais mínimas eficientes, o que parece ser o comportamento deste setor. Assim, não se justifica um *market share* mais amplo das principais instituições ou a continuidade do processo de concentração bancária no País, moldado já em 1964 sob a idéia de que implique em um maior bem-estar econômico e social. Esse resultado suporta a prescrição de apoio a uma política que privilegie operações bancárias de instituições de menor porte, com alcance regional, por exemplo.

Ao mesmo tempo, isso corrobora o argumento de que não existem vantagens decorrentes de uma larga escala das firmas no SFN, dada a conduta dos bancos estar associada à presença de poder de mercado nas relações com os consumidores bancários, em decorrência da própria estrutura não-concorrencial do setor. Nesses termos, seria plenamente viável, em termos econômicos, a substituição de um grande conglomerado financeiro por diversos bancos menores de atuação regional, nos moldes americanos, por exemplo, com melhor reprodução da renda e a mesma eficiência produtiva. De fato, com a informatização das operações bancárias, não se justificam grandes acréscimos às taxas de juros em função de despesas administrativas (Depep, 1999).

Dado que não pare haver economias de escala associadas ao tamanho das instituições financeiras, não há que se falar em repasse de ganhos de escala

adicional sobre o foco ou nicho dos bancos menores, junto das operações efetuadas no primeiro semestre de 2006, de forma a melhor entender os resultados mais discrepantes da média do sistema – os valores encontrados poderiam ser considerados como sendo muito mais pontuais do que efetivamente a representação da estrutura de custo própria de um banco.

decorrentes de uma estrutura concentrada em poucas instituições bancárias. Isso implica que a estrutura atual do mercado bancário brasileiro não apresenta *per se* vantagens comparativas ao tomador de crédito. Segue uma tendência de retenção de ganhos de produtividade na própria indústria bancária. Ao mesmo tempo, isso impõe a necessidade de uma regulação virtuosa da relação bancária, enfocando a convergência do setor ao tamanho do observado em outras economias em desenvolvimento.

Tais conclusões se mostram pertinentes e relevantes para o regulador bancário à medida que ressaltam a importância de se reduzir ou se evitar a continuidade do processo de concentração entre os bancos brasileiros, sob o enfoque da competitividade, ou se impor a prática de uma *regulation policy* mais efetiva que atenuem os efeitos negativos verificados no sistema bancário que constituem uma característica estrutural do setor. A hipótese básica é a de que a regulação deve estar presente sempre quando existe conflito entre os agentes, o que parece ser característico nas relações bancárias. Essa visão se contrapõe à popularização nos últimos anos da visão da desregulamentação econômica como política pública ótima. Isto é, da renúncia por parte das instituições governamentais de suas atribuições de controle da atividade econômica, como uma tendência inexorável em âmbito mundial, a se manifestar de maneira uniforme, independentemente do grau de desenvolvimento do país ou região analisada.

É preciso ter, sobretudo, uma compreensão da regulação econômica que busque a edição de normas mais voltadas para uma efetiva convergência do spread bancário para níveis ao menos mais similares ao praticado nas demais economias emergentes. Há certamente muito espaço para uma atuação efetiva nessa esfera. Como prescrição, a inovação do chamado *RPI-X* inglês pode ser proveitosa para o País. Uma das inovações em regulação econômica dos anos 1980 de mais rápida difusão foi o preço-teto (*price cap*), na sua versão inglesa batizada como *RPI-X* (*Retail Price Index Minus X*), política adotada em vários setores de serviços públicos regulados, inclusive nos EUA¹⁸.

5. Correlação com a Selic

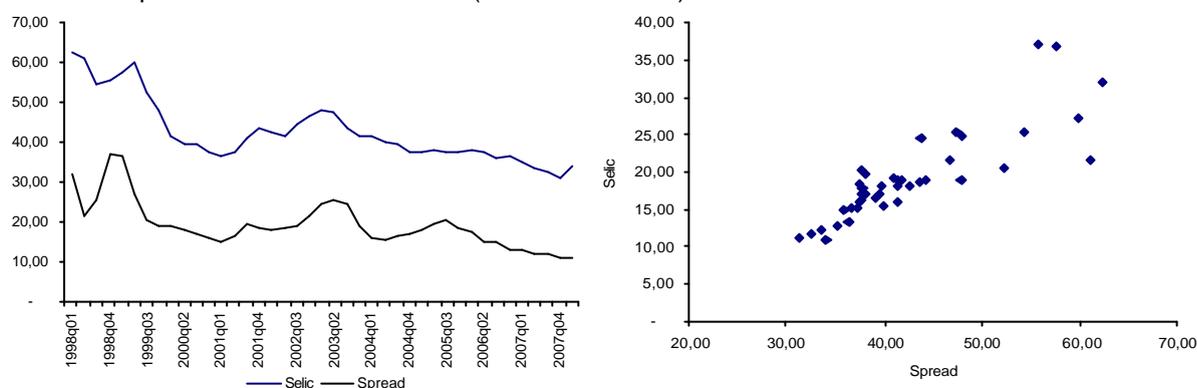
A taxa SELIC não foge a esse debate, também constituindo um importante determinante do spread bancário. De fato, o impacto da taxa básica de juro sobre o spread é fator destacado com relevância dentre os estudos na literatura a respeito. O próprio BC já publicou estudos nesse sentido, indicando que um aumento da Selic aumenta substancialmente o spread de taxa de juros. Gelos (2006, p.3) também conclui que, na América Latina – incluindo o Brasil –, juros bancários são mais elevados e os bancos, menos eficientes, em relação ao praticado em outras regiões, com significativos impactos sobre os spreads. Nesse cenário, estimativas do Iedi apontam que o tomador final de crédito paga 2/3 equivalente ao spread bancário, e 1/3 correspondente à taxa básica de captação (Iedi, 2004). Mais recentemente, Silva *et al.* (2007) apresentam evidência de que os níveis de juros praticados no Brasil são parte dos principais determinantes macroeconômicos do alto spread bancário

¹⁸ Basicamente, o sistema consiste em estabelecer um limite superior para a indústria regulada aumentar seus preços, limite este que pode ser estabelecido para cada preço individualmente ou para a média de preços dos serviços fornecidos pela indústria regulada. No caso do *RPI-X*, o teto do reajuste é estabelecido como sendo um índice geral de preços menos um valor *X* a título de aumento de produtividade. Seu sucesso atrela-se a sua facilidade de implementação e fiscalização.

nacional. Nossos resultados alinham-se com a principal conclusão dos trabalhos empíricos. Ou seja, de que um aumento da taxa Selic aumenta o spread bancário.

A observação gráfica direta sobre os dados brutos mostra que as margens de juros são positivamente correlacionadas com o nível de juros básicos, dado pela Selic (gráfico 4). Isso indica que um aumento da Selic pode inviabilizar iniciativas microeconômicas de redução do spread bancário. De fato, não se pode negar que a taxa Selic assume papel importante na determinação do spread bancário, já que a calibragem da taxa de juros básica, definida nas reuniões do Copom se reflete em toda a estrutura temporal das taxas de juros da economia brasileira. Dado os títulos governamentais serem considerados ativos *risk free*, por definição, segue que a Selic parametriza o custo do dinheiro. Então a taxa de juros básica determina um custo de oportunidade em relação a empréstimos ao setor privado (Paula & Alves Jr., 2003, p. 361).

Gráfico 4: Spread bancário e taxa Selic (1998Q1-2008Q1)



Fonte de dados brutos: BCB. Obs. Em pontos percentuais anuais.

Como resultado, segundo pesquisa do próprio BC, disponibilizada em seu *site* na *internet*, a taxa média anual, cobrada no cheque especial para pessoa física, oscilou entre 142,62% e 142,78% de junho a julho último. No crédito pessoal, a taxa anual passou de 58,56% para 58,58% no período, enquanto o *spread* para a pessoa física subiu de 39,87 para 40,11% ao ano. Verifica-se, portanto, uma diferença robusta entre o custo de oportunidade do dinheiro, expresso pela taxa selic, e o efetivamente cobrado do cliente bancário, a própria margem de intermediação.

Uma análise mais formal das variações da Selic e do spread bancário revela que a causalidade é mais forte no sentido da Selic para o spread do que no sentido contrário, num horizonte temporal de curto prazo (tabela 6). Testes de causalidade de Granger indicam que variações da Selic têm um poder explicativo mais robusto sobre variações do spread do que o contrário. O sentido econômico é que as variações correntes da Selic e do spread dependem das variações passadas de ambas as variáveis. Note que o poder estatístico de variações da Selic em explicar variações do spread não aumenta com o número de defasagens temporais incluídas no teste, resultado esperado dado que ambas as variáveis são taxas de curto prazo.

Realmente, se se considerar o grau de disseminação de informação no sistema financeiro nacional e assumir a precificação dos ativos sob a ótica da hipótese dos mercados eficientes, uma defasagem temporal de um período na simulação é mais do que suficiente para emular a realidade e as relações causais subjacentes. De qualquer forma, na maioria dos modelos estimados, não se pode rejeitar a hipótese de que a Selic não causa o spread no sentido de Granger. A

tabela abaixo condensa os resultados dos testes, com dados trimestrais entre 1998 e 2008Q1, para diferentes números de defasagens temporais.

Tabela 6: Pairwise Granger Causality Tests.

Lags	Null Hypothesis:	
	SPREAD does not Granger Cause SELIC	SELIC does not Granger Cause SPREAD
1	0,2795	0,00054
2	1.9E-07	0,00018
3	0,0519	0,00404
4	0,0766	0,03780
5	0,0718	0,24293
6	0,0862	0,24583
10	0,2885	0,61318

Sample: 1998Q1 2008Q1. Séries estacionárias (testes ADF e PP).

Fonte: Eviews 5.0. Nível de 0,5% de significância estatística.

Dado que as variações da Selic constituem fator determinante do comportamento do spread bancário, cabe investigar qual é a magnitude do impacto da selic sobre o spread. Uma análise de regressão das séries temporais ajuda a mensurar o impacto das decisões do CMN sobre o spread bancário. Assim, tem-se que:

$$SPREAD_t = 20,73 + 1,13 SELIC_t$$

(9,18) (10,13)

Onde o número entre parênteses abaixo do coeficiente estimado representa a estatística *t* correspondente¹⁹. O sentido intuitivo do resultado acima é que um aumento de 100 pontos-base na taxa Selic tende a aumentar em 1,13 ponto percentual a margem de intermediação bancária, o mesmo valendo no sentido oposto. Essa é a mesma magnitude do estudo elaborado por Alencar (2003) no âmbito da avaliação de quatro anos do projeto 'Juros e Spread Bancário' do BC. Isso implica dizer que, uma queda na taxa básica pode constituir um mecanismo efetivo de redução sobre o spread bancário.

Em linhas gerais, a lógica econômica dos resultados acima está baseada em dois fatores. Primeiro, um aumento da Selic pode ser transmitido ao spread em função do aumento do custo de oportunidade dos recursos retidos no Banco Central ou direcionados para operações especiais de crédito. Por outro lado, um aumento da Selic também pode influenciar o spread bancário através do aumento da taxa de inadimplência, efetiva e esperada, das operações de crédito. Conjuntamente, ambos os efeitos levam os bancos a aumentarem o spread diante de um acréscimo da taxa de juros de curto prazo da economia brasileira, constituindo um importante canal de transmissão da política monetária restritiva. Naturalmente, o oposto é esperado no caso de uma redução da Selic.

Entretanto, geralmente, esse *link* não tem sido enfatizado no debate recente ou nas propostas de redução do spread no país. A correlação significativa entre as séries suporta a hipótese de que a redução expressiva da taxa básica de juros no período recente teve reflexos sobre a redução do spread bancário, em proporção relativamente maior do que a as medidas microeconômicas adotadas no período

¹⁹ Ambos os coeficientes são diferentes de zero ao nível de 1% de significância estatística, indicando que variações da Selic são repassadas para os tomadores finais via variações do spread bancário. Método dos mínimos quadrados, 41 observações (1998Q1-2008Q1). R² ajustado = 0,72.

recente. Ou seja, não se pode dissociar o comportamento da taxa Selic do comportamento do spread bancário. Certamente uma mudança no nível da taxa básica de juros (o componente inercial, estatisticamente significativo) tende a afetar o nível de custo da intermediação financeira no País.

Considerações e prescrições finais

Procurou-se analisar o spread bancário no Brasil e as condições para sua convergência a níveis internacionais, com o intuito de verificar por que o spread bancário tem sido tão distinto da prática internacional nos últimos anos. Identificou-se a relevância das medidas regulatórias já introduzidas no âmbito do objetivo estratégico do BC de contribuir para o desenvolvimento do mercado de crédito, todavia ineficazes para a diminuição mais expressiva do spread.

O foco da atuação do regulador público tem enfatizado o tratamento de questões como custos administrativos e inadimplência, ou procurado avaliar os componentes fiscal e encaixe compulsório dos bancos, como os determinantes principais do spread das operações de crédito no Brasil. Todavia, esses são apenas quatro dos cinco elementos componentes do spread bancário (seção 2). Isso implica a restrição do alcance potencial da atividade reguladora no setor, ou seja, a própria convergência esperada. A inferência é que o tratamento do componente residual do spread bancário pode ser relevante no direcionamento de futuros esforços institucionais voltados à redução da margem de intermediação financeira no País.

No contexto brasileiro, a estrutura de mercado não-concorrencial parece também ser fator relevante para a verificação do elevado nível de spread bancário no País (seção 3). De fato, há falta de mecanismos intrínsecos à estrutura de mercado que incentive o funcionamento eficiente do mercado de crédito nacional, requerendo a atuação do regulador público. Sob essa concepção, o que se verifica, hoje, é que, apesar do louvável esforço da atividade de regulação bancária, não houve uma capacidade de resposta adequada ao nível do desafio que está enfrentando. Elaboramos uma análise que identifica no quinto elemento um relevante objeto de tratamento pela regulação, sobretudo com a introdução de medidas concorrenciais no setor (seção 3), *vis-à-vis* as vicissitudes do sistema bancário. Vale dizer, o componente residual é fator-chave determinante do spread para justificar o descolamento do spread no Brasil em relação ao resto do mundo.

Esse enfoque de regulação acerca do quinto elemento tende, inclusive, a reduzir o nível de inadimplência, um segundo elemento relevante na determinação do spread final, responsável por quase 35% de seu total no Brasil. Há, assim, um efeito acelerador de medidas regulatórias sobre o componente residual, corroborando sua eficácia, com possibilidade de verificação de efeitos positivos para toda a economia nacional. A taxa básica da economia também é relevante na determinação do spread (seção 5), no momento em que determina a taxa de retorno *risk free* a ser observada pelos agentes econômicos, aí incluídos os emprestadores de dinheiro. Seu patamar elevado em comparação a outras economias em desenvolvimento certamente representa um viés altista ao spread, balizando o componente residual, ou seja, o próprio lucro. A maior dificuldade de controle sobre esse componente de política monetária reforça a defesa de a regulação bancária também direcionar suas ações ao quinto elemento do spread.

Naturalmente, o enfoque sobre as condições concorrenciais no setor bancário e sobre o quinto elemento do spread não pressupõe a falta de observação dos

demais fatores, *vis-à-vis* o tamanho do *gap* de convergência a padrões internacionais. Vale dizer, esse enfoque adicional não exige a perseguição de metas de redução de custos operacionais, e aumento da eficiência bancária. Nesse caso, propostas já ventiladas como o compartilhamento da rede de atendimento de caixas eletrônicos devem receber o incentivo do ente regulador, o que pode ser facilitado pela capilaridade com que bancos públicos operam por esse canal. Tal medida, seguindo a prática bancária em economias avançadas, especialmente européias, certamente introduz efeitos visíveis, cujos frutos em termos de redução de custos podem plenamente ser repassados ao cliente bancário final.

A visão do regulador tem de ser holística. Sobretudo, não se identifica um link robusto entre redução de custos administrativos e redução de spread bancário, o que parece estar relacionado com a estrutura não-concorrencial do setor que não incentiva o *pass-through* dos ganhos de escala do sistema. Certamente o equacionamento do spread passa pela introdução de medidas que considerem os mecanismos institucionais de funcionamento do mercado bancário. Precisamos trazer as vantagens competitivas decorrente do menor custo bancário característico nas demais economias em desenvolvimento para os agentes no Brasil. Iniciativas como a do Sinal em incentivar a pesquisa econômica a respeito certamente corroboram essa difícil mas necessária mudança institucional no País.

Referências bibliográficas

- ALCORTA, L. (1994). The Impact of New Technologies on Scale in Manufacturing Industries: Issues and Evidence. *World Development*, v.22, n.5: 755-769
- ALENCAR, L.S. (2003). O Pass-through da taxa básica: evidência para as taxas de juros bancárias. In: *Economia Bancária e Crédito: Avaliação de quatro anos do projeto Juros e Spread Bancário*, Banco Central do Brasil, 2003, pp.90-100.
- ARIDA, P.; BACHA, E; LARA-RESENDE (2005). A. High interest rates in Brazil: conjectures on the jurisdictional uncertainty. Disponível em: <http://www.iepecdg.com/DISK%201/pagina bacha.html>. Acesso em: 03 dez. 2005.
- ANDREZO, A.F.; LIMA, I.S. (1999). Mercado financeiro: aspectos históricos e conceituais. São Paulo: Pioneira, 1999.
- ARAUJO, L.A.; NETO, P.M.J.; PONCE, D.A.S (2005). Competição e concentração entre os bancos brasileiros. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A084.pdf>. Acesso em: 01.01.2007.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (1999). Juros e Spread Bancário no Brasil. Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central (Depep).
- _____ (2006). Resoluções, informações contábeis e financeiras, estatísticas de reclamações do público.
- _____ (2008). Relatório Economia Bancária e Crédito 2007.
- BARAJAS, A.; STEINER, R.; SALAZAR, N. (1999). Interest Spreads in Banking in Colombia, 1974–96. *IMF Staff Papers*, Vol. 46, No. 2, pp. 196–224.
- BROCK, P.; FRANKEN, H. (2003). Bank Interest Margins Meet Interest Rate Spreads: How Good is Balance Sheet Data for Analyzing the Cost of Financial Intermediation. (Seattle: University of Washington).
- BARBACHAN, J.S.F. & FONSECA, M.M. (2004). Concentração bancária brasileira: uma análise microeconômica. Março, 2004.
- BELAISCH, A. (2003). Do brazilian banks compete? *International Monetary Fund*, IMF Working Paper 03/113.

- CARDOSO, E. (2003). Implicit and Explicit Taxation of Financial Intermediaries in Brazil: The Effects of Reserve Requirements on Bank Spreads, in Taxation of Financial Intermediation, ed. by Patrick Honohan (New York and Oxford: Oxford University Press).
- CARDOSO, E. Seigniorage, Reserve Requirements And Bank Spreads In Brazil. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2008/PDF-IF/Cd22_-_Chapter_7_Seigniorage_Reserve_Requirements_And_Bank_Spreads_In_Brazil.pdf. Acesso em: 29 Setembro, 2008.
- CARVALHO, V. (2006) Análise dos atos de concentração no setor bancário: um estudo motivado pelas recentes fusões no mercado brasileiro. Premio SEAE 2006. Disponível em: www.esaf.fazenda.gov.br. Acesso em: 02 jul. 2007.
- CATÃO, L. (1998). Intermediation Spreads in a Dual Currency Economy: Argentina in the 1990s. IMF Working Paper 98/90. Washington: International Monetary Fund.
- GELOS, G. (2006). Banking Spreads in Latin America. IMF Working Paper WP/06/44. Washington: International Monetary Fund.
- GREMAUD, A.; VASCONCELLOS, M.A.S.; TONETO JR., R. (1999). Economia brasileira contemporânea. 3^a. edição. São Paulo: Atlas, 1999.
- HENKIN, H. (2006). Apresentações e notas de aula da Disciplina de Economia Industrial, ministrada junto ao PPGE/UFRGS. Porto Alegre, 2006.
- HO, T. S. Y. & SAUNDERS, A. (1981). The determinants of bank interest margins: theory and empirical evidence. Journal of Financial and Quantitative Analysis, vol. 16, pp. 581-600.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – IEDI (2004). Carta IEDI 136 - O Elevado Custo Para o Investimento da Transferência de Recursos do BNDES para os Bancos. Publicada em: 31/12/2004. Disponível em: www.iedi.org.br. Acesso em: 28 setembro, 2008.
- KLEIN, M.A. (1971). A theory of the banking firm. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 3, n 2, pp. 205-218.
- LEVINE, R. (2004). Finance and Growth: Theory and Evidence. NBER Working Paper 10766. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2004.
- MALAGA, T., MAZIERO, P. & WERLANG, S.R.C. (2003). Estudo de Rentabilidade Bancária. Report of Banco Itaú – Special Bulletin. São Paulo: Banco Itaú.
- NAKANE, M. I. (2003) Concorrência e spread bancário: uma revisão da evidência para o Brasil. In Banco Central do Brasil, Juros e Spread Bancário no Brasil: Avaliação de 4 Anos do Projeto, pp. 58-67. Brasília: Banco Central do Brasil.
- PAULA, L.F.; ALVES JR, A.J. (2003). Banking behaviour and the Brazilian economy after the Real Plan: a post-Keynesian approach. Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review, n. 227, pp. 337-365, 2003.
- ROCHA, F. A. S. (2001). Evolução da concentração bancária no Brasil (1994-2000). Notas técnicas do Banco Central do Brasil. Brasília, n.11, nov, 2001. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 20.12.2006.
- SILVA, G.; OREIRO, J.L.; PAULA, L.F. (2007). Macroeconomic Determinants of Bank Spread in Brazil: An Empirical Evaluation. Texto de discussão 14/2007. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2007.