



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

Mercado de Cartões de Crédito no Brasil: problemas de regulação e oportunidades de aperfeiçoamento da legislação

Paulo Springer de Freitas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 37

Brasília, dezembro / 2007

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

Mercado de Cartões de Crédito no Brasil: problemas de regulação e oportunidades de aperfeiçoamento da legislação

Sumário Executivo

Este estudo analisa as principais características da indústria de cartões de crédito e débito no Brasil, com o objetivo de detectar eventuais falhas de mercado e apresentar sugestões para ação parlamentar.

O mercado de cartões de pagamento vem crescendo exponencialmente no País. Entre 2000 e 2006, o número de transações saltou de 0,9 para 3,6 bilhões, e o valor transacionado, de R\$ 59 bilhões para R\$ 221 bilhões, valores que representam crescimento anual médio da ordem de 25%.

A indústria de cartões apresenta uma série de peculiaridades que justificam ações parlamentares específicas para o setor. Dentre essas peculiaridades, algumas são universais, como o potencial para ganhos de escala, que faz com que o setor apresente uma tendência à concentração; e a forma de organização da indústria, classificada como um mercado de dois lados, que faz com que a demanda pelos produtos seja função não somente do preço total cobrado, mas de como esse preço é distribuído entre os usuários finais (consumidores e estabelecimentos comerciais). Já há outras características que são específicas para alguns países ou grupos de países. No Brasil, destacam-se a ausência de um órgão regulador; a limitada competição no mercado de credenciamento; e a não interoperabilidade da infra-estrutura de captura e processamento das informações, que dificulta a concorrência no setor e leva ao desperdício de recursos da sociedade.

Tendo em vista a importância, o crescimento, o grau de concentração e outras especificidades da indústria de cartões, autoridades regulatórias dos mais diversos países têm questionado algumas práticas adotadas pela indústria. Dentre esses países, citam-se Austrália, Chile, Estados Unidos, Holanda, Itália, México, Reino Unido, além da União Européia.

Para o Brasil, este estudo apontou as seguintes possibilidades de ação parlamentar, com vistas a aprimorar a legislação para o setor:

i) definir um órgão regulador, responsável por monitorar, coibir abusos e editar normas que impeçam práticas anti-competitivas e garantam a eficiência no setor;

ii) elaborar lei proibindo cláusulas de exclusividade em contratos entre a bandeira e a credenciadora. Alternativamente, a atuação parlamentar pode ser feita por meio de abertura de representação junto à Secretaria de Direito Econômico para avaliar se tais contratos não prejudicam a livre concorrência;

iii) elaborar lei que dê poder ao órgão regulador de obrigar a indústria a compartilhar a infra-estrutura de processamento e captura de informações e de estabelecer regras referentes ao aluguel cobrado pelo uso dessa infra-estrutura;

iv) aprovar matérias como o PLS nº 213, de 2007, em tramitação, que propõe permitir a cobrança de preços diferenciados para transações com cartão e à vista.

Por fim, deve-se destacar, com base na teoria econômica e na experiência internacional, que uma maior regulamentação do setor deve ser, prioritariamente, no sentido de assegurar maior concorrência e de eliminar ineficiências. Regulamentação direta sobre as tarifas só deve ser adotada quando houver evidências suficientemente fortes de abuso de poder de mercado. Ainda assim, em função das especificidades da indústria de cartões, a imposição de tetos para as tarifas, se houver, não deve ser feita analisando o preço pago por somente um dos usuários finais (consumidores ou estabelecimentos comerciais). O importante para verificar eventual abuso de poder econômico é o preço total, pago pelo conjunto desses usuários.

I – Introdução

Este estudo irá analisar as principais características da indústria de cartões de crédito e de débito no Brasil – doravante denominados cartões de pagamento¹ – com o objetivo de detectar eventuais falhas de mercado e apresentar sugestões para ação parlamentar.

O mercado de cartões de pagamento vem crescendo exponencialmente no Brasil. De acordo com a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs), o número de transações saltou de 0,9 para 3,6 bilhões entre 2000 e 2006. No mesmo período, o valor transacionado passou de R\$ 59 bilhões para R\$ 221 bilhões. Esses valores significam crescimento anual médio da ordem de 25%, tanto para a quantidade de transações, quanto para o seu valor. Considerando-se o volume de transações, a participação dos cartões de pagamento no total de meio de pagamentos, excluindo papel-moeda², passou de 16,0% para 36,3% entre 1999 e 2004 (Banco Central do Brasil, 2005). Ao mesmo tempo, a participação do cheque – outrora principal meio de pagamento – caiu de 63,4%, em 1999, para 35,4%, em 2004. Em termos de valor, apesar do elevado crescimento, os cartões de pagamento ainda apresentam uma participação baixa, de 2,3%, no total dos meios de pagamento. Isso reflete, provavelmente, o fato de os cartões, via de regra, serem utilizados somente em operações de varejo (ou seja, excluindo atacado), e de médio valor. Mas especificamente, não é comum o uso de cartões para transações de valor mais alto, como vendas de automóveis e de residências.

Destaca-se que a nossa experiência tem sido compartilhada por diversos países. Mesmo nos países industrializados, que, em tese, já contam com um mercado maduro, tem havido um forte crescimento no uso de cartões (Hayashi e Werner, 2005). Nos Estados Unidos, por exemplo, as compras com cartão de crédito saltaram de US\$ 750 bilhões para US\$ 1,5 trilhão entre 1997 e 2004. Na Austrália, as transações com cartões de crédito aumentaram oito vezes entre 1995 e 2005, atingindo 80 bilhões de dólares naquele ano. E, no Reino Unido, o crescimento no valor das transações foi de quase 50% entre 1999 e 2003.

¹ Há outras espécies de cartões de pagamento que não pretendemos abordar neste trabalho, como os cartões de loja, chamados também de *private label*, e os cartões pré-pago. Em 2006, os cartões de débito e crédito responderam por mais de 80% do número e do valor das transações efetuadas com cartões de pagamento. A não ser onde for necessário para evitar interpretação errônea, o termo “cartões de pagamento” irá se restringir às modalidades crédito e débito neste estudo.

² Os demais meios de pagamento são cheque, transferências de crédito interbancária e débito direto em conta.

Além do forte crescimento observado, o mercado de cartões nos diferentes países apresenta duas características comuns: a coexistência de dois sistemas (associações e marcas proprietárias) e a concentração de bandeiras. As associações funcionam como uma espécie de condomínio, em que, sob uma bandeira, diferentes bancos realizam as diversas atividades inerentes da indústria, como a emissão de cartões e o credenciamento de lojistas³. As associações mais conhecidas são Visa e Mastercard. Já as chamadas marcas proprietárias, como a American Express e Hipercard, são empresas que realizam todas as atividades da indústria, da emissão ao credenciamento, sem participação direta de bancos ou outras empresas no processo⁴.

Quanto à concentração de bandeiras, a estrutura de mercado no Brasil replica aquela observada em outros países. Aqui, Visa, Mastercard e American Express respondem, juntas, por mais de 90% do volume e do valor de transações. De acordo com Hayashi e Werner (2005), a participação das três maiores bandeiras na emissão de cartões de crédito e no volume de transações era superior a 90% nos Estados Unidos, Inglaterra e Holanda, e acima de 80% na Austrália.

Tendo em vista a importância, o crescimento e a concentração da indústria de cartões, autoridades regulatórias dos mais diversos países têm questionado algumas práticas adotadas pela indústria. Dentre esses países, citam-se Austrália, Chile, Estados Unidos, Holanda, Itália, México, Reino Unido, além da União Européia. As disputas envolvem diversos aspectos da indústria, abrangendo do valor das tarifas e da forma de fixá-las, a cláusulas contratuais consideradas anticompetitivas, como a proibição de o estabelecimento comercial cobrar preços diferenciados para pagamentos com cartão e à vista; a obrigação de o lojista aceitar todos os tipos de cartão de uma mesma bandeira; e a exigência de exclusividade dos bancos emissores.

O próprio crescimento da indústria, em conjunto com os questionamentos judiciais ou extra-judiciais que o acompanharam, estimulou o desenvolvimento de uma literatura que procurou destacar as idiossincrasias do setor e avaliar a pertinência de sua regulamentação. Apesar de haver uma produção razoável de artigos sobre o tema⁵, uma das poucas conclusões que se pode retirar de sua leitura é que a avaliação da indústria de cartões não pode ser feita utilizando o mesmo arcabouço teórico normalmente adotado para indústrias que usualmente são objeto de regulação,

³ A Seção II descreverá o papel de emissores e credenciadores no sistema.

⁴ Excepcionalmente, uma marca proprietária transfere parte das atividades para um banco. No Brasil, por exemplo, o banco HSBC emite cartões da American Express.

⁵ Para uma revisão abrangente da literatura, ver Chakravorti (2003), Evans e Schmalensee (2005) e Rochet e Tirole (2004 e 2006).

como as provedoras de serviços de utilidade pública. Deve-se levar em consideração o caráter de rede da indústria de cartões e, em particular, o fato de se tratar daquilo que a literatura definiu como sendo um *mercado de dois lados*, que será posteriormente definido. A outra conclusão importante é a de que não existe uma recomendação única para regulamentação do setor. Isso porque não se pode assegurar se, na ausência de intervenção, os preços definidos pelo mercado são superiores ou inferiores àqueles que seriam considerados socialmente ótimos. Não se pode sequer determinar univocamente qual a consequência de um aumento de competição no setor sobre os preços, quantidades e bem-estar social.

Este Estudo está organizado em quatro seções, além desta Introdução. Na Seção II apresento as principais características do mercado de cartões de crédito. Na Seção III resumo os principais aspectos na literatura teórica sobre o tema. Em particular, apresento a definição de mercado de dois lados e explico porque essa idiossincrasia requer uma análise diferenciada do mercado, no que diz respeito à desejabilidade de regulação. Na Seção IV discorro sobre os principais problemas da indústria de cartões e as possibilidades de aprimoramento do marco regulatório no Brasil, com base na literatura e na experiência internacional⁶. Destaca-se que a atuação parlamentar para sanar os problemas da indústria não se limita à edição de leis. Por exemplo, os parlamentares podem abrir representação junto à Secretaria de Direito Econômico (SDE) para instaurar processo administrativo com o objetivo de averiguar a prática de infrações à ordem econômica.

Das sugestões apresentadas, uma já se encontra em curso: o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 213, de 2007, de autoria do Senador Adelmir Santana, tem por finalidade autorizar estabelecimentos comerciais a cobrarem preços diferenciados para pagamentos à vista e com cartão. Há ainda espaço para ação parlamentar com objetivo de sanar três problemas adicionais: i) a existência de contratos de exclusividade entre a bandeira e o credenciador, como, por exemplo, o existente entre a bandeira Visa e a credenciadora Visanet, que reduz a concorrência na atividade de credenciamento; ii) a ausência de compartilhamento da infra-estrutura de captura e processamento de informações, o que gera desperdício de recursos da sociedade, ao obrigar os estabelecimentos comerciais a manter um terminal de venda para cada bandeira que ele aceita; iii) a ausência de definição, em lei, de um órgão responsável pela regulação da indústria.

⁶ Os países analisados são: Austrália, Chile, Estados Unidos, Holanda, Itália, México e Reino Unido, além da União Européia.

Por fim, na última seção apresento as principais conclusões do trabalho.

I – Participantes do Mercado de Cartão de Crédito

De uma forma geral, há cinco participantes no mercado de cartão de crédito, dos quais dois são usuários finais e, os demais, participantes diretos da indústria. Os usuários finais são os portadores (ou consumidores) e os estabelecimentos comerciais (ou lojistas). Já os participantes da indústria são os emissores, os credenciadores e a bandeira⁷. Na Introdução, mencionou-se que as marcas podem se organizar na forma de associação aberta ou de marcas proprietárias. No caso das associações, como Visa e Mastercard, emissores, credenciadores e bandeiras são, pelo menos potencialmente, empresas distintas⁸. Já para as marcas proprietárias, como American Express, as atividades de credenciamento e emissão são feitas pela própria bandeira.

O portador é o consumidor final; é o indivíduo que porta o cartão de crédito e o utiliza para fazer compras. Os principais benefícios auferidos pelo portador são conveniência, segurança e prazo para pagamento sem juros. Conveniência porque o cartão ocupa pouco espaço na carteira, está associado a um limite de crédito pré-aprovado e permite que as compras sejam pagas de uma só vez, tornando desnecessárias idas ao banco ou ao caixa eletrônico para retirar dinheiro ou talão de cheques. Segurança porque dispensa o uso de papel-moeda e porque os custos decorrentes de fraudes são normalmente suportados pelo banco emissor⁹. Por fim, o prazo para pagamento sem juros deriva do fato de as compras feitas ao longo do mês serem cobradas em um único dia. Tendo em vista o prazo de processamento e envio de faturas, usualmente a fatura vence em um prazo que varia de 10 a 40 dias da efetivação da compra.

Em relação aos custos, o portador paga uma tarifa anual ao banco emissor e, no caso de não pagar toda a fatura na data de vencimento, arca ainda com pagamento de juros. Usualmente, não existe tarifa por transação. Destaca-se também que, com o aumento da competição no setor, frequentemente o consumidor obtém

⁷ Em alguns países, há ainda a figura do administrador. No Brasil, esta função é exercida pelo banco emissor.

⁸ O qualificativo “potencialmente” justifica-se porque em vários países, como nos Estados Unidos, os credenciadores são também emissores. De qualquer forma, mesmo que algum banco exerça ambas as atividades, o relevante é que há mais de uma instituição responsável pela emissão/credenciamento.

⁹ Em muitos casos, contudo, o benefício de segurança contra fraudes é pago pelo próprio portador, por meio da contratação de um seguro.

descontos ou isenção da tarifa anual. Para alguns cartões, os benefícios concedidos na forma de programas de milhagem ou outros bônus são tais que o preço final para o usuário é negativo, ou seja, o portador recebe para utilizar o cartão.

O segundo usuário final é o lojista. As vendas efetuadas com cartão são creditadas em sua conta após determinado prazo, usualmente de 30 dias¹⁰. O montante creditado corresponde ao valor da venda, subtraído de uma taxa, denominada taxa de desconto. Essa taxa tem por objetivo remunerar o agente credenciador pelos serviços prestados. Além da taxa de desconto, o lojista incorre também no custo de aluguel do terminal de venda, conhecido como POS (do inglês “point of sale”). Há três benefícios principais para o lojista que aceita cartões: conveniência (maior rapidez para efetuar pagamentos, menor necessidade de ir ao banco para depositar cheques ou dinheiro, confirmação rápida da transação), menor risco (cheques sem fundos, notas falsas, roubo de numerário), e maior atratividade em relação aos concorrentes que não aceitam cartão. Esse último benefício só é válido no nível individual, uma vez que, para o agregado dos comerciantes, o ganho de um empresário é anulado pela perda de outro.

Dos participantes da indústria, o emissor é o que se relaciona diretamente com o portador. O emissor analisa a proposta de adesão, determina o limite de crédito e as taxas cobradas do consumidor final, faz o lançamento e o envio da fatura. O número de instituições emissoras é relativamente elevado no Brasil, cerca de 20 no sistema Mastercard¹¹, e de 35 no sistema Visa¹². Destaca-se que, embora a maioria dos emissores seja formada por bancos, como Banco do Brasil, Citibank ou HSBC, há também financeiras que exercem esse papel, como a Fininvest e a Losango. Como essas financeiras estão vinculadas a bancos¹³, os emissores podem, grosso modo, ser chamados de bancos. As receitas dos emissores são formadas pelas tarifas cobradas dos portadores, da taxa de juros (caso o portador não pague toda a fatura na data de vencimento) e da tarifa de intercâmbio, que será explicada mais adiante.

O credenciador (ou adquirente) é o responsável, dentro da indústria, a se relacionar diretamente com o estabelecimento comercial. Como o nome sugere, é o credenciador quem credencia os estabelecimentos comerciais interessados em aceitar o cartão de pagamento. Também é responsabilidade do credenciador fazer a captura,

¹⁰ Em outros países, como nos Estados Unidos, o prazo é consideravelmente menor, de cerca de três dias.

¹¹ Informação disponível no sítio: <http://www.mastercard.com/br/geral/pt/contato/index.html#11> acessado em 12/09/07.

¹² Informação disponível no sítio: <http://www.visa.com.br/conteudo.asp?pg=7> acessado em 12/09/2007.

¹³ A Fininvest pertence ao conglomerado Unibanco, e a Losango, ao HSBC.

transmissão, processamento e liquidação financeira das transações com os cartões da respectiva bandeira.

Não há um padrão único em relação ao número de credenciadores. Nos Estados Unidos, por exemplo, há vários credenciadores. Na Inglaterra e Austrália, apesar de concentrado, o mercado de adquirentes parece ser competitivo, segundo Hayashi e Weiner (2005). Um indicador do grau de competitividade é o repasse de variações de custos, em particular, da queda da taxa de intercâmbio, para os comerciantes.

Já no Brasil, o mercado de credenciamento é bastante concentrado, não havendo concorrência intra-bandeira. Isso porque há somente um credenciador para a bandeira Visa – a Visanet – e outro credenciador para as bandeiras Mastercard e Diners – a Redecard¹⁴.

A Redecard é uma sociedade anônima, com cerca de 75% de suas ações ordinárias pertencendo ao Citibank, ao Itaucard e ao conglomerado Unibanco¹⁵. Já a Visanet é uma empresa de capital fechado, que tem a Visa Internacional e grandes bancos brasileiros como acionistas¹⁶.

Essa estrutura concentrada é relativamente recente no País. Até a década de 90¹⁷, era comum cada banco filiar seus próprios estabelecimentos. Isso gerou um modelo ineficiente, com custos elevados, uma vez que cada estabelecimento comercial deveria possuir terminais eletrônicos para cada credenciador, e cada banco deveria montar sua central de autorização. A solução do problema veio por meio da centralização das operações de credenciamento em uma única credenciadora por bandeira. Em outros países, o problema foi solucionado de forma distinta: em vez da unificação dos credenciadores, passou-se a utilizar o compartilhamento dos terminais de venda e da infra-estrutura de processamento e captura de dados.

Por fim, o quinto participante do sistema é a bandeira, que corresponde à marca do cartão, como Visa, Mastercard ou American Express. A bandeira atua como uma espécie de franqueadora da marca, sendo também responsável por estabelecer

¹⁴ Deve-se recordar que, nos sistemas proprietários, como a American Express e Hipercard, a própria bandeira é responsável por toda a cadeia de emissão e credenciamento.

¹⁵ Informação extraída no sítio: <http://www.redecard.com.br/ri/index.htm>. Acessado em 12/09/07.

¹⁶ Informação extraída no sítio: <http://www.visanet.com.br/VOL/index.jsp>. Acesso realizado em 12/09/2007. Observe-se que, por ser uma sociedade fechada, a Visanet não tem obrigação de divulgar a relação dos principais acionistas. Originariamente, contudo, sabe-se que os principais acionistas da Visanet eram o Bradesco, Banco do Brasil e Banco Real, além do extinto Banco Nacional.

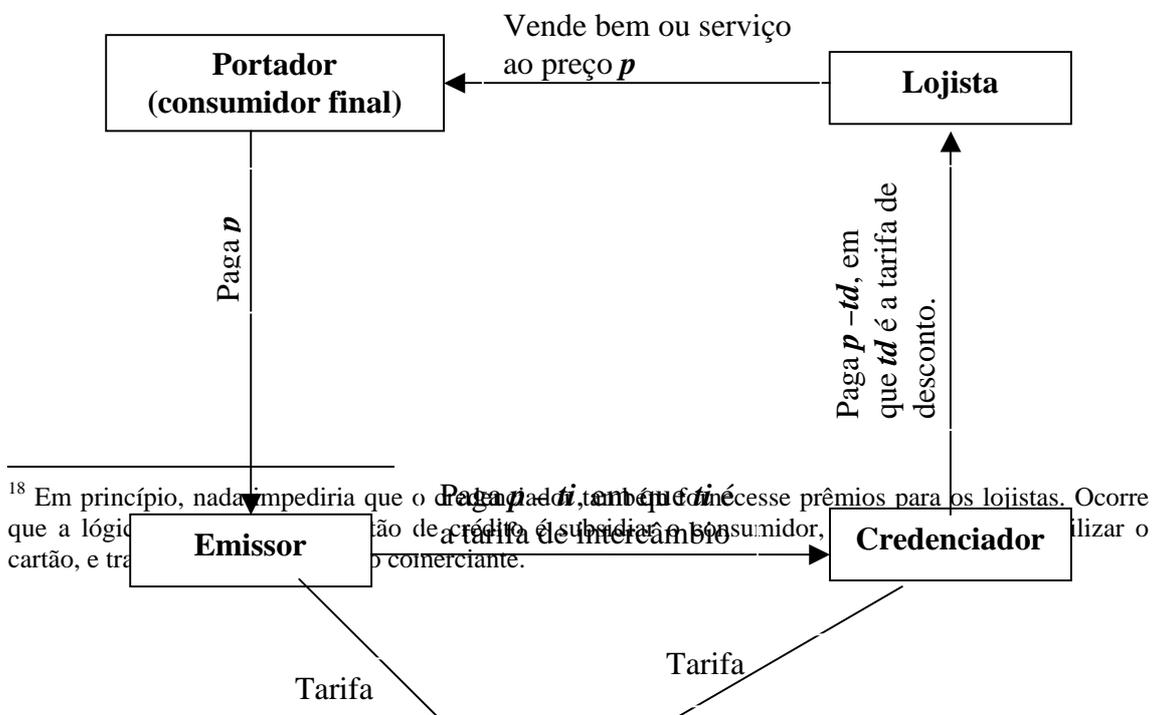
¹⁷ A Visanet foi constituída em 1995, e a Redecard, em 1996, embora sua história remonte ao Credicard, fundado na década de 1970.

normas, fornecer infra-estrutura básica e realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento para o aperfeiçoamento do sistema.

Associados a esses agentes, há três preços básicos: a tarifa paga pelo portador (consumidor final) ao banco emissor; a taxa de desconto, paga pelo estabelecimento comercial ao credenciador; e, por fim, a chamada tarifa de intercâmbio, que normalmente é uma porcentagem do valor da transação, e é paga pelo credenciador ao emissor. Além desses preços, há ainda as taxas de acesso pagas à bandeira, tanto pelo credenciador quanto pelo emissor, pelo uso do nome.

Conforme será discutido mais à frente, a tarifa de intercâmbio cumpre um papel fundamental no mercado de cartões, qual seja, o de garantir um número adequado de consumidores, que utilizam o cartão, e de lojistas, que aceitam o cartão. E, talvez em decorrência de sua importância, ou da forma como ela é definida, usualmente em um processo com pouca concorrência, a tarifa de intercâmbio tem sido objeto de questionamento judicial ou tem requerido atenção especial dos órgãos reguladores em diversos países.

O esquema abaixo resume os principais fluxos de pagamentos entre os diferentes agentes do mercado de cartões. Alguns fluxos foram omitidos, como o pagamento de taxas (por exemplo, a tarifa anual) do consumidor para o emissor, e eventuais recompensas que o emissor transfere para o consumidor, na forma de milhagem ou outros convênios¹⁸. Também não se considerou o pagamento de juros, do portador para o emissor, nos casos em que o consumidor opta por não liquidar integralmente a fatura na data de vencimento.



¹⁸ Em princípio, nada impediria que o emissor também oferecesse prêmios para os lojistas. Ocorre que a lógica de crédito é subsidiar o consumidor, e não o comerciante. Ocorre utilizar o

Pelo diagrama pode-se depreender que a taxa de desconto, cobrada do comerciante pelo credenciador, deve ser suficiente para compensar a tarifa de intercâmbio, a taxa paga à bandeira e seus custos de credenciamento e processamento das informações. Já os custos administrativos do emissor devem ser recuperados pela tarifa de intercâmbio, paga pelo credenciador, e pelas taxas cobradas do consumidor final. Observe que os pagamentos das taxas de desconto e de intercâmbio se dão por via indireta: no caso da taxa de desconto, o credenciador transfere o valor da compra para o comerciante, deduzida da taxa. Similarmente, o emissor transfere para o credenciador (que depois irá transferir para o lojista) o valor da compra, descontada a tarifa de intercâmbio.

No caso de marcas proprietárias, as funções de bandeira, credenciador e emissor são concentradas em um único agente, não havendo, portanto, pagamento de taxas de franquias e de intercâmbio. A bandeira é responsável pela emissão de cartões, credenciamento de lojistas, captura e processamento das informações e tem como fonte de receita as tarifas cobradas do consumidor (eventualmente negativas, quando há programas de milhagem) e a taxa de desconto, cobrada dos comerciantes.

Uma vez entendida a estrutura da indústria de cartões, cabe agora explicar as idiosincrasias dessa atividade, o que será feito na próxima seção.

III – Idiosincrasias da indústria de cartões de crédito: o mercado de dois lados

O mercado de cartões de pagamento é classificado na literatura como um mercado de dois lados. Especificamente, a indústria de cartão funciona como uma plataforma que tem por objetivo conectar os dois usuários finais: consumidores e lojistas. Para ser bem sucedida, a bandeira deverá ser capaz de atrair ambos usuários

finais, de forma que não conseguirá emitir muitos cartões se não houver muitos estabelecimentos credenciados e, similarmente, não conseguirá credenciar lojistas se não houver portadores em número suficiente. Outros exemplos de plataformas que atuam em mercado de dois lados são danceterias (que tem por objetivo atrair homens a mulheres), jornais e sítios de busca na internet (buscando conectar leitores e anunciantes) e aparelhos de videogame (que permitem interligar jogadores a criadores de jogos).

De acordo com Rochet e Tirole (2004), o que caracteriza um mercado de dois lados não é a existência de uma plataforma conectando dois usuários finais, mas sim o fato de o volume total de transações depender não somente do nível de preços (como ocorre em qualquer mercado), mas, principalmente, da estrutura dos preços, ou seja, como o preço é dividido entre os dois usuários finais (comerciantes e consumidores, no caso dos cartões de pagamento).

Como um exemplo de mercado convencional, ou de um só lado, podemos interpretar o governo como uma plataforma existente (no caso, devido ao poder de coerção do Estado) entre lojista e consumidor. O volume vendido independe se o imposto é cobrado diretamente do lojista ou do comprador: o que interessa para a definição da quantidade comprada pelo consumidor é o preço final com imposto.

Um segundo exemplo mostra que o fato de determinado mercado ser de um ou de dois lados não depende exclusivamente da atividade em questão, mas também de aspectos institucionais. Tomemos, como exemplo, a telefonia celular. Em circunstâncias normais, trata-se de um mercado de dois lados: o volume de chamadas depende de quem paga. Basta lembrar que, quando se iniciou a telefonia celular no Brasil, quem recebia a chamada pagava pela ligação. Isso fazia com que o proprietário de um aparelho celular somente divulgasse o seu número para determinadas pessoas, reduzindo o potencial de ligações. Quando a cobrança passou a recair somente sobre quem fazia a chamada, ampliou-se a divulgação dos números, aumentando o volume de transações. Imaginemos, agora, que as pessoas que fazem e recebem ligações podem, sem nenhum custo, transferir recursos entre elas. Nesse caso, é irrelevante quem paga diretamente a conta para a empresa prestadora de serviços: a demanda por chamadas telefônicas dependerá somente do preço final, com os usuários dividindo entre si as despesas com as chamadas¹⁹.

¹⁹ A participação de cada usuário nas despesas dependerá da demanda de cada um deles: quanto maior a demanda (que, por sua vez, depende de fatores como preferências e renda), maior a participação.

Dessa forma, em um mercado de dois lados, a estrutura de preços e a definição de quem arca com os custos devem ser tais que estimulem a presença de ambos os lados no mercado, o que implica que o preço pago por determinado participante não se relaciona com o custo associado a sua entrada no sistema. No caso de cartões de crédito, por exemplo, a maior parte da arrecadação é proveniente dos lojistas (via taxa de descontos), enquanto os portadores, em alguns casos, são até pagos (via bônus ou milhagens) para participarem do sistema. Em danceterias, é comum a cobrança de ingresso diferenciado para homens e mulheres. A idéia é que o preço que os homens estão dispostos a pagar para entrar em uma danceteria depende do número de mulheres que eles esperam encontrar lá dentro, por isso, eles estarão mais dispostos a pagar um maior valor de entrada, se souberem que o custo imposto pela danceteria à entrada de mulheres é baixo. Similarmente, há jornais que são distribuídos gratuitamente para os leitores, e toda a receita provém dos anunciantes; há editores de texto (como o Acrobat) que permitem o livre acesso ao programa de leitura, mas cobram o programa de editoração²⁰.

Destaca-se que, em um mercado de dois lados, o fato de um dos lados pagar um preço inferior do que o outro não decorre de poder de mercado da empresa. Wright (2004) salienta que, mesmo em setores competitivos, como danceterias, a solução de mercado é a cobrança de preços diferenciados para homens e mulheres, supondo que os homens tenham maior interesse em participar da plataforma do que as mulheres. Para ver como isso ocorre, imagine duas danceterias. A danceteria “A” cobra preço único, digamos, R\$ 10,00 para todos os clientes. Já a danceteria “B” reduz o preço para mulheres, para R\$ 5,00, e compensa cobrando mais dos homens, por exemplo, R\$ 15,00. Cobrando menos das mulheres, elas irão preferir a danceteria “B”. Já o público masculino ao perceber essa migração, irá também se deslocar para a danceteria “B”, uma vez que os homens, por hipótese, teriam maior disposição para pagar um preço superior para formar um par. Nesse exemplo, portanto, o preço médio seria o mesmo, de R\$ 10,00, em ambas as danceterias. Mas a danceteria “B” atrairia mais clientes, por adotar uma estrutura de preços mais adequada para o mercado.

Conforme o exemplo mostrou, a diferenciação de preços não decorre do poder de mercado da firma, mas de como cada lado do mercado valoriza o bem ou serviço oferecido. O poder de mercado, contudo, pode resultar em um **nível** de preços

²⁰ Recentemente o tradicional Jornal *The Wall Street Journal* optou por deixar de cobrar pelo acesso às suas colunas assinadas por analistas, por considerar que seus ganhos com publicidade, adicionadas a conteúdos jornalísticos com amplo acesso, superariam as receitas com a cobrança de assinatura.

mais alto, mesmo sem alterar a **estrutura** de preços. Assim, uma danceteria famosa poderia cobrar o preço médio de R\$50,00 em função de seu poder de mercado. Entretanto, ela continuaria cobrando preços diferenciados para homens e mulheres, digamos, de R\$75,00 e R\$25,00.

O que determina, portanto, a contribuição de cada lado do mercado para o preço total? Para responder essa pergunta, é necessário diferenciar o preço cobrado pela indústria do preço que leva a uma alocação eficiente dos recursos da sociedade. É igualmente importante compreender o conceito de externalidade de rede. Assim, antes de explicar como é, ou como deveria ser a precificação no mercado de cartões, faremos uma pequena digressão sobre externalidades de rede e eficiência econômica.

Na indústria de cartões de crédito, observa-se uma interdependência dos dois grupos que participam da rede como usuários finais – os portadores e lojistas. O valor que eles atribuem para a rede depende de quantos usuários estão do outro lado. Assim, à medida que aumenta o número de portadores, torna-se mais interessante para um lojista se credenciar no sistema. E, à medida que aumenta o número de lojistas, torna-se mais atrativo para o consumidor adquirir um cartão. Ou seja, quando um indivíduo adquire um cartão, ele está auferindo não somente o benefício privado (conveniência, período livre de juros e outros, apresentados na Seção II), mas também está aumentando o benefício dos estabelecimentos comerciais. Similarmente, ao se credenciar, o lojista não somente amplia seus ganhos potenciais, como beneficia a todos os portadores. A esse benefício indireto, de um lado do mercado para o outro, denomina-se externalidade de rede. A presença de externalidade de rede é uma característica comum nos mercados de dois lados. Por exemplo, ao adquirir um telefone, o usuário aumenta a utilidade de todas as outras pessoas que possuem telefone. Da mesma forma, um indivíduo, ao ler um jornal, aumenta o benefício dos anunciantes.

O conceito de eficiência em economia é mais abrangente do que o utilizado no dia-a-dia. O significado usual de eficiência está associado a uma questão tecnológica: uma firma é eficiente se consegue atingir um nível máximo de produção para determinada quantidade de insumo, ou, alternativamente, se essa firma consegue utilizar a menor quantidade possível de insumos para atingir determinado nível de produção. Contudo, a eficiência do ponto de vista tecnológico é condição necessária, porém não suficiente, para se alcançar a eficiência econômica. Para tanto, é necessário observar se não há outros usos possíveis para os recursos (capital, trabalho, terra, energia, etc) daquela economia, que aumentem o grau de satisfação da sociedade. Um

exemplo atual é a discussão a respeito da produção de etanol. Há um certo consenso sobre a superioridade tecnológica do Brasil em toda a cadeia do etanol, do plantio ao processamento da cana de açúcar. Ainda assim, há uma preocupação, por parte de certos segmentos da população, de que a expansão da cultura canavieira iria ocupar a terra que poderia ser utilizada na produção de alimentos. Ou seja, o cerne do debate é se o recurso terra não seria melhor empregado na produção de alimentos do que na produção de cana-de-açúcar, e não se a tecnologia utilizada para produzir álcool é a melhor.

No caso da indústria de cartões de crédito, é provável que as firmas se organizem de forma tecnologicamente eficiente, minimizando os custos²¹. Entretanto, as transações com cartão podem estar abaixo ou acima do que seria economicamente eficiente. Se o volume de transações com cartão for excessivo do ponto de vista de eficiência econômica, haveria um ganho de bem-estar para a sociedade se alguns recursos empregados na indústria de cartões (p. ex, pessoal ligado à área de informática, cabos telefônicos para transmissão de dados) fossem desviados para outro setor da economia (p.ex. desenvolvimento de setores pouco informatizados). E o preço cobrado ao consumidor tem um papel fundamental para que a indústria de cartões atinja o tamanho que seria considerado eficiente.

Para que haja eficiência, cada participante deveria pagar pelo serviço prestado o custo que ele gera ao participar da rede, descontado (ou acrescido) das externalidades. É o que se denomina, em economia, de internalização (no preço pago) das externalidades. Suponhamos que um portador de cartão, ao entrar no sistema, gera uma externalidade positiva e maior, digamos, do que a externalidade gerada pela entrada de um novo estabelecimento comercial. Nesse caso, é eficiente, do ponto de vista econômico, que o portador pague um preço abaixo do custo, e que essa diferença seja custeada pelo lojista, na forma de uma maior taxa de desconto.

Obviamente, a indústria de cartões (bandeiras, credenciadores e emissores), como qualquer outro agente privado, está primordialmente preocupada em obter lucros, independentemente de gerar alocações eficientes dos recursos da sociedade. Como vimos, a estrutura de preços vigente no Brasil, e na maioria dos países, é tal que o consumidor final tende a pagar pouco pelo uso do cartão, cabendo ao estabelecimento comercial a maior contribuição para o preço final. Se for verdade que a

²¹ Por questões de mercado, contudo, é possível que as firmas construam uma estrutura maior que a necessária, com o objetivo de inibir a entrada de uma segunda rede potencialmente concorrente. Isso sugeriria, em princípio, um desperdício de recursos. Ainda assim, deve-se ter em mente que, para a infraestrutura construída, o custo é, provavelmente, o menor possível.

externalidade gerada pela entrada de um consumidor na rede é maior do que a de um lojista, então é possível que, ao perseguir a maximização de lucros, a indústria de cartões fixe os preços na direção de uma maior eficiência²². Trata-se, contudo, de uma possibilidade: mesmo ocorrendo a internalização das externalidades, o sistema atual não é necessariamente eficiente. Afinal, os benefícios dados aos portadores de cartão podem ser excessivos, no sentido de sobreestimar o uso dos cartões. Similarmente, a taxa de desconto cobrada do estabelecimento comercial pode ser muito elevada, fazendo com que o número de estabelecimentos credenciados seja baixo.

A maneira como a indústria de cartões forma a estrutura de preços é por meio do controle da taxa de intercâmbio. Relembre-se que a taxa de intercâmbio é a taxa que o banco emissor recebe do credenciador a cada transação. Além da tarifa de intercâmbio, o emissor tem como fonte de receita o preço (que pode até ser negativo) cobrado do portador do cartão. Assim, o banco emissor tenta maximizar os seus lucros olhando para essas duas fontes de receita. Se o preço ao consumidor cai (por exemplo, via redução da anuidade do cartão ou concessão de mais bônus de milhagem), o portador se sente mais estimulado a utilizar o cartão. Dessa forma, o banco emissor passa a arrecadar menos de uma fonte (o portador), mas passa a arrecadar mais a partir de outra fonte (via taxa de intercâmbio, uma vez que aumenta o volume de gastos dos portadores de cartões). Para cada taxa de intercâmbio, há um preço cobrado ao consumidor que ajusta esse balanço entre perda de arrecadação por uma fonte, e ganho de arrecadação por outra, de forma a maximizar o lucro do banco emissor.

Para entender como a estrutura de preços é determinada a partir da taxa de intercâmbio, suponha uma situação inicial de equilíbrio, em que, dada a taxa de intercâmbio, os bancos emissores ajustaram sua base de clientes para maximizarem seus lucros. O que ocorre se a taxa de intercâmbio aumentar? Como o banco emissor passará a receber mais por um mesmo volume financeiro de vendas, ele tentará ampliar sua base de clientes, reduzindo a tarifa anual, ou irá estimular o uso do cartão que emitiu, oferecendo vantagens como milhas aéreas ou outros prêmios. Ou seja, o banco emissor estará disposto a perder parte da receita proveniente do portador, para que aumente a sua receita proveniente da tarifa de intercâmbio. Por raciocínio análogo, se a taxa de

²² É um resultado clássico da literatura que, em um ambiente competitivo e sem falhas de mercado, as firmas, ao maximizarem seus lucros, e os consumidores, ao maximizarem sua satisfação, fazem com que a alocação de recursos da economia seja eficiente, do ponto de vista econômico. Claramente, o mercado de cartões não é competitivo e há várias falhas de mercado. Ainda assim, é possível que a maximização de lucros leve a uma alocação eficiente dos recursos da sociedade.

intercâmbio cair, o banco emissor deverá aumentar o preço pago pelo portador, de forma a compensar a queda de faturamento com a tarifa de intercâmbio.

No que diz respeito ao impacto da tarifa de intercâmbio sobre a taxa de desconto (afetando, portanto, o interesse dos lojistas credenciados na rede), o raciocínio é similar ao feito para os demais setores da economia. Um aumento da tarifa de intercâmbio significa um aumento de custos para o credenciador. Como sua principal fonte de receita constitui-se na taxa de desconto, o aumento será repassado para o lojista. O lojista, por sua vez, procurará repassar o aumento de custos ao consumidor final, elevando o preço das mercadorias vendidas. O percentual do repasse de custos entre credenciador, lojistas e consumidor final dependerá do poder de mercado de cada um desses agentes.

Assim sendo, se uma rede achar necessário expandir a base de clientes, ela irá aumentar a taxa de intercâmbio, de forma a estimular os bancos emissores a cortejarem mais consumidores/portadores. Similarmente, quando se avalia que a rede credenciada esteja pequena em relação ao número de portadores, pode-se resolver o problema por meio de uma redução na taxa de intercâmbio.

Até o momento, verificou-se que, em mercados de dois lados, a estrutura de preços é fundamental para determinar o desenvolvimento da indústria. No caso de cartões de pagamento, a estrutura de preços é tal que a maior parte do preço incide sobre o comerciante. De acordo com a teoria, isso seria justificado, em princípio, pelo fato de o estabelecimento comercial auferir mais benefícios em participar da rede do que o consumidor, portador do cartão. Uma explicação alternativa seria que é mais vantajoso cobrar do comerciante porque o repasse de preços é menos visível. Independentemente do motivo, mantém-se a lógica do mercado de dois lados: o volume de transações é sensível à estrutura de preços. Foi também visto que é por meio do controle da tarifa de intercâmbio que se consegue ajustar o número de portadores e de lojistas no sistema²³.

Uma outra característica da indústria de cartões é a tendência à concentração do mercado, provocada pelas externalidades de rede. Na indústria de cartões, uma bandeira que possui uma base grande de portadores, torna-se mais atrativa para os lojistas. À medida que mais estabelecimentos comerciais se credenciam naquela determinada bandeira, mais interessante para os consumidores se torna deter um seu cartão. E o reforço da bandeira significa o reforço da estrutura bandeira-emissores-credenciadores. Esse efeito de retroalimentação faz com que uma rede, a partir de

²³ No caso de marcas proprietárias, como a American Express e Hipercard, o equilíbrio é obtido mediante a calibração dos preços diretamente cobrados dos portadores e dos lojistas.

determinado tamanho, torne-se ainda maior. Economides (2004) mostra, por meio de um exemplo numérico, como um setor caracterizado por forte externalidades de rede torna-se concentrado. Nesse exemplo, a participação no mercado da firma líder (próxima de 60%) é cerca de três vezes maior que a da segunda colocada, cuja participação, por sua vez, é também 3 vezes superior à da terceira colocada, e assim sucessivamente. É interessante que a concentração na indústria é compatível com um número arbitrariamente grande de firmas minúsculas, que possuem participação desprezível no mercado.

Para a indústria de cartões, além das externalidades de rede, os altos custos de entrada no setor são um motivo adicional para concentração. Para que uma nova bandeira obtenha sucesso, são necessários elevados investimentos em informática e marketing. Além disso, é provável que a bandeira tenha de subsidiar os usuários finais até que a rede atinja um tamanho suficientemente grande para que consumidores e lojistas julguem atraente adquirir/aceitar o cartão, arcando com os custos. Uma forma de furar essa barreira pode ser utilizada pelas grandes redes de varejo: já contando com clientela numerosa, elas podem oferecer um cartão de benefícios a seus clientes, inicialmente como cartões de loja, ou seja, de aceitação restrita aos próprios estabelecimentos. Uma vez que se atinja um grande número de cartões ativos, que justifique a escala, esses cartões podem ser transformados em cartões de crédito convencionais. É possível que tenha sido essa a trajetória do HiperCard.

Uma vez apresentadas as principais características da indústria de cartões, a próxima seção irá discutir os principais problemas da indústria e as oportunidades para aperfeiçoamento do marco regulatório.

IV – A indústria de cartões e possibilidades de aprimoramento do marco regulatório

Duas características importantes da indústria de cartões têm atraído a atenção de órgãos reguladores em diversos países: a estrutura de preços, que faz com que o preço pago por cada usuário final tenha pouca relação com o custo; e a tendência à concentração da indústria. Além dessas características, que poderiam ser classificadas como estruturais, a existência de práticas potencialmente anticompetitivas no setor e o

crescimento exponencial no uso de cartões de pagamento também têm estimulado o debate sobre e a efetiva regulação da indústria.

Os debates acadêmicos, as ações judiciais e a atividade regulatória têm se concentrado sobre os seguintes aspectos da indústria de cartões²⁴:

- i) o valor da tarifa de intercâmbio e seu processo de determinação;
- ii) cobrança de preços diferentes para pagamentos à vista e com cartão;
- iii) falta de competição na atividade de credenciamento;
- iv) cláusulas contratuais que limitam a concorrência no setor, como as que estabelecem:
 - a. a obrigatoriedade de o credenciador ser também emissor de cartões;
 - b. a obrigatoriedade de o estabelecimento comercial aceitar todos os cartões emitidos por determinada bandeira, seja por função (crédito ou débito), seja por categoria (normal, *gold*, *platinum*, etc);
 - c. a proibição de um banco de emitir cartão para mais de uma bandeira;
- v) exigência, por parte das bandeiras, de o emissor ser banco ou estar associado a bancos.

No caso do Brasil, as associações de cartão não impõem as cláusulas contratuais citadas em “iv”²⁵. Tampouco se aplica a nossa realidade a discussão sobre a forma de determinação da tarifa de intercâmbio, tal como é colocada nos Estados Unidos e em alguns países europeus, onde há um número considerável de credenciadores e emissores. Nesses países, questiona-se se o processo de determinação da tarifa de intercâmbio por meio de negociação multilateral (em oposição a negociações bilaterais entre cada credenciador e emissor) não se constituiria em prática anticompetitiva. No Brasil, esse problema não se aplica porque há somente um credenciador para cada bandeira. Por isso, com o intuito de não tornar o texto muito longo, não discorrerei sobre o debate a respeito dessas cláusulas e sobre o processo de

²⁴ Observe que, como a indústria possui mais de um participante, o questionamento pode incidir somente sobre um deles, por exemplo, sobre o credenciador ou sobre a bandeira.

²⁵ No Brasil, os estabelecimentos comerciais têm a liberdade de aceitar somente cartões de crédito ou somente cartões de débito de determinada bandeira. Mas são obrigados a aceitar todas as categorias de cartão. Por exemplo, se o estabelecimento aceitar cartões de débito, deverá aceitar de todos os tipos: doméstico, internacional, *gold*, etc. Contudo, nos países em que a cláusula de aceitação obrigatória tem sido questionada, o objeto de contencioso tem sido a obrigatoriedade de o estabelecimento ter de aceitar todas as funções dos cartões (débito, crédito, etc), e não todas as tipos.

determinação da tarifa de intercâmbio. O leitor interessado, contudo, poderá consultar Litan e Pollock (2006), Nguyen (2003), Hunt (2003) e Weiner e Wright (2005).

Por outro lado, há algumas peculiaridades no Brasil que, embora não exclusivas de nosso mercado, não têm sido objeto de atenção especial por parte da academia ou das autoridades reguladoras de diferentes países. São elas:

- i) indefinição de órgão responsável pela regulamentação do setor;
- ii) ausência de compartilhamento da infra-estrutura de captura e processamento de informações entre as bandeiras.

Esses questionamentos serão discutidos em maior profundidade nas subseções abaixo, que apresentarão os argumentos favoráveis e contrários à regulamentação, bem como, se for aplicável, as experiências internacionais e possíveis soluções para o mercado brasileiro.

IV.1 – Sobre o valor da tarifa de intercâmbio

Os órgãos responsáveis pela regulação usualmente se preocupam com dois problemas relativos à taxa de intercâmbio. O primeiro refere-se ao fato de, como regra geral, o valor da taxa de intercâmbio ser muito superior ao custo da transação, o que sugeriria abuso de poder econômico. O segundo problema, e que reforçaria a argumentação anterior, é que, em muitos países, a taxa de intercâmbio é decidida em conjunto pelos bancos participantes do sistema, não havendo negociações bilaterais entre credenciadores e emissores. Por fim, o fato de a indústria de cartões ser muito concentrada seria mais um indício de que estaria ocorrendo um abuso de poder econômico no setor, com aumento artificial de preços.

Sobre a relação entre preço e custos, Wright (2004) mostra como órgãos reguladores de diferentes países se preocupam com esse suposto problema. Por exemplo, o *Office of Fair Trading* (OFT), responsável por impedir práticas anticoncorrenciais no Reino Unido, chamou atenção para o fato de os bancos associados à Mastercard estabelecerem, em conjunto, uma tarifa de intercâmbio muito acima dos custos. O Banco Central da Austrália e o Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), órgão responsável por assegurar a concorrência naquele país, em relatório conjunto, concluíram que a taxa de intercâmbio não deveria remunerar os bancos além dos custos incorridos.

A discussão na Seção III, contudo, mostrou que em um mercado de dois lados, não faz sentido cobrar de cada participante do sistema o valor correspondente a sua participação no custo. Em função das externalidades de rede, é economicamente eficiente cobrar tarifas mais elevadas do usuário final que se beneficia mais de participar da rede, independentemente do custo de participação.

É fácil imaginar a consequência de se alterar a estrutura de preços na indústria de cartões, cobrando de cada usuário final a sua contribuição para o custo total. Se a tarifa de intercâmbio passar a refletir os custos, provavelmente haverá uma redução nos valores atualmente cobrados. Por isso, tendo em vista a discussão da Seção III, os portadores, que atualmente pagam pouco, ou até recebem para participar do sistema, passariam a ter um aumento substancial no custo da anuidade do cartão, ou passariam a ser cobrados por transação efetuada. Com isso, é provável que houvesse uma redução substancial de compradores no sistema, tornando a rede menos interessante para todos – consumidores e lojistas.

Weiner e Wright (2005), ao analisarem o comportamento recente em vários países, observaram que há uma relação inversa entre os movimentos da taxa de intercâmbio e das tarifas cobradas do consumidor. Nos países em que se observou redução da taxa de intercâmbio nos últimos anos, como Austrália e Espanha, os consumidores passaram a pagar tarifas anuais mais altas, ou as bonificações pelo uso do cartão tornaram-se menos generosas. Por outro lado, as taxas de desconto, cobradas dos estabelecimentos comerciais, reduziram-se. Simetricamente, nos Estados Unidos o aumento da taxa de intercâmbio nos últimos anos veio acompanhado de mais benefícios para os consumidores e de maior taxa de desconto²⁶.

Cabe aqui lembrar a discussão apresentada na Seção III. Ali foi visto que, em função das externalidades de rede, há justificativa econômica para cobrar mais dos comerciantes do que dos portadores. Isso não significa, entretanto, que a estrutura de preços na indústria de cartões, definida de tal forma que quase a totalidade do custo recaia sobre o comerciante, seja a melhor para a economia. Como o preço pago pelo consumidor, via de regra, é bastante inferior ao custo do serviço, pode estar havendo um estímulo à sobreutilização do cartão, no sentido de que a sociedade estaria alocando recursos excessivos (como ligações telefônicas, recursos de informática, *marketing*) na indústria de cartões.

²⁶ O Reino Unido foi o único país da amostra em que as variáveis não se comportaram da forma esperada: apesar da queda na tarifa de intercâmbio, não houve alteração na taxa de desconto e nos benefícios dados aos portadores de cartão.

Entretanto, a possibilidade de haver um excesso de uso de cartões de crédito não é suficiente para justificar uma intervenção mais incisiva das autoridades reguladoras. Em primeiro lugar porque, conforme discutido, trata-se de uma possibilidade, não de uma certeza. Em segundo, mesmo que, em geral, o preço escolhido pela indústria não seja aquele que assegure o uso mais eficiente dos recursos pela sociedade, nada garante que um preço escolhido pela autoridade reguladora conseguirá desempenhar tal papel. O mais provável é que não. E, em terceiro, se o preço fixado para a tarifa de intercâmbio for muito baixo, corre-se o risco de inviabilizar toda a indústria, com prejuízos mais acentuados para a sociedade.

O país que mais avançou no controle da tarifa de intercâmbio foi a Austrália. Lá, o Banco Central impôs um teto para aquela tarifa, de 0,5%²⁷ sobre o valor da transação (Hunt, 2003). Esse teto variaria ao longo do tempo, com base nos custos, que incluíam as despesas com transação e processamento, o período sem cobrança de juros concedido aos consumidores, os gastos com uso fraudulento do cartão e prevenção de novas fraudes. Na ocasião, o Banco Central da Austrália esperava que a tarifa de intercâmbio declinasse em 40%. De fato, tem havido redução na tarifa de intercâmbio, porém, como seria esperado pela teoria, às custas de uma maior tarifa anual cobrada do consumidor, de um menor período sem cobrança de taxa de juros e de programas de benefícios mais tímidos (Weiner e Wright, 2005).

No México e na União Européia, não foi estabelecido um teto para a taxa de intercâmbio, mas a ameaça de maior regulação do mercado incentivou as redes a reduzirem suas tarifas. No caso mexicano, a redução foi de 43 pontos base para cartões de crédito, e de 134 pontos base para cartões de débito (Ortiz, 2005). No caso europeu, o Competition Directorate of the European Commission fez um acordo com a Visa, que se comprometeu a reduzir a tarifa de intercâmbio em um prazo de 5 anos, de forma a mantê-la inferior a um teto, que seria calculado anualmente, com base no custo dos bancos emissores. No Chile, os órgãos reguladores, após denúncias dos comerciantes, em vez de tentar limitar a taxa de intercâmbio, pressionaram a Transbank S.A., empresa responsável pelo credenciamento dos estabelecimentos comerciais, a reduzir a taxa de desconto cobrada dos lojistas. Durante o processo, a Transbank propôs um plano de auto-regulamentação ao *Tribunal de Defensa de la Libre Competencia* (TDLC), apresentando uma tabela incorporando redução na taxas de desconto, de até 4,5% para

²⁷ Esse teto seria para o valor médio das transações, o que significa que, para determinado tipo de transação, a tarifa de intercâmbio poderia ser superior ao teto.

até 3,5% do valor da transação feita por cartão de crédito, e de até 3,5% para até 2,5% do valor das transações realizadas com cartão de débito.

No Brasil, se for para replicar alguma experiência, deveria ser a chilena, no sentido que, se for para regular algum preço, deve-se priorizar a taxa de desconto. Em primeiro lugar porque a taxa de desconto não cumpre o papel de assegurar um equilíbrio entre número de consumidores e lojistas no sistema, como ocorre com a taxa de intercâmbio. Em segundo lugar porque, aparentemente, a maior discrepância no Brasil parece estar na taxa de desconto. Afinal, a tarifa de intercâmbio para operações com cartão de crédito situa-se entre 1,5% e 2,0% do valor da transação²⁸. É um valor maior, porém da mesma ordem de magnitude, que o observado em países com mercados mais maduros, como a Inglaterra e os Estados Unidos, cujas taxas médias são de 1,1% e 1,5% do valor da transação. Já a discrepância entre a tarifa de intercâmbio e a taxa de desconto é bem maior no Brasil. Enquanto nos países desenvolvidos, a tarifa de intercâmbio representa mais de 80% da taxa de desconto, no Brasil, a relação é próxima de 50%. Esses valores sugerem que a taxa de lucro do credenciador no Brasil é bem superior à taxa de lucro dos credenciadores nos países desenvolvidos, tendo em vista que a taxa de intercâmbio é um de seus principais custos. Destaca-se que, para os pequenos comerciantes, a taxa de desconto média é de 4,7%²⁹, valor bem acima do observado nos países desenvolvidos.

O mais prudente, entretanto, seria não tentar estipular um teto para determinado tipo de tarifa, pelo menos, em uma fase inicial. Em primeiro lugar, porque não há, em princípio, motivo para acreditar que o órgão regulador consiga determinar um valor para uma tarifa que induza uma alocação de recursos mais eficiente do que aquela obtida a partir dos preços determinados pelo mercado. Em segundo lugar, porque há barreiras à competição muito claras, que serão discutidas mais adiante, e que poderiam ser sanadas antes de se tentar controlar preços.

Em qualquer caso, é importante que o órgão regulador acompanhe e divulgue o preço total, isto é, a soma das tarifas pagas pelos consumidores e estabelecimentos comerciais. Por ser um setor que, em virtude das externalidades de rede, tende à concentração, é importante que se verifique se o preço total não excede substancialmente os custos, indicando abuso de poder econômico.

²⁸ O termo “aparente” se deve ao fato de os participantes da indústria que foram entrevistados não terem disponibilizado valores precisos para a taxa de intercâmbio.

²⁹ Esses valores referem-se aos resultados de pesquisa do SEBRAE/DF, divulgada em setembro de 2007, junto a pequenos e médios estabelecimentos do Distrito Federal,

Resumidamente, o melhor seria não tentar impor limites para tarifas cobradas, pelo menos, não antes de tentar aumentar a competição no setor. Se for para regular diretamente o preço, que a intervenção seja feita sobre o preço total, e não sobre a estrutura de preços, de forma a preservar a definição, pelo mercado, da participação de consumidores e lojistas. E, se for necessário interferir na estrutura de preços, é melhor regular a taxa de desconto do que a tarifa de intercâmbio³⁰.

IV.2 – Sobre a proibição de o estabelecimento comercial cobrar preços diferentes para vendas com cartão e vendas à vista

A regra de proibição de discriminação de preços (RPDP), constante dos contratos entre adquirentes e estabelecimentos comerciais, estatui que não pode haver diferenciação de preço para pagamento à vista ou com cartão. Essa cláusula vigora em diversos países, inclusive no Brasil. No nosso caso, a Nota nº 103 CGAJ/DNPC/2004, do Departamento Nacional do Ministério da Justiça (DNPC), esclarece que a diferenciação de preços é considerada abusiva, por ferir os incisos V e IX do artigo 39 do Código de Defesa do Consumidor³¹.

Em vários países a proibição de discriminação de preços foi questionada e, em alguns, como Austrália, Holanda, México, Suécia e Reino Unido, abolida³². Um primeiro argumento contrário à proibição de discriminação de preços é que a regra prejudicaria o livre funcionamento dos mercados. Adicionalmente, a proibição de se discriminar preços geraria um subsídio cruzado, dos indivíduos que não pagam com cartão para aqueles que pagam. Isso ocorre porque, para o lojista, a taxa de desconto é um custo e, portanto, tem de estar embutido no preço final. Como esse preço tem de ser o mesmo para os dois tipos de consumidores (os que utilizam e os que não utilizam cartão), o preço final será uma média dos preços que prevaleceriam na ausência da restrição. Assim, a RPDP permite que o consumidor que utiliza cartão pague menos do que pagaria, e obriga o consumidor que não utiliza cartão a pagar mais³³. A existência

³⁰ Uma alternativa equivalente a impor um teto para a taxa de desconto, seria estabelecer uma tarifa mínima para os consumidores. Essa opção, contudo, além de ser mais difícil de ser efetivada na prática, apresenta óbvias limitações do ponto de vista político.

³¹ Sobre uma análise a respeito da proibição de discriminação de preços no Brasil, ver Alvarenga (2006).

³² Nos Estados Unidos, a legislação varia para cada Estado. Onde é permitida a diferenciação de preços, isso é feito por meio da possibilidade de o lojista conceder um desconto para pagamento à vista.

³³ A interpretação de que existe subsídio cruzado sob a regra que proíbe diferenciação de preços não é unânime. Wright (2004) sustenta que o subsídio cruzado é uma falácia. Se houvesse tal subsídio, o estabelecimento comercial poderia se recusar a aceitar o cartão e capturar, para si, esse subsídio. Como o estabelecimento continua a aceitar o cartão, é porque tal subsídio não existe. Nessa análise, o autor não

desse subsídio cruzado torna-se ainda mais criticável quando se considera que, em geral, os indivíduos que não possuem cartão têm menor poder aquisitivo, de forma que a RPDP implicaria transferência de renda das pessoas mais pobres para as mais ricas³⁴.

Um terceiro argumento a favor da permissão para cobrança de preços diferenciados centra-se no estímulo à competição entre os diferentes meios de pagamento, por exemplo, cartão *versus* cheques e moeda. Essa maior competição deve estimular uma redução na taxa de desconto. Se o mercado credenciador for muito competitivo, o que implica que a taxa de desconto seja suficiente apenas para cobrir os custos, uma redução nessa taxa deverá provocar uma saída de credenciadores do mercado, levando a uma menor concorrência no setor. Por outro lado, em um mercado pouco competitivo, como o brasileiro, sob a vigência da RPDP, é provável que os poucos credenciadores façam uso de seu poder econômico e cobrem tarifas que lhes permitam auferir lucros extraordinários. Nesse caso, o aumento da competição com outros meios de pagamento permitirá uma redução da taxa de desconto, sem provocar uma maior concentração no mercado.

Por fim, o debate sobre a abolição da RPDP requer avaliar os impactos sobre a eficiência. Aqui, dois argumentos contrários à permissão para cobrança de preços diferenciados emergem: i) quando o uso do cartão é cobrado, gera-se uma distorção na escolha do meio de pagamento, em favor do cheque; ii) o maior custo para utilizar o cartão levaria a um uso ineficientemente baixo.

Se o consumidor passar a pagar um preço para pagamento com cartão e não precisar pagar pelo uso do cheque, haveria um estímulo para o uso desse último instrumento, em detrimento daquele. Os cheques passariam, então, a serem sobreutilizados, enquanto os cartões, subutilizados. A distorção é ainda maior quando, como no Brasil, o processamento de cheques é mais dispendioso do que de transações feitas por meio eletrônico³⁵. Entretanto, apesar de não pagar pelo uso do cheque, o consumidor incorre em um custo pela sua utilização, representado pelo maior tempo (de preenchimento e consulta para ver se o cheque não é roubado) necessário para efetuar a transação. Assim, a maior inconveniência do uso do cheque, comparativamente ao cartão, contribui para desestimular o uso excessivo do instrumento. Deve-se também

considerou os benefícios obtidos pelo lojista, em termos de aumento de volume de vendas proporcionado pelo cartão.

³⁴ Autor (data) contra-argumenta dizendo que, no caso em tela, o regulador deve se preocupar fundamentalmente com questões de eficiência econômica, e não de distribuição de renda.

³⁵ De acordo com o Banco Central (2007), o custo médio de uma transação por meio eletrônico é de R\$1,46, enquanto o custo para pagamentos utilizando meios não eletrônicos foi estimado em R\$2,91.

esclarecer que não é objeto deste trabalho discutir se deve ou se não deve haver cobrança de tarifas sobre cheques. Em termos teóricos, como há custos de processamento e compensação de cheques, gera-se uma distorção no mercado quando o consumidor não paga esses custos. Contudo, mesmo sabendo que já existe uma distorção (não cobrança pelo uso dos cheques), não é claro se haveria ganhos de eficiência ao se criar uma distorção adicional, qual seja, a proibição de preços diferenciados.

Também relativo à competição entre uso de cartão e de cheques, deve-se lembrar que não há proibição de cobrança de preços diferenciados para comprar com cheque: em alguns casos, como de estabelecimentos que não os aceitam, o preço cobrado é infinito! Por fim, o que se propõe é somente **permitir**, e não **obrigar** os comerciantes a cobrarem preços diferenciados para pagamento com cartão³⁶.

Quanto à possibilidade de a permissão para cobrança de preços diferenciados levar a uma subutilização de cartões, o cerne do argumento está associado à não internalização das externalidades. Intuitivamente, quando o consumidor arca com todo o custo do cartão, ele deixa de receber as externalidades positivas que ele gera para a rede, o que reduz (artificialmente) a demanda pelos serviços.

Outra forma de se analisar a subutilização de cartões é a partir da conclusão encontrada na literatura³⁷ de que, quando os lojistas podem repassar, sem custos, a taxa de desconto para seus clientes, a taxa de intercâmbio perde seu papel de balancear o número de usuários finais no mercado. Recordando a discussão apresentada na Seção III, ao aumentar (reduzir) a taxa de intercâmbio, cria-se um estímulo para reduzir (aumentar) o número de estabelecimentos comerciais credenciados e para aumentar (reduzir) o número de portadores afiliados ao sistema. Se a rede perde essa capacidade, é possível que o número de portadores de cartão de crédito diminua, reduzindo o interesse dos lojistas de se credenciarem. Esse efeito é retroalimentado, uma vez que um menor número de lojistas credenciados reduz o interesse dos consumidores de adquirir o cartão, o que irá, por sua vez, contribuir negativamente para o número de lojistas filiados à rede. E assim sucessivamente, de forma que o resultado final seria um encolhimento da indústria.

³⁶ A rigor, pode-se ter uma situação em que a preferência do lojista seja pelo pagamento com cartão e não pelo pagamento em dinheiro, de modo que a diferenciação de preço seria no sentido de cobrar mais barato pelo pagamento em cartão. Postos de gasolina que são muito assaltados, por exemplo, podem considerar mais vantajoso pagar a taxa de desconto a correr o risco de perder toda a receita dos pagamentos em cheque ou dinheiro. Nesse caso, a taxa paga ao credenciador funcionaria como um seguro.

³⁷ Ver, entre outros, Evans e Schmalensee (2005) e Rochet e Tirole (2000).

A questão, do ponto de vista teórico, é se, ao permitir a diferenciação de preços, a tarifa atualmente paga se aproximaria ou se distanciaria do nível eficiente. Pelo exposto nos parágrafos acima, haveria uma tendência ao aumento do custo de se utilizar cartão, para o portador. Esse efeito atuaria no sentido de levar a uma subutilização do serviço. Por outro lado, quando o consumidor não paga pelo uso do cartão, ele tende a utilizá-lo em excesso, por não levar em consideração os custos envolvidos. O que definirá se a cobrança pela utilização do cartão provocará ganhos ou perdas de eficiência dependerá das externalidades geradas. De uma forma geral, quanto maior for a externalidade gerada, maior a ineficiência alocativa provocada pela abolição da RPDP.

Em qualquer caso, é provável que o ganho (ou perda) de eficiência não se concretize em sua plenitude, tendo em vista que o comerciante dificilmente repassará integralmente a taxa de desconto para o preço final. Ou seja, se o lojista está atuando em um mercado competitivo e auferir benefícios com a venda por cartão, ele não conseguirá repassar a taxa de desconto para o consumidor, pois, se o fizer, terá suas vendas e receitas reduzidas. Dessa forma, não haverá distinção significativa entre o preço para pagamento em cartão ou em dinheiro.

A experiência internacional mostra que o repasse é baixo. Ao que parece, existem custos para os comerciantes repassarem a taxa de desconto para seus clientes. Por exemplo, a cobrança de preços mais altos para vendas com cartão poderia ser visto pelos clientes como uma atitude antipática. De fato, há uma série de serviços que os estabelecimentos oferecem, mesmo sem cobrar preços diferenciados para os clientes que deles utilizam. Por exemplo, muitas lojas não cobram para fazer embrulho de presente; outros estabelecimentos oferecem estacionamento gratuito; e, na grande maioria das vezes, o preço final independe do tempo que o consumidor requereu do vendedor. Além de contribuir para atrair a clientela, a própria comodidade que o cartão de crédito oferece para o vendedor é um estímulo para ele não repassar os custos associados à taxa de desconto para o consumidor. Como já se discutiu, o uso do cartão de crédito traz alguns benefícios também para o lojista, tais como redução do risco de cheques sem fundo e redução do risco de perda de dinheiro em caixa em caso de assaltos.

Nos países que permitiram a diferenciação de preços, o repasse ao consumidor foi baixo e não foi constatada redução nas taxas de crescimento no uso de cartões (Evans e Schmalensee, 2005). Na Suécia, somente 5% dos estabelecimentos

comerciais passaram a cobrar preços diferenciados. Na Holanda, a proporção situa-se próxima a 10% e, na Dinamarca, atingiu 20%, especialmente entre pequenas mercearias. Nos Estados Unidos, a diferenciação de preços era comum somente em postos de gasolina. Porém, essa prática foi sendo abolida ao longo dos anos.

Diante do exposto, pode-se concluir que iniciativas no sentido de permitir a diferenciação de preços são meritórias, por aumentar a competição no mercado de meios de pagamento e por evitar subsídios cruzados entre portadores e não portadores de cartão. Além disso, nos países em que a diferenciação de preços foi permitida, poucos estabelecimentos passaram a discriminar os preços. Dessa forma, a experiência internacional mostra que são infundados os temores de que a permissão para diferenciar preços levaria à desestruturação da indústria de cartões.

IV.3 – Sobre o baixo grau de competição na atividade de credenciamento

No Brasil, há somente um credenciador para as bandeiras Visa e Mastercard: a Visanet e a Redecard, respectivamente. A relação contratual com as bandeiras, contudo, é diferente nos dois casos. A Visanet é credenciadora exclusiva da Visa. Já a Redecard não possui contrato de exclusividade. De fato, a Mastercard já habilitou outras instituições credenciadoras no País, mas elas não se interessaram em participar da atividade. Sobre a falta de competição na atividade de credenciamento, é ilustrativo o posicionamento da Redecard:

“A Companhia [Redecard] acredita que a primeira concorrência que enfrenta é aquela representada por outros meios de pagamento, como o dinheiro, o cheque e as transferências eletrônicas de recursos”³⁸.

Independentemente do motivo, a falta de competição abre espaço para abuso de poder por parte das credenciadoras. Consistente com isso é o fato de a relação entre a taxa de desconto e a taxa de intercâmbio ser relativamente alta no Brasil.

Uma solução óbvia para aumentar a concorrência na atividade de credenciamento, pelo menos no sistema Visa, é aprovar lei proibindo que um credenciador tenha exclusividade da bandeira. Alternativamente, o Poder Legislativo, nos termos do art. 30 da Lei nº 8.884 de 1994, tem a prerrogativa de abrir uma representação junto à Secretaria de Direito Econômico (SDE) para abertura de processo administrativo por prejuízo da concorrência.

³⁸ Prospecto Definitivo de Distribuição Pública Primária e Secundária de Ações Ordinárias de Emissão da Redecard, de 11 de julho de 2007.

Sobre a proibição de contratos de exclusividade, é interessante observar a experiência italiana. Até meados dos anos 90, a CartaSì, associação de 137 instituições financeiras, era credenciadora e emissora exclusiva das bandeiras Visa e Mastercard e fixava as tarifas ao portador e a taxa de desconto, paga pelo estabelecimento comercial. Esse monopólio foi questionado no órgão regulador, que proibiu a existência de cláusulas contratuais restringindo o acesso de credenciadores e emissores no mercado. Com a abertura, instituições financeiras, incluindo não bancárias, ingressaram no mercado, tanto de emissão como de credenciamento, de forma que, em 2001, havia 33 emissores e 17 credenciadores. Com a maior concorrência, observou-se uma redução na taxa média de desconto, que passou de 2,49% para 1,84% entre 1998 e 2002, bem como nas tarifas cobradas dos portadores (Banco da Itália, 2003).

Na Holanda também houve a quebra de monopólio da Interpay, que, até a década de 1990, era a única credenciadora de cartões de débito no país. Com a liberação do acesso de bancos ao mercado credenciador, observou-se uma redução da ordem de 7% para os lojistas que renegociaram suas tarifas. Por fim, no Chile, o Tribunal de la Libre Competência (TDLC) proibiu cláusulas que restringissem a participação de bancos no mercado credenciador, de forma a quebrar o monopólio da Transbank. Conforme dito anteriormente, lá também se observou redução nas taxas de desconto, da ordem de 1 ponto percentual, no âmbito de um acordo com a Transbank que envolvia a contestação de outras práticas não competitivas da empresa.

A experiência da Redecard, contudo, mostra que a proibição de cláusulas de exclusividade a um credenciador não garante, necessariamente, um ambiente mais competitivo. Afinal, a Redecard, apesar de ser a única, não é credenciadora exclusiva da Mastercard. Uma possível explicação para o desinteresse de outras instituições na atividade seriam os altos custos para montar a infra-estrutura. Esse tema será tratado na Seção IV.6. Cabe enfatizar que, na pior das hipóteses, a proibição de cláusulas de exclusividade seria inócua para aumentar a competição, mas não alteraria a estrutura de mercado pré-existente. No melhor cenário, haveria aumento de competição e, provavelmente, redução das tarifas cobradas dos usuários finais.

IV.4 – Sobre a exigência, por parte das bandeiras, de o emissor ser um banco ou estar associado a um banco

No Brasil, a emissão de cartões é feita por bancos ou por financeiras afiliadas a bancos. Trata-se de uma exigência das bandeiras, e não do órgão regulador. Cabe questionar por que outras empresas, como grandes redes varejistas, não poderiam ter acesso a esse mercado.

A mais provável explicação é a garantia dada pelos bancos. Em caso de inadimplência do emissor, a compra feita pelo portador do cartão deve ser honrada pela bandeira. Como a fiscalização sobre os bancos é mais intensa, eventuais desequilíbrios patrimoniais podem ser detectados a tempo, possibilitando ou a sua correção ou a não renovação do contrato com a bandeira.

Apesar de ser um argumento forte, há arranjos institucionais possíveis que viabilizariam a entrada de outras empresas no mercado de emissão de cartões. Por exemplo, com base em uma análise do balanço da empresa, a bandeira pode limitar o volume de crédito concedido. O potencial emissor poderia contratar uma carta de fiança junto a uma instituição financeira. Ou, ainda, contratar os serviços de uma auditoria independente, que atestasse a capacidade da empresa em fornecer crédito.

Em relação à atividade de credenciamento, como não se aplica o problema da garantia, a restrição à entrada de empresas não financeiras é ainda menos justificada. Destaca-se que no Brasil não existe essa restrição. Pelo menos no sistema Visa, posto que a Visanet não é instituição financeira, embora pertença a bancos.

Tendo em vista que o número de bancos emissores no Brasil é relativamente grande – cerca de 35 para o sistema Visa e 20 para o sistema Mastercard – é pouco provável que a competição no setor aumente caso se amplie o mercado para empresas não bancárias. Dessa forma, o benefício potencial de se obrigar as bandeiras a homologarem emissores que não sejam instituições não financeiras é baixo. Trata-se de um caso, portanto, em que a intromissão no negócio privado seria, provavelmente, excessiva e desnecessária.

III.5 – Sobre o marco regulatório no Brasil

Não há nenhum órgão que, pelo menos explicitamente, seja responsável pela regulamentação da indústria de cartões de crédito no País. Indiretamente, contudo, o Banco Central tem o mandato para fiscalizar e emitir normas para os emissores de cartão, não pelo fato de serem emissores, mas por serem bancos. Dessa forma, o principal interesse do Banco Central seria analisar como a carteira de crédito associada à emissão de cartões repercute no risco da instituição financeira. O Banco Central também é responsável pelo bom funcionamento do sistema de pagamentos brasileiro. Nesse sentido, pode fiscalizar e estabelecer normas sobre as empresas credenciadoras. Novamente, o principal objetivo do Banco Central é fazer com que essas empresas façam o processamento de dados e a liquidação de pagamentos da forma mais segura e eficiente possível.

Nesta seção pretendo, inicialmente, discorrer sobre a necessidade de haver um órgão regulador para a indústria de cartões. Posteriormente, discuto como é a legislação atual e, por fim, apresento algumas sugestões de aprimoramento da legislação.

Pode-se questionar se é necessário haver um órgão regulador da indústria de pagamentos. Afinal, não existe, por exemplo, uma “Agência Nacional de Supermercados”, encarregada de regular o setor. Ocorre que, diferentemente do setor de supermercados, o mercado de cartões de crédito tende a ser concentrado. Conforme mencionado na introdução, mesmo nos Estados Unidos, que, em virtude de sua dimensão, não apresentaria, em princípio, problemas de escala, as três maiores bandeiras detêm mais de 80% do mercado. E, diferentemente de outros setores, a concentração de mercado, em termos de número de bandeiras, pode ser um arranjo economicamente eficiente, em virtude dos potenciais ganhos de escala.

Mesmo que a concentração no número de bandeiras seja desejável, o mesmo não é necessariamente verdadeiro para as atividades de emissão e credenciamento. Ainda assim, isso não justificaria a existência de um órgão regulador específico para a indústria de cartões, uma vez que, o Sistema Brasileiro de Concorrência (SBC) poderia determinar, se for vantajoso para a economia, uma reorganização da indústria de forma a garantir maior competição. Esse argumento, embora meritório, não abarca toda a complexidade da indústria de cartões.

Em primeiro lugar porque, para algumas das atividades da indústria, uma estrutura pouco competitiva pode ser mais eficiente. Além das bandeiras, em alguns países o processamento e a captura de informações é feito por uma única empresa,

conforme será discutido com maior detalhamento na Seção IV.6. Nesse caso, é necessário um monitoramento constante das tarifas cobradas, com o objetivo de evitar abuso de poder econômico³⁹. Um órgão regulador específico para a indústria tem também maior facilidade de detectar eventuais práticas anti-competitivas, podendo saná-las com maior rapidez, se for conveniente e sem prejuízo de ações por parte dos órgãos integrantes do SBC. Por fim, Litan e Pollock (2006) chamam atenção para uma tendência, mais acentuada para a Mastercard do que para a Visa, de se distanciarem da organização cooperativa atual e de se aproximarem de um modelo mais parecido com o das marcas proprietárias, como American Express. A se confirmar este cenário, a indústria como um todo apresentará um alto grau de concentração, ao contrário do que ocorre hoje, em que para algumas atividades da indústria de cartões de pagamento, como a emissão, o grau de concentração é baixo.

Aceitando a necessidade de haver um órgão regulador, o candidato natural seria o Banco Central. Em primeiro lugar, porque há uma interface muito alta entre os participantes da indústria e o sistema financeiro: todos os emissores são instituições financeiras; os bancos são os maiores acionistas da Visanet e a Redecard; e mesmo empresas responsáveis pelo processamento de informações pertencem a bancos. Em segundo lugar, conforme já mencionado, algumas das atividades da indústria de cartões já são objeto de regulação por parte do Banco Central, como a concessão de crédito e o processamento, compensação e liquidação de pagamentos. Em terceiro lugar porque seria muito dispendioso – e, provavelmente, sem ganhos de qualidade – montar uma nova estrutura administrativa para regular o setor.

Por fim, é possível, com base na legislação atual, dizer que o Banco Central possui a atribuição de fiscalizar e regular pelo menos parte da indústria de cartões. De acordo com o art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, conhecida como “Lei do Sistema Financeiro Nacional”, *[c]onsideram-se instituições financeiras, (...), as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros,(...)*. Essa definição é ampla o suficiente para incluir alguns dos participantes da indústria de cartões. Os emissores, por concederem crédito aos consumidores,

³⁹ Não se trata aqui de advogar a regulação via imposição de preços. O órgão regulador deve, em primeiro lugar, monitorar o regulado de forma a assegurar a competição no mercado. Somente em situações onde há evidências suficientemente fortes de abuso de poder econômico – e que, portanto, geram ineficiência econômica – é que os preços deveriam ser diretamente controlados. Afinal, nessas situações, mesmo que o órgão regulador fixe um preço ineficiente, as distorções causadas serão, provavelmente, menores do que as observadas na ausência de intervenção.

poderiam, com mais facilidade, ser considerados instituições financeiras. A Súmula nº 283, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de 2004, corroborou essa interpretação, estabelecendo que as administradoras de cartões de crédito (que, no Brasil, são também os emissores) são instituições financeiras, estando, portanto, sujeitas ao controle do Banco Central. Uma vez aceito que determinada instituição é financeira, a subordinação ao controle do Banco Central é garantida pelo art. 18, que prevê, no *caput*, que *as instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central*. Adicionalmente, o §2º dá ao Banco Central competência para regular as condições de concorrência e coibir abusos.

Se, para os emissores, é fácil caracterizá-los como instituições financeiras, o mesmo não se pode dizer das bandeiras e credenciadoras. Destaca-se que o art. 25 da Lei 4.595/64 prevê que as instituições financeiras privadas devem se organizar na forma de sociedades anônimas. O fato de a Visanet ser uma empresa de capital fechado torna claro que a credenciadora não está sujeita à regulamentação do Banco Central, no que diz respeito especificamente à atividade de credenciamento. Já foi dito anteriormente que o Banco Central fiscaliza a Visanet, e demais credenciadoras, pelo fato de pertencerem ao Sistema Brasileiro de Pagamentos, nos termos do art. 2º da Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001.

A solução para preencher essa lacuna legal seria alterar a Lei nº 4.595, de 1964, conhecida como Lei do Sistema Financeiro Nacional, determinando que o Banco Central seja o órgão responsável pela regulamentação da indústria de cartões. Ocorre que este tipo de matéria, por dispor sobre a organização do Poder Executivo, é de competência privativa do Presidente da República.

Na ausência de lei de iniciativa do Poder Executivo, é viável a apresentação de PLS que altere a mesma Lei 4.595/64, de forma a estabelecer que os participantes da indústria de cartões, exceto os usuários finais, sejam considerados como instituições financeiras. Poderiam ser incluídas até mesmo as empresas que fornecem infra-estrutura para a indústria. Na qualidade de instituições financeiras, o Banco Central, com base no §2º do art. 18, poderia fiscalizá-las e regular as condições de concorrência entre elas, coibindo abusos.

Deve-se observar, entretanto, que, como o objetivo de alterar a Lei do Sistema Financeiro Nacional seria somente preencher o vácuo legislativo relativo à regulamentação do setor, não haveria necessidade de as empresas da indústria de cartões

cumprirem todos os requisitos previstos para empresas financeiras, como os relativos a parâmetros de liquidez, padrões de governança e forma de organização societária.

IV.6 – Sobre a ausência de compartilhamento da infra-estrutura de captura e processamento de informações

Ao se realizar uma compra com cartão, gera-se um fluxo de informações entre os diferentes participantes da indústria. O estabelecimento comercial, por meio do terminal POS, solicita a autorização do credenciador, que se comunica com a bandeira. A bandeira, por sua vez, repassa a informação ao banco emissor, que autoriza a operação e lança a despesa ao portador. Após um prazo pré-estabelecido, normalmente de 30 dias, há o fluxo contrário, com o banco emissor enviando o pagamento para o banco do credenciador, que, por sua vez, deposita o valor da compra na conta do estabelecimento comercial⁴⁰.

Para montar uma estrutura capaz de realizar todo o fluxo necessário de informações é necessário realizar elevados investimentos. Em geral, o investimento inicial constitui o maior custo da empresa. Uma vez montada a estrutura, o custo para processar uma transação adicional é relativamente pequeno, e a capacidade de expandir a quantidade de transações processadas é alta. Ou seja, o processamento de informações na indústria de cartões está sujeito a elevado custo de entrada e grandes economias de escala.

Quando as economias de escala são suficientemente importantes, pode-se gerar o que se denomina de monopólio natural: não há espaço no mercado para atuação de mais de uma empresa no mesmo ramo de atividade. Isso ocorre porque, tendo em vista os elevados investimentos para instalação da infra-estrutura, o negócio só se viabiliza se houver um volume mínimo de transações, sendo que esse mínimo pode representar parte significativa (bem mais da metade) do mercado. Há outras situações em que o mercado até comportaria mais de uma empresa prestando o mesmo serviço, mas não é economicamente eficiente fazer isso. Por exemplo, poderia ser financeiramente viável que cada operadora de telefonia de longa distância montasse a sua própria rede de cabeamento. Entretanto, isso seria ineficiente, pois levaria a uma duplicação desnecessária de infra-estrutura. É mais eficiente o arranjo atual, em que a operadora de telefonia fixa, proprietária do cabeamento nas áreas urbanas, alugue, a um

⁴⁰ Para uma compreensão melhor do fluxograma de pagamentos de cartões de débito e crédito, ver Banco Central do Brasil (2005).

preço estabelecido pela agência reguladora, o uso do cabo para operadoras de longa distância. Em geral, quando ocorre monopólio (ou duopólio) natural, a solução que maximiza o bem estar da população é manter uma única firma (ou poucas) no mercado, porém sujeitando-as à regulação, inclusive de preço.

Há indícios de ineficiência e de fortes economias de escala no provimento dos serviços de processamento e captura de dados na indústria de cartões que vige no País. O principal indício de ineficiência é a ausência de interoperabilidade dos terminais de POS. Isso significa que o estabelecimento comercial é obrigado a alugar um terminal para cada bandeira a que seja credenciado. Essa multiplicidade de terminais significa maiores gastos com aluguel e desperdício de recursos pela sociedade.

A ausência de interoperabilidade também dificulta a entrada de novas bandeiras no mercado, tanto em virtude do elevado investimento inicial, como em decorrência de uma menor demanda por parte dos estabelecimentos comerciais. Em relação ao investimento inicial, suponha que uma bandeira deseje instalar uma rede própria de terminais POS em trinta mil estabelecimentos⁴¹. Se supusermos um custo médio de 300 dólares⁴² por terminal, isso representaria um investimento inicial, somente para aquisição de terminais, de 9 milhões de dólares.

Quanto à demanda por parte dos estabelecimentos comerciais, é de se esperar que seja menor, quanto maior forem os gastos com aluguéis. Atualmente, o aluguel mensal de um terminal de POS mais simples é da ordem de R\$ 50,00. Suponha um pequeno estabelecimento tenha condições de alugar até dois terminais. Isso implica que esse estabelecimento poderá aceitar somente duas bandeiras, e deverá optar por aquelas que possuem maior base de cartões emitidos, preterindo as menores. Se os terminais fossem interoperáveis, o lojista poderia pagar somente um aluguel e se credenciar para quantas bandeiras desejasse.

A ausência de interoperabilidade, contudo, não é absoluta. Já existem terminais conectados ao caixa, sobretudo em grandes redes varejistas, que capturam transações para todas as bandeiras. Também existem terminais de POS que estão habilitados a capturar transações para diferentes bandeiras, em especial para as pequenas.

⁴¹ Trinta mil é um número pequeno no mercado. Corresponde, no caso, ao número de estabelecimentos credenciados pela bandeira Aura. Outras bandeiras pequenas operando no Brasil, como a Sorocred, chegam a ter mais de cem mil estabelecimentos credenciados.

⁴² Pesquisa na internet em sítios de empresas norte-americanas mostrou que o preço do terminal variava de US\$ 150 a US\$ 500, dependendo do modelo e da marca.

Além de dificultar a entrada de novas bandeiras, a ausência de interoperabilidade e falta de compartilhamento da infra-estrutura de comunicações pode ser uma barreira à entrada na atividade de credenciamento. Chama a atenção o caso da Redecard. Apesar de ser a única credenciadora da Mastercard, não há nenhum contrato de exclusividade entre as duas empresas. Pelo contrário, a Mastercard já até autorizou outros bancos a atuarem no mercado de credenciamento no País. Por se tratar de um mercado que apresenta potencial de crescimento e lucros elevados, seria esperado, em princípio, que outras empresas se interessassem pela atividade de credenciamento. Afinal, a diferença entre a taxa de desconto e a tarifa de intercâmbio é muito elevada (a taxa de desconto é aproximadamente o dobro da taxa de intercâmbio). Por outro lado, a Redecard poderia promover uma guerra de preços, que inviabilizaria a sobrevivência de um novo credenciador. Como os investimentos iniciais em infra-estrutura são muito elevados, a entrada no mercado de credenciamento torna-se uma atividade de muito risco. As mesmas observações valem em relação ao sistema Visa. A diferença é que a exclusividade que a Visanet possui constitui-se em uma barreira à entrada adicional.

De acordo com estudo do Banco Central (2005), que comparou os sistemas de pagamentos de diferentes países⁴³, em todos os países as redes e os terminais POS são completamente interoperáveis. Essa interoperabilidade pode ser obtida por meio de uma única empresa, que atua como credenciador e/ou processador para todas as bandeiras; ou por meio de vários credenciadores, que compartilham as redes de captura de transações utilizando os serviços de uma terceira empresa, responsável pela integração das redes individuais.

Para o Banco Central, o compartilhamento das redes de captura e processamento de informações é um dos principais – se não o mais importante – meio de se obter maior eficiência na indústria de cartões. Isso pode ser concluído a partir da leitura da Diretiva nº 1, de 2006. No item 11 desse documento, o Banco Central “recomenda que a indústria de cartões de pagamento utilize todo o potencial da cooperação em infra-estrutura para possibilitar o aumento da eficiência...”. Mais adiante, no item 21, o Banco Central explicita que “Os arranjos cooperativos de infra-estrutura (...) possibilitam a redução das barreiras à entrada de novos participantes no segmento de prestação de serviços de cartões de pagamento aos usuários finais...”

Destaque-se que a falta de compartilhamento de terminais representa um custo para a sociedade da ordem de centenas de milhões de reais. Em 2004, havia 1,2

⁴³ Os países analisados foram Portugal, Suíça, Bélgica, Reino Unido, Finlândia, França, Espanha, Itália, Holanda, Estados Unidos e Alemanha.

milhão de terminais POS no País que capturavam transações com cartões de crédito (Banco Central, 2005). Supondo que metade desses terminais seja desnecessária⁴⁴, ao custo médio de 300 dólares, haveria um desperdício, pela sociedade, de 180 milhões de dólares. E, com o crescimento exponencial da indústria de cartões, a tendência é de esse desperdício aumentar ao longo do tempo.

Pelo que foi discutido, pode-se concluir que a ausência de interoperabilidade dos terminais pressiona os preços cobrados pelos serviços da indústria de cartões por dois mecanismos. O primeiro é via limitação da concorrência, que facilita a cobrança de preços mais altos por parte das empresas que detém poder de mercado. O segundo mecanismo é via aumento de custos, que tende a ser repassado aos preços pagos pelo consumidor final.

Dentro do marco legislativo atual, é difícil obrigar as empresas da indústria a compartilharem seus terminais. Em primeiro lugar, porque não há um órgão regulador capaz de impor normas semelhantes às que obrigam empresas de telefonia local a permitirem (mediante cobrança de uma taxa) o acesso dos cabos às empresas de longa distância. Em segundo lugar, é pouco provável que o sistema brasileiro de concorrência venha obrigar as empresas a compartilharem seus terminais e sua infraestrutura de processamento e captura de informações. Isso porque, apesar de o não compartilhamento ser um empecilho para a concorrência, ele não decorre de uma atitude ativa por parte das empresas do setor.

Por isso, para que a indústria de cartões de pagamento seja obrigada a compartilhar os terminais de venda e a infra-estrutura de captura e processamento de informações, é necessário alterar a legislação atual. Dois elementos essenciais dessa nova legislação seriam a obrigação do compartilhamento e a previsão de que as tarifas sejam reguladas de alguma forma. Do contrário, uma empresa pode ceder sua infraestrutura, mas a um custo proibitivo, de forma a manter sua posição no mercado.

Uma segunda opção é alterar a Lei nº 8.884, de 1994, para dar ao sistema brasileiro de concorrência poder para forçar a reorganização de uma indústria, sempre que houver evidências suficientemente fortes de que é possível garantir uma alocação mais eficiente dos recursos, evitando desperdícios. A vantagem desta alteração é que não seria restrita à indústria de cartões. Vale lembrar que a defesa da concorrência não

⁴⁴ Para chegar a essa proporção, supus que a Visa possui uma participação no mercado de 50%. Dessa forma, os outros 50% dos terminais, instalados para capturar transações com as outras bandeiras, não seriam necessários em um ambiente de completa interoperabilidade.

se deve, exclusivamente, a uma questão de princípios, mas, sobretudo, ao fato de ambientes mais concorrenciais tenderem a ser mais eficientes.

V – Conclusões e sugestões para ação parlamentar

Como foi visto, a indústria de cartões de pagamento apresenta uma série de peculiaridades que justificam ações parlamentares específicas para o setor. Dentre essas peculiaridades, algumas são universais, como o potencial para ganhos de escala, que faz com que o setor apresente uma tendência à concentração; e a forma de organização da indústria, classificada como um mercado de dois lados, que faz com que a demanda pelos produtos seja função não somente do preço total cobrado, mas de como esse preço é distribuído entre os usuários finais (consumidores e estabelecimentos comerciais). Já há outras características que são específicas para alguns países ou grupos de países. No Brasil, destacam-se a ausência de um órgão regulador; a limitada competição no mercado de credenciamento; e a não interoperabilidade da infra-estrutura de captura e processamento das informações.

Tendo em vista as especificidades da indústria e as idiossincrasias do mercado brasileiro, apresentei, ao longo deste estudo, as quatro sugestões para aperfeiçoar a legislação associada ao setor.

A primeira sugestão é definir um órgão regulador para a indústria de cartões, que seria responsável por editar normas que garantissem a competição e eficiência no setor, além de monitorar e por coibir abusos. O Banco Central seria o candidato natural para exercer essa atribuição, sem prejuízo do papel reservado aos órgãos responsáveis pela defesa da concorrência.

Para resolver o problema de pouca competição na atividade de credenciamento, uma solução possível é elaborar uma lei proibindo cláusulas de exclusividade em contratos entre a bandeira e a credenciadora. A atuação parlamentar também pode ser feita por meio de abertura de representação junto à Secretaria de Direito Econômico para avaliar se tais contratos não prejudicam a livre concorrência.

Outro problema importante a ser sanado é a ausência de compartilhamento dos terminais de venda e da infra-estrutura de captura e processamento das informações. Com a maior interoperabilidade, espera-se aumentar a concorrência na atividade de credenciamento, ampliar a oportunidade de crescimento de bandeiras menores, e melhorar o uso dos recursos da sociedade. Para tanto, é importante

criar lei dando poder ao órgão regulador de obrigar a indústria a compartilhar a infraestrutura de processamento e captura de informações e de estabelecer regras referentes ao aluguel cobrado pelo uso dessa infra-estrutura.

A última recomendação refere-se à abolição de cláusulas contratuais que proíbem os estabelecimentos comerciais de cobrarem preços diferenciados para transações com cartão, relativamente ao pagamento à vista. A abolição desta cláusula tem o mérito de aumentar a competição entre os diferentes meios de pagamento, o que pode provocar uma redução da taxa de desconto cobrada dos estabelecimentos comerciais. Além disso, a diferenciação de preços permitirá acabar com o subsídio cruzado que existe atualmente, em que os consumidores que não pagam com cartão (normalmente, de menor poder aquisitivo) subsidiam aqueles que utilizam o cartão em suas compras. Destaque-se que esta proposta está contemplada no PLS nº 213, de 2007, já em tramitação.

Por fim, deve-se apontar, tendo em vista a teoria econômica e a experiência internacional, que uma maior regulamentação do setor deve ser, prioritariamente, no sentido de assegurar maior concorrência e de eliminar ineficiências. Regulamentação direta sobre as tarifas só deve ser adotada quando houver evidências suficientemente fortes de abuso de poder de mercado. Ainda assim, em função das especificidades da indústria de cartões, a imposição de tetos para as tarifas, se houver, não deve ser feita analisando-se o preço pago por somente um dos usuários finais (consumidores ou estabelecimentos comerciais). O importante para verificar eventual abuso de poder econômico é o preço total, pago pelo conjunto desses usuários.

Referências

Alvarenga, Bruno Ribeiro. **“A regulação do mercado de cartões de crédito no Brasil: uma análise à luz da Teoria dos Jogos”**. Prêmio SEAE de Monografias em Defesa da Concorrência e Regulação Econômica. 2006.

Banco Central do Brasil. **“Custo e Eficiência na Utilização de Instrumentos de Pagamento de Varejo”**. julho de 2007.

Banco Central do Brasil. **“Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil”**. 1ª Edição, maio de 2005.

Banco de Itália. **Provvedimento nº 47, de 4.8.2003**. Disponível no sítio: www.bancaditalia.it/vigilanza/tutela/provvedimenti/47.pdf, acessado em 24/10/2007.

Chakravoti, Sujit. “Theory of Credit Cards Networks: A Survey of the Literature”. **Review of Network Economics**. Vol. 2, no. 2. Junho de 2003.

Economides, Nicholas. “Competition Policy in Network Industries: An Introduction”. **NET Institute Working Paper No. 04-24**, NYU, Center for Law and Business Research Paper No. 03-10. 2004.

Evans, David S. e Richard Schmalensee. “The Economics of Interchange Fees and Their Regulation: An Overview”. **MIT Sloan Working Paper no. 4548-05**. 2005.

Hayashi, Fumiko e Stuart E. Weiner, Stuart, E.: “Competition and Credit and Debit Card Interchange Fees: A Cross-Country Analysis”. **Federal Reserve Bank of Kansas City, Working Paper 05-03**. 2005.

Hunt, Robert. “Antitrust Issues in Payment Card Networks: Can They do That? Whould We Let Them?” **Business Review**. Philadelphia Fed. Q2. 2003.

Litan, Robert E. e Alex J. Pollock. “The Future of Charge Card Networks”. **Joint Center AEI-Brookings for Regulatory Studies Working Paper 06-03**. 2006.

Nguyen, Thanh Tu. **“EC Antitrust Law in Payment Card Systems.”** Tese de Mestrado. Faculty of Law, Lund University. 2003.

Ortiz, Guillermo. **“Remarks on Interchange Fees: Central Bank Perspectives and Options.”** 2006. Acessado, em 17/09/2007, no sítio: <http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/PSR/Proceedings/2005/Ortiz.pdf>

Rochet, Jean-Charles e Jean Tirole. **“Cooperation among Competitors: The Economics of Payment Card Associations”**. Working Paper, IDEI e Greqmaq. Toulouse, França, 2000.

Rochet, Jean-Charles e Jean Tirole. “**Two-Sided Markets: An Overview**”. Working Paper, IDEI. Toulouse, 2004.

Weiner, Stuart E. e Julian Wright. Interchange Fees in Various Countries: Developments and Determinants”. **Federal Reserve Bank of Kansas City Working Paper 05-01**. 2005.

Wright, Julian: “One-sided logic in Two-sided markets”. **Review of Network Economics**. Vol. 3, Issue 1. Março 2004.