

# Prudência *versus* concorrência

**A**s altas taxas de juros praticadas no país são apontadas como um dos maiores obstáculos ao crescimento econômico. Ao mesmo tempo, graças a elas, os bancos vêm batendo recordes de lucratividade, superiores a muitos outros setores da economia. Este artigo mostra que uma das principais razões para essas elevadas taxas de juros é a existência de uma cultura de prudência no setor e que a solução para o problema é a transformação dessa cultura em uma cultura de concorrência

---

por **Ricardo Meirelles de Faria** e **Frederico Araujo Turolla** FGV-EAESP

---

Diversos setores produtivos, assim como consumidores, vêm sofrendo com o elevado custo do crédito no país. As taxas de juros praticadas pelos bancos são tão elevadas que, para muitos, parecem não se explicar por nenhuma lógica matemática conhecida. O resultado é a contração econômica e a dificuldade para se alcançar patamares mais adequados de crescimento econômico.

Este artigo analisa as razões que levam os bancos a praticarem altas taxas de juros. Por meio dele, procuraremos mostrar que a principal razão para tais taxas são as medidas adotadas pelo Banco Central para garantir a segurança do setor financeiro, um dos setores nevrálgicos da economia. Tais medidas levaram ao desenvolvimento de uma cultura de extrema prudência no setor, baseada em práticas que va-

lorizam o ganho financeiro por meio de taxas de juros e *spreads* elevados. Por fim, o artigo defenderá que, para que essas taxas caiam, é necessário o fomento de um outro tipo de cultura, que valorize a concorrência.

**Similaridades históricas.** O setor bancário é essencial para todas as cadeias produtivas. Quando esse setor funciona bem, oferecendo crédito a taxas razoáveis para tomadores de empréstimos, há benefícios para os produtores, resultando em vantagens macroeconômicas para o país. No entanto, um mercado de crédito ineficiente constitui uma restrição ao crescimento econômico.

Os desdobramentos ocorridos no sistema bancário, a partir da implantação do Plano Real, têm similaridade com o que ocorreu durante o governo de Costa e Silva, a partir de 1967, sob o comando de Delfim Neto, que era Ministro da Fazenda. O diagnóstico, naquele momento, apontava para uma grande deficiência no setor. Os pontos mais críticos eram o elevado custo de operação dos bancos e as excessivas margens de *spread* nas operações de crédito.

## **O Plano Real gerou a necessidade de proteger o sistema financeiro contra crises e fomentou uma cultura de leniência em relação à concentração bancária e à alta lucratividade.**

Naquela ocasião, a equipe econômica considerou a possibilidade de diminuir o número de bancos em operação, gerando ganhos de escala, redução de custos operacionais e aumento da produtividade na oferta do crédito. Esperava-se, com isso, fazer nascer um sistema bancário mais forte, mais eficiente e ao mesmo tempo mais competitivo.

Entretanto, estudos realizados sobre aquele período demonstram que as fusões ocorridas produziram uma forte concentração no mercado bancário. O resultado foi a formação de um oligopólio no mercado de captação e aplicações. Trinta anos depois, nota-se que diversas medidas tomadas recentemente, em particular durante os dez anos de Plano Real, buscam enfrentar problemas similares, como a elevada

banda de *spreads* bancários existente no país.

**Risco sistêmico.** Outra característica do sistema bancário é o potencial de problemas que poderiam ser gerados caso ocorra uma crise setorial. É da natureza da atividade bancária que o saldo de depósitos à vista seja superior aos encaixes em moeda disponíveis nos cofres das instituições. Se os depositantes de um banco perdem a confiança em uma instituição e correm todos, ao mesmo tempo, para reclamar seus depósitos, o banco não terá condições de honrar essas obrigações simultaneamente, e o desfecho pode ser a falência.

Essa falência pode gerar um efeito dominó no sistema bancário, levando à insolvência de outras instituições. Quando a perda de confiança se refere a uma instituição isolada, os efeitos podem ser limitados. Porém, quando a perda de confiança se refere ao sistema bancário como um todo, as consequências podem ser devastadoras para a economia do país. Existe ainda o risco de que uma corrida bancária possa ser motivada por temores infundados, podendo ser intensificada por fenômenos relacionados à psicologia coletiva. O temor de que tais eventos ocorram é conhecido como risco sistêmico.

**A cultura da prudência.** Para controlar a probabilidade de realização do risco sistêmico, os bancos centrais de todo o mundo praticam a chamada regulação prudencial, uma forma de gestão voltada para a preservação da saúde

do sistema financeiro. A idéia subjacente a essa prática é fortalecer os bancos, aumentando a sua resistência contra eventuais crises macroeconômicas. Muitas vezes, isso implica permitir que eles contem com alguma proteção que lhes garanta lucros acima do normal, de forma que seus balanços permaneçam sólidos, mesmo em momentos de crise. Com isso, os depositantes não teriam razão para desconfiar de sua solidez.

Em geral, a regulação prudencial é praticada pelo próprio Banco Central, com funções de supervisão bancária que propiciam monitoramento contínuo das condições do sistema. Essa função foi muito importante a partir da introdução do Plano Real, quando os bancos perderam, subitamente, os

elevados ganhos que obtinham com a alta inflação. O sistema bancário ficou mais frágil a partir de 1994 e o Banco Central liderou um amplo programa de reestruturação, voltado para a preservação de sua saúde e a defesa contra o risco sistêmico.

Entre os instrumentos prudenciais usados pelo Banco Central a partir do Plano Real podem estar os programas de reestruturação bancária nos anos noventa, notadamente o Proer e o Proes; o desenvolvimento de um sistema de garantia de crédito (Fundo Garantidor de Créditos); a regulamentação dos controles internos das instituições e das relações de compensação e liquidação, como o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); os critérios de escrituração contábil; o monitoramento das exposições a riscos baseados nos critérios do Banco de Compensações Internacionais (BIS), conhecidos como índices da Basileia; os requisitos de qualificação e certificação de administradores de instituições financeiras; e a divulgação de um Relatório de Estabilidade Financeira.

A principal consequência dessas medidas do Banco Central, em particular no Brasil, foi o fomento do que chamamos aqui de cultura da prudência. Esse termo refere-se ao desenvolvimento de algumas posturas e comportamentos nos bancos brasileiros, entre os quais o principal é a geração de valor com base em elevadas taxas de juros e *spreads*. Evidentemente, o reflexo disso pode ser observado nas expressivas cifras de lucros obtidas pelos bancos (ver Gráfico 1).

**Crédito caro.** Diversos estudos recentes buscam entender a razão das altas taxas de juros brasileiras, bem como os altos *spreads* bancários (ver Gráfico 2). Os *spreads* bancários são a diferença entre a taxa em que o banco capta recursos e a taxa a que empresta a seus clientes, ou seja, o *spread* relaciona-se diretamente com o ganho do banco em sua principal atividade: intermediar o crédito.

A regulação prudencial, conforme mencionado, é um dos principais fatores responsáveis pelo elevado *spread* bancário praticado no Brasil. Por sua natureza, o setor bancário tem imperfeições que podem produzir *spreads* altos. Entre elas, pode-se destacar as assimetrias de informação na contratação de produtos de crédito, notadamente o risco moral e a seleção adversa nas carteiras de crédito.

O risco moral ocorre quando um agente, ao realizar uma operação de crédito e sabendo não haver meios de a instituição bancária se ressarcir totalmente caso haja um eventual *default*, passa a não ter incentivos para quitar sua dívida. Já a seleção adversa representa um caso de assimetria de informação, decorrente do próprio risco moral. Nesse caso, as instituições bancárias cobram taxas elevadas nas operações de crédito em decorrência da alta inadimplência. Porém, um resultado contraditório surge desse processo. Por um lado, ele afugenta as empresas idôneas, na medida em que estas não conseguem contratar operações bancárias a taxas muito elevadas. Por outro, favorece a busca de crédito por instituições que não conseguem honrar seus contratos.

Há ainda outros fatores determinantes para os elevados *spreads* bancários. Os bancos de maior porte, já consolida-

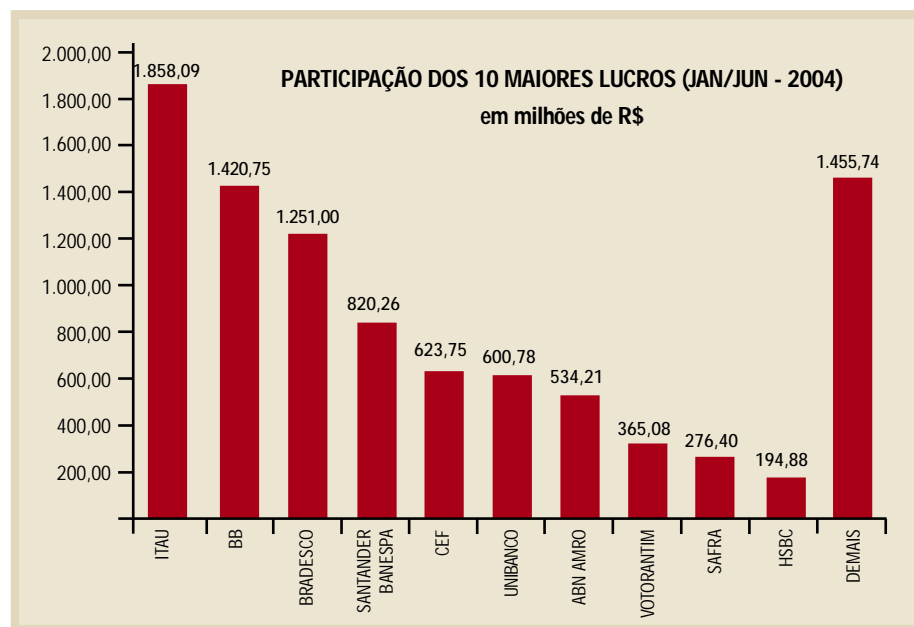


Gráfico 1: Lucro das 10 instituições com melhores resultados

Fonte: Banco Central

dos, estão em situação mais privilegiada para poder evitar a entrada de novos concorrentes ou o crescimento de instituições menores. Outra barreira à entrada de novos competidores refere-se à presença das chamadas externalidades de rede, que aparecem especialmente em serviços de larga escala, como os sistemas de liquidação e pagamentos, e que, embora possam aumentar a eficiência, criam barreiras à entrada na indústria.

**A cultura da concorrência.** Não há dúvida de que a regulação prudencial é um pilar da saúde da economia de qualquer país. Entretanto, não se pode deixar de notar os elevados *spreads* de crédito que existem no Brasil, que são em parte provocados por essa mesma forma de regulação e pelo tipo de cultura organizacional que ela traz consigo. Assim, em paralelo à cultura da regulação prudencial, vem ganhando espaço uma nova cultura: a da regulação concorrencial.

A cultura da concorrência deve fomentar novos hábitos ou valores organizacionais que se baseiem na geração de valor a partir da concorrência e competição no setor bancário. Com isso, ela contribui para que o próprio mercado realize uma redução nos *spreads* bancários, um aumento no volume e uma melhoria nas condições do crédito disponível às empresas e aos consumidores brasileiros. Para sua efetiva implementação, essa nova cultura depende de mudanças nas práticas dos bancos e maior exposição ao risco.

## **A concorrência entre bancos é necessária para reduzir as taxas de juros.**

Na verdade, o processo de mudança foi desencadeado pelo próprio Banco Central a partir da criação de uma série de medidas de ação concorrencial. Com maior ênfase a partir de 1999, o Banco Central vem introduzindo diversas medidas, como a divulgação sistemática dos componentes do *spread* bancário, e outras iniciativas voltadas para a redução das taxas de juros aos tomadores finais do sistema. Entre essas iniciativas, destaca-se a criação da conta investimento, que busca suavizar a penalização ao cliente que busca alternativa para aplicar seus recursos, o que torna a captação de

recursos mais competitiva e pode contribuir para a redução do custo de crédito.

Adicionalmente, outras medidas também vêm sendo formuladas, como a criação da Central de Risco de Crédito do Banco Central e a permissão para que um cliente leve seu histórico de crédito de um banco para outro ao decidir mudar de instituição financeira, evitando o custo de ter que criar um relacionamento com a nova instituição. A Lei de Falências, em tramitação no Congresso Nacional, também pode contribuir para a diminuição dos problemas de assimetria de informação e, conseqüentemente, dar margem a uma possível redução no *spread* bancário.

É possível que a regulação concorrencial não seja realizada no âmbito dos organismos de defesa da concorrência. Entretanto, pode-se argumentar que um regulador como o Banco Central agiria com um viés prudencial, ainda que explicitando alguma preocupação competitiva, de forma que suas decisões tenderiam a perpetuar as ineficiências que estão por trás do elevado *spread* bancário.

Portanto, há espaço para a ação dos organismos especializados em concorrência, notadamente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). A função desses organismos seria a de intervir na aceleração da cultura da concorrência entre os bancos. Isso implicaria, além dos pontos já mencionados, uma transformação de práticas baseadas em ganho financeiro por “prudência” para ganhos – talvez menores ou até maiores – com o oferecimento de novos produtos, serviços e condições aos clientes.

**Mudança cultural.** É importante fomentar o avanço da cultura da concorrência no sistema bancário brasileiro. Isso deve ocorrer, naturalmente, sem abrir mão da regulação preventiva, tendo em vista o contexto de negócios dos bancos e sua relevância crítica na saúde da economia. Concluímos este artigo sugerindo algumas linhas de ação que poderiam acelerar avanços nesse sentido.

Primeiro, é desejável reduzir a diferença de informação entre bancos e clientes, e criar mecanismos que permitam aos clientes trocarem de instituição de forma mais livre.

Segundo, deve-se revisar o formato da regulação bancária adotada no Brasil. Seria interessante que as fusões bancárias fossem analisadas por dois prismas: o da sua importân-

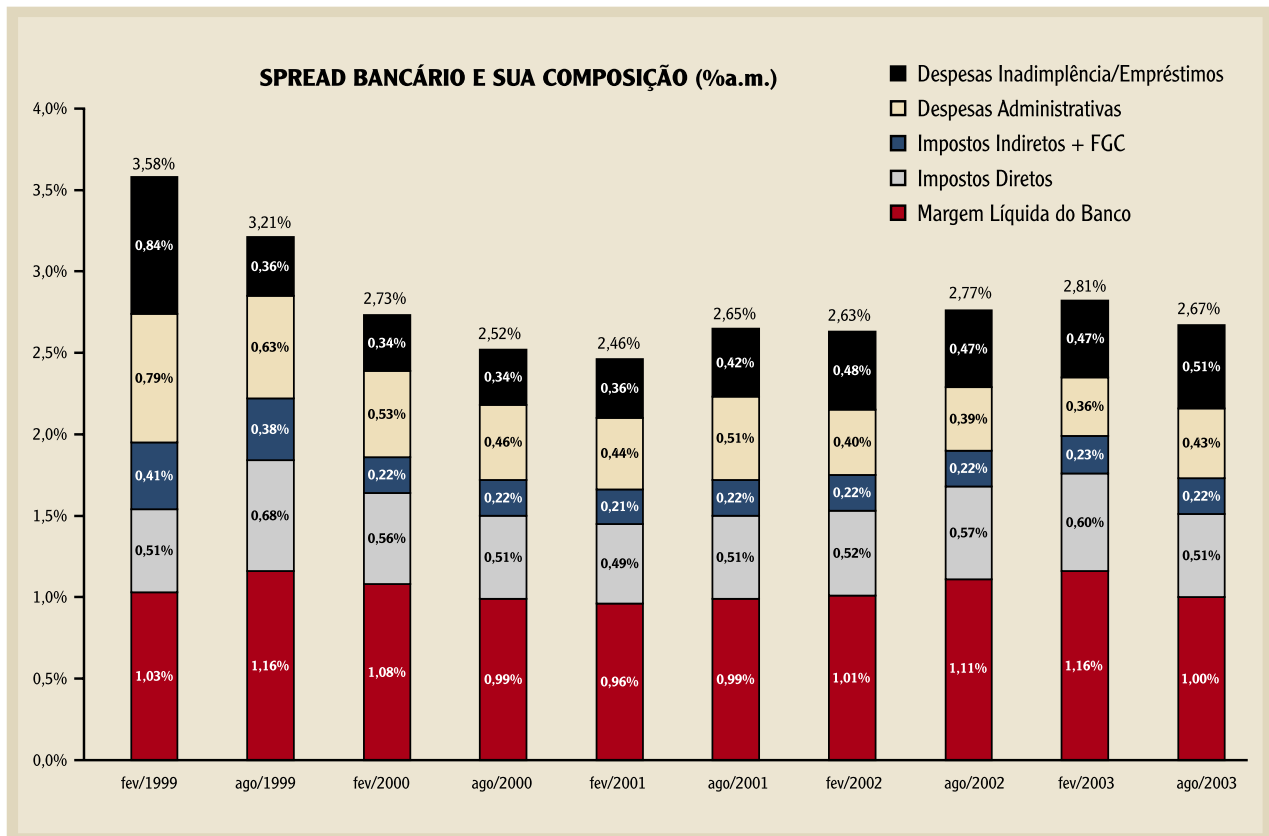


Gráfico 2: Evolução do *spread* bancário no Brasil (1999-2003)

Fonte: Banco Central do Brasil (Economia Bancária e Crédito – Avaliação de 4 anos do projeto *Juros e Spread Bancário*)

cia para a saúde sistêmica e o do impacto concorrencial. Algumas fusões produzem aumentos da concentração de mercado que deixam o novo banco em condições de elevar o *spread* cobrado em suas operações.

Terceiro, avançar nos mecanismos institucionais de coerção de práticas anticompetitivas no sistema financeiro, como a venda casada de produtos e serviços bancários e o controle de canais de distribuição.

Finalmente, deve-se fomentar uma mudança de ordem organizacional: é preciso que as instituições financeiras realizem um trabalho sistemático para desenvolver novos hábitos que incentivem o avanço da cultura da concorrência. Sem dúvida, um grande passo nesse sentido seria incentivar a inovação, focada no oferecimento de novos produtos aos clientes e na diversificação das atividades e fontes de receitas dos bancos.

Sabe-se que o Banco Central, hoje o principal órgão re-

gulador do sistema financeiro, vem incorporando a cultura da concorrência em sua prática regulatória, mas o nível elevado do *spread* bancário no Brasil torna evidente que ainda há muito a avançar nesse território. E qualquer avanço será certamente positivo para a economia brasileira como um todo.

**Ricardo Meirelles de Faria**

Prof. do GV-Law, da FGV-EDESP e dos cursos de especialização em Banking da Universidade Mackenzie  
Doutorando em Economia de Empresas na FGV-EAESP  
E-mail: ricardomfaria@gvmail.br

**Frederico Araujo Turolla**

Prof. do GV-Law, da FGV-EDESP, das Faculdades Oswaldo Cruz e da ESPM  
Doutorando em Economia de Empresas na FGV-EAESP  
E-mail: fredturolla@gvmail.br