

PROGRESSO TÉCNICO E COMPETIÇÃO NA INDÚSTRIA DE CARTÕES DE PAGAMENTO ¹



José Tavares de Araujo Jr.

É doutor em economia pela Universidade de Londres, ex-professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ex-Secretário Executivo da Comissão de Política Aduaneira - CPA (1985-88) e da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX (1995), e ex-Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (2003-04); é autor de mais de 80 trabalhos, publicados em cerca de dez países, nas áreas de comércio internacional, política de concorrência e organização industrial.

Nota

1 Este trabalho foi preparado por solicitação da ABECS – Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços. Os argumentos aqui apresentados são, entretanto, da exclusiva responsabilidade do autor.

1. Introdução; 2. Antitruste e Concorrência Schumpeteriana; 2.1. As Peculiaridades da Indústria de Cartões de Pagamento; 3. O Caso Brasileiro; 3.1. O Diagnóstico do Banco Central; 4. Antitruste e Regulação na Austrália, Estados Unidos e Europa; 4.1. As Fontes de Litígio Antitruste; 5. Conclusão; Referências Bibliográficas.

Outubro de 2006

“The investigating economist or government agent sees price policies that seem to him predatory and restrictions of output that seem him synonymous with loss of opportunities to produce. He does not see that restrictions of this type are, in the conditions of the perennial gale [of creative destruction], incidents, often unavoidable incidents, of a long-run process of expansion which they protect rather than impede.”

(Joseph Schumpeter, 1942)

1. INTRODUÇÃO

Uma das transformações tecnológicas mais notáveis do século XX foi a difusão acelerada de meios de pagamento eletrônico durante a década de 90. Além de reduzir os custos de transação do sistema produtivo, de acelerar o processo de globalização dos mercados nacionais e de elevar a eficiência dos controles contábeis das empresas, esta inovação gerou inúmeros benefícios diretos ao cidadão, através da simplificação dos mais variados aspectos da vida cotidiana, como a compra de bens de consumo, o pagamento de dívidas e tributos, a obtenção de crédito e a administração do orçamento familiar. Surpreendentemente, como veremos adiante neste trabalho, em nenhum outro país a substituição do cheque por meios eletrônicos de pagamento foi tão intensa quanto no Brasil no período 1999/2004.

Em 2005, o Banco Central publicou o *Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil*, que descreve o progresso alcançado no passado recente, compara a experiência brasileira com a de outros países, e sugere medidas para estimular a continuidade das mudanças em curso. Não obstante o mérito desta iniciativa, o diagnóstico do BC padece de três deficiências. Em primeiro lugar, propõe uma reforma estrutural da indústria de cartões de pagamento cujo escopo implicaria um ato de concentração de elevada complexidade, mas não apresenta evidências sobre a necessidade desta reforma, nem tampouco menciona os custos de sua implementação. Em segundo lugar, ignora alguns aspectos centrais da competição em indústrias, em que o progresso técnico é intenso, como os instrumentos de controle sobre ativos estratégicos e a variedade de arranjos institucionais vigentes em cada economia nacional. Em terceiro lugar, não discute os obstáculos relevantes à continuidade do processo de difusão de meios de pagamento eletrônico no Brasil.

Este trabalho apresenta um diagnóstico alternativo ao do Banco Central e elabora as críticas referidas no parágrafo anterior. A próxima seção observa que a ampla literatura econômica publicada nos últimos anos sobre a indústria de cartões de pagamento está inspirada em dois instrumentos analíticos formulados na primeira metade do século passado: o conceito schumpeteriano de destruição criadora e a teoria dos preços discriminados de Ramsey (1927). Portanto, ainda que o fenômeno seja novo, sua epistemologia é madura e capaz de prover recomendações normativas confiáveis. Através da noção de destruição criadora, que mais tarde se tornou um dos pilares da teoria contemporânea da organização industrial, Joseph Schumpeter (1928, 1942) mostrou que barreiras à entrada, lucratividade excepcional e poder de mercado das firmas líderes são traços inerentes às indústrias que operam na fronteira tecnológica da economia. Devido a estas peculiaridades, conflitos de natureza antitruste são frequentes nesses setores, e nem sempre são resolvidos de forma adequada pelos órgãos de

defesa da concorrência. Entretanto, tais situações não implicam *falhas de mercado* que mereçam ser corrigidas através de medidas regulatórias por parte das autoridades. De fato, a experiência internacional tem demonstrado que as tentativas de impor controles de preços e outros expedientes burocráticos que limitam o crescimento de firmas inovadoras costumam resultar em perdas de bem-estar e eliminação das fontes de dinamismo da economia.

A teoria de Ramsey permite mostrar que quando um oligopolista oferece um produto a dois grupos de consumidores com necessidades distintas, a prática de preços discriminados maximiza o bem-estar da sociedade, dado que, em cada segmento do mercado, a margem de lucro sobre o custo marginal será inversamente proporcional à elasticidade da demanda exercida por aquele grupo de consumidores. Esta é, precisamente, a situação das empresas administradoras de cartões de pagamento, como *Visa*, *MasterCard* e *American Express*, cujo mercado é segmentado em dois grupos de clientes interdependentes – comerciantes e portadores de cartões – que auferem benefícios distintos através dos serviços prestados pela administradora. Contudo, uma análise superficial das estratégias de preços dessas empresas pode confundir a prática de preços discriminados – que é indispensável para promover a expansão das transações via cartões de pagamento – com indícios de concorrência predatória ou de abuso de poder econômico. Assim, com base na teoria da concorrência schumpeteriana e na regra de preços de Ramsey, a seção 2 analisa a conduta das firmas na indústria de cartões de pagamento. Além de resumir os principais pontos da literatura recente, a discussão conceitual ali desenvolvida destaca os fatores geradores de disputas antitruste nessa indústria, bem como os desafios enfrentados pelos órgãos de defesa da concorrência.

A seção 3 registra a impressionante velocidade da difusão de meios de pagamento eletrônico no Brasil através de uma comparação com seis países nos quais o uso de cheques também era elevado até recentemente: Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Portugal e Reino Unido. O diagnóstico do BC elude este aspecto da experiência brasileira, ao incluir em sua amostra vários países onde os pagamentos em cheques sempre foram virtualmente inexistentes, como Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia e Suíça. De fato, ao contrário do que argumenta o presente trabalho, o BC sugere que o ritmo de mudança tecnológica no Brasil não foi tão intenso quanto poderia ter sido: “[...] embora tenha havido crescimento do uso dos instrumentos eletrônicos, [...] o cheque ainda é o instrumento não em espécie mais utilizado no Brasil, em termos de quantidade de transações. No comparativo internacional, [...] o Brasil é o segundo país que mais utiliza cheques, perdendo apenas para os Estados Unidos. A maior parte dos países apresentou forte redução do uso de cheques no período analisado, com alguns tendo praticamente eliminado a utilização desse instrumento” (2005, p. 129).

Além disso, a seção 3 critica a tese do BC sobre a necessidade de maior cooperação entre os prestadores de serviços de pagamento, para elevar a eficiência da indústria brasileira. Como veremos adiante, tal cooperação poderá surgir naturalmente, em decorrência da evolução da tecnologia e da expansão do mercado, mas não constitui um obstáculo à manutenção do dinamismo registrado no passado recente. No Brasil, os obstáculos relevantes são de outra natureza, e resultam de três fontes conhecidas: (a) o acesso restrito ao sistema bancário por parte dos consumidores de baixa renda; (b) a elevada carga fiscal e as demais distorções do sistema tributário, que estimulam a sonegação de impostos e a informalidade; (c) as tarifas aduaneiras aplicadas pelo governo brasileiro sobre bens de informática.

A seção 4 revê o debate em curso na Austrália, Estados Unidos e União Européia sobre regulação e concorrência na indústria de cartões de pagamento, e comenta as conseqüências prováveis desse debate para o futuro desta indústria. Três temas importantes são abordados ali. Em primeiro lugar, os casos antitruste em tramitação na Europa e nos Estados Unidos constituem ilustrações típicas dos conflitos de interesses apontados na seção 2. Em segundo lugar, os controles sobre tarifas interbancárias introduzidos pelo Banco Central da Austrália em 2003 alteraram arbitrariamente as condições de concorrência na indústria de cartões daquele país, mas não produziram benefícios relevantes para o consumidor. Em terceiro lugar, as decisões finais dos órgãos antitruste sobre os casos em andamento na Europa e nos Estados Unidos poderão limitar a expansão internacional dessa indústria no futuro próximo. Por fim, a seção 5 resume as conclusões do trabalho.

2. ANTITRUSTE E CONCORRÊNCIA SCHUMPETERIANA

Schumpeter foi um dos primeiros autores a notar que a intensidade da concorrência, e os conseqüentes benefícios auferidos pelo consumidor, não derivam do número de firmas estabelecidas no mercado. De fato, quando a oferta é atomizada e o produto é homogêneo, as empresas incumbentes não têm poder para elevar preços, auferir lucros extraordinários, eliminar competidores ou criar barreiras à entrada de novos produtores naquele ramo. Mas, nesse ambiente similar ao do modelo ideal da concorrência perfeita, os interesses do consumidor nem sempre são atendidos, porque não existe ali um mecanismo fundamental para disciplinar a conduta das firmas, que é a necessidade de preservar sua reputação para continuar no mercado. Como os ofertantes são anônimos, eles poderão ser estimulados a buscar sua sobrevivência através expedientes desleais para reduzir custos de produção, como adulteração das mercadorias, desobediência de normas ambientais, de saúde pública, etc. Assim, conforme comprovou Rashid (1988), “*quality has a definite tendency to deteriorate in markets with many small producers and easy entry*” (p. 248).

A grande novidade do argumento schumpeteriano foi a de revelar que a intensidade da concorrência é uma função direta do ritmo do progresso técnico, e que a inovação é o fenômeno fundamental do desenvolvimento econômico. Nas indústrias que sustentam o dinamismo da economia, inovações radicais redefinem periodicamente as condições de concorrência, criam novos hábitos de consumo, geram lucros monopolistas transitórios às firmas inovadoras e destroem formas pretéritas de organização das atividades produtivas. Nos últimos dois séculos, esse processo de destruição criadora tem sido a principal fonte de melhorias das condições de vida da humanidade, como documentaram inúmeros historiadores (David, 1975; Habakkuk, 1967; Jewkes e outros, 1958; Landes, 1969).

O acesso exclusivo a um determinado acervo de conhecimentos constitui o principal instrumento de competição nas indústrias em que o ritmo de progresso técnico é intenso. Este privilégio distingue as firmas inovadoras de seus concorrentes, confere visibilidade às primeiras e explica sua lucratividade excepcional, além de outras características típicas dessas indústrias, como os elevados graus de concentração e as barreiras à entrada aparentemente intransponíveis. Tal ambiente promove, entretanto, dois conjuntos de interesses conflitantes. Por um lado, as firmas inovadoras procuram preservar sua superioridade através de gastos em P&D visando novas tecnologias, cuja introdução no mercado irá acentuar as assimetrias existentes, e, eventualmente, poderá iniciar um novo ciclo de destruição criadora. Além disso, essas empresas controlam seus ativos estratégicos através de diversos instrumentos, como patentes, contratos de licenciamento, serviços de manutenção e assistência técnica, imposição de requisitos de qualidade aos fornecedores de insumos, gastos em publicidade

e outros expedientes para manter a fidelidade do consumidor. Por outro lado, clientes, fornecedores e concorrentes das empresas inovadoras irão solicitar a intervenção do governo para disciplinar a conduta dessas empresas. Assim, a despeito da variedade das alegações, os casos antitruste nas indústrias de fronteira resultam, em geral, de conflitos relativos à distribuição dos frutos do progresso técnico.

Conforme observaram Baumol e Ordover (1985), demandas de natureza antitruste são eventos inevitáveis no cotidiano das empresas inovadoras². De fato, ao longo do século XX, foram inúmeras as evidências neste sentido, como atestam as experiências de *IBM*, *Intel*, *Kodak*, *Matsushita*, *Microsoft*, *Monsanto*, *Motorola*, *Sony*, e tantas outras. Nas últimas duas décadas, os órgãos antitruste de vários países têm acompanhado a atitude cautelosa da Suprema Corte dos Estados Unidos em casos desse tipo, em que o critério normativo básico é o de preservar apenas o bem-estar do consumidor e não os interesses das firmas que sofreram danos advindos do progresso técnico³. Entretanto, como reconhece R. Hewitt Pate (2004), ex-diretor da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça, em outras épocas, as decisões das autoridades norte-americanas eram baseadas no populismo antitruste, que visava assegurar a sobrevivência de pequenas empresas e outros competidores afetados pelo dinamismo das firmas inovadoras. Em 1967, por exemplo, a Divisão Antitruste iniciou uma investigação contra *IBM*, que naquele ano detinha 74% do mercado americano de computadores. Seus competidores alegavam que esta posição decorria de várias práticas ilícitas, como preços predatórios, anúncios prematuros de novos produtos para forçar a obsolescência dos equipamentos concorrentes, domínio artificial dos demais segmentos da indústria, já que os computadores *IBM* não eram compatíveis com os equipamentos periféricos de outras marcas, criação de barreiras estratégicas através de contratos de longo prazo com os principais clientes, e obstáculos ao desenvolvimento de empresas independentes nas áreas de *software* e serviços de manutenção. Em 1982, o governo decidiu encerrar a investigação, por falta de provas contra a *IBM* (Lopatka, 2000).

Nota

2 “Whenever a competitor becomes too successful or too efficient, whenever his competition threatens to become sufficiently effective to disturb the quiet and easy life his rival is leading, that latter will be tempted to sue on the grounds that the competition is ‘unfair.’ Every successful enterprise comes to expect almost as a routine phenomenon that it will sooner or later find itself the defendant in a multiplicity of cases. It is an enchanted topsy-turvy world in which vigorous competition is made to seem anticompetitive and in which ‘fair competition’ comes to mean no competition at all.” (Baumol e Ordover, 1985, p. 252)

3 Como notou Pate: “Considering the policies of the antitrust laws and the risk of chilling the very competition they are intended to protect, the Supreme Court emphasized the need for caution with respect to government intervention against single firm conduct, especially in imposing antitrust obligations on firms to assist competitors and share resources. The Court’s opinion strictly circumscribed or eliminated expansive theories of antitrust liability under the labels of ‘essential facilities’ or ‘monopoly leveraging’.” (2004, p. 5)

2.1. AS PECULIARIDADES DA INDÚSTRIA DE CARTÕES DE PAGAMENTO

Embora a indústria de cartões de pagamento tenha surgido na década de 1950, sua configuração atual resultou, em grande medida, do progresso técnico na indústria de informática nos últimos 25 anos, e, em particular, da difusão da Internet e demais meios de comunicação eletrônica na década de 90. Assim, os padrões de competição em vigor nesta indústria reproduzem fielmente as características do modelo shumpeteriano descritas nos parágrafos anteriores. Todavia, os conflitos distributivos tendem a ser ainda mais intensos neste caso, devido à natureza do processo de formação de preços dos serviços prestados pelas empresas administradoras de cartões, que obedece à lógica dos mercados de dois lados, cujas transações envolvem dois conjuntos de consumidores com necessidades distintas, mas interdependentes: comerciantes e portadores de cartões.

A regra de preços que maximiza o bem-estar dos consumidores em mercados de dois lados foi enunciada por Ramsey em 1927, ao demonstrar que os preços relativos cobrados aos dois conjuntos de consumidores devem ser coerentes com as elasticidades da demanda em cada segmento do mercado e o grau de interdependência entre os dois segmentos. Naquela época, alguns setores importantes da economia já estavam organizados sob a forma de mercados de dois lados, como o de jornais e revistas, por exemplo, que precisa atrair simultaneamente leitores e anunciantes. Mas Ramsey não incluiu esses setores entre os exemplos de aplicação de sua teoria, porque o foco de sua análise não era o processo de competição em mercados segmentados e sim os impactos da tributação sobre a produção e o consumo de bens substitutos e complementares. Desta maneira, os exemplos que ele cita no seu artigo clássico são os de distorções provocadas por impostos mal concebidos sobre mercados interdependentes, como os de vinhos e outras bebidas alcoólicas, chá e açúcar, automóveis e combustíveis, etc.

Na verdade, o conceito de mercado de dois lados só começou a ser usado formalmente em princípios da década de 1980, a partir do trabalho de Baxter (1983) sobre a indústria de cartões de pagamento, que posteriormente inspirou outros estudos importantes como os de Rochet e Tirole (2002), Schmalensee (2002), Wright (2004) e Evans e Schmalensee (2005a). Atualmente, este conceito tornou-se usual na literatura teórica sobre indústrias de rede e nos trabalhos empíricos sobre comércio eletrônico, portais de Internet, indústria de *software*, entretenimento, leilões, etc. Cabe notar, entretanto, que os principais pontos estabelecidos nesta literatura constituem extensões da contribuição original de Ramsey. Os dois exemplos mais notáveis são a análise das externalidades na indústria de cartões de pagamento e o princípio de que preços inferiores aos custos marginais não são indícios de concorrência predatória nesta indústria.

A estrutura de preços na indústria de cartões resulta da combinação de três fatores. O primeiro diz respeito à distribuição desigual dos benefícios advindos desta forma de pagamento, que favorece mais ao comerciante do que ao consumidor, conforme apontaram Guerin-Calvert e Ordover (2005). O segundo é o de que a opção pelo uso do cartão é, em última instância, uma decisão do consumidor. O terceiro é o de que, ao fazer esta escolha, o consumidor gera externalidades positivas para o comerciante. Assim, para promover esta forma de pagamento, as empresas administradoras de cartões precisam, portanto, oferecer incentivos maiores aos consumidores do que aos comerciantes.

A resenha de Guerin-Calvert e Ordover (2005) mostrou que os serviços prestados pela indústria de cartões aos comerciantes implicam seis tipos distintos de benefícios: (a) maior eficiência operacional do estabelecimento, através da automação da contabilidade e da simplificação das rotinas de controle do fluxo de caixa; (b) eliminação do risco de cheques sem fundo; (c) expansão da oferta de crédito, sob condições mais seguras do que as formas de financiamento que, no passado, eram oferecidas por comerciantes no setor de varejo; (d) controles mais efetivos para a prevenção de fraudes no interior do estabelecimento; (e) rotinas mais expeditas para a devolução de mercadorias; (f) ampliação do escopo das atividades de promoção, através de empreendimentos administrados pela empresa de cartões, como programas de fidelidade, lançamento de novos produtos e campanhas institucionais. Portanto, a taxa de desconto que é cobrada ao comerciante remunera todos estes serviços, e não apenas o custo de processamento de cada operação. Segundo Guerin-Calvert e Ordover, “ *credit card networks deliver to merchants diverse ‘network’ services that are subject to substantial economies of scale and scope, and, as such, can be provided at a lower cost by networks than by the merchants themselves* ” (2005, p. 10). Como veremos na seção 4 deste trabalho, vários casos antitruste nesta indústria envolvem alegações de comerciantes sobre o valor desses serviços.

3. O CASO BRASILEIRO

A tabela 1 descreve a evolução dos instrumentos de pagamento em 13 países nos últimos anos e revela dois fenômenos importantes. O primeiro foi o declínio acelerado do uso de cheques no Brasil entre 1999 e 2005, cuja parcela sobre o montante de transações sem uso de dinheiro caiu de 62,5% para 28,5%, ao mesmo tempo em que o uso de cartões subia de 16,5% para 42,8%. Em nenhum outro país a substituição entre os dois instrumentos de pagamento foi tão rápida, sobretudo se comparamos com aqueles em que, tal como no Brasil, havia uma forte preferência por cheques até recentemente, conforme indica a parte superior da tabela. Atualmente, a dimensão relativa da indústria brasileira de cartões de pagamento é similar, ou mesmo superior, à da maioria das economias industrializadas. De fato, entre os países ali reunidos, somente no Canadá, Portugal e Suécia a parcela relativa ao uso de cartões é significativamente maior do que a brasileira.

O segundo fenômeno é o de que, não obstante os impactos de progresso técnico, a escolha dos instrumentos de pagamento é influenciada profundamente pelos hábitos e instituições nacionais. Assim, nos seis países listados na parte inferior da tabela, o uso de cheques sempre foi virtualmente inexistente. Mas, apesar deste aspecto em comum e de outras semelhanças, como os níveis de renda *per capita*, a proximidade geográfica e a elevada integração econômica regional, os índices de preferência por cartões têm sido inteiramente díspares até o presente. Na Alemanha, por exemplo, tal índice foi de apenas 15,1% em 2004, em contraste com o de 59,3% na Suécia e 34,7% na Holanda.

TABELA 1
Número de Transações sem Uso de Dinheiro

Percentagens

País/Ano	Cheque	Cartão	Outros Meios (*)	
Brasil	1999	62,5	16,5	21,0
	2004	33,9	37,3	28,8
	2005	28,5	42,8	28,7
Canadá	1999	31,5	51,7	16,8
	2004	18,8	62,4	18,8
Estados Unidos	1999	61,7	31,4	6,9
	2004	39,8	47,5	12,7
França	1999	40,1	26,1	33,8
	2004	29,7	33,4	36,9
Itália	1999	25,2	18,0	56,8
	2004	15,7	35,6	48,7
Portugal	1999	34,1	47,2	18,7
	2004	20,1	60,3	19,6
Reino Unido	1999	28,8	34,3	36,9
	2004	16,2	43,7	40,1
Alemanha	1999	3,8	11,0	85,2
	2004	0,8	15,1	84,1
Bélgica				

Finlândia	1999	5,8	28,9	65,3
	2004	1,1	39,5	59,4
Holanda	1999	0,1	38,4	61,5
	2004	0,1	47,0	52,9
Suécia	1999	1,0	27,7	71,3
	2004	0,0	34,7	65,3
Suíça	1999	0,3	22,3	77,4
	2004	0,0	59,3	40,7
	1999	0,8	26,0	73,2
	2004	0,3	35,5	64,2

Fontes: Banco Central do Brasil e *Bank for International Settlements*.

(*) Outros meios incluem transferências de crédito e débitos diretos em conta corrente.

TABELA 2
Número de Terminais ATM por Milhão de Habitantes

País	Ano	2001	2004	Taxa de Crescimento
Alemanha		603	638	5,8
Bélgica		669	1.267	89,4
Brasil		646	768	18,9
Espanha		1.167	1.251	7,2
Estados Unidos		1.136	1.303	14,7
Finlândia		835	664	-20,5
França		606	703	16,0
Holanda		445	484	8,8
Itália		632	682	7,9
Portugal		1.022	1.202	17,6
Reino Unido		621	909	46,4
Suécia		289	315	9,0
Suíça		692	722	4,3

Fonte: Banco Central do Brasil

TABELA 3
Tarifas de Importação sobre Computadores em Países Selecionados

País	Tarifa MFN	País	Tarifa MFN
África do Sul	0	Indonésia	0
Arábia Saudita	5	Irã	10
Argélia	5	Japão	0
Argentina	0	Malásia	0
Austrália	0	México	0
Brasil	16	Paraguai	0
Canadá	0	Rússia	0
China	0	Tailândia	0
Colômbia	0	Taiwan	5
Coréia do Sul	0	Turquia	0
Costa Rica	0	União Européia	0
Estados Unidos	0	Uruguai	0
Filipinas	0	Venezuela	5
Índia	0	Vietnam	10

Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – FUNCEX

A tabela 2 mostra outro aspecto da difusão do uso de cartões de pagamento no Brasil e no resto do mundo, que é o número de terminais ATM por milhão de habitantes em 2001 e 2004. Segundo este indicador, a atual posição brasileira é superior à de diversos países europeus, como Alemanha, Finlândia, França, Holanda, Itália, Suécia e Suíça. Além disso, o ritmo de expansão da rede de terminais no Brasil durante período em análise só foi inferior aos da Bélgica e do Reino Unido. Cabe lembrar ainda que 64% da população brasileira não possui conta bancária (Kumar, 2005) e, portanto, não são usuários

de terminais ATM, ao contrário dos demais países listados na tabela, onde praticamente todos os cidadãos têm acesso ao sistema bancário. Assim, o dinamismo do caso brasileiro é, sem dúvida, surpreendente, sobretudo levando-se em conta que, além das disparidades sociais, dois outros obstáculos limitam o uso de meios de pagamento eletrônico no país: a atual carga fiscal de 38% do PIB e os impostos de importação sobre bens de informática.

O crescimento da carga fiscal nos últimos 10 anos e a complexidade do sistema tributário têm provocado inúmeras distorções na economia brasileira, dentre as quais se destacam os incentivos à sonegação de impostos e à informalidade. Assim, para um pequeno comerciante, cuja contabilidade não registra grande parte das transações do estabelecimento, a decisão de aceitar pagamentos em cartão implicará, necessariamente, uma elevação substancial do montante de impostos a ser recolhido aos cofres públicos. Por conseguinte, sua decisão não será baseada apenas nos critérios indicados na seção anterior. Além de confrontar a lista de serviços descrita por Guerin-Calvert e Ordover com o valor do aluguel do terminal POS e da taxa de desconto a ser paga em cada transação, que no Brasil é da ordem de 2,8%, seu cálculo incluirá também os custos e benefícios de abandonar a informalidade. Em suma, dadas as atuais dimensões da economia informal no Brasil, que em 2003 empregava cerca de 14 milhões de pessoas ⁴, é inquestionável que a redução da carga fiscal e a racionalização do sistema tributário sejam as principais medidas que o governo poderia tomar para ampliar a difusão dos meios de pagamento eletrônico no país.

Nota

4 Ver Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov.br), Pesquisa de Economia Informal Urbana – ECINF 2003.

Outra medida importante seria abolir as tarifas de importação sobre computadores. Como mostra a tabela 3, o Brasil é um dos poucos países do mundo que ainda aplicam este tipo de barreira comercial à indústria de informática. Mesmo entre aquele reduzido grupo de economias heterogêneas, que inclui a Arábia Saudita, Argélia, Irã, Rússia, Venezuela e Vietnã, as tarifas brasileiras são as mais elevadas. A alíquota atual é de 16%, mas era superior a 30% até 1999. Embora, em tese, esta alíquota integre a TEC – Tarifa Externa Comum do Mercosul, na prática, os demais membros do bloco não a usam, conforme indica a tabela. Num país onde mais de 80% da população não tem acesso à Internet ⁵, uma redução dos preços de computadores e demais bens da indústria de informática incluídos na posição 8471 do Sistema Harmonizado implicaria, dentre outros benefícios, um estímulo adicional à automação bancária e à expansão do comércio eletrônico.

Nota

5 Ver Comitê Gestor da Internet no Brasil (www.nic.br).

Ainda que as disparidades sociais e as distorções tributárias do Brasil não tenham impedido a modernização acelerada do sistema de pagamentos no país, certas características do sistema atual resultaram daquelas anomalias, como, por exemplo, a configuração das redes de terminais ATM. Em outras economias, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, estes equipamentos realizam três operações básicas: saque, depósito na conta do titular do cartão e informação de saldo. No Brasil, entretanto, o terminal ATM praticamente substitui a agência bancária, e oferece, além daquelas operações básicas, os serviços mais diversos, como talão de cheques, pagamento de impostos e títulos, recarga de celular pré-pago, transferências bancárias, aplicações financeiras, agendamento de operações futuras, etc. Assim, sob a ótica do banco, a expansão da rede de terminais permite reduzir a demanda pelos serviços das agências, cuja sobrecarga de trabalho decorre, em grande medida, do atendimento a um elevado número de pessoas que não são clientes do banco. Este grupo é composto, basicamente, por empregados de pequenas firmas que operam na economia informal, e, portanto, precisam ir ao banco para fazer pagamentos em dinheiro e descontar cheques, e por cidadãos que não possuem conta bancária.

A tecnologia brasileira de automação bancária é mais sofisticada do que a européia e norte-americana também sob outro aspecto, o da segurança. No Brasil, para acessar os terminais ATM dos principais bancos, o cliente precisa inserir seu cartão duas vezes na máquina e digitar duas senhas distintas, a primeira com seis números e a segunda com três letras. Na Europa e nos Estados Unidos, basta inserir só uma vez, e a senha tem quatro dígitos. Ademais, nos três últimos anos, alguns bancos brasileiros passaram a adotar crescentemente o cartão com *chip*, que além de mais seguro, possui dispositivos avançados que facilitam a identificação do usuário, o acesso à conta bancária e a armazenagem de dados, ampliando assim o escopo dos serviços a serem oferecidos aos comerciantes e consumidores. Esta inovação não foi introduzida ainda nos Estados Unidos, porque sua adoção demandaria a substituição completa das redes de terminais ATM e POS instaladas naquele país.

Neste caso, a sofisticação da tecnologia brasileira também resultou de esforços para lidar com distorções locais. De fato, o risco de fraudes em operações com cartões é freqüente em qualquer economia contemporânea, mas, no Brasil, os custos deste risco são agravados pela morosidade do sistema judicial, as limitações do mercado de seguro de crédito e as deficiências do aparato policial para coibir ações criminosas. Assim, o cartão com *chip*, a complexidade das senhas, o teclado virtual para transações na Internet, e outros dispositivos introduzidos pioneiramente no Brasil constituem recursos que visam manter a segurança jurídica da indústria de cartões de pagamento, a despeito da fragilidade das instituições domésticas.

Continuando a análise das tabelas 1 e 2, é importante identificar as fontes do extraordinário desempenho da economia brasileira ali registrado, que foram construídas gradualmente ao longo da década passada a partir de três eventos principais. O primeiro foi o ato governamental que, em 1991, autorizou a aceitação no exterior de cartões de crédito emitidos no Brasil, ampliando assim a escala deste mercado. O segundo foi a implantação do Plano Real em 1994, que restabeleceu a estabilidade de preços no país e inaugurou o processo de substituição de cheques por cartões de pagamento. Como indica o *site* da Visa (www.visa.com.br), até 1993, o mercado brasileiro representava apenas 3% das operações daquela rede na América Latina e Caribe, enquanto que em 2002 aquela parcela já havia alcançado o patamar de 55%. O terceiro evento foi a criação da *Redecard* e *Visanet* em 1996, para prestar os serviços de credenciamento de estabelecimentos comerciais,

aprovação de transações, compensação e liquidação de pagamentos. Com a formação destas duas redes, a indústria brasileira de cartões adquiriu uma configuração que é bastante distinta de suas congêneres em outros países, como veremos a seguir, e que tem sido responsável por grande parte das inovações tecnológicas introduzidas no país até o presente.

Em diversos países, como nos Estados Unidos, por exemplo, não existem redes com o perfil da *Redecard* e *Visanet*. Assim, os serviços de aprovação de transações, compensação e liquidação de pagamentos são prestados pela *MasterCard*, *Visa* e demais administradoras que, além disso, cumprem outras funções complementares, tais como: (a) definir as regras para a emissão de cartões; (b) cuidar da publicidade da marca; (c) estabelecer a estrutura de tarifas e a consequente distribuição de rendimentos entre o banco emissor do cartão e o banco adquirente, que faz a intermediação entre o comerciante e a administradora do cartão.

Outra diferença importante é que, no modelo norte-americano, as atividades do banco adquirente não afetam a concorrência na indústria de cartões. Em cada operação, o comerciante transmite, através do terminal POS, o valor da compra e o número do cartão do cliente ao banco adquirente, que repassa estes dados à administradora. Após verificar, junto ao banco emissor, se existem fundos suficientes na conta do cliente, a administradora informa o resultado ao comerciante, através do banco adquirente. Por este serviço de intermediação, o adquirente recebe uma comissão de cerca de 0,5% do valor das operações aprovadas. Esta comissão representa a diferença entre a taxa de desconto que ele cobra, ao depositar o valor líquido da operação na conta do comerciante, e a tarifa de intercâmbio que o banco emissor recolhe no momento em que aprova a operação e envia os recursos ao adquirente. Desta maneira, o papel do adquirente não tem qualquer relação com os demais serviços prestados pela administradora aos comerciantes e portadores de cartões, e, portanto, é neutro, sob a ótica da concorrência.

No Brasil, entretanto, o papel do adquirente é exercido pela *Redecard* e *Visanet*, que se comunicam diretamente com o comerciante e o banco emissor. Este modelo elimina a necessidade de intermediar o relacionamento do comerciante com a administradora, e incorpora a função de adquirente ao conjunto de serviços prestados ao comerciante pela *Redecard* e *Visanet*, que inclui, por exemplo, a periódica atualização tecnológica dos terminais POS. Assim, aquela função deixa de ser neutra, e se torna um instrumento de competição.

3.1.O DIAGNÓSTICO DO BANCO CENTRAL

Com exceção dos indicadores sobre transações sem uso de dinheiro no Canadá, todos os demais dados listados nas tabelas 1 e 2 foram extraídos do estudo do Banco Central. No entanto, com base nestas mesmas evidências, o BC descreve um quadro bem diferente daquele que foi apresentado nas páginas anteriores. Em primeiro lugar, ao invés de destacar o inesperado dinamismo da indústria brasileira de cartões, sugere que este desempenho esteve aquém de suas potencialidades, sob o argumento de que o uso de cheques no Brasil continua sendo um dos mais elevados do mundo. Este ponto, que é enfatizado várias vezes ao longo do documento (ver, por exemplo, p.11, 59 e 129), resulta de uma comparação inadequada, entre o Brasil e os países listados na parte inferior da tabela 1, nos quais, em virtude de hábitos culturais, formato das instituições locais e outras peculiaridades da história econômica, as transações cotidianas sempre foram quitadas em dinheiro ou através de transferências bancárias. Na verdade, conforme vimos, a comparação pertinente, que atesta a superioridade do desempenho brasileiro, deve ser feita com os países incluídos na parte superior da tabela, onde houve uma efetiva substituição do cheque pelo cartão.

O relatório do BC também subestima o desempenho brasileiro quando examina a dimensão da atual rede de terminais ATM instalada no país. Novamente, ao invés de notar que o número de terminais por milhão de habitantes é excepcionalmente elevado, considerando-se que a maioria da população não tem conta bancária, prefere comentar que o índice brasileiro “está posicionado na média dos países selecionados” (p. 66), e que seria desejável incrementá-lo, a fim de alcançar “maior eficiência no sistema de pagamentos” (ibidem). Além disso, considera pouco importante, e relativamente ineficiente, o fato de que, no Brasil, os terminais ATM dos principais bancos sejam agências virtuais, enquanto que, naqueles países, são equipamentos restritos às operações de saque, depósito e conferência de saldo: “no que diz respeito à estrutura do sistema de pagamentos de varejo no Brasil e seu efeito na competição e na inovação, verifica-se no mercado de ATMs, a opção pela competição inter-rede. Nesse caso, o efeito da competição entre redes independentes dos bancos na inovação foi expressivo, com cada banco, no início do processo, **tentando ofertar quantidade cada vez maior de serviços em seus ATMs. No entanto, o custo desse processo é a subutilização de máquinas e a perda de conveniência para o usuário, que normalmente deseja fazer apenas operações simples**, como saque e consulta a saldo” (p. 120-121, grifos meus) ⁶.

Nota

6 Sob esse critério, os computadores contemporâneos também seriam equipamentos altamente subutilizados, porque, para a maioria de seus proprietários, eles servem apenas como máquina de escrever e instrumento de acesso à Internet. No entanto, cada novo modelo lançado no mercado oferece aplicativos mais diversificados e uma capacidade de processamento de dados mais elevada, e o sucesso de vendas tem sido exponencial nas últimas décadas.

Todavia, o principal contraste entre o diagnóstico aqui apresentado e o do BC não reside na avaliação do grau de dinamismo da experiência brasileira, mas na análise da atual configuração da indústria de cartões instalada no país e do padrão de competição que ali vigora. A tese central do BC é a de que, no Brasil, a infra-estrutura de captura, processamento, compensação e liquidação de pagamentos é desnecessariamente fragmentada e que, portanto, sua unificação seria um requisito indispensável para elevar a eficiência do sistema. Tal unificação geraria economias de escala que atualmente não são aproveitadas em virtude da baixa interoperabilidade de nossas redes de ATM e POS e da multiplicidade de sistemas de compensação e liquidação.

Logo, ao contrário do que foi argumentado na primeira parte desta seção, a criação da *Redecard* e *Visanet* não deveria ser vista como um dos fatores explicativos do sucesso alcançado no período 1999/2005, mas como um obstáculo à modernização do sistema brasileiro de pagamentos. A superação deste obstáculo permitiria que a indústria de cartões passasse a ser organizada em dois segmentos. O primeiro, potencialmente competitivo, seria o da prestação de instrumentos de pagamentos, onde atuariam bancos e administradoras de cartões, oferecendo contas bancárias, financiamento, cartões de crédito e débito, programas de fidelidade, e demais serviços aos consumidores e comerciantes. O segundo segmento seria formado pela infra-estrutura tecnológica deste mercado, que seria transformado num serviço essencial (*essential facility*) compartilhado pelas empresas que operam no primeiro segmento.

Esta reestruturação da indústria de cartões implicaria um ato de concentração particularmente complexo a ser submetido ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) ⁷. O aspecto mais polêmico seria o de promover a fusão entre *Redecard*, *Visanet* e o segmento da *American Express*, que compete com essas duas redes, a fim de unificar a infra-estrutura do sistema de pagamentos e transformá-la num serviço essencial. Seria preciso demonstrar ao SBDC que haveria uma melhoria de bem-estar para os consumidores brasileiros se fosse abolida a intensa concorrência schumpeteriana que atualmente vigora neste segmento, e os ativos estratégicos que sustentam este processo de competição fossem transformados em bens públicos, administrados por um monopolista. Além disso, seria indispensável enviar um projeto de lei ao Congresso Nacional, definindo o marco regulatório do serviço essencial. A formulação das regras deste marco não seria trivial, porque neste caso a essencialidade do serviço não decorreria de restrições tecnológicas, como nos casos de transmissão de energia elétrica e telefonia local, nem tampouco da geografia econômica, como nos setores de portos e ferrovias, mas de uma decisão do governo. Por exemplo, a introdução no Brasil de uma inovação tecnológica já adotada em outros países, mas que eventualmente alterasse os procedimentos para a compensação e liquidação de pagamentos e, conseqüentemente, os padrões de competição da indústria, teria que ser avaliada pelo órgão regulador, em virtude dos impactos que teria sobre o funcionamento da *essential facility* brasileira. Estes temas não são mencionados no documento do BC, que também não esclarece um detalhe: quem tomaria a iniciativa de promover uma reforma que prejudica os interesses das empresas incumbentes, e os consumidores não estão demandando?

Nota

7 O SBDC é composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE).

É importante registrar que a proposta de unificar os sistemas de compensação e liquidação não se limita aos pagamentos em cartão, mas também cheques e transferências interbancárias, abrangendo, portanto, o marco legal criado em 2001 através da Lei nº 10.214, por iniciativa do próprio Banco Central, e que ampara as seguintes instituições: (a) *Sistema de Transferência de Reservas* (STR), operado pelo BC, que liquida cheques superiores a R\$ 250 mil e boletos de cobrança superiores a R\$ 5 mil; (b) *Sistema de Transferência de Fundos* (Sitraf) operado pela Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP); (c) *Sistema de Liquidação Diferida das Transferências Interbancárias de Ordens de Crédito* (Siloc), também operado pela CIP para liquidar obrigações inferiores a R\$ 5 mil; (d) *Centralizadora da Compensação de Cheques e Outros Papéis* (Compe), operada pelo Banco do Brasil, para compensar cheques inferiores a R\$ 250 mil; (e) *Câmara Tecban*, operada pela Tecnologia Bancária (Tecban), para compensar e liquidar operações realizadas através de cartões de débito e saques nos terminais ATM da rede *Banco 24 Horas*.

O modelo acima é criticado em diversos trechos do documento do BC (ver p. 11-12, 40-41, 85-87, 89-92, 120-121 e 129-130), nos quais o seguinte comentário é reapresentado: “No Brasil, existem seis sistemas que processam, compensam e liquidam pagamentos no varejo. **Na maior parte dos países analisados, essa infra-estrutura está concentrada em um único sistema** que realiza não só a compensação e a liquidação das transações, mas também agrega outros serviços que garantem o processamento em linha dos pagamentos [...], gerando mais eficiência e segurança para o sistema bancário e para os prestadores de serviços de pagamento” (p. 11-12) (grifo meu) ⁸. Entretanto, as evidências disponíveis no *site* do *Bank of International Settlements* (BIS) (www.bis.org) refutam este argumento. Na verdade, vários documentos produzidos pelo *Committee on Payment and Settlement Systems* do BIS destacam justamente a multiplicidade de sistemas, com base numa amostra de países quase idêntica à do Banco Central: “ *In Germany, there are four clearing organizations for different categories of financial institutions [...]. In Italy, clearing services for paperless payments are managed by four providers [...]. In the United States, [...] 150 local clearing arrangements for checks coexist with national arrangements, [...]. In Japan, a nationwide electronic clearing system [...] coexists with about 600 local clearing houses for bills and checks* ” ⁹ (BIS, 2000, p. 7) (grifos meus).

Nota

8 Segundo a tabela 27 do documento (p. 92), os países analisados foram: Alemanha, Bélgica, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

9 A amostra do BIS não considera Espanha, Finlândia e Portugal, e inclui três países que não constam da lista do BC: Austrália, Canadá Japão.

Mesmo admitindo-se que a suposta tendência mundial em direção à infra-estrutura única fosse verdadeira, e que o ritmo de difusão de meios eletrônicos de pagamento no Brasil estivesse aquém de seu potencial, para justificar uma reforma

estrutural da magnitude pretendida pelo BC, seria preciso demonstrar que as economias de escala esperadas iriam elevar o dinamismo do processo de mudança tecnológica no país, e compensariam os custos impostos ao setor privado e aos consumidores durante o período de implantação da reforma. O BC, no entanto, não indica a dimensão dos ganhos de escala que seriam obtidos, nem tampouco menciona os custos e as dificuldades institucionais de implementar seu projeto de mudança.

A principal deficiência analítica do diagnóstico do BC reside em ignorar uma contribuição fundamental da teoria da concorrência shumpeteriana para o estudo de indústrias onde o ritmo de progresso técnico é intenso. Segundo aquela teoria, a configuração destas indústrias em cada economia nacional não é um parâmetro fixo, mas uma variável endógena cuja evolução decorre da interação entre três ordens de fatores: (a) o ritmo e natureza das inovações; (b) as estratégias de competição implementadas pelas firmas incumbentes visando extrair rendas schumpeterianas daquelas inovações; e (c) as peculiaridades do mercado local, que incluem sua dimensão e outras restrições advindas das instituições nacionais, de disparidades sociais, e de hábitos culturais. Assim, como vimos anteriormente, diversas características atuais da indústria brasileira de cartões resultaram de esforços para lidar com distorções específicas do país, como o grau de informalidade da economia, o acesso restrito da população de baixa renda ao sistema bancário, a carga tributária e a incerteza jurídica. Da mesma forma, seria preciso estudar a história das instituições da Alemanha para entender por que os cidadãos daquele país praticamente não usam cheques, nem tampouco demonstram maior interesse pelos cartões de pagamento, conforme apontaram os dados da tabela 1. A análise do BC omite tais questões ¹⁰ e supõe, indevidamente, que seria possível acelerar a difusão de meios eletrônicos de pagamento no Brasil através de intervenções arbitrárias do governo na infra-estrutura tecnológica da indústria.

Nota

10 De fato, a única distorção da economia brasileira mencionada no diagnóstico do BC é a questão do acesso da população ao sistema bancário: “Um dos fatores limitantes da disseminação do uso de instrumentos de pagamento eletrônicos no Brasil é o baixo percentual da população com acesso a contas bancárias” (p. 104). Não obstante o registro, este dado não é incorporado à análise do BC.

Uma ilustração deste equívoco é a tese de que a interoperabilidade das redes de ATM e POS seja um requisito indispensável para aumentar o uso de cartões de pagamento no Brasil. Atualmente, existem mais de 80 bancos emissores de cartões no país, e cerca de 40 deles já participam da rede *Banco 24 Horas*, cujos terminais representam quase 40% da rede nacional de ATM. Mas, segundo o BC, esta parcela é insuficiente, e um dos objetivos de sua proposta de reestruturação industrial é assegurar a interoperabilidade total daquela rede. Mas o documento do BC não explica porque essa medida seria tão importante, já que nos Estados Unidos, por exemplo, onde a rede é totalmente integrada, o uso de cheques continua sendo mais intenso do que no Brasil. Outro esclarecimento devido seria o de mostrar porque na França, Itália, Alemanha, Bélgica, Holanda e Suíça, onde as redes também são integradas, o uso de cartões de pagamento é menos difundido do que no Brasil (ver tabela 1).

Na verdade, vários segmentos da infra-estrutura brasileira já são integrados ou compartilhados parcialmente. A transmissão de dados, por exemplo, é feita através da rede de telefonia ou da Internet. As operações com cartões são liquidadas pela Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP). Diversos serviços de processamento de dados são terceirizados e poderão eventualmente ser compartilhados. As vendas dos supermercados, que representam uma parcela importante das transações com cartões no Brasil, são processadas em terminais compartilhados, que receberam o curioso nome de PDV, para distingui-los dos terminais POS ¹¹.

Nota

11 PDV significa ponto de venda, uma tradução, portanto, de POS (point of sale).

No entanto, dado o atual estágio da tecnologia, a interoperabilidade das redes freqüentemente gera obstáculos à difusão de determinadas inovações. Por exemplo, maioria dos terminais PDV não é capaz de distinguir um cartão com *chip* de seu congênere com fita magnética. Assim, os supermercados subutilizam um recurso importante para coibir fraudes. Esta situação é, evidentemente, transitória, mas ilustra um ponto importante da teoria da concorrência schumpeteriana, o de que é inviável estabelecer uma segmentação rígida e permanente entre as áreas de cooperação e competição em indústrias em que o ritmo de progresso técnico é intenso. Portanto, ao contrário do que supõe o BC, o fato de que o cartão de pagamento seja um bem de rede não é suficiente para justificar a unificação da infra-estrutura do sistema de pagamentos no Brasil.

Apesar de suas fragilidades analíticas e do irrealismo de sua proposta de reforma estrutural, o diagnóstico do BC auxilia o esclarecimento de um tema crucial para o futuro da indústria de cartões de pagamento no Brasil, ao analisar corretamente o processo de formação de preços nesta indústria. Em sintonia com a teoria de preços discriminados de Ramsey, o BC reconhece a assimetria dos benefícios auferidos por comerciantes e consumidores através de transações com cartões, bem como o caráter pró-competitivo dos preços praticados nos dois lados do mercado: “A consequência dessas assimetrias é um baixo poder de barganha do estabelecimento comercial com os prestadores de serviços de pagamento, e uma grande facilidade para o usuário escolher o meio de pagamento mais apropriado. Desse fato decorre a maior sensibilidade a preços por parte dos clientes em relação aos estabelecimentos” (p. 109). A respeito do caso brasileiro, o BC observa que: “No mercado de cartões de pagamento, o Brasil segue, basicamente, o padrão internacional no estabelecimento da estrutura de remuneração dos participantes” (p. 113). Este testemunho do BC reduz a probabilidade de que as administradoras de cartões de pagamento venham enfrentar no Brasil os desafios comentados na próxima seção.

4. ANTITRUSTE E REGULAÇÃO NA AUSTRÁLIA, ESTADOS UNI-DOS E EUROPA

Preços hedônicos declinantes¹², diversificação da oferta de bens e serviços, multiplicidade de arranjos institucionais e litígios antitruste são fenômenos típicos de indústrias no qual o progresso técnico é intenso, pelas razões apontadas na seção 2. Nos últimos 25 anos, a evolução internacional da indústria de cartões de pagamento registrou todas estas características. Conforme notaram Evans e Schmalensee (2005), mesmo ignorando a melhoria da qualidade dos serviços prestados, os consumidores norte-americanos foram beneficiados com uma redução de preços da ordem de 20% entre 1984 e 1999, justamente num período em que o mercado se expandia rapidamente, as transações tornavam-se mais seguras e novos tipos de serviços eram introduzidos a cada ano.

Nota

12 Índices hedônicos são aqueles em que as variações de preços são ponderadas por indicadores que procuram medir, ainda que imperfeitamente, as melhorias de qualidade dos bens e serviços ofertados. No caso de cartões de pagamento, tais indicadores podem ser o grau de aceitação do cartão pelos comerciantes, tempo gasto para aprovar a transação, número de fraudes, lançamentos errados na conta do portador do cartão, valor dos benefícios auferidos através de programas de fidelidade, etc.

Embora a indústria de cartões de pagamento tenha surgido nos Estados Unidos, e sua difusão internacional tenha gerado três empresas globais de origem norte-americana (*American Express*, *MasterCard* e *Visa*), na maioria dos países, esta indústria adquiriu um formato particular, freqüentemente bem distinto do modelo norte-americano, em virtude de duas ordens de fatores: o perfil destas três empresas e as instituições nacionais. Enquanto que *MasterCard* e *Visa* estão organizadas sob o formato de cooperativas que reúnem, em cada país, um grande número de instituições financeiras que operam como emissores e/ou adquirentes, *American Express* é uma rede proprietária que, salvo raras exceções, costuma operar de forma verticalizada. Assim, em cada país, as estratégias empresariais adotadas pelas cooperativas, bem como a distribuição de papéis no interior da indústria, evoluíram de acordo com as peculiaridades de cada economia, como o tamanho do mercado, o formato das instituições financeiras locais, as atribuições do Banco Central na prestação de serviços de compensação e liquidação de pagamentos, o grau de incerteza jurídica no ambiente de negócios e os hábitos culturais nacionais.

No Canadá, por exemplo, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, a população prefere usar cartões de débito, a fim de manter o orçamento familiar sob controle. Por isto, em 1984, foi fundada a *Interac Association* (www.interac.ca), uma rede nacional de cartões de débito, que atualmente reúne cerca de 80 instituições financeiras que operam como emissoras e/ou adquirentes deste tipo de cartões. Tal como vem acontecendo no Brasil nos últimos três anos, a *Interac* anunciou recentemente um programa de investimentos que permitirá a migração do sistema canadense para a tecnologia do cartão com *chip*. Os primeiros cartões serão lançados em 2007, e a transição será concluída em duas etapas. Até dezembro de 2012, todos os terminais ATM da rede estarão equipados com a nova tecnologia, e até dezembro de 2015, o mesmo deverá ocorrer com os terminais POS. Para facilitar a transição e permitir que os clientes usem seus cartões em terminais que não disponham desta tecnologia, os cartões com *chip* conterão também a fita magnética no seu verso por um período indeterminado. Por ironia, a principal razão para manter este sistema dual após 2015 será para assegurar a compatibilidade com os terminais instalados nos Estados Unidos, cuja modernização não foi iniciada ainda.

Entretanto, a experiência histórica das últimas décadas sugere que o atual atraso tecnológico da indústria norte-americana provavelmente será temporário. De fato, alguns países que foram retardatários em determinados momentos conseguiram modernizar seus sistemas de pagamentos no varejo em poucos anos. Na Espanha, por exemplo, o primeiro cartão de crédito só foi introduzido em 1971, quando este meio de pagamento já era acessível na maioria das economias industrializadas e em vários países da América Latina. Atualmente, a indústria espanhola é particularmente avançada no uso de cartões com *chip* e na exploração do mercado de bens e serviços de baixo valor, como táxis, compra de jornais e revistas, chamadas telefônicas, etc., visando acelerar a substituição dos pagamentos em dinheiro por meios eletrônicos. Um dos fatores responsáveis por este processo de modernização foi a criação, em 1979, de três redes nacionais de cartões de pagamento – *Euro 6000*, *Servi-Red* e *Sistema 4B* – com funções similares às da *Redecard* e *Visanet*.

No caso dos Estados Unidos, a demora em adotar o cartão com *chip* resulta da combinação de três fatores. O primeiro, já mencionado na seção 3 deste trabalho, são os custos fixos inerentes à substituição de sua imensa rede de terminais ATM e POS que, apesar da desatualização tecnológica, não tem afetado o desempenho do sistema de pagamentos do país até o momento. O segundo reside, paradoxalmente, na intensidade do progresso técnico no passado recente. Além do cartão com *chip*, várias outras alternativas tecnológicas poderão alterar radicalmente o perfil da indústria de cartões no futuro próximo, como o desenvolvimento da biometria, que transformaria a impressão digital em assinatura eletrônica e estabeleceria novos padrões de segurança nas transações; a convergência entre a telefonia celular e a Internet, que irá acelerar ainda mais o comércio eletrônico; e outras inovações que hoje parecem ficção científica, mas que em breve poderão estar no mercado, como assinalaram Evans e Schmalensee (2005). Assim, talvez seja conveniente para a indústria americana substituir o cartão com fita magnética por outra tecnologia que, dentro de alguns anos, seja mais avançada do que o cartão com *chip* e cujos custos de implantação sejam relativamente mais baixos, dada a atual configuração daquela indústria. O terceiro fator decorre do atual ambiente de incerteza gerado pelos litígios antitruste em curso nos Estados Unidos e na Europa e pelas medidas regulatórias implantadas recentemente na Austrália. Como veremos adiante, o risco de mudanças profundas nas condições de concorrência desta indústria não é pequeno e influi, portanto, nas decisões de investimento das empresas.

4.1.AS FONTES DE LITÍGIO ANTITRUSTE

Duas manifestações recentes de autoridades antitruste europeias indicam a magnitude dos riscos que as administradoras de cartões enfrentam atualmente nas áreas de regulação e defesa da concorrência. Em 12 de abril de 2006, a Comissão Europeia divulgou um relatório que destaca a seguinte conclusão: “ *While consumers clearly reap benefits from card payments networks in the EU, business do less so and largely foot the bill, particularly in the case of credit cards. Some – but not all – networks offer consumers a means for easy and convenient cross-border payments. This is clearly positive. But business, in particular small firms, largely do not benefit from market integration in card payments* ” (European Commission, 2006, p. iii)¹³ (Grifo meu). Em 20 de junho, ao anunciar o início de uma investigação sobre as tarifas de intercâmbio praticadas por MasterCard e Visa no Reino Unido, John Fingleton, Diretor Executivo do *Office of Fair Trading* (OFT), comentou que: “ *We still believe that the interchange fee arrangements that are now in place could infringe competition law and are harmful to consumers, who pay higher prices as a result of these fees.* ”(OFT Press Release n. 97/06)

Nota

13 Para uma crítica contundente e minuciosa deste relatório, ver Evans, Rochet e Schmalensee (2006).

Tais pronunciamentos são surpreendentes por vários motivos. Em primeiro lugar, são conflitantes com a jurisprudência norte-americana sobre tarifas de intercâmbio e ignoram princípios da teoria econômica estabelecidos há cerca de 80 anos. Esta questão surgiu nos Estados Unidos em 1979 com o caso *NaBanco*, quando a *National Bancard Corporation* arguiu que aquelas tarifas violavam o *Sherman Act* porque eram fixadas coletivamente pelos bancos que participam dos conselhos de MasterCard e Visa e, portanto, constituíam um cartel. Entretanto, as autoridades antitruste consideraram que esta prática era pró-competitiva, porque reduzia os custos de transação do sistema de pagamentos e promovia uma distribuição adequada dos custos operacionais do sistema entre comerciantes e consumidores. Quando o caso foi julgado pela *U.S. Court of Appeals* em 1986, os critérios da decisão seguiram rigorosamente a teoria dos preços de Ramsey e anteciparam as principais conclusões, que mais tarde seriam elaboradas pela literatura sobre mercados de dois lados. (Evans e Schmalensee, 2005, p. 286-8)

Em segundo lugar, o relatório da Comissão Europeia reintroduz a preocupação com a pequena empresa na análise antitruste, tema que havia sido excluído da jurisprudência internacional há mais de duas décadas, como vimos na seção 2. Este retrocesso é curioso, sobretudo no caso de cartões de pagamento, já que um ponto demonstrado exaustivamente nos estudos sobre mercados de dois lados é justamente o de que o pequeno comerciante é o principal beneficiário das transações com cartões. Mas, mesmo ignorando os argumentos da teoria econômica, o relatório não explica por que uma inovação que prejudica os pequenos comerciantes teria tido uma difusão internacional tão ampla, dado que a escolha dos instrumentos de pagamentos é totalmente livre no mundo inteiro. Se as transações em cheque ou dinheiro fossem mais convenientes, seria uma atitude irracional do comerciante aceitar o cartão.

Como vimos nas seções anteriores, a tese de que as tarifas de intercâmbio seriam anti-competitivas ameaça o núcleo central do processo de formação de preços na indústria de cartões e, por conseguinte, as perspectivas de desenvolvimento desta indústria. Uma ilustração deste risco é fornecida pela experiência australiana recente. Em 2003, o Banco Central daquele país (*Reserve Bank of Australia – RBA*) determinou que as tarifas praticadas por MasterCard e Visa, que em média eram de 0,95% por transação, fossem reduzidas para 0,55%. No ano seguinte, os bancos emissores destes cartões sofreram uma queda de receitas desta fonte da ordem de AU\$490 milhões, mas recuperaram cerca de 40% deste valor através da elevação das anuidades cobradas aos portadores de cartões. Entretanto, o uso de cartões no país não foi afetado, porque os consumidores migraram rapidamente para *American Express* e *Dinners Club*, que não estavam submetidas àquela norma porque são redes proprietárias e, portanto, são remuneradas diretamente pela taxa de desconto cobrada ao comerciante. Em virtude desta vantagem, a participação destas duas redes no mercado australiano elevou-se em cerca de 20% em 2004. (Chang, Evans e Swartz, 2005) Em suma, o principal efeito da regulação australiana até o momento foi o de alterar arbitrariamente as condições de concorrência no mercado australiano, sem produzir quaisquer benefícios para o consumidor.

Nos Estados Unidos, a pressão das associações de comerciantes para reverter a decisão do caso *Nabanco* tem sido crescente nos últimos anos. Segundo Joshua Floum, vice-presidente executivo da *Visa USA*, em depoimento ao Senado norte-americano em 19 de julho de 2006, cerca de 50 ações coletivas contra MasterCard e Visa estão tramitando neste momento nos tribunais daquele país, todas com a mesma alegação básica a respeito da tarifa de intercâmbio. De fato, a experiência australiana tornou-se uma fonte de estímulos importante para ações deste tipo, posto que a redução de tarifas imposta pelo RBA não foi repassada aos consumidores, e a remuneração média dos estabelecimentos comerciais australianos elevou-se substancialmente em 2004. Outra fonte de estímulos foi o caso *Walmart*, que implicou a suspensão da regra *honor-all-cards* (HAC) no mercado americano. Esta regra, que vigora no mundo inteiro sem contestações, foi considerada pró-competitiva pela União Europeia em novembro de 2001, que, neste caso, reconheceu os méritos dos argumentos defendidos pela teoria de mercados de dois lados¹⁴.

Nota

14 Para uma demonstração dos ganhos de bem-estar promovidos pela regra HAC, ver Rochet e Tirole (2006).

5. CONCLUSÃO

Este trabalho mostrou que as perspectivas da indústria de cartões de pagamento no plano internacional incluem tanto elementos promissores quanto possibilidades de retrocesso. Por um lado, as tendências do progresso técnico indicam que o dinamismo dos últimos 15 anos está longe de se esgotar e que a difusão de meios eletrônicos de pagamento poderá ser ainda mais intensa nos próximos anos. Por outro lado, apesar da solidez dos instrumentos analíticos oferecidos pela teoria de mercados de dois lados, alguns órgãos reguladores e autoridades antitruste insistem em ignorar a natureza schumpeteriana do processo de competição desta indústria. Esta visão poderá estimular a proliferação de intervenções governamentais indevidas, ao estilo do caso australiano, que inviabilizariam o equilíbrio dos preços praticados nos dois lados do mercado e anulariam grande parte dos benefícios gerados no passado recente.

Os riscos de que este tipo de intervenção venha ocorrer no Brasil são, aparentemente, pequenos. Até agora, somente dois casos de conduta envolvendo administradoras de cartões foram submetidos ao SBDC. Ambos foram analisados de forma competente e devidamente arquivados¹⁵. Além disso, como vimos na seção 3, um dos pontos positivos do diagnóstico do Banco Central é justamente sua análise sobre o processo de formação de preços da indústria, que aplica corretamente a regra de Ramsey ao examinar as tarifas cobradas aos comerciantes e portadores de cartões.

Nota

15 No primeiro caso, a SDE decidiu, em julho de 2000, arquivar uma representação do Sindicato do Comércio Varejista do Distrito Federal contra a ABECS e as empresas administradoras de cartões a respeito de supostas práticas de cartel na elevação das taxas de administração e do aluguel de equipamentos POS. Embora concordando no mérito com a SDE, o CADE determinou o reexame da instrução processual do caso e em junho de 2006 a SDE ratificou sua decisão inicial. No segundo caso, julgado em 2002, o CADE considerou infundada a representação da *American Express* a respeito de estratégias exclusionistas que estariam sendo praticadas por *MasterCard* e *Visa*.

Todavia, após a divulgação de seu diagnóstico, o BC tomou duas providências adicionais. Em 11 de abril de 2006, anunciou a Diretiva nº 1/06 a respeito da indústria de cartões de pagamento, que resume as conclusões do diagnóstico, e em 14 de julho firmou um convênio de cooperação técnica com a SEAE e SDE, com o objetivo de realizar estudos sobre a eventual existência de falhas de mercado na indústria brasileira. À luz das evidências aqui discutidas, é difícil imaginar que tipo de falhas poderiam ser identificadas através deste convênio. Nas oportunidades anteriores em que esta hipótese foi levantada em outros países, os argumentos sempre estiveram baseados em tentativas de negar a regra de Ramsey. Como o BC não cometeu este equívoco no diagnóstico, é improvável que venha fazê-lo agora; nem tampouco os técnicos do SBDC, segundo indicam seus pronunciamentos nos casos acima referidos. Além disso, este convênio é, a rigor, supérfluo. Em primeiro lugar, porque os dispositivos da Lei nº 8884/1994 conferem ao CADE poderes suficientes para dirimir qualquer litígio antitruste nesta indústria, sem que seja necessária a interveniência do BC. Em segundo lugar, porque a experiência prática já demonstrou que o SBDC é capaz de cumprir suas atribuições autonomamente.

De acordo com a Diretiva, a razão do ativismo do BC em relação à indústria de cartões é a de promover a modernização do sistema brasileiro de pagamentos no varejo: “A modernização é entendida como o aumento da participação relativa dos instrumentos eletrônicos, *vis-a-vis* aos instrumentos em papel, e se justifica pela redução do custo social, em montante que, conforme estudos realizados em alguns países, tem o potencial de atingir 3% do PIB”. Para alcançar este objetivo, ao invés dos órgãos antitruste, o BC deveria buscar a cooperação de outras áreas do governo, como a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), a Secretaria da Receita Federal e o Ministério do Planejamento. Estes órgãos controlam os instrumentos que, como vimos na seção 3, são responsáveis por dois obstáculos fundamentais à continuidade do processo de difusão de meios de pagamentos eletrônico no Brasil: as tarifas aduaneiras sobre bens de informática, que são as mais altas do mundo, e a carga fiscal de 38% do PIB, que estimula a sonegação de impostos e a informalidade das transações na economia.

Há 15 anos atrás, ninguém imaginaria que os sistemas de pagamentos estavam prestes a sofrer mudanças profundas a partir de instrumentos como o telefone celular e a Internet. Da mesma forma, em virtude do atual ritmo de inovações, é impossível prever a configuração desses sistemas nas próximas décadas. Portanto, mesmo que a intervenção sugerida pelo BC fosse adequada neste momento, ela certamente estaria desatualizada em poucos anos. Como bem disse Robert Crandall (2003), parafraseando Lewis Carrol: “*When you do not know where you are going, it is very dangerous to draw up a map of the best route to get there*”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO Central do Brasil. 2005. *Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil*, Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos, Brasília.

BANK for International Settlements. *Clearing and Settlement Arrangements for Retail Payments in Selected Countries*, Committee on Payment and Settlement Systems, Basileia, Suíça, www.bis.org, 2000.

BAUMOL, W. e Ordover, J. Use of Antitrust to Subvert Competition. *Journal of Law & Economics*, v. 28, n. 2, 1985, p. 247-65.

BAXTER, W. Bank Interchange of Transactional Paper: Legal and Economic Perspectives. *Journal of Law and Economics*, v. 26, 1983, p. 541-88.

CHANG, H., EVANS, D., e SWARTZ, D. The Effect of Regulatory Intervention in Two-Sided Markets: An Assessment of Interchange-Fee Capping in Australia. *Review of Network Economics*, v. 4, n. 4, 2005.

- CRANDALL, R. *Costly Exercises in Futility: Breaking Up Firms to Increase Competition* . AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington , D.C, 2003.
- DAVID, P. *Technical Choice, Innovation and Economic Growth* , Cambridge University Press, 1975.
- EUROPEAN COMMISSION. *Interim Report I Payment Cards* , Bruxelas, <http://europa.eu> , 2006.
- EVANS, D., ROCHET, J.C., e SCHMALENSEE, R.. *The European Commission's Interim Report on Payment Cards : Some Comments and Suggestions*. www.servired.es/espanol/pdf/erscoir.pdf , 2006
- EVANS, D., e SCHMALENSEE, R. *Paying with Plastic*. Second Edition, MIT Press, 2005.
- EVANS, D., e SCHMALENSEE, R. *The Industrial Organization of Markets With Two-Sided Plataforms* . NBER Working Paper 11603. www.nber.org , 2005a.
- GUERIN-CALVERT, M., e ORDOVER, J. *Merchant Benefits and Public Policy Towards Interchange: An Economic Assessment* . Federal Reserve Bank of New York , www.ny.frb.org , 2005.
- HABAKKUK, H. *American and British Technology in the Nineteenth Century* , Cambridge University Press, 1967.
- JEWKES, J., SAWERS, D., e STILLERMAN, R. *The Sources of Invention* , London : Macmillan, 1958.
- KUMAR, A. *Access to Financial Services in Brazil* , The World Bank, Washington , D.C. , 2005.
- LANDES, D. *The Unbound Prometheus* , Cambridge University Press, 1969.
- LOPATKA, J. United States v. IBM: A Monument to Arrogance, *Antitrust Law Journal* , v. 68, 2000. p. 145-162.
- PATE, R. *Antitrust Law in the U.S. Supreme Court* , palestra apresentada em 11.05.2004 no British Institute of International and Comparative Law Conference, London , www.usdoj.gov/atr/public/speeches/204136.htm , 2004.
- RAMSEY, F. A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal* , v. 37, n. 1, 1927. p. 47-61.
- RASHID, S. Quality in Contestable Markets: A Historical Problem?", *Quarterly Journal of Economics* , 1988, February. p. 245-49.
- ROCHET, J.C., e TIROLE, J. Cooperation among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations, *RAND Journal of Economics* , v. 33, n. 4. 2002. p. 549-70.
- ROCHET, J.C., e TIROLE, J. *Tying in Two-Sided Markets and the Honor All Cards Rule* , IDEI Working Paper, Toulouse , <http://idei.fr> , 2006.
- SCHMALENSEE, R. Payment Systems and Interchange Fees, *Journal of Industrial Economics*, v. 50, 2002. p. 103-22.
- SCHUMPETER, J. *The Instability of Capitalism* , *Economic Journal* , v. 38, n. 3, 1928. p. 361-386.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy* , New York : Harper & Row. 1942.
- WHITE, J. 2004. One-Sided Logic in Two-Sided Markets, *Review of Network Economics* , v. 3, n. 1, 1942. p. 44-64.