

Cabe ao Banco Central julgar fusões bancárias?

Desde 2002, o Banco Central (BC) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) discutem quem deveria promover e fiscalizar a concorrência no setor financeiro. A incerteza é gerada por um conflito legal. De um lado, a Lei 4.595, de 1964, atribui ao BC a competência para autorizar operações entre bancos, além de regular as condições de concorrência no setor; de outro, a Lei 12.529, editada em 2011 (e, anteriormente, a 8.884, de 1994), não excetua nenhum setor do controle de estruturas e condutas a cargo do Cade. Em 2014, o Supremo Tribunal Federal não aceitou um recurso do órgão antitruste, que questionava a decisão do Supremo Tribunal de Justiça em favor da competência exclusiva do BC na matéria, no caso da união BCN e Bradesco.

A controvérsia, porém, não foi decidida de forma definitiva. Primeiro porque o processo citado é incapaz de gerar efeitos em outros casos (apesar de ser um indicativo óbvio). Além disso, há projetos de lei pendentes que visam dirimir a questão. O debate a respeito da autoridade responsável por analisar fusões bancárias não se restringe ao Brasil; a tendência global é prever um marco cooperativo entre as agências.

O BC tem papel fundamental na análise de operações que representam

ameaça à segurança e ao correto funcionamento do sistema financeiro nacional. Essa situação é suficientemente peculiar para justificar tratamento diferente de outros setores regulados, como os de energia elétrica e telecomunicações. Se há risco sistêmico, a análise da autoridade monetária deve ser soberana e se sobrepor à da autoridade concorrencial.

Apesar disso, não é recomendável blindar toda a área do campo de atuação do Cade. Em poucos ramos de atividade fomentar a concorrência é mais importante do que no bancário, especialmente em vista da tendência de concentração de mercado ocorrida nas últimas décadas. Segundo o BC, de 1994 a 2013, o número de bancos no Brasil sofreu redução de 50%, de 247 para 121. A queda é motivada, entre outros, pela estabilização da economia com o Plano Real, que eliminou as receitas de “float” inflacionário apropriadas por eles. Atualmente, os cinco maiores bancos no Brasil com atividade no varejo detêm participação de mercado de aproximadamente 85%.

A principal falha de mercado do sistema financeiro é a assimetria de

informação, que impossibilita ao consumidor perceber o exato nível de risco de cada instituição. Isso porque elas não precisam remunerar consumidores

de maneira diferenciada — por exemplo, via juros pagos aos depositantes. Assim, o próprio Estado, ao introduzir o BC como emprestador de última instância, cria um incentivo para que agentes econômicos incorram em riscos maiores do que seria recomendável.

Outro aspecto típico é o aprisionamento do consumidor à instituição a que ele é vinculado (o chamado efeito “lock-in”). A portabilidade de cadastro ainda é

limitada, apesar dos avanços recentes; tarifas de encerramento de conta e outros entraves voltados a aumentar o custo de saída restringem a mobilidade do cliente. Com isso, surge a oportunidade de abuso de poder de mercado em diversos segmentos.

Promover a concorrência entre instituições financeiras não é trivial. Realizar a função a contento exige esforços coordenados de Cade e BC, idealmente sob novo marco legislativo, para afastar a atual insegurança jurídica.

A tendência global é a cooperação entre banco central e órgão antitruste

Sim



Ana Paula Martinez
(amartinez@levysalomao.com.br)
é sócia do Levy & Salomão Advogados