

Boxe 6 – Concentração nos mercados de credenciamento e de emissão de cartões de pagamento

No Brasil, ações legislativas e regulatórias têm sido implementadas para tratar potenciais falhas de mercado na indústria de cartões e para propiciar maior bem-estar aos seus usuários finais (estabelecimentos comerciais – ECs e portadores de cartões), por meio de um ambiente mais contestável e potencialmente mais competitivo. Nesse contexto, o objetivo deste boxe é trazer elementos que indicam o comprometimento com essa política em termos de nível de concentração na atividade de credenciamento e de emissão de cartões de pagamento no país, mediante análise de indicadores consagrados na literatura. Antes, torna-se relevante compreender as características dessa indústria.

Teoria do mercado de dois lados – indústria de cartões

A avaliação da indústria de cartões pode ser feita utilizando-se como parâmetro o modelo de mercado de dois lados, como o desenvolvido por Rochet e Tirole (2003). Como características desse modelo, o número total de transações dependeria tanto das taxas cobradas pelo arranjo de pagamento como da forma como essas taxas seriam divididas entre os dois grupos de utilizadores. Ademais, haveria o chamado efeito de rede, que ocorre quando o valor do arranjo de pagamento para cada usuário aumenta à medida que cresce o número de usuários do outro lado do mercado. Nesse mercado, as externalidades seriam custos ou benefícios experimentados por um grupo de utilizadores devido às ações de outro grupo – por isso que as decisões de um grupo poderiam impactar o outro grupo. De forma geral, os autores discorrem sobre como o *design* da plataforma, particularmente a estrutura das taxas, pode influenciar a participação e o volume de transações.

Trazendo esse conceito para a indústria de pagamentos por cartões, como feito por Rochet e Tirole (2002), temos que um ou mais arranjos de pagamento, cujos instituidores são também conhecidos por bandeiras, facilitam negociações entre os usuários finais presentes em cada lado do mercado. De um lado do mercado de cartões, encontra-se o emissor e o portador do cartão e, do outro, o credenciador e o EC. O emissor é a instituição financeira (IF) ou de pagamento responsável pela relação com o portador, ou seja, pelo fornecimento do instrumento de pagamento, viabilização, identificação e autorização das transações de pagamento, bem como pela administração dos programas de benefícios, quando aplicável.¹ O credenciador (adquirente ou “maquininhas”) habilita o recebimento do instrumento de pagamento pelo EC mediante serviço de captura e de processamento das transações. Os instituidores de arranjos detêm a marca e definem as regras de funcionamento dos negócios, assim como estabelecem medidas de segurança para que emissores e credenciadores possam processar as operações com cartões em que constam suas marcas.

¹ No caso do cartão de crédito, o emissor ainda é responsável pela disponibilização de limite de crédito, pela fixação de encargos financeiros e pela cobrança da fatura do portador.

Organização da indústria de cartões

Em razão de sinergias nas atividades desempenhadas pelos participantes da indústria de cartões nesse mercado de dois lados, nas quais os participantes podem se aproveitar da estrutura de taxas e dos efeitos de rede, o segmento tem incentivos a apresentar verticalização, ou seja, participantes atuarem tanto na emissão quanto no credenciamento, ou, ainda, acumulam essas atividades com as de instituidor de arranjo de pagamento.

Nesse contexto, a perspectiva teórico-empírica tradicional da Estrutura-Condução-Desempenho argumenta que a elevada concentração caracterizada pela presença de poucas instituições de grande porte e o consequente poder de mercado exercido por elas tendem a elevar os preços, reduzindo o bem-estar da população, portanto a desconcentração é relevante para a competição. Mais recentemente, a literatura econômica adverte que uma estrutura concentrada caracterizada pela existência de barreiras à entrada ou pelo exercício de poder de mercado dos incumbentes pode ensejar uma relação negativa entre concentração e competição (Philippon, 2019).

Para lidar com esse novo paradigma, as ações empreendidas pelo BC foram no sentido de criar um mercado de cartões mais contestável,² seja pela queda de barreiras à entrada, seja pela criação de regras que equilibram as condições competitivas entre todos os participantes. Uma maior contestabilidade, caracterizada pela livre entrada de potenciais concorrentes em um dado mercado, tem se mostrado relevante para incentivar a competição (Claessens; Laeven, 2004). Como externalidade positiva desse movimento, o regulador espera efeitos benéficos sobre a redução de custos dos agentes e de tarifas cobradas dos EC (De Castro; Schmitz; Azevedo, 2023).³

Contexto: as iniciativas de desconcentração e de aumento da competição no Brasil

Com relação às ações regulatórias na indústria de cartões, inicialmente cabe destacar a determinação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com início em 2010, para eliminar a exclusividade entre as credenciadoras Visanet e Redecard (atuais Cielo e Rede) com as bandeiras Visa e Mastercard, respectivamente. Cabe ressaltar, nesse aspecto, a publicação da diretiva 1 do BC sobre cartões de pagamento (2006) e do Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos (2010) que evidenciaram as ineficiências e apontaram o caminho que a indústria em tela deveria seguir. Dentre as recomendações das publicações, destaca-se o fim da exclusividade contratual na atividade de credenciamento entre proprietário de esquema e credenciador.

Já em 9 de outubro de 2013, entrou em vigor a Lei 12.865, que estabeleceu o marco regulatório dos arranjos e das instituições de pagamento, introduzindo o conceito de arranjo de pagamento (*payment scheme*), que compreende um conjunto de regras e de procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores,⁴ a exemplo dos arranjos de pagamento baseados em cartões. Essa Lei trouxe a competência para o BC regulamentar o setor, sob as diretrizes do Conselho Monetário Nacional (CMN).

2 Um mercado contestável significa que as firmas entrantes não sofrerão qualquer desvantagem em aspectos técnicos de produção ou de qualidade do produto em relação àquelas já participantes, e que as entrantes em potencial consideram apropriado julgar a lucratividade da entrada em termos dos preços já praticados no mercado antes de sua entrada. Portanto, torna-se evidente, para a existência de mercados perfeitamente contestáveis, a não existência de barreiras à entrada (Baumol, 1982).

3 No mercado de cartões, Castro, Schmitz e Azevedo (2023) evidenciaram que a desconcentração na atividade de credenciamento, mensurada pela participação de mercado, e a maior competição, representada pela queda do Índice de Lerner (Lerner, 1934), possuem relevância empírica e econômica para explicar a queda da MDR – Merchant Discount Rate, também conhecida como taxa de desconto, paga pelo EC ao credenciador, nas operações realizadas com cartão de débito entre 2018T4 e 2020T1 no Brasil.

4 Ver inciso I do art. 6º da Lei 12.865, de 9 de outubro de 2013.

Sob o arcabouço desse novo marco legal, o BC tem executado ações regulatórias que estimularam a competição na indústria de cartões, destacando-se a interoperabilidade entre participantes dos arranjos de pagamento e entre arranjos de pagamento, a participação aberta nesses arranjos, a gestão centralizada de riscos, a neutralidade do instituidor de arranjos, a liquidação centralizada das operações com cartões e a efetiva abertura do credenciamento (possibilidade de credenciadores entrantes ofertem bandeiras até então fechadas). Vale mencionar, ainda, a Lei 13.455, de 26 de junho de 2017, que permitiu a diferenciação de preços entre instrumentos, incentivando a competição entre os meios de pagamentos à vista e a prazo em uso no país.

A seguir, trazemos análise evolutiva sugerindo que, sob a ótica do credenciamento de cartões de pagamentos e da emissão de cartões de crédito, as ações regulatórias proporcionaram redução de barreiras à entrada, o que tende a contribuir para a melhoria nas condições competitivas.

Concentração no credenciamento e na emissão de cartões no Brasil

Os níveis de concentração da atividade de credenciamento e de emissão de cartões são analisados com base no Índice de Herfindahl- Hirschman Normalizado (IHHn),⁵ no “equivalente número do IHHn” (EN)⁶ e na Razão de Concentração dos Quatro Maiores (RC4)⁷ (Bain, 1951; Vanhoose, 2022).

Evolução da concentração no credenciamento de cartões de débito e de crédito

O mercado de credenciamento, que se concentrava em dois competidores até 2010, passou para mais de 25 em 2023. A entrada de novos concorrentes implicou alterações nas estratégias comerciais, a exemplo do fim da prática de cobrança de aluguel de maquininhas pelas credenciadoras, que passaram a vender os equipamentos aos lojistas para processar suas transações ou a fornecê-los sem custos. Além disso, as credenciadoras que ingressaram no mercado nesse período passaram a ofertar seus serviços a pequenos lojistas anteriormente não atendidos satisfatoriamente pelos credenciadores incumbentes, contribuindo para a inclusão dos micros e pequenos empreendedores em novos relacionamentos bancários. Entre 2020T1 e 2023T3, houve crescimento de 107% da quantidade de ECs credenciados ativos.⁸

Como pode ser observado no Gráfico 1, a concentração da atividade de credenciamento de cartões de crédito e de débito, mensurada pelo IHHn e pelo EN, reduziu-se desde o início da série temporal disponível (2018T1). Mais recentemente, nota-se desaceleração da queda do IHHn. Os resultados indicam, ainda, que o nível de concentração no mercado de credenciamento, medido pelo IHHn, diminuiu de alto (0,31) para moderado (0,16) entre 2018T1 e 2023T3, queda de 49%. O EN passou de 3,21 em 2018T1 para 6,25 em 2023T3, diante total de 28 credenciadoras em 2023T3, ou seja, o valor das operações processadas com cartões ocorreria em 6,25 instituições equivalentes em termos de participação na atividade de credenciamento.

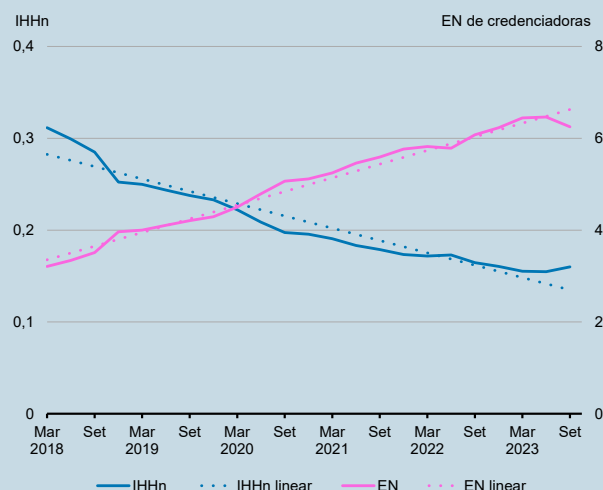
5 O resultado do IHH Normalizado é obtido pela soma do quadrado das participações de cada credenciador ou emissor em relação ao valor total das operações realizadas na forma decimal. Um IHH entre 0 e 0,10 significa baixa concentração, acima de 0,10 até 0,18, moderada, e acima de 0,18, elevada concentração.

6 O EN reflete qual seria o número de instituições com participação idêntica no mercado que geraria o IHHn observado; portanto, quanto maior o EN, menor a concentração.

7 O RC4 é a participação percentual das quatro maiores instituições credenciadoras ou emissoras no valor total das operações realizadas.

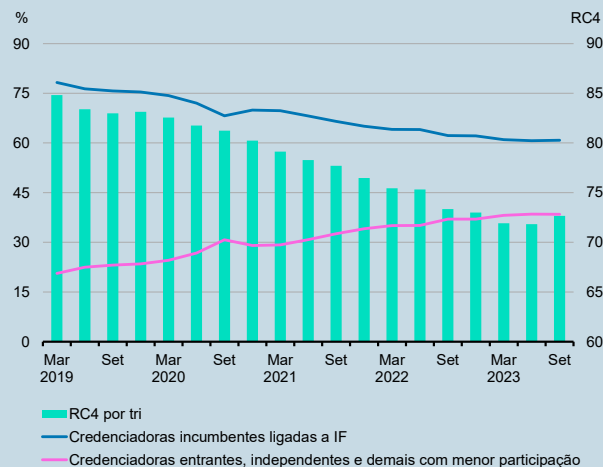
8 Um EC classificado como ativo é aquele que nele tenha sido realizada pelo menos uma transação nos últimos 180 dias que precediam o final de cada trimestre de referência das informações.

Gráfico 1 – IHHn e EN no credenciamento



Em linha com o comportamento do IHHn, verifica-se queda de 12,2 pontos percentuais (p.p.), ou de 14,3%, na participação das quatro maiores credenciadoras (RC4)⁹ no valor total das operações processadas entre 2019T1 e 2023T3, conforme Gráfico 2. O RC4 reduziu-se de 84,8% para 72,7% no período, a despeito de uma elevação desse índice no último trimestre disponível. O Gráfico 2 também mostra o avanço das credenciadoras entrantes,¹⁰ independentes e demais com menor participação, concomitante ao recuo das participações das credenciadoras incumbentes ligadas a IFs, o que têm contribuído para a desconcentração. Importa ressaltar, ainda, alteração recente da liderança no mercado de credenciamento.

Gráfico 2 – Participações de mercado das credenciadoras no total do valor processado



Evolução da concentração na emissão de cartão de crédito

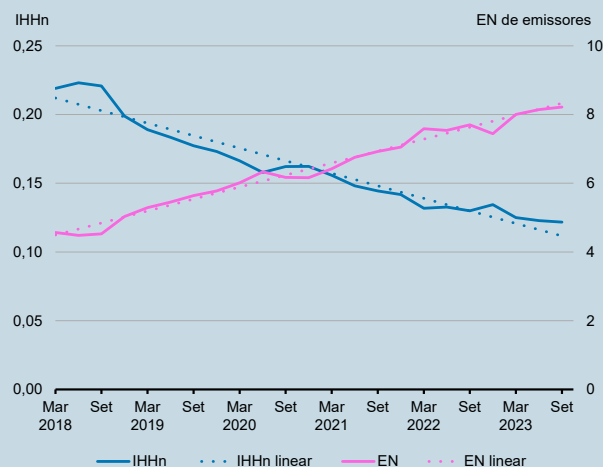
Com relação à atividade de emissão de cartão de crédito, a redução da concentração pode ser visualizada por intermédio da queda do IHHn entre 2018T1 e 2023T3 (Gráfico 3). O nível de concentração se reduziu de elevado

⁹ Em 2023T3, as quatro maiores credenciadoras em valor das operações processadas, em ordem decrescente, foram: Rede, Cielo, GetNet e Stone.

¹⁰ Entrantes são aqueles competidores que passaram a fornecer o serviço mais recentemente, como a Stone e a PagSeguro, comparativamente às instituições que já ofereciam o serviço, também conhecidas como incumbentes. A decisão de entrar em um novo mercado depende das barreiras de entrada existentes e da reação das firmas incumbentes.

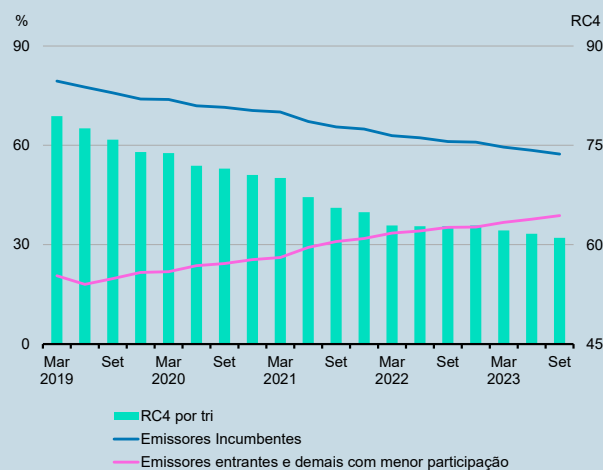
(0,22) para moderado (0,12), representando desconcentração de 44% no recorte temporal analisado. De 4,57 em 2018T1, o EN passou para 8,22 em 2023T3, em um mercado com cerca de 74 emissores.

Gráfico 3 – IHHn e EN na emissão de cartão de crédito



A desconcentração na emissão de cartão de crédito também é observada por meio da evolução da RC4, como mostra o Gráfico 4. A participação dos quatro maiores emissores¹¹ caiu de 79,4% em 2019T1 para 61,0% em 2023T3, o que significa queda de 18,4 p.p. ou de 23,1%. O Gráfico 4 também mostra que a redução da RC4 se deve, em grande parte, ao aumento da participação de emissores entrantes e dos demais com menor participação, bem como ao recuo da participação dos emissores incumbentes. Dentro das quatro maiores, a participação das instituições financeiras bancárias emissoras reduziu-se de 79,4% em 2019T1 para 57,3% em 2023T3, a participação de prestadores não financeiros de serviços de pagamentos elevou-se de 0,78% para 13,7%.

Gráfico 4 – Participações de mercado dos emissores no total do valor



Considerações finais

O BC vem adotando iniciativas para eliminar barreiras à entrada e equilibrar as condições competitivas entre incumbentes e entrantes, na expectativa de que os benefícios possam ser estendidos aos consumidores na forma de redução do custo de aceitação do instrumento e de prestação mais eficiente dos serviços. Os dados

¹¹ Em 2023T3, os quatro maiores emissores em valor das operações, em ordem decrescente, foram: Itaú-Unibanco, Nubank, Banco do Brasil e Bradesco.

apresentados indicam que as ações regulatórias empreendidas por essa Autarquia criaram incentivos corretos para o atingimento desses objetivos, uma vez que houve a entrada de novos participantes e consequente desconcentração das atividades de credenciamento de cartões de pagamento e de emissão de cartões de crédito nos últimos anos.

Referências

BAIN, J. S. *Relation of profit rate to industry concentration in American Manufacturing*. The Quarterly Journal of Economics, v. 65, n. 3, p. 393-324, 1951.

BAUMOL, W. J. *Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure*. American Economic Review, v. 72, n. 1, p. 1-15, 1982.

CLAESSENS, S.; LAEVEN, L. *What drives bank competition? Some international evidence*. Journal of Money, Credit & Banking, v. 36, p. 563-583, 2004.

DE CASTRO, D.; SCHMITZ, E.; AZEVEDO, M. *An empirical analysis of debit card interchange fee regulation: Evidence from Brazil*. Latin American Journal of Central Banking, v. 4, n. 1, 2023.

LERNER, A. *The Concept of monopoly and the measurement of monopoly power*. The Review of Economic Studies, v. 1, n. 3, p. 157-175, 1934.

PHILIPPON, T. *The economics and politics of market concentration*. NBER Reporter, n. 4, p. 10-12, 2019.

ROCHET, J. C.; TIROLE, J. *Cooperation among competitors: Some economics of payment card associations*. Rand Journal of Economics, p. 549-570, 2002.

ROCHET, J. C.; TIROLE, J. *Platform competition in two-sided markets*. Journal of the European Economic Association, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003.

VANHOOSE, D. *The industrial organization of banking: bank behavior, market structure and regulation*. New York: Springer, 2022.