

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI nº 4.804-B, de 2001

(Apenso: Projetos de Lei nºs 7.277, de 2002, 1.156, de 2003, 1.784, de 2003, 4.347, de 2004, 3.632, de 2008, 6.249, de 2009, 7.121, de 2010, 620, de 2011, 1.191, de 2011, 1.757, de 2011, 2.688, de 2011, 3.932, de 2012, 4.178, de 2012 e 6.065, de 2013)

Estabelece normas gerais para a atividade da empresa emissora e credenciadora de cartões de pagamento e dá outras providências.

Autor: Deputado EDINHO BEZ

Relator: Deputado JOÃO MAGALHÃES

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO GUILHERME CAMPOS

O Projeto de Lei nº 4.804, de 2001, pretende dispor sobre o que denomina o sistema de instrumentos de pagamentos e outras providências relacionadas ao uso de instrumentos de pagamento que não a moeda-papel, a moeda metálica e os títulos de crédito.

Demonstra preocupação em não se limitar ao uso de cartões de pagamento, como se depreende das palavras contidas no voto do ilustre relator: *O projeto principal e grande parte dos apensados referem-se ao termo “cartão”, o qual também consideramos inadequado. Tal entendimento reside na possibilidade de que o meio mude, com a utilização de outras tecnologias, razão pela qual julgamos prudente, doravante, denominá-lo mais apropriadamente de **instrumento de pagamento**.*

Entretanto, apesar da definição contida no art. 1º do Substitutivo do relator, *in verbis: Para os fins desta Lei, considera-se instrumento de pagamento cartão ou qualquer outro meio, físico ou eletrônico, cuja utilização pelo seu portador tenha a finalidade de transferir recursos ou*

crédito a beneficiário; o art. 2º volta a limitar o teor da lei ao universo dos cartões de pagamento, pois as definições nele contidas são específicas das relações comerciais e consumeristas entre os participantes desse universo, tais como: emissor, portador, credenciador, credenciado e bandeira.

Esse aspecto parece prejudicar a intenção do autor de não limitar a utilização de novas tecnologias, como os telefones móveis por exemplo.

O ilustre relator, nobre Deputado João Magalhães, denota preocupação em não submeter as empresas do setor de pagamentos à regulação e supervisão do CMN e Bacen, por entender que tal medida não seria eficaz, e deixa essa tarefa para regulamentação da nova lei, reconhecendo que, nas suas palavras, *a Lei nº 4.595, já traz a possibilidade de atuação do Conselho Monetário nesse sistema, como bem descreve o inciso V do artigo 3º: “Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos”.*

Adequando o Projeto a esse entendimento, define também, no artigo 2º da proposição, o relator como: ente público, definido em regulamento, com poderes para regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta Lei, bem como a aplicação das penalidades previstas, sem prejuízo da atuação de outros órgãos de atuação concorrente, notadamente no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

O art. 3º pretende estabelecer que a regulação exercida pelo Regulador não venha a prejudicar a atuação dos demais órgãos reguladores e fiscalizadores, no âmbito de suas atribuições, e compreenderá inclusive o relacionamento entre emissores, credenciadores e bandeiras, bem como as atividades de credenciamento e de provimento de serviços de redes de captura e processamento de informações, e poderá, dentre outros aspectos, abranger: *medidas de interoperabilidade, critérios e restrições para a prestação de serviços de redes que efetuem captura e processamento de informações, critérios de preços, requisitos de capital, limitação e proibição de cobrança abusiva de taxas.*

Nos artigos 5º, 6º e 7º o substitutivo pretende legislar aspectos relativos exclusivamente às relações entre instituições participantes dos esquemas de pagamentos por meio de cartões.

Nos artigos 8º, 9º, 10, 11, 12 e 13 busca-se legislar sobre as relações entre instituições participantes e usuários dos cartões de pagamento, nomeadamente as pessoas físicas.

Portanto, o substitutivo do relator, embora tenha demonstrado preocupação inicial em não se limitar aos cartões de pagamento, percebe-se que não o consegue de fato, ficando na essência restrito a esse universo, deixando de lado, ainda que lembrada no voto do ilustre relator, as novas tecnologias e outros aspectos importantes do mercado de pagamentos.

Entretanto, recentemente foi aprovada a MP 615, convertida na Lei nº **12.865**, de 9 de outubro de 2013, a qual além de mais abrangente, engloba os assuntos tratados no **PL 4.804/01**, em questão, pelas razões a seguir expostas.

Em primeiro lugar a Lei **12.865**, de 9 de outubro de 2013, no seu art. 6º dá uma série de definições que atingem de forma ampla a indústria de cartões de pagamentos, cria um novo tipo de instituição, a de pagamento, submete esses participantes ao CMN e ao Bacen, e dá legalidade às novas tecnologias (moeda eletrônica), sem no entanto tirar as competências sobre o assunto dos demais órgãos de defesa econômica e de direitos do consumidor.

São as seguintes as definições contidas no art. 1º, da **12.865/13**: arranjo de pagamento, instituidor de arranjo de pagamento, instituição de pagamento, conta de pagamento, instrumento de pagamento e moeda eletrônica.

Da leitura das definições mencionadas conclui-se, de forma indubitável, que estão alcançados além dos entes participantes da indústria de cartões de pagamentos, novos entrantes no mercado de pagamentos, quebrando assim a exclusividade da prestação dos serviços de pagamentos por instituições financeiras, em consequência da criação das instituições de pagamento, as quais poderão prestar esses serviços, ficando, entretanto proibidas de prestar outros serviços típicos de instituições financeiras, como a captação de depósitos a vista, aplicação de recursos e concessão de empréstimos (§2º, art.6º).

Diante do exposto, é possível destacar as seguintes conclusões:

A) O art. 6º da Lei nº **12.865/13** engloba o conteúdo mais amplo que o do art. 1º do substitutivo oferecido ao PL **4.804/01**, pois cria novas instituições para prestar serviços de pagamentos antes exclusivos de instituições financeiras, aumentando a concorrência no mercado de pagamentos e efetivamente cria uma base legal para os pagamentos por meio de novas tecnologias, por meio da chamada moeda eletrônica.

No art. 7º da Lei nº **12.865/13** estão estabelecidos os princípios a serem observados pelas instituições de pagamentos e pelos instituidores de arranjos de pagamentos, quais sejam: interoperabilidade ao arranjo de pagamento e entre arranjos de pagamento distintos; solidez e eficiência dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento; promoção da competição e previsão de transferência de saldos em moeda eletrônica, para outros arranjos ou instituições de pagamento; acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento; atendimento às necessidades dos usuários finais, em especial liberdade de escolha, segurança, proteção de seus interesses econômicos, tratamento não discriminatório, privacidade e proteção de dados pessoais; transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços; confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços e inclusão financeira.

Contempla finalmente o art. 7º uma determinação para que a sua regulamentação assegure a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

O art. 8º cria condições para a entrada de novas tecnologias pois determina ao Bacen, CMN, Ministério das Comunicações e Anatel, que estimulem, no âmbito de suas competências, a inclusão financeira por meio da participação do setor de telecomunicações na oferta de serviços de pagamento e, com base em avaliações periódicas, adotem medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário.

B): os art. 7º e 8º da Lei nº **12.865/13** contemplam os aspectos tratados nos arts. 5º, 6º e 7º do substitutivo oferecido ao PL **4.804/01** de forma mais abrangente, criando adicionalmente as condições para instalação de novas tecnologias e modernização do mercado de pagamentos no país.

Em 25.11.2010, o Bacen publicou a Resolução CMN **3.919**, que trata das normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Tal resolução, estabelece em seu art. 1º, *in verbis*, a *cobrança de remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, conceituada como **tarifa** para fins desta resolução, deve estar prevista no contrato firmado entre a instituição e o cliente ou ter sido o respectivo serviço previamente autorizado ou solicitado pelo cliente ou pelo usuário.*

Em seu art. 5º admite a cobrança de tarifa pela prestação de **serviços diferenciados** a pessoas naturais, desde que explicitadas ao cliente ou ao usuário as condições de utilização e de pagamento, assim considerados, dentre outros, aqueles relativos a **cartão pré-pago, cartão de crédito diferenciado**, envio de **mensagem automática relativa à movimentação ou lançamento em** conta de depósitos ou de **cartão de crédito, fornecimento de plástico de cartão de crédito em formato personalizado, fornecimento emergencial de segunda via de cartão de crédito.**

Nos arts. 10 e 11, a resolução trata de forma específica da emissão de cartões de crédito por instituições financeiras, as quais se constituem atualmente nos grandes emissores, determinando que elas devem ofertar a pessoas naturais cartão de crédito básico, nacional e/ou internacional e estabelece requisitos para a cobrança da tarifa de anuidade.

O art. 12 estatui que os contratos de prestação de serviço vinculados a cartão de crédito devem definir as regras de funcionamento do cartão, inclusive as relativas aos casos em que a sua utilização origina operações de crédito, bem como as respectivas sistemáticas de incidência de encargos.

O art. 13 estabelece que os demonstrativos e/ou faturas mensais de cartão de crédito devem explicitar informações, no mínimo, a respeito dos seguintes aspectos: limite de crédito total e limites individuais para cada tipo de operação de crédito passível de contratação; gastos realizados com o cartão, por evento, inclusive quando parcelados; identificação das operações de crédito contratadas e respectivos valores; valores relativos aos encargos cobrados, informados de forma segregada de acordo com os tipos de operações realizadas por meio do cartão; valor dos encargos a ser cobrado no mês seguinte no caso de o cliente optar pelo pagamento mínimo da fatura e Custo Efetivo Total (CET), para o próximo período, das operações de crédito passíveis de contratação.

C) De maneira geral, os temas abordados nos arts 8º, 9º, 10, 11, 12 e 13 do PL 4.804/01 já encontram-se regulamentados pela Resolução CMN **3.919**, aplicando-se adicionalmente as regras previstas no Código de Defesa Consumidor.

Conclusão

Diante da existência da Lei nº **12.865**, de 09.10.2013, a qual será objeto de regulamentação a ser brevemente emitida pelo CMN e pelo Bacen, da Resolução CMN **3.919** e das normas do **CDC**, parece que a eventual aprovação do PL 4.804/01 e do substitutivo do relator deverá gerar conflitos legais, pois, além de limitada, confronta uma lei existente em processo de regulamentação, a qual tem como vantagens as seguintes características:

1 – maior abrangência do que o substitutivo do relator o PL **4.804/01** original, por não se restringir ao mercado de cartões de pagamento;

2 – cria a base legal necessária a implantação de novas tecnologias aos serviços de pagamentos, telefone celular, internet, fato que não ocorre no substitutivo do relator, o que não ocorre no PL 4804/01 etc;

3 – amplia o mercado de pagamentos brasileiro, por criar um novos tipos de instituição, o instituidor de arranjos de pagamentos (atuais proprietários de esquemas de pagamentos) e a instituição de pagamento, o

que não acontece tanto no substitutivo do relator quanto no PL 4804/01 original;

4 – submete as instituições participantes do mercado de pagamentos aos reguladores do sistema financeiro nacional, o CMN e o Bacen, tema que o PL 4.804/01 e o substitutivo do relator evitam tratar;

5 – não fragiliza o sistema financeiro nacional, pois proíbe as novas instituições de executar as demais atividades das instituições financeiras tradicionais, ao contrário do que ocorre no Projeto de Lei nº 4.804/01 e no substitutivo do relator;

6 – amplia a concorrência no mercado de pagamentos nacional pela entrada de novos concorrentes das instituições financeiras, tradicionais provedores dos serviços de pagamentos, fato também não tratado no PL 4804/01;

5 – possibilita a inclusão financeira da população não bancarizada por meio da conta de pagamento com o uso da telefonia móvel para execução e recebimento de pagamentos e, por fim;

6 – protege os direitos dos consumidores que vierem a ser titulares das contas de pagamento, por apartar esses recursos e obrigar o seu recolhimento ao Bacen, de forma distinta dos recursos próprios dos fornecedores dos serviços de pagamentos.

Diante do exposto, nossa manifestação é pela **não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública federal** da matéria contida no Projeto de Lei nº 4.804, de 2001, na emenda apresentada na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), na subemenda apresentada na CDC, bem como no substitutivo aprovado na mesma CDC, e, ainda, nos apensados, Projetos de Lei nº 7.277 de 2002, nº 1.156 de 2003, nº 1.784 de 2003, nº 4.347 de 2004, nº 3.632 de 2008, nº 6.249 de 2009, nº 7.121 de 2010, nº 620 de 2011, nº 1.191 de 2011; nº 1.757 de 2011; nº 2.688, de 2011, nº 3.932, de 2012, nº 4.178, de 2012 e nº 6.065, de 2013.

No mérito, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 4.804, de 2001, e dos seguintes apensados, Projetos de Lei nºs. 7.277, de 2002, 1.156, de 2003, 1.784, de 2003, 4.347, de 2004, 3.632, de 2008, 6.249, de 2009, 7.121, de 2010, 620, de 2011, 1.191, de 2011, 1.757, de 2011, 2.688, de

2011, 3.932, de 2012, 4.178, de 2012 e 6.065, de 2013, da emenda apresentada na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), da subemenda apresentada na CDC, bem como no substitutivo aprovado na mesma CDC.

Sala da Comissão, de outubro de 2013.

GUILHERME CAMPOS
Deputado Federal – PSD/SP