

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.512, DE 2020

Altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, para dispor sobre medidas de proteção à concorrência, à inclusão financeira, à inovação e à diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

Autor: Deputado GASTÃO VIEIRA

Relator: Deputado GILBERTO
ABRAMO

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Finanças e Tributação o Projeto de Lei nº 4.512, de 2020, de autoria do ilustre Deputado Gastão Vieira, que propõe medidas de proteção à concorrência, à inclusão financeira, à inovação e à diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

A proposição sob análise altera dispositivos da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que estabeleceram a disciplina normativa fundamental dos arranjos de pagamento no País.

O primeiro ponto alterado é o art. 6º, inciso I. A redação proposta inclui duas novas expressões no conceito de arranjo de pagamento. A primeira delas é “*nas modalidades de compra e/ou transferência*”. Essa modificação tem o intuito de esclarecer que os serviços de pagamento podem compreender duas modalidades, a compra e a transferência. A outra expressão incluída no dispositivo em destaque está em sua parte final: “*por meio de plataforma própria ou integrando plataforma de terceiros*”.

A segunda alteração proposta pelo PL nº 4.512, de 2020, é a introdução da definição legal da figura do iniciador de pagamentos, por meio da inclusão de novo inciso VII no art. 6º.



Outra modificação proposta pelo PL nº 4.512, de 2020, é a alteração dos critérios para definição de quais arranjos de pagamento serão ou não regulados e supervisionados pelo BCB (alteração dos §§ 4º e 5º do art. 6º da Lei de Arranjos de Pagamento). A regra atualmente em vigor é que arranjos que não ofereçam risco ao funcionamento das transações de pagamentos de varejo não devem se submeter às regras emitidas por Conselho Monetário Nacional (CMN) e BCB e, por isso, não são supervisionados pelo BCB. Para definir quais arranjos oferecem ou não risco, a legislação elege os critérios de volume, abrangência e natureza dos negócios. Além disso, abre a possibilidade de o BCB requisitar informações aos arranjos não regulados/supervisionados, para avaliar seu eventual impacto no mercado. O PL nº 4.512, de 2020, mantém o critério de volume, mas propõe que os de abrangência e natureza dos negócios sejam substituídos pelos de “saldo de recursos depositados em contas de pagamento e/ou a quantidade de transações realizadas”.

Outra medida constante do PL nº 4.512, de 2020, é a alteração do art. 8º da Lei nº 12.865, de 2013, que trata da cooperação entre Banco Central do Brasil, Conselho Monetário Nacional, Ministério das Comunicações e Agência Nacional de Telecomunicações em prol da inclusão financeira.

O PL sob exame ainda esclarece, no plano legal, a competência do Banco Central para instituir arranjos de pagamento próprios e replica, na Lei de Arranjos de Pagamento princípios para a intervenção estatal na economia previstos na Lei nº 13.874, de 2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica.

Por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída à análise das Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputado - RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 do RICD). A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD) e sob regime de tramitação ordinária (art. 151, III, do RICD).

No prazo regimental, foi apresentada uma emenda à proposição. De autoria do Deputado Marangoni, essa emenda propõe sejam suprimidas “no art. 2º do Projeto de Lei, as alterações propostas ao inciso I do



art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, bem como em seus §§ 4º e 5º.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Análise de adequação orçamentário-financeira

O art. 1º, § 1º, da referida Norma Interna define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e, como adequada, "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

No que importa relatar, o projeto e a emenda apresentada contemplam matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta no orçamento da União. De fato, as proposições intentam alterar conceitos e competências aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), sem reflexos sobre o orçamento público.

Nesse diapasão, registre-se que, a teor do art. 32, X, "h", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Ademais, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT), ao estabelecer procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União, ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da



mencionada Norma Interna determina que se deve concluir no voto final que à CFT não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Análise de mérito

O Projeto de Lei sob exame visa a, primordialmente, modificar a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, buscando oferecer medidas de proteção à concorrência, à inclusão financeira, à inovação e à diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

Conforme acertadamente argumenta o ilustre relator, “é de extrema relevância certificar-se da existência de processo de criação e revisão de sua estrutura funcional, com distribuição de responsabilidades que contemplem a segregação de atividades que eventualmente possam configurar conflito de interesses”.

Inicialmente, abordamos a alteração proposta no art. 9º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, abaixo colacionado:

“Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional:

.....

X – adotar medidas para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamento, podendo para tanto instituir arranjos de pagamento próprios com o intuito de fomentar a competição e concorrência no sistema de pagamentos;

.....

§ 7º A atividade de fomento à competição e concorrência exercida pelo Banco Central do Brasil, conforme previsto no inciso X acima, deverá estar totalmente segregada de toda e qualquer outra atividade do Banco Central do Brasil incluindo, mas não se limitando das atividades de monitoramento, supervisão de conduta, organização do Sistema Financeiro, resolução, regulação e fiscalização. A segregação das atividades aqui prevista tem a



finalidade de evitar o conflito de interesses entre a atividade de criação de estímulos à competitividade no Sistema de Pagamentos Brasileiro e demais atividades do Banco Central do Brasil e, também propiciar a imparcialidade na condução das atividades de fomento à competição e concorrência.” (g.n)

Em sua justificativa, os argumentos usados pelo nobre autor do projeto em defesa da segregação de funções no Banco Central do Brasil (BCB), com vistas a se evitar um potencial conflito de interesses entre suas funções de regulador e, mais recentemente, de instituidor de arranjo de pagamento (no caso, o PIX), são de alta relevância e merecem apoio.

Dessa forma, ressaltamos a necessidade e a importância de se estabelecer uma segregação mais clara entre as funções exercidas pelo BCB (de regulador/supervisor do mercado e de instituidor de arranjos de pagamento/player com atuação no mercado).

O primeiro deles diz respeito à promoção da inovação e da competição. Como é justificado no próprio PL, a Lei nº 12.865, de 2013, estabelece que, para além de suas atribuições de regulação e fiscalização de instituidores de arranjos de pagamento, o BCB também possui o dever de adotar medidas voltadas à promoção da competição no mercado, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamentos.

Nesse contexto, ainda que a instituição do PIX trouxe grande avanço nesse sentido, o BCB, no exercício de sua competência legal, não poderá adotar medidas inibitórias que prejudiquem o desenvolvimento de outros modelos de negócio semelhantes e igualmente inovadores. De fato, ainda que o BCB tenha optado pelo caminho de prover uma solução de pagamentos ao mesmo tempo em que atua na regulação do mercado de meios de pagamento, tais papéis desempenhados pela mesma entidade devem estar delimitados de modo que o BCB cumpra suas funções de regulador e fiscalizador do mercado e de fomentador da competição, **sem que incorra em conflitos de interesse que acabem por privilegiar um modelo de negócio ou modalidade de pagamentos em detrimento de outros(as) que desejem se instalar no país.**



O exemplo do caso do *WhatsApp Pay* é muito ilustrativo quanto a este aspecto: logo após o anúncio do lançamento desse serviço, em 23 de junho de 2020, o BCB aprovou regras que modificaram o artigo 3º da Circular nº 3.682, de 2013¹, para prever a possibilidade de condicionar à sua autorização prévia “o início ou a continuidade das atividades” de arranjos que, em sua avaliação, possam oferecer riscos ao normal funcionamento das transações de pagamento de varejo.

Com base em tais regras, o BCB suspendeu o funcionamento do *WhatsApp Pay* no Brasil, privando os usuários de um serviço inovador de pagamentos (e que, potencialmente, competiria com o PIX), pois referido serviço acabaria sendo lançado e estaria operando antes do próprio PIX. Ressalta-se, ainda, que a suspensão do serviço ocorreu na mesma data da edição da norma que justificou a sua suspensão, afetando a segurança jurídica do mercado de meios de pagamentos.

Outro aspecto relevante refere-se às vantagens competitivas indevidas potencialmente resultantes dessa atuação dúplice do BCB como regulador e agente de mercado. Nos termos do art. 5º do Anexo I da Circular nº 3.682/2013², na execução de suas atividades, o instituidor de arranjo de pagamento (como é o caso do próprio BCB frente ao PIX) **deve atuar de forma neutra**, de modo a não se utilizar de sua posição para obter vantagem competitiva indevida para si. A isso, deve-se ter em mente também o princípio previsto no artigo 2º, IV, da Lei nº 13.874, de 2020³, de que a intervenção do

1 “Art. 3º Caso o Banco Central do Brasil considere que determinado arranjo oferece risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo com base no parâmetro definido no art. 6º, parágrafo único, inciso VI, da Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013, decidirá por sua integração ao SPB e oficiará seu instituidor sobre a decisão.

Parágrafo único. As normas aplicáveis aos arranjos que integram o SPB, inclusive quanto à eventual necessidade de autorização para funcionamento, passarão a se aplicar ao arranjo e a seu instituidor após 30 (trinta) dias, contados da data do recebimento da comunicação referida no caput, salvo se o Banco Central do Brasil especificar prazo diverso em sua decisão ou condicionar o início ou a continuidade das atividades do arranjo à obtenção de autorização”. (Artigo 3º com redação dada pela Circular 4.031, de 23/06/2021)

2 “Art. 5º Na execução de suas atividades, o instituidor de arranjo de pagamento deve atuar de forma neutra, de modo a não se utilizar de sua posição para:

I - obter vantagem competitiva indevida para si ou para participante do arranjo; ou

II - prejudicar a concorrência entre os participantes do arranjo.”

3 Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre os critérios de aferição para afastamento do inciso IV do caput deste artigo, limitados a questões de má-fé, hipersuficiência ou reincidência.” (g.n.)



Estado sobre o exercício de atividades econômicas deve ser “subsidiária” e “excepcional”.

No entanto, diante da ausência de uma clara segregação de suas funções, o BCB poderia, por exemplo, valer-se de sua prerrogativa de vigilância sobre arranjos integrantes do SPB, prevista na Lei nº 12.865/2013 e regulamentada pela Circular nº 3.682/2013 (art. 21)⁴, para obter um conjunto de informações concorrencialmente sensíveis de arranjos que competem com o PIX, tais como estatísticas relativas à utilização do serviço de pagamento disciplinado por esses arranjos concorrentes e a relação de participantes e atividades por eles desempenhadas, entre outras.

De posse de tais informações, o BCB poderia obter informações confidenciais sobre o funcionamento de arranjos concorrentes e, com isso, aprimorar as funcionalidades ofertadas pelo PIX para obter uma vantagem competitiva artificial em relação a eles, afastando novos entrantes para esse segmento.

Ademais, na qualidade de regulador o BCB possui poderes discricionários para determinar modificações e correções nos arranjos de pagamentos sob sua supervisão, o que poderia também levar o BCB a exercitar esse poder em benefício do PIX e em detrimento dos demais modelos de negócios dos arranjos de pagamentos que competem com o PIX.

O exercício desse tipo de discricionariedade poderia afrontar a Lei de Liberdade Econômica que poderia resultar em abuso de poder regulatório do BCB.

Destaca-se, ainda, que no atual modelo, em caso de inadimplemento às regras do arranjo, por exemplo, quando ocorrem incidentes relacionados ao vazamento de informações, existindo uma notória discrepância com relação às medidas adotadas quando as partes envolvidas são entidades supervisionadas.

Por todas essas razões, afigura-se razoável que sejam instituídos mecanismos sólidos de prevenção de conflitos de interesse entre a

⁴ “Art. 21. O Banco Central do Brasil exercerá a atividade de vigilância dos arranjos integrantes do SPB, cabendo aos instituidores o dever de fornecer informações e documentos na forma e no prazo estabelecidos.”



atividade regulatória/fiscalizatória do BCB e sua atividade de instituidor de arranjos de pagamento. Portanto, para além de mecanismos de barreira da informação que teriam como objetivo evitar o acesso a informações comerciais sensíveis de instituidores de arranjos de pagamento concorrentes, deveria também haver mecanismos de segregação de funções internas (melhorias na governança) no BCB para garantir que as áreas técnicas responsáveis pela supervisão dos instituidores dos arranjos de pagamento fiquem blindadas de outras áreas do BCB que operacionalizam solução concorrente com as demais de mercado.

Nesse aspecto, vale destacar, para além dos próprios textos apresentados na justificativa do Projeto, a experiência do Banco Central da Austrália (*Reserve Bank of Australia* – RBA) que atua em um modelo de neutralidade concorrencial o qual pressupõe que o governo australiano garante que seus negócios não desfrutem de qualquer vantagem competitiva em relação ao mercado, simplesmente por serem detidos por um órgão governamental.

Nesse sentido, o RBA instituiu mecanismos relevantes de governança para lidar com potenciais conflitos de interesse entre as suas funções como principal regulador do sistema de pagamentos australiano e como provedor de serviços bancários para o governo australiano e/ou como participante em qualquer sistema de pagamento regulado. O principal mecanismo adotado pelo RBA nesse sentido foi a implementação de uma separação estrutural na sua organização, de modo que a Diretoria de Políticas de Pagamentos atua de forma segregada às diretorias operacionais do RBA.

Além disso, foi criada uma diretoria colegiada (ou um conselho) específico para a função de regulador do sistema de pagamentos, a qual atua de maneira paralela à diretoria colegiada do RBA que trata das demais funções regulatórias e comerciais do RBA. Para além dessa separação organizacional, foram também implementadas políticas internas no RBA para, dentre outros aspectos, tratar de (i) restrições de acesso à informações e documentos (que se proíbe o acesso a informações comerciais sensíveis de outros players do setor de pagamentos que possam trazer qualquer vantagem competitiva ou influenciar a adoção de políticas pelo RBA); (ii) procedimentos relacionados às



reuniões sobre políticas de meios de pagamento (em que se restringe a participação de membros do RBA que atuem nas áreas em que o banco enfrenta competição); e (iii) regras de participação do RBA em sistemas de pagamento externos ou em outras iniciativas que congreguem outros players do setor de pagamentos.

Sendo assim, manifestamos a concordância com a segregação das atividades desempenhadas pelo BCB com a alteração proposta no art. 9º, § 7º da Lei 12.865, de 2013, conforme proposta no presente projeto de lei, por ser medida essencial para a manutenção da concorrência nos meios de pagamento, a fim de se evitar quaisquer conflitos de interesses entre a atividade de criação de estímulos à competitividade no Sistema de Pagamentos Brasileiro e demais atividades do Banco Central do Brasil e, também, propiciar a imparcialidade na condução das atividades de fomento à competição e concorrência.

Quanto às demais alterações promovidas pela proposição sob exame, entendemos que elas têm potencial para aumentar a segurança jurídica no setor de arranjos de pagamentos – inclusive esclarecendo, no plano legal, que o BCB tem competência para atuar como instituidor de arranjos de pagamento, como o PIX.

Nossa única ressalva diz respeito ao §6º do art. 6º que o art. 2º do PL quer incluir na Lei de Arranjos de Pagamento. Aquele dispositivo busca dispensar os iniciadores de transação de pagamento da obtenção de autorização para funcionamento do BCB. Entendemos que essa é uma questão que deve ser deixada a cargo do próprio regulador, para que avalie em que condições aqueles agentes podem eventualmente ser dispensados de se submeter a processo de autorização para funcionamento.

Por fim, no tocante à EMC 1/2023 CFT, parece-nos que a proposta de supressão dos §§ 4º e 5º do art. 6º da Lei de Arranjos de Pagamento, na forma do art. 2º do Projeto de Lei, deve ser acolhida. Assiste razão ao ilustre autor quando argumenta:

Ainda, nosso entendimento é que a redação atual do §4º do artigo 6º já traz a flexibilidade e segurança necessários para que o Banco Central do Brasil exclua do seu ônus



regulatório não só arranjos, mas também instituições de pagamento, trazendo critérios para a análise e eventual exclusão”.

O mesmo argumento serve de fundamento para a exclusão do mencionado § 5º, na forma proposta pela Emenda em análise.

Por outro lado, entendemos que a redação proposta pelo PL nº 4.512, de 2020, para o art. 6º, inciso I, da Lei de Arranjos de Pagamento deve ser mantida, por esclarecer, no plano legal, tanto a possibilidade de instituição de arranjo para os serviços de pagamento nas modalidades de compra ou transferência como a viabilidade de o acesso de usuários finais, pagadores e recebedores a um arranjo de pagamento ser feita por plataforma própria do instituidor do arranjo ou por plataforma de terceiro.

Em face do exposto, conclui-se pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 4.512/2020, e da emenda apresentada na Comissão de Finanças e Tributação. Quanto ao mérito, somos pela aprovação do PL nº 4.512/2020, e da emenda apresentada na CFT, na forma do Substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado GILBERTO ABRAMO
Relator



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.512, DE 2020.

Altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, para dispor sobre medidas de proteção à concorrência, à inclusão financeira, à inovação e à diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, para dispor sobre medidas de proteção à concorrência, à inclusão financeira, à inovação e à diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

Art. 2º A Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º

I - arranjo de pagamento - conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público, nas modalidades de compra e/ou de transferência, aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores, por meio de plataforma própria ou integrando plataforma de terceiros;

.....
VII - iniciador de transação de pagamento: instituição intermediadora que presta serviço de iniciação de transação de pagamento, de acordo com as regras de um ou mais arranjos de pagamento:



a) sem gerenciar conta de pagamento; e

b) sem deter em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço.

..... (NR)”

“Art. 8º O Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) estimularão, no âmbito de suas competências, a inclusão financeira por meio da participação do setor de telecomunicações, ou da utilização de serviços de tecnologia de informação e comunicação, na oferta de serviços de pagamento e poderão, com base em avaliações periódicas, adotar medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário.

§ 1º O sistema de pagamentos consiste no conjunto formado pelos arranjos de pagamento que disciplinam a prestação dos serviços de pagamento de que trata o inciso III do art. 6º, pelas Instituições de Pagamento e pelas Instituições Financeiras que aos arranjos de pagamento aderirem, e abrange a utilização de dispositivo móvel em rede de telefonia móvel.

§ 2º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a suspender a utilização de dispositivo móvel prevista neste artigo, mediante decisão fundamentada em estudo técnico detalhado, no qual constem razões de preservação da segurança do Sistema de Pagamentos Brasileiro ou do Sistema Financeiro Nacional e, em conjunto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, a comprovação da violação de regras concorrenciais.” (NR)

“Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional:

.....



X – adotar medidas para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamento, podendo para tanto instituir arranjos de pagamento próprios com o intuito de fomentar a competição e concorrência no sistema de pagamentos;

.....

§ 7º A atividade de fomento à competição e concorrência exercida pelo Banco Central do Brasil, conforme previsto no inciso X acima, deverá estar totalmente segregada de toda e qualquer outra atividade do Banco Central do Brasil, incluindo, mas não se limitando a, atividades de monitoramento, supervisão de conduta, organização do sistema financeiro, resolução, regulação e fiscalização. A segregação das atividades aqui prevista tem a finalidade de evitar o conflito de interesses entre a atividade de criação de estímulos à competitividade no Sistema de Pagamentos Brasileiro e demais atividades do Banco Central do Brasil e, também, propiciar a imparcialidade na condução das atividades de fomento à competição e concorrência. (NR)”

Art. 3º A Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 9º-A - No exercício da competência prevista no art. 9º desta Lei, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil deverão observar os seguintes princípios:

I – liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas;

II – intervenção subsidiária e excepcional sobre o exercício de atividade econômicas, visando sempre a maximização dos benefícios para o usuário final do sistema;

III – promoção da competição, incluindo a coexistência de diferentes arranjos de pagamento, sistemas e infraestruturas de mercado;



IV - abertura do mercado para entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros;

V – adoção de padrões técnicos e objetivos na análise dos requerimentos;

VI – incentivo à inovação e adoção de novas tecnologias, processos e modelos de negócio; e

VII – impessoalidade na condução das suas atividades.”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado GILBERTO ABRAMO
Relator

