

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.



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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 Deputados - 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



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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 contemplam 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.



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

§ 8º A segregação das atividades de que trata o parágrafo anterior 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)

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**



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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.



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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.

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.)

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.”



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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:



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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.

Durante a análise do referido projeto recebemos sugestão do Banco Central do Brasil de alteração para conferir a seguinte redação ao § 7º do art. 9º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, constante no art. 2º do substitutivo que oferecemos:

“§ 7º Os arranjos de pagamento instituídos pelo Banco Central do Brasil observarão os princípios de que trata o art. 7º, bem como as normas por ele editadas quanto a seu objeto, seus participantes e seu regulamento, quando aplicáveis, e poderão contar com infraestrutura própria para garantir seu adequado funcionamento, sem prejuízo do atendimento aos demais preceitos desta Lei.”

Em sua proposta, o BCB argumenta que, para atender às preocupações quanto a conflitos de interesse, seria possível estabelecer “incentivos que promovam o alinhamento da atuação do BCB/instituidor com os objetivos que devem ser perseguidos pelo BCB/regulador-supervisor”. Nesse sentido, pelo que se observa dessa proposta, o BCB/regulador deveria ter competência para adotar medidas destinadas à promoção de boas práticas de governança (art. 9º, inciso X), ao passo que o BCB/instituidor deveria sujeitar-se aos mesmos princípios e normas a que os demais instituidores estão sujeitos (art. 9º, § 7º). Ou seja, embora não seja explícito, o BCB deixa claro



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

que, em sua visão, essas previsões supririam a necessidade de segregação de funções no âmbito de sua estrutura interna.

A proposta de sujeitar o BCB/instituidor aos mesmos princípios e regras a que os agentes privados estão sujeitos, ainda que bem-vinda, não se mostra suficiente para mitigar o risco de potenciais conflitos de interesses *vis-à-vis* a atuação do BCB como regulador e supervisor de arranjos e instituições de pagamento. Isso porque, mesmo com a referida equiparação, o BCB ainda poderia utilizar-se de suas prerrogativas como regulador-supervisor para obter informações concorrencialmente sensíveis de instituidores de arranjos de pagamento concorrentes do Arranjo Pix – sobretudo, informações que detalhem aspectos relacionados à estratégia comercial de arranjos privados e poderiam ser usadas pelo BCB em seus esforços de atualização e expansão do referido arranjo –, obtendo assim vantagens competitivas que não poderiam ser replicadas por agentes privados no mercado.

Nesse ponto, observamos, mais uma vez, que a experiência internacional demonstra a segregação de atividades como **uma premissa fundamental para o bom funcionamento da operação pública de sistemas de pagamentos instantâneos**.

Na Austrália, por exemplo, o Banco Central da Austrália (*Reserve Bank of Australia*, ou “RBA”), na qualidade de acionista da empresa responsável pela operação do arranjo de pagamentos instantâneos (NPP Limites), adotou uma separação estrutural na sua organização, de modo que a Diretoria de Políticas de Pagamentos atuou de forma segregada às diretorias operacionais, aliada a barreiras informacionais internas à gestão do RBA.

Além disso, não obstante as salvaguardas adotadas nesse modelo, o caso australiano passou recentemente por uma reorganização estrutural, pela qual o RBA deixou de integrar o capital social da NPP e passou a exercer estritamente a função de regulador-supervisor. Assim, na Australia, o caminho de segregação operacional percorrido implicou ultimamente a separação total entre autoridade monetária e a operação de arranjos de pagamentos instantâneos.



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

Pelas razões expostas, entendemos que a proposta do BCB poderia ser acatada parcialmente como uma sugestão **complementar** em relação à redação atual do substitutivo, desde que não seja ameaçado o princípio da segregação conforme mencionamos.

Nesse sentido, faz-se necessária a manutenção da redação do § 7º nos termos que havíamos propostos e, adicionalmente, podemos inserir novo § 8º inspirado na sugestão recebida.

Entendemos que a redação proposta pelo BCB para o referido parágrafo não parece estar totalmente aderente às justificativas apresentadas a este relator, uma vez que poderia ser interpretada no sentido de que os arranjos de pagamento instituídos pelo BCB deverão observar apenas as normas aplicáveis ao objeto, aos participantes e ao regulamento desses arranjos (o que, a nosso ver, é auto-evidente).

Assim, de forma a refletir melhor a proposta do Banco Central do Brasil, acrescentamos § 8º ao art. 9º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, com a seguinte redação com a qual esperamos atender as demandas daquela Autarquia:

§ 8º Os arranjos de pagamento instituídos pelo Banco Central do Brasil observarão os princípios de que trata o art. 7º, inclusive as normas por ele editadas que disciplinam os arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e poderão contar com infraestrutura própria para garantir seu adequado funcionamento, sem prejuízo do atendimento aos demais preceitos desta Lei.

Sobre reunião de audiência pública realizada neste Colegiado

Ante a aprovação do Requerimento nº 38/2024, esta Comissão promoveu reunião de audiência pública para debater a matéria, realizada no dia 18 de junho, que contou com a participação dos seguintes convidados:



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

- 1) CAIO MARIO DA SILVA PEREIRA NETO, Professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV;
- 2) LUCIANO BENETTI TIMM, Ex-Secretário Nacional da Secretaria do Consumidor do Ministério da Justiça e Professor da Fundação Getúlio Vargas – FGV; e
- 3) RICARDO TEIXEIRA LEITE MOURÃO, Chefe de Gabinete do Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução do Banco Central do Brasil – Bacen.

Após o debate restou confirmado o entendimento manifesto em nosso parecer quanto a necessidade de adoção de medidas para afastar eventuais conflitos de interesse no papel desempenhado pelo Banco Central. A Autarquia, inobstante concordar com a necessidade de aprimoramentos do processo, apresentou argumentos frágeis que não foram suficientes para nos convencer que este parlamento não poderia adotar tais medidas.

Os Drs. Caio Mário e Luciano Timm demonstraram claramente a necessidade de ajuste da conduta do Banco Central para, inclusive, promover o seu papel de fomentador da competição e da inovação no setor de meios de pagamentos.

A postura adotada pelo Banco Central no já mencionado episódio do Whatzapp Pay deixa sinais claros de que a Autarquia não deseja fomentar o surgimento de concorrentes ao PIX, ainda que operem de forma gratuita. Aliás, o próprio Banco Central admitiu que as tarifas decorrentes da cobrança de operações do PIX são destinadas ao Tesouro Nacional, demonstrando que o produto se transformou em fonte de receita pública.

Ao mesmo tempo, o Banco Central encaminhou, por intermédio de sua assessoria, propostas de alterações no texto que passamos a analisar:

Proposta 1 – Exclusão das expressões “nas modalidades de compra e/ou de transferência” e “por meio de plataforma própria ou integrando plataforma de terceiros”, presentes no inciso I do art. 6º que se pretende inserir na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.

A Autarquia entende que as inovações poderiam reduzir os poderes do regulador/supervisor em relação a outras modalidades de arranjos



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

e “deturpar o conceito atual de arranjo de pagamento e, sob a ótica técnica, não se vislumbra vantagem da adição desse trecho”.

Ante o interesse na construção de texto que promova os avanços na proposição, acataremos a sugestão.

Proposta 2 – relativa ao inciso VII do art. 6º para lhe conferir a seguinte redação:

“Art. 6º

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

Aponta o Banco Central ausência de paralelismo entre as atividades exercidas pelas instituições de pagamento (IPs) e não as modalidades de IPs e oferece, como alternativa, “alterar a alínea “b” do inciso III do art. 6º: “b) executar, ou facilitar ou iniciar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento”.

Ante o interesse na construção de texto que promova os avanços na proposição, acataremos a sugestão.

Proposta 3 – relativa ao caput do art. 8º em relação a expressão destacada abaixo:

“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



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário.

Entende a autarquia que a manutenção dessa expressão seria desnecessária. Além disso, destaca que

Visando a construção de entendimento que viabilize a aprovação do projeto, acataremos a proposta.

Proposta 4 – relativa ao § 1º do art. 8º que contém a seguinte redação:

“Art. 8º

§ 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.

O Banco Central considera que “a adoção deste novo conceito pode gerar insegurança jurídica; vale lembrar que as atividades exercidas pelas IMFs são consideradas, via de regra, de importância sistêmica”.

Visando a construção de entendimento que viabilize a aprovação do projeto, acataremos a proposta.

Proposta 6 – relativa ao § 2º do art. 8º que contém a seguinte redação:

“Art. 8º

§ 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.



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

Justifica a Autarquia que o “BC não tem expertise para tratar de temas afetos ao uso de dispositivos móveis ou sua suspensão”.

Visando a construção de entendimento que viabilize a aprovação do projeto, acataremos a proposta.

Proposta 7 – relativa ao inciso X do art. 9º que contém a seguinte redação:

“Art. 9º

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;”

Informa-nos a Autarquia que o “BC já adota tais medidas, no bojo de suas competências”. Entendemos, portanto, que a manutenção não encontra óbices.

Visando a construção de entendimento que viabilize a aprovação do projeto, acataremos a proposta.

Proposta 8 – relativa ao § 7º do art. 9º que contém a seguinte redação:

“Art.
9º

§ 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



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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”.

A Autarquia defende a supressão, ancorando-se na frágil argumentação de que a proposta exigiria a edição de uma lei complementar e que a “governança do Banco Central do Brasil já garante a imparcialidade almejada: a Diretoria Colegiada, com representantes de todas as áreas, é a instância superior de organização da Autarquia e responsável última pela atuação da autarquia”.

Quanto a esses argumentos, a antiga redação do artigo 192, IV, da Constituição Federal previa que a organização, o funcionamento e as atribuições do BCB consistiam em matérias sujeitas a lei complementar. Contudo, esse dispositivo teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 40/2003, deixando de prever, ao menos de forma explícita, que essas matérias estão sujeitas a lei complementar.

Além disso, cumpre-nos destaque que o estabelecimento de uma obrigação de segregação de atividades, na forma preconizada pelo nosso substitutivo, não impacta a organização interna ou influencia a autonomia operacional e administrativa do BCB, previstas na Lei Complementar nº 179/2021. Pelo contrário, na medida em que o texto apenas prevê a necessidade de segregação das atividades de regulação/fiscalização e de fomento à competição do BCB, confere suficiente flexibilidade para que o BCB implemente as medidas de organização interna e de gestão operacional que considere mais adequadas para obter a referida segregação, e não modifica os objetivos e atribuições atuais da Autarquia.

Medidas como a instituição de barreiras da informação (tal como a segregação lógica e física dos fluxos de dados lidados por um departamento em relação a outros departamentos da Autarquia e segregação de acessos de pessoal) são medidas de fácil implementação que não implicam qualquer alteração na estrutura organizacional do BCB. Uma vez mais



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

reforçamos que a nossa motivação reside, tão somente, em afastar o conflito de interesse evidente que existe no processo atual.

Quanto ao argumento de que a atual governança do Banco Central já garante imparcialidade, nos parece evidente que isso não acontece. Nos termos do atual Regimento Interno do BCB, o Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (Decem), integrante da Diretoria de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução (Diorf), detém competência para, de um lado, elaborar propostas de normas de arranjos de pagamento instituídos pelo Banco Central do Brasil (art. 94, IV) e gerenciar o arranjo de pagamentos instantâneos PIX em seus mais diversos aspectos (art. 94, IX), e, de outro, determinar alterações de regras de arranjos de pagamento sujeitos à autorização do BCB (art. 94, V), aplicar medidas preventivas e multas cominatórias a elas associadas aos instituidores de arranjos de pagamento que integram o SPB (art. 94, X), e realizar a vigilância dos arranjos de pagamento (art. 94, XI).

Como restou evidente durante a reunião de audiência pública realizada, essas previsões regimentais, lidas em conjunto, confirmam que, atualmente, uma mesma unidade técnica do BCB (isto é, o DECEM/DIORF) acumula as funções de regulação/fiscalização e de fomento à competição, reforçando o risco de potenciais conflitos de interesse mencionado acima.

O Dr. Ricardo Teixeira Leite Mourão admitiu, durante a reunião de audiência pública mencionada, que as gerências que tratam do PIX e da regulação estão sob a mesma égide.

A própria página eletrônica da Secretaria de Comunicação Social do governo atesta esse conflito ao afirmar que o Banco Central desempenha dois papéis no âmbito do PIX: “o de regulador, definindo as regras de funcionamento do PIX, e o de gestor das plataformas operacionais...”.

Além disso, o fato de a Diretoria Colegiada, composta por representantes de todas as áreas do BCB, ser a instância responsável pela atuação final da Autarquia não impede por si só o surgimento de conflitos de interesse nem representa uma garantia de que eles serão dirimidos dentro da



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

estrutura do BCB (diante, por exemplo, da relevância interna do DIORF e de sua especialidade técnica frente a outras diretorias), especialmente em face da ausência de regras de governança voltadas à prevenção de conflitos dessa natureza.

Nossa proposta não modifica qualquer aspecto dos objetivos, da autonomia ou da sistemática de nomeação ou exoneração do Presidente e dos Diretores do BCB objeto da Lei Complementar nº 179/2021. Pelo contrário, nos termos da própria Lei Complementar nº 179/2021 (art. 6º, caput), é possível afirmar que o projeto de lei se destina a complementar referida lei ao prever a segregação das funções do BCB caso este institua arranjos de pagamento próprios (o que não é atualmente regido pela Lei Complementar nº 179/2021).

Ademais, vale notar que a legislação atualmente em vigor também prevê mecanismos para que o BCB aprove e altere seu Regimento Interno (art. 10, inciso XIV da Lei nº 4.595/64), de modo que as medidas de segregação das funções de regulador e agente de mercado também poderiam ser implementadas por meio de modificações ao regimento interno da Autarquia.

A recusa de adoção de uma alternativa tão simples para afastar os riscos de conflito de interesse, que poderia facilmente ser implementada pelo próprio Banco Central por sua iniciativa, nos leva a questionar suas intenções e sua postura de certo descaso com as demandas oriundas desta Casa.

Sabe-se que tramita no Senado Federal uma proposta de emenda à constituição apelidada de “PEC do Super Banco Central” que nos traz preocupação. Se no regime jurídico atual o Banco Central não adota medidas para evitar conflitos de interesse como os aqui mencionados, contrariando inclusive orientações internacionais e exemplos de outros países, podemos crer que a eventual aprovação da referida PEC implicará e ainda mais descaso da Autarquia com as demandas oriundas desse Parlamento.

Por fim, em relação ao comentário de que a adoção pelo BCB dos princípios já previstos para instituidores de arranjos seria suficiente para



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

resolver o conflito de interesses identificado, é preciso considerar que deveres de tratamento isonômico por instituidores de arranjos e de interoperabilidade já vigentes não endereçam os riscos de conflitos de interesses, uma vez que quando o BCB age, sua ação é sempre dotada de autoridade regulatória (por exemplo: determinação de adesão obrigatória ao Arranjo Pix).

Em suma, acreditamos que, ao acatar sete das oito propostas endereçadas pelo Banco Central, possamos evoluir com a aprovação do projeto.

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 novembro de 2024.

Deputado GILBERTO ABRAMO
Relator



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 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

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

.....



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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, segregando as atividades decorrentes da instituição de arranjos de pagamentos próprios das demais exercidas pelo Banco Central do Brasil com vistas a evitar conflito de interesses, observado o disposto nos §§ 7º e 8º deste artigo.

§ 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.

§ 8º A segregação das atividades de que trata o parágrafo anterior 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.

§ 9º Os arranjos de pagamento instituídos pelo Banco Central do Brasil observarão os princípios de que trata o § 7º, inclusive as normas por ele editadas que disciplinam os arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e poderão contar com infraestrutura própria para garantir seu adequado funcionamento, sem prejuízo do atendimento aos demais preceitos desta Lei. (NR)”



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *

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 – imparcialidade na condução das suas atividades e adoção de medidas para evitar conflitos de interesse entre seu papel de regulador e fiscalizador das demais atividades decorrentes do papel de instituidor de arranjos próprios, promovendo-se as devidas segregações.”

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

Sala da Comissão, em de novembro de 2024.

Deputado GILBERTO ABRAMO
Relator



* C D 2 4 7 2 3 4 8 7 0 4 0 0 *