



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2009
(Da Comissão Especial destinada ao exame e avaliação da Crise
Econômico-Financeira e, ao final, formular propostas ao Poder Executivo
e ao País, especificamente no que diz respeito à repercussão no
Comércio)

Dispõe sobre a regulação dos serviços de pagamentos, que incluem as atividades relacionadas à emissão e credenciamento de cartões de crédito e de débito e dos demais instrumentos de pagamento, e o compartilhamento da infraestrutura de coleta e processamento de informações na execução desses serviços.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei Complementar dispõe sobre a regulação dos serviços de pagamentos, que incluem as atividades relacionadas à emissão e credenciamento de cartões de crédito e de débito e dos demais instrumentos de pagamento, e o compartilhamento da infraestrutura de coleta e processamento de informações na execução desses serviços.

Art. 2º. Os arts. 3º, 4º e 17 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º.

.....

V - Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos e dos serviços de pagamento;

.....



Parágrafo único. Considera-se serviços de pagamento os serviços que possibilitam a efetivação de pagamentos e recebimentos entre compradores e vendedores, incluídas as atividades relacionadas à compensação e liquidação dessas transações e à emissão e credenciamento de cartões de crédito e de débito e dos demais instrumentos de pagamento, salvo quando esses instrumentos forem destinados à utilização restrita a um estabelecimento comercial.” (NR)

“Art. 4º.

.....

XXXIII – regular as atividades relacionadas ao sistema de pagamentos e aos serviços de pagamentos.

.....

§ 8º. A regulação de que trata o inciso XXXIII deste artigo não prejudica a atuação dos demais órgãos reguladores e fiscalizadores, no âmbito exclusivo de suas atribuições, e compreenderá inclusive o relacionamento entre emissores e credenciadores de serviços de pagamento e proprietários ou detentores dos direitos de uso desses serviços, 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:

I – medidas que possibilitem o aproveitamento do potencial de interoperabilidade de infraestrutura, de forma a permitir seu uso comum por diferentes emissores e credenciadores de serviços de pagamento;

II – critérios e restrições para a prestação de serviços de redes que efetuem captura e processamento de informações;

III – critérios para a estipulação de preços nas negociações referentes a acesso a infraestrutura de redes de coleta e processamento de informações, inclusive de equipamentos, e a forma de resolução administrativa dos conflitos decorrentes desse compartilhamento;

IV – requisitos de capital e de liquidez para o funcionamento dessas empresas; e

V – medidas para coibir cobrança abusiva de quaisquer taxas ou preços praticados na prestação de serviços de pagamento.



§ 9º. Considera-se proprietário dos direitos de uso de serviços de pagamentos a entidade responsável pela definição de regras contratuais e padrões de utilização desses serviços.” (NR).

“Art. 17.

§ 1º. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras:

I – as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual; e

II – os emissores de serviços de pagamento, salvo quando esses serviços forem destinados à utilização restrita a um estabelecimento comercial.

§ 2º. As empresas que realizarem compensação e liquidação de transações efetuadas com a utilização de instrumentos de pagamento, os credenciadores de serviços de pagamento e os proprietários ou detentores dos direitos de uso desses serviços são empresas autorizadas, reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil.” (NR)

Art.4º. Nos contratos entre emissores e credenciadores de serviços de pagamento ou entre qualquer dessas empresas e os proprietários ou detentores dos direitos de uso desses serviços são vedadas cláusulas que estabeleçam exclusividades para quaisquer partes.

Parágrafo único. As disposições do *caput* deste artigo não se aplicam aos serviços de pagamento de modelo fechado, em que as atividades de emissão e de credenciamento são exercidas por uma única empresa.

Art. 5º. Será obrigatória, para os serviços de pagamento, a interoperabilidade das redes de coleta e processamento de transações, nos termos da regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

§ 1º. A interoperabilidade de que trata o *caput* deste artigo requer inclusive a existência de padrões que permitam qualquer terminal leitor de cartões processar as informações de qualquer cartão de pagamento, e na existência de redes que permitam qualquer estabelecimento vendedor de bens ou serviços interagir com qualquer credenciador, e qualquer credenciador interagir com qualquer emissor.



§ 2º. A interoperabilidade de redes será objeto de negociação entre as empresas, observadas as disposições do Conselho Monetário Nacional e da legislação de defesa da concorrência.

§ 3º. A negociação de que trata o § 2º deste artigo será celebrada em termos não discriminatórios e estabelecerá preços justos e razoáveis associados aos respectivos custos, e os respectivos contratos serão tornados públicos pelo Banco Central do Brasil.

Art. 6º. Os estabelecimentos vendedores de bens ou serviços poderão:

I – escolher e alterar livremente, a qualquer tempo, a instituição financeira através da qual receberão os valores referentes às vendas de bens ou serviços efetuadas por meio da utilização de serviços de pagamento;

II – realizar, junto a quaisquer empresas de fomento mercantil ou instituições do sistema financeiro nacional, ainda que diversas da instituição referida no inciso I deste artigo, operação de antecipação dos recebíveis oriundos da utilização de serviços de pagamento;

III – diferenciar preços de venda de bens ou serviços em virtude dos custos associados aos diferentes instrumentos de pagamento disponíveis.

§ 1º. São vedadas as cláusulas contratuais que limitem a livre escolha do estabelecimento vendedor de bens ou serviços na realização das ações de que tratam os incisos I a III deste artigo.

§ 2º. O pagamento da venda de bens ou serviços será efetuado pelo credenciador de serviços de pagamento diretamente à empresa de fomento mercantil ou instituição do sistema nacional que realizar a operação de antecipação de que trata o inciso II deste artigo.

§ 3º. O credenciador de que trata o § 2º deste artigo proverá os meios técnicos e operacionais que viabilizem a contratação da operação de antecipação dos recebíveis entre a empresa vendedora de bens ou serviços e a instituição financeira ou empresa de fomento mercantil.

§ 4º. O custo da antecipação de que trata o inciso II deste artigo será cobrado exclusivamente na forma de uma taxa de desconto efetiva.



§ 5º. O Conselho Monetário Nacional poderá estipular valores máximos para a taxa de desconto efetiva de que trata o § 4º deste artigo.

§ 6º. A diferenciação de preços de que trata o inciso III deste artigo, praticada na forma de descontos ou de acréscimos de preços, será limitada aos custos associados à utilização dos instrumentos de pagamento disponíveis.

Art. 7º. Em uma compra de bens ou serviços junto aos estabelecimentos credenciados, é vedada aos emissores dos instrumentos de pagamento a cobrança de quaisquer taxas ou repasse de custos ao comprador.

Parágrafo único. A vedação de que trata o *caput* deste artigo não se aplica a anuidades ou ressarcimento de custos fixos, inclusive relativos à emissão de cartões de crédito ou de débito ou de outros instrumentos de pagamento.

Art. 8º. Esta Lei Complementar entra em vigor após decorridos trezentos e sessenta dias da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Um dos aspectos mais relevantes para o comércio doméstico refere-se aos meios de pagamento utilizados pelos consumidores, que devem proporcionar segurança, eficiência, custos reduzidos e preços competitivos.

Nesse contexto, a expansão significativa da utilização de cartões de débito e de crédito e o volume de cartões ativos no País demonstram que a atividade deve ser objeto de minuciosa regulação e fiscalização por parte do Estado.

Com efeito, o número de cartões de crédito ativos no Brasil totalizava cerca de 20 milhões no primeiro trimestre de 2002, e ao final do quarto trimestre de 2007 chegou a nada menos que 66,6 milhões, um crescimento de cerca de 230% no período. No que tange aos cartões de débito



ativos, houve no mesmo período a evolução 24 milhões para 52,3 milhões, uma expansão de 114%. Segundo dados da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços – ABECS, o volume transacionado por meio de cartões de crédito e débito passou de R\$ 89 bilhões em 2002, para R\$ 256 bilhões em 2007, e para R\$ 323 bilhões em 2008.

Face à relevância do tema, o Banco Central do Brasil, a Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Fazenda, realizaram um relatório conjunto, divulgado em 31 de março de 2009, sobre a indústria de cartões de pagamento.¹

O relatório destaca que o mercado de cartões, em virtude de seus ganhos de escala, sua estrutura e externalidade de rede, é caracterizado por “alta concentração, levantando hipóteses de eventuais práticas anticoncorrenciais. As principais questões dizem respeito à manifestação abusiva de poder de mercado, existência de barreiras à entrada, prática de cartel e estruturas verticalizadas”.

Ademais, ressalta que, nas transações com cartão de crédito, o prazo entre a data da compra e a data do crédito ao estabelecimento é, em geral, de trinta dias no Brasil. Por outro lado, o relatório destaca que o prazo de pagamento dos portadores dos cartões ocorre, em média, em um prazo de vinte e oito dias, de forma que os fluxos de pagamentos e recebimentos estariam aproximadamente compatibilizados.

De forma geral, entendemos que o meio mais eficiente de reduzir custos e prazos é por meio do aumento da concorrência. Deve-se criar um ambiente regulatório que permita que a competição efetivamente ocorra, eliminando exclusividades contratuais, verticalizações excessivas, duplicação de infraestrutura e barreiras à entrada de novos competidores, dentre outros aspectos.

Consideramos importante propiciar aos estabelecimentos vendedores de produtos e serviços melhores condições para, quando necessário, negociar a antecipação dos recebimentos referentes às vendas realizadas com cartões de crédito. Entendemos que essas operações podem

¹ Em junho de 2009, o estudo encontrava-se disponível na internet, no endereço: http://www.bcb.gov.br/htms/spb/Relatorio_Cartoes.pdf



ser particularmente importantes sobretudo em um momento de crise, em que há restrições de liquidez inclusive para os estabelecimentos comerciais.

Assim, devem ser estabelecidas as condições para que ocorra uma efetiva concorrência na realização dessas operações, de forma que propomos estipular não apenas que os estabelecimentos comerciais possam operar com qualquer instituição financeira para o recebimento dos pagamentos dos cartões, inclusive alterando-a a qualquer tempo, mas que também possam realizar, com quaisquer outras instituições financeiras, ou mesmo com empresas de *factoring*, as operações de antecipação desses recebíveis.

Há que se destacar que esses recebíveis são garantidos contra inadimplências dos compradores. Desta forma, no que se refere exclusivamente à sua antecipação, a operação pode ser praticamente considerada como livre de risco de crédito – uma vez que o pagamento será efetuado por uma instituição financeira ainda que o comprador se torne inadimplente –, de maneira que a taxa de desconto deve se aproximar da taxa básica de juros acrescida, essencialmente, dos custos administrativos, tributários e de uma moderada margem de lucro.

Por esse motivo, é importante que o Conselho Monetário Nacional possa, se for o caso, estipular taxas máximas de desconto para essa antecipação, de forma a que sejam coibidos abusos. Esta é, ademais, a lógica utilizada na limitação das taxas praticadas nas operações de empréstimo consignado para aposentados e pensionistas do INSS, que também apresentam baixo risco. Atualmente, os juros máximos estipulados para esses empréstimos consignados são de 2,5% ao mês, mas são praticadas no mercado taxas que chegam a 0,85% nas operações de prazo igual a um mês.

Adicionalmente, consideramos ser importante que os estabelecimentos vendedores, caso queiram, possam diferenciar os preços em função do meio de pagamento utilizado, desde que essa diferenciação seja limitada aos custos associados à sua utilização. Consideramos que, por meio dessa permissão, possa ser evitada a elevação dos custos associados à utilização de cartões de crédito.

De acordo com o relatório divulgado pelo Banco Central do Brasil, uma pesquisa realizada com estabelecimentos comerciais indica que dificilmente aqueles que hoje não oferecem desconto em função do



instrumento de pagamento, cerca de 65% dos entrevistados, irão fazê-lo caso seja legalmente e contratualmente permitido. Trata-se, assim, de uma faculdade à qual se espera que não seja utilizada, mas cuja mera possibilidade de adoção representa um mecanismo que poderá coibir aumento de custos.

Ademais, boa parte da literatura sobre mercado de cartões de pagamento trata a regra de proibição à diferenciação de preços como uma questão importante na análise dos potenciais efeitos anticompetitivos existentes no mercado. Em tese, a existência de uma restrição à liberdade de apreçamento dos estabelecimentos pode gerar distorções em termos de eficiência e de concorrência. A impossibilidade de discriminar preços pode distorcer a natureza da competição entre os diversos instrumentos de pagamento, fazendo com que os consumidores tenham incentivos para utilizar com maior frequência um determinado instrumento que não seja necessariamente o menos custoso para a sociedade.

No que se refere à prestação de serviços de rede no âmbito da indústria de cartões de pagamento, observa-se a possibilidade de interoperabilidade, que significa a troca de informações entre o prestador de serviço de rede e os processadores dos demais participantes (emissores, credenciadores e bandeiras). A interoperabilidade a ser explorada implica na existência de padrões que permitam qualquer terminal leitor de cartões processar as informações de qualquer cartão de pagamento, e na existência de redes que permitam qualquer estabelecimento vendedor de bens ou serviços interagir com qualquer credenciador, e qualquer credenciador interagir com qualquer emissor.

É possível, portanto, promover melhor eficiência econômica com maior bem-estar social por meio do aumento da competição e da eficiência no provimento de serviço de rede e na execução das diversas outras atividades da indústria de cartões de pagamento.

Na análise do mercado de cartões em outros países, constata-se que as questões que levaram às investigações sobre concorrência nas indústrias de cartões são muito similares às que aparecem em indústrias tradicionais: alta concentração em uma ou mais etapas do processo; barreiras à entrada, muitas vezes de origem contratual; preços fixados conjuntamente por vários participantes; lucros aparentemente extraordinários no setor; e reclamações de consumidores e concorrentes. À medida que as investigações



foram avançando em cada país, as autoridades atentaram para as particularidades da indústria de cartões, embora isso não necessariamente tenha se refletido de forma clara nas medidas de regulação efetivamente tomadas.

Por esse motivo, consideramos crucial que a questão da regulação do setor seja enfrentada, de forma a propiciar uma maior concorrência nas diversas atividades intrínsecas a esse mercado, beneficiando os estabelecimentos comerciais, os consumidores e, por consequência, a economia brasileira.

Assim, propomos o presente projeto de lei complementar, que atribui papel primordial ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil na condução desse processo.

Sala das Sessões, em de de 2009.

Deputado **RODRIGO ROCHA LOURES**
Presidente

Deputado **NEUDO CAMPOS**
Relator