

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBCOMISSÃO ESPECIAL DOS CARTÕES DE CRÉDITO

RELATÓRIO

AGRADECIMENTOS

Este Relator registra os agradecimentos à Secretária da Comissão de Finanças e Tributação, Sr^a Marcelle Campello Cavalcanti e à sua equipe, especialmente o Sr. Alessandro Alves de Miranda, pela dedicação aos trabalhos desta Subcomissão.

Gostaria de expressar também meus agradecimentos ao Professor Miguel Augusto Barbosa Dianese e ao Consultor Legislativo Mauricio Jorge Arcoverde de Freitas, que contribuíram com afinco e zelo na elaboração deste relatório.

Deputado Leonardo Quintão

Relator

INTRODUÇÃO

O Deputado Pedro Eugênio apresentou, já no dia 3 de março de 2010, requerimento para criação, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, de uma subcomissão especial para acompanhar e estudar as discussões e propostas sobre regulamentação das atividades das empresas do setor de cartões de crédito. O Requerimento nº 232, de 2010 foi aprovado na Reunião Ordinária do dia 10 de março. Conforme destacou o Deputado Pedro Eugênio na sustentação do citado requerimento, a criação da subcomissão em 2010 era necessária, já que aquela que fora criada em 25 de novembro de 2009, pela aprovação do Requerimento nº 226, de 2009, de autoria dos Deputados Andre Vargas e Leonardo Quintão, fora extinta, nos termos do Regimento Interno da Casa, ao final da 3ª Sessão Legislativa Ordinária desta 53ª Legislatura.

A Subcomissão Especial dos Cartões de Crédito foi criada no dia 17 de março de 2010, e no dia 30 do mesmo mês foram eleitos como Presidente, 1º Vice-presidente e 2º Vice-presidente os Deputados André Vargas, Pedro Eugênio e Guilherme Campos, respectivamente. O Deputado Leonardo Quintão foi mantido como Relator. A composição da Subcomissão ficou assim definida:

TITULARES	SUPLENTE
PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/PTC/PT do B	
1. AELTON FREITAS - PR/MG	1. CHARLES LUCENA - PTB/PE
2. ANDRE VARGAS – PT/PR*	2. EDGAR MOURY - PMDB/PE*
3. LEONARDO QUINTÃO - PMDB/MG*	3. MAURÍCIO QUINTELLA LESSA - PR/AL *
4. PEDRO EUGÊNIO - PT/PE	4. RICARDO BERZOINI - PT/SP
5. RODRIGO ROCHA LOURES - PMDB/PR	5. VIGNATTI - PT/SC
6. VIRGÍLIO GUIMARÃES - PT/MG	6. 1 vaga
PSDB/DEM/PPS	
1. ALFREDO KAEFER - PSDB/PR	1. JOSÉ MAIA FILHO - DEM/PI*
2. GUILHERME CAMPOS - DEM/SP	2. JÚLIO CESAR - DEM/PI
3. JOÃO BITTAR – DEM/MG*	3. LUIZ CARLOS HAULY - PSDB/PR
PSB/PDT/PCdoB/PMN	
1. JOÃO DADO - PDT/SP	1. BILAC PINTO - PR/MG* - vaga cedida
2. OSMAR JÚNIOR – PCdoB/PI	2. 1 vaga

* Suplente na CFT.

Contextualizando a macroeconomia e o mundo corporativo destes novos tempos, podemos afirmar que se observa uma “nova normalidade”, que significa uma espécie de “instabilidade duradoura”, grande darwinismo econômico e no mundo dos negócios, crescente desafio de paradigmas marcados pela insegurança sobre qual a próxima novidade nos espera ao dobrarmos a esquina. As empresas e seus protagonistas observam que as melhores práticas de governança corporativa, talvez sejam as únicas verdades duradouras neste capitalismo em transe, conturbado, mas que sempre é capaz de se inovar e sair adiante, ainda mais fortalecido, para logo após nos presentear com a mais nova instabilidade, que nenhuma agência de risco ou especialista previu.

A Câmara dos Deputados já vinha dedicando atenção especial às atividades do segmento de cartões de crédito há vários anos. O forte crescimento das atividades do setor, as altas taxas de juros e os elevados valores das anuidades cobradas dos usuários, fatos amplamente noticiados pelos meios de comunicação, chamavam a atenção de membros da Comissão de Finanças e Tributação e da de Defesa do Consumidor na 52ª Legislatura. Em 2003 esta última realizou duas Audiências Públicas para discutir os procedimentos das administradoras de cartões de crédito. A primeira foi realizada em 22 de maio, com representantes do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) – Ministério da Justiça, Banco Central do Brasil (Bacen) e da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs). A segunda, em 17 de setembro, da qual participaram representantes do DPDC, Bacen, Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico (SEAE), American Express do Brasil, de empresas que participam da indústria de cartões de crédito e de diversas instituições bancárias. No final de 2006 foi realizada outra Audiência Pública, com a participação de representantes do Bacen, DPDC, Associação Brasileira de Defesa do Consumidor - Pró Teste, Associação Nacional dos Usuários de Cartões de Crédito. Em 2009 foi realizada uma reunião conjunta das Comissões de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para debater possíveis regulamentações do setor de cartões de crédito, com a presença de representantes do Bacen, SEAE, Procuradoria Geral da

República, SDE e da Pró Teste. Em 1º de junho de 2010 foi realizada outra Audiência Pública com expositores do Bacen, da SEAE, do DPDC, da Abecs, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC.

A Comissão de Finanças e Tributação realizou, em outubro de 2009, em conjunto com as Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Defesa do Consumidor, uma Audiência Pública para debater a concentração e custos no setor de cartões de crédito, da qual participaram representantes do Bacen, do CADE, das empresas Visanet e Redecard, do comércio varejista e da Abecs. Durante esta Audiência foi apresentada a versão preliminar do Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamento (Relatório da Indústria), elaborado por técnicos do Bacen, SDE e SEAE. Além da criação desta Subcomissão de Cartões de Crédito, a Comissão de Finanças e Tributação realizou uma outra Audiência Pública, em junho de 2010, com representantes dos mesmos órgãos e entidades acima mencionados.

A publicação da versão preliminar do Relatório da Indústria, em 2009, constituiu-se em importante momento para os membros do Congresso Nacional interessados na matéria. Este relatório foi resultado de análises e estudos realizados por técnicos do Bacen, da SDE e da SEAE¹ sobre a concorrência na indústria de cartões de pagamentos, com o objetivo de verificar eventuais falhas de mercado decorrentes da estrutura da indústria, das práticas de estabelecimento de tarifas e de preços e de possíveis condutas anticompetitivas. A massa de informações contidas neste estudo elaborado com rigor técnico permitiu-nos compreender melhor o complexo esquema deste instrumento de pagamento, o qual vem sendo objeto de publicação de “papers” por academias e órgãos de defesa da concorrência de diversos países. Tal interesse deriva do papel cada vez mais proeminente que os cartões de crédito e de débito vêm desempenhando nos sistemas de pagamento dos países.

Os cartões, como instrumento de pagamento, são protagonistas no moderno capitalismo mundial. Suas vantagens para os usuários

¹ Convênio celebrado entre o Banco Central do Brasil, Secretaria de Direito Econômico- MJ e Secretaria de Acompanhamento Econômico – MF em 14 de julho de 2006.

– comerciantes de um lado, consumidores do outro - são inegáveis, além de ser um meio prático para a expansão do crédito aqui e além-mar. A cada dia fica mais fácil a percepção deste protagonismo no Brasil quando consideramos sua expansão e aceitação como instrumento de pagamento: de acordo com dados da Associação Brasileira de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs), a estimativa para o final de 2010 é que o país tenha 628 milhões de cartões, ou seja, 3,3 por brasileiro, divididos da seguinte forma: cartões de crédito (153 milhões) e de débito (249,3 milhões) emitidos por instituições financeiras e os diversos de redes e lojas (225,3 milhões). Quanto à expansão dos cartões emitidos por instituições financeiras, o trecho abaixo transcrito, que consta do adendo estatístico de 2008/2009 do Relatório da Indústria publicado pelo Bacen em julho de 2010, demonstra com clareza a rápida transformação pela qual passou o setor:

“(...) No 4º trimestre de 2009, existiam no Brasil 152,3 milhões de cartões de crédito emitidos, dos quais 74,9 milhões ativos e 221,4 milhões de cartões de débito emitidos, dos quais 57,7 milhões ativos. Em relação ao final de 2007, último período analisado no Relatório, esses números representam crescimento de 29,4% no estoque de cartões de crédito emitidos e 12,5%, para os ativos e de 21,4% no estoque de cartões de débito emitidos e 10,1% para os ativos. O percentual de ativação dos cartões de crédito reduziu em 7,2 pontos percentuais e o de débito 2,7 pontos percentuais.

A partir do início de 2008, as taxas de crescimento da quantidade dos cartões de crédito reduziram. Entre 2003 e 2007, o estoque de cartões de crédito emitidos aumentou à taxa média de 29,1% e de 26,8% para os ativos. Nos últimos dois anos essas taxas de crescimento reduziram para 13,7% e 6,1%, respectivamente.

Em 2009, foram realizadas 2,8 bilhões de transações com cartão de crédito, o que representa um crescimento de 28,7% em relação a 2007, mais que o dobro do percentual de incremento verificado na base de cartões ativos, o que indica o aumento no grau de utilização dos cartões. Por sua vez, as transações com cartões de débito chegaram a 2,3 bilhões, 40,3% acima do volume de 2007, crescimento quatro vezes superior àquele verificado na base

de cartões ativos, indicando que os respectivos portadores têm utilizado esse instrumento de pagamento com mais frequência. Esses números confirmam o forte crescimento da indústria de cartões de pagamento no País. A quantidade média de transações com cartão de crédito, 18 transações por cartão por ano, ainda é um pouco inferior àquele observado nas economias mais desenvolvidas (24), enquanto a quantidade média de transações com cartão de débito, 10 transações por cartão por ano, ainda é significativamente inferior à encontrada em economias desenvolvidas (67), o que mostra haver espaço para aumento no uso desse instrumento de pagamento.(...)

(...)Os produtos “Premium” aumentaram sua participação relativa no total de transações, de 8,7%, no 4º trimestre de 2007, para 12,2% no 4º trimestre de 2009. Considerados apenas os cartões ativos (cartões “premium” ativos versus total de cartões ativos), a participação relativa variou de 3,0% para 4,3% no período. Por outro lado, os cartões “básicos” tiveram queda na sua participação relativa, de 71,9% para 67,6%.

De outra parte, houve aumento de utilização dos cartões de crédito híbridos², cuja participação relativa na quantidade de transações cresceu de 1,9%, em 2007, para 5,8% em 2009. Tal fato reflete a tendência de conversão de cartões private label para híbrido.(...)”

Cabe destacar que os números sobre cartões de crédito e de débito emitidos e ativos divulgados no citado adendo, referem-se aos de aceitação ampla no mercado, relacionados às bandeiras MasterCard, Visa, Diners, American Express, Hipercard e Cheque Eletrônico, enquanto que a projeção da Abecs considera estes e os *private label*, ou seja, os que são aceitos apenas na(s) loja(s) da empresa cujo nome ou marca está nele estampada.

Para contextualizar ainda mais o crescimento deste setor,

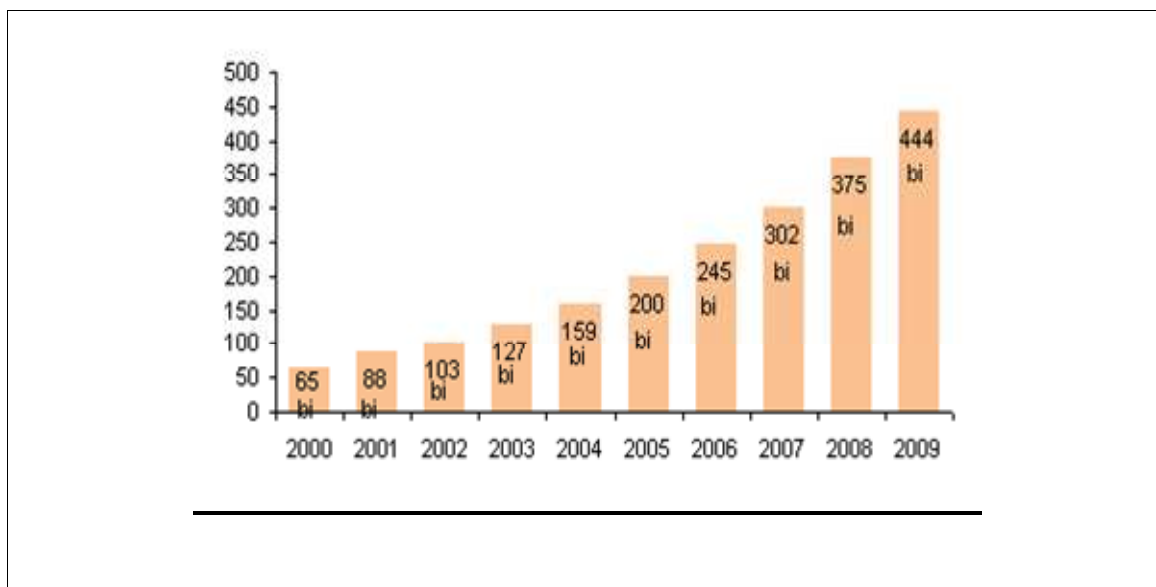
² Cartão híbrido é aquele que funciona como um cartão de loja (private label) na própria loja e como um cartão de bandeira nos demais estabelecimentos comerciais.

vale dizer que, nos últimos 10 (dez) anos, este mercado avançou 430%. Portanto, a percepção desta Subcomissão é que a sociedade civil e seus atores clamam por uma governança mais transparente dos gestores desta indústria; e, nesta esteira, que os lojistas possam compreender, com a devida clareza, todas as taxas e tarifas que pagam para utilizar este fundamental instrumento de pagamento, que deve ser um aliado para a prosperidade de seus negócios.

Apesar de notáveis avanços no número de concessão de cartões, ao se comparar, por exemplo, com os números americanos, ainda encontramos espaço para uma expectativa de grande crescimento, que os legisladores não podem deixar de acompanhar: Na comparação internacional o uso dos cartões ainda representa uma parcela pequena no total de consumo do País: 25% contra 56% na Coreia do Sul, 57% na Inglaterra e 40% no gigantesco mercado americano. Ainda em relação aos EUA, temos que 75% das famílias deste país, têm, pelo menos, 1 (um) cartão de crédito. Portanto, a expectativa é de um enorme crescimento no curto prazo, que não está passando despercebido pelas autoridades brasileiras, talvez apenas careça de uma maior agilidade na implantação de controles.

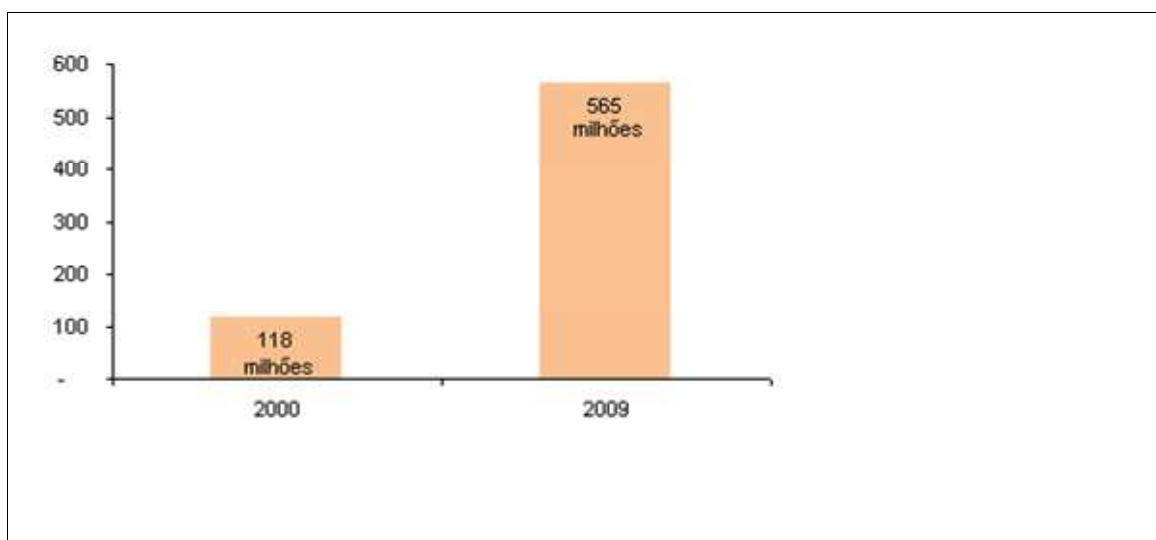
Os gráficos abaixo permitem percepção mais clara da indústria de cartões de crédito no País

**Volume movimentado pelas compras realizadas com cartão aumentou a uma média (anual)
de 23%**



Valores em reais. Fonte: Abecs (2.009)

O número de cartões no Brasil praticamente quintuplicou



ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

A Subcomissão decidiu ouvir os diversos segmentos envolvidos nas atividades da indústria de cartões de crédito de forma isolada, em reuniões realizadas na presidência da Comissão de Finanças e Tributação. Assim, optou-se inicialmente por convidar representantes de cada órgão participante do convênio de cooperação técnica, do qual resultou o Relatório da Indústria.

1ª Reunião - 13/04/2010

Participantes: Sr^a Mariana Tavares de Araújo – Secretária de Direito Econômico – Ministério da Justiça

Sr. Paulo Pettenuzzo de Brito – Coordenador Geral de Análise Econômica – SDE – Ministério da Justiça

A Secretária de Direito Econômico afirmou que as práticas comerciais das duas empresas credenciadoras – Redecard e Cielo (ex Visanet) sugerem forte poder de mercado das duas, decorrente da concentração de operações de cartões realizadas por meio destas empresas e da verticalização das respectivas operações. Isto possibilita às duas credenciadoras a imposição de condições comerciais abusivas e taxas de descontos elevadas nas vendas dos comerciantes. Adiantou que o término da prática de exclusividade na aceitação de cartões nas respectivas leitoras – Cielo só aceita cartões da bandeira Visa enquanto que a Redecard, apesar de aceitar cartões de outras bandeiras, não aceita os da Visa – será benéfica para a sociedade, pois significa redução das dificuldades de entrada no mercado para novas credenciadoras.

Destacou que há dois entendimentos no âmbito da SDE quanto à possibilidade de diferenciação de preços entre o pagamento da compra em dinheiro ou por meio de cartão. A visão do Departamento de Proteção e Defesa Econômica entende ser a possibilidade de diferenciação benéfica para

comerciantes e consumidores. Já o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor é favorável à regra de preço único.

O Coordenador-Geral de Análise Econômica explicou que o entendimento da SDE quanto à atuação das empresas credenciadoras, caracterizado por alta concentração e poder de mercado, recomenda acompanhamento das atividades após o compartilhamento dos respectivos equipamentos de captura de compras e de redes de transmissão de dados a ser iniciado em julho próximo, e eventuais ações corretivas caso persistam as práticas típicas de domínio de mercado.

2ª Reunião – 27/04/2010

Convidados: Sr. Aurélio Rios – Sub-procurador-geral da República

Srª Juliana Pereira da Silva – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor.

Nesta reunião os membros da Subcomissão procuraram se inteirar sobre a diferenciação de preços para as compras pagas com cartões de crédito e as pagas em dinheiro.

O Sr. Aurélio Rios ressaltou, de início, a diferença entre os grandes lojistas, que também são emissores de cartões ou têm poder para negociar a tarifa de descontos com as empresas credenciadoras, e os pequenos e médios, que aderem ao esquema de cartão sem poder negociar condições que lhes sejam mais favoráveis. Explicou seu entendimento a respeito de possíveis benefícios para o consumidor, no caso de a diferenciação de preços entre pagamentos em espécie e por cartão, se adotada. Preconiza ações governamentais para regular a atividade.

A Srª Juliana Pereira da Silva explicou que a posição contrária à diferenciação do preço, seja por repasse dos custos do lojista com a venda por meio de cartão – custo do dinheiro no tempo e tarifa de desconto cobrada pelo credenciador – ou por desconto concedido a consumidores que

paguem em dinheiro foi iniciada pelo Procon paulistano. O entendimento daquela entidade é que a venda por cartão caracteriza-se como à vista, pois ocorre a entrega do bem ao consumidor com a quitação do negócio representada pela emissão da nota ou cupom fiscal. Ademais, explicou que as ofertas de cartões de crédito ou de débito realizadas pelos emissores enfatizam igualdade de preços para o consumidor. O DPDC também adota esta posição, tendo emitido a Nota Técnica nº 2, de 2004, em que considera a diferenciação de preço uma prática abusiva por afrontar o princípio da boa-fé, os incisos V e IX do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor e, também, por transformar o consumidor em sócio do fornecedor.

3ª Reunião – 4/05/10

Realizada na sede do Banco do Brasil, a reunião dos membros da Subcomissão com a diretoria da Abecs contou com a presença do Sr. Paulo Caffareli, Presidente da Abecs e Vice-presidente de cartões e novos negócios do Banco do Brasil, do Sr. José Alípio, Diretor da Abecs e de representantes de vários associados, como bancos emissores, bandeiras, credenciadoras, entre outros. Na ocasião foi explanada a evolução da indústria de cartões de pagamento, que apresentou crescimento médio de cerca de 19% ao ano no número de cartões emitidos, e de 24% ao ano no faturamento, entre 2000 e 2009. Neste período, as transações realizadas por meio de cartões vem substituindo o uso do cheque, com crescimento de 21% ao ano no número de transações, contra queda anual de 8% para o cheque. No entendimento da Abecs, o mercado apresenta grande potencial de crescimento, pois no Brasil os pagamentos com cartões representam cerca de 21% das despesas das famílias, enquanto que em países desenvolvidos representam mais de 40% dos pagamentos. Apresentou-se como aspectos positivos para os portadores, o prazo para pagamento, a segurança, o acesso a crédito, programa de prêmios ou recompensas, entre outros. Para o comércio foram apontados a redução da inadimplência, possibilidade de vendas pela “internet”, estímulo a formalização, etc. A Abecs defende a autoregulação da indústria como condição para um cenário de crescimento do setor, que foi apresentado como novo mercado brasileiro de cartões, no qual a concorrência será maior e os custos para

comerciantes e portadores de cartões serão menores. Foi enfatizada a alta inadimplência na utilização do crédito rotativo e a necessidade de tipificar melhor crimes eletrônicos e adotar procedimentos tributários uniformes.

4ª Reunião – 12/05/10

Esta Reunião, anteriormente marcada para ocorrer na Comissão de Finanças e Tributação para ouvir as opiniões de membros do Banco Central do Brasil, foi realizada na sede do Bacen, a convite do Diretor de Política Monetária, ao qual se subordina o Departamento de Operações Bancárias e de Sistemas de Pagamento, cujos técnicos estiveram diretamente envolvidos nos estudos sobre a concorrência na indústria de cartões de pagamentos.

O Sr. Aldo Luiz Mendes, Diretor de Política Monetária, destacou a importância do estudo realizado pelo Bacen, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda como um detalhado e profundo diagnóstico das práticas adotadas pelos participantes da indústria de cartões de crédito no País. Destacou que as análises apontaram para a existência de imperfeições de mercado, como: a) o significativo poder de mercado das credenciadoras, b) exclusividade de uso dos respectivos serviços de rede das duas maiores credenciadoras para os cartões com bandeiras de suas acionistas, c) verticalização ou integração de atividades de credenciamento, de captura de compras e leitura de cartões, de aluguel de equipamentos, de compensação e liquidação de pagamentos, d) imposição de regra de não-sobrepreço aos lojistas, entre outras. Discorreu sobre o novo cenário a ser definido pela interconectividade das redes Cielo e Redecard, a ser implantada a partir de 1º de julho próximo, o que significará redução de importante barreira à entrada de novas credenciadoras no mercado. Ressaltou, ainda, que a interconectividade das redes já é uma consequência das conclusões do referido estudo.

O Sr. José Antonio Marciano, Chefe do Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamento, discorreu sobre a necessidade de os órgãos de governo a cargo da defesa da concorrência acompanharem as atividades das empresas credenciadoras, no sentido de atuar na correção de práticas anti-concorrenciais. Quanto aos emissores de cartões de pagamento que

são instituições financeiras, adiantou que o Bacen já estudava um disciplinamento da cobrança de tarifas, à semelhança daquele adotado para as tarifas bancárias em 2007.

5ª Reunião – 26/05/10

Participantes: Sr. Roque Pelizzaro Junior. – Presidente da Confederação Nacional dos Dirigentes Logistas

Sr. Roberto Alfeu Gomes – Diretor da CNDL

O Sr. Roque Pelizzaro Junior. Apontou que a indústria de cartões de crédito é do interesse do comércio nacional, por inegáveis vantagens para os lojistas e consumidores, mas que adota práticas que caracterizam abuso de poder econômico, em função da concentração de transações que as duas maiores bandeiras – Visa e MasterCard – e as respectivas credenciadoras exclusivas detêm. Entende que o modus operandi destas credenciadoras é monopolista, já que, do ponto de vista dos fornecedores, os cartões não são substitutos. Vislumbra a futura interoperabilidade de terminais e de redes dessas duas credenciadoras como oportunidade ímpar para os lojistas conquistarem algum poder nas negociações com as credenciadoras, assim como possibilidade de entrada de novas credenciadoras, inclusive estrangeiros, no mercado nacional. Espera que a concorrência entre credenciadoras produza o efeito de reduzir a tarifa de desconto. Entende que o Banco Central do Brasil é o órgão fiscalizador por excelência, pois conhece as práticas da indústria, e já tem a competência legal para fiscalizar e regular as instituições financeiras, principais emissores de cartões de pagamentos. Advoga a liberdade de os fornecedores poderem cobrar preços diferenciados.

O Sr. Roberto Alfeu Gomes enfatizou o poder de mercado que as credenciadoras têm, sobretudo em face dos pequenos e médios lojistas, colocando-as em posição de impor elevadas tarifas de desconto e aluguéis de leitoras de cartões ou POS (point of sale) desmesuradamente altos. Destacou que em ambientes como “shopping centers” os lojistas tornam-se praticamente escravos da indústria de cartões de pagamentos.

6ª Reunião - Audiência Pública na Comissão de Finanças e Tributação, realizada em 24 de junho de 2010.

Convidados: Sr. Henrique Meirelles – Presidente do Banco Central do Brasil, representado pelo Sr. Aldo Luiz Mendes – Diretor de Política Monetária

Srª Mariana Tavares de Araújo – Secretária de Direito Econômico, representada pelo Sr. Paulo Augusto Pettenuzzo de Brito – Coordenador-Geral de Análise Econômica da Secretaria de Direito Econômico

Srª Valquíria Oliveira Quixadá Nunes – Procuradora Regional Federal – 1ª Região

Sr. Paulo Caffarelli – Presidente da Abecs, representado pelo Sr. Juan Ferrés – Ferrés Consultoria

Sr. Ronaldo Porto Macedo Júnior – Professor, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Sr. Roque Pelizzaro Júnior – Presidente da CNDL

Srª Andrea Salgado Espíndola da Costa – Advogada da CNC

Como expositor inicial, o Sr. Aldo Mendes ressaltou que as seguidas reuniões, debates e discussões, bem como a divulgação do Relatório da Indústria, têm proporcionado, à sociedade como um todo, melhor entendimento do esquema que compõe esta plataforma de serviços, descrita na literatura especializada como mercado de dois lados. As complexidades e peculiaridades deste tipo de mercado, onde duas classes distintas de usuários (portadores de cartões de pagamentos e fornecedores de bens e serviços) dependem uma da outra para que o todo funcione, já estão razoavelmente conhecidas. Destacou as importantes modificações que estão sendo introduzidas na indústria, entre as quais o início da interoperabilidade das redes das credenciadoras, a criação de uma bandeira nacional para operar cartões de débito, a adoção de uma entidade neutra para proceder à liquidação e pagamento das operações de cartões, mesmo

sem a existência de regulação específica do setor e, finalmente, as gestões com vistas à regulamentação das tarifas cobradas pelas instituições emissoras.

O Sr. Juan Ferrés traçou um quadro geral da indústria, com as perspectivas de crescimento e de modificações profundas que o compartilhamento de terminais e de redes irá provocar. Esta apresentação foi semelhante àquela feita pela Abecs para os membros da Subcomissão, na sede do Banco do Brasil. Destacou que a interoperabilidade de terminais tende a acirrar a competição na atividade de credenciamento com a entrada de novas empresas nacionais e estrangeiras, o que resultará em ganhos para lojistas e consumidores, em decorrência da diminuição das despesas de aluguel de terminais e da redução das taxas de descontos. Além disso, foi defendida a adoção de autoregulamentação para os membros da associação, com vistas à uniformizar boas práticas na atividade do setor. Destacou que a indústria investe com intensidade em tecnologia, e que uma regulamentação excessiva pode bloquear o seu desenvolvimento, com resultados indesejáveis como os ocorridos na Coreia do Sul, onde ainda não foi recuperado o nível de atividade atingido há dez anos. Defendeu a inclusão dos aspectos relativos a crimes eletrônicos e financeiros no âmbito dos debates sobre a regulação do setor. Também foi observado que a incorporação, num curto espaço de tempo, de um contingente elevado de novos usuários das classes sociais C e D, sem experiência com cartões de crédito, resultou em uso equivocado, com aumento da inadimplência e insatisfação com o produto. A este respeito, informou que serão feitas campanhas educativas destinadas àquele público.

O Sr. Paulo Pettenuzzo de Britto explicou que a situação que vigorava até recentemente – duas plataformas que respondem por cerca de 95% das transações com cartões (Visa e MasterCard), duas empresas credenciadoras dominantes (Cielo e Redecard) em cujos capitais participavam, respectivamente, a Visa e a MasterCard e bancos emissores, e que adotavam os procedimentos estabelecidos pelas proprietárias das plataformas, como a exclusividade de uso de terminais e de redes, e vários bancos emissores que também adotavam práticas estabelecidas pelas proprietárias – permitia às credenciadoras negociarem em posição altamente vantajosa as condições para adesão de fornecedores às respectivas plataformas. Isto resultava em custos duplicados de aluguéis de terminais e uso de rede e de serviços para os fornecedores. Com a possibilidade

de interoperabilidade de terminais e redes, a SDE entende que deixa de existir uma barreira intransponível para entrada de novas credenciadoras e que poderá haver competição neste mercado. O posicionamento da SDE no futuro próximo será o acompanhamento das ações implementadas pela indústria, com adoção de eventuais correções.

O Sr. Roque Pellizaro Jr. enfatizou a importância para os lojistas do fim da exclusividade de uso de terminais das duas principais credenciadoras. Hoje os lojistas são os agentes preferenciais da atenção das credenciadoras. Ressaltou o perigo de aquelas duas empresas desenvolverem mecanismos de postergação da concorrência, como os contratos de fidelização semelhantes aos usados pela operadoras de telefonia móvel, por exemplo. Criticou práticas como a cobrança de um percentual sobre o pagamento por meio de cartão de débito, em lugar de uma tarifa fixa como a de compensação de cheques, e a imposição da cláusula de não sobrepreço ou proibição de oferecimento de desconto para pagamento em espécie. Finalmente esclareceu que a regulamentação por órgãos do governo e a autoregulamentação não são excludentes, havendo necessidade da primeira, que pode ser por meio de lei ou norma inferior, sobretudo em relação à segurança do negócio e à responsabilidade por prejuízos incorridos devido a falhas operacionais das plataformas.

A Sr^a Andrea Salgado Espíndola da Costa destacou a necessidade de ser instituída regulamentação para as atividades de todos os atores da indústria de cartões de pagamento. Ressaltou que, no entendimento da CNC, os aspectos relacionados com as operações de financiamento pelo crédito rotativo deveriam ser regulados pelo Bacen, uma vez que são operacionalizados por instituições financeiras ou a estas equiparadas, nos termos da Lei nº 4.595/64 e da posição do Superior Tribunal de Justiça, firmada na Súmula nº 283. Enfatizou a oposição da CNC à regra de não-sobrepreço, já que a entidade não considera a venda feita por meio de cartão de pagamento como venda à vista em razão do diferimento do recebimento do negócio por 30 dias, com custo financeiro para o fornecedor. Além deste custo, há a taxa de desconto deduzida do valor da venda que onera pesadamente o fornecedor. No entendimento da CNC estes custos deveriam ser suportados apenas pelos consumidores que usam cartões de pagamento, mas acabam por ser arcados por todos.

O Sr. Ronaldo Porto Macedo Júnior abordou, inicialmente, a questão do chamado parcelamento sem juros, oferecido por muitos fornecedores no momento do pagamento por meio de cartão, sem possibilidade de desconto, mesmo que o pagamento seja feito em apenas uma vez ou mesmo em espécie. Considera como prática abusiva, pois praticamente obriga o consumidor que quer pagar à vista, em cheque ou espécie, a tomar uma decisão financeira irracional. Apontou que a falta de informações financeiras pela sociedade faz com que a prática seja por ela aceita, pois é entendida como uma benevolência do fornecedor. Na realidade, este modalidade de venda embute os juros do custo do dinheiro no tempo, em detrimento daqueles que pagam à vista com outros instrumentos de pagamento. Quanto à diferenciação de preços nos pagamentos sem parcelamento, entende não haver violação a princípio do Código de Defesa do Consumidor, mas a cláusulas do contrato firmado entre fornecedor e credenciadora. No caso de ser adotada, será o comportamento do mercado o que determinará se a diferenciação favorecerá ou não o consumidor. Citou como exemplos o fato de ter sido adotada na Austrália, sem prejuízo para os consumidores, e que nos Estados Unidos os efeitos ocorreram em compras de até cem dólares, sendo indiferente para o consumidor em valores mais elevados. Ressaltou a dificuldade de se inferir o comportamento do mercado brasileiro com base em observações ou estudos de mercados estrangeiros, já que as diferenças são muito grandes entre eles, mas lembrou que a liberdade de diferenciação obtida pelo comércio de Brasília no Judiciário pode fornecer alguma indicação do comportamento do mercado. Quanto ao chamado parcelado lojista ou sem juros, sugeriu a adoção de medida semelhante à determinada pelo Código de Consumo francês, que obriga a divulgação do desconto a ser concedido em vendas à vista.

A Sr^a Valquíria Quixadá Nunes fez as mesmas observações apresentadas no Seminário Internacional realizado no Rio de Janeiro, adiante relatadas.

O Deputado André Vargas destacou pontos para os quais se observa tendência a um consenso sobre a necessidade de implementação de medidas para melhorar a eficiência da indústria: informações claras e padronizadas para o usuário, regulamentação e limitação na cobrança de tarifas pelos bancos emissores, compensação e liquidação realizadas por entidade neutra em relação à indústria, educação financeira para diminuir o problema de

superendividamento de usuários. Entende que a possibilidade de diferenciação de preços necessita ser avaliada em profundidade, pois pode alimentar a sonegação fiscal, além de expor consumidores e lojistas aos riscos inerentes ao manuseio de moeda. Defendeu a continuidade do diálogo entre as partes envolvidas no âmbito do Congresso Nacional.

O Deputado Guilherme Campos apontou que deve ser evitada uma regulamentação excessiva afim de não inibir o desenvolvimento da indústria de cartões, necessária tanto para os consumidores como para os fornecedores. Defendeu a possibilidade de diferenciação de preços, com informações detalhadas, como forma de dar transparência dos custos das operações com o instrumento de pagamento para os usuários, cabendo a eles decidir como pagar segundo as respectivas conveniências.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE CARTÕES DE PAGAMENTO

Durante os trabalhos desta Subcomissão, o Bacen, a SDE e a SEAE realizaram, com a cooperação da Representação da Comunidade Europeia, o Seminário Internacional sobre Cartões de Pagamentos nos dias 17 e 18 de junho, na Regional Rio de Janeiro do Banco Central do Brasil. As exposições e debates que apresentaram mais interesse para a Subcomissão foram as dos representantes da União Europeia, da Austrália e do Canadá, que relataram experiências dos respectivos países na adoção de regras para disciplinar as atividades das indústrias de cartões de pagamentos.

A relevância e o interesse de nações desenvolvidas, por meio de seus órgãos de controle financeiro e de proteção à concorrência, em relação a esta indústria e seu vínculo com a expansão do crédito, apenas corroborou a necessidade de envolver todos os atores sociais neste debate; até porque, como sabemos, a concessão de crédito sem rigor técnico, acabou por levar o capitalismo mundial à maior crise de liquidez de sua história³ – a crise do *subprime* americano que levou trilhões de dólares inicialmente nos Estados Unidos, com efeitos perversos no ano de 2008 e todo ano de 2009.

O relato do Sr. John Simon, do Departamento de Política de Sistema de Pagamentos do Banco Central da Austrália (Reserve Bank of Austrália - RBA) apontou a preocupação do RBA na regulação da indústria desde a entrada em vigor da lei que estabeleceu competência à autoridade monetária para regular esquemas de cartões de pagamento, em 1988. Após quatro anos de estudos com a colaboração dos órgãos de supervisão da concorrência e da proteção dos consumidores, o RBA determinou que a tarifa de intercâmbio de esquemas de quatro partes (Visa, MasterCard e Bankcard) fosse estabelecida com base em custos e proibiu a regra de não-sobrepeço. As tarifas de intercâmbio de cartão de crédito caíram de cerca de 0,95%, antes da intervenção, para aproximadamente

³ Por sua vez, a crise de 1.929, é considerada a maior crise de confiança do sistema capitalista.

0,55% no final de 2003, juntamente com a taxa de desconto, que baixou de 1,46% para 0,97, em média. Nos esquemas de três partes, que respondem por cerca de 10% do mercado, também houve redução da taxa de desconto, presumivelmente em decorrência da proibição da regra de não-sobrepreço. Na primeira avaliação dos resultados da regulamentação, realizada em 2007/2008, o RBA concluiu que as reformas trouxeram benefícios que aprimoraram o sistema de pagamento australiano e, por conseguinte, a sociedade. Ainda segundo a avaliação de 2007/2008, a percentagem de lojistas que aderiram ao sobrepreço, passou, entre 2005 e 2009, de cerca de 3% para em torno de 20% entre os pequenos e médios comerciantes, de 5% para cerca de 30% entre os grandes e de 7% para 38% entre os muito grandes.

O Sr. Jean Allix, da Diretoria Geral para Concorrência da Comissão Europeia relatou que estudos econométricos realizados nos países da União Europeia demonstraram que as tarifas de intercâmbio recebidas pelos emissores de cartões (bancos) não são repassadas aos titulares, e que 20 dos 25 bancos estudados permaneciam com a operação de emissão de cartões lucrativas, mesmo sem a cobrança de tarifa de intercâmbio.

O Sr. Alexander Gee, também da Diretoria Geral para Concorrência da Comissão Europeia, discorreu sobre as ações adotadas pela Comissão com vistas a disciplinar o pagamento de tarifas de intercâmbio aos bancos emissores. As duas principais plataformas – Visa e MasterCard – diminuíram as respectivas tarifas de intercâmbio para vendas realizadas para portadores dos países da Comunidade (cross-border payments), até eliminá-las, e adotaram várias outras medidas para tornar tarifas e custos mais transparentes para as comerciantes e portadores. Afirmou que a indústria de cartões de pagamento está iniciando nova fase na União, que certos tipos e níveis de tarifas de intercâmbio infringem a legislação, e que maior transparência é essencial para promover competição, incentivar inovação e reduzir custos abaixo do máximo permitido. Na visão do órgão, as medidas tomadas visaram reprimir atitudes anticompetitivas, de forma a tornar o mercado mais aberto a novas empresas.

No Canadá, onde o uso de cartão de débito supera o de crédito, a ação do órgão que atua na defesa da concorrência consistiu em fazer eliminar a tarifa de intercâmbio do principal esquema – Interac - e também a regra

de não-sobrepeço. Conforme esclarecido pelo representante do Escritório da Concorrência, os efeitos das medidas tomadas ainda não puderam ser avaliados com segurança.

A Sr^a Céu Pereira, do Banco Mundial, apresentou a visão da instituição com respeito a importância de um sistema de pagamentos sólido e eficiente para as economias nacionais, e o papel desempenhado pelo Grupo de Desenvolvimento de Sistemas de Pagamentos tanto no esforço de promover e disseminar a discussão de políticas e de estudos sobre sistemas de pagamento e de compensação de títulos, como no apoio fornecido a países na implementação e desenvolvimento dos sistemas. Apontou a importância dos bancos centrais como órgãos supervisores dos sistemas de pagamento, exemplificando com o estudo “Balancing cooperation and competition in retail payment systems” feito pelo Banco em 2005. No caso do Brasil, este estudo apontou a necessidade de postura mais ativa do Bacen para alcançar a interoperabilidade (das plataformas) e cooperação com outras autoridades.

No painel “Visão dos Portadores”, o Sr. Francisco Rogério Lima, do DPDC-MJ apresentou os dados apurados pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – Sindec, no qual as demandas relativas a cartões de crédito correspondem a 12% do total das 230 classes de produtos e serviços, seguido por telefonia celular (10,5%), telefonia fixa (9,8%), telefones celulares (8,3%) e bancos comerciais (7,8%). Os maiores números de queixas com relação a cartões de crédito referem-se a problemas de cobranças indevidas (45%), contratuais (16%), cálculos de parcelas vencidas (12%), cálculos de parcelas e juros (13%) e outros problemas (14%). Das 22.316 reclamações fundamentadas em assuntos financeiros em 2009, 8.143 (36,5%) referiram-se a cartões de crédito. Dentro do grupo de reclamações fundamentadas as referentes a cartões de crédito ocuparam o terceiro lugar, precedidas das relacionadas a aparelhos celulares e às operadoras de telefonia celular. Segundo o DPDC, a remessa de cartões a consumidores sem a prévia oferta continua elevada, apesar de ser prática vedada pelo Código de Defesa do Consumidor.

A Sr^a Valquíria Quixadá Nunes apontou que a ausência de regulamentação não estimula a concorrência entre emissores e nem entre credenciadores, o que resulta em dano para o usuário de cartão de crédito.

Entende ser necessário que o Bacen regule as atividades dos emissores que são instituições financeiras e das empresas a elas assemelhadas pela Lei Complementar nº 105, que dispõe sobre sigilo de operações de instituições financeiras, e pela Lei nº 9.613, que dispõe sobre os crimes de lavagem de bens e direitos. Relembrou a atuação conjunta da Comissão de Defesa do Consumidor da Casa com o Bacen, Procuradoria Geral da República, Ministérios da Justiça e da Fazenda no disciplinamento das tarifas bancárias em 2007, e sugeriu que sejam adotadas medidas regulatórias, desde já e com o mesmo espírito – informação clara e padronizada para o consumidor e imposição de limites – no âmbito da competência do Bacen.

PECULIARIDADES DA INDÚSTRIA DE CARTÕES NO BRASIL

Antes de abordar as peculiaridades da indústria de cartões de pagamentos no Brasil, postas em evidência no Relatório da Indústria, convém comentar as características deste tipo de negócio, descrito na literatura teórica especializada como mercado de dois lados. A principal característica destes mercados é a ocorrência de dois grupos distintos e interdependentes de usuários do serviço para que o mercado funcione. O exemplo clássico de mercado de dois lados é a discoteca, em que os grupos interessados são os homens e as mulheres, para a qual a estrutura de preços – homens pagam mais que mulheres – é estabelecida pelo proprietário sem negociações com os interessados. No caso da indústria em questão, os dois grupos são, de um lado, os comerciantes ou fornecedores que aderem ao sistema de cartões, e, do outro, os portadores dos cartões ou consumidores que usam o instrumento de pagamento. Para o primeiro grupo interessa que haja um número grande de portadores e que eles usem efetivamente seus cartões. Para o segundo grupo interessa que o sistema ofereça o maior número possível de diferentes tipos de comerciantes ou fornecedores de bens e serviços, com a maior abrangência geográfica possível.

Na atual indústria de cartões de pagamentos de ampla aceitação não há apenas uma empresa fornecedora do sistema, como foi no passado, mas um conjunto de empresas que atuam segundo regras e padrões definidos para cada uma. Daí as denominações plataforma, esquema e sistema aplicadas à indústria. Nas plataformas de quatro partes, que respondem no Brasil por cerca de 95% das transações de cartões de uso amplo, as empresas que atuam são: 1 - as proprietárias dos esquemas ou bandeiras - Visa e MasterCard; 2 - os emissores dos cartões - bancos; 3 - as credenciadoras - Cielo e Visanet; e 4 - os usuários. Já nas plataformas de três partes, como a AmericanExpress, as empresas são a proprietária e o emissor, que acumula a atividade de credenciador.

O preço pago pelos comerciantes ao sistema consiste na taxa de desconto cobrada pela credenciadora a cada venda efetuada por meio de

cartão. No lado dos portadores é a anuidade paga aos bancos ou empresas emissores pelo uso do cartão. As credenciadoras também pagam uma quantia aos bancos credenciadores denominada tarifa de intercâmbio.

É relevante discutir um pouco mais as nuances desta indústria pujante no Brasil: entre 2.000 e 2.009 o volume movimentado pelas compras realizadas com cartão cresceu a uma média de 23%.⁴ O volume financeiro no Brasil alcançou, em 2.009, notáveis R\$ 444 bilhões. Nesta esteira, o estudo que diagnosticou as peculiaridades deste mercado, de lavra dos técnicos do BACEN e Ministérios da Justiça e da Fazenda, aponta que nos últimos anos significativa parte dos pagamentos realizados com cheque foi substituída pelos cartões – entre 2.002 e 2.008, o cheque como meio de pagamento sofreu aguda redução: de 46% para 16%. Em sentido contrário, a utilização de cartões de crédito e débito subiu, no mesmo período (2002 a 2008), de 28% para 54%, passando a ser a forma mais utilizada para os brasileiros pagarem suas compras, excetuando-se o dinheiro.

Avançando na realidade desta indústria, sempre volta à baila as elevadíssimas taxas de juros cobradas no *crédito rotativo* dos cartões de crédito. Esta “peculiaridade” provocou grande surpresa aos representantes dos bancos centrais canadense e australiano, e na representante do Banco Mundial, todos presentes nos debates no Rio de Janeiro (Seminário Banco Central, junho 2.010), que pensaram, em um primeiro momento, que as taxas cobradas pelos emissores de cartões eram anualizadas e não mensais. São peculiaridades brasileiras que precisam fazer parte do passado, como a inflação, estagnação econômica, e outras mazelas de triste memória. Entendemos que a redução desses juros também ocorrerá com o aumento da competição do setor até encontrar patamares aceitáveis.

No Brasil, segundo o Banco Central, os custos de processamento caíram de forma vertiginosa para os emissores e credenciadoras. Acontece que estes ganhos não foram repassados para os lojistas que perceberam seus custos aumentarem, também em função do mercado ser muito concentrado e da ausência da interoperabilidade (prática nos países

⁴ Segundo a revista Exame edição 968.

desenvolvidos) até então. O sistema, em função da já citada concentração, é pouco eficiente; e como as credenciadoras trabalham de forma vertical até a liquidação final das vendas, os riscos podem aumentar.

Outra peculiaridade no uso do cartão de crédito no Brasil é o oferecimento, pelo comerciante, de parcelamento do valor da compra, sem acréscimo, em prestações mensais. Esta modalidade de financiamento resulta de acordo entre o comerciante e a credenciadora, em que cada parcela é liquidada como se fosse uma venda independente. Trata-se de modalidade que substitui a prática de financiamento por meio de cheques pósdatados (popularmente chamados de prédatados). É oferecida como "parcelamento sem juros", mas o preço do bem ou serviço embute, obviamente, o custo do dinheiro no tempo para o comerciante. Esta prática contribui para o crescente endividamento dos portadores de cartões de crédito.

Ainda dentro das peculiaridades brasileiras, o Relatório da Indústria destaca a relevância de se retirar das credenciadoras a compensação e a liquidação dos pagamentos efetuados aos lojistas, deixando esta atividade para uma câmara de compensação autorizada pelo Banco Central do Brasil. Seria uma medida para mitigar barreiras à entrada de novos atores, aperfeiçoando esta indústria, tornado-a ainda mais segura.

Por outro lado, houve um incremento na concorrência dos emissores de cartões, o que pode ser benéfico para os consumidores. Como exemplo: há 26 bancos que emitem cartões da bandeira Visa.

ALTERAÇÕES RECENTES NA INDÚSTRIA

Provavelmente, desde a elaboração do Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil, publicado pelo Bacen em 2005, os principais atores da indústria de cartões de pagamentos devem ter percebido a necessidade de alterar as práticas comerciais que vinham adotando há anos na operação, para adequá-las ao padrão adotado na maioria dos países de economia desenvolvida. Com efeito, as conclusões do diagnóstico de 2005 já apontavam ineficiências:

“Fundamentalmente, foi observado que a baixa cooperação entre instituições financeiras, prestadores de serviços de pagamentos, e sistemas de liquidação, com diversas estruturas de governança, gera um arranjo fragmentado, que não aproveita as economias de escala, presentes nos serviços de rede que essas infra-estruturas oferecem. Além disso, esse modelo de governança com baixa cooperação pode prejudicar a inovação e o estabelecimento de interoperabilidade e de racionalização dos investimentos.”

Outros sinais para a indústria foram os estudos e pesquisas realizados por órgãos do governo, que resultaram no Relatório da Indústria, e as atuações da SDE sobre as práticas concorrenciais da Redecard e da Visa em 2008.

Após a publicação da versão preliminar do Relatório da Indústria, em 2009, os participantes da indústria deram os seguintes passos:

1 – divulgação, pela Abecs, de um projeto de Código de Ética e Autorregulação a ser observado, de forma obrigatória, pelas empresas associadas.

O projeto, que foi submetido à consulta pública pela entidade, põe em evidência do art. 5º ao 33 as obrigações dos emissores, as

quais não diferem significativamente daquelas que qualquer fornecedor é obrigado à luz do Código de Defesa do Consumidor e das boas práticas comerciais. Note-se que no segmento onde atuam os emissores, principalmente as grandes instituições financeiras verifica-se concorrência pela clientela e regulação pelo Bacen. Quanto às obrigações também genéricas das empresas credenciadoras – art. 34 – destacam-se, quanto às relações de consumo: 1 - o inciso VII, que prevê a orientação do consumidor quanto à opção de parcelamento ou pagamento à vista (pagamento único por cartão); 2 – o inciso IX, que determina que o contrato de credenciamento preveja a responsabilidade do fornecedor na ocorrência de vícios ou defeitos em vendas realizadas por cartão; e, quanto a práticas comerciais, o inciso XI, que aborda o compartilhamento de terminais de captura, sem, contudo, mencionar a interoperabilidade de outros serviços, como transmissão de dados, processamento, compensação e liquidação das operações. O Código dispõe sobre o processo disciplinar a que estão sujeitas as empresas associadas por infração aos preceitos nele contidos, mas não obriga a divulgação dos resultados dos julgamentos ao público.

2 – fim da compensação e liquidação das transações realizadas com cartões de bandeira Visa e MasterCard com exclusividade pela Cielo e Visanet, respectivamente

O fim da compensação e liquidação das operações pelas principais credenciadoras, apontado como uma necessidade para melhor funcionamento da indústria de cartões de pagamento no Relatório da Indústria, foi anunciado pela Abecs como uma das medidas a ser implementadas brevemente. A informação é que há negociações com a Câmara Interbancária de Pagamentos, que poderá vir a ser a entidade que desempenhará a compensação e liquidação dos negócios efetuados.

3 – anúncio do dia 1º de julho de 2010 para início da interoperabilidade de terminais das empresas Cielo e Redecard.

A instauração, em 2009, de processo administrativo pela SDE para investigar a prática da credenciadora Cielo (ex-Visanet) de impor exclusividade para cartões de bandeira Visa no uso de seus terminais e demais serviços, comprovou que isto existia desde 1995, e que o acordo entre Visa

Internacional e Visanet não fora analisado no exame do Ato de Concentração àquela época. Ficou demonstrado no processo que a exclusividade era uma forte barreira à entrada de novos credenciadores no segmento, além de reduzir a competição entre as duas maiores plataformas. A SDE adotou Medida Preventiva com vistas a eliminar a exclusividade, ou seja corrigir forte imperfeição do mercado. Entretanto, o CADE entendeu que a empresa já se movia na direção de implementar o compartilhamento, e decidiu por firmar um Termo de Compromisso de Cessação de Prática e suspender a Medida Preventiva. Pelo citado termo ficou ajustado que a interoperabilidade dos terminais da Cielo iniciar-se-ia em 1º de julho de 2010, conforme já acordado entre aquela empresa e a Redecard. Com efeito, desde aquela data os terminais de captura (ou POS) da Cielo aceitam cartões das demais bandeiras que operam no País. Esta alteração, ainda que tardia, permite que outras credenciadoras passem a operar sem a necessidade de montar rede de transmissão de dados própria, se as duas principais não impuserem outros tipos de barreira à entrada. É um movimento cujos desdobramentos precisam ser acompanhados e avaliados pela Secretaria de Defesa Econômica, conforme destacado pelo Coordenador-Geral de Análise Econômica da Secretaria de Direito Econômico na Audiência Pública realizada em 24 de junho de 2010. Para se ter um exemplo de como era absurda a situação brasileira: até julho de 2010, apenas a Cielo podia credenciar para a bandeira Visa (líder de mercado) no Brasil; já nos Estados Unidos, há mais de 50 (cinquenta) credenciadoras para a mesma bandeira, gerando disputa saudável entre elas, o que sempre aumentou o poder de barganha para os lojistas. Poder este que começa a florescer de forma incipiente no Brasil, principalmente com o fim da exclusividade das credenciadoras. Nesta linha, devemos acrescentar que decorridos quatro meses e meio desde o início da interoperabilidade dos terminais da Cielo e da Redecard, o Presidente da CNDL informou a esta Subcomissão que as avaliações feitas pela entidade dos impactos daquela medida entre os comerciantes foram bastante positivas. As taxas de desconto aplicadas pelas credenciadoras foram reduzidas em até 35%; o custo de locação dos terminais (POS) caíram substancialmente, chegando a 100% em muitos casos, e a taxa de antecipação de recebíveis foram reduzidas em até 10%. É um bom momento para o lojista rever seus contratos com as credenciadoras, buscando custos ainda menores.

4 – Ainda no primeiro semestre, o Banco do Brasil e o Bradesco anunciaram a assinatura de um memorando de entendimento para a criação de uma nova bandeira a ser denominada Elo (antiga marca do cartão de crédito do Bradesco). A nova bandeira será destinada a cartões de uso nacional, para portadores das classes C e D, principalmente. Segundo informações divulgadas na imprensa tanto a Cielo quanto a Santander Adquirência, parceria do Banco Santander com a GetNet atuarão como credenciadores para a Elo. Em julho, a Caixa Econômica Nacional aderiu a este novo esquema.

5 - Várias instituições financeiras emissoras de cartões de crédito iniciaram campanhas educativas direcionadas para as classes C e D sobre o uso racional deste instrumento de pagamento, com vistas a evitar excesso de endividamento do consumidor e diminuir o risco de inadimplência.

6 – Após o início da interoperabilidade de terminais, a Cielo adquiriu duas empresas do segmento de pagamentos por meio de telefones celulares. Em agosto foi comprada a M4U e, em setembro, a Oi Paggo, um braço da operadora telefônica Oi. Já a Redecard optou por um sistema que utiliza o celular do consumidor, previamente cadastrado no banco emissor do cartão, em conjunto com o terminal ou leitor de cartões instalado no lojista para a efetivação do pagamento pelo telefone.

7 – Entrega, ao Ministro da Justiça pela diretoria da Abecs, em novembro, de compromisso formal da entidade relativo a condutas e procedimentos que estão sendo adotados pelos seus membros, com vistas a melhorar os serviços prestados aos usuários de cartões de crédito.

Por outro lado, o governo, também começou a agir, principalmente em direção a coibir práticas lesivas ao consumidor. O disciplinamento da cobrança de tarifas por parte dos bancos emissores de cartões de crédito e de débito foi, finalmente, implementado por meio de Resolução nº 3.919 do Conselho Monetário Nacional, aprovada em 25 de novembro de 2010, conforme havia sido informado pelo Diretor de Política Monetária do Bacen na Audiência Pública na Comissão de Finanças e Tributação, em junho passado.

PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Há décadas, o segmento dos cartões de crédito é motivo de preocupação de deputados e senadores, que apresentaram projetos de lei tanto para regulamentar a atividade como um todo, quanto para disciplinar aspectos particulares da operação.

Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados as seguintes proposições que têm como objetivo regular atividades do setor de cartões de pagamentos.

1 - Projeto de Lei nº 4.804, de 2001, que “Dispõe sobre a atividade de empresa emissora de cartão de crédito, e dá outras providências”, com seis projetos de lei apensados: PL nº 7.277, de 2002, que “Regulamenta a atuação das bandeiras, das emissoras, das administradoras e das empresas de cartões de crédito e de débito”; PL nº 1.156, de 2003, que “Estabelece limite para a cobrança de juros no financiamento de compras de bens e serviços feitos por intermédio de cartão de crédito”; PL nº 1.784, de 2003, que “Dispõe sobre a natureza das empresas emissoras de cartão de crédito, e dá outras providências”, PL nº 4.347, de 2004, que “Estabelece multa pela emissão de cartões de crédito e débito sem o consentimento do consumidor”, que tem apensado o de nº 6.249, de 2009, que “Acrescenta o art. 39-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor”; PL nº 3.632, de 2008, que “Obriga a empresa administradora de cartão de crédito a comunicar o consumidor sempre que ele alcançar 90% (noventa por cento) de seu limite de crédito” e PL nº 7.121, de 2010, que “Exime o consumidor de responsabilidade por débitos gerados em caso de furto, roubo, extravio ou clonagem de cartão de crédito ou débito”. A proposição foi aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor, com substitutivo, e rejeitada na de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Encontra-se na

Comissão de Finanças e Tributação, com parecer apresentado em dezembro de 2009 pela sua aprovação e dos PL nº 7.277, de 2002, nº 4.347, de 2004, e nº 6.249, de 2009, e do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, na forma de um substitutivo, e pela rejeição dos PL nº 1.556, de 2003, nº 1.784, de 2003, e nº 3.632, de 2008. Este parecer não se refere ao PL nº 7.121, de 2010, apensado em abril deste ano. O substitutivo oferecido pelo Relator nesta última Comissão define os participantes do sistema de cartões de crédito, as atividades exercidas pelos emissores e pelos credenciadores, incumbe o Banco Central do Brasil como órgão fiscalizador das atividades de emissores e de credenciadores, e tipifica o crime de estelionato eletrônico e a clonagem de cartões no art. 171 do Código Penal. Este parecer está pendente de exame pela Comissão.

2 – Projeto de Lei nº 591, de 2007, que “Obriga a empresa administradora de cartão de crédito a inscrever, no cartão de crédito entregue ao consumidor, seu endereço para fins de citação e o número de telefone para atendimento de reclamações”. A proposição foi aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor, com emendas. Na Comissão de Defesa do Consumidor o parecer do Relator, apresentado em maio de 2009, pela aprovação com subemendas ainda não discutido.

3 – Projeto de Lei nº 2533, de 2007, que “Obriga a rescisão de todos os contratos de seguros acessórios ou vinculados a cartão de crédito ou de débito, quando solicitado o cancelamento do respectivo cartão pelo seu titular e dá outras providências”. O projeto de lei foi aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor com substitutivo, e encontra-se na Comissão de Finanças e Tributação para ser relatado.

4 – Projeto de Lei Complementar nº 106, de 2007, que “Acrescenta novos parágrafos ao art. 17 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, para equiparar as administradoras de cartão de crédito às instituições financeiras.”. A proposição foi apresentada pela Comissão de Legislação Participativa, a partir de sugestão apresentada pelo Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul – RS. A proposição

tramita com os apensados PLP nº112, de 2007, que “Altera o art. 17 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e dá outras providências, com fins de equiparar a sociedade de fomento mercantil a instituição financeira”; nº392, de 2008, que “Acrescenta art. 17-A à Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com fins de equiparar as administradoras de cartões de crédito e de débito, regula as atividades dessas empresas, e dá outras providências.”; nº 509, de 2009, que “Dispõe sobre a regulação dos serviços de pagamento, 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.” A proposição foi aprovada na Comissão de Finanças e Tributação, ainda antes da apensação dos três projetos de lei. Na Comissão de Defesa do Consumidor o projeto de lei principal e o PLP nº 392, de 2008, foram aprovados na forma de um substitutivo, e o PLP nº 112, de 2007, rejeitado por não tratar de matéria relativa a cartões de pagamento nem a defesa do consumidor. Atualmente, a proposição encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pendente de parecer. Após o recebimento por esta Comissão, foi apensado, em setembro de 2009, o PLP 509, de 2009.

5 – Projeto de Lei nº 4.557, de 2008, do Senado Federal, que “Altera o art. 36 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”, para classificar como prática abusiva a disponibilidade de crédito por meio de remessa ao consumidor de cartão de crédito não solicitado”. Esta proposição tramita com o Projeto de Lei nº 219, de 2007, que “Adiciona novo parágrafo ao art. 42 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar penalidades para as administradoras de cartão de crédito.” apensado, que, por sua vez, tem apensados os Projetos de Lei nº 2.044, de 2007, que “Veda o envio e a entrega de cartão de crédito e de cartão de débito sem a expressa e prévia solicitação do consumidor.”, nº 2.985, de 2008, que “Veda a inclusão de serviços não solicitados pelos clientes, nas faturas mensais expedidas pelas operadoras de cartões de crédito.”, e nº 4.969, de 2009, que “Estabelece multa para as

empresas que emitirem cartões de crédito e débito sem o prévio consentimento do consumidor.” O projeto de lei principal foi aprovado e os apensados rejeitados na Comissão de Defesa do Consumidor. Encontra-se, desde junho de 2009, na Comissão de Finanças e Tributação, pendente de parecer.

6 – Projeto de Lei nº 6.787, de 2010, que “Dispõe sobre a obrigação de as operadoras de cartão de crédito ou de débito disponibilizarem aos clientes de bares, restaurantes, hotéis e assemelhados fatura específica para gorjeta.” Ainda não foi apresentado parecer pelo Relator.

No Senado Federal tramita o Projeto de Lei do Senado nº 677, de 2007, que “Dispõe sobre o compartilhamento da infra-estrutura de coleta e processamento de informações no mercado de cartões de crédito e débito”. A proposição foi aprovada pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, mas devido à posterior apensação do PLS nº 680, de 2007, que “Proíbe cláusulas de exclusividade entre bandeiras e adquirentes no mercado de cartões de crédito e débito” retornou à citada Comissão para reexame.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Logo no início dos trabalhos desta Subcomissão, seus membros perceberam a complexidade e abrangência da matéria a ser estudada, devido às formas de organização das atividades do setor – esquema de três ou de quatro partes, às diferentes naturezas das empresas que nele atuam – instituições financeiras e empresas mercantis e às relações que se estabelecem entre elas e os seus usuários.

Observou-se, também naquele momento, que a indústria de cartões de pagamento estava a proceder ajustes importantes, em decorrência da ação de órgãos do governo, materializadas no Relatório da Indústria que resultou da investigação das práticas de mercado realizada em conjunto pelo Bacen, SDE e SEAE. Para a Subcomissão, os movimentos das empresas credenciadoras no sentido de implementar a interoperabilidade de terminais de leitura de cartões, assim como o da Abecs em propor um código de autorregulação indicam que os participantes das plataformas de cartões de pagamento são sensíveis à atuação de órgãos do governo no sentido de disciplinar práticas comerciais que causam imperfeições de mercado. Além da atuação do governo, a instalação desta Subcomissão provocou grande interesse entre os principais atores da indústria de cartões de pagamentos, bem como de consultorias por eles contratadas, os quais acompanharam as reuniões realizadas, o que comprova que também são sensíveis aos trabalhos parlamentares.

As relevantes atividades desta Subcomissão desaguaram neste Relatório, que não pretende exaurir esta discussão, mas que apresentará abaixo algumas recomendações e sugestões de atuação quanto ao acompanhamento e vigilância desta indústria. É justo evidenciar que este trabalho e as ações do governo já estão rendendo “bons frutos” para a sociedade, à medida que houve benefícios tanto para os consumidores quanto para os comerciantes, a saber:

- 1 - Aumento da Competição no setor (entrada de novos concorrentes)

- 2 - Fim da exclusividade entre bandeiras (interoperabilidade)
- 3 - Criação de uma “bandeira” local focada em consumidores das classes C, D e E
- 4 - Redução das taxas de juros cobradas dos lojistas
- 5 - Redução do preço do aluguel de POS
- 6 - Redução das taxas de antecipação de recebíveis
- 7 - Fim do envio aos consumidores de cartões não solicitados
- 8 - Transparência na definição na taxa de intercâmbio (valores devidos aos Emissores, relativamente às transações realizadas pelos consumidores portadores de Cartão)

As recomendações consideradas necessárias são as seguintes:

1 - que o Bacen – Autoridade Monetária e órgão encarregado da fiscalização e do disciplinamento das atividades das instituições financeiras passe a dedicar especial atenção às operações de cartão de crédito das instituições bancárias sob sua supervisão, já que elas são as principais emissoras de cartões, e também à prática de adiantamento dos recebíveis aos comerciantes afiliados, pelas credenciadoras, mediante aplicação de taxa de desconto.

2 - que os órgãos encarregados da defesa da concorrência e da repressão de condutas anticoncorrenciais do Ministério da Justiça e da Fazenda procedam a monitoramentos rotineiros das atividades das empresas credenciadoras e das proprietárias do negócio para aferição dos efeitos das práticas comerciais que utilizam ou venham a utilizar, em relação à entrada de novos participantes ou à manutenção do status anterior ao compartilhamento.

Exemplos de práticas que merecem acompanhamento são as aquisições, pelas credenciadoras, de empresas que atuam com tecnologias

eletrônicas para pagamentos; as campanhas realizadas pelas bandeiras, mediante sorteios de prêmios ou brindes entre os portadores, para incentivar o uso do seu cartão nos terminais da credenciadora que era detentora de exclusividade para esta mesma bandeira antes de 1º de julho de 2010. Quanto ao prazo de pagamento ao lojista, observa-se uniformidade em torno de trinta dias entre as credenciadoras, seguramente imposto aos comerciantes em decorrência do poder de mercado que elas detêm. Para o comércio varejista, este prazo representa custo adicional, sobretudo para empresas de pequeno porte. Note-se que a prática adotada atualmente no Brasil destoa da de outros países, onde o prazo é de apenas dois dias em média. Mesmo em países em desenvolvimento e com mercado menor que o brasileiro, como os vizinhos da América do Sul, o ressarcimento ao estabelecimento é realizado em apenas dois dias. Os participantes da indústria de cartões chamam a atenção para a diferença entre o mercado brasileiro e a realidade verificada em outros países. Há países, por exemplo, em que o consumidor somente conta com a alternativa de pagar totalmente sua fatura e também inexistente a possibilidade de realizar compras parceladas. Alerta a indústria que a redução para D+2 poderia implicar numa mudança brusca no negócio de cartões no país, com repercussões também para o consumidor. Diante disso, entendemos que este deve ser um ponto que merece maior debate e aprofundamento, sob o risco de, em sendo adotado sem tal análise prévia, venha prejudicar toda a cadeia envolvida, inclusive os consumidores que provavelmente deixariam de contar a comodidade de pagar suas faturas até 40 dias após a compra, fator que se mostra como importante impulsionador de vendas para o varejo. Contudo, do ponto de vista da Autoridade Monetária, a possibilidade de redução do prazo de pagamento ao comércio para a média internacional é factível, conforme explicado no Anexo M (item 5) do Relatório da Indústria.

3 - que todos os emissores de cartões de crédito e de débito devem utilizar a TI de forma mais efetiva para proteger os seus usuários, implantando o “chip” em todas as emissões de cartões, e assumindo os respectivos custos.

Este foi outro consenso construído nestes meses de trabalho. A este respeito, tanto a representante do Banco Mundial como o representante da Comunidade Européia - palestrantes no *Seminário Internacional*

sobre *Cartões de Pagamento* realizado no Rio de Janeiro – explicitaram que a inclusão do “chip” de segurança nestes cartões é ponto pacificado nos países desenvolvidos e, após o avanço da indústria da tecnologia da informação (e sua redução de custo derivada), não faz sentido os emissores no Brasil abdicarem desta tecnologia. Segundo informações colhidas no Seminário acima citado, aproximadamente 42% dos cartões no Brasil já continham “chip”, em 2009. O entendimento de sua necessidade para todas as novas emissões de cartões, deriva do fato de que, por um lado, o ‘chip’ amplia a segurança para os usuários que não irão se deparar com o número crescente de “clonagens” e todos os percalços derivados do dissabor de verificar compras e saques não autorizados, e, por outro, os próprios emissores não verificarão seus custos subirem em função do incremento das citadas “clonagens” e da necessidade de restituir financeiramente seus clientes lesados.

4 - que a adoção de câmara independente para a liquidação das operações desta indústria é um passo necessário na direção de um mercado mais aberto e competitivo, passo este que deve ser seguido pela interoperabilidade dos serviços de rede e do fim de exclusividade de contrato de credenciamento. Exorta seus membros a atuarem politicamente, após a conclusão dos trabalhos da presente Subcomissão, para a implementação destas medidas.

De forma sintética, no Brasil o atual arcabouço da indústria de cartões apresenta um único agente para o serviço de credenciamento, de processamento das transações e o de compensação e liquidação, por meio de rede própria. Pelo lado dos participantes das plataformas, a combinação do fim da exclusividade em esquema de quatro partes e a necessária criação de regras técnicas mínimas e isonômicas a todos os interessados – por parte de credenciadoras e bandeiras – talvez sejam condições suficientes para que o nosso mercado busque um cenário de multi-bandeiras e bandeiras multi-credenciadoras (*Ferres & Associados Consultoria Econômica, 2009*). Já a Autoridade Monetária entende que a separação destas atividades, com a compensação e liquidação sendo realizadas por câmaras independentes, tais como CIP e CETIP, associada à interoperabilidade de serviços de rede e à extinção contrato de exclusividade de credenciamento entre bandeira e credenciador, poderia incrementar a possibilidade de entrada de novos credenciadores no mercado, sem que isso

gerasse altos custos para as empresas já em atuação (Bacen, 2009).

Os próprios participantes desta indústria, ao que parece, não apresentariam maiores dificuldades para uma migração da sua respectiva liquidação financeira das transações para câmara independente, embora as maiores credenciadoras entendam que suas estruturas verticalizadas podem ser consideradas eficientes e responsáveis por uma parcela pequena do custo das transações (Bacen, 2009). A existência de câmaras de compensação e liquidação de maior escala, pela teoria econômica aceita, tende a diminuir os volumes individuais de exposição dos agentes envolvidos e significa um risco sistêmico bem menor e, portanto de menor custo agregado, gerando mais segurança e estabilidade a todo o sistema.

5 - que a regra de não-sobrepreso seja reavaliada, pois entende que a ampla liberdade de negociação de preços e de instrumento de pagamento entre fornecedores e consumidores é o melhor ambiente para as partes.

Na prática, o que ocorre com frequência é o pedido de desconto, feito por consumidores, para pagamento em espécie como alternativa ao uso do cartão. Normalmente, são os fornecedores de pequeno porte que aceitam a proposta, segundo suas conveniências do momento. Esta prática sugere que os comerciantes embutem no preço das mercadorias e serviços os custos associados a pagamentos realizados por cartão. Assim, os consumidores que pagam em espécie, que são a maioria no País, estão sendo prejudicados, pois pagam a diluição do custo da operação com cartão incorrido pelo comerciante. Em pesquisa que incluiu perguntas a respeito do comportamento de consumidores realizada em Campinas – SP, em julho de 2010, encomendada pela Associação Comercial e Industrial local, apurou-se que 71,3% dos entrevistados afirmaram saber que há custo para pagamento em cartão nos preços dos produtos, 75,4% gostariam de ser informados sobre qual o valor cobrado e 85,7% gostariam de poder escolher entre o preço para pagamento com cartão e o preço com desconto para pagamento em espécie. Estes números indicam que o usuário de cartão de pagamento tem pleno conhecimento das práticas comerciais e deseja negociar o pagamento com o instrumento que lhe convém no momento.

Destaque-se que não há impedimento legal para a diferenciação de preços, segundo o instrumento de pagamento utilizado, mas o DPDC, os Procons e várias entidades de proteção e defesa do consumidor entendem tratar-se de prática abusiva, nos termos da Nota Técnica nº 2, de 2004, emitida pelo primeiro. Na realidade, a não diferenciação, seja ela desconto ou sobrepreço, não interessa às plataformas de cartões de pagamento, pois significa a possibilidade de perder negócios. Tanto é assim que nos contratos firmados entre fornecedores e credenciadoras é estabelecida a proibição de diferenciação, bem como a condução ou indução do consumidor pelo fornecedor para outra forma de pagamento. Já nos contratos firmados entre os bancos emissores e os usuários de cartão não há menção a descontos ou sobrepreços.

Quanto às sugestões a serem encaminhados por Indicação ao Poder Executivo, a Subcomissão propõe encaminhar as abaixo descritas:

1 - sugestão ao Ministério da Justiça para que o DPDC coordene campanhas educativas com vistas ao uso racional do cartão de crédito, sobretudo antes das datas com forte apelo ao consumo, como o Natal, o dia das mães, das crianças, etc. com a utilização de dados do cadastro de reclamações recebidas de usuários que pertencem às classes sócio-econômicas C e D. A Subcomissão entende ser necessária a realização de campanhas dirigidas a este segmento da sociedade, devido à sua rápida incorporação pelo setor de cartões durante os anos de forte crescimento, e consequente uso equivocado do instrumento. A falta de familiaridade deste grupo com as vantagens e desvantagens do uso de cartão de crédito contribuiu para seu superendividamento, conforme apontado pela Abecs em explicações à Subcomissão.

2 – sugestão ao Ministério da Educação estudar a inclusão de matéria para promover a educação financeira dos futuros cidadãos na grade de ensino do nível médio. Dessa forma, atender-se-ia a necessidades de longo prazos para a educação financeira, nos moldes utilizados em países desenvolvidos.

3 – sugestão ao Banco Central do Brasil para que o percentual de pagamento mínimo das faturas de cartão de crédito seja

majorada para 35%.

Durante a evolução das atividades da Subcomissão tornou-se consenso de seus membros que a adoção de melhores práticas de governança por parte da indústria de cartões é fundamental sentido de se alcançar um de seus fundamentos mais relevantes – a transparência. Neste ponto reside um dos principais tópicos da presente conclusão: a necessidade de se padronizar as tarifas cobradas pelos emissores de cartões dos milhões de usuários dos sistemas, como forma de coibir abusos, permitir comparações objetivas e precisas. Nesta linha, os parlamentares desta Subcomissão e este relator, reforçaram perante o Bacen a necessidade de se implementar uma regulamentação das tarifas associadas a cartões, nos moldes daquela adotada pela Resolução nº 3.518/07, do Conselho Monetário Nacional, que normatizou com enorme sucesso as tarifas bancárias. Não é demais lembrar que a supracitada Resolução, e as de nº 3.516 e nº 3.517, todas de dezembro de 2007, redundaram em imensos benefícios para os milhões de usuários bancários, na medida em que obrigou a gratuidade de serviços considerados essenciais, a padronização da denominação dos serviços e respectivas tarifas, o oferecimento de pacote padrão de serviços prioritários, entre outras medidas.

Os membros desta Subcomissão consolidaram, durante os meses em que se envolveram com a matéria, a convicção que este disciplinamento é ponto nuclear para o aperfeiçoamento do setor. Daí, porque aguardávamos com expectativa a aprovação de medidas, agora consubstanciadas na Resolução nº 3.919 do Conselho Monetário Nacional, de 25 de novembro de 2010. No que toca a cartões de crédito, a nova norma estabelece duas classes de cartão - básico e diferenciado. Para os cartões básicos não é permitido oferecimento de programas de recompensa nem seu uso para serviços. Além da anuidade, só é permitida cobrança de tarifa por fornecimento emergencial de segunda via ou de cartão com formato diferenciado. Para os cartões diferenciados, fica permitida a cobrança de tarifas pela utilização de alguns serviços. A tabela abaixo ilustra as possibilidades de cobrança para as respectivas classes.

Tarifas ⇓	Classes ⇒	Cartão básico	Cartão diferenciado
Anuidade (nacional/internacional)		aplicável	aplicável
Fornecimento de 2ª via		aplicável	aplicável
Avaliação emergencial (aumento de limite)		aplicável	aplicável
Pagamentos de contas		não aplicável	aplicável
Retirada em espécie (empréstimo pelo cartão)		não aplicável	aplicável
Recebimento de mensagem de movimentação		não aplicável	aplicável
Plástico personalizado		não aplicável	aplicável

Como não será mais permitida a cobrança desenfreada por serviços, muitos dos quais injustificados ou inexistentes, como hoje praticada, espera-se que a partir de 1º de junho vindouro o custo de utilização de cartão para os novos usuários caia substancialmente. Já para a massa atual de usuários de cartões emitidos por instituições financeiras - cerca de 160 milhões de plásticos - os benefícios só começarão a ocorrer em 1º de junho de 2012. Este prazo de adaptação às novas regras afigura-se-nos como excessivamente longo, podendo levar um número elevado de titulares cujos contratos tenham sido firmados antes de 31 de maio de 2011, a rescindi-los, a fim de substituí-los por novos, sob as novas regras. A passagem gradual para a nova sistemática nos meses das datas da renovação destes contratos seria mais eficiente. A periodicidade mínima de um ano para aumentos de tarifas, e as informações a serem prestadas a respeito de tarifas, juros, custo efetivo e benefícios ou recompensas a serem prestadas, assim como a remessa de extrato consolidado anual atendem a reclamos antigos de consumidores. A alteração do percentual para pagamento mínimo foi adotada na Circular nº 3.512, na mesma data, para 15% e 20%, a vigorarem, respectivamente, em 1º de junho de 2001 e 1º de dezembro de 2011. Quanto ao

último percentual, a Subcomissão entende que contribui pouco para a redução do elevado endividamento, pelo que sugerirá ao Bacen sua elevação para 35%, o que corresponde permitir o financiamento de aproximadamente dois terços do valor devido.

Mais dois aspectos merecem ser são abordados neste Relatório.

O primeiro reside na necessidade de se buscar o maior rigor na tipificação dos crimes e na cominação das penalidades quando se tratar de utilização indevida (ilegal) dos cartões de crédito e débito. O enquadramento desta ilegalidade relaciona-se com o artigo 171 do Código Penal Brasileiro ou seja, um mero estelionato, cuja tipificação não é fácil. Para que conduta criminosa sejam assim enquadrada é necessária a ocorrência das três premissas existentes no artigo retrocitado: obtenção de *vantagens ilícitas*, com *prejuízo alheio*, e que induza, no caso do usuário dos cartões, a *erro mediante artifício ou qualquer outro meio fraudulento*. Se faltar um destes elementos, não se completa tal figura delitiva.

A esse respeito, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania o Projeto de Lei nº 84, de 1999, para exame do Substitutivo do Senado Federal ao projeto originário desta Casa. O Substitutivo contempla a tipificação do crime de estelionato eletrônico pela inclusão de um inciso no § 2º do art. 171 do Código Penal, com a seguinte redação:

“Estelionato Eletrônico

VII – difunde, por qualquer meio, código malicioso com intuito de devastar, copiar, alterar, destruir, facilitar ou permitir acesso indevido à rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado, visando o favorecimento econômico de si ou de terceiro em detrimento de outrem.

§ 3º Se o agente se vale de nome falso ou da utilização de identidade de terceiros para a prática do crime previsto no inciso VII, do § 2º, deste artigo, a pena será aumentada da sexta parte.”

O substitutivo apresentado ao PL nº 4.804/01 na Comissão de Finanças e Tributação além de tipificar o crime de estelionato eletrônico, inclui

a prática de clonagem de cartão em outro inciso no mesmo art. 171, com a seguinte redação:

"Estelionato Eletrônico

VII – difunde, por qualquer meio, código malicioso com intuito de facilitar ou permitir acesso indevido à rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado.

§ 3º Se o agente se vale de nome falso ou da utilização de identidade de terceiros para a prática do crime previsto no inciso VII do § 2º, a pena é aumentada de sexta parte." (NR)

Clonagem de Cartão

VIII – copia, de forma maliciosa, informações de fita magnética de cartões de crédito ou débito ou, imbuído de má-fé, a título oneroso ou gratuito, fabrica, adquire, fornece, possui ou armazena, aparelho, instrumento ou qualquer objeto especialmente destinado a este fim."

Ambos os projetos de lei não dispensam a competência do Plenário. Caberá à próxima Legislatura examinar e votar estas matérias necessárias ao combate não só ao crime relativo a favorecimento econômico de invasor de contas de depósito pela internet ou outros meios eletrônicos, mas a outros crimes, como pedofilia, criação e difusão de "virus" na rede de computadores, entre outros.

O segundo aspecto, associado ao prazo de pagamento ao lojista, é a prática de adiantamento do pagamento ou antecipação de recebíveis realizada pela credenciadora, operação vem se desenvolvendo à margem dos controles formais do governo. As antecipações realizadas pela credenciadora Redecard já atingem mais de 20% das transações com cartões da plataforma, enquanto que as realizadas pela Cielo, que iniciou recentemente este serviço, atingem aproximadamente 6%. É uma prática assemelhada à concessão de crédito, e que, em nosso entendimento, necessitaria ser melhor analisada pelo Banco Central para que avalie se deveria ou não estar sob a sua supervisão. É necessário avaliar as implicações jurídicas dessa medida. A equiparação pura e simples às instituições financeiras das empresas não financeiras que desempenhem, mesmo que de forma acessória essa função, traria algumas implicações, a saber: uma vez que essas empresas não são bancos, ao receberem tal enquadramento, passariam a observar uma série de procedimentos

próprios de instituições financeiras, inclusive relativos à supervisão, governança, capital mínimo, autorização para funcionamento, etc. Por isso a avaliação do Banco Central é relevante. Tendo em vista que diversas proposições tramitam neste Congresso Nacional - destacando-se atualmente os Projetos de Lei nº 4.084/01 e o Projeto de Lei Complementar nº 106/07 - há a sinalização de que esta Casa não tem se furtado ao debate e esse ponto merece ser aprofundado numa ampla discussão envolvendo as autoridades governamentais, especialmente o Banco Central para averiguação quanto a implementação dessa medida.

A percepção que se consolida no Legislativo, decorrente do acompanhamento e avaliação das providências adotadas por órgãos do governo e por participantes da indústria nos dois últimos anos, bem como dos respectivos desdobramentos, é a de que se fazem necessárias alterações na legislação, de modo a estabelecer competências efetivas e claras do poder de regular e fiscalizar as atividades do setor de cartões de pagamento.

Por fim, as conclusões e sugestões contidas neste Relatório não esgotam os trabalhos que cabem a este Poder Legislativo. O acompanhamento frequente das atividades do setor de cartões de pagamentos deve ser implementado no âmbito das Comissões Permanentes da Casa cujos campos temáticos tenham relação com aquelas atividades, por meio de realização de Audiências Públicas. Assim, a Câmara dos Deputados estará apta para contribuir para o aprimoramento de atividades importantes para desenvolvimento do comércio varejista de bens e serviços, e beneficiar milhões de usuários de cartões de pagamentos no Brasil.

Sala da Comissão, em de de 2010

Deputado Leonardo Quintão

Relator

REQUERIMENTO

(Da Subcomissão Especial sobre Cartões de Crédito)

Requer o envio de Indicação ao Ministério da Justiça, para sugerir a adoção de campanhas educativas sobre a utilização de cartões de crédito pelos consumidores.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Ministério da Justiça a Indicação anexa, para sugerir a adoção de campanhas educativas, no âmbito do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, para disseminar o uso consciente e seguro de cartões de pagamento entre a população brasileira.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado Andre Vargas
Presidente

Deputado Leonardo Quintão
Relator

INDICAÇÃO Nº , DE 2010
(Da Subcomissão Especial de Cartões de Crédito)

Sugere a adoção de campanhas educativas para disseminar o uso correto de cartões de pagamentos entre os consumidores brasileiros.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça:

A melhoria do nível renda da população brasileira ocorrida nos últimos anos acarretou o acesso de grande parcela de brasileiros das classes econômico-sociais C e D ao sistema bancário, cujos instrumentos e facilidades desconheciam. Ademais, incorporaram rapidamente novos hábitos de consumo, devido, em parte, à crescente oferta de crédito. Os cartões de pagamentos foram um dos instrumentos que passaram a utilizar, sem, contudo, terem uma base de conhecimentos em finanças pessoal que lhes permitisse perceber as vantagens e desvantagens daquele instrumento. O resultado da inexperiência refletiu-se no grande aumento de reclamações de práticas do setor financeiro – especialmente as relativas a operação com cartões de crédito - junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Esta Subcomissão Especial, criada no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação no início do corrente ano, realizou diversos encontros com responsáveis por órgãos do governo incumbidos do acompanhamento de atividades das empresas do segmento, assim como de representantes do comércio

e de entidades de proteção do consumidor. Entre as conclusões a que nós outros, Deputados desta Subcomissão, chegamos, reveste-se de especial importância a que entende ser necessário assegurar educação financeira aos jovens escolares brasileiros, como parte do seu preparo para o exercício da cidadania. Como esta é uma ação que só terá resultado a médio prazo, entendemos ser necessário adotar, desde já, medidas que seja capazes de mitigar o problema atual, que tende a continuar devido ao esperado crescimento econômico nos próximos anos.

Neste sentido, a presente indicação visa a sugerir a Vossa Excelência que determine que seja estudada, no âmbito do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, a elaboração de campanhas educativas a respeito da necessidade de uso racional e planejado dos cartões de crédito, destinadas a pessoas ainda não familiarizadas com tal instrumento, especialmente aos idosos. As campanhas poderiam ser divulgadas em período anterior às datas com forte apelo comercial, como o Natal, o dia das mães, das crianças, entre outros.

O uso das informações sobre as reclamações de consumidores contidas no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor seriam, seguramente, muito valiosas para que as campanhas atingissem o objetivo de orientar com precisão os consumidores.

Deputado Andre Vargas
Presidente

Deputado Leonardo Quintão
Relator

REQUERIMENTO

(Da Subcomissão Especial sobre Cartões de Crédito)

Requer o envio de Indicação ao Ministério da Educação, para sugerir a inclusão de matéria para promover a educação financeira dos futuros cidadãos, na grade de ensino do nível médio.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Ministério da Educação a Indicação anexa, para sugerir a inclusão, na grade de ensino do nível médio, de matéria para promover a educação financeira dos futuros cidadãos.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado Andre Vargas
Presidente

Deputado Leonardo Quintão
Relator

INDICAÇÃO Nº , DE 2010
(Da Subcomissão Especial de Cartões de Crédito)

Sugere a inclusão de matéria, na grade curricular do ensino médio, para promover a educação financeira de jovens.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação:

A melhoria do nível renda da população brasileira nos últimos anos acarretou o acesso de grande parcela de brasileiros das classes econômico-sociais C e D ao sistema bancário, cujos instrumentos e facilidades desconheciam ou deles tinham pouco conhecimento. Ademais, eles incorporaram rapidamente novos hábitos de consumo, devido, em parte, à crescente oferta de crédito sob diversas formas, como os empréstimos consignados em folha de pagamento, o microcrédito orientado, o cartão de crédito, o financiamento habitacional, entre outros. A falta de conhecimento mínimo daquelas pessoas em finanças pessoal, que lhes permitisse perceber as vantagens e desvantagens dos instrumentos financeiros a que passaram a ter acesso, levou-as a elevado endividamento e a posterior inadimplemento.

Esta Subcomissão Especial, criada no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação no início do corrente ano, realizou diversos encontros com responsáveis e técnicos, tanto de órgãos do governo incumbidos do acompanhamento de atividades das instituições financeiras como de entidades de proteção do consumidor. Entre as conclusões a que nós outros, Deputados desta

Subcomissão, chegamos, reveste-se de especial importância a que entende ser necessário assegurar educação financeira aos jovens estudantes brasileiros, como parte do seu preparo para o exercício da vida econômica e da cidadania.

Neste sentido, a presente indicação visa a sugerir a Vossa Excelência que determine as providências cabíveis para a inclusão de matéria destinada a assegurar educação financeira na grade curricular do segundo grau. Assim, a juventude que irá se deparar com as práticas das instituições financeiras e com instrumentos de crédito que serão oferecidos, estará preparada para tomar decisões racionais e para avaliar a conveniência entre poupar e antecipar consumo, um dos pilares para um desenvolvimento duradouro.

Deputado Andre Vargas
Presidente

Deputado Leonardo Quintão
Relator

REQUERIMENTO

(Da Subcomissão Especial sobre Cartões de Crédito)

Requer o envio de Indicação ao Banco Central do Brasil, para sugerir a revisão dos percentuais de pagamento mínimo estabelecidos na Circular 3.512, de 25 de novembro de 2010.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Banco Central do Brasil a Indicação anexa, para sugerir a majoração dos percentuais de pagamento mínimo de fatura de cartões de crédito, estabelecidos na Circular 3.512, de 25 de novembro de 2010, da Diretoria Colegiada.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado Andre Vargas
Presidente

Deputado Leonardo Quintão
Relator

INDICAÇÃO Nº , DE 2010
(Da Subcomissão Especial de Cartões de Crédito)

*Sugere a revisão dos percentuais de
pagamento mínimo estabelecidos na Circular
3.512, de 25 de novembro de 2010.*

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Banco Central
do Brasil

Esta Subcomissão Especial, criada no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados para acompanhar e estudar as discussões e propostas sobre regulamentação das atividades das empresas do setor de cartões de crédito, realizou diversas reuniões com autoridades e técnicos desse Banco Central, dos Ministérios da Justiça e da Fazenda, bem como com representantes das empresas que atuam no mercado de cartões de pagamento e de entidades de defesa dos consumidores. Esta fase dos trabalhos foi encerrada com uma proveitosa Audiência Pública na citada Comissão, no final de junho passado.

Entre os vários consensos construídos na Subcomissão, ao longo dos últimos meses, destaca-se o que considera necessária a ação conjunta de órgãos do governo, dos agentes econômicos e de entidades de defesa do consumidor com vistas à redução do endividamento da nova classe média

brasileira, pouco familiarizada com os mecanismos de crédito ao seu alcance. O uso equivocado do cartão de crédito levou-a a endividar-se perigosamente na linha de crédito rotativo associada ao instrumento.

A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil deu importante passo para a redução do endividamento dos usuários de cartões de crédito ao alterar o percentual que determina o pagamento mínimo da fatura do instrumento. Contudo, os membros da Subcomissão entendem que a possibilidade de financiar 80% do valor da fatura ainda é um patamar muito elevado, dado as taxas de juros cobradas para o crédito rotativo.

Assim, sugerimos a Vossa Excelência, com base nas informações recebidas ao longo dos trabalhos, determinar que o referido percentual seja revisto para 35% do valor da fatura, do modo a limitar o financiamento máximo a cerca de dois terços da obrigação.

Deputado Andre Vargas
Presidente

Deputado Leonardo Quintão
Relator