

# ABIPAG: Contribuição Tomada de subsídios sobre inteligência artificial para a Comissão de Juristas do Senado Federal

Contato ABIPAG <contato@abipag.com.br>

ter 21/06/2022 11:39

Para: CJSUBIA <CJSUBIA@senado.leg.br>;

 1 anexo

2022.06.20 - ABIPAG - Contribuição à Consulta Pública CJSUBIA.pdf;

Você não costuma receber emails de contato@abipag.com.br. [Saiba por que isso é importante](#)

## Ref.: Tomada de subsídios sobre inteligência artificial para a Comissão de Juristas do Senado Federal

À Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial no Senado Federal.

Prezados Senhores,

A Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos ("ABIPAG"), inscrita no CNPJ sob o nº 26.425.404/0001-10, associação setorial do mercado de meios de pagamentos eletrônicos formada por instituições de pagamento e instituições financeiras, vem, respeitosamente, à presença da Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial, apresentar suas contribuições à tomada de subsídios, conforme documento anexo.

Aproveita a ocasião para, também, cumprimentar à Comissão e ao Senado Federal pela oportunidade de ampla participação da sociedade civil, em linha com as principais diretrizes de política legislativa e regulatória.

A ABIPAG se coloca à disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

**Nathália Menezes**

*Secretaria Executiva | Relações Institucionais - ABIPAG*

*Telefone: 11 98910 4877*

*E-mails: [contato@abipag.com.br](mailto:contato@abipag.com.br) / [nathaliamenezes@abipag.com.br](mailto:nathaliamenezes@abipag.com.br)*

São Paulo - SP  
Telefone: (11) 98910-4877  
Email: contato@abipag.com.br

 Siga-nos no **LinkedIn**.

© ABIPAG 2020. Direitos Reservados

**ABIPAG**<sup>®</sup>

www.abipag.com.br

São Paulo, 20 de junho de 2022

À

**Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial**

Senado Federal

Praça dos Três Poderes, Brasília – DF

CEP: 70165-900

*Enviado por e-mail ([cjsubia@senado.leg.br](mailto:cjsubia@senado.leg.br))*

**Ref.:** Tomada de subsídios sobre inteligência artificial para a Comissão de Juristas do Senado Federal

Prezados Senhores,

A **Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos (“ABIPAG”)**, inscrita no CNPJ sob o nº 26.425.404/0001-10, vem, respeitosamente, à presença da Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de Substitutivo aos Projetos de Lei sobre Inteligência Artificial, apresentar suas contribuições à tomada de subsídios. Aproveita a ocasião para, também, cumprimentar à Comissão e ao Senado Federal pela oportunidade de ampla participação da sociedade civil, em linha com as principais diretrizes de política legislativa e regulatória.

A ABIPAG é uma associação setorial do mercado de meios de pagamentos eletrônicos formada por instituições de pagamento e instituições financeiras. Foi criada após a abertura do setor iniciada em 2010 por meio da atuação conjunta do Banco Central



e do CADE, com objetivo de promover a isonomia, a transparência e a concorrência no setor, viabilizando o desenvolvimento de inovações e a inclusão financeira.

A ABIPAG entende que a regulamentação do uso responsável da Inteligência Artificial é de extrema relevância ao futuro digital do país e à garantia de direitos básicos, bem como ao fomento da inovação e desenvolvimento econômico. Com isso em mente, a apresenta suas breves contribuições, inseridas nos eixos 2.1.2, 2.1.5 e 2.2.1 da consulta, especialmente para que a iniciativa considere e dê centralidade aos elementos concorrenciais no tema, principalmente em relação à atuação das plataformas digitais dominantes.

Em linha com o debate internacional, mostra-se necessária a formalização de uma regulação que considere o impacto do uso de IA e proporcione o ambiente que deve ser seguro, mas também propício ao desenvolvimento econômico, tecnológico e à inovação, garantindo a proporcionalidade das regras e obrigações aplicáveis aos diferentes portes dos agentes econômicos envolvidos, de acordo com as finalidades e riscos.

Como já exposto nos debates realizados pela Comissão<sup>1</sup>, o objetivo central de uma regulação de IA<sup>2</sup> no país deve se pautar originalmente pela proteção de direitos fundamentais e pelo fomento aos ganhos que a tecnologia pode oferecer em termos de produtividade, competitividade e inovação. Contudo, tal percepção não pode ser restritiva. Proteger o cidadão inclui debates relevantes sobre vieses, potenciais usos discriminatórios e de alto risco. Inclui, também, o fomento e a proteção a um ambiente comercial saudável,

---

<sup>1</sup> <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2504>

<sup>2</sup> Vale destacar aqui a definição trazida no PL 21/2020 a respeito da Inteligência Artificial: “Art. 2º. considera-se sistema de inteligência artificial o sistema baseado em processo computacional que, a partir de um conjunto de objetivos definidos por humanos, pode, por meio do processamento de dados e de informações, aprender a perceber e a interpretar o ambiente externo, bem como a interagir com ele, fazendo previsões, recomendações, classificações ou decisões, e que utiliza, sem a elas se limitar, técnicas como: I – sistemas de aprendizagem de máquina (*machine learning*), incluída aprendizagem supervisionada, não supervisionada e por reforço; II – sistemas baseados em conhecimento ou em lógica; III – abordagens estatísticas, inferência bayesiana, métodos de pesquisa e de otimização.”



competitivo, e efetivamente aberto ao desenvolvimento e à inovação nos mais diversos setores econômicos. Não por outro motivo que a própria Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial coloca a promoção da competitividade como um de seus norteadores introdutórios<sup>3</sup>.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Em síntese, a ABIPAG apresenta as sugestões sintetizadas abaixo:

- I. Propõe-se que seja dada a devida atenção aos aspectos concorrenciais e não-discriminatórios (na perspectiva comercial) no desenvolvimento e usos de sistemas de Inteligência Artificial (IA). A recomendação algorítmica de plataformas digitais dominantes, com atuação internacional, a volume expressivo de usuários tem o potencial de distorcer os mercados digitais, beneficiando alguns concorrentes em detrimento de outros na ordem de resultados. Para evitar isso, deve haver a previsão expressa em lei de elementos inerentes ao fomento à concorrência, desenvolvimento econômico e inovação em ambientes digitais, como garantia de acesso a dados, a previsão de dados abertos, vedação a discriminações algorítmicas– inclusive comerciais – e necessidade de interoperabilidade.
- II. Em seguida, sugere-se a adoção de uma abordagem que considere a proporcionalidade da regulação aos riscos distintos para diferentes usos de IA,

---

<sup>3</sup> “Espera-se que a IA possa trazer ganhos na promoção da competitividade e no aumento da produtividade brasileira, na prestação de serviços públicos, na melhoria da qualidade de vida das pessoas e na redução das desigualdades sociais, entre outros” (p. 5). [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-diagramacao\\_4-979\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-diagramacao_4-979_2021.pdf)



levando em consideração o volume de usuários, o porte da instituição, a acurácia algorítmica e potencial de dano à volume expressivo de titulares de dados pessoais. Sugere-se o volume de 45 milhões de usuários, tal qual utilizado pelo DMA e uma abordagem baseada em risco, nos moldes do AIA da UE, considerando que apenas os sistemas de IA de plataformas digitais dominantes têm o potencial de efetivamente causar dano a titulares de dados.

## I – A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO E USO DE SISTEMAS DE IA

Diante do acelerado avanço dos mercados digitais, é recorrente no debate nacional e internacional a possibilidade do uso não responsável da IA por gigantes internacionais, plataformas digitais dominantes, como novo subterfúgio ao fechamento de mercados e ao afastamento de entrantes e inovadores, especialmente por parte de *players* com posição dominante e enraizada.

Nesse sentido, na União Europeia discute-se o chamado *Digital Markets Act* (DMA), uma regulação específica para evitar o abuso do poder de mercado por plataformas digitais dominantes, isto é, a prática de condutas discriminatórias, *self-preferencing*, recusa de contratar, dentre outras. Tais ocorrências e seus efeitos são extremamente potencializados a partir do uso indiscriminado de decisões automatizadas pouco transparentes e, em suma, do uso indevido e não responsável de IA.

O art. 5º do DMA<sup>4</sup> aborda justamente obrigações a serem cumpridas por instituições compreendidas como *gatekeepers*, ou seja, que possuem volume expressivo de usuários, poder econômico relevante e dominância de mercado, para garantir competitividade e

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>



mercados digitais mais saudáveis. Desse modo, o DMA estabelece como volumetria expressiva, apta a ensejar a regulação, **o volume de 45 milhões de usuários**. Essa mesma volumetria pode ser utilizada na regulação de IA, assegurando que apenas as plataformas dominantes, com potencial efetivo de dano a usuários, sejam reguladas, o que fomenta a inovação e concorrência.

No Brasil, usuários dependem exclusiva e profundamente de poucas plataformas digitais dominantes, que têm utilizado sistemas de IA para justificar a imposição de i) condições comerciais desproporcionais, as quais parceiros devem aderir pela falta de poder de barganha; ii) a negativa de acesso não discriminatório a plataformas digitais essenciais por parte de usuários profissionais; iii) a negativa de acesso a dados para fins de portabilidade; iv) a impossibilidade técnica de interoperabilidade; v) a discriminação algorítmica, intencional ou enviesada por critérios não isonômicos na aprendizagem de máquina desenvolvida, com vistas a impedir a acesso a concorrentes, beneficiar seus próprios produtos em detrimento de outros, dentre outros aspectos comerciais e distorções de mercado.

Nesse sentido, o uso de IA para a personalização de publicidade, direcionamento de consumidores a determinados *marketplaces* e a definição de preços a partir de faixas pré-estabelecidas de preços de acordo com a movimentação de concorrentes e de acordo com o potencial econômico de consumidores e ordem de resultados para a compra de bens e serviços em ferramentas de busca são exemplos de atividades que podem gerar distorções de mercado, caso não haja uma preocupação de cunho concorrencial no desenvolvimento e uso de sistemas de IA de plataformas digitais dominantes.

Por exemplo, varejistas brasileiros utilizam plataforma de *marketplace* dominante para vender seus produtos. A plataforma também vende produtos próprios e define o

desenho do *marketplace*, beneficiando seus próprios produtos na ordem de resultados que aparece para o consumidor. Com isso, os pequenos e médios varejistas têm seus negócios prejudicados e a IA é utilizada como justificativa para distorcer a concorrência na plataforma. Para resolver esse problema, seria preciso a aprovação de uma regulação de IA que seja aplicável a plataformas digitais dominantes, com volume a partir de 45 milhões de usuários.

Problemas concorrenciais decorrentes do uso indevido das ferramentas acima descritas, provenientes de discriminações de acesso a dados, de condições abusivas de acesso, de falta de interoperabilidade entre sistemas<sup>5</sup>, da verticalização de atividades por parte de *players* dominantes, já são conhecidos e mapeados pela OCDE<sup>6</sup>. Inclusive, estudos recentes indicam relevante redução na taxa de entrantes em mercados intensivamente digitais<sup>7</sup>, bem como aumento de barreiras à entrada e difusão tecnológica<sup>8</sup> – e, portanto, maior concentração de mercados e redução da liberdade de escolha do usuário.

Tais situações anticompetitivas que, ao final do dia, reduzem o bem-estar de usuários finais, já foram escrutinadas e sancionadas em sede europeia, e, também, em países como França, Alemanha, Reino Unido e Coréia<sup>9</sup>, e, novamente como atenta a própria OCDE, o uso cada vez mais recorrente de IA em tais processos, especialmente quando em causa *machine learning* e decisões automatizadas, potencializa sobremaneira os riscos

---

<sup>5</sup> Interoperabilidade é conhecida como a capacidade de um sistema se comunicar com outros sistemas de forma uniforme e transparente, com vistas a garantir a diferentes players o acesso, o uso e o potencial desenvolvimento de novas funcionalidades.

<sup>6</sup> <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-digital-advertising-markets-2020.pdf>

<sup>7</sup> Calvino, F. and C. Criscuolo (2019), “Business dynamics and digitalisation”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 62, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6e0b011a-en>.

<sup>8</sup> Berlingieri, G. et al. (2020), Last but not least: laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants, OECD, [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/laggard-firms-technology-diffusion-and-its-structural-and-policy-determinants\\_281bd7a9-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/laggard-firms-technology-diffusion-and-its-structural-and-policy-determinants_281bd7a9-en).

<sup>9</sup> Idem.

comerciais e concorrenciais aqui envolvidos<sup>10</sup>, incluindo potencial fomento a condutas anticompetitivas de agentes econômicos dominantes.

Nesse sentido, o cuidado pró-competitivo e de defesa da concorrência em regulações sobre IA nos diferentes países se coloca como vital. Se o uso responsável de IA traz enorme potencial de ganhos ao consumidor-cidadão, prescindir de considerar os riscos concorrenciais potencializados pelo uso não responsável de IA na oferta de bens e serviços, especialmente em mercados digitais, enfraquece a abordagem protetiva e fomentadora de desenvolvimento que se almeja. É o que consta tanto no debate internacional quanto na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial.

Existem hoje, no debate internacional, propostas específicas voltadas a aspectos bastante concretos da regulação da IA que consideram elementos concorrenciais, por exemplo, as sugestões relativas à maior transparência nos algoritmos de ranqueamento em plataformas de busca<sup>11</sup>. Todavia, assim como ocorre no debate relativo a mercados digitais, especialmente em nível europeu<sup>12</sup>, as estratégias básicas de garantia de um mercado competitivo saudável já são claras.

Aponta-se, recorrentemente, para previsões relativas a **padrões mínimos de transparência de regras (inclusive algorítmicas), à garantia de não-discriminação de acesso a concorrentes e a consumidores a plataformas digitais classificadas como *gatekeepers* (via subterfúgios jurídicos ou, no presente caso, tecnológicos), à previsão do acesso não discriminatório a tecnologias e dados (abertos) como direito, à previsão de padrões abertos que garantam interoperabilidade e, finalmente, a obrigações**

---

<sup>10</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3acbe1cd-en/index.html?itemId=/content/component/3acbe1cd-en>

<sup>11</sup> European Commission (2020), Press Release: European Commission publishes ranking guidelines under the P2B Regulation to increase transparency of online search results, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-publishes-ranking-guidelines-under-p2b-regulation-increase-transparency>.

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2347](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2347)

**proporcionais aos chamados *gatekeepers* que prestam serviços essenciais de plataforma** que, como sabido, dominam boa parte dos insumos relevantes das cadeias comerciais digitais (dados, tecnologia, algoritmos).

Tais preceitos, inerentes ao debate relativo a mercados digitais competitivos e saudáveis, devem ser necessariamente replicados no debate relativo ao uso responsável da inteligência artificial e em sua regulação. Se é dado que o uso da IA potencializa tais riscos, é função da futura legislação replicar tais princípios e limites em sede própria.

Em específico, portanto, a ABIPAG entende que a legislação proposta deve prever como requisitos inerentes ao uso responsável da IA a **não-discriminação algorítmica – incluída aqui, expressamente, a não-discriminação comercial e concorrencial**, com vistas a evitar a preferência indevida a marcas e produtos de atores dominantes baseado em decisões automatizadas opacas. Na mesma linha, **o direito de acesso tanto a dados (abertos) quanto a plataformas digitais estratégicas das quais dependem consumidores e empresas de menor porte**, disponíveis de forma isonômica, respeitada a LGPD e outras legislações pertinentes, de forma a garantir desenvolvimento econômico e inovação. Por fim, a **interoperabilidade por meio da adoção de padrões abertos ou acessíveis**, para ser assegurado o direito à portabilidade dos usuários.

Note-se que boa parte do que se pleiteia já consta, em específico, da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial<sup>13</sup>, que sugere em suas ações estratégicas, por exemplo, o compartilhamento de dados – observada a LGPD – (p. 27), o acesso a dados abertos no maior nível possível, respeitada a legislação pertinente, bem como o aperfeiçoamento de padrões comuns e de interoperabilidade (p. 37).

---

<sup>13</sup> [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-diagramacao\\_4-979\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-diagramacao_4-979_2021.pdf)



## II – REGULAÇÃO SÓLIDA E PROPORCIONAL AO RISCO DO SISTEMA DE IA

Na perspectiva da ABIPAG, um primeiro aspecto a ser evitado reside na possibilidade de criação de um marco normativo aplicável indiscriminadamente a todos os *players*, que desconsidere grau de dominância de mercado, volume de usuários e riscos reais derivados do desenvolvimento e da aplicação concreta em larga escala de sistemas de IA por plataformas dominantes. De um lado, tal abordagem é pouco protetiva, já que afastada das reais finalidades e usos da tecnologia e afeta negativamente a inovação; de outro, ao desconsiderar diferentes usos, finalidades e riscos, **traz consigo enorme potencial de fechamento de mercado àqueles que, por posições economicamente dominantes, são mais aptos a inviabilizar a entrada de novos players em diversos setores a partir do uso indevido da IA.**

Pequenas e médias empresas inovadoras que dão os primeiros passos para desenvolverem sistemas de IA não ofertam risco relevante aos usuários e, caso reguladas, teriam dificuldades de arcar com os custos regulatórios, limitando a sua capacidade de inovação. Por isso, a regulação de IA deve ser aplicável apenas a plataformas digitais dominantes, sugerindo-se a volumetria de 45 milhões de usuários, tal qual utilizada pelo DMA e uma abordagem baseada em risco, tal qual o AIA da UE.

Isso significa que a regulação não deve ser aplicável a qualquer agente econômico que inicie o desenvolvimento e uso de sistemas de IA. É importante que haja uma **abordagem proporcional ao volume de usuários e risco da atividade, que considere seus impactos em micro, pequenas e médias empresas.**



A ABIPAG também vê com preocupação o aspecto relativo à governança da Inteligência Artificial no Brasil, que deve zelar por um desenho adequado de *accountability*, monitoramento, fiscalização e *enforcement*. Nesse sentido, a principal tensão deriva de propostas de autorregulação que não garantem patamares mínimos de segurança e previsibilidade ao seu uso adequado e responsável.

Potencial vácuo normativo a ser livremente preenchido pelos agentes (invariavelmente dominantes) que atuam no desenvolvimento e usos de IA, especialmente em aspectos como regras de relacionamento com usuários, regras de coleta e tratamento de dados, parâmetros para a tomada de decisões autônomas pelos sistemas e instituição ou correção de vieses, é extremamente problemática. Ademais, empresas entrantes e inovadoras, correm riscos de serem alijadas nos mercados digitais a partir do uso indevido de IA pelos agentes econômicos dominantes. Apostas como desenhos de autorregulação regulada, que ao menos estipulem patamares mínimos que considerem o impacto que o uso indevido e discriminatório de IA e garantam participação ativa de atores não dominantes, parecem mais eficazes para a proteção de titulares e mercados digitais.

Por fim, o último ponto de preocupação a ser endereçado pela ABIPAG refere-se à potencial transversalidade ou homogeneidade da regulação a ser proposta. Embora não haja dúvidas acerca da necessidade de princípios e preceitos horizontais, o fato é que as possibilidades de uso de Inteligência Artificial são extremamente amplas.

Nesse sentido, abordagens puramente transversais e homogêneas, focadas na tecnologia e não em seu efetivo emprego, que desconsiderem diferenças de uso, finalidades, obrigações e riscos regulatórios aos mais diferentes *players*, na prática podem gerar efeitos desproporcionais e negativos ao desenvolvimento econômico.

Assim, é central que a regulação considere, por um lado, **o *risk-based regulatory approach*, considerando ao menos uma tipologia de gradação de riscos que diferentes tipos de uso concreto podem envolver, tal qual feito na União Europeia<sup>14</sup>**. Por outro, que considere a *proporcionalidade* de suas exigências frente a atores que possuem posições distintas no mercado, não se inviabilizando, *a priori*, o surgimento de novos players, o crescimento de pequenas e médias empresas, a inovação e amplificação de propostas de uso em prol de seus usuários.

Em suma, almeja-se uma regulamentação, sujeita a uma governança com regras claras e diretrizes normativas fortes para as plataformas digitais dominantes, garantindo-se a proporcionalidade de suas obrigações, tendo em vista os diferentes graus de efetivo risco em cada uso e o porte dos diferentes *players*, com vistas a não bloquear *a priori* o desenvolvimento econômico-tecnológico e a inovação.

Sendo o que cumpria para o presente momento, a ABIPAG coloca-se à disposição da Comissão para debater sua manifestação e contribuir, a todo e qualquer tempo, para uma regulamentação da inteligência artificial que ofereça um ambiente efetivamente ético, seguro, competitivo e inovador.

Atenciosamente,

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PAGAMENTOS**

---

<sup>14</sup> Um exemplo de aplicação de *risk-based regulatory approach* é utilizado no Título III do *Artificial Intelligence Act*, que atribui maiores obrigações a empresas cujas atividades representem maior risco – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>