

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 764, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2016.**

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 764, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2016

(MENSAGEM Nº 704, DE 2016, DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Dispõe sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público, em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MARCO TEBALDI

I - RELATÓRIO

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 704 de 2016, submete à análise do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 764, de 26 de dezembro de 2016.

A MP nº 764, de 2016, autoriza a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público, tendo como fundamento exclusivo para tal o prazo ou o instrumento de pagamento utilizado.

Além disso, a matéria ora sob análise torna nula cláusula contratual, estabelecida no âmbito de arranjos de pagamento ou de outros acordos para prestação de serviço de pagamento, que proíba ou restrinja a diferenciação de preços facultada pela norma.

Em resumo, são essas as linhas básicas do texto enviado pelo Poder Executivo, ao qual foram apresentadas oito (8) emendas pelas Senhoras e Senhores Parlamentares, todas suficientemente descritas nas suas justificativas.

Do essencial, é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de apreciar o mérito da MP nº 764/2016 e das oito emendas a ela apresentadas, cumpre-nos, preliminarmente, verificar o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância dos assuntos tratados na Medida Provisória e analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria submetida ao Plenário, além da sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Verificamos que a Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

A relevância da MP nº 764, de 2016 é inquestionável.

A liberdade de cobrar preços diferentes em função do custo incorrido pelo fornecedor com cada instrumento de pagamento não é pacífica nos meios jurídicos e administrativos. A adoção de diferenciação de preços para pagamentos em dinheiro ou com o uso de cartão de crédito, por exemplo, sofre forte discussão e traz inconvenientes e despesas processuais, tanto para fornecedores, quanto para os consumidores.

Do modo como se encontravam as relações entre os fornecedores e consumidores anteriormente à edição da MP de que se trata, observa-se que os primeiros aplicam um desconto para o pagamento à vista de maneira discreta, ou optam por não fazê-lo por uma de duas razões: a) não querem se expor a embaraços judiciais/administrativos; ou b) os custos que incorrem em receber outros instrumentos de pagamento, que não o dinheiro, são suficientemente baixos, comparado à sistemática a ser adotada para tornar viável a cobrança de modo diferenciado.

A opção “b” anterior tende a ser encontrada em grandes conglomerados comerciais, que, pela sua importância na difusão do uso de instrumentos de pagamento como o cartão de crédito, acabam se beneficiando com a minimização desses custos por parte das empresas (instituições de

pagamento), as quais realizam a coleta e o processamento das transações eletrônicas.

Nesse caso, como todo o sistema depende da ampla aceitação dos instrumentos para sua difusão, se os grandes varejistas se recusassem a receber os cartões, por exemplo, não haveria interesse do consumidor em contratar a prestação de serviços dos mencionados instrumentos.

Para a esmagadora maioria das empresas comerciais, a situação é bem diferente. Conforme afirmamos, ou ela se expõe ao risco de embaraços administrativos e judiciais ou estabelece um preço único para todos os seus produtos ou serviços.

O estabelecimento de um preço único para os produtos e serviços institui uma prática injusta, lembrando o ditado popular que assevera que “o justo paga pelo pecador”. De forma mais técnica, a denominação dada pelos economistas para esta prática é “subsídio cruzado” e consiste, no caso em questão, na assunção, por parte das pessoas que pagam em dinheiro, de custos que seriam devidos apenas por aqueles que se utilizam do cartão de crédito para realizar seus pagamentos.

Conforme mencionado na Exposição de Motivos que acompanha a MP nº 764, de 2016, tal subsídio foi objeto de estudo realizado em conjunto pelo Banco Central do Brasil, pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e pela então Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que foi publicado em 2011. A esse respeito, averiguou-se que, se não for possível praticar a diferenciação, há um “subsídio cruzado das famílias de baixa renda para as famílias de alta renda, especialmente para o subgrupo que utiliza cartões de crédito”.

Ora, há como negar a relevância de uma matéria que tem como finalidade reduzir a desigualdade? De modo algum! Nesse sentido, vez que comprovada de maneira técnica a existência de transferência de recursos de famílias de baixa para as de alta renda, está presente e resta comprovada a mencionada relevância da Medida Provisória nº 764, de 2016.

A urgência da matéria também se faz presente. A crise pela qual passamos insiste em manter elevada a taxa de desemprego e as perspectivas para o crescimento não são animadoras. Uma das principais causas para este quadro está na drástica redução do consumo das famílias.

Vivemos, então, um círculo vicioso, em que a depressão do consumo leva ao retardo no investimento por parte dos empreendedores que, igualmente, reduzem as posições de trabalho, aprofundando a redução no consumo.

A matéria sobre a qual nos deparamos, se não estanca esse processo, contribui para não o aprofundar. De fato, quando se estabelece a diferenciação de preços, a tendência é de que haja uma redução no valor dos produtos pagos em dinheiro, o que, por si, aumenta a demanda.

Ademais, o fluxo de recursos à vista aumenta para os fornecedores, reduzindo as despesas com operações de crédito.

Dado o atual estado em que se encontra a economia do País, é evidente a urgência de medidas que reduzam os preços para os consumidores (aumentando o consumo) e diminuam os custos financeiros para os fornecedores.

Dessa forma, julgamos que foram atendidos os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da matéria tratada pela MP nº 764, de 2016.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa também estão estampados na MP nº 764, de 2016. Não se verificam máculas na Medida Provisória quanto aos princípios constitucionais e legais que regem a possibilidade de diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público, tendo como fundamento exclusivo para tal o prazo ou o instrumento de pagamento utilizado.

A matéria não se enquadra na lista exaustiva de vedações de que trata o §1º do artigo 62 da Carta Política, muito menos a MP nº 764, de 2016, infringe qualquer disposição do mencionado comando constitucional.

De fato, além da falta de dispositivo contrário na Carta Magna, a norma tem como pressuposto atender a dois princípios basilares da Ordem Econômica, assentados expressamente nos incisos IV e V do artigo 170, quais sejam: livre concorrência e defesa do consumidor.

A MP nº 764, de 2016, tampouco caracteriza-se como injurídica, enquadrando-se, sem problemas, no ordenamento jurídico brasileiro.

Quanto às oito emendas apresentadas, entendemos que todas, assim como a Medida Provisória, atendem aos pressupostos em questão.

Diante do exposto, nos manifestamos **pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa** da Medida Provisória nº 764, de 2016, e das oito emendas a ela apresentadas.

DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A MP nº 764, de 2016, não apresenta problemas de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, afinal ela não cria novas despesas para a União, nem tampouco estabelece benefícios fiscais que impliquem renúncia de receitas.

As oito emendas sujeitas à análise pela Comissão seguem a mesma linha da Medida Provisória nº 764, de 2016, vez que nenhuma delas implica renúncia de receita ou aumento de despesa pública.

Dessa forma, as disposições da Medida Provisória e das oito Emendas a ela apresentadas encontram-se de acordo com a legislação que rege o controle das finanças públicas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

DO MÉRITO

Conforme já explicitado no relato anteriormente feito, a MP nº 764, de 2016, autoriza, nos termos em que especifica, a diferenciação de preços

de bens e serviços oferecidos ao público, tendo como fundamento exclusivo para tal o prazo ou o instrumento de pagamento utilizado. Com a finalidade de atribuir efetividade à medida, a norma torna nula cláusula contratual que proíba ou restrinja a diferenciação de preços facultada.

Já discorreremos, na precedente apreciação da relevância e urgência da questão da diferenciação de preços implantada e sujeitas à deliberação deste Congresso Nacional, acerca dos benefícios que a medida, nos contornos delineados pela MP nº 764, de 2016, traz para a economia.

Atualmente, impossibilitados (ou sujeitos à insegurança jurídica) de diferenciar preços, os fornecedores acabam por embutir os custos das operações cursadas com a utilização de instrumentos de pagamentos de forma generalizada, ocasionando o denominado subsídio cruzado, em que o não-usuário do cartão de crédito tem que pagar parte do custo daquele que o utiliza.

Por outro lado, dada a estrutura concentrada do mercado de captura de informações de instrumentos de pagamentos, a concorrência passa ao largo dessas operações, o que acaba por tornar ainda mais caro o subsídio aos usuários de cartões de crédito.

Como os principais participantes não têm concorrência, ou esta é muito pouco efetiva, são mantidas margens de lucro bastante altas. Para termos uma ideia, conforme os dados extraídos das demonstrações financeiras (relativas a 31/12/2016) de uma das duas maiores companhias que fazem a captação de transações, para uma Receita de Venda de Bens e/ou Serviços de R\$ 7,366 bilhões, mais R\$ 2,510 bilhões de Receitas Financeiras, o Lucro Líquido verificado foi de R\$ 4,005 bilhões, isto é, um pedaço considerável daquilo que foi cobrado dos seus clientes resultou como lucro.

As receitas das operações das instituições de pagamento que praticam o credenciamento e a liquidação das operações advém, primordialmente, da taxa de desconto praticada. Essa taxa, em um ambiente em que a diferenciação de preços não é possível, somente sofre concorrência dos participantes de mercado que atuam neste credenciamento. Assim, esses grandes provedores podem optar por manter elevados os seus preços, sem que haja uma queda na demanda.

Por outro lado, quando é possível a diferenciação, milhões de consumidores passam a “concorrer” com essas instituições de pagamentos, uma vez que observam o adicional atribuído ao preço do bem ou do serviço em decorrência do uso do instrumento de pagamento (cartão de crédito, por exemplo).

Naquele momento, na hora de pagar suas compras, o consumidor pode decidir por utilizar dinheiro, ou ainda a função de débito em conta corrente ou de poupança, caso entenda que o custo para utilizar a modalidade de crédito é demasiado, não lhe sendo vantajoso por não lhe trazer compensação ou atrativo maior no que diz respeito ao seu menor desembolso.

A impossibilidade de encontrar preços diferentes também gera uma situação extremamente favorável às empresas emissoras. Sendo racional, o consumidor compreende que não terá benefício em pagar as contas à vista, com débito em conta (corrente ou de poupança) ou com dinheiro, porque não lhe dão desconto algum. Assim, ele é “forçado” a fazer uso da modalidade “crédito”.

As empresas que atuam no segmento de pagamentos acabam ofertando “mimos” para os consumidores, como é o caso dos programas de benefícios ou de milhagens para criar o hábito e dificultar o uso dos meios convencionais de pagamento.

Uma questão que precisa ficar clara neste momento é a de que estamos tratando de uma faculdade atribuída aos fornecedores. Não se cuida aqui de uma obrigação. De fato, se os custos com as transações forem sendo reduzidos, pode ser ineficiente para estes fornecedores adotarem medidas de diferenciação e, até mesmo, receberem dinheiro em espécie. A simples ameaça, a depender do comportamento do consumidor, pode resultar em uma baixa generalizada nas taxas cobradas pelas instituições de pagamentos, o que possivelmente acarretaria no fato de os fornecedores não adotarem medidas de fixação de preços diferentes.

Das Emendas apresentadas

Quanto à análise do mérito das oito emendas apresentadas, não obstante as nobres intenções de seus Autores, entendemos que devam ser integralmente rejeitadas as Emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6 e 7, pelos motivos que declinamos na sequência:

a) A Emenda nº 1 trata de limitação de juros em todo o sistema financeiro, o que extrapola o âmbito da discussão em tela;

b) A Emenda nº 2 quer limitar o desconto a 5%, o que nos parece desnecessário, uma vez que os parâmetros de negociação podem variar entre os diversos tamanhos de fornecedores. Além disso, não faz sentido fixar preços quando o que se quer é promover o correto estabelecimento de um valor, como resultado do emprego de técnicas concorrenciais;

c) A Emenda nº 3 posiciona-se contrariamente à Medida Provisória nº 764, de 2016, e a nossa posição vai em sentido contrário, sendo integralmente a favor da proposição;

d) A Emenda nº 5 enfraquece as disposições da norma, vez que permite às instituições de pagamentos que, contratualmente, tornem inócua a possibilidade garantida pela lei;

e) A Emenda nº 6 visa a reduzir o prazo de repasse de recursos para o fornecedor para dez dias, com revisão anual, o que altera as condições financeiras das empresas emissoras de cartões, tornando inviáveis algumas operações dessa natureza;

f) A Emenda nº 7 propõe a retirada do termo “restringa” do parágrafo único do artigo 1º da MP nº 764, de 2016, o que, em vez de atingir os objetivos que especifica, enfraquece a norma, ao possibilitar que o contrato firmado entre a instituição de pagamentos e o fornecedor de bens e de serviços traga cláusulas não proibitivas, mas restritivas, o que, em última instância, poderia significar uma proibição dissimulada;

Sobre a Emenda de nº 4, entendemos que há um ponto relevante destacado pelo Autor, Deputado Carlos Zarattini, no que tange à transparência. De fato, é importante que, em atendimento aos princípios básicos

trazidos pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), fique claro a existência de diferenciação de preços. Ainda que reconheçamos não se tratar exclusivamente de uma relação de consumo em sentido estrito, porque a comercialização de bens e serviços com a utilização de instrumentos de pagamento pode se dar no âmbito exclusivo do direito comercial, julgamos que a transparência em questão atende ao princípio da boa-fé objetiva.

Por outro lado, acreditamos que não se deve interferir nas relações privadas e nos acordos comerciais, forçando a exibição dos termos desses acordos a terceiros. Desse modo, acatamos parcialmente a proposta contida na Emenda nº 4.

No que tange à Emenda nº 8, destacamos que se destina a aprimorar a redação da MP nº 764, de 2016, com a qual concorda quase em sua totalidade, de modo que, salvo a inclusão da expressão “condições de pagamento”, que iria confundir a redação precisa e concisa da norma em discussão, estamos acolhendo parcialmente os seus termos.

Pelo exposto, entendemos que a Medida Provisória deva ser aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão, que ora apresentamos anexo.

CONCLUSÃO

Pelos motivos acima expostos, **VOTO:**

I - pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 764, de 2016;

II - pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP e das oito Emendas apresentadas;

III - pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da MP e das oito Emendas apresentadas; e

IV - no mérito, **pela aprovação** da Medida Provisória nº 764, de 2016, e parcialmente das Emendas nºs 4 e 8 a ela apresentadas, na forma do Projeto de Lei de Conversão anexo, e **pela rejeição** das Emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6 e 7 a ela apresentadas.

Sala das Comissões, em de de 2017

Deputado MARCO TEBALDI
Relator

2017-3960

