



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ofício 4285/2019–BCB
PE 139946

Brasília, 6 de março de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Senador SÉRGIO PETECÃO
Primeiro-Secretário da Mesa do Senado Federal
Praça dos Três Poderes
70165-900 Brasília (DF)

Assunto: Ofício nº 983/2018-SF – Relatório Final da CPI dos Cartões de Crédito.

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício nº 983/2018-SF, de 4 de setembro de 2018, na forma do qual a Primeira-Secretaria do Senado deu a conhecer ao Banco Central do Brasil o Relatório Final da denominada CPI dos Cartões de Crédito, destacando o fato de nele terem constado recomendações a esta Autarquia.

2. A propósito, encaminho a essa Casa Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, o anexo Ofício 4281/2019–BCB/Diret, de 6 de março de 2019, subscrito pelo Diretor de Relacionamento Institucional e Cidadania do Banco Central do Brasil.

Atenciosamente,

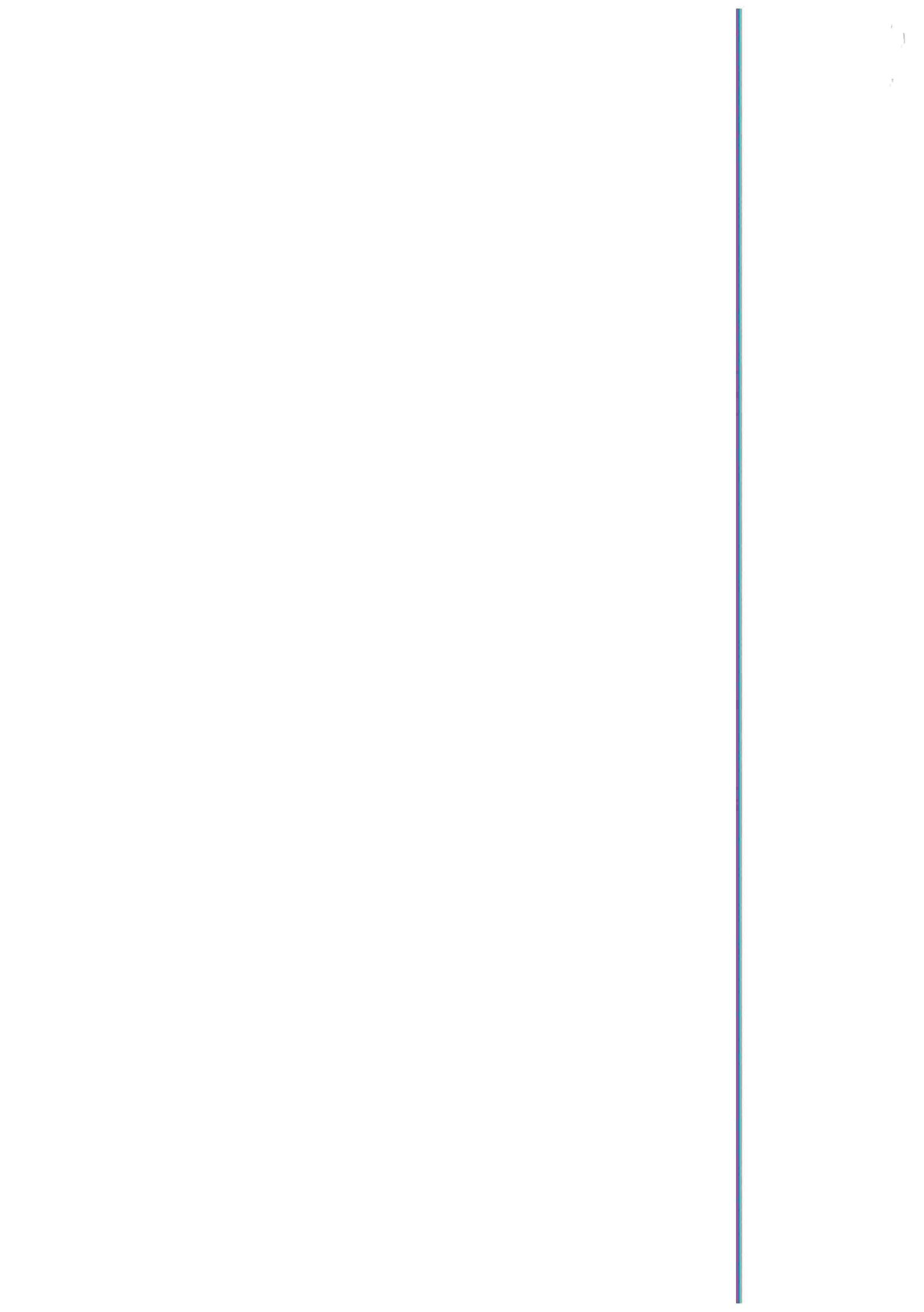


Roberto Campos Neto
Presidente

Anexo: Ofício 4281/2019–BCB/Diret, de 6 de março de 2019, e documentação que o acompanha.

Presidente
SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 20º andar
70074-900 Brasília (DF)
Tel.: (61) 3414-11010
E-mail: presidencia@bcb.gov.br







BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ofício 4281/2019–BCB/Diret
PE 139946

Brasília, 6 de março de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Senador SÉRGIO PETECÃO
Primeiro-Secretário da Mesa do Senado Federal
Praça dos Três Poderes
70165-900 Brasília (DF)

Assunto: Ofício nº 983/2018-SF – Relatório Final da CPI dos Cartões de Crédito.

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício nº 983/2018-SF, de 4 de setembro de 2018, por meio do qual a Primeira-Secretaria do Senado informou ao Banco Central do Brasil a disponibilização do Parecer (SF) nº 1, de 2018, na forma do qual foi apresentado o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito (CPICC), criada nesse Senado Federal por meio do Requerimento nº 107/2018-SF, com destaque quanto ao fato de terem constado, nos Capítulos IV e V daquele Relatório Final, recomendações a esta Autarquia no sentido de que implementasse determinadas propostas ou apresentasse estudos a respeito em até seis meses, a teor do quanto consignado às págs. 141 e 142 do Relatório.

2. A propósito, encaminho a essa Casa Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, o anexo conjunto de “*Informações apresentadas pelas áreas técnicas do Banco Central do Brasil em atenção a recomendações esposadas no Relatório Final da CPI dos Cartões de Crédito (CPICC)*”, fruto de contribuições oferecidas por aquelas áreas, para efeito de resposta ao Senado, conforme a competência de cada qual para tratar dos assuntos versados nas recomendações da CPICC.

Respeitosamente,



Maurício Costa de Moura
Diretor de Relacionamento Institucional e Cidadania

Anexo: documento intitulado “*Informações apresentadas pelas áreas técnicas do Banco Central do Brasil em atenção a recomendações esposadas no Relatório Final da CPI dos Cartões de Crédito (CPICC) criada no Senado Federal por meio do Requerimento nº 107/2018-SF*”.





**Informações apresentadas pelas áreas
técnicas do Banco Central do Brasil em
atenção a recomendações esposadas no
Relatório Final da CPI dos Cartões de
Crédito (CPICC) criada no Senado Federal
por meio do Requerimento nº 107/2018-SF**

Março de 2019



Recomendações e encaminhamentos constantes no Relatório Final da CPICC

I – Medidas para aprimoramento do mercado de cartões e de meios de pagamento, visando maior concorrência e eficiência ao setor

- I.1 – Transformação de recebíveis em títulos negociáveis dentro e fora do mercado financeiro
- I.2 – Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa com montante variável, proporcional ao valor do empréstimo
- I.3 – Cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito Rotativo
- I.4 - Recomendar ao Banco Central que analise a imposição de teto para a tarifa de intercâmbio na função crédito
- I.5 – Recomendar ao Banco Central fixar o limite para o prazo de pagamento para os lojistas em D + 15
- I.6 - Recomendar ao Banco Central e Cade que estudem medidas de desverticalização do mercado
- I.7 – Imposição de limites para as travas bancárias
- I.8 – Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (único ou por bandas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado
- I.9 - Incentivo ao desenvolvimento de pagamentos instantâneos
- I.10 – Aprimoramento da governança das entidades de classe e estruturas verticalizadas
- I.11 – Fomento ao novo produto denominado “crediário”

II – Medidas visando melhorar a educação financeira

- II.1 – Maior investimento em educação financeira
- II.2 – Proibir publicidade de parcelamento “sem juros”
- II.3 – Tornar as informações da fatura mais claras e úteis
- II.4 – Obrigar bancos e lojistas a afixarem cartazes e avisos alertando os clientes sobre os riscos de se endividarem no crédito rotativo ou no cheque especial

III - Medidas que visam a redução do risco de crédito

- III.1 - Aprovação do cadastro positivo
- III.2 – Melhoria da lei de recuperação judicial e falências
- III.3 – Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito
- III.4 – Demais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que contribuem para aperfeiçoar o mercado de crédito (PLS 243/2014, sobre contratação de operações financeiras remotamente, por meios eletrônicos, e PL 5.900/2016, voltado à redução da litigiosidade bancária)

**Sumário das informações apresentadas pelas áreas técnicas
do Banco Central do Brasil em atenção às recomendações do
Relatório Final da CPICC dirigidas à Autarquia**

Informações referentes às Recomendações I.2 e I.3 6

Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa e juros (recomendação I.2); cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito rotativo (recomendação I.3)

Informações referentes às Recomendações I.5 e I.8 17

Antecipação do prazo de pagamento para os lojistas para D + 15 (recomendação I.5) e alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (ou tarifas fixas escalonadas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado (recomendação I.8)

Informações referentes à Recomendação I.6 30

Solicitar que o Banco Central e o Cade estudem a verticalização do mercado de cartões

Informações referentes às Recomendações I.7 e III.3 49

Imposição de limites para as travas bancárias (recomendação I.7); simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito (recomendação III.3)

Informações referentes à Recomendação I.9 51

Submeter previsão de cronograma para proposição de regulamentação que crie as condições necessárias e dê as diretrizes para o desenvolvimento de serviços de pagamentos instantâneos eficientes, competitivos, seguros, interoperáveis e inclusivos

Informações referentes à Recomendação II.1 53

Regulamentar investimentos mínimos em educação financeira

Informações referentes à Recomendação II.3 57

Obrigar que seja informado na fatura o custo monetário (e não somente as taxas) que o consumidor incorrerá se pagar o valor mínimo da fatura até quitar a dívida e regulamentar as informações a serem prestadas

Quadro resumo das informações apresentadas pelas áreas técnicas do Banco Central do Brasil quanto às suas ações em atenção às recomendações abordadas em cada tópico do sumário

| Recomendações da CPICC | Ações do Banco Central do Brasil |
|--|--|
| <p><i>Recomendação I.2: Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa e juros</i></p> | <p>Aprofundamento da análise, em articulação com os agentes envolvidos, para melhor avaliação da medida. Incentivo às ações de maior esclarecimento à população sobre o uso adequado do cheque especial e do crédito rotativo, no âmbito da Agenda BC+.</p> |
| <p><i>Recomendação I.3: Cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito rotativo</i></p> | |
| <p><i>Recomendação I.5: Antecipação do prazo de pagamento para os lojistas para D + 15</i></p> | <p>Análise reconhecendo o mérito da redução de prazo recomendada e destacando os seus efeitos. Registro das ações contempladas na Agenda BC+ nesse sentido, que o BC tem promovido de forma planejada e gradual, para evitar distorções concorrenciais.</p> |
| <p><i>Recomendação I.8: Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (ou tarifas fixas escalonadas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado</i></p> | <p>Análise da proposta para a tarifação na função débito destacando a necessidade de aguardar pelo menos um ano, desde o início da vigência da última intervenção regulatória na matéria, em outubro de 2018 (Circular nº 3.887, de 2018), para examinar seus impactos e poder assim avaliar de modo consistente as perspectivas de eventual alteração do arcabouço regulatorio no sentido proposto.</p> |
| <p><i>Recomendação I.6: Solicitar que o Banco Central e o Cade estudem a verticalização do mercado de cartões</i></p> | <p>Análise da repercussão positiva da evolução regulatória sobre a concorrência e as perspectivas de verticalização na indústria, com efeitos ainda em observação. Registro das ações da Agenda BC+ em andamento com vistas ao desenvolvimento do ambiente concorrencial no mercado de cartões, bem como de articulações firmadas entre o BC e o Cade.</p> |
| <p><i>Recomendação I.7: Imposição de limites para as travas bancárias</i></p> <p><i>Recomendação III.3: Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito</i></p> | <p>Recomendação atendida com a edição da Resolução nº 4.707 do CMN e da Circular nº 3.924 do BC, ambas de 2018, que limitaram a trava bancária, disciplinando a transição do mercado em direção ao modelo mais completo proposto com a Consulta Pública nº 68, de 2018, do BC, baseado no desenvolvimento de sistema</p> |

| | |
|--|---|
| | de registro de recebíveis vinculados à garantia de operações de crédito. |
| Recomendação I.9: <i>Submeter previsão de cronograma para proposição de regulamentação que crie as condições necessárias e dê as diretrizes para o desenvolvimento de serviços de pagamentos instantâneos eficientes, competitivos, seguros, interoperáveis e inclusivos</i> | Registro da priorização do tema na Agenda BC+ para 2019; do estabelecimento dos requisitos fundamentais para o ecossistema de pagamentos instantâneos nos termos do Voto 271/2018-BCB, com sua divulgação por meio do Comunicado nº 32.927, de 2018, do BC; da programação de frentes de trabalho específicas sobre o assunto entre 2019 e 2020; e da estimativa inicial de disponibilização de sistema de pagamentos instantâneos ao público em 2021. |
| Recomendação II.1: <i>Regulamentar investimentos mínimos em educação financeira</i> | Registro da priorização da educação financeira entre os próprios pilares da Agenda BC+, bem como das iniciativas do BC voltadas à ampliação dos investimentos em educação financeira, em atendimento ao propósito da recomendação, com base em estratégia de atuação coordenada com várias instituições, a qual tem permitido crescente alcance social das iniciativas na área, de modo mais eficiente que o esperado com estratégias baseadas na imposição formal de exigências mínimas das quais cada regulado procure se desincumbir de forma isolada e sem articulação. |
| Recomendação II.3: <i>Obrigar que seja informado na fatura o custo monetário (e não somente as taxas) que o consumidor incorrerá se pagar o valor mínimo da fatura até quitar a dívida e regulamentar as informações a serem prestadas</i> | Registro da regulamentação já estabelecida na forma das Circulares nº 2.905, de 1999, e nº 3.919, de 2010, e da Resolução nº 3.694, de 2009, ao encontro dos propósitos da recomendação, bem como da ação do BC, no âmbito da Agenda BC+, de encaminhar à Abecs recomendações para o aprimoramento do formato das faturas de cartão de crédito. |



Informações referentes às Recomendações I.2 e I.3

Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa e juros (recomendação I.2)

Cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito rotativo (recomendação I.3)

I – Contextualização

A presente análise busca avaliar, para o caso brasileiro, as vantagens e desvantagens da adoção de tarifas em adição às taxas de juros das operações de crédito, nas modalidades cartão de crédito rotativo¹ e cheque especial. O relatório inicia-se pelo estudo de casos internacionais de jurisdições selecionadas, *e.g.* Estados Unidos, União Europeia e Reino Unido. Em seguida, apresentam-se resultados de simulações quantitativas, aliadas a considerações qualitativas, focadas em diversas dimensões envolvidas na questão sob exame, como comportamento econômico, educação financeira e normatização.

O estudo de casos internacionais sobre as operações de crédito em foco sugere que não há consenso sobre a forma ideal de cobrança de tarifas e taxas de juros, havendo diferentes formas de cobrança de encargos. De fato, cada país ou região possui suas peculiaridades no tocante ao perfil de demanda e oferta de crédito. Dadas essas idiossincrasias, associadas à incerteza inerente a sua caracterização, é esperado que cada jurisdição adote normas diferentes para os contratos de crédito.

Mais ainda, algumas jurisdições são favoráveis à adoção de tarifas, enquanto outras são contrárias. Em resumo, o estudo desses casos sugere que as vantagens e as desvantagens da adoção de tarifas associadas às taxas de juros tendem a apresentar certo equilíbrio entre si.

Apesar de as peculiaridades do arcabouço jurídico-regulatório brasileiro tornarem complexa a comparação internacional, a evidência internacional mostrou-se em linha com os resultados a serem apresentados nesta análise. No Brasil, pode-se também encontrar um certo equilíbrio entre pontos favoráveis e fatores de risco para a adoção de cobrança de tarifas em adição às taxas de juros nas modalidades cartão de crédito rotativo e cheque especial.

II - Experiência internacional

Nos Estados Unidos, a tarifa de abertura de crédito no cartão de crédito rotativo não regular inicia-se em US\$27,00. Caso o usuário entre novamente no rotativo não regular após seis meses da primeira operação, a tarifa aumenta até o valor de US\$38,00. Na União

¹ Crédito rotativo regular refere-se ao valor da fatura do cartão de crédito não quitada, mas com pagamento igual ou superior ao mínimo exigido. Já a modalidade de cartão de crédito rotativo não regular ocorre quando o pagamento é inferior ao mínimo exigido.

Europeia, a estrutura é ligeiramente diferente. Nessa jurisdição, a tarifa é função do saldo em atraso², variando de €15,00 a €37,00.

Entretanto, apesar de os Estados Unidos e a União Europeia contemplarem a cobrança de tarifas, há a possibilidade de o Reino Unido seguir na direção oposta em futuro próximo, normatizando a cobrança de uma única taxa de juros sobre o valor concedido, sem cobrança de tarifas fixas diárias ou mensais. Além disso, também há no Reino Unido a previsão de reformas para melhorar o entendimento dos consumidores sobre o produto, contemplando, por exemplo, determinações no sentido de que as instituições financeiras incluam simuladores de custos em seus sítios na internet e enviem alertas de uso de cheque especial aos clientes. Ressalta-se, nada obstante, que atualmente é possível a cobrança de tarifas em adição à taxa de juros no Reino Unido³.

De fato, o Reino Unido espera publicar nova regulamentação sobre a matéria em junho de 2019⁴. O *Financial Conduct Authority* (FCA), órgão regulador financeiro britânico, divulgou consulta pública (*Consultation Paper 18/42*), em dezembro de 2018, com propostas de alteração regulatória relativamente aos produtos *arranged overdraft* (similar ao cheque especial) e *unarranged overdraft* (similar ao adiantamento a depositantes). A motivação dessa consulta pública guardaria relação com problemas de transparência e de adequação dos produtos ao perfil dos consumidores, ante a verificação de que estes não compreendiam a sistemática de cobrança. A dificuldade de compreensão decorreria da estrutura complexa de preços em um cenário no qual, à míngua de qualquer espécie de padronização, os encargos podem ser cobrados por meio de uma combinação de taxa de juros e de tarifas, com frequências de cobrança variadas entre diária e mensal.

Por outro lado, o fato de os Estados Unidos e a União Europeia não estarem discutindo a possibilidade de extinção da tarifa de abertura de crédito sugere que, nessas jurisdições, a estrutura de cobrança adotada, no particular, não gera dificuldade relevante para os consumidores.

III - Análise do caso brasileiro

A Tabela 1 mostra a distribuição do montante gasto por indivíduo com juros no Brasil, em dezembro de 2017, nas modalidades de cartão de crédito rotativo regular e não regular. Os valores mensais médios de gasto com juros são de R\$36,41, no rotativo regular, e de R\$86,64, no rotativo não regular. Além disso, a tabela mostra que a distribuição é assimétrica, com mediana bastante inferior à média tanto no cartão de crédito rotativo

² Informações obtidas no relatório anual sobre o mercado de cartão de crédito de 2017, divulgado pelo Escritório de Proteção Financeira ao Consumidor (CFPB - Consumer Financial Protection Bureau). Relatório disponível no link:

<https://www.consumerfinance.gov/data-research/research-reports/the-consumer-credit-card-market-2017/>

³ Fonte: *High-Cost Credit Review: Overdrafts consultation paper and policy statement*. Financial Conduct Authority (FCA). Consultation Paper 18/42. Dezembro de 2018. Disponível em <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp18-42.pdf>.

⁴ Idem.



regular (R\$8,39) quanto no rotativo não regular (R\$42,75). Dessa forma, o dispêndio financeiro nessas modalidades não parece ser tão alto como o alto diferencial de taxas de juros poderia sugerir.

Tabela 1: Gastos por Indivíduo com Juros no Cartão de Crédito Rotativo

Dezembro de 2017 (em R\$)

| | # de clientes | Média | Desv. Pad | P1 | P5 | P25 | P50 | P75 | P95 | P99 |
|----------------------|---------------|-------|-----------|------|------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Rotativo Regular | 15,596,410 | 36.41 | 102.02 | 0.00 | 0.03 | 0.83 | 8.39 | 37.25 | 149.42 | 372.44 |
| Rotativo Não Regular | 2,565,408 | 86.64 | 176.15 | 0.01 | 0.26 | 10.18 | 42.75 | 100.47 | 314.62 | 690.32 |

Fonte: Sistema de Informações de Crédito (SCR), Banco Central do Brasil.

Os gráficos abaixo, que têm por fonte dados do Sistema de Informações de Crédito (SCR) do Banco Central do Brasil⁵, apresentam a evolução mensal do saldo médio e do montante de juros pagos por operação, nas modalidades de cartão de crédito rotativo (regular e não regular) e cheque especial, desde julho de 2016. Esse mês foi escolhido em razão de que, desde então, as dívidas entre R\$200,00 e R\$1.000,00 também passaram a ser informadas no SCR, conforme alteração promovida pelo art. 1º da Circular nº 3.786, de 10 de março de 2016, desta Autarquia, a qual se manteve na forma do art. 1º, I, da Circular nº 3.870, de 19 de dezembro de 2017, que veio a suceder aquela norma de 2016.

⁵ Os dados foram extraídos do documento 3040 (“*Dados de Risco de Crédito*”) de que hoje trata o art. 2º, I, “b”, da Carta-Circular nº 3.869, de 19 de março de 2018, do Banco Central do Brasil, e podem diferir de valores considerados, com base no documento 3050 (“*Estatísticas Agregadas de Crédito e de Arrendamento Mercantil*”) de que hoje trata o art. 2º, II, daquela mesma Carta-Circular, em séries temporais divulgadas no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) desta Autarquia, que pode ser consultado em <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, como se dá, por exemplo, em relação à série “*Taxa média de juros das operações de crédito com recursos livres - Pessoas físicas - Cartão de crédito rotativo*”, identificada no SGS pelo código 22022.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Gráfico 1: Saldo Médio e Juros Mensal por Operação: Rotativo Regular

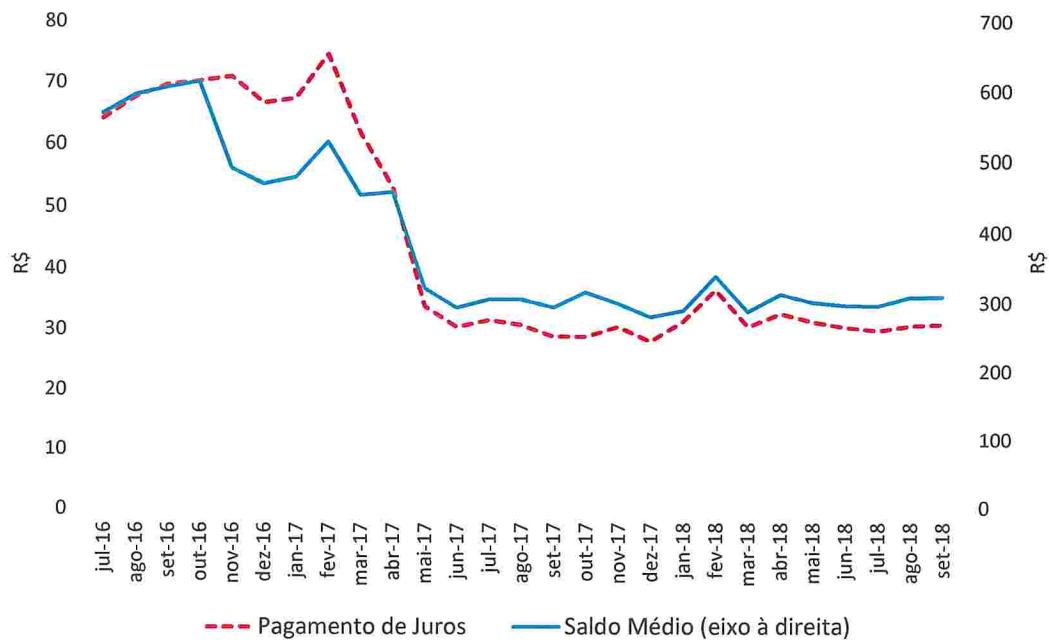


Gráfico 2: Saldo Médio e Juros Mensal por Operação: Rotativo Não Regular

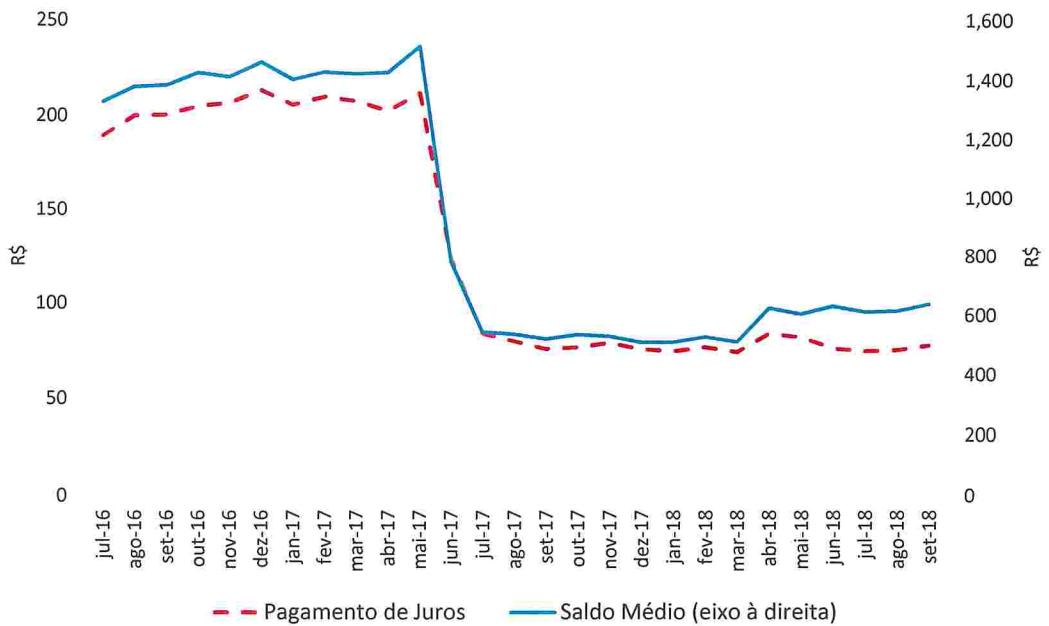
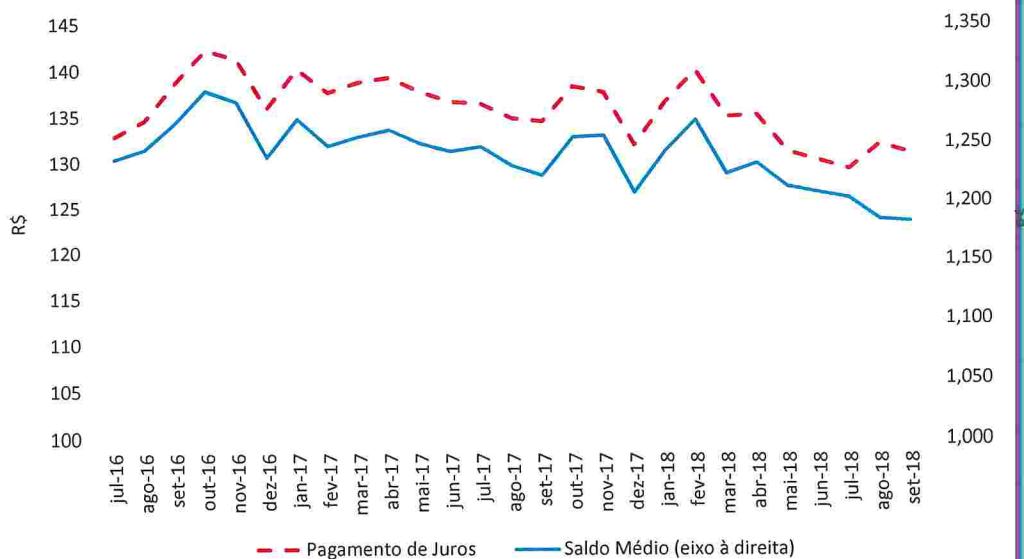


Gráfico 3: Saldo Médio e Juros Mensal por Operação: Cheque Especial



Notam-se, nesses gráficos, quedas importantes no saldo e no pagamento de juros por operação nas modalidades de cartão de crédito rotativo após a publicação da Resolução nº 4.549, de 26 de janeiro de 2017, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Esse normativo estabeleceu que, de abril de 2017 em diante, o saldo remanescente da fatura do cartão de crédito não liquidado integralmente no vencimento somente poderia ser objeto de financiamento na modalidade de crédito rotativo até o vencimento da fatura subsequente.

Posteriormente à adoção daquela medida regulatória, portanto, verificou-se, na modalidade de cartão de crédito rotativo regular, que o saldo médio se estabilizou em torno de R\$350,00, enquanto o pagamento de juros convergiu para cerca de R\$30,00 por operação. No rotativo não regular, o saldo médio se estabilizou em torno de R\$600,00 e os gastos com juros, por volta de R\$80,00. No mercado de cheque especial, por seu turno, o saldo médio por operação alcançou patamar em torno de R\$1.250,00 e os gastos com juros, em torno de R\$135,00.

Para uma melhor comparação com estatísticas internacionais, tomaram-se por referência simulações de taxas de juros apresentadas no boxe 3 do Relatório de Economia Bancária 2017 (REB 2017)⁶ para o caso hipotético de cobrança de tarifas fixas de abertura de crédito rotativo não regular no Brasil. Para tais simulações, mantiveram-se constantes o dispêndio financeiro agregado dos devedores, o número e o volume das operações de crédito e, consequentemente, o lucro auferido pelos bancos nesses mercados. Assumiu-se, assim, a hipótese bastante simplificada de que a demanda por crédito e o comportamento das instituições financeiras não se ajustariam à nova composição dos custos financeiros envolvidos.

⁶ Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2017.pdf, p.55 *et.seq.*

O objetivo do exercício, portanto, foi simplesmente a obtenção de taxas de juros hipotéticas, que seriam comparáveis às taxas praticadas nos países onde há a cobrança de tarifa para abertura de crédito rotativo juntamente com a taxa de juros correspondente. Como, para as simulações, foi adotada a hipótese de uma tarifa fixa e independente do valor financiado, haveria um efeito distributivo. Indivíduos com baixos saldos devedores teriam dispêndio relativamente maior que o daqueles com dívida mais elevada.

Assim como no boxe 3 do REB 2017, os gráficos abaixo mostram quais seriam as taxas de juros resultantes em cada modalidade, com a inclusão de três níveis de tarifa de abertura de crédito (R\$10,00, R\$20,00 e R\$30,00). Adota-se, nesses gráficos, a hipótese de que essas tarifas seriam cobradas em todas as operações de crédito da espécie.

Salienta-se que, nas simulações, a redução decorrente da adoção de tarifas se deve às hipóteses de que as instituições financeiras mantenham seus níveis de rentabilidade e de que o comportamento da demanda não se modifique. Os resultados alcançados devem ser entendidos, portanto, à luz dessas hipóteses. No item IV, apresentado mais adiante, considera-se a hipótese qualitativa de que as instituições decidem não manter constante sua rentabilidade, bem como a possibilidade de a demanda reagir à nova estrutura de encargos.

Devido ao menor gasto com juros por operação, a modalidade de rotativo regular sofreria as maiores reduções nas taxas de juros, de 10% ao mês em setembro de 2018 para 6,7%, 3,5% e 0,2% ao mês, com a inclusão de tarifas fixas no valor de R\$10,00, R\$20,00 e R\$30,00, respectivamente (Gráfico 4). No rotativo não regular (Gráfico 5), a taxa de juros média se reduziria, de 12,2% ao mês em setembro de 2018, para 10,7%, 9,1% e 7,5%, com as tarifas fixas no valor de R\$10,00, R\$20,00 e R\$30,00, respectivamente.



Gráfico 4: Simulação Rotativo Regular

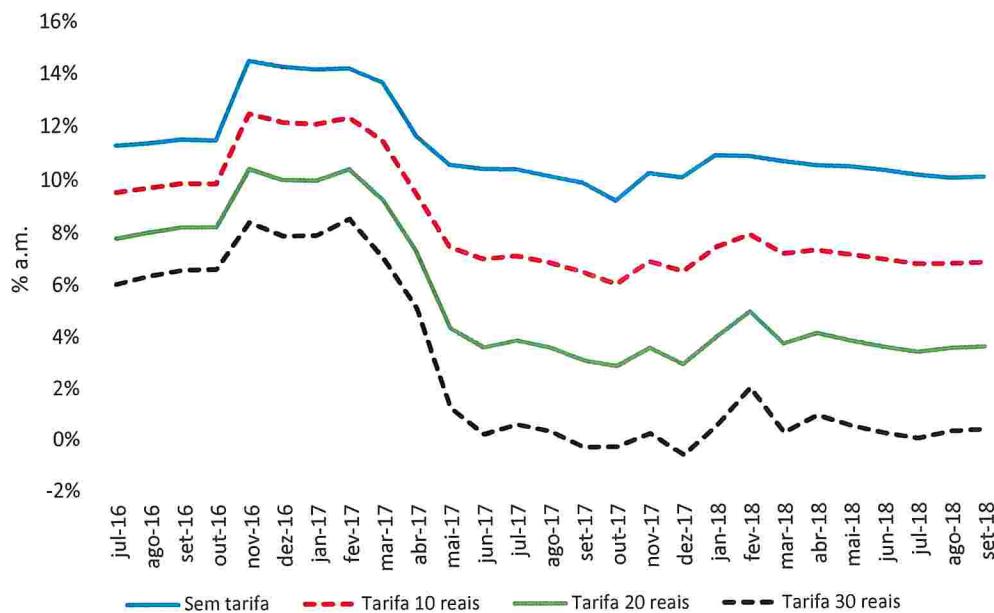
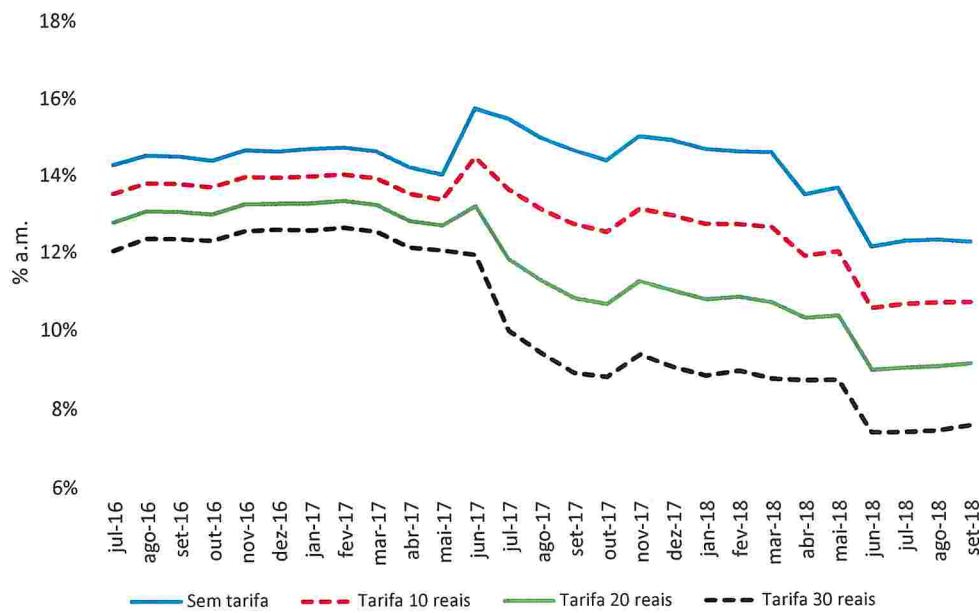
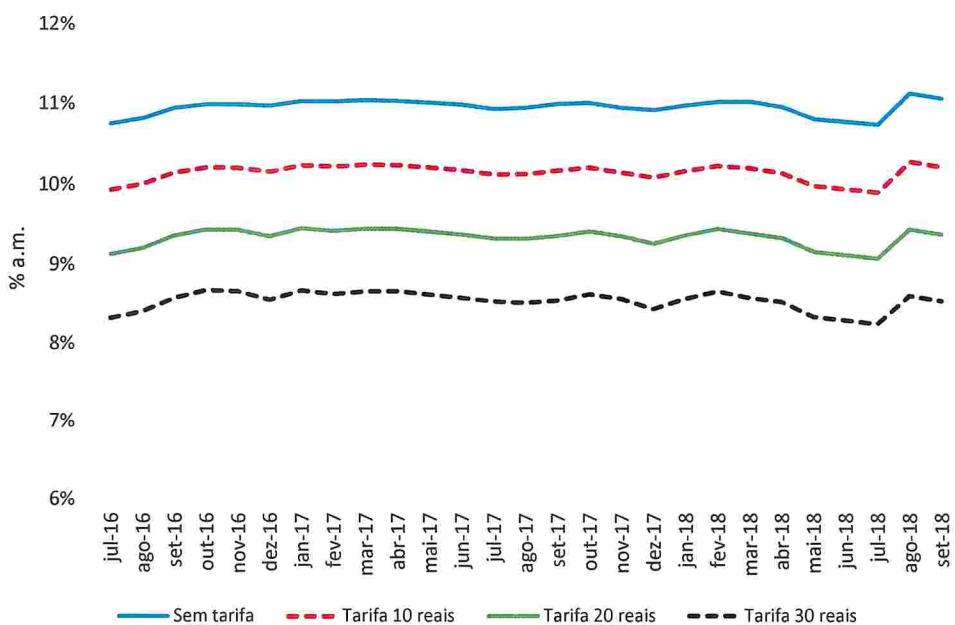


Gráfico 5: Simulação Rotativo Não-Regular



As quedas seriam menores na modalidade de cheque especial (Gráfico 6), onde os gastos com juros são mais elevados, com a taxa de juros média caindo 0,9 pontos percentuais ao mês para cada aumento de R\$10,00 na tarifa fixa em setembro de 2018.

Gráfico 6: Simulação Cheque Especial



IV – Considerações econômicas

Os dados referentes ao gasto médio mensal por operação com juros nas modalidades de cartão de crédito rotativo regular (R\$30), não regular (R\$80) e no cheque especial (R\$135), apresentados para setembro de 2018 nos gráficos 1, 2 e 3 acima, indicam que as elevadas taxas de juros praticadas nessas modalidades não são comparáveis com as taxas praticadas em jurisdições onde os encargos financeiros são compostos por juros e tarifas fixas. Portanto, conferir maior publicidade aos dados de gasto médio com juros, especificamente, permitiria uma comparação mais adequada dos custos totais envolvidos em operações de crédito rotativo no Brasil com os de operações similares ao redor do mundo.

Usando os dados individualizados de cartão de crédito rotativo regular e não regular para o mês de dezembro de 2017 constantes no boxe 3 do REB 2017, agrupam-se os clientes em 4 faixas de pagamento médio de juros em cada modalidade: gastos até R\$10,00, entre R\$10,00 e R\$20,00, entre R\$20,00 e R\$30,00 e superior a R\$30,00. A Tabela 2 abaixo mostra pouca variação no perfil dos indivíduos entre as faixas de pagamento de juros, sinalizando que, para aqueles que utilizam o cartão de crédito rotativo, o montante gasto com juros depende mais de fatores idiosincráticos do que de características observáveis.

Tabela 2: Perfil dos Indivíduos por Faixa de Gastos com Juros

| Gastos com Juros | | | | | | |
|-----------------------------|-------------|-------------|---------------------|---------------------|----------------|--|
| Rotativo Regular | Total | Até R\$10 | Entre R\$10 e R\$20 | Entre R\$20 e R\$30 | Acima de R\$30 | |
| # de clientes | 15,596,410 | 8,136,854 | 1,557,618 | 1,295,372 | 4,606,566 | |
| Não mapeados | 36,60% | 35,30% | 35,50% | 38,30% | 39,10% | |
| Cadastro Único | 17,80% | 17,6% | 19,60% | 22,10% | 16,60% | |
| Emprego formal | 40,20% | 41,8% | 40,20% | 35,30% | 38,80% | |
| Renda Média 2017 | R\$ 2.065,0 | R\$ 2.051,0 | R\$ 1.833,0 | R\$ 1.604,0 | R\$ 2.308,0 | |
| Tempo no Emprego | 65,8 | 64,6 | 61,8 | 59,7 | 70,86 | |
| Idade | 40,5 | 40,4 | 39,6 | 40,9 | 40,8 | |
| Genero | 54,6% | 54% | 55% | 56% | 55% | |
| Escolaridade | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 6,9 | 7,1 | |
| Rotativo Não Regular | | | | | | |
| # de clientes | 2,565,408 | 637,041 | 225,439 | 193,916 | 1,509,012 | |
| Não mapeados | 32,70% | 30,10% | 32,20% | 32,80% | 33,80% | |
| Cadastro Único | 19,90% | 19,90% | 20,20% | 21,20% | 19,80% | |
| Emprego formal | 36,60% | 36,20% | 37,30% | 36,30% | 36,60% | |
| Renda Média 2017 | R\$ 1.530,0 | R\$ 1.421,0 | R\$ 1.522,0 | R\$ 1.464,0 | R\$ 1.589,0 | |
| Tempo no Emprego | 44,9 | 38,2 | 45,5 | 45,5 | 47,9 | |
| Idade | 36,7 | 36,3 | 37,1 | 36,9 | 36,8 | |
| Genero | 52% | 45% | 50,3% | 52% | 55% | |
| Escolaridade | 6,9 | 6,7 | 6,8 | 6,8 | 7,00 | |

Fonte: REB 2017.

Dentre os impactos da inclusão de tarifa fixa de abertura de crédito nas modalidades de cartão de crédito rotativo e cheque especial, destacam-se os seguintes possíveis efeitos sobre a demanda e a oferta de crédito:

- Efeitos sobre a demanda:
 - Uma tarifa fixa em reais poderia desestimular o uso de crédito rotativo e cheque especial, disciplinando o uso consciente do crédito. Por outro lado, se a estrutura de cobrança de tarifa fixa for complexa, os clientes com baixa educação financeira podem encontrar dificuldade de entendimento;
 - Dado o custo fixo de entrada, relacionado ao pagamento de tarifa fixa, o prazo de permanência na operação poderia aumentar;
 - Como o custo fixo da operação pode ser diluído entre os clientes, aqueles com saldo devedor mais alto poderiam ser subsidiados por aqueles com baixo saldo devedor.
- Efeitos sobre a oferta:
 - Com a adoção de tarifas fixas, instituições financeiras poderão ter mais um canal por onde competir entre si, em complementação à taxa de juros;

- A flexibilização da cobrança de encargos financeiros permitiria que as instituições financeiras adotassem combinação de tarifa e taxas de juros de acordo com o perfil de cada cliente. Nesse caso, alguns clientes poderiam ser mais afetados que outros, dependendo do seu perfil educacional, de renda e do grau de restrição financeira.

Em relação ao cheque especial, com o objetivo de promover e estimular o uso adequado do limite concedido ao cliente, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) aprovou, em abril de 2018, novas diretrizes que objetivam: (i) assegurar alternativas de liquidação do saldo devedor em condições mais vantajosas ao cliente; e (ii) ampliar a transparência no uso do produto, com informações detalhadas sobre a contratação e o grau de comprometimento dos recursos pelo consumidor.

Pelas novas regras, desde julho de 2018, as instituições financeiras devem sempre disponibilizar ao consumidor uma alternativa mais barata para o parcelamento do saldo devedor do cheque especial. Nos casos em que o consumidor utiliza mais de 15% do limite do cheque especial durante 30 dias consecutivos, as instituições irão oferecer proativamente uma alternativa de parcelamento mais barata. Ademais, os bancos devem alertar os clientes, quando eles entrarem no cheque especial, de que esse crédito deve ser utilizado em situações emergenciais e temporárias.

V – Considerações relacionadas a educação financeira

Mudanças na sistemática de cobrança devem ser precedidas de estudo de estruturas que visem a minimizar dificuldades de entendimento por parte dos consumidores, incluindo ações de educação financeira que visem a promover o esclarecimento da população. Cabe também ressaltar que o rotativo no cartão de crédito e o cheque especial são linhas de crédito de caráter emergencial, que deveriam ser utilizadas em baixos valores e por curto período, como última instância. As mencionadas ações de educação financeira devem reforçar, portanto, a compreensão desse aspecto.

VI – Considerações relacionadas ao arcabouço normativo

O princípio que rege a regulamentação sobre a cobrança de tarifas pelas instituições financeiras, atualmente consolidada nos termos da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, do CMN, com suas alterações supervenientes, é o da efetiva contraprestação de um serviço ao consumidor e em seu proveito, não se admitindo ser atrelada ao resarcimento de despesas ou de custos operacionais vinculados às atividades intrínsecas à atividade bancária.

De acordo com a regulamentação vigente, portanto, é vedada a cobrança de tarifa em adição à taxa de juros nas modalidades de cheque especial e crédito rotativo. Afinal, não há, no caso, serviço suplementar ao fornecimento do crédito que aproveite ao cliente de modo a justificar a mencionada tarifa, sendo certo que os encargos na forma de taxa de juros também visam a cobrir custos administrativos intrínsecos à concessão de crédito por meio da cadeia de processos da instituição, abrangendo ações como, *e.g.*, as de avaliação



de risco de crédito do cliente e de atendimento às exigências de aporte de capital relacionadas à operação.

Ademais, no que diz respeito aos encargos cobrados no cartão de crédito, as disposições da referida Resolução nº 3.919, de 2010, vieram a ser complementadas pelas da Resolução nº 4.655, de 26 de abril de 2018, do CMN, a teor das quais, em caso de atraso no pagamento ou na liquidação de obrigações relacionadas com faturas de cartão de crédito, somente podem ser cobrados juros remuneratórios, multa e juros de mora, vedada qualquer outra cobrança.

VI – Considerações finais

Ante o exposto, considera-se necessária a condução de análise mais aprofundada sobre os efeitos da introdução de tarifas fixas na composição dos encargos passíveis de incidir, no Brasil, sobre o cheque especial e sobre o rotativo do cartão de crédito, com interlocução de todos os agentes envolvidos para melhor avaliação da medida ao longo do tempo.

Nessa linha, tem-se por recomendável manter o acompanhamento do tema, das iniciativas implementadas ou em estudo em outras jurisdições e dos desdobramentos das medidas de autorregulação já implementadas pelas próprias instituições do sistema financeiro nacional.

A curto prazo, o Banco Central do Brasil incentivará, no âmbito da Agenda BC+, ações que promovam maior esclarecimento da população quanto ao uso adequado do cheque especial e do crédito rotativo do cartão de crédito, assim como promover ampla publicidade quanto a formas alternativas de obtenção de crédito para o financiamento das necessidades dos consumidores.

Informações referentes às Recomendações I.5 e I.8

Antecipação do prazo de pagamento para os lojistas para D + 15 (recomendação I.5)

Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (ou tarifas fixas escalonadas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado (recomendação I.8)

I – Contextualização

1.1 Conformação das recomendações I.5 e I.8 no Relatório Final da CPICC

No primeiro tópico, intitulado “Medidas para aprimoramento do mercado de cartões e de meios de pagamento, visando maior concorrência e eficiência ao setor”, do Capítulo IV (“Recomendações e Encaminhamentos”) do Relatório Final da CPI dos Cartões de Crédito (CPICC) constituída no Senado Federal na forma do Requerimento nº 107/2018-SF, constou a seguinte recomendação:

“I.5 – Recomendar ao Banco Central fixar o limite para o prazo de pagamento para os lojistas em D + 15” (Relatório da CPICC, pág. 120).

Ainda sobre o tema do prazo de liquidação, e em complemento ao quanto preconizado no Relatório da CPICC, firmou-se, por decisão posterior do Plenário da Comissão, recomendação adicional no sentido de que o Banco Central do Brasil deveria buscar a redução do prazo de liquidação para D+2, conforme se vê do seguinte excerto extraído da “Decisão da Comissão” de 11 de julho de 2018:

“[...] a proposta ao Banco Central para a redução do prazo de pagamento ao lojista será de D+15, como originalmente fixada no Relatório Final, mas a recomendação de que o Banco Central, ao longo de 18 (dezoito) meses, busque promover a redução para D+2” (Relatório da CPICC, pag. 155).

A esse respeito, ademais, em meio às considerações vertidas no Relatório Final da CPICC quanto às razões para esse tipo de recomendação, pontuou-se a correlação entre o prazo de liquidação e os preços aplicados a transações no cartão de crédito, reconhecendo-se o impacto da redução de prazo recomendada pela CPI sobre os custos dos emissores dos cartões – previsível, de fato, ante a ligação intrínseca entre o prazo, os custos e os preços em questão, bem como, por via de consequência, entre estes, os modelos de negócio dos credenciadores e as regras aplicáveis sobre as transações com cartões de crédito –, como se observa na seguinte passagem do Relatório em foco:

“No resto do mundo, o usual é o lojista receber pela venda em D+1 ou D+2, de forma que é o emissor quem financia o portador entre o momento da venda e o pagamento da fatura. As formas como esse financiamento se dá são diversas, pode ser via maior tarifa de intercâmbio, aumento do valor da anuidade, maior taxa de juros para aqueles que utilizam o crédito rotativo ou cobrança de juros entre a compra e o pagamento da fatura.” (Relatório da CPICC, pag. 120).

A par disso, o Relatório Final da CPICC ainda trouxe recomendação, no tocante às transações com cartão de débito, vazada nos seguintes termos:



“I.8 – Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (único ou por bandas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado.

[...] Nossa sugestão é a tarifa de desconto para transações no débito ser fixa. Pode ser o caso (dependendo de estudos prévios), que não haja uma, mas várias tarifas fixas, escalonadas de acordo com o valor da venda (por exemplo, até R\$ 100 cobra-se um valor, de R\$ 101 a R\$ 1000 outro valor, e assim sucessivamente, até um valor máximo, aplicável sobre transações acima de determinado montante).” (Relatório da CPICC, pag. 125).

I.2 O prazo de liquidação das transações com cartão de crédito

I.2.1 Experiência internacional

No que se refere ao prazo para liquidação das transações com cartão de crédito, o exame da experiência de outras jurisdições, mesmo que não permita comparações diretas com a situação brasileira, pode subsidiar a compreensão de alguns aspectos relevantes em relação ao que se verifica no País nesse particular.

Por essa razão, foram pesquisados os casos da União Europeia, da Austrália, do Canadá, do Chile e dos Estados Unidos. Na maioria dessas jurisdições, os estabelecimentos comerciais recebem dos credenciadores o valor do montante transacionado com cartão de crédito dois dias após a realização da transação.

Ademais, informações reunidas pelo mercado sobre outras jurisdições (Reino Unido, Coreia do Sul, Singapura, México e Peru) dão conta de que, nelas, o prazo de liquidação das transações com cartão de crédito também é de dois dias, em média. Na Turquia, por seu turno, o prazo médio seria de trinta dias⁷.

Assim, como o tempo que se tem levado para liquidar as transações com cartão de crédito não se revelou como um problema em nenhuma das jurisdições sobre as quais foram obtidas informações a respeito, não foram encontradas evidências quanto a padrões de abordagem regulatória desse tema.

Em geral, o processo de pagamento do credenciador para o estabelecimento comercial segue, no exterior, o seguinte fluxo (ver figura 1 adiante)⁸:

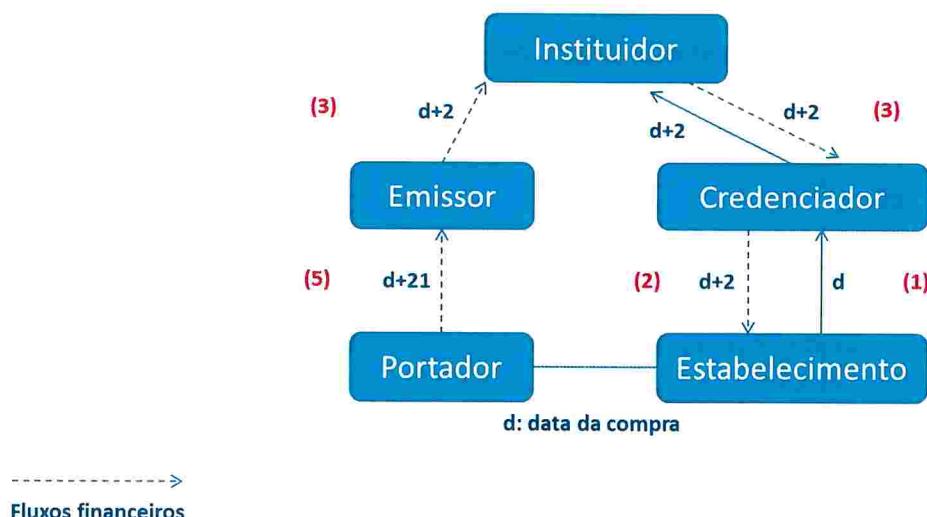
1. Os estabelecimentos enviam um arquivo consolidado para seus credenciadores com todas as suas transações efetuadas em um determinado arranjo, geralmente no final do dia (transações realizadas em *d*);

⁷ Fonte: Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs).

⁸ Fontes: *Card acceptance guidelines for Visa merchants*, *the UK Cards Association*, *Global Payments cards acceptance guide*.

2. Os credenciadores, em $d+1$, analisam o arquivo enviado e submetem a transferência de fundos para os estabelecimentos. Os fundos estão, em geral, disponíveis em $d+2$ ⁹;
3. Os credenciadores submetem os valores transacionados para o instituidor do arranjo, que executa o processo de compensação (“*clearing*”), gerando a grade de liquidação com a consolidação das obrigações entre emissores e credenciadores, grade essa que é liquidada nos respectivos sistemas de pagamento;
4. Os emissores lançam as transações nas faturas que, por seu turno, são encaminhadas aos portadores dos cartões de crédito para efeito de pagamento em data futura; e
5. O portador recebe a fatura e executa o pagamento para os emissores (nos EUA, o “período de graça” é fixado em 21 dias).

Figura 1 – Prazos médios de pagamento das obrigações em um arranjo de cartão de crédito no exterior



Esse fluxo pode sofrer variações em relação ao horizonte temporal dos fluxos de pagamento, a depender do credenciador e do arranjo de pagamento. Em alguns arranjos e para alguns credenciadores, a depender do país e do tipo de transação, o tempo que se tem levado para que os fundos sejam disponibilizados para os estabelecimentos pode demorar um pouco mais¹⁰. Cabe pontuar, a esse respeito, que a única jurisdição verificada, para

⁹ Caso uma transação seja realizada no dia d , mas após o envio do arquivo consolidado para o credenciador, os valores dessa transação só estarão disponíveis para o estabelecimento, em geral, em $d+3$, pois essa transação estará no arquivo consolidado enviado em $d+1$.

¹⁰ Foi encontrada evidência de que esse prazo é, em média, de quatro dias no Reino Unido e de dois dias na maioria dos países da União Europeia (para transações nacionais), nos Estados Unidos e no Canadá, para transações presenciais. Para transações não presenciais, como compras feitas pela internet, por exemplo,

efeito da presente análise, em que esse tempo se mostrou similar ao praticado no Brasil foi a da Turquia.

União Europeia

No âmbito da União Europeia, a *Payment Services Directives 2* (PSD2) estabelece prazos para que os fundos estejam disponíveis na conta do recebedor do pagamento, inclusive para transações envolvendo cartões de pagamento¹¹.

Nesse contexto, o provedor de serviços de pagamento do pagador deve assegurar que o montante total da transação de pagamento seja creditado na conta do provedor do recebedor até, no máximo, o final do dia útil posterior ao “ponto do dia” em que houve o recebimento da ordem de pagamento. Esse “ponto do dia” é definido como o momento em que a ordem de pagamento é recebida pelo provedor de serviços de pagamento do pagador.

Apesar dessa definição, a regulação admite que esse ponto do dia possa ser acordado entre o usuário do serviço de pagamento e seu provedor para que a execução da ordem de pagamento se inicie em um dia específico ou no final de um determinado período ou no dia em que o pagador disponibiliza fundos na conta de seu provedor.

A PSD2 ainda estabelece que o provedor de serviços de pagamento do recebedor deve disponibilizar o montante total da transação de pagamento, na conta do recebedor, no mesmo dia em que o provedor do pagador transfere os recursos para sua conta.

Austrália / Canadá

Na Austrália, a questão do tempo gasto para liquidar pagamentos com cartão de crédito também não se mostra problemática, possivelmente em razão da multiplicidade de instituições provedoras de serviços de pagamento que atuam como credenciadores naquele país. Uma breve inspeção nos sites dessas instituições revelou a existência de ampla competição na busca por clientes, o que as levaria a garantir a disponibilização de recursos para os estabelecimentos em prazos que variam entre dois e cinco dias úteis. Decerto em virtude dessa realidade, inclusive, não foi encontrada nenhuma menção ao tema do tempo que se tem levado para liquidar pagamentos com cartão de crédito em documentos divulgados pelos órgãos reguladores australianos.

A situação no Canadá, por seu turno, mostrou-se similar à verificada em relação Austrália.

esses prazos são um pouco maiores. Os prazos também são maiores, de modo geral, para transações transfronteiriças.

¹¹ A PSD2 (*Payment Services Directive 2*, DIRETIVA (UE) 2015/2366, de 25 de novembro de 2015) dispõe, em sua Seção 2 - Prazo de execução e data-valor, sobre os prazos máximos para a disponibilização de fundos aos beneficiários das transações, em linha com a redação da PSD original (DIRETIVA (UE) 2007/64/CE, que foi revogada pela PSD2).

Estados Unidos

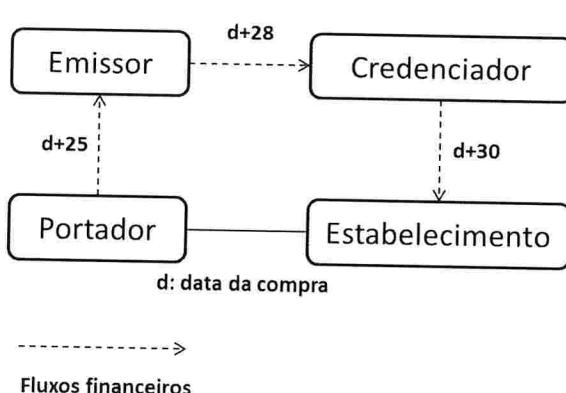
No caso dos EUA, há regulação referente ao “*grace period*”, na forma do *Credit Card Act (Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009)*, editado com o objetivo de evitar práticas consideradas abusivas na indústria de cartões de crédito.

Não se identificou na legislação norte-americana, contudo, regulação específica que defina o prazo máximo para recebimento dos fundos referentes a transações efetuadas com cartões de crédito pelos estabelecimentos comerciais. Esse prazo viria sendo estipulado, nos EUA, por acordo entre o estabelecimento e o credenciador, correspondendo, normalmente, a algo entre dois e três dias úteis.

1.2.2 Experiência brasileira

Atualmente, o prazo observado, no Brasil, entre o dia da compra com o cartão de crédito e o dia em que os fundos são disponibilizados na conta do estabelecimento comercial é de trinta dias¹². Os portadores de cartão pagam suas faturas aos emissores, em média, 25 dias após a realização de uma compra¹³. O prazo médio de pagamento do emissor ao credenciador, por seu turno, tem sido de 28 dias após a data da compra. Esses prazos podem ser visualizados na figura 2 abaixo.

Figura 2 – Prazos médios de pagamento entre participantes de um arranjo de cartão de crédito no Brasil



A realidade nacional que aí se retrata pode ser atribuída a fatores históricos, principalmente às altas taxas de inflação e de juros que durante muito tempo vigoraram no País. Além disso, o uso do cartão substituiu em grande parte, no Brasil, a prática de emissão do denominado cheque pré-datado, modelo no qual o pagador usufruía de período relativamente dilatado para pagar, sendo que o recebedor (o estabelecimento comercial)

¹² Esse prazo refere-se a compras realizadas em parcela única. No caso de compras parceladas, cada parcela é paga com um acréscimo de 30 dias em relação à parcela anterior.

¹³ Esses 25 dias não se confundem com o “período de graça” (*grace period*, na expressão usualmente utilizada em inglês), que é o prazo que o usuário tem para pagamento da fatura do cartão, após o fechamento da fatura, sem a incidência de juros.

arcava com o custo do dinheiro no tempo durante esse período. O quadro retratado acima deixa evidente que o prazo para pagamento ofertado pelos emissores aos portadores continua, como no caso do cheque pré-datado, sendo custeado pelo estabelecimento. Em outras palavras, o custo de oportunidade do dinheiro no tempo é, atualmente, arcado inteiramente pelos estabelecimentos comerciais, não pelos emissores de cartão de crédito. Não obstante, o risco de inadimplência do pagador é de responsabilidade do banco que emite o cartão de crédito, o que potencializou a aceitação desse instrumento em relação aos cheques pré-datados, por meio do “parcelado lojista”, outra particularidade do mercado brasileiro.

O parcelado lojista corresponde atualmente, no Brasil, a mais de 50% do volume financeiro das transações com cartão de crédito. Por meio da utilização desse produto, o estabelecimento comercial recebe o montante da primeira parcela, em uma compra parcelada em três vezes, por exemplo, após 30 dias, em média; o da segunda parcela, após 60 dias; e o da terceira, após 90 dias. Novamente, esse modelo foi desenhado de forma a substituir o cheque pré-datado, fazendo o banco emissor arcar com o risco de inadimplência por parte do pagador, mas mantendo o custo do dinheiro no tempo a cargo do estabelecimento comercial.

Nesse contexto, eventual redução do prazo de pagamento aos estabelecimentos comerciais para “x”¹⁴ dias após a transação implicaria que o prazo de pagamento da segunda parcela, mantido o exemplo de uma compra parcelada em três vezes, tal como figurado acima, seria de trinta dias depois ($30 + "x"$) e o da terceira parcela, de 60 dias depois ($60 + "x"$). Ou seja, o produto “parcelado lojista” continuaria existindo normalmente e, da mesma forma, o mercado de antecipação desses recebíveis.

Relativamente a essa questão do prazo de liquidação, o Banco Central do Brasil, em sucessivas edições do seu “Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro”, tem sinalizado sistematicamente para a sociedade e, em especial, para os integrantes da indústria de cartões de crédito, que considera a redução no prazo de liquidação das obrigações oriundas de transações com cartão de crédito como uma medida de incremento da eficiência na prestação de serviços de pagamento. O maior alinhamento desse prazo aos praticados internacionalmente, juntamente com a diferenciação de preços pelos estabelecimentos comerciais, poderia tornar a estrutura de preços desse instrumento mais transparente para os usuários finais, tanto portadores quanto estabelecimentos, aumentando a eficiência em sua utilização.

A par disso, tendo em vista a necessidade de ajustes estruturais que a pretenda a redução de prazos de liquidação envolve, o Banco Central do Brasil também tem defendido a realização de uma mudança planejada e gradual, no particular, a fim de possibilitar a readaptação das instituições alcançadas pela medida sem causar distorções concorrenciais.

Assim, a atuação do Banco Central do Brasil vem se operando, principalmente, por meio de iniciativas de persuasão moral (“moral suasion”), mediante referências ao tema da

¹⁴ A recomendação firmada pela CPICC, no particular, firmou-se, como visto a montante, no sentido de que “x” seja inicialmente fixado em 15 dias e, posteriormente, reduzido para 2 dias.

redução dos prazos de liquidação no contexto da política de vigilância dos arranjos de pagamento e estímulo à adoção de soluções de mercado.

Ademais, o Banco Central do Brasil tem buscado alternativas para reduzir os custos dos estabelecimentos comerciais com o prazo para o recebimento das transações com cartões de crédito. Nesse sentido, pode-se citar o incentivo para que o mercado desenvolva modelos de negócio para cartão de crédito que permitam: (i) tarifas de intercâmbio mais baixas; (ii) menores prazos de pagamento ao lojista; (iii) menores taxas de juros ao consumidor; (iv) maior transparência nos custos dos instrumentos para os usuários finais; e (v) redução nos subsídios cruzados existentes na indústria de cartões.

Em resposta, as associações que representam essa indústria planejaram e desenvolveram o produto conhecido como “crediário”. Conforme o modelo de funcionamento desse produto, que atenderia às situações em que o portador precisa de financiamento para a realização da transação, a instituição emissora assumirá o papel de financiadora do portador, permitindo uma nova composição entre receitas e despesas, de forma que o produto financeiro arque com parte dos custos do produto de pagamento, possibilitando a redução dos custos de aceitação do instrumento correspondente para os estabelecimentos comerciais. O produto foi desenvolvido no segundo e terceiro trimestres do ano passado, passou por testes no último trimestre e tem sua previsão de lançamento comercial ainda no primeiro trimestre de 2019.

Além disso, cabe destacar que o mercado de antecipação de recebíveis do País cresceu consideravelmente nos últimos anos. Atualmente, os estabelecimentos comerciais podem antecipar seus recebíveis junto a bancos e credenciadores. Nesse cenário em evolução, inclusive, já se tornou prática comum, por parte de alguns credenciadores, ofertar, como opção padrão para os estabelecimentos comerciais, o pagamento em D+2, ou mesmo em prazos menores.

Cumpre destacar, ainda, as várias ações que têm sido realizadas no sentido de ampliar as possibilidades de negociação dos recebíveis de cartões por parte dos estabelecimentos comerciais, as quais também podem vir a contribuir para a redução dos custos dessas transações para os estabelecimentos. Trata-se, assim, de mais uma iniciativa para que estes possam receber em menor prazo e a custos menores que os atualmente praticados pela indústria. Nesse sentido, pode-se citar a edição da Resolução nº 4.593, de 28 de agosto de 2017, do CMN, que dispôs sobre o registro e o depósito centralizado de ativos financeiros, dentre os quais se destacam, nos termos do art. 2º, II, “b”, daquela Resolução, os “bens, direitos ou instrumentos financeiros que, no âmbito de um arranjo de pagamento, sejam de obrigação de pagamento de instituição de pagamento aos seus clientes”.

Pode-se citar, igualmente, o Edital de Consulta Pública nº 68/2018, na forma do qual foram apresentadas propostas de Resolução e de Circular destinadas a dispor, respectivamente, sobre as condições e procedimentos para a realização, por instituições financeiras, de operações de desconto e de crédito vinculadas a recebíveis decorrentes de transações no âmbito de arranjo de pagamento e sobre o registro desses recebíveis. Trata-se aí, afinal, de mais algumas etapas de um processo em andamento, cujo objetivo final, como já destacado,



é o de possibilitar que os recebíveis de cartão possam ser amplamente negociados pelos estabelecimentos comerciais.

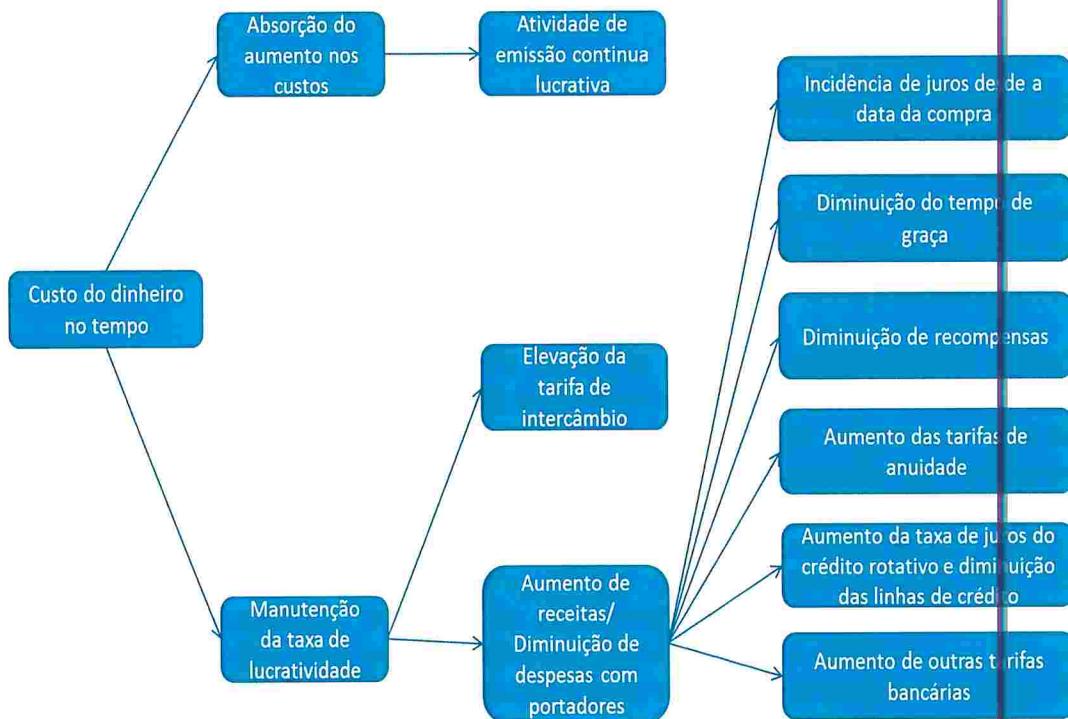
II – Considerações sobre as recomendações I.5 e I.8 do Relatório Final da CPICC

II.1 Recomendação I.5 – Redução do prazo de liquidação

Presente a contextualização desenvolvida no tópico precedente, pode-se destacar, de plano, que eventual redução do prazo de liquidação das transações realizadas com cartão de crédito tem o potencial de modificar a estrutura de apreçamento da indústria, o que pode levar a alterações em algumas de suas práticas atuais. Assim sendo, em atenção à recomendação resultante da CPICC em referência, impende mapear essas potenciais alterações e tentar identificar como o mercado poderá se comportar em cenários delas decorrentes.

Em termos gerais, as possíveis implicações decorrentes da redução do prazo de liquidação para os emissores podem ser visualizadas na figura 3 abaixo.

Figura 3 – Possíveis implicações decorrentes da redução do prazo de liquidação para os emissores



Para os emissores, o efeito direto de uma redução do prazo de liquidação das transações com cartão de crédito é o aparecimento de um novo item de custo, referente ao custo do dinheiro no tempo. Diante desse efeito, pode-se estabelecer dois cenários extremos de reação dos emissores (figura 3). Num primeiro cenário, os emissores absorvem totalmente o aumento em seus custos. Num segundo cenário, os emissores buscariam manter sua taxa

de lucratividade por meio do aumento das receitas e/ou da diminuição de despesas com outras atividades.

Do ponto de vista dos credenciadores, a principal consequência da redução do prazo de liquidação das transações com cartão de crédito é a diminuição das receitas com antecipação de recebíveis¹⁵. As possíveis implicações decorrentes da medida podem ser visualizadas na figura 4 abaixo.

Figura 4 – Possíveis implicações decorrentes da redução do prazo de liquidação para os credenciadores



Nesse contexto, uma diminuição significativa do prazo de liquidação das transações com cartão de crédito afeta diretamente o serviço de antecipação, que tende a ficar restrito ao montante referente ao produto “parcelado lojista”¹⁶. Vale lembrar ainda que, se houver ampla substituição do “parcelado lojista” pelo produto ora em desenvolvimento pela indústria (em que o emissor assume o papel de financiador do portador), também as receitas oriundas da antecipação dessas transações tenderão a cair (e tanto mais quanto maior for a penetração do novo produto junto aos estabelecimentos comerciais). Consequentemente, é razoável supor que as receitas dos credenciadores com antecipação devem diminuir, destacando-se que, atualmente, essas receitas têm relevante participação nas receitas totais dos credenciadores.

Dois cenários extremos que podem advir, então, de uma queda da receita dos credenciadores (figura 4). Num cenário, os credenciadores podem tentar recompor sua margem de lucro. Isso pode ser feito por meio do aumento da taxa de desconto para os estabelecimentos¹⁷. Em outro cenário, pode haver uma absorção da diminuição das receitas, o que pode desestimular a concorrência no setor pela redução das margens de lucro da atividade.

¹⁵ Devido ao elevado tempo existente entre o momento da realização da compra e a disponibilização dos fundos na conta do estabelecimento, surgiu o serviço pelo qual o credenciador oferta ao estabelecimento, mediante a cobrança de uma taxa de desconto, uma antecipação dos recebíveis com lastro nas transações já autorizadas.

¹⁶ A parcela referente ao “parcelado lojista” constitui a maior parte do total de recursos antecipados.

¹⁷ Esse cenário também pode ocorrer em virtude de uma eventual elevação da tarifa de intercâmbio por parte dos emissores como resposta a uma diminuição do prazo de liquidação. Nesse caso, os credenciadores elevariam proporcionalmente a taxa de desconto para repassar o aumento da tarifa de intercâmbio para os estabelecimentos comerciais, mantendo, assim, sua taxa de lucratividade.



Assim, a diminuição do prazo de pagamento aos estabelecimentos deve ter efeitos diretos, como visto, sobre a estrutura de preços do mercado de cartões de crédito.

A fim de manter sua taxa de lucratividade, é provável que os emissores busquem aumentar suas receitas por meio da elevação da tarifa de intercâmbio, o que dependeria da anuência dos instituidores dos arranjos de pagamento. Todavia, considerado o poder de barganha dos emissores, a aceitação da proposta de aumento da tarifa de intercâmbio pelos instituidores de arranjos é um cenário bastante provável.

Outras medidas que podem ser adotadas pelos emissores, buscando aumento de receitas ou redução de despesas, incluem:

- adoção do *average daily balance*, em que a incidência de juros ocorre desde a data da compra e não somente após a data de pagamento da fatura (naqueles casos em que o portador não paga o total faturado);
- redução do “período de graça”;
- diminuição dos benefícios ofertados na forma de programas de recompensa;
- aumento das tarifas de anuidade dos cartões de crédito;
- aumento da taxa de juros do rotativo;
- diminuição do limite operacional para transações por meio do cartão de crédito; e
- aumento das tarifas bancárias em outras atividades não diretamente relacionadas com cartões de pagamento.

Além disso, uma redução brusca no prazo, considerada a necessidade de reacomodação dos preços da indústria, pode ter efeitos indesejados, inclusive com a redução da competição no mercado, pela incapacidade de agentes menores absorverem os aumentos de custos e/ou a diminuição de receitas no curto prazo.

Assim, considerados os impactos mencionados, cumpre obtemperar, em atenção mesmo aos propósitos que motivaram a recomendação da CPICC voltada à redução do prazo de liquidação examinado, que tenderia a se mostrar contraproducente, no momento, eventual tentativa que se pudesse cogitar no sentido de impor a pretendida redução de prazo de forma abrupta e imediata. Os dados contextuais disponíveis e os possíveis cenários que se delineiam relativamente à questão, afinal, respaldam conclusões técnicas à luz das quais se afiguraria comparativamente mais produtiva, a bem dos aludidos propósitos, a estratégia de manter, por ora, a linha de atuação que este Banco Central do Brasil vem adotando em relação ao tema. Esta Autarquia tem intensificado o diálogo com o mercado visando a impulsivar uma redução gradual e planejada do referido prazo de liquidação, em paralelo com a promoção de ações alternativas como as destacadas no tópico precedente, com potencial para produzir efeitos positivos no mercado em termos de eficiência, concorrência e melhor alocação de custos na indústria.

II.2 Recomendação I.8 – Alteração na regulamentação da tarifa de intercâmbio dos cartões de débito

Depreende-se das considerações do Relatório da CPICC que deram base à recomendação de “alterar a forma de tarifação na função débito” que o seu objetivo foi o de tentar aprimorar a quantificação da tarifa de intercâmbio resultante da regulamentação vigente. Esta tarifa, afinal, se baseia em um percentual do valor da transação e, em se tratando de transações de débito, os custos fixos tendem a predominar comparativamente aos custos variáveis.

Isso ocorre porque, diferentemente do que acontece nos arranjos de cartão de crédito, em que o emissor arca com o risco de crédito do portador do cartão, no caso do cartão de débito, a operação só é realizada se o portador possuir saldo em sua conta corrente. Portanto, não há, em princípio, um risco que seja proporcional ao valor da transação e que justifique, portanto, a variação da tarifa de intercâmbio cobrada pela transação conforme o seu valor.

Adicionalmente, observa-se, nas experiências internacionais de regulação de limites para a tarifa de intercâmbio das transações de débito, que é comum a utilização de valores nominais ou uma combinação entre um limite *ad valorem* juntamente com, ou limitado por, um valor nominal. Isso é o que, em linhas, se verifica, por exemplo, nos casos de Austrália, EUA, China, Malásia e União Europeia¹⁸.

Nesse contexto, a recomendação trazida pelo Relatório da CPICC preconiza a opção regulatória por tarifas fixas como forma de encargo a ser cobrado dos estabelecimentos comerciais pela aceitação de pagamentos via cartão de débito, embora escalonadas por faixas de valor das transações, para evitar que a fixação linear de um valor único, completamente alheio ao valor da transação, pudesse trazer efeitos indesejados, como, por exemplo, o desincentivo à aceitação de cartão de débito para as transações de baixo valor, dado que o seu custo se tornaria proporcionalmente muito elevado.

À vista desse quadro, sem prejuízo do caráter meritório do aprimoramento regulatório para o qual aponta a recomendação da CPICC ora em foco, tem-se como importante atentar também, nada obstante, inclusive em atenção aos propósitos subjacente ao quanto recomendado, para alguns aspectos correlatos que se passa a destacar.

Primeiramente, é importante ressaltar que a regulação de preços, de qualquer natureza, constitui algo por si só reconhecido na teoria da regulação como instrumento bastante complexo, que pode inclusive resultar em uma série de impactos indesejados. Pode-se citar, como exemplo, a eventual redução da competição no mercado de emissão, com reflexos também no mercado de credenciamento, inviabilizando, no limite, alguns modelos de

¹⁸ Como regra geral, a tarifa de intercâmbio foi limitada a 0,2% do valor da transação, na União Europeia, que, nada obstante, facultou aos seus Estados membros a combinação de valores nominais ao limite *ad valorem*, desde que a combinação resultante não ultrapasse os 0,2%, consoante o previsto no item 23 do Regulamento (UE) 2015/751, de 29 de abril de 2015, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às taxas de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento baseadas em cartões no âmbito da União Europeia.

negócio. Por esse motivo, a primeira experiência brasileira de regulação mais direta da tarifa de intercâmbio aplicável a operações com cartões, estabelecida nos termos da Circular nº 3.887, de 26 de março de 2018, deste Banco Central do Brasil, que entrou em vigor em 1º de outubro de 2018, foi concebida com cautela.

Na forma daquela Circular, optou-se por regular inicialmente apenas as transações de cartões de débito, por serem menos complexas que as de crédito. Optou-se, ainda, pelo estabelecimento de um valor percentual, dada a dificuldade, em um primeiro momento, de se quantificar um ou vários valores fixos, sem incorrer em grande risco de trazer impactos abruptos ao mercado, dado que algumas variáveis não eram perfeitamente conhecidas, a exemplo do custo de transação por emissor.

Uma vez destacados esses pontos, tem-se por pertinente ressaltar a conveniência de que a eventual imposição de novos parâmetros regulatórios, no tocante à matéria em apreço, sem prejuízo dos propósitos meritórios que os motivem, aguarde ao menos até que seja possível uma avaliação minimamente consistente dos resultados da regulação em vigor, após pelo menos um ano desde a sua entrada em vigor, ou seja, a partir de outubro de 2019¹⁹. Isso porque qualquer alteração que venha a ser proposta trará impactos imediatos na estrutura de custos de toda a indústria, para além daqueles que ainda estão por ser avaliados relativamente à última intervenção regulatória sobre a questão em apreço.

A par disso, também se tem por pertinente ponderar que a atual regulamentação da matéria possibilita que as transações de baixo valor sejam, em certa medida, subsidiadas pelas transações de valores mais elevados, oferecendo, assim, incentivos ao uso de instrumentos eletrônicos em substituição ao dinheiro em espécie, em linha com objetivos já manifestados nesse sentido não só por esta Autarquia, como também por diversas outras instituições, a exemplo do Ministério Público e da Polícia Federal.

III – Considerações finais

Em virtude das considerações articuladas no tópico precedente, portanto, conclui-se, relativamente à recomendação de redução do prazo de liquidação das transações com cartão de crédito para os estabelecimentos comerciais, do patamar atual para d+15 e, posteriormente, para d+2, que a medida teria os seguintes impactos prováveis:

- a. Sobre a lucratividade dos agentes:
 - i. Para os emissores: haveria, ao mesmo tempo, alguma redução da taxa de lucratividade dos emissores, alguma elevação da tarifa de intercâmbio e alguma elevação das tarifas ou redução dos benefícios oferecidos aos portadores;

¹⁹ Em linha com o disposto no documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração e Análise de Impacto Regulatório, publicado pelo Governo Federal, em junho de 2018, no contexto do processo de acesso do Brasil à OCDE, que pode ser consultado no endereço eletrônico http://www.casacivil.gov.br/governanca/copy_of_comite-interministerial-de-governanca/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-pdf/view.

- ii. Para os credenciadores: haveria alguma redução da lucratividade em consequência do aumento da tarifa de intercâmbio; da dificuldade de repasse pleno desse aumento para a taxa de desconto; e da redução dos ganhos trazidos pela antecipação dos recebíveis aos estabelecimentos comerciais;
- b. Sobre a competição no mercado: uma redução brusca, que desconsidere a necessidade de reacomodação dos preços da indústria, poderia reduzir a competição no mercado, pela incapacidade de agentes menores de absorverem os aumentos de custos e/ou a diminuição de receitas no curto prazo.

Assim, considerados esses impactos, cumpre ponderar, como destacado a montante, as vantagens comparativas, para efeito de alcançar mais eficientemente os objetivos que motivaram a recomendação em foco, da estratégia de manter a linha de atuação que o Banco Central do Brasil vem encampando em relação ao tema, mediante a intensificação do diálogo com o mercado para impulsionar uma redução gradual e planejada do prazo de liquidação das transações com cartão de crédito, paralelamente a ações alternativas, como as destacadas no tópico I.2.2, voltadas à produção de efeitos positivos no mercado em termos de eficiência, concorrência e melhor alocação de custos na indústria.

Cumpre considerar, também, a importância de que novas intervenções regulatórias assim como novas iniciativas – a exemplo do “crediário”, com lançamento comercial previsto para o primeiro trimestre de 2019 – aguardem o tempo necessário para que as intervenções já adotadas concluam sua fase de implementação, comecem a surtir efeito e possam ter seus resultados avaliados de forma minimamente consistente. Avaliar a evolução do mercado após a implantação completa das intervenções regulatórias precedentes, afinal, presta-se até mesmo a subsidiar eventuais intervenções futuras.

No atual cenário do mercado de cartões, em franca evolução, portanto, poderia vir a se mostrar prematura a promoção imediata de outras alterações regulatórias também orientadas ao atendimento dos propósitos que motivaram as recomendações da CPICC até aqui examinadas, antes de que possam ser avaliados os resultados das medidas regulatórias em vigor, inclusive em razão do apontado risco de desincentivo ao uso do cartão de débito para pagamentos de baixo valor.

Relativamente à recomendação de alterar a metodologia para estabelecimento dos limites para a tarifa de intercâmbio dos cartões de débito, considera-se pertinente ponderar, inclusive em atenção aos propósitos que motivaram a referida recomendação, a conveniência de evitar, neste momento, alterações imediatas na regulação vigente, que entrou em vigor em outubro de 2018, por se mostrar tecnicamente necessário ao menos um ano para que seus resultados possam ser avaliados, em linha com o que preconiza o documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração e Análise de Impacto Regulatório, editado pelo Governo Federal em junho de 2018. Afinal, a promoção de eventuais alterações imediatas à revelia da prévia avaliação desses resultados, poderia acarretar impactos indesejados no mercado, além de gerar incerteza jurídica para os agentes.



Informações referentes à Recomendação I.6

Solicitar que o Banco Central e o Cade estudem a verticalização do mercado de cartões.

I – Contextualização: verticalização no âmbito do mercado de arranjos de pagamento

Em atenção ao teor da recomendação em foco nesta sessão, seu propósito, basicamente, é o de sintetizar os principais aspectos da verticalização no mercado de cartões, listar potenciais benefícios e prejuízos decorrentes dessa estrutura e apresentar conclusões sobre o tema, fundamentadas em dados publicados em estudos, no marco regulatório vigente e na agenda de ações do Banco Central do Brasil.

Dessa forma, com base em relatórios e estudos realizados e publicados por esta Autarquia, por consultorias especializadas e por outras instituições atuantes no mercado de arranjos de pagamento, inclusive o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), passa-se, adiante, a delinear o contexto em que se insere a indústria de cartões, assim como o seu nível de verticalização atual.

Passa-se também a detalhar alguns aspectos referentes à evolução regulatória e às ações do Banco Central do Brasil já efetuadas, em andamento e previstas na Agenda BC+, as quais têm por objetivo reduzir assimetrias de mercado que impactam a concorrência e a verticalização da indústria e afetam, em última instância, os consumidores finais.

Como se sabe, a verticalização dos conglomerados financeiros no âmbito do mercado de arranjos de pagamento consiste na atuação de um mesmo agente em vários elos da cadeia de pagamentos, como, por exemplo, nas posições de instituidor de arranjo de pagamento, emissor de moeda eletrônica e de instrumentos pós-pagos, credenciador, instituição-domicílio e subcredenciador.

A atuação verticalizada pode se dar de forma direta, quando uma mesma empresa executa todas as atividades, ou indireta, a qual se concretiza dentro de um conglomerado, em que várias empresas relacionadas atuam nesses diversos papéis.

O modelo de negócios verticalizado pode trazer alguns benefícios ao aproveitar expertise e criar sinergias, possibilitando a obtenção de economias de escala e escopo, maiores margens e diminuição de custos.

Por outro lado, estruturas verticalizadas podem gerar ineficiências, como: (i) barreiras operacionais; (ii) falta de isonomia e parcialidade no tratamento de diferentes prestadores de serviço, em benefício de empresas ligadas ao mesmo grupo; (iii) possibilidade de exercício de poder de monopólio em mercados concorrentiais; e (iv) preços maiores para os usuários finais.

Em se tratando de mercados com externalidades de rede e ganhos de escala – como é o caso do mercado de pagamentos – há uma tendência natural à concentração. Assim, deve-se cuidar para que eventuais movimentos de verticalização não comprometam a dinâmica concorrencial dos mercados²⁰. Em tais casos, a política regulatória deve atentar para a governança dos mercados concentrados, de forma a não prejudicar a concorrência nem permitir o abuso de poder por parte de monopolistas ou de oligopolistas.

No caso do mercado de pagamentos brasileiro, esta tem sido a abordagem do Banco Central do Brasil, conforme se detalha a seguir, sendo que as evidências apresentadas mostram que essa abordagem tem sido bem sucedida para garantir a concorrência. Além disso, os direcionamentos dados, com destaque para o desenvolvimento de um ecossistema para a oferta de pagamentos instantâneos no Brasil, têm o potencial de gerar modelos alternativos de negócio, ampliando a concorrência na prestação de serviços para os usuários finais.

II – Cenário anterior

Um diagnóstico do sistema de pagamentos de varejo do Brasil, publicado pelo Banco Central do Brasil em 2005²¹, abordou a questão da exclusividade das bandeiras²² – cada credenciador só aceitava uma bandeira – e, no que se refere mais diretamente à verticalização, identificou que a infraestrutura para captura e credenciamento das transações era composta por empresas de propriedade do sistema bancário e das bandeiras internacionais. Assim, naquele momento, já se constatava uma concentração acentuada do mercado de pagamentos, aliada a uma verticalização relevante na indústria.

De acordo com a estrutura da cadeia de pagamentos vigente à época, para aceitar os cartões das diferentes bandeiras, os estabelecimentos comerciais eram obrigados a contratar os serviços de pagamento de diversas credenciadoras, o que gerava aumento de custos para os estabelecimentos comerciais e diluição dos efeitos de rede para o mercado de pagamentos, gerando ineficiência no mercado.

²⁰ A externalidade de rede é caracterizada pelo aumento no valor do bem ou serviço, disponibilizado por intermédio de rede de acesso, a cada vez que um usuário é incorporado ao sistema e a tecnologia adotada pela rede, em geral, é compatível com a tecnologia adotada por outras redes que disponibilizam o mesmo bem ou serviço (Economides, 1996; Katz e Shapiro, 1994). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/Diagnostico%20do%20Sistema%20de%20Pagamentos%20de%20Varejo%20no%20Brasil.pdf>

²¹ Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/Diagnostico%20do%20Sistema%20de%20Pagamentos%20de%20Varejo%20no%20Brasil.pdf>

²² As principais bandeiras operantes no período, Visa e Mastercard, trabalhavam, cada uma, com credenciadores únicos. A Visa começou a operar no Brasil na década de 70, com credenciadores verticalizados e não interoperáveis. Em 1995, os membros da Visa no Brasil criaram a Companhia Brasileira de Meios de Pagamento (Visanet), sendo a Visa sócia acionista minoritária. A Visanet viria a se tornar Cielo em 2009, quando expirou o contrato de exclusividade que a empresa mantinha com a Visa. A Redecard, credenciadora única da Mastercard à época, é uma empresa de credenciamento criada com a participação do Citibank, do Itaú Unibanco e da Mastercard.



Assim, o estudo concluiu que a interoperabilidade relativa aos canais de distribuição dos serviços de pagamento relacionados às redes de cartões de débito e de crédito era fator relevante para o mercado, pois possibilitaria, principalmente, uma redução de custos para os lojistas, o que poderia ensejar efeitos benéficos para toda a sociedade, mediante redução dos custos totais ligados à viabilização da comercialização de mercadorias e serviços.

O documento reiterou que a existência, à época, de várias estruturas de rede, sem cooperação, reduzia os efeitos positivos das externalidades correspondentes, uma vez que estes ficavam restritos a cada uma das infraestruturas de mercado isoladamente, conforme já explicitado acima²³. Em consequência do referido estudo, o Banco Central do Brasil publicou a diretiva nº 1/2006, com a seguinte recomendação²⁴:

“O Banco Central do Brasil recomenda que a indústria de cartões de pagamento utilize todo o potencial da cooperação em infraestrutura para possibilitar o aumento da eficiência e, consequentemente, do bem-estar social, sem prejuízo da inovação, do desenvolvimento de novos produtos e serviços e de um ambiente competitivo.”

Posteriormente, como resultado de convênio de cooperação técnica entre o Banco Central do Brasil, a Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda, foi publicado, em 2010, o “Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos”.

Na oportunidade, no que tange à verticalização, o trabalho mostrou que, no Brasil, os credenciadores, além da atividade principal de afiliação dos estabelecimentos comerciais aos arranjos de pagamento, eram também responsáveis pela prestação de serviços de rede²⁵ e por atividades de compensação e de liquidação, consideradas atípicas, com base na análise do funcionamento do setor de pagamento em outros países e no fato de que a integração de todas essas atividades num mesmo prestador não se justificaria por características específicas da economia nacional.

Afirmava-se ainda, naquele Relatório, que a configuração verticalizada do mercado de pagamentos, apesar de em um primeiro momento ter sido relevante para a consolidação do mercado, gerava ineficiência, uma vez que introduzia barreiras à entrada, tendo em conta que potenciais credenciadores concorrentes dependeriam dos serviços de compensação e de liquidação das estruturas integradas por bandeiras internacionais e grandes bancos.

²³ A externalidade de rede é caracterizada pelo aumento no valor do bem ou serviço, disponibilizado por intermédio de rede de acesso, a cada vez que um usuário é incorporado ao sistema e a tecnologia adotada pela rede, em geral, é compatível com a tecnologia adotada por outras redes que disponibilizam o mesmo bem ou serviço (Economides, 1996; Katz e Shapiro, 1994). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/Diagnostico%20do%20Sistema%20de%20Pagamentos%20de%20Varejo%20no%20Brasil.pdf>

²⁴ O inteiro teor da Diretiva nº 1/2016 pode ser consultado no endereço eletrônico <https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/Diretiva-1-2006.pdf>.

²⁵ Prestadores de serviço de rede são instituições que disponibilizam a infraestrutura de rede para a captura e o direcionamento de transações de pagamento.

O estudo destacou também outra consequência da verticalização referente aos credenciadores que atuavam no mercado: a ausência de interoperabilidade entre os prestadores de serviço de rede. Diante desse cenário, o estudo concluiu que, em suma, três elementos-chave seriam necessários para fomentar maior competição no mercado:

- neutralidade do prestador de serviço de compensação e de liquidação em relação aos credenciadores;
- interoperabilidade entre os serviços de rede; e
- quebra de exclusividades contratuais.

O mencionado “Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos” ressaltou, à época, a falta de contestabilidade na atividade de credenciamento e o significativo poder de mercado das credenciadoras Visanet e Redecard. E este poder acentuava-se, por força de barreiras à entrada, de natureza contratual e econômica, em virtude, principalmente, do alto nível de verticalização existente no tocante à atividade de credenciamento e da falta de interoperabilidade na prestação de serviços de rede²⁶.

Naquele contexto, o Banco Central do Brasil, tendo verificado que os acordos de exclusividade funcionavam como barreiras à entrada, passou a agir junto às bandeiras (sobretudo Visa e Mastercard) para que publicassem suas regras e dessem transparência aos seus arranjos, de modo que fossem instadas a aceitar outras credenciadoras.

Todas as ineficiências apontadas no citado relatório em decorrência das estruturas de mercado nele abordadas, particularmente as relacionadas ao esquema de verticalização então associado às atividades de credenciamento, foram tratadas pelo Banco Central do Brasil, desde a positivação da sua competência legal em relação à matéria, nos termos da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, por meio de ações de regulação e de supervisão.

III – Evolução regulatória

A Lei nº 12.865, de 2013, passou a disciplinar os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), conferindo a esta Autarquia competência para regular e supervisionar esse mercado. O advento do referido diploma legal constitui, portanto, marco normativo de grande relevância, uma vez que, antes dele, o Banco Central do Brasil não dispunha de base legal para disciplinar a atuação de agentes não financeiros no mercado de pagamentos.

Com base nas competências atribuídas pela mencionada lei, o CMN e o Banco Central do Brasil editaram um conjunto inicial de normas que disciplinaram os arranjos e as instituições de pagamentos, a saber: a Resolução nº 4.282, de 2013, do CMN e as Circulares desta Autarquia nºs 3.680, 3.681, 3.682 e 3.683, todas também de 2013.

²⁶ A falta de contestabilidade estava ligada à existência de barreiras à entrada, que dificultavam o surgimento de novos *players* no mercado.



Partindo desse arcabouço normativo inicial, o Banco Central do Brasil passou a conduzir a construção de um ambiente regulatório mais propício ao desenvolvimento de um mercado de pagamentos eficiente, equânime e competitivo, incentivando a inovação e o desenvolvimento de serviços que atendam às necessidades dos usuários finais.

Como parte desse processo, foi prevista, desde a edição daquela regulamentação inicial, a participação de empresas não financeiras na prestação de serviços de pagamento, com regulação proporcional aos riscos que podem trazer para o sistema e, portanto, mais simples e menos onerosa que a aplicada às instituições financeiras. Dessa forma, buscouse ampliar a concorrência no segmento e, consequentemente:

- (i) reduzir custos e preços no mercado;
- (ii) proporcionar maior conveniência para os usuários, inclusive mediante a aplicação de preços diferentes em função do instrumento de pagamento, como viria a ser expressamente previsto em lei²⁷;
- (iii) melhorar a qualidade dos serviços prestados; e
- (iv) aumentar a inclusão financeira.

III.1 Padronização da agenda de recebíveis

A padronização da agenda de recebíveis também constituiu avanço regulatório importante no âmbito do SPB. A agenda de recebíveis de cartões é o conjunto de informações das transações de pagamento capturadas pelo credenciador que, encaminhado ao banco domicílio do estabelecimento comercial beneficiário dos recebíveis (recebedor), pode ser utilizado pelo banco para adiantamento de recebíveis e para a concessão de crédito com base no montante das transações do estabelecimento com um determinado arranjo de pagamentos.

Antes da regulamentação da matéria por esta Autarquia, por meio da sua Circular nº 3.721, de 25 de setembro de 2014, a multiplicidade de padrões de mensagens tornava necessários acordos bilaterais entre bancos e credenciadores e desenvolvimentos operacionais específicos para que cada banco pudesse ler a agenda de cada credenciador, dificultando a oferta desses serviços pelos entrantes.

O Banco Central do Brasil entendeu que tais práticas eram ineficientes e limitavam a concorrência nos mercados de credenciamento e de banco domicílio do estabelecimento comercial.

²⁷ Com efeito, a Lei nº 13.455, de 26 de junho de 2017, resultante de conversão da Medida Provisória nº 764, de 26 de dezembro de 2016, viria a dispor sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado, autorizando expressamente tal diferenciação no *caput* do seu art. 1º e inclusive caracterizando como nula, no subsequente parágrafo único, “a 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 no *caput*”.

Consequentemente, com o objetivo de promover a competição e a interoperabilidade na prestação de serviços de pagamento, esta Autarquia editou a referida Circular nº 3.721, de 2014, estabelecendo para os credenciadores a obrigação de disponibilizar as informações da agenda de recebíveis de cartão de forma padronizada e determinando, no mesmo sentido, que as instituições financeiras que atuassem como banco domicílio (banco em que os estabelecimentos comerciais recebem a liquidação das operações com cartões de pagamento) processassem os referidos arquivos, com o que foram equalizadas, nesse ponto, a situação dos credenciadores entrantes e a dos incumbentes.

III.2 Compensação e liquidação de ordens eletrônicas de débito e de crédito

Outro marco evolutivo, na regulação do SPB, refere-se à disciplina da compensação e da liquidação de ordens eletrônicas de débito e de crédito. Até 2017, o processo de liquidação dessas ordens era executado por diversos prestadores de serviços de liquidação e compensação na cadeia de pagamentos, sendo os maiores deles os próprios credenciadores. Essa estrutura difusa exigia dos emissores e das instituições domicílio a conexão a vários sistemas de liquidação.

A liquidação, naquele cenário, era realizada de forma segmentada, ocorrendo primeiro entre emissores e credenciadores e só posteriormente entre credenciadores e bancos domicílio dos estabelecimentos comerciais, os recebedores finais da transação de pagamento. Em seguida, para concluir a liquidação na conta dos usuários recebedores, os credenciadores realizavam transferências mediante a utilização de contas registradas nos livros do banco domicílio.

O referido passo final da liquidação, no cenário que se verificava até 2017, possibilitava práticas discriminatórias baseadas em acordos bilaterais entre bancos e credenciadores, nos quais não eram padronizados preços cobrados, prazos para homologação operacional e serviços ajustados entre as partes.

Além disso, a existência de múltiplos prestadores de serviço de compensação e de liquidação em um mesmo arranjo trazia as seguintes ineficiências: (i) necessidade de os bancos domicílio processarem várias ordens de liquidação, em vez de apenas uma; (ii) perdas em termos de compensação multilateral de valores; e (iii) necessidade de tratamento de padrões de mensagens adotados por cada prestador de serviço de compensação.

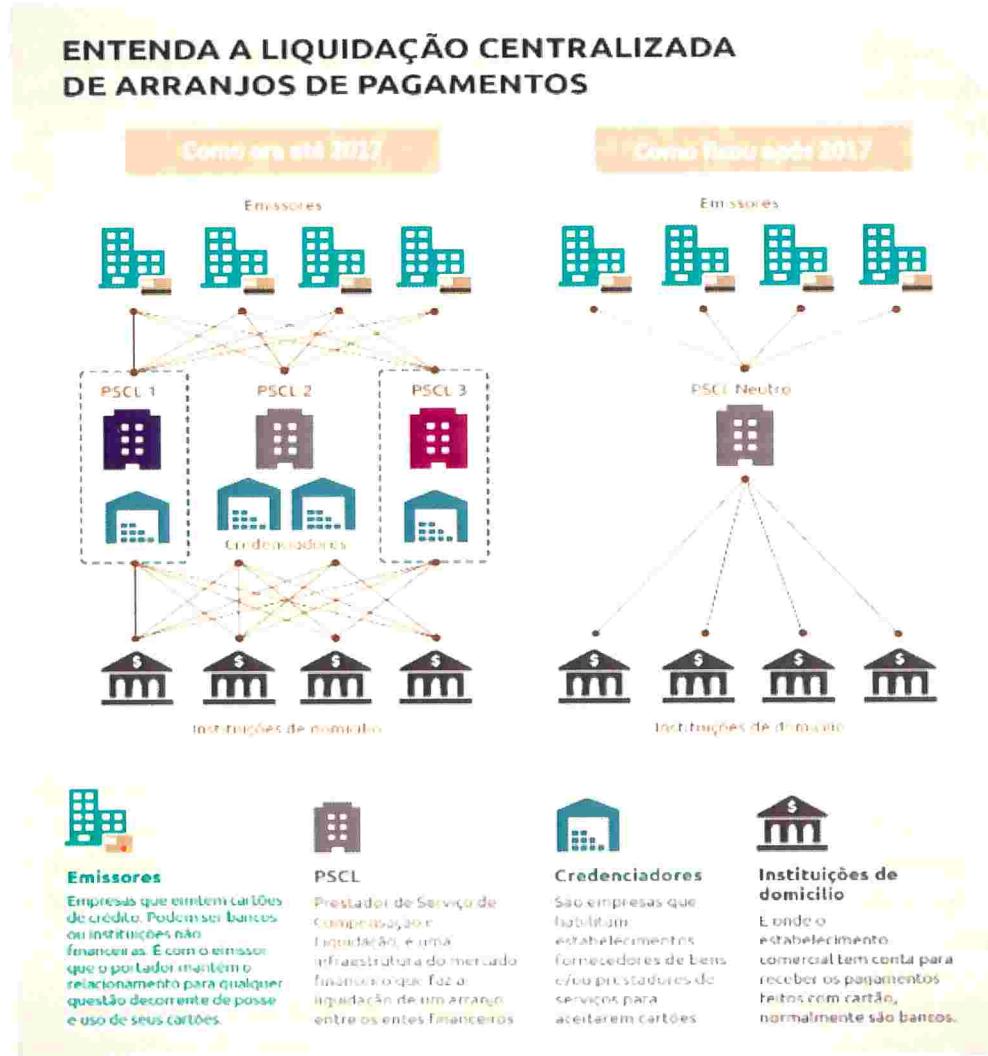
Ademais, alguns arranjos atribuíram a cada credenciador o dever de gerenciar seu risco por meio de chamada de garantia de cada emissor, prática que: (i) multiplicava as interações bilaterais, adicionando complexidade desnecessária aos processos de interação entre as instituições de pagamento integrantes do arranjo; e (ii) dificultava a obtenção, pelos credenciadores entrantes, de garantias dos bancos.

Consequentemente, visando a promover funcionamento mais eficiente do SPB e maior competitividade nos mercados de credenciamento, de banco domicílio e de antecipação de recebíveis, o Banco Central do Brasil exigiu, com a edição da Circular nº 3.765, de 25



de setembro de 2015, que a compensação e a liquidação fossem centralizadas em um único prestador de serviço no âmbito de cada arranjo de pagamento e que a grade de compensação e de liquidação alcançasse os bancos domicílio, inclusive contemplando as informações necessárias para a realização do pagamento na conta do recebedor final pelo próprio banco domicílio, até mesmo para as operações decorrentes dos adiantamentos de recebíveis de cartões (art. 6º, na parte em que incluiu no Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 2013, os arts. 26, I e § 4º). Assim, estabeleceu-se uma conexão única com o sistema de liquidação, proporcionando redução de custos e aumento da competitividade.

Figura 3 – Forma de liquidação dos arranjos de pagamentos antes e depois de 2017



Fonte: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/143/noticia>

III.3. Interoperabilidade

Também houve avanços regulatórios, nos últimos anos, no tocante à questão da interoperabilidade, que é um dos princípios inscritos na Lei nº 12.865 e na Circular nº 3.682, do Banco Central do Brasil, ambas de 2013.

A consagração da interoperabilidade como princípio visa à preservação pró-competitiva de uma relação igualitária entre os arranjos de pagamento e entre os seus participantes, de modo a assegurar que os usuários finais consigam realizar transações de pagamento indistintamente junto a quaisquer participantes de diferentes arranjos envolvidos.

Nesse sentido, o Banco Central do Brasil, ao editar a Circular nº 3.765, de 2015, determinou, em seu art. 6º (na parte em que incluiu no Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 2013, o art. 28), que as regras de interoperabilidade entre arranjos assegurassem a possibilidade de o usuário final utilizar uma única conta de depósito à vista ou de pagamento para a realização de transações de pagamento. Nos termos daquele mesmo art. 6º da Circular nº 3.765, de 2015 (na parte em que incluiu no referido Regulamento o § 3º do seu art. 30), esta Autarquia também vedou a exigência de participação de uma instituição financeira ou instituição de pagamento em determinado arranjo de pagamento como única forma de assegurar a interoperabilidade com outro arranjo de pagamento do qual essa instituição faça parte ou que tenha sido por ela instituído.

Na mesma linha, com o objetivo de evitar assimetrias prejudiciais à competição, dentro de arranjos de pagamento, entre participantes com distinto poder de mercado, o Banco Central do Brasil tem estabelecido, na forma de dispositivos das já referidas Circulares nº 3.682, de 2013, e nº 3.765, de 2015, entre outras que, como esta última, promoveram aperfeiçoamentos na primeira, a necessidade de que regras e procedimentos voltados a estruturar a interoperabilidade entre participantes de um mesmo arranjo impeçam:

- (i) tratamento diferenciado entre os participantes²⁸; e
- (ii) diferenciação de tratamento entre as transações de pagamento realizadas no âmbito da interoperabilidade entre participantes de um mesmo arranjo ou entre participantes de arranjos distintos, inclusive por meio de tarifas ou de outras formas discriminatórias de remuneração²⁹.

A regulamentação editada por esta Autarquia exigiu ainda, como visto, que o instituidor de arranjo estabeleça procedimentos que contemplem a interoperabilidade com outros arranjos de pagamento, incluindo a previsão de transferência de recursos para estes, o que deve necessariamente estar contemplado no regulamento que contém as regras de funcionamento de cada arranjo.

²⁸ A diretriz contra o estabelecimento de tratamento diferenciado entre os participantes de arranjos de pagamento pode ser observada, *e.g.*, nos arts. 5º e 12 do Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 2013; no art. 6º da Circular nº 3.765, de 2015, na parte em que incluiu no referido Regulamento, os arts. 26, II e § 1º, e 27, § 1º; no art. 2º da Circular nº 3.886, de 26 de março de 2018, na parte em que alterou a redação do inciso II do § 1º do art. 16 do referido Regulamento.

²⁹ A diretriz contra a diferenciação de tratamento em questão pode ser observada, *e.g.*, no art. 4º da Circular nº 3.765, de 2015, na parte em que alterou a redação do § 2º do art. 15 do Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 2013, e no art. 6º daquela mesma Circular de 2015, na parte em que incluiu no referido Regulamento o seu art. 28, §§ 1º e 2º.



III.4 Gerenciamento de riscos

No que se refere à temática do gerenciamento de riscos, a evolução regulatória dos últimos anos consistiu, basicamente, na superação do cenário em que arranjos de pagamento adotavam a prática de atribuir a cada credenciador o dever de gerenciar seu risco por meio de exigência de garantia de cada emissor. Essa prática multiplicava as interações bilaterais, tornando difícil para os credenciadores entrantes também exigir garantias dos emissores, uma vez que estes já tinham que prestar garantias aos incumbentes. Somava-se a isso o fato de que os três maiores bancos eram os controladores dos credenciadores incumbentes e, portanto, tinham pouco interesse na promoção de novos credenciadores.

Para que esse cenário fosse superado, o Banco Central do Brasil exigiu, por meio da Circular nº 3.765, de 2015, que o gerenciamento de risco de inadimplência de participante no âmbito de um arranjo de pagamento fosse centralizado em ente neutro em relação aos emissores e credenciadores do arranjo.

III.5 Arranjos fechados

Outro cenário cuja superação contribuiu para a evolução regulatória, no âmbito do SPB, foi o da proeminência de grandes arranjos fechados nos quais as atividades de credenciamento mantinham-se concentradas com uma única instituição.

A esse respeito, observa-se que, em 2013, participavam do mercado de pagamentos cerca de dez credenciadores, sendo que os dois maiores realizavam aproximadamente 90% das operações. Além de ser prejudicada por esse contexto de concentração, a participação de novos entrantes também era prejudicada pela existência de arranjos fechados de grande dimensão, como referido, nos quais o credenciamento era realizado por apenas um credenciador.

A motivação econômica para a implementação de um arranjo fechado devia-se à necessidade de prover espaço para o surgimento de inovação e da diversidade de modelos de negócio, com o objetivo de gerar inclusão financeira sem os custos de coordenação de um arranjo aberto, que poderiam inviabilizar o surgimento de novos modelos.

Entretanto, devido à grande concentração também no lado da emissão, alguns arranjos fechados apresentavam potencial para atingir uma relevância tal que a sua existência passou a caracterizar-se como um diferencial competitivo significativo.

Por essa razão, o Banco Central do Brasil, com a publicação da Circular nº 3.765, de 2015, definiu que o volume operacional de arranjos fechados de crédito e de débito estaria limitado a um teto de transações acumulado nos últimos doze meses inferior a R\$20 bilhões. Com isso, caso esse limite fosse ultrapassado, o arranjo deveria obrigatoriamente constituir-se sob o formato aberto.

III.6 Atuação neutra do instituidor de arranjo de pagamento

O estabelecimento de regras voltadas a preservar uma atuação neutra por parte de instituidores de arranjos de pagamento também contribuiu para evolução do arcabouço regulatório do SPB. Nesse particular, o Banco Central do Brasil constatou a existência de arranjos de pagamento abertos nos quais o conjunto dos seus participantes era formado tanto por integrantes quanto por não integrantes do grupo econômico de que fazia parte o seu instituidor. Esse cenário, evidentemente, poderia gerar incentivos para que o instituidor do arranjo estabelecesse regras de caráter potencialmente anticompetitivo e discriminatório em relação aos participantes não integrantes do seu grupo econômico.

Por essa razão, o Banco Central do Brasil estabeleceu, por meio da Circular nº 3.815, de 7 de dezembro de 2016, regras voltadas a assegurar uma atuação neutra do instituidor em relação aos participantes, sem abuso da sua posição no arranjo em benefício próprio ou de outros participantes, em especial daqueles integrantes do seu próprio grupo econômico, de forma a estimular a igualdade de condições no mercado de pagamentos.

III.7 Padronização dos procedimentos relativos à “trava” para antecipação de recebíveis

Outro marco evolutivo a destacar foi o estabelecimento da padronização em referência, após se ter observado que os procedimentos adotados por credenciadores e bancos para a utilização de recebíveis de cartões não era padronizado. Essa ausência de padronização, afinal, dava margem a práticas discriminatórias e abusivas que prejudicavam a concorrência tanto no mercado de credenciamento quanto no mercado de crédito lastreado por esses recebíveis. A par disso, a dinâmica do mercado vinha enfraquecendo a segurança na utilização de recebíveis de cartões como lastro de operações de crédito, de grande importância sobretudo para micro e pequenas empresas.

Para aperfeiçoamento dos mecanismos de “trava” acima referidos, então, o CMN e o Banco Central do Brasil aprovaram regulamentação, em 19 de dezembro de 2018, estabelecida, respectivamente, na forma da Resolução nº 4.707 e da Circular nº 3.924, ambas daquela data. Essas regras entrarão em vigor em 8 de abril de 2019, a teor do que o CMN e esta Autarquia definiram, respectivamente, nas subsequentes Resolução nº 4.710 e Circular 3.926, ambas de 31 de janeiro de 2019, considerando o tempo que se mostrou necessário para que as instituições financeiras e os credenciadores realizem os ajustes cabíveis para viabilizar o cumprimento da referida regulamentação.

A principal medida estabelecida pela Resolução nº 4.707, de 2018, foi a definição de que o limite de garantia dado à instituição financeira que efetuar uma dada antecipação de recebíveis não poderá exceder o saldo devedor da operação de crédito garantida, o que evita prática excessivamente restritiva da denominada “trava” de domicílio, permitindo que o excedente de recebíveis seja utilizado como garantia para outras operações de crédito. A nova regulamentação facilita também a portabilidade do crédito, proporcionando flexibilidade para o empresário buscar melhores condições em instituições concorrentes e para garantir a segurança da operação de crédito. Determina



também que o fluxo financeiro dos valores dados em garantia pelo comerciante seja direcionado pelos credenciadores à instituição financeira que emprestou os recursos.

Assim, os comerciantes continuarão tendo a capacidade de antecipar a totalidade de seus recebíveis com seus credenciadores ou com seus bancos, mantendo a eficiência do mercado de pagamentos, porém com maior flexibilidade, comparativamente à estrutura anterior.

III.8 Garantia e acesso a serviços prestados por instituições financeiras

No que concerne à garantia de acesso em questão, o marco evolutivo foi positivado, no arcabouço regulatório, na forma da Resolução nº 4.649, de 28 de março de 2018, do CMN, que vedou às instituições financeiras práticas injustificadas que possam acarretar limitações ou impedimentos para que outras entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, inclusive as instituições de pagamento, tenham acesso a serviços financeiros necessários às suas atividades, tais como movimentações em contas correntes, boletos, DOC e TED. Com isso, buscou-se evitar que as instituições de pagamento, notadamente as de menor porte e as não ligadas a grandes conglomerados financeiros, sejam discriminadas por instituições financeiras no acesso a serviços ofertados por estas últimas que se mostrem necessários à oferta de serviços de pagamento. Portanto, o advento da regulamentação em referência operou no sentido de impedir que a estrutura verticalizada existente no segmento de cartões possa dar ensejo a práticas discriminatórias, contrárias à concorrência e à necessária igualdade de condições para a atuação de todas as instituições de pagamento nos respectivos mercados de interesse, independentemente do seu porte ou de estarem ligadas, ou não, aos principais conglomerados financeiros do País.

IV. Agenda BC+: ações tomadas e previstas para combater efeitos negativos da verticalização

Visando a aprimorar aspectos estruturais do Sistema Financeiro Nacional (SFN), o Banco Central do Brasil construiu a Agenda BC+, que torna pública a agenda de trabalho da Autarquia, balizando periódica prestação de contas em relação às ações desenvolvidas³⁰.

A Agenda BC+ reúne um conjunto de ações de curto, médio e longo prazos, estruturadas em quatro pilares, a saber: “Mais Cidadania Financeira”, “Legislação Mais Moderna”, “SFN Mais Eficiente” e “Crédito Mais Barato”.

No que diz respeito à verticalização no mercado de pagamentos, destacam-se a seguir as principais ações contempladas na Agenda BC+ com o objetivo de regular e mitigar aspectos negativos relacionados a esse tipo de estrutura de mercado. Destacamos que algumas das ações contempladas implicaram a edição de normas, já contextualizadas e detalhadas no precedente tópico “III. Evolução Regulatória”.

³⁰ Fonte: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bcmais>

IV.1 Pilar: Legislação Mais Moderna – Ação: Relacionamento BC – Cade

O relacionamento e o intercâmbio de informações entre o Banco Central do Brasil e o Cade são fundamentais para a obtenção do maior volume possível de informações acerca do mercado e para a construção de soluções convergentes e articuladas. Por essa razão, uma das ações previstas no pilar “Legislação Mais Moderna” da Agenda BC+ denomina-se “Relacionamento BC - Cade”, que tem como objetivo principal fomentar o compartilhamento de informações e de documentos entre ambas as Autarquias.

No âmbito dessa ação, em fevereiro de 2018, o Banco Central do Brasil e o Cade formalizaram memorando de entendimentos que estabeleceu diretrizes para a avaliação de atos de concentração e de conduta no campo concorrencial envolvendo instituições financeiras e demais instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil.

Posteriormente, em dezembro de 2018, o Banco Central do Brasil e o Cade aprovaram o Ato Normativo Conjunto nº 1 (ANC nº 1), que previu, entre outras medidas, o compartilhamento de informações entre o Cade e o Banco Central do Brasil para a realização de atividades na esfera concorrencial e a realização de reuniões periódicas entre os dois órgãos, por meio de ações mais coordenadas e efetivas, que de fato possam produzir impactos positivos no mercado.

No que se refere à verticalização do mercado de pagamentos, conforme já explicado nos tópicos precedentes, o assunto tem sido objeto de estudos e ações, tanto do Banco Central do Brasil quanto do Cade, conforme as competências de cada autarquia³¹.

IV.2 Pilar: SFN Mais Eficiente – Ação: Incentivo à “eletronização” de pagamentos de varejo

O Banco Central do Brasil entende que existem algumas lacunas na cesta de instrumentos de pagamento disponíveis para a população brasileira, as quais justificam a sua política de incentivo à “eletronização” dos instrumentos de pagamento de varejo, com o objetivo de reduzir atuais custos e inconvenientes na realização de pagamentos.

Nesse sentido, os pagamentos instantâneos têm o potencial de ser uma solução inovadora, que ajudará a preencher as lacunas identificadas. Pagamentos instantâneos são definidos como transferências monetárias eletrônicas nas quais a transmissão da mensagem de pagamento e a disponibilidade de fundos para o beneficiário final ocorrem em tempo real, por meio de serviço disponível para os usuários finais durante 24 horas por dia, sete dias por semana e em todos os dias no ano³². Tipicamente, a movimentação de recursos se dá entre contas (corrente, salário, poupança ou de pagamento), com os recursos

³¹ O Cade, em observância à Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, possui competência para atuar em todo o território nacional de forma preventiva, repressiva e educativa em questões concorrenceis. O Banco Central do Brasil, por sua vez, na forma do § 2º do art. 18 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, possui competência em matéria concorrencial no âmbito do SFN.

³² Definição dada pelo Comitê de Pagamentos e Infraestruturas do Mercado do Banco de Compensações Internacionais (CPMI/BIS) no relatório *Fast payments: enhancing the speed and availability of retail payments*. Disponível em <https://www.bis.org/cpmi/publ/d154.pdf>



imediatamente disponíveis (em poucos segundos) para o recebedor, em qualquer dia e hora, inclusive finais de semana e feriados.

Pagamentos instantâneos podem ser utilizados para transferências entre pessoas (transações P2P, *person to person*), entre pessoas e estabelecimentos comerciais (transações P2B, *person to business*), entre estabelecimentos, a exemplo do que se dá em caso de pagamentos a fornecedores de empresas (transações B2B, *business to business*), bem como para transferências envolvendo entes governamentais, como no caso, por exemplo, de pagamentos de taxas e impostos (transações P2G e B2G, *person to government* e *business to government*), de salários do funcionalismo e de benefícios sociais (transações G2P, *government to person*) e de serviços prestados ao governo ou de valores previstos em convênios por ele firmados com empresas (transações G2B, *government to business*).

Além da ampla abrangência dos casos de uso, também é desejável que as soluções de pagamento instantâneo tenham estrutura de governança bem definida e estabeleçam amplo acesso e tratamento não discriminatório a todas as instituições participantes. Revela-se também importante o desenvolvimento de soluções que melhorem a conveniência e a usabilidade para o usuário final, principalmente para o iniciador do pagamento. Novas formas de endereçar os pagamentos, mediante a utilização de aplicativos por meio de *smartphones*, com a confirmação de envio e de recebimento dos recursos, são características importantes a serem consideradas no seu desenvolvimento. O aprimoramento da experiência e a facilidade em iniciar pagamentos são os principais benefícios dos pagamentos instantâneos para os usuários pagadores, o que pode ser viabilizado em virtude das amplas possibilidades de diversidade e de inovação em modelos de negócio associados a esses pagamentos. Esses aspectos são importantes para que o objetivo da promoção da competição entre arranjos de pagamento seja alcançado, gerando mais eficiência no ambiente de pagamentos de varejo brasileiro.

Em 20 de dezembro de 2018, o Banco Central do Brasil aprovou sua política relacionada aos pagamentos instantâneos. O principal objetivo desta Autarquia foi o de criar um ecossistema de pagamentos instantâneos eficiente, competitivo, seguro e inclusivo. Para isso, o Banco Central do Brasil assumiu o papel de líder e de catalisador do processo de implantação desse ecossistema no Brasil, por meio de diálogo amplo com o mercado e da definição dos requisitos fundamentais correspondentes.

IV.3 Pilar: Crédito mais barato

Com o objetivo de propiciar aos estabelecimentos comerciais mais flexibilidade para utilizar seus recebíveis de arranjo de pagamento como forma de obter financiamento, bem como com o propósito de ampliar a oferta de crédito, inclusive por meio do mercado de capitais, criando condições mais favoráveis para o aumento da concorrência no mercado de crédito e, consequentemente, para a redução do *spread* bancário, o Banco Central do Brasil, por meio da Consulta Pública nº 68, de 2018, apresentou propostas de Resolução e de Circular com disposições, respectivamente, sobre as condições e os procedimentos para a realização, por instituições financeiras, de operações de desconto e de crédito

vinculadas a recebíveis decorrentes de transações no âmbito de arranjo de pagamento e sobre o registro desses recebíveis.

A proposta é que as instituições financeiras somente possam realizar operações de desconto de recebíveis de arranjo de pagamento e operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento caso esses ativos financeiros estejam registrados em sistemas de registro de ativos financeiros autorizados pelo Banco Central do Brasil.

O sistema de controle de “trava”, na forma proposta por esta Autarquia, proporcionará isonomia entre todas as instituições financeiras e instituições credenciadoras, na medida em que elas poderão “enxergar” a agenda de recebíveis, sem exclusividades.

Vale ressaltar, no entanto, que o processo iniciado com a apresentação da Consulta Pública nº 68 ainda está em curso, em fase de análise das sugestões por meio dela obtidas. Concluído o processo, o modelo regulatório decorrente da eventual incorporação da norma proposta ao arcabouço normativo demandará certo tempo de implementação, que tende a estender-se por período considerável, tendo em vista as mudanças operacionais e tecnológicas necessárias à sua efetivação.

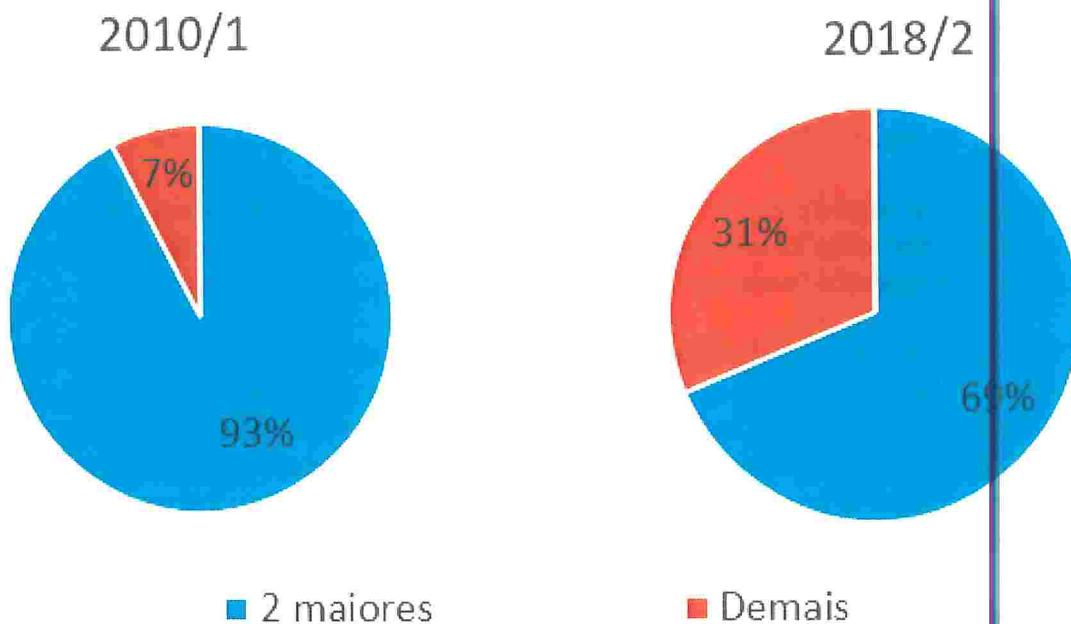
É também importante assinalar que a Resolução nº 4.707, de 2018, do CMN já estabeleceu condições e procedimentos mais flexíveis para a realização, por instituições financeiras, de operações de crédito vinculadas a recebíveis de arranjo de pagamento, com o objetivo de pavimentar caminhos para normas que possam ser futuramente editadas com base nos estudos em curso no Banco Central do Brasil relacionados à Consulta Pública nº 68, de 2018.

V. Efeitos da evolução regulatória e da Agenda BC+ nas condições concorrenenciais no SPB

O mercado de arranjos de pagamento tornou-se altamente competitivo nos últimos anos, graças à considerável intensificação da entrada de novos participantes, especialmente na atividade de credenciamento, o que marcou o fim do duopólio outrora existente, trazendo uma significativa redução no *market share* dos credenciadores incumbentes. Em menos de dez anos, saiu-se de um quadro de duplo monopólio para um mercado onde cerca de 20 credenciadores podem habilitar os principais estabelecimentos comerciais a aceitar as principais bandeiras de cartões disponíveis no País – isso sem contar cerca de 200 subcredenciadores atualmente atuantes no mercado (ver quadro a seguir, que mostra o número de credenciadores que fazem o envio periódico de estatísticas de pagamentos de varejo ao Banco Central do Brasil, conforme o art. 4º da Circular nº 3.682, de 2013).



Figura 4 – participação no mercado de credenciadores no trimestre



Fonte: Banco Central do Brasil, 2018.

O incremento concorrencial retratado acima, como seria de se esperar, teve impacto no preço. O artigo intitulado “*The Break of Brand Exclusivity in Brazilian Credit Card Acquiring: effects and the markup-cost decomposition in a price dispersion setting*”, elaborado em junho de 2015 por Gabriel Garber e Marcio Issao Nakane, faz uma decomposição da redução da taxa de desconto dos cartões de crédito que se seguiu imediatamente à quebra da exclusividade no credenciamento em 2010, separando variações de custo marginal e de *mark-up*³³. Os dados utilizados foram os dos maiores lojistas de cada segmento. O resultado encontrado sinalizou que a redução das taxas de desconto se deveu ao *mark-up*, que caiu em média 14pp, o que representou uma queda de 23% sobre o *mark-up* médio inicial, estimado em 62pp. Esse movimento foi consistente com o aumento da competição no setor. Os gráficos a seguir ilustram a existência de uma quebra na série da taxa de desconto no momento da eliminação da exclusividade no credenciamento.

³³ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps390.pdf>.

Figura 4 – Crescimento das taxas médias de desconto dos cartões de crédito

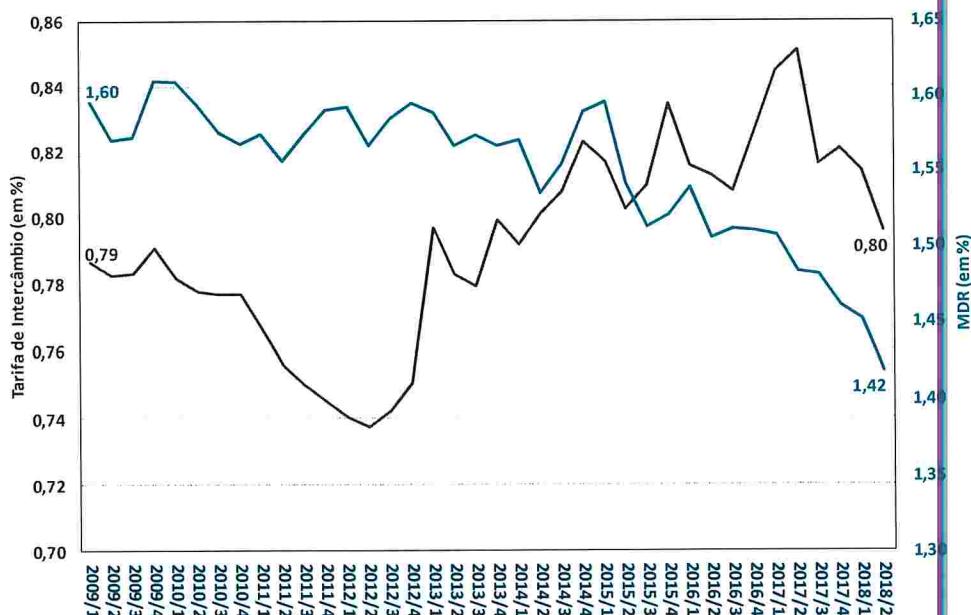


Fonte: Garber e Nakane, 2015.

Na mesma linha, os preços praticados no mercado de cartões vêm sendo reduzidos, conforme ilustra o gráfico a seguir, que descreve a variação da tarifa de intercâmbio e da denominada tarifa de desconto total cobrada pelas bandeiras dos cartões (MDR, na sigla correspondente à denominação em inglês: *merchant discount rate*).



Gráfico 2 - Evolução dos preços cobrados no mercado de cartões



Fonte: Banco Central do Brasil, 2018.

VI. Considerações finais: verticalização no âmbito do mercado de arranjos de pagamento

O fenômeno da verticalização, em sua dimensão mais abstrata, pode comportar uma grande variabilidade de efeitos, que vão desde a geração de eficiências repassadas ao consumidor na forma de serviços de menor custo, com maior abrangência e qualidade, até a criação de distorções, como a gestão predatória de preços ao longo da cadeia de serviços e produtos, utilizada como forma de perpetuar poderes de mercado consolidados, em prejuízo do consumidor.

Portanto, o resultado final da verticalização depende essencialmente das peculiaridades de cada mercado e da forma como o regulador atua para evitar a prevalência dos efeitos prejudiciais à concorrência, estimulando a ampliação da eficiência.

Assim, dada a necessidade de considerar as especificidades de cada mercado, a presente análise enfocou especificamente o mercado de pagamentos brasileiro, discutindo as características da verticalização que nele se tem verificado e abordando alguns de seus efeitos positivos e negativos em termos de concorrência, de eficiência e de custos impostos aos consumidores.

Nessa linha, conforme o descrito ao longo deste estudo, evidenciou-se que o Banco Central do Brasil tem adotado um amplo conjunto de medidas com o objetivo de assegurar que os efeitos positivos ligados à verticalização prevaleçam sobre aqueles que possam ser prejudiciais à concorrência, à eficiência e, por conseguinte, aos interesses dos consumidores.

Evidenciou-se, ainda, que o conjunto de ações tomadas, algumas em desenvolvimento e outras com efeitos em maturação, têm sido eficazes na construção de um ambiente concorrencial relativamente aos serviços prestados aos usuários finais. Nesse particular, tem-se destacado, em especial, a política do Banco Central do Brasil voltada ao desenvolvimento de pagamentos instantâneos no País, por seu potencial para promover modificações positivas em modelos de negócio estabelecidos, qualificando a oferta de serviços no contexto de um ecossistema aberto, concorrencial e “desintermediado”.

Nesse cenário em evolução, é necessário dar prosseguimento, claro, ao processo de estímulo a novas iniciativas que continuem assegurando a prevalência dos efeitos benéficos da verticalização, tendo em conta, em especial, o potencial de reformulação de estruturas produtivas que pode advir da implementação e do aprofundamento de novas tecnologias. Para tanto, como visto, a Agenda BC+ segue pautando a implementação e a discussão, com o mercado e com a sociedade de um modo geral, de iniciativas que possam, ao longo do tempo, explorar efeitos positivos da verticalização para a concorrência e para a eficiência, no âmbito do SPB, e inibir seus eventuais efeitos negativos no setor.

A atuação do Banco Central do Brasil, no atual cenário, tem preservado, portanto, a orientação de não criar pontos desnecessários de rigidez no mercado que possam impedir, retardar ou limitar os efeitos potencialmente geradores de eficiência das novas tecnologias e das novas modalidades de articulação de agentes para prestar serviços financeiros e de pagamentos.

Não se afasta, contudo, a hipótese de adoção, por esta Autarquia, de medidas que possam, inclusive, limitar ou descontinuar determinadas estruturas verticalizadas, nos casos em que se mostre impossível controlar seus efeitos nocivos sobre a concorrência com base em medidas exclusivamente comportamentais.

Para isso, o Banco Central do Brasil segue levando em conta a evolução das atuais características dos mercados de pagamentos, tendo em vista, especialmente, as tecnologias mais recentemente incorporadas a esses mercados, com o objetivo de definir, a cada momento, se cabem ou não medidas mais intrusivas sobre a indústria como um todo ou sobre alguns de seus segmentos, a fim de que sejam combatidos eventuais efeitos contrários à concorrência, em estreita coordenação com outros agentes relevantes para o tratamento da matéria concorrencial, notadamente o Cade.

Portanto, à luz das informações apresentadas neste estudo, verifica-se que o Banco Central do Brasil, inclusive em articulação com o Cade e com outras instituições, tomou e seguirá tomando, em virtude do horizonte de ações já delineado na Agenda BC+ e no processo de interlocução com o Cade, medidas voltadas para a geração de maior concorrência e eficiência no contexto dos processos de verticalização no mercado de cartões e em outros mercados de meios de pagamento. Nessa linha, tem-se como fundamental seguir ponderando os efeitos benéficos e prejudiciais da verticalização sobre aspectos diversos dos mercados em que se apresenta, tendo sempre em mente, por um



lado, a necessidade de manter a segurança de tais estruturas, que não raro desempenham papel decisivo para a economia, assim como, por outro, o cuidado em não criar barreiras regulatórias que possam impedir a evolução tecnológica necessária para que tais mercados possam oferecer crescente eficiência à sociedade.

Informações referentes às Recomendações I.7 e III.3

Imposição de limites para as travas bancárias (recomendação I.7)

Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito (recomendação III.3)

Nos termos em que se articulou a Recomendação I.7, no Relatório Final da CPICC, preconizou-se, em suma, que o Banco Central do Brasil e o Cade: (i) avaliassem a adoção de medidas transitórias que pudessem vigorar até o pleno funcionamento da sistemática de utilização de recebíveis de cartão de crédito em operações do mercado financeiro, conforme o proposto nas minutas de normativos apresentadas pelo Banco Central do Brasil com a sua Consulta Pública nº 68, de 2018; (ii) melhorassem as possibilidades de negociação desses recebíveis, aumentando a segurança para sua utilização como garantia em operações de crédito; e (iii) combatesssem as condutas potencialmente anticompetitivas vigentes no mercado de antecipação de recebíveis.

Desse modo, a referida recomendação visou, em suma, ao fim da trava bancária total, mecanismo pelo qual bancos domicílio vinham impedindo que recebíveis de estabelecimentos comerciais pudessem ser livremente negociados no mercado, na medida em que tais bancos retinham consigo recebíveis desses estabelecimentos, para garantir operações de crédito que lhes houvessem concedido. Assim, ao travar o domicílio bancário de todo o valor que um estabelecimento receberia de determinada bandeira, o banco impedia, inclusive, a antecipação desses recebíveis junto ao credenciador. Nesse sentido, pelo que se destacou à pág. 124 do Relatório da CPICC, “*se houve[sse] um excedente de vendas, o lojista somente poder[ia] antecipar esse excedente com o banco que fez a trava, reduzindo a concorrência e, consequentemente, aumentando o custo do empréstimo. Assim, os lojistas se torna[vam] praticamente reféns da instituição domicílio*”.

A esse respeito, cumpre destacar que a recomendação da CPICC foi atendida por meio da Resolução nº 4.707, de 2018, do CMN e da Circular nº 3.924, de 2018, do Banco Central do Brasil.

Entre as suas principais disposições, a Resolução nº 4.707, de 2018, estabeleceu o seguinte:

- (i) as instituições financeiras devem especificar, nos contratos de operação de crédito com garantia de recebíveis de arranjo de pagamento, o valor diário máximo da agenda de recebíveis de arranjo de pagamento que pode ser retido para efeito de garantia da operação de crédito, o qual deve ser sempre menor ou igual ao saldo devedor da operação, ao longo de sua vigência (art. 3º, II e § 3º);
- (ii) o valor da agenda de recebíveis que ultrapassar o valor diário máximo passível de retenção pela instituição financeira poderá ser objeto de antecipação com livre movimentação pelo lojista (art. 4º); e



(iii) a instituição financeira credora poderá reter os recursos oriundos de antecipação que não sejam de livre movimentação pelo prazo máximo de dois dias úteis, após os quais a instituição deverá liberar tais recursos ao logista ou utilizá-los para amortizar o saldo devedor da operação de crédito, devendo ainda realizar avaliação documentada que indique potencial deterioração do risco de crédito da operação previamente à eventual opção pela alternativa da amortização (§§ 1º e 2º do art. 4º).

Por sua vez, a Circular nº 3.924, de 2018, estabeleceu que as instituições credenciadoras devem:

- (i) realizar a liquidação financeira dos recebíveis de cartão de crédito na instituição domicílio especificada no contrato da operação de crédito garantida por parte ou pela totalidade desses recebíveis, durante sua vigência;
- (ii) disponibilizar a agenda de recebíveis dos lojistas às instituições financeiras com as quais estes tenham celebrado operações de crédito garantidas por esses recebíveis; e
- (iii) certificar-se de que os subcredenciadores a elas ligados se comprometam contratualmente a cumprir também o disposto nos precedentes itens (i) e (ii).

Assim, os citados normativos preservaram a segurança das garantias constituídas sobre recebíveis de cartão de crédito em operações de financiamento, sem travar a possibilidade de que valores excedentes ao quanto necessário para prover tal garantia possam ser livremente utilizados pelos estabelecimentos comerciais, inclusive para efeito de obtenção adicional de crédito junto a quaisquer instituições financeiras, em contexto de ampla e irrestrita concorrência. Estabeleceram, assim, regras mais claras e flexíveis para o lojista, para que possa valer-se da referida liberdade de utilização dos seus recebíveis de arranjo de pagamento no mercado financeiro, ao permitir que ele antecipe os recebíveis com a credenciadora, em regime de competição com o banco credor da operação garantida por parte dos recebíveis, e tenha livre acesso aos recursos financeiros antecipados que excedam o valor da operação de crédito, com o que se limitou o valor da trava bancária.

Além disso, a regulamentação em referência tornou mais claros os procedimentos que permitem a mudança da instituição ou banco domicílio por parte do lojista, uma vez encerradas as operações de crédito garantidas por recebíveis com a instituição domicílio original, bem como a portabilidade da operações de crédito, conforme o previsto na Resolução nº 3.401, de 6 de setembro de 2006, o que também favorece a competição no setor em foco. Com isso, entende-se que foram estabelecidos os fundamentos e os incentivos necessários para promover a transição do mercado em referência para o modelo mais completo e de maior segurança operacional e jurídica a ser implementado por meio do registro dos recebíveis em entidades registradoras, conforme arcabouço proposto na forma da referida Consulta Pública nº 68, de 2018.

Informações referentes à Recomendação I.9

Submeter previsão de cronograma para proposição de regulamentação que crie as condições necessárias e dê as diretrizes para o desenvolvimento de serviços de pagamentos instantâneos eficientes, competitivos, seguros, interoperáveis e inclusivos

O desenvolvimento do serviço de pagamentos instantâneos é uma das prioridades da Agenda BC+, cuja execução contemplou, portanto, o preconizado na recomendação em apreço, como se vê do registro que segue sobre as principais ações relacionadas a pagamentos instantâneos contidas na agenda do Banco Central do Brasil, com previsão inicial sobre o horizonte temporal para que os pagamentos instantâneos estejam disponíveis para a população brasileira.

Em linha com o previsto na Agenda BC+, o Banco Central do Brasil atuou, ao longo de 2018, em duas frentes de trabalho complementares no processo de construção do ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro. A primeira frente de trabalho foi conduzida por meio da instituição de um grupo de trabalho temático, por esta Autarquia, por meio da sua Portaria nº 97.909, de 2018, denominado GT – Pagamentos Instantâneos. Tal GT foi incumbido de dialogar com todos os agentes interessados no tema, com o intuito de colher contribuições sobre as características básicas do ecossistema propostas pelo Banco Central do Brasil. Como resultado, participaram das discussões cerca de 130 instituições, entre associações representativas, instituições bancárias, instituidores de arranjos de pagamento, instituições de pagamento, cooperativas, entidades governamentais, infraestruturas do mercado financeiro, fintechs, marketplaces, consultorias e escritórios de advocacia.

A segunda frente de trabalho consistiu na realização de pesquisa sobre modelos de negócio de soluções de pagamento instantâneo já implementadas ou em fase de desenvolvimento em diversos países e regiões. O objetivo dessa frente foi identificar as principais características dessas soluções com o intuito de capturar os aspectos mais relevantes que poderiam ser adaptados para a realidade brasileira.

Os insumos e subsídios coletados nessas duas frentes de trabalho culminaram na definição, pela Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, dos requisitos fundamentais para o ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro. Na forma desses requisitos fundamentais, divulgados por meio do Comunicado nº 32.927, de 21 de dezembro de 2018, foram estabelecidos parâmetros para as características básicas do ecossistema, incluindo a governança para a definição de regras, as formas de participação, a infraestrutura centralizada de liquidação, os serviços de conectividade e o provimento de liquidez.

O detalhamento dessas características básicas do ecossistema, por seu turno, encontra-se programado para se realizar ao longo de 2019 e de 2020, concomitantemente ao processo de desenvolvimento da infraestrutura única de liquidação pelo Banco Central do Brasil. Esse detalhamento será feito por meio da abertura de frentes de trabalho específicas, com a participação dos usuários finais e dos potenciais participantes do ecossistema. No



contexto desse planejamento, a estimativa preliminar e aproximada, sujeita a revisões, é a de que os pagamentos instantâneos estejam disponíveis para a população brasileira em 2021.

Informações referentes à Recomendação II.1

Regulamentar investimentos mínimos em educação financeira

I – Contextualização: Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef)

No que se refere à recomendação veiculada no Relatório Final da CPICC visando a assegurar níveis mínimos de investimento em educação financeira, ante o reconhecimento da sua importância para o bom funcionamento dos mercados e, consequentemente, da conveniência de que seja contemplada com maiores investimentos, cumpre, preliminarmente, apresentar um breve panorama da educação financeira no Brasil, com destaque para algumas ações, iniciativas e projetos desenvolvidos por esta Autarquia que visam justamente a ampliar a disseminação da educação financeira por toda a sociedade, notadamente no âmbito da denominada Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef).

A Enef foi instituída como política de Estado pelo Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010, com a finalidade de contribuir para o fortalecimento da cidadania, ao fornecer e apoiar ações que ajudem a população a tomar decisões financeiras mais autônomas e conscientes. O mesmo Decreto instituiu o Comitê Nacional de Educação Financeira (Conef), incumbindo-o de definir planos, programas e ações, bem como de coordenar a execução da Estratégia Nacional. O Conef é composto atualmente por sete órgãos e entidades governamentais, inclusive o Banco Central do Brasil, mais seis organizações da sociedade civil.

Para realizar as ações deliberadas pelo Conef, foi criada uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) denominada AEF-Brasil, mantida com recursos das quatro instituições representantes do mercado financeiro no Conef: Febraban, Anbima (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais); B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão; e CNSeg (Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização). Além das ações executadas pela AEF-Brasil, os membros do Conef desenvolvem ações setoriais, no sentido de levar educação financeira a diferentes grupos da população.

II – Educação financeira nas escolas

Como fruto de iniciativa do Conef, o assunto educação financeira e educação para o consumo foi incluído na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), homologada em 2017 com a divulgação das orientações para a elaboração dos currículos, relativamente aos ensinos infantil e fundamental, tanto nas escolas públicas quanto nas particulares. Para tanto, o Banco Central do Brasil participou ativamente do processo de elaboração do documento que resultaria na referida inclusão, no âmbito de audiências públicas, defendendo a importância da educação financeira para o ensino de crianças e jovens.

Dando sequência a esse movimento, o Conef, por intermédio desta Autarquia, está desenvolvendo projeto intitulado “Educação Financeira para o Consumo e Educação



Financeira nas Escolas”. A proposta tem o objetivo de levar educação para o consumo e educação financeira para as Escolas do Ensino Fundamental de todo o País, de acordo com as diretrizes da BNCC. Por meio de entregas previstas, professores terão acesso gratuito e *online* a cursos e planos de aula, prontos a serem utilizados em sala com alunos, com conteúdo de educação para o consumo e educação financeira integrados às disciplinas obrigatórias (matemática, português e história, entre outras).

III – Outras iniciativas do Banco Central do Brasil na área de educação financeira

O Banco Central do Brasil também desenvolveu uma série de tecnologias para disseminação de conteúdos sobre gestão de finanças pessoais, com o objetivo de sensibilizar o cidadão sobre a importância da boa gestão financeira e capacitá-lo com ferramentas úteis para tanto. Como resultado, estruturou-se o oferecimento gratuito de palestras presenciais e *online* e de cursos *online* sobre o tema. Por meio de parcerias, têm sido formados facilitadores em gestão de finanças pessoais, além de palestrantes para atuar em comunidades locais e escolas.

Outra iniciativa é o Portal Cidadania Financeira (www.cidadaniasfinanceira.gov.br), que hospeda cursos e informações *online* e diversos materiais disponíveis para *download*, como um caderno de educação financeira, um glossário simplificado com termos financeiros e a Calculadora do Cidadão, aplicativo que simula operações do cotidiano financeiro a partir de informações fornecidas pelo usuário³⁴.

O Banco Central do Brasil também tem se articulado com diversos órgãos para, conjuntamente, direcionar ações relacionadas ao tema “Educação Financeira”. Nesse sentido, desenvolveu, em parceria com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), vinculada ao Ministério da Justiça, o programa “É da sua conta”. Trata-se de um curso à distância para o corpo funcional dos Procons, que visa a aumentar o conhecimento sobre o funcionamento dos serviços financeiros e as normas que regem o SFN, possibilitando, consequentemente, uma melhor orientação ao consumidor de serviços financeiros que busca os Procons.

IV – Iniciativas em parceria

Têm sido trilhados, ainda, outros caminhos possíveis para a atuação do Banco Central do Brasil em prol da ampliação de investimentos em educação financeira e do aumento da efetividade das iniciativas nessa área, como se passa a detalhar.

IV.1. Enef e educação financeira nas escolas

O Banco Central do Brasil tem procurado manter e intensificar a sua participação na Enef, contribuindo para a avaliação e para o direcionamento do programa educação financeira nas escolas, com o objetivo de ampliar o seu alcance.

³⁴ A Calculadora do Cidadão pode ser acessada no sítio do Banco Central do Brasil na internet, pelo endereço eletrônico <https://www.bcb.gov.br/calculadordacidadao.asp>.

Nesse sentido, tendo participado ativamente dos esforços da Enef que resultaram na recente homologação da BNCC para o ensino médio, a qual inseriu a educação financeira na matriz curricular, como visto, com uma abordagem transversal, esta Autarquia pretende explorar as oportunidades assim abertas para, em continuidade ao projeto “Educação para o Consumo e Educação Financeira nas Escolas”, fomentar maior investimento de toda a sociedade em uma maior disseminação da educação financeira para as escolas do ensino médio de todo o País.

IV.2. Ações de educação financeira das principais instituições financeiras no Brasil

No que diz respeito ao investimento das instituições financeiras em matéria de educação financeira, por seu turno, menciona-se a ação dos maiores bancos do Brasil nessa área, a qual tem sido objeto de especial atenção por parte do Banco Central do Brasil.

Nesse sentido, foi realizado um levantamento de informações sobre o assunto, em 2018, que mostrou que os cinco maiores bancos do País têm contemplado o tema em suas agendas. Observou-se que, em geral, iniciativas de divulgação da temática, por esses bancos, foram iniciadas por meio da produção de cartilhas e vídeos, entre outros materiais educativos. Recentemente, essas iniciativas de divulgação evoluíram com a ligação do tema educação financeira às áreas de comunicação e, principalmente, de sustentabilidade. Percebeu-se também, em algumas instituições, a influência das áreas de educação financeira nas áreas de negócio, com a sua participação em comitês de produtos. Nesse contexto, algumas instituições já inseriram voluntariamente o tema educação/cidadania financeira na Política Institucional de Relacionamento com Clientes e Usuários de Produtos e de Serviços Financeiros exigida pela Resolução nº 4.539, de 24 de novembro de 2016, do CMN.

Nessa mesma linha de atenção que o Banco Central do Brasil tem dedicado ao investimento das instituições financeiras em educação financeira, à luz dos propósitos que motivaram a recomendação da CPICC ora em foco, esta Autarquia realizou apresentação para o Grupo de Trabalho de Educação Financeira da Febraban, em dezembro de 2018, a respeito das impressões reunidas por meio do referido levantamento. Na ocasião, foi acertada a realização de um evento setorial sobre o assunto no primeiro semestre de 2019, além de maior atuação das instituições financeiras durante a Semana Nacional de Educação Financeira de 2019, inclusive com a perspectiva de criação de painel específico para discutir o assunto no V Fórum de Cidadania Financeira, em 2019, que o Banco Central do Brasil organizará.

Com esse tipo de iniciativa, busca-se intensificar o relacionamento entre esta Autarquia e as áreas de educação financeira das instituições financeiras, de modo a que seus investimentos na área sejam fomentados e orientados de modo mais próximo pela ação deste Banco Central do Brasil. Busca-se também mapear as ações de educação financeira das principais instituições financeiras, incentivar suas boas práticas nessa área e articular, com instituições e órgãos de classe do setor financeiro, ações que aumentem o impacto e o alcance da educação financeira no País.



V – Considerações finais: ações para ampliar investimentos em educação financeira

Nos últimos anos, o Banco Central do Brasil tem aprofundado sua atuação na promoção da cidadania financeira, que envolve ações de educação, proteção e inclusão financeira da população brasileira, seja por via de iniciativas próprias, seja por meio de coordenação ou articulação com entidades participantes do sistema financeiro e da sociedade civil. O tema tem sido encarado de forma tão prioritária no horizonte de ação desta Autarquia, que mereceu um pilar exclusivo entre os quatro que compõem Agenda BC+, como já mencionado anteriormente.

Sob essa perspectiva prioritária, o Banco Central do Brasil, em atendimento aos propósitos que motivaram a recomendação da CPICC em apreço, tem perseverado na estratégia, até o momento brindada por êxitos importantes, de procurar assegurar investimentos crescentes em educação financeira por meio de atuação amplamente coordenada para a sua promoção. Isso, afinal, tem permitido crescente alcance social das iniciativas nessa área, de modo mais eficiente, pelo que sinalizam as informações destacadas acima, em comparação com o que tenderia a ser verificado em se optando por estratégias de regulação focadas no estabelecimento formal de exigências mínimas a serem observadas isolada e desarticuladamente por cada instituição financeira, como um limite do qual lhes coubesse se desincumbir. Além disso, vê-se, do que destacado a montante, que são promissoras as perspectivas da estratégia regulatória que se vem adotando em atendimento aos referidos propósitos que orientaram a recomendação da CPICC, com sinalização no sentido de que as ações coordenadas, em matéria de educação financeira, trarão resposta cada vez mais efetiva ao desiderato de levar mais educação financeira à população brasileira.

Informações referentes à Recomendação II.3

Obrigar que seja informado na fatura o custo monetário (e não somente as taxas) que o consumidor incorrerá se pagar o valor mínimo da fatura até quitar a dívida e regulamentar as informações a serem prestadas

Nos termos da Recomendação II.3 que lançou em seu Relatório Final, a CPICC preconiza, em suma, que seja assegurado amplo conjunto de informações na fatura de cartões de crédito, de modo a torná-las mais claras e úteis, em especial pelo estabelecimento de uma obrigação de que as instituições emissoras de cartões de crédito insiram na fatura mensal o montante dos encargos expressos em valores monetários, em vez de somente em taxas, na hipótese de o cliente pagar apenas o valor mínimo da fatura.

A propósito, cabe destacar que o assunto já foi regulamentado no sentido de exigir que constem nas faturas e demonstrativos de cartão de crédito informações mínimas consideradas essenciais, sem prejuízo da possibilidade de o emissor formatar tais documentos para neles inserir informações adicionais que considere relevantes.

Nesse sentido, o art. 8º da Circular nº 2.905, de 30 de junho de 1999, determinou que, nos contratos de crédito, fossem informados todos os encargos e despesas incidentes no curso normal da operação, discriminando, além das taxas efetivas mensal e anual equivalentes aos juros, os tributos e contribuições e respectivos valores, as tarifas e demais despesas e os respectivos valores, e o índice de preços ou a base de remuneração, caso pactuado.

Por sua vez, a Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, do CMN determinou, em seu art. 13, que as faturas de cartão de crédito explicitassem informações, entre outros aspectos, sobre o valor monetário dos encargos a serem cobrados no mês seguinte, em caso de opção do cliente pelo pagamento mínimo. Previu ainda que deveria ser informado o custo efetivo total (CET), para o próximo período, das operações de crédito passíveis de contratação na plataforma cartão.

A decisão normativa consubstanciada na Resolução nº 3.919, de 2010, portanto, foi a de estabelecer um rol de informações mínimas, ante o entendimento de que não seria recomendável ao Banco Central do Brasil padronizar o leiaute da fatura do cartão de crédito de modo a limitar as possibilidades de seu aprimoramento e ampliação no contexto das próprias relações entre os emissores e os usuários. Em conformidade com esse modelo de parâmetros mínimos, portanto, cabe às próprias instituições emissoras, observados aqueles parâmetros, prestar as informações que consideradas mais relevantes à vista da relação contratual estabelecida e do perfil de cada cliente. E essa opção ganha mais importância, por sinal, à medida em que paulatinamente se observa a crescente migração das faturas e documentos informativos relativos ao cartão de crédito do suporte em papel para o ambiente eletrônico/digital, onde as plataformas de interação com o cliente oferecem possibilidades bem distintas daquelas típicas das formas de relacionamento outrora tradicionais.



Outro ponto a enfatizar diz respeito ao fato de que a Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, em seu art. 1º, estabeleceu como dever das instituições financeiras, na contratação de operações e na prestação de serviços, o de assegurar, entre outros requisitos: (i) a utilização de redação clara, objetiva e adequada à natureza e à complexidade da operação ou do serviço, em contratos, recibos, extratos, comprovantes e documentos destinados ao público, de forma a permitir o entendimento do conteúdo e a identificação de prazos, valores, encargos, multas, datas, locais e demais condições; e (ii) a identificação dos usuários finais beneficiários de pagamento ou transferência em demonstrativos e faturas do pagador, inclusive nas situações em que o serviço de pagamento envolver instituições participantes de diferentes arranjos de pagamento.

Por fim, cumpre salientar que o objetivo de combater o endividamento excessivo dos clientes bancários, contemplado na Agenda BC+ e igualmente alinhado, por evidente, aos propósitos que motivaram a recomendação da CPICC em apreço, também levou esta Autarquia a encaminhar à Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs), à guisa de incentivo à antecipação de iniciativas de autorregulação, proposta de formato considerado mais adequado à apresentação das faturas de cartões de crédito aos clientes.