



SENADO FEDERAL

PARECERES NºS 966 A 968, DE 2014

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 677, de 2007, do Senador Adelmir Santana, que *dispõe sobre o compartilhamento da infra-estrutura de coleta e processamento de informações no mercado de cartões de crédito e débito* (tramita em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 680, de 2007).

PARECER Nº 966, DE 2014

(Da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática)
(1º pronunciamento: sobre o PLS nº 677/2007).

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 677, de 2007, que *dispõe sobre o compartilhamento da infra-estrutura de coleta e processamento de informações no mercado de cartões de crédito e débito*.

De autoria do Senador ADELMIR SANTANA, a proposição tem como objetivo principal obrigar o compartilhamento das redes de coleta e processamento de informações das operadoras de cartões de crédito e débito, incluindo aí seus equipamentos terminais. Caso tal mudança seja aprovada, o mesmo terminal de venda presente em um estabelecimento comercial poderá ser utilizado nas transações de todos os tipos de cartão, independentemente da bandeira a ele vinculada.

Para viabilizar o compartilhamento proposto, o projeto determina a interoperabilidade entre as infra-estruturas e sistemas das operadoras de cartões de crédito e débito, de forma a garantir sua necessária compatibilidade técnica.

A proposta determina ainda que o compartilhamento das redes será objeto de livre negociação entre as operadoras, em termos não discriminatórios e a preços justos e razoáveis, associados aos respectivos custos. Nesse contexto, os contratos celebrados estarão à disposição de qualquer interessado, “preferencialmente por meio da Internet”.

Finalmente, o PLS nº 677, de 2007, prevê que sejam objeto de regulação específica os critérios para a determinação dos preços do compartilhamento, suas modalidades e alcance, assim como a forma de resolução administrativa dos conflitos.

A proposição, nesta Casa, foi distribuída para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decisão terminativa.

O projeto de lei esteve à disposição das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores na Secretaria desta Comissão, não tendo recebido emendas.

II – ANÁLISE

O PLS nº 677, de 2007, propõe a implantação de dois princípios técnicos para se aprimorar a eficiência e a competitividade no mercado de cartões de crédito e débito no País, a saber:

- 1) a compatibilidade e interoperabilidade entre as redes de captura e processamento de informações das operadoras, inclusive os terminais de venda; e
- 2) o compartilhamento dessas redes, incluindo também os terminais de venda.

Segundo a justificativa do autor, a aplicação desses dispositivos sanaria as principais distorções do mercado de transações digitais.

A primeira delas é a necessidade, imposta pelas credenciadoras dos cartões, de o comerciante alugar um terminal de venda específico para as transações realizadas sob cada bandeira. Nesse cenário, ou o estabelecimento comercial assume o ônus do aluguel de mais de um terminal, aumentando seus custos, ou é obrigado a optar pelos equipamentos das bandeiras com maior penetração no mercado, abrindo mão das vendas para consumidores vinculados a outros cartões.

A segunda distorção é a relação de quase exclusividade entre as empresas credenciadoras, que se relacionam diretamente com o estabelecimento comercial e processam as transações, e as bandeiras, responsáveis pela gestão da marca. No Brasil, apenas a Visanet credencia a bandeira Visa, enquanto a Redecard é responsável pelo credenciamento das bandeiras Mastercard e Diners. Essa prática dificulta a entrada de novos competidores no mercado pelo alto custo inicial na instalação dessa infraestrutura, que poderia ser compartilhada.

Devido à sua complexidade, a CCT realizou, em conjunto com a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), audiência pública para instruir a matéria.

Atendendo a requerimento de nossa autoria e do autor do projeto em tela, a referida sessão contou com a presença de representantes do Banco Central (BACEN); da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda; do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça; da Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS); da Confederação Nacional do Comércio (CNC); e da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PRO TESTE).

A aprovação da matéria foi apoiada por quase a unanimidade dos presentes. Isso porque, considerou-se que o compartilhamento compulsório reduziria os custos dos comerciantes no aluguel dos terminais, já que, com um mesmo equipamento, seria possível validar as transações de qualquer bandeira. Como foi salientado, o referido compartilhamento poderia implicar redução de custos para os lojistas, que tende a ser repassada aos consumidores

Da mesma forma, a cooperação na utilização das redes de captura e processamento reduziria os custos de infra-estrutura, viabilizando o ingresso de novas credenciadoras, e por consequência, estimulando a concorrência no setor.

Um ponto, no entanto, deve ser destacado. Segundo representantes do setor, o compartilhamento compulsório, por exigir uma maior capacidade de processamento por parte dos terminais, poderia dificultar a oferta de outras facilidades disponíveis no segmento, como a recarga de celulares pré-pagos, a utilização de vales alimentação e combustível, e a consulta de qualidade crédito, bem como inibir o desenvolvimento de novas funcionalidades. Não é este o objetivo da presente iniciativa.

Nesse contexto, apresentamos emenda que aperfeiçoa o texto original, especificando que a obrigatoriedade de compartilhamento fica restrita às transações de crédito e débito, não se estendendo a outras eventuais facilidades disponibilizadas pela infra-estrutura das operadoras. Assim, entendemos que o objetivo central da proposta foi mantido, sem criar maiores óbices à inovação no mercado de moeda eletrônica.

Da mesma forma, acompanhamos a Diretiva nº 1, de 2006, do Banco Central, que *recomenda que a indústria de cartões de pagamento utilize todo o potencial da cooperação em infra-estrutura para possibilitar o aumento da eficiência e, conseqüentemente, do bem-estar social, sem prejuízo da inovação, do desenvolvimento de novos produtos e serviços e de um ambiente competitivo.*

Sendo assim, consideramos o PLS nº 677, de 2007, meritório e tecnicamente consistente.

III – VOTO

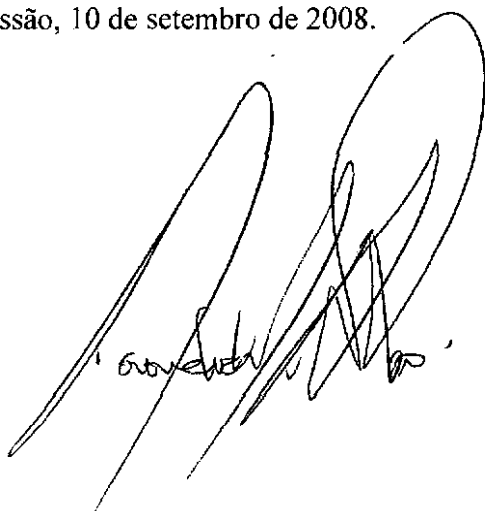
Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 677, de 2007, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CCT

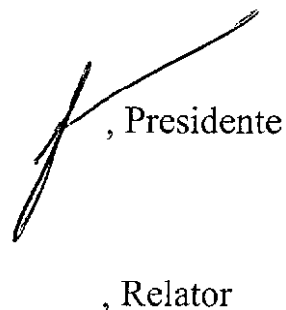
Dê-se ao *caput* do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 677, de 2007, a seguinte redação:

Art. 3º Será obrigatório, para as transações de crédito e débito, o compartilhamento das redes de coleta e processamento de informações, inclusive dos equipamentos terminais, dos operadores de cartão que disponibilizam essas funcionalidades, nos termos da regulamentação específica.

Sala da Comissão, 10 de setembro de 2008.



Handwritten signature of the President of the Commission.



Handwritten signature of the Reporter.

, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA
ASSINAM O PARECER AO PLS 677/2007 NA REUNIÃO DE 10/09/2008
OS SENHORES SENADORES:

PRESIDENTE: <i>Senador Wellington Salgado de Oliveira</i>	
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PC do B, PRB e PP)	
MARCELO CRIVELLA	1- EXPEDITO JÚNIOR
AUGUSTO BOTELHO <i>[Signature]</i>	2. FLÁVIO ARNS <i>[Signature]</i>
RENATO CASAGRANDE	3. JOÃO RIBEIRO
IDELI SALVATTI	4. FRANCISCO DORNELLES
	5. FÁTIMA CLEIDE
Maioria (PMDB)	
VALDIR RAUPP <i>[Signature]</i>	1. ROMERO JUCÁ
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	2. GERSON CAMATA
GILVAM BORGES	3. GIM ARGELLO
VALTER PEREIRA <i>[Signature]</i>	4. LEOMAR QUINTANILHA
Bloco Parlamentar da Minoria (DEM e PSDB)	
DEMÓSTENES TORRES	1 ELISEU RESENDE
ROMEU TUMA <i>[Signature]</i>	2. HERÁCLITO FORTES
VIRGÍNIO DE CARVALHO <i>[Signature]</i>	3. MARCO MACIEL
ANTONIO CARLOS JÚNIOR <i>[Signature]</i>	4. ROSALBA CIARLINI
JOÃO TENÓRIO <i>[Signature]</i>	5. FLEXA RIBEIRO RELATOR <i>[Signature]</i>
EDUARDO AZEREDO	6. MARCONI PERILLO
CÍCERO LUCENA <i>[Signature]</i>	7. PAPALÉO PAES
PTB	
SÉRGIO ZAMBIASI <i>[Signature]</i>	
PDT	
CRISTOVAM BUARQUE <i>[Signature]</i>	1- VAGO

PARECER Nº 967, DE 2014

**(Da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática)
(2º pronunciamento: sobre os PLS nºs 677 e 680/2007, que tramitam em conjunto)**

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, em tramitação conjunta, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 677, de 2007, e o PLS nº 680, de 2007. Ambos são de autoria do Senador Adelmir Santana e tratam do mercado de cartões de crédito e de débito, com o objetivo de estimular a concorrência no setor.

O PLS nº 677, de 2007, tem como objetivo principal obrigar o compartilhamento das redes de coleta e processamento de informações das operadoras de cartões de crédito e débito, aí incluídos seus equipamentos terminais. Caso tal mudança seja aprovada, o mesmo terminal de venda presente em um estabelecimento comercial deverá ser utilizado nas transações de todos os tipos de cartão, independentemente da bandeira a ele vinculada.

Para viabilizar o compartilhamento proposto, o projeto determina a interoperabilidade entre as infraestruturas e sistemas das operadoras de cartões de crédito e débito, de forma a garantir sua necessária compatibilidade técnica.

A proposta determina ainda que o compartilhamento das redes será objeto de livre negociação entre as operadoras, em termos não discriminatórios e a preços justos e razoáveis, associados aos respectivos custos. Nesse contexto, os contratos celebrados estarão à disposição de qualquer interessado, “preferencialmente por meio da Internet”.

Finalmente, o PLS nº 677, de 2007, prevê que sejam objeto de regulação específica os critérios para a determinação dos preços do compartilhamento, suas modalidades e alcance, assim como a forma de resolução administrativa dos conflitos.

O PLS nº 680, de 2007, tem por objetivo proibir cláusulas de exclusividade entre bandeiras e adquirentes, ou credenciadores, no mercado de cartões de crédito e débito. Por exclusividade se entende:

i) que a empresa adquirente, tem, por contrato, garantia de ser a única credenciadora de uma bandeira;

ii) que a empresa adquirente é obrigada, por contrato, a credenciar estabelecimentos comerciais para uma única bandeira.

De acordo com a justificação apresentada, o objetivo do PLS é aumentar a concorrência no mercado de cartões de pagamento no Brasil. O autor aponta que, ao contrário do que ocorre em diversos países, onde a concorrência na atividade de credenciamento é bastante elevada, no Brasil, as duas maiores bandeiras – Visa e Mastercard – só têm um credenciador: Visanet e Redecard, respectivamente. Segundo ele, isso facilita o abuso de poder de mercado por parte dessas empresas, fazendo com que a taxa paga pelos comerciantes para transacionar com cartões de crédito seja das mais altas do mundo, chegando a atingir até 5% do valor da transação.

O Senador Adelmir Santana, autor da proposta, também aponta para um cenário em que cada adquirente possa fazer o credenciamento para diversas bandeiras, levando à redução de custos e, em consequência, das tarifas cobradas dos comerciantes. Para que esse cenário se concretize é necessário proibir cláusulas que obriguem a empresa adquirente a prestar serviços para uma única bandeira.

Em atendimento ao Requerimento nº 1.364, de 2008, do Senador Romero Jucá, os PLS nº 677 e nº 680, ambos de 2007, passaram a tramitar conjuntamente, sendo distribuídos a esta Comissão e, posteriormente, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), à qual compete a decisão terminativa sobre as matérias.

Os projetos de lei estiveram à disposição das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores na Secretaria desta Comissão, não tendo recebido emendas.

II – ANÁLISE

A iniciativa parlamentar é legítima para os projetos em análise, uma vez que, nos termos do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar sobre direito comercial, sistema monetário, política de crédito e de transferências de valores.

Ademais, os assuntos em tela não figuram entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 de nossa Carta Magna.

Os PLS tampouco apresentam óbices no tocante à juridicidade e regimentalidade. Em particular, propõem inovações no mundo jurídico – o compartilhamento obrigatório das redes de coleta e processamento de informações das operadoras de cartões de crédito e débito (PLS nº 677, de 2007), e a proibição de cláusulas de exclusividade em contratos entre adquirentes e bandeiras de cartões de pagamento (PLS nº 680, de 2007).

A deliberação sobre a matéria por esta Comissão também é legítima, nos termos do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal.

Em relação ao mérito, como veremos, as alterações propostas permitem uma maior concorrência no setor de cartões de pagamentos, o que beneficia consumidores e comerciantes. Mas as mudanças desejadas, que eram inovações à época da apresentação dos projetos, já se tornaram práticas do mercado nos últimos anos.

As propostas são fruto de um amplo debate implementado recentemente pela sociedade em torno do papel das administradoras de cartão de crédito e do seu relacionamento com consumidores e empresários,

Especificamente em relação ao PLS nº 677, de 2007, esta Comissão realizou reunião de audiência pública com a presença de representantes do Banco Central, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços; da Confederação Nacional do Comércio e da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor. Houve a concordância dos participantes da importância da proposta para aumentar a concorrência no setor.

Já o PLS nº 680, de 2007, visa à correção de uma prática anticompetitiva, que é a relação de quase exclusividade entre as empresas credenciadoras ou adquirentes, aquelas que credenciam os estabelecimentos comerciais que aceitarão cartões de crédito e controlam toda a infraestrutura para processamentos das transações, e as bandeiras, responsáveis pela gestão da marca. No Brasil, até as mudanças ocorridas no setor nos últimos dois anos, apenas a Visanet credenciava a bandeira Visa, enquanto a Redecard era responsável pelo credenciamento das bandeiras Mastercard e Dinners. Essa prática dificultava a entrada de novos competidores no mercado pelo alto custo inicial de instalação da infraestrutura de credenciamento e processamento.

Recentemente, o setor de cartões de crédito foi alvo de importantes medidas impostas pelas mais diversas esferas públicas e sofreu significativas transformações.

Apenas como exemplo, o Conselho Monetário Nacional, por intermédio da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, limitou as tarifas que podem ser cobradas a apenas cinco. Antes da norma, as empresas chegavam a cobrar mais de oitenta tarifas diferentes.

Desde o dia 1º de julho de 2010, vigora a interoperabilidade de infraestrutura das operadoras, e foi extinta a exclusividade entre as bandeiras e adquirentes.

Com isso, atualmente é possível ao comerciante utilizar um único terminal para realização das transações. Em sentido semelhante, a mesma máquina, que era exclusiva de uma determinada bandeira, passou a aceitar todas as outras, aumentando sensivelmente a competição no segmento.

Como resultado da medida, podemos verificar que houve, segundo o Clube de Diretores Lojistas, uma redução em torno de 35% nas

taxas de desconto, redução do custo do aluguel dos equipamentos terminais (chegando, em alguns casos, à gratuidade) e redução de 10% nas taxas de antecipação de recebíveis. Essas conquistas tendem a aumentar e são resultado direto das medidas sugeridas no projeto, mas que já estão em pleno vigor. Infelizmente, indícios apontam que os comerciantes não repassaram essa redução de custos para os consumidores.

Com as mudanças, novas empresas entraram no mercado, dando mais fôlego à saudável competição tanto desejada nesse setor.

Portanto, vemos que as medidas defendidas pelos projetos encontram-se plenamente implantadas no mercado, fato que inexistia à época em que as proposições foram apresentadas, razão que nos leva a recomendar a sua prejudicialidade, nos termos do art. 334, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela recomendação de declaração de prejudicialidade dos Projetos de Lei do Senado nº 677 e nº 680, ambos de 2007.

Sala da Comissão, 28 de março de 2012.

SEN. CYRIL MIRANDA, Presidente EVENTUAL



, Relator

Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 677, de 2007, QUE TRAMITA EM CONJUNTO COM: PLS
680/2007

ASSINAM O PARECER, NA 8ª REUNIÃO, DE 28/03/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: EVENUAL SEN. CYRO MIRANDA

RELATOR: SEN FLEXA RIBEIRO

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)

Angela Portela (PT)	1. Delcídio do Amaral (PT)
Anibal Diniz (PT)	2. Paulo Paim (PT)
Walter Pinheiro (PT)	3. Cristovam Buarque (PDT)
João Capiberibe (PSB)	4. Lídice da Mata (PSB)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	5. Eduardo Lopes (PRB)

Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP, PSC)

Eduardo Braga (PMDB)	1. Sérgio Souza (PMDB)
Jir Raupp (PMDB)	2. Luiz Henrique (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	3. Ricardo Ferraço (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	4. Renan Calheiros (PMDB)
Ciro Nogueira (PP)	5. Ivo Cassol (PP)
Eunício Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP)

Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)

Cyro Miranda (PSDB)	1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	2. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Maria do Carmo Alves (DEM)

PTB

Gim Argello	1. Fernando Collor
-------------	--------------------

PR

Airredo Nascimento	1. João Ribeiro
--------------------	-----------------

PSD PSOL

VAGO	1. Sérgio Petecão
------	-------------------

PARECER Nº 968, DE 2014
(Da Comissão de Assuntos Econômicos)
(sobre os PLS nºs 677 e 680/2007, que tramitam em conjunto)

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 677, de 2007, que tramita em conjunto com o PLS nº 680, de 2007, ambos de autoria do Senador Adelmir Santana.

O PLS nº 677, de 2007, tem como objetivo principal obrigar o compartilhamento das redes de coleta e processamento de informações das operadoras de cartões de crédito e débito, aí incluídos seus equipamentos terminais, de modo que um mesmo terminal de venda presente em um estabelecimento comercial possa ser utilizado nas transações de todos os tipos de cartão, independentemente da bandeira a ele vinculada.

A proposição determina a interoperabilidade entre as infraestruturas e sistemas das operadoras de cartões de crédito e débito, de forma a garantir sua necessária compatibilidade técnica, estipulando ainda que o compartilhamento das redes será objeto de livre negociação entre as operadoras, em termos não discriminatórios e a preços justos e razoáveis, associados aos respectivos custos. Nesse contexto, os contratos celebrados estarão à disposição de qualquer interessado, “preferencialmente por meio da Internet”.

Finalmente, o projeto prevê que sejam objeto de regulação específica os critérios para a determinação dos preços do compartilhamento, suas modalidades e alcance, assim como a forma de resolução administrativa dos conflitos.

Já o PLS nº 680, de 2007, tem por objetivo proibir cláusulas de exclusividade entre bandeiras e adquirentes, ou credenciadores, no mercado de cartões de crédito e débito, entendendo-se por exclusividade:

i) que a empresa adquirente, tem, por contrato, garantia de ser a única credenciadora de uma bandeira;

ii) que a empresa adquirente é obrigada, por contrato, a credenciar estabelecimentos comerciais para uma única bandeira.

Segundo o autor, o objetivo é aumentar a concorrência no mercado de cartões de pagamento no Brasil, onde as duas maiores bandeiras – Visa e Mastercard – só têm um credenciador: Visanet e Redecard, respectivamente. Segundo ele, isso facilita o abuso de poder de mercado por parte dessas empresas, fazendo com que a taxa paga pelos comerciantes para transacionar com cartões de crédito seja das mais altas do mundo, chegando a atingir até 5% do valor da transação.

Por força da aprovação do Requerimento nº 1.364, de 2008, do Senador Romero Jucá, os PLS nº 677 e nº 680, de 2007, passaram a tramitar conjuntamente, sendo distribuídos à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), onde foi aprovado relatório de nossa autoria, pela prejudicialidade dos projetos, e esta Comissão de Assuntos Econômicos, à qual compete a decisão terminativa sobre as matérias, onde novamente nos cabe a honra de relatá-los.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Não há óbices formais à tramitação da matéria, seja no que concerne aos aspectos constitucionais, como a legitimidade da iniciativa parlamentar, e tampouco sob o prisma da juridicidade e regimentalidade, conforme análise empreendida pela CCT. Cabe a esta Comissão emitir parecer de mérito sobre as proposições, em caráter terminativo, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A esse propósito, convém desde já antecipar que os PLS nº 677 e nº 680, de 2007, perderam a oportunidade com o decurso do tempo, uma vez que as mudanças pretendidas já se tornaram práticas do mercado nos últimos anos. Queremos crer, inclusive, que o amplo debate fomentado pelas proposições tiveram o condão de catalisar as transformações pretendidas pelo Senador Adelmir Santana, no sentido de maior concorrência e transparência na relação das administradoras entre si e com os públicos consumidor e empresarial.

Desde a apresentação dos projetos, o setor de cartões de crédito foi alvo de importantes medidas impostas pelas mais diversas esferas públicas e sofreu significativas transformações, como a instituição da interoperabilidade de infraestrutura das operadoras e a extinção da exclusividade entre as bandeiras e adquirentes.

Com isso, atualmente é possível ao comerciante utilizar um único terminal para realização das transações. Em sentido semelhante, a mesma máquina, que era exclusiva de uma determinada bandeira, passou a aceitar todas as outras, aumentando sensivelmente a competição no segmento. Na prática,

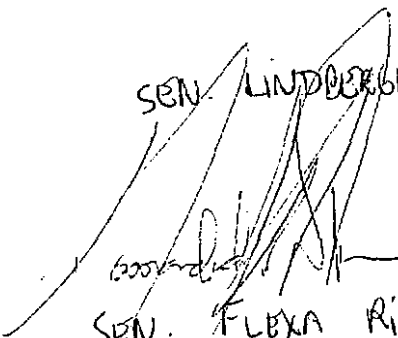
houve uma redução significativa das taxas de desconto e do custo de aluguel de equipamentos, resultado direto das medidas sugeridas no projeto.

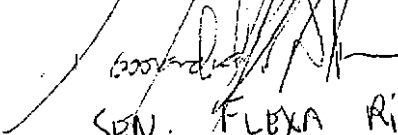
Posto isso, entendemos que os projetos já se encontram atendidos pela prática das empresas, levando-nos a opinar pela prejudicialidade de ambos, nos termos do art. 334, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela recomendação de declaração de prejudicialidade dos Projetos de Lei do Senado nº 677 e nº 680, ambos de 2007.

Sala da Comissão, 25 de novembro de 2014.


SEN. LINDBERGH FARIAS, Presidente


SEN. FLEXA RIBEIRO, Relator

Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 677, de 2007, QUE TRAMITA EM CONJUNTO COM: PLS
680/2007

TERMINATIVO

ASSINAM O PARECER, NA 31ª REUNIÃO, DE 25/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____
RELATOR: _____

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Anibal Diniz (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	4. Humberto Costa (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
VAGO	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Ivo Cassol (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. VAGO
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. VAGO
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, SD, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Vicentinho Alves (SD)
Blairo Maggi (PR)	3. Eduardo Amorim (PSC)
Alfredo Nascimento (PR)	4. VAGO

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – Declaração de Prejudicialidade dos Projetos de Lei do Senado nºs 677/2007 e 680/2007 (tramitam em conjunto).

TITULARES – Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco de Apoio ao Governo (PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DELÍCIO DO AMARAL (PT)					1. PEDRO TAQUES (PDT)				
EDUARDO SUPLICY (PT)	X				2. WALTER PINHEIRO (PT)				
JOSÉ PIMENTEL (PT)	X				3. ANIBAL DINIZ (PT)				
GLEISI HOFFMANN (PT)	X				4. HUMBERTO COSTA (PT)	X			
LINDERBERGH FARIAS (PT)					5. JORGE VIANA (PT)				
CRISTOVAM BUARQUE (PDT)					6. ACIR GURGACZ (PDT)				
RODRIGO ROLLEMBERG (PSB)					7. ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)				
VANESSA GRAZZIOTIN (PCDOB)					8. INÁCIO ARRUDA (PCDOB)				
					9. RANDOLFE RODRIGUES (PSOL)	X			
TITULARES – Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco Parlamentar da Maioria (PV, PSD, PMDB, PP)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA (PMDB)					1. CASILDO MALDANER (PMDB)	X			
VAGO					2. RICARDO FERRAÇO (PMDB)				
VALDIR RAUPP (PMDB)	X				3. LOBÃO FILHO (PMDB)				
ROBERTO REQUILÃO (PMDB)	X				4. EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)				
VITAL DO RÊGO (PMDB)					5. WALDEMIR MOKA (PMDB)				
ROMERO JUCÁ (PMDB)					6. VAGO				
LUIZ HENRIQUE (PMDB)	X				7. ANA AMÉLIA (PP)				
IVO CASSOL (PT)					8. CIRO NOGUEIRA (PP)				
FRANCISCO DORNELLES (PP)					9. BENEDITO DE LIRA (PP)				
KÁTIA ABREU (PMDB)									
TITULARES – Bloco Parlamentar da Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco Parlamentar da Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)					1. FLEXA RIBEIRO (PSDB/RELATOR)	X			
CYRO MIRANDA (PSDB)					2. WILDER MORAIS (DEM)				
ALVARO DIAS (PSDB)					3. PAULO BAUER (PSDB)				
JOSÉ AGRIPINO (DEM)					4. LÚCIA VÂNIA (PSDB)				
JAYME CAMPOS (DEM)	X				5. VAGO				
TITULARES – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, SD, PSC, PR)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco Parlamentar União e Força (PTB, SD, PSC, PR)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO (PTB)	X				1. GIM (PTB)				
JOÃO VICENTE CLAUDINO (PTB)					2. VICENTINHO ALVES (SD)				
BLAIRO MAGGI (PR)	X				3. EDUARDO AMORIM (PSC)				
ALFREDO NASCIMENTO (PR)					4. VAGO				

Quórum: TOTAL 14 AUTOR 0 PRESIDENTE 1 DEMAIS 13
Votação: TOTAL 13 SIM 13 NÃO 0 ABS 0

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 25/11/2014

Senador LINDERBERGH FARIAS
Presidente

OBS: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUÓRUM (RISF, art. 132, § 8º)
OBS: O PRESIDENTE TERÁ APENAS VOTO DE DESEMPATE NAS VOTAÇÕES OSTENSIVAS, CONTANDO-SE, PORÉM, A SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUÓRUM (RISF, art. 51)

OF. 178/2014/CAE

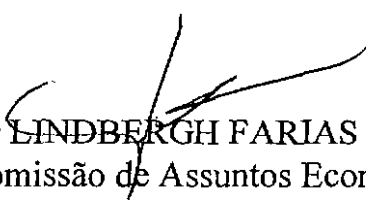
Brasília, 25 de novembro de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão aprovou, em reunião realizada nesta data, declaração de prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 677 de 2007, que “dispõe sobre o compartilhamento da infraestrutura de coleta e processamento de informações no mercado de cartões de crédito e débito” e do Projeto de Lei do Senado nº 680 de 2007, que “proíbe cláusulas de exclusividade entre bandeiras e adquirentes no mercado de cartões de crédito e débito”, os quais tramitam em conjunto.

Atenciosamente,


Senador LINDBERGH FARIAS
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos

RELATÓRIO

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 677, de 2007, que *dispõe sobre o compartilhamento da infra-estrutura de coleta e processamento de informações no mercado de cartões de crédito e débito*.

De autoria do Senador ADELMIR SANTANA, a proposição tem como objetivo principal obrigar o compartilhamento das redes de coleta e processamento de informações das operadoras de cartões de crédito e débito, incluindo aí seus equipamentos terminais. Caso tal mudança seja aprovada, o mesmo terminal de venda presente em um estabelecimento comercial poderá ser utilizado nas transações de todos os tipos de cartão, independentemente da bandeira a ele vinculada.

Para viabilizar o compartilhamento proposto, o projeto determina a interoperabilidade entre as infra-estruturas e sistemas das operadoras de cartões de crédito e débito, de forma a garantir sua necessária compatibilidade técnica.

A proposta determina ainda que o compartilhamento das redes será objeto de livre negociação entre as operadoras, em termos não discriminatórios e a preços justos e razoáveis, associados aos respectivos custos. Nesse contexto, os contratos celebrados estarão à disposição de qualquer interessado, “preferencialmente por meio da Internet”.

Finalmente, o PLS nº 677, de 2007, prevê que sejam objeto de regulação específica os critérios para a determinação dos preços do compartilhamento, suas modalidades e alcance, assim como a forma de resolução administrativa dos conflitos.

A proposição, nesta Casa, foi distribuída para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decisão terminativa.

O projeto de lei esteve à disposição das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores na Secretaria desta Comissão, não tendo recebido emendas.

II – ANÁLISE

O PLS nº 677, de 2007, estabelece dois princípios técnicos para se aprimorar a eficiência e a competitividade no mercado de cartões de crédito e débito, a saber:

- 1) a compatibilidade e interoperabilidade entre as redes de captura e processamento de informações das operadoras, inclusive os terminais de venda; e

- 2) o compartilhamento dessas redes, incluindo também os terminais de venda.

Segundo a justificativa do autor, a aplicação desses princípios sanaria as principais distorções do mercado de cartões de crédito e débito.

A primeira delas é a necessidade – imposta artificialmente pelas credenciadoras dos cartões – de o comerciante alugar um terminal de venda específico para as transações realizadas sob cada bandeira. Hoje é comum que um estabelecimento comercial disponibilize a seus clientes uma série de diferentes terminais, de forma a maximizar seu potencial de vendas. Com o compartilhamento compulsório do equipamento, o comerciante poderia, com o mesmo terminal, validar as transações de qualquer bandeira, o que reduziria seu custo no aluguel desse tipo de máquina.

Note-se que o compartilhamento proposto é tecnicamente viável, inclusive em alguns equipamentos já disponíveis no mercado.

A segunda distorção é a relação de quase exclusividade entre as empresas credenciadoras, que se relacionam diretamente com o estabelecimento comercial e processam as transações, e as bandeiras, responsáveis pela gestão da marca. No Brasil, apenas a Visanet credencia a bandeira Visa, enquanto a Redecard é responsável pelo credenciamento das bandeiras Mastercard e Diners. Essa prática dificulta a entrada de novos competidores no mercado pelo alto custo inicial na instalação dessa infraestrutura, que poderia ser compartilhada.

Nesse sentido, também não se enxergam obstáculos técnicos para a interoperabilidade, compatibilidade e compartilhamento das redes de processamento das informações.

É relevante notar também que os princípios previstos pelo PLS nº 677, de 2007, não implicam maiores impactos nas redes de telecomunicações utilizadas para a transmissão das informações da captura até o processamento da transação dos cartões de débito e de crédito.

Isso porque o comerciante tende a dimensionar sua rede de telecomunicações de acordo com a demanda de utilização dos cartões de crédito e de débito em seu estabelecimento. Assim, pode lançar mão desde uma rede telefônica convencional, discada, com uma ou mais linhas, até uma rede de transmissão de dados, de maior capacidade, dedicada exclusivamente a esse tipo de transação.

Da mesma forma, o estabelecimento comercial pode optar por uma transmissão sem fio, com o terminal de venda equipado com a tecnologia *General Packet Radio Service* (GPRS), que utiliza o padrão GSM de telefonia móvel, aumentando suas taxas de transferência, ou seja, a capacidade de transmissão da linha e a velocidade da conexão. Nesse caso, a ligação é realizada por uma operadora do Serviço Móvel Pessoal (SMP). Ou mesmo utilizar o próprio telefone celular como um terminal de venda, numa modalidade de serviço denominada de *mobile-payment* (pagamentos feitos por celular).

Nesse sentido, não se vislumbram óbices de ordem técnica para a aprovação da proposição em tela.

Do ponto de vista econômico, cumpre-nos ressaltar que a intervenção do Estado no Mercado é amplamente justificável quando os direitos do consumidor estão sendo desrespeitados. Há vários anos, instituições de defesa do consumidor vêm denunciando os abusos cometidos pelas administradoras de cartão de crédito.

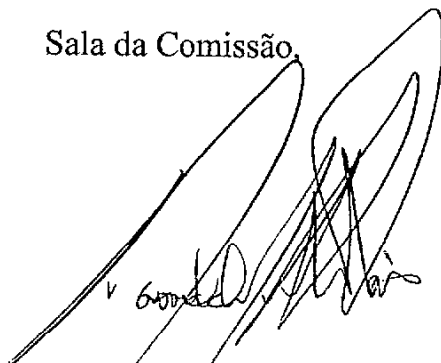
A Pro Teste – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor – publicou estudo sobre o mercado dos cartões de crédito no Brasil na edição de dezembro de 2007 da revista Dinheiro & Direitos. A reportagem analisou 71 cartões de créditos oferecidos por dezoito instituições financeiras. A principal conclusão do estudo é que, em razão da falta de fiscalização do setor, as operadoras de cartão de crédito cobram taxas de juros abusivas (em alguns casos, acima de 550% ao ano) e impõem aos clientes contratos com várias cláusulas abusivas. A Pro Teste denunciou também a falta de transparência nas tarifas cobradas pelas operadoras.

Entendemos que os abusos cometidos pelas operadoras de cartão de crédito se devam, não só à falta de fiscalização, como também à forte concentração do setor. O Projeto de Lei em questão tem o objetivo de fomentar a competição entre as operadoras e vem ao encontro de várias sugestões apresentadas, em estudos técnicos, pelo Banco Central do Brasil. (Diretiva nº 1, de 2006). Assim sendo, consideramos o projeto meritório e tecnicamente consistente.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 677, de 2007.

Sala da Comissão

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is more fluid and cursive, while the one on the right is more complex and dense with many overlapping strokes. Both are written on a light-colored background.

, Presidente

, Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **GERSON CAMATA**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão para análise em caráter terminativo o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 680, de 2007, do Senador Adelmir Santana, que tem por objetivo proibir cláusulas de exclusividade entre bandeiras e adquirentes, ou credenciadores, no mercado de cartões de crédito e débito. Por exclusividade se entende:

i) que a empresa adquirente, tem, por contrato, garantia de ser a única credenciadora de uma bandeira;

ii) que a empresa adquirente é obrigada, por contrato, a credenciar estabelecimentos comerciais para uma única bandeira.

O PLS prevê que a Lei entrará em vigor sessenta dias após a sua publicação.

De acordo com o ilustre Senador Adelmir Santana, autor da proposta, o objetivo do PLS é aumentar a concorrência no mercado de cartões de pagamento no Brasil. Ao contrário do que ocorre em diversos países, onde a concorrência na atividade de credenciamento é bastante elevada, no Brasil, as duas maiores bandeiras – Visa e Mastercard – só têm um credenciador: Visanet e Redecard, respectivamente. Isso facilita o abuso de poder de mercado por parte dessas empresas, fazendo com que a taxa paga pelos comerciantes para transacionar com cartões de crédito seja das mais altas do mundo, chegando a atingir até 5% do valor da transação.

O Senador Adelmir Santana também aponta para um cenário em que cada adquirente possa fazer o credenciamento para diversas bandeiras, levando à redução de custos e, em consequência, das tarifas cobradas dos comerciantes. Para que esse cenário se concretize é necessário proibir cláusulas que obriguem a empresa adquirente a prestar serviços para uma única bandeira.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Por se tratar de deliberação em caráter terminativo, cabe a esta Comissão se pronunciar não somente a respeito do mérito, mas também dos aspectos constitucionais, legais e regimentais da matéria.

A iniciativa parlamentar é legítima para o caso, uma vez que, nos termos do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar sobre direito comercial, sistema monetário, política de crédito e de transferências de valores. Ademais, o assunto em tela não figura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 de nossa Carta Magna. O PLS tampouco apresenta óbices no tocante à juridicidade e regimentalidade. Em particular, o PLS propõe uma inovação no mundo jurídico – a proibição de cláusulas de exclusividade em contratos entre adquirentes e bandeiras de cartões de pagamento. A deliberação sobre a matéria por esta Comissão também é legítima, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

Para discutir o mérito, convém, inicialmente, explicar quais são os participantes da indústria de cartões de pagamento, afinal, apesar da grande penetração do chamado “dinheiro de plástico” em nossa sociedade, há algumas peculiaridades nessa indústria que requerem conhecimento especial.

A indústria de cartões pode se organizar de duas formas: em sistemas fechados e em sistemas abertos. Sistemas fechados são aqueles em que a bandeira, que, grosso modo, pode ser entendida como a marca do

cartão, cuida de todos os procedimentos necessários para o funcionamento da atividade: seleciona os clientes (denominados portadores), credencia os estabelecimentos comerciais, organiza os fluxos de pagamentos, etc. São exemplos de sistemas fechados American Express e Hipercard.

Sistemas abertos são aqueles em que a bandeira descentraliza as principais atividades. Assim, as tarefas de atrair e selecionar os portadores ficam a cargo dos chamados emissores, que também são responsáveis pela definição de limite de crédito, tarifas cobradas, plano de benefícios (como pontos em programas de milhagem), multas e juros. Em geral, os emissores são bancos comerciais. Na outra ponta existem os chamados adquirentes: são empresas responsáveis por credenciar os estabelecimentos comerciais. São os adquirentes que definem a chamada tarifa de desconto, que é quanto cada estabelecimento pagará pelo direito de aceitar o cartão. Normalmente a tarifa de desconto é definida como um percentual da transação e depende de fatores como o tamanho do estabelecimento e o setor de atividade. São exemplos de sistemas abertos os sistemas Visa e Mastercard que, em conjunto, detêm uma participação de cerca de 90% no mercado brasileiro. No Brasil, Visa e Mastercard utilizam somente um adquirente: Visanet e Redecard, respectivamente.

Uma vez apresentados os principais participantes da indústria de cartões de pagamento, retornemos à análise do PLS. O projeto tem por objetivo proibir dois tipos de cláusulas de exclusividade.

A primeira diz respeito a cláusulas que garantem a um único adquirente o direito de credenciar estabelecimentos para determinada bandeira. Atualmente, o contrato entre Visa e Visanet prevê essa exclusividade. Assim, se um estabelecimento comercial desejar aceitar cartões Visa, deverá, necessariamente, fazer um contrato com a Visanet. Esse tipo de arranjo, contudo, não é inerente à indústria de cartões. Nos Estados Unidos, por exemplo, há vários adquirentes, o que estimula a concorrência na atividade de credenciamento e, conseqüentemente, reduz as taxas de desconto. Já no Brasil, a pouca concorrência na atividade de credenciamento certamente contribui para explicar porque pequenos e médios estabelecimentos chegam a pagar, a título de taxa de desconto, até 5% para os adquirentes, cerca de duas vezes mais do que pagam seus colegas norte-americanos e europeus. Por isso, comungamos inteiramente do entendimento do ilustre Senador Adelmir

Santana, no sentido de que esse tipo de exclusividade pode ferir a concorrência, levando a aumentos desnecessários da taxa de desconto, com reflexos negativos sobre a atividade comercial.

O segundo tipo de exclusividade é, de certa forma, o oposto do primeiro, pois diz respeito à garantia que a bandeira tem de que o adquirente credenciará estabelecimentos somente para ela. É possível, e isso ocorre nos Estados Unidos e em vários países europeus, que um adquirente faça o credenciamento para diversas bandeiras, diminuindo os custos da indústria. Isso ocorreria porque, do ponto de vista do estabelecimento comercial, este poderia, com um único contrato, filiar-se a quantas bandeiras desejar. De outro ponto de vista, o adquirente poderia aproveitar a mesma infra-estrutura para atender às diferentes bandeiras.

Abolir ambos os tipos de exclusividade, portanto, tem o potencial de aumentar a concorrência no setor, coibir prováveis abusos advindos do poder de mercado dos adquirentes, e reduzir as exorbitantes taxas de desconto cobradas dos estabelecimentos comerciais.

Há situações, entretanto, em que cláusulas de exclusividade podem ser benéficas para a concorrência. Por exemplo, um contrato de exclusividade com alguma empresa que já tenha penetração nacional, como um banco ou uma grande loja de varejo, pode facilitar a consolidação de uma nova bandeira no mercado. Assim, o contrato de exclusividade poderia contribuir para uma maior concorrência, em vez de prejudicá-la.

Por isso, estamos apresentando emenda permitindo cláusulas de exclusividade no caso de bandeiras pequenas, com participação no mercado inferior a 10%. Detalhes operacionais, como a forma de mensurar a participação no mercado ou qual o mercado relevante (por exemplo, se nacional ou regional), deverão ser estabelecidos em regulamento. Destaca-se que, na ausência de regulamentação, a proibição de cláusulas de exclusividade deverá se estender a todas as bandeiras e adquirentes.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 680, de 2007, e, no mérito, por sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 01 – CAE

Acrescente-se o seguinte § 2º ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 680, de 2007, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

§ 2º O regulamento poderá permitir que sejam mantidas as cláusulas de exclusividade previstas no *caput* e no § 1º nos contratos entre adquirentes e bandeiras cuja participação no mercado, medida em termos de valor de transações, seja inferior a dez por cento.

Sala da Comissão,

, Presidente

 Relator

(À publicação)

Publicado no DSF, de 9/12/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 15280/2014