



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 180, DE 2013

(COMPLEMENTAR)

Dispõe sobre o mercado de cartões de crédito, de débito e assemelhados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei complementar dispõe sobre o mercado de cartões de crédito, de débito e instrumentos assemelhados e operações originárias e derivadas efetuadas nesses mercados.

§ 1º Para os fins estabelecidos nesta lei complementar consideram-se:

I – cartão de crédito é meio de pagamento eletrônico emitido por administradora, de titularidade de usuário, que, independentemente do suporte físico, permite realização de transações que geram fatura com periodicidade mensal que, se paga até o vencimento, não enseja a cobrança de quaisquer juros ou encargos sobre as transações;

II – cartão de débito é meio de pagamento eletrônico emitido por banco ou administradora, de titularidade do usuário, que, independentemente do suporte físico, permite o pagamento à vista de transações por meio de débito em conta do titular.

III – instrumentos assemelhados, todos os meios de pagamento que se insiram nos sistemas de cartões de crédito e de débito, assim caracterizados como os circuitos de dois lados em que operem as administradoras e as credenciadoras, como prestadores de serviços, e em que se atuem, como clientes, os usuários e os comerciantes;

IV – operações originárias, todas as operações de pagamento ou saque realizadas pelos usuários de cartões de crédito, de débito e instrumentos assemelhados;

V – operações derivadas, quaisquer operações, incidências ou efeitos financeiros resultantes de operações originárias, conforme definidas no inciso anterior, exceto as de caráter tributário.

VI - tarifa de intercâmbio, a remuneração devida pela credenciadora à administradora de cartão, em razão da ocorrência de compra ou saque com cartão de crédito ou débito de emissão dessa última.

VII – programa de recompensa, qualquer tipo de bonificação concedida pelas administradoras de cartões pela posse ou utilização do cartão.

VIII – administradora do cartão, empresa especializada no cadastramento, emissão de faturas e gestão dos cartões de crédito e débito.

IX – credenciadora do cartão, empresa que fornece a infraestrutura física e operacional para operação pelos comerciantes.

§ 2º A modalidade do cartão ou do meio de pagamento é definida nas previsões contratuais que regulam as relações de utilização entre as partes, proibida a utilização do suporte material para definir a modalidade.

Art. 2º Os estabelecimentos comerciais poderão praticar descontos em relação ao preço-base para:

- I - diferentes meios de pagamento; ou;
- II – para prazos de pagamento menores.

Parágrafo único. É nula a cláusula contratual que proíba ou restrinja a concessão de descontos facultada neste artigo.

Art. 3º Na hipótese de a administradora de cartões oferecer programa de recompensa pela posse ou utilização de cartão, deverá colocar à disposição do usuário a opção alternativa de concessão de desconto, em percentual sobre o valor efetivamente pago da fatura, incidente sobre a fatura seguinte à do pagamento.

§ 1º O percentual de desconto na fatura será idêntico para todos os usuários do mesmo produto, assim definido o nome de fantasia utilizado na venda e nos materiais de informação, comunicação e publicidade.

§ 2º A alteração no percentual de desconto será divulgada aos usuários com a antecedência mínima de cento e vinte dias de sua efetivação.

Art. 4º Órgão do Poder Executivo definirá:

I - em termos de múltiplo da taxa Selic anualizada diária, o custo total máximo das operações de antecipação de pagamento de faturas concedidas aos comerciantes pelas credenciadoras de cartões;

II - o valor-limite para a tarifa cobrada dos comerciantes pelas credenciadoras de cartões, na hipótese de pagamentos com cartão de débito, considerando, além de outros fatores relevantes, o grau de concentração do mercado de credenciamento, os custos fixos e variáveis incorridos pelas credenciadoras e a comparação internacional;

III - limites de valores ou percentuais de cobrança de quaisquer tipos de encargos, se assim julgar necessário, para promover a concorrência, estimular a eficiência e proteger o consumidor, observado o disposto nesta lei.

Art. 5º Nos pagamentos com cartão de débito, a tarifa cobrada do comerciante pela credenciadora de cartão será apurada mediante a aplicação de percentual definido em contrato sobre a parcela do valor da transação que não ultrapassar valor-limite de que trata o inciso II do art. 4º.

§ 1º É vedada a cobrança, a qualquer título, de qualquer encargo ao comerciante, sobre a parcela da transação que exceder ao valor-limite.

§ 2º O fracionamento de débitos decorrentes de limites impostos pela credenciadora – por razões de segurança ou por outras motivações alheias à vontade do usuário ou do estabelecimento – não poderá ensejar tarifação superior à que ocorreria na ausência desses limites.

Art. 6º A tarifa de intercâmbio será calculada:

I - pela incidência de percentual sobre o valor da transação, na hipótese de pagamentos na opção crédito; ou

II - no caso de lançamento de débito, de percentual sobre o valor da transação ou sobre o valor-limite de que trata o inciso II do art. 4º.

Parágrafo único - Em qualquer hipótese, os limites da tarifa de intercâmbio serão definidos como percentual da taxa Selic anualizada diária e, para sua determinação, serão considerados os graus de concentração nos mercados de credenciamento e de emissão de cartões, o risco de crédito assumido pela administradora, os padrões internacionais vigentes para taxas correlatas, o nível da taxa Selic anualizada diária e demais fatores relevantes que afetem a eficiência deste mercado.

Art. 7º O Regulamento a ser editado pelo órgão competente do Poder Executivo, determinará os fatos geradores passíveis de cobrança de qualquer tipo de encargo ou tarifa, no âmbito do mercado objeto desta lei complementar.

Art. 8º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação produzindo efeitos noventa dias após o início de sua vigência.

JUSTIFICAÇÃO

O uso de cartões de débito e crédito se disseminou nos últimos anos e hoje portar esses meios de pagamento é praticamente indispensável, inclusive por razões de segurança. São poucos os que se aventuram a portar somas significativas de dinheiro em espécie.

Segundo dados da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS), o número total de cartões de débito e de crédito em julho de 2012 era de 718 milhões, sendo que 459 milhões eram cartões emitidos por instituições financeiras, enquanto os restantes eram de emissão de empresas comerciais, que servem para uso exclusivo no estabelecimento emissor.

Em fevereiro deste ano, os saldos devedores de pessoas físicas eram os seguintes:

- operações de crédito rotativo: R\$ 26 bilhões;
- vendas parceladas com juros: R\$ 10 bilhões;
- vendas a vista ou parcelada sem juros: de R\$ 86 bilhões;
- saldo total de R\$ 122 bilhões.

O saldo de cartões de pessoas jurídicas era de R\$ 4,1 bilhões. Esses valores comprovam a importância desse meio de pagamento.

Além da praticidade que proporciona aos usuários, por reunir todas as compras do mês em uma só data de pagamento, os cartões de crédito representam um importante ganho de eficiência sistêmica para a economia.

Antes de sua introdução, cada empresa tinha que instituir e manter uma área de crediário. Hoje, a função de cadastramento e gestão do crédito fica centralizada nas administradoras de cartão, cuja escala permite ganhos significativos em termos de produtividade, ao tempo em que libera mão de obra nas empresas comerciais para suas atividades-fim. Também o risco de crédito passa a ser gerido pelas administradoras, com todas as vantagens da especialização.

De fato, o surgimento dos cartões segue um padrão comum dentro das economias de mercado. Trata-se de inovação que decorre da criatividade empresarial conjugada à busca de lucro diferencial pelo empresário, combinação que só encontra recompensa – e que só faz sentido – em economias de mercado.

Os empresários inovadores – ao correr risco e inovar – podem tanto ter aceitação como sofrer rejeição por parte dos consumidores.

No primeiro caso, vão à falência; no segundo, obtêm lucros extraordinários, pois a aceitação de suas inovações pelo mercado significa preços elevados, em geral superiores aos custos de produção. É exatamente essa perspectiva de lucros extraordinários que induz à inovação na economia de mercado.

Pelo lado dos consumidores, as inovações é que garantem a melhoria da produtividade e da qualidade de vida, pois, com o tempo, as inovações vão se espalhando pela economia e, os preços em geral, vão sendo reduzidos em termos relativos aos salários.

Nos casos limites, em que há produção de patentes ou direitos autorais, ainda assim, depois do prazo de decadência desses direitos, os preços tendem a convergir para o lucro normal.

Entretanto, em alguns mercados, por possuírem estruturas muito particulares, como é o caso dos cartões de crédito e débito, as vantagens de escala ou técnicas trazidas pelas inovações acabam não sendo integralmente repassadas aos consumidores, gerando lucros extraordinários indefinidamente para as empresas que operam nesses nichos.

Os mercados de cartão de crédito, não apenas no Brasil, mas no mundo, têm características que acabam gerando concentração e, consequentemente, poder de mercado para as grandes empresas que nele atuam.

No Brasil, o faturamento total dos cartões de crédito e débito está concentrado em apenas duas empresas credenciadoras, que são as fornecedoras de infraestrutura para operação dos lojistas. Elas são responsáveis por 90% do faturamento do mercado.

O outro lado do mercado é coordenado pelas administradoras de cartão, que são as empresas emissoras dos cartões – bancos, em geral – e que se responsabilizam pelo cadastramento dos usuários e a emissão e cobrança mensal das faturas dos cartões. No Brasil, as maiores administradoras são também as principais controladoras das credenciadoras.

Há vários sinais de que a lucratividade do segmento supera o que seria de se esperar, em um ambiente competitivo.

Segundo pesquisa da ANEFAC - Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade, para o mês de janeiro de 2013, os juros para financiamentos de veículos e de crédito rotativo de cartão de crédito eram, respectivamente, de 20,1% e 192,9% ao ano. Essas taxas são, portanto, separadas por um fator de quase 10 vezes.

Nos Estados Unidos, as taxas para veículos novos e crédito rotativo de cartão de crédito, em fevereiro de 2013, foram de 4,69% e 13,01% ao ano, uma diferença de menos de três vezes, sem contar, evidentemente, com a grande diferença absoluta entre as taxas brasileiras e as praticadas naquele país.

Um pequeno comerciante, no Brasil, pode pagar uma tarifa de aproximadamente 4% sobre o valor de uma venda mediante cartão de crédito, enquanto, na Austrália, o percentual de desconto é de apenas 0,8%.

Lucros extraordinários costumam gerar performances igualmente superlativas em relação às demais empresas. A credenciadora Cielo teve uma valorização de mercado de 133% desde abril de 2011, contra uma desvalorização de 17% da Bovespa, no mesmo período.

Diante desse cenário, é que apresento este Projeto de Lei do Senado – Complementar, que visa, principalmente, dar condições de regular o mercado de cartões no Brasil sem que haja qualquer ambiguidade sobre a extensão da regulação.

Como todo o mercado financeiro, o mercado de cartões, também, é muito ágil e está constantemente alterando suas estratégias de mercado e de precificação. É preciso, portanto, evitar que eventuais dúvidas interpretativas da legislação que trata da concorrência impeçam ou retardem a ação tempestiva do Estado para promover e manter a competição e a defesa do consumidor neste setor tão relevante e, ao mesmo tempo, tão complexo da economia.

Embora a competência para a regulação mais específica fique a cargo do órgão a ser determinado pelo Poder Executivo, algumas balizas já são estabelecidas no próprio projeto de lei.

O art. 1º define o escopo da legislação e os conceitos de instrumentos assemelhados a cartões de crédito e de débito, o de operações originárias e o de operações derivadas, bem como a tarifa de intercâmbio, programa de recompensa, administradora de cartão e credenciadora de cartão. Estabelece também que a modalidade do cartão não é definida por seu suporte material, mas pelas previsões contratuais que regulam sua utilização.

O art. 2º autoriza que os comerciantes pratiquem **descontos** em relação ao preço-base a depender do tipo de meio de pagamento escolhido pelo consumidor ou das condições de pagamento ou prazo acordadas entre as partes.

Essa providência é essencial para que os consumidores possam comparar o eventual diferencial de preço entre os praticados com cartão de crédito e o pagamento à vista, com cheque ou dinheiro, por exemplo, e os benefícios associados às compras com cartão, como os créditos de milhagem. A fixação dessa diferenciação de preço revelará aos usuários de cartão qual é o custo efetivo do seu uso, diferentemente do que hoje ocorre, pois o usuário tem a ilusão de que os benefícios que recebe pelo uso do cartão não têm custos associados, que são gratuitos.

É importante ressaltar, entretanto, que os comerciantes continuarão tendo absoluta liberdade de não diferenciar preços, se assim desejarem. Há situações em que é interesse do comerciante não diferenciar preços, por razões de segurança, por praticidade ou por atuar em segmentos onde a inadimplência esperada traga custos superiores ao custo imputado pela utilização do cartão de crédito.

O importante é que, havendo liberdade de discriminação de preços, o mercado se encarregará de dar transparência ao complexo sistema de precificação dos custos e benefícios da utilização dos cartões. Quanto maior a transparência da precificação, mais eficientemente funciona o mercado.

Aliás, a adoção desta prática nos igualará ao que vários países já admitem: preços diferentes, para formas de pagamento diferentes.

O art. 3º também se destina a promover a transparência dos custos dos sistemas de pagamentos e prevê a obrigatoriedade de se oferecer ao cliente a opção de desconto em dinheiro na fatura em percentual do valor pago da fatura anterior, caso a administradora ofereça programa de recompensa pela utilização do cartão, retribuindo com bens ou serviços – conhecidas como milhagens.

A ideia é dar ao usuário um parâmetro monetário para comparar entre as opções de mercado que permitam o desconto em dinheiro e os prêmios que recebe com o programa de recompensas.

O argumento, novamente, é que, havendo transparência na especificação dos benefícios, o consumidor pode avaliar melhor as vantagens de cada opção, o que deverá tornar os programas de recompensa mais competitivos.

O art. 4º define as competências do órgão do Poder Executivo que deverá regulamentar e fiscalizar a operação do sistema. O ideal seria determinar que o Banco Central do Brasil assumisse explicitamente as funções executivas que o modelo operacional do Projeto requer.

Entretanto, em função de haver polêmica sobre os limites impostos pela Constituição à capacidade de iniciativa do Legislativo para atribuir funções a órgãos do Executivo, preferiu-se encarregar o próprio Executivo de determinar, por regulamento, qual seria o órgão competente para assumir as tarefas determinadas na proposição. Parece natural que, vindo a proposta a ser aprovada, a escolha recaia sobre o Banco Central.

O art. 5º da proposição procura eliminar problema grave enfrentado pelos pequenos empresários. As credenciadoras têm se aproveitado de seu poder de mercado para auferir grandes lucros nas operações de adiantamento de faturas. Essa é a operação de crédito pela qual o comerciante pode adiantar o recebimento das vendas, sem ter que esperar pelo prazo contratual de 30 dias.

A taxa de juros nessa operação varia segundo o porte dos comerciantes. O pequeno comerciante, se optar pelo adiantamento, vai se deparar com juros de 4,35% ao mês, que correspondem à estratosférica taxa de 66,7% ao ano.

Como a taxa Selic está hoje em 7,5% ao ano, o spread dessa operação é de quase 60%! Segundo dados do Banco Central, o spread médio dessa operação é de 30%

ao ano. Isso significa que empresas de maior porte conseguem taxas muito inferiores à média, criando desequilíbrio adicional entre pequenos e grandes comerciantes.

O elevado *spread* nessa operação é mais uma evidência de termos um mercado mal regulado. Uma das justificativas sempre alegadas para o elevado *spread* no Brasil é o risco de crédito. Ocorre que, no caso do adiantamento de faturas de cartão, não existe risco de crédito. A operação é mero adiantamento de uma obrigação da própria credenciadora. Não há como o comerciante inadimplir, pois o dinheiro é dele mesmo, diferentemente de uma operação de desconto de duplicatas, por exemplo, em que há o risco da coobrigação. Então, para essa operação, o *spread* só se explica pelo poder de mercado das credenciadoras.

Para eliminar essa distorção, a proposta prevê que o Banco Central deverá impor limite máximo de taxa anual na forma de um múltiplo da taxa Selic, considerando que, nessa operação, o *spread* corresponde tão somente aos custos administrativos, à tributação e à margem líquida da instituição credenciadora.

No mesmo sentido, de evitar abusos na cobrança de taxa e tarifas, a proposta confere a órgão do Poder Executivo a competência para fixar limites de valores ou percentuais de cobrança para promover a concorrência, estimular a eficiência e proteger o consumidor, bem como para definir o valor-limite de cobrança, na hipótese de opção pelo pagamento na modalidade débito, porque, diferentemente das transações de crédito, as operações de débito não têm risco de financiamento e, portanto, os seus custos não são variáveis. A partir de determinado valor, não há qualquer sentido em se cobrar do comerciante tarifa proporcional ao preço, quando o custo para a utilização cartões de débito não varia com o valor da operação.

O art. 6º prevê tabelamento na remuneração obtida pela administradora de cartão em cada transação realizada pelo usuário de cartão por ela emitido.

O objetivo é limitar a capacidade de os sistemas de cartão de crédito e débito impor preços opacos, ou seja, preços não visíveis aos usuários dos cartões, mas que acabam sendo transferidos aos usuários indiretamente pelos próprios comerciantes.

Com esse ganho de transparência, as administradoras de cartão deverão se remunerar principalmente pela cobrança de tarifas visíveis para o usuário, como anualidades, ou pela redução dos prêmios dos programas de milhagens.

Essas movimentações darão maior possibilidade de aferição dos reais custos e benefícios da utilização dos cartões de crédito por parte dos usuários.

O art. 7º dispõe sobre a edição de Regulamento, com a finalidade de determinar os fatos geradores passíveis de cobrança no âmbito do mercado objeto da lei em questão.

Em vista da importância de uma regulação mais efetiva para o mercado de cartões e dos reflexos positivos que pode trazer para a economia brasileira, peço apoio dos Pares para esta proposição.

Sala das Sessões,

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

(À Comissão de Assuntos Econômicos)

Publicado no **DSF**, de 16/05/2013.