

PARECER N^º , DE 2016

SF/16186.43110-78

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS sobre o Projeto de Lei do Senado nº 180, de 2013 – Complementar, que *dispõe sobre o mercado de cartões de crédito, de débito e assemelhados*; o Projeto de Lei do Senado nº 537, de 2013 – Complementar, que *dispõe sobre juros nas operações de adiantamento de faturas de cartão de crédito e de débito*; e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2015 – Complementar, que *altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, para limitar os juros de cartão de crédito e cheque especial*.

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

Encontram-se nesta Comissão, para análise em tramitação conjunta e deliberação, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 180, de 2013 – Complementar, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que dispõe sobre o mercado de cartões de crédito, débito e assemelhados; o PLS nº 537, de 2013 – Complementar, do Senador Eunício Oliveira, que limita as taxas de juros máximas cobradas pelas empresas credenciadoras de cartões de crédito às empresas credenciadas, referentes às operações de adiantamento das vendas pagas pelos clientes com cartões de crédito, em até duas vezes e meia o custo de captação; e o PLS nº 626, de 2015 – Complementar, do Senador Zezé Perrella, que estabelece que as taxas de juros cobradas em empréstimos concedidos nas modalidades de cartão de crédito e de cheque especial não poderão exceder em duas vezes e meia a taxa Selic.

O PLS nº 180, de 2013 – Complementar, permite ao comerciante estabelecer preços diferentes em compras feitas por meios diferentes (dinheiro, cheque, cartão de débito, cartão de crédito). Também permite a troca de pontos (“milhas”) obtidos nos programas de recompensa dos cartões por descontos na fatura; estabelece atribuições do órgão do Poder Executivo que deverá regular e fiscalizar o mercado de cartões, como impor limite máximo anual à taxa cobrada pelas administradoras aos comerciantes pelo adiantamento do valor das vendas; prevê tabelamento na remuneração obtida pela administradora de cartão em cada transação realizada pelo usuário; e estabelece a edição, pelo Poder Executivo, de regulamento da lei complementar que resultar deste projeto.

Havendo essa diferenciação de preços, os consumidores seriam capazes de melhor avaliar se os benefícios recebidos dos bancos emissores, redução nas mensalidades ou milhas, por exemplo, seriam valiosos o suficiente para compensar a diferença de preços nas vendas à vista ou com cartão. Dessa forma, o comércio poderia reduzir os custos atualmente incorridos devido ao sobreuso dos cartões de crédito estimulado pela ausência de diferenciação de preços.

A seu turno, o PLS nº 537, de 2013 – Complementar, limita as taxas de juros máximas cobradas pelas empresas credenciadoras de cartões de crédito às empresas credenciadas, referentes às operações de adiantamento das vendas pagas pelos clientes com cartões de crédito, em até duas vezes e meia o custo de captação.

O custo de captação das credenciadoras é definido como o custo médio de captação das vinte maiores instituições financeiras, definidas por patrimônio líquido, em suas operações de captação com prazo entre um e trinta dias, em moeda nacional.

Em sua justificação, o autor argumenta que os empréstimos das credenciadoras, aquelas que fornecem as máquinas através das quais os lojistas se integram a redes de pagamento, às empresas credenciadas, os estabelecimentos comerciais, não têm risco de inadimplência, pois o comerciante tem créditos a receber da própria credenciadora. Apesar disso, as taxas de juros cobradas nesse tipo de operação são altas, o que seria explicado

pelo elevado poder de mercado das credenciadoras, resultante da baixa concorrência no setor. Assim, a limitação de juros proposta visa a corrigir uma distorção de mercado e aproximar os valores praticados dos que vigeriam em situação de concorrência.

O PLS nº 626, de 2015 – Complementar, altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, para limitar os juros de cartão de crédito e cheque especial em duas vezes e meia a taxa Selic.

Em sua justificativa, o autor argumenta que o elevado custo dos empréstimos bancários praticados no País é uma preocupação antiga em nossa sociedade, exigindo esforços regulatórios para convergência dos juros domésticos aos níveis praticados internacionalmente. Nesse contexto, a partir de 1999, o BC implantou o Projeto “Juros e Spread Bancário”, com uma série de medidas procurando corrigir as causas dos juros altos no País.

Todavia, as taxas de juros são ainda exorbitantes, especialmente as cobradas em empréstimos na modalidade do rotativo do cartão de crédito e do cheque especial. O PLS busca corrigir essa distorção.

Após a aprovação de requerimentos de apensamento e de desapensamento de outros PLS, o PLS nº 180, de 2013, o PLS nº 537, de 2013, e o PLS nº 626, de 2015, passaram a tramitar conjuntamente e foram distribuídos para análise desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Não foram apresentadas emendas às proposições no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente ou deliberação do Plenário.

Analisamos também os aspectos constitucionais, jurídicos e regimentais da matéria, cabendo consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme dispõe o inciso I do art. 101 do RISF.

Entendemos que não há óbices constitucionais aos projetos em análise, pois, nos termos do inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar sobre política de crédito. 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.

Os projetos tampouco apresentam óbice no tocante à juridicidade e regimentalidade. As proposições estão redigidas em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não há inclusão de matéria diversa ao tema expresso em sua ementa.

Adota-se a espécie normativa de projeto de lei complementar. A espécie de lei complementar é adequada, pois a Lei nº 4.595, de 1964, em seu art. 4º, inciso IX, define como competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários e financeiros. Essa delegação ao CMN tem origem na complexidade técnica e nas mudanças constantes que marcam as questões operacionais do sistema financeiro.

Porém, lembramos em relação à Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que *dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências*, que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem o entendimento de que apenas os seus dispositivos que se referem à estrutura do Sistema Financeiro Nacional são recepcionados como complementares pela Constituição Federal. Nesta linha, pode ser citado trecho do acórdão do STF no julgamento da ADIN nº 449, em 29 de agosto de 1996, que teve como relator o Ministro Carlos Velloso:

As normas da Lei 4.595, de 1964, que dizem respeito ao pessoal do Banco Central do Brasil, foram recebidas, pela CF/88, como normas ordinárias e não como lei complementar.

SF/16186.43110-78

Finalmente, sob o aspecto formal, cabe observar que a matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e orçamentário, vale dizer, não implica renúncia de receita e nem aumento de despesa fiscal.

Quanto ao mérito, de fato, a forma mais eficiente de reduzir as taxas de juros para os tomadores de crédito, sejam famílias ou empresas, sem gerar distorções que impedem a concretização dos negócios e retiram recursos por parte dos credores de linhas de créditos livremente pactuadas, é garantir um sistema legal e judicial que promova o respeito aos contratos financeiros; medidas para aumentar a concorrência na oferta de crédito; e políticas macroeconômicas que viabilizem a redução das taxas de juros da economia.

Nesse sentido, nos últimos anos, foram tomadas várias medidas para aumentar a concorrência no setor de cartões de crédito, como o compartilhamento obrigatório das máquinas de leitura dos cartões e o fim dos contratos de exclusividade entre as credenciadoras e as bandeiras de cartão de crédito (Visa, Mastercard, American Express e outras), tendo o Banco Central, com a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, fruto da Medida Provisória nº 615, de 2013, recebido a competência de disciplinar os arranjos de pagamento – em que está incluído o mercado de cartões de crédito – e de adotar medidas para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamentos.

O PLS nº 180, de 2013 – Complementar, trata da possibilidade de diferenciação de preços de acordo com a forma de pagamento: cheque, dinheiro ou cartão de crédito. O objetivo é permitir aos comerciantes repassar apenas aos usuários dos cartões de crédito, e não para todos os consumidores, os custos incorridos pelo estabelecimento comercial ao receber pagamentos por meio de cartão. Havendo essa diferenciação de preços, os consumidores seriam capazes de melhor avaliar se os benefícios recebidos dos bancos emissores (redução nas mensalidades ou milhas) seriam valiosos o suficiente para compensar a diferença de preços nas vendas à vista ou com cartão e o comércio poderia reduzir os custos atualmente incorridos devido ao sobreuso dos cartões de crédito estimulado pela ausência de diferenciação de preços.

Hoje tal providência é vedada legalmente, em função de interpretação, que entendemos frágil, do Código de Defesa do Consumidor, a

Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, por parte dos Procons estaduais. Imaginam que estão defendendo os consumidores, mas, de fato, estão prejudicando a todos que utilizam cartões de crédito e especialmente aqueles que não os utilizam, particularmente as camadas mais pobres da população.

Em relação à limitação das taxas de juros cobradas pelas administradoras de cartão de crédito aos comerciantes pelo adiantamento do valor das vendas, prevista pelos PLS 180 e 537, ambos de 2013, consideramos que a limitação veda abusos que em outro ambiente de concorrência não ocorreriam. As operações de adiantamento de fatura de cartão de crédito são uma especificidade brasileira. Como se sabe, no Brasil, o comerciante deve esperar trinta dias para receber o valor de sua venda. Muitos comerciantes, especialmente os pequenos, ressentem-se da falta de capital de giro e acabam tomando essa forma de empréstimo com as credenciadoras. Apesar de ser uma operação com baixíssimo risco de crédito – pois, a rigor, os créditos já são do comerciante – o *spread* praticado pelas credenciadoras é superior ao praticado em operações com maior risco, como financiamentos para automóveis, em que há risco de perda da garantia e em que o custo administrativo da operação é bem mais alto. Tal situação é apenas mais uma evidência do elevado poder de mercado das empresas credenciadoras.

Poderíamos fazer um paralelo, a despeito das diferenças, com o crédito consignado, regido pela Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003. A lei beneficiou especialmente os trabalhadores sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho e os aposentados e pensionistas, na medida em que essa modalidade de operação de crédito permite o desconto das parcelas relativas a empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil (*leasing*) na folha de pagamento dos empregados, nos proventos e nas pensões.

As operações de crédito consignado eram anteriores à Lei nº 10.820, de 2003, mas eram restritas a funcionários públicos. Os bancos também realizavam empréstimos similares aos consignados aos trabalhadores cujos salários eram depositados em contas correntes da instituição financeira cedente e cujas prestações eram descontadas na data do recebimento do salário. A lei ampliou o mercado, pois assegurou a possibilidade de celebração de acordos entre instituições financeiras e empresas, com o estabelecimento de

parâmetros financeiros e condições gerais aplicáveis aos empregados, permitindo reduzir os riscos e custos administrativos das operações.

Mas o Poder Executivo, por meio do Conselho Nacional da Previdência Social, com base na própria Lei nº 10.820, de 2003, para assegurar condições efetivamente mais favoráveis aos aposentados e pensionistas, tomadores de empréstimo consignado em folha de pagamentos, tem estabelecido restrições, desde 2005, inclusive o estabelecimento de um teto para os juros dos empréstimos consignados.

O PLS nº 537, de 2013 – Complementar, limita as taxas de juros máximas cobradas pelas empresas credenciadoras de cartões de crédito às empresas credenciadas, referentes às operações de adiantamento das vendas pagas pelos clientes com cartões de crédito, em até duas vezes e meia o custo de captação.

O objetivo do PLS nº 537, de 2013, já encontra parcialmente guarida no art. 4º do PLS nº 180, de 2013, que concede ao Poder Executivo a definição da limitação em múltiplos da taxa Selic. Consideramos que a aprovação do PLS nº 537, de 2013, tornaria a limitação menos coerente com os dois projetos que limitam as taxas de juros em relação à taxa Selic e não ao custo de captação.

O PLS nº 626, de 2015 – Complementar, é meritório e oportuno. Para tanto, propõe um limite para as taxas de juros de cheque especial e do cartão de crédito. Esse limite é móvel e bastante amplo em termos internacionais. A contenção das taxas de juros estratosféricas que caracterizam o mercado financeiro no País atuará para recuperar a capacidade de consumo real da população e o potencial dinamizador da economia derivado da demanda doméstica, com efeito positivo sobre o investimento e a própria oferta, que também contará com juros menores à pessoa jurídica.

Ao mesmo tempo, as taxas de retorno das instituições financeiras não deverão ser afetadas, já que essas modalidades representam apenas cerca de 2% do volume total do crédito bancário doméstico.

Ao final, o próprio sistema financeiro nacional será beneficiado com essa proposta, já que ocorrerá a ampliação da população com potencial de contratação de crédito e a queda da inadimplência, diante de taxas mais adequadas à capacidade de geração de renda da economia doméstica. O benefício ao SFN será inclusive em termos de imagem, pois o PLS afasta do mercado financeiro brasileiro linhas de crédito com taxas de juros que o fazem se assemelhar à agiotagem.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 537, de 2013 – Complementar, e do Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2015 – Complementar, e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 180, de 2013 – Complementar, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA N° 1 - CAE (SUBSTITUTIVO) (ao PLS nº 180, de 2013 – Complementar)

Dispõe sobre o mercado de cartões de crédito, de débito e assemelhados; e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, para limitar os juros de cartão de crédito e cheque especial.

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, 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, 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 Complementar.

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 desse 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 A Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“**Art. 53-A** As taxas de juros cobradas em empréstimos concedidos nas modalidades de cartão de crédito e de cheque especial não poderão exceder em duas vezes e meia a taxa Selic.”

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação produzindo efeitos noventa dias após o início de sua vigência.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator