



BANCO CENTRAL DO BRASIL

DIRETIVA 1/2006

Divulga opinião do Banco Central a respeito da indústria de cartões de pagamento.

O Banco Central do Brasil, em sua missão de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro nacional, tem sob sua responsabilidade promover o funcionamento eficiente e seguro do sistema de pagamentos, entendido como o conjunto de regras, instituições, mercados, instrumentos e contratos, que torna possíveis as transferências de fundos entre os agentes econômicos.

2. Os pagamentos de varejo caracterizam-se, segundo a sua natureza, como transferências de fundos essencialmente de baixo valor e relacionadas a transações de bens e serviços.

3. Os sistemas de pagamentos de varejo e seus instrumentos têm importante papel na eficiência e no bem-estar econômicos da sociedade, em particular nos aspectos de confiança da população na moeda e de bom funcionamento das relações comerciais e de negócios

4. O avanço da tecnologia de informação, combinado com a redução dos seus custos, tornou possível e economicamente viável o surgimento de meios eletrônicos de pagamento, como alternativa aos instrumentos em papel. O rápido desenvolvimento dos instrumentos eletrônicos resultante desses avanços e a importância do sistema de pagamentos de varejo motivou a atuação do Banco Central do Brasil nesse campo.

5. Nesse contexto, o Banco Central do Brasil publicou o “Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil”¹, cujos objetivos são obter determinantes para a modernização do sistema de pagamentos de varejo e subsidiar a definição de políticas e de diretrizes sobre o tema. A modernização, de acordo com o relatório, é entendida como o aumento da participação relativa dos instrumentos eletrônicos, vis-à-vis aos instrumentos em papel, e se justifica pela redução do custo social, em montante que, conforme estudos realizados em alguns países, tem o potencial de atingir 3% do PIB.

6. A modernização do sistema de pagamentos de varejo, conforme entendimento exposto no item precedente, tem como objetivo maximizar a eficiência econômica, de forma a possibilitar o aumento do bem-estar da sociedade.

7. Na operacionalização dos sistemas de pagamentos, identificam-se dois segmentos com características distintas. O primeiro lida diretamente com a prestação de serviços aos clientes na oferta de instrumentos de pagamento. O segundo atua no provimento da infra-estrutura de captura, de processamento, de compensação e de liquidação dos pagamentos de varejo.

¹ Os fundamentos que sustentam as afirmações desta Diretiva estão reunidos no relatório “Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil”, de maio de 2005, disponível em www.bcb.gov.br.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

8. No primeiro segmento, a competição tem o potencial de produzir melhores resultados como promotor da eficiência econômica, com seus participantes demandando acesso às redes para atender às necessidades dos usuários finais por meio de novos produtos.

9. No segundo segmento, o uso de arranjos compartilhados para o processamento, a compensação e a liquidação de pagamentos tem o potencial de produzir melhores resultados como promotor de eficiência econômica, uma vez que esses arranjos estão sujeitos a economias de escala, e, simultaneamente, favorecem o maior aproveitamento das externalidades de rede na indústria.

10. Os cartões de pagamento vêm desempenhando importante função na substituição dos instrumentos em papel. No Brasil, os pagamentos com cartões cresceram, em média, 29% ao ano no período de 1999 a 2005 e correspondem a mais de 45% da quantidade total dos pagamentos interbancários que não são efetuados em papel-moeda. O volume financeiro transacionado passou de cerca de 41 bilhões de reais, em 1999, para 190 bilhões de reais, em 2005.

11. O Banco Central do Brasil reconhece o crescimento do mercado de cartões de pagamento como fator positivo e considera que, conforme exposto no “Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil”, ainda há substancial espaço para aumento de sua utilização, com ganhos de eficiência e de bem-estar social também para os usuários finais, aqui entendidos os portadores de cartões e os estabelecimentos comerciais. Nesse sentido:

O Banco Central do Brasil 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.

12. Existem vários tipos de cartão de pagamento, tais como os cartões de crédito², os cartões de débito³, a moeda eletrônica (e-money)⁴, os cartões de loja (private labels)⁵ e os cartões pré-pagos⁶. No contexto desta diretiva, são tratados somente os cartões que servem para pagamentos de propósitos não específicos, também chamados de cartões “universais”, ou seja, os cartões de crédito e de débito e a moeda eletrônica.

13. A indústria de cartões de pagamento compreende os participantes responsáveis pelas atividades relacionadas à emissão de cartões de pagamento, ao credenciamento de estabelecimentos comerciais e à provisão de infra-estrutura de redes que processam as transações efetuadas pelos portadores de cartão nos estabelecimentos comerciais.

² Permite o pagamento de bens e serviços e a realização de saques nos caixas automáticos da rede conveniada, sendo que, para tal, o portador dispõe de um limite de crédito.

³ Permite o pagamento de bens e serviços por meio do débito, no ato da compra, na conta bancária de seu portador.

⁴ Cartão com determinado valor monetário armazenado, registrado eletronicamente, que é debitado à medida que o seu portador o utiliza para pagamento de bens e serviços.

⁵ Funciona como cartão de crédito, mas é vinculado a um único estabelecimento comercial, podendo ser utilizado somente em suas dependências.

⁶ Destinados ao pagamento de bens e serviços específicos, com uma carga de crédito pré-definida (ex. cartões telefônicos).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

14. Os cartões de pagamento são um bem de rede e, como tal, estão sujeitos aos efeitos de externalidade de rede, de massa crítica e de economias de escala. A análise desses efeitos é importante para compreender a motivação desta Diretiva
15. A externalidade de rede é caracterizada pelo aumento no valor do bem ou serviço, disponibilizado por intermédio de uma rede de acesso, a cada vez que um novo usuário é incorporado ao sistema. Em sistemas de cartões de pagamento, as externalidades de rede desempenham papel relevante na eficiência e inovação dos sistemas.
16. A existência de inúmeros portadores de cartões dispostos a efetuar seus pagamentos estimula o credenciamento de estabelecimentos comerciais e, ao mesmo tempo, a existência de estabelecimentos comerciais dispostos a aceitar cartões de pagamento estimula a demanda de usuários pelos cartões. O valor de um cartão aumenta para o seu usuário à medida que mais estabelecimentos passam a aceitá-lo e mais usuários entram no sistema. Para os estabelecimentos comerciais, o aumento da quantidade de potenciais usuários aumenta suas vantagens em pertencer à rede de aceitação.
17. A coexistência de várias infra-estruturas de rede, sem cooperação, em um mesmo mercado ou indústria, fragmenta os efeitos das externalidades de rede, restringindo-os a cada uma das infra-estruturas de rede isoladamente. Já um arranjo cooperativo de infra-estrutura faz com que os benefícios gerados pelas externalidades de rede sejam potencialmente alcançados, de forma plena, por todos os participantes desse mercado – portadores, estabelecimentos comerciais, emissores e credenciadores.
18. A massa crítica de usuários e a base instalada de estabelecimentos comerciais são cruciais no desenvolvimento de uma rede de cartões. Em um estágio inicial, muitos potenciais usuários não estão interessados em aderir a um serviço de rede porque a base instalada é muito pequena e, ao mesmo tempo, a base instalada é muito pequena porque poucos usuários aderiram ao sistema. A ausência de massa crítica representa um entrave ao seu desenvolvimento. O tamanho atual da rede depende das expectativas dos potenciais usuários com relação ao seu tamanho futuro. Ademais, considerando que o mercado de cartões é um mercado de dois lados, é importante a coordenação das decisões e das expectativas de todos os agentes relevantes envolvidos.
19. No segmento de infra-estrutura, há atividades sujeitas a economias de escala, devido ao significativo investimento necessário para o início de operação, com custos fixos relativos elevados e custo marginal relativamente baixo para serviços disponibilizados sobre a infra-estrutura existente, ou seja, o custo fixo representa a maior parcela.
20. Nesse sentido, a cooperação é importante para viabilizar a racionalização dos investimentos em infra-estrutura. Isso significa que o mesmo resultado em bens e serviços pode ser atingido com quantidade menor de recursos produtivos ou, ainda, que, com a mesma quantidade de recursos produtivos, pode-se atingir melhor resultado, gerando ganho de eficiência.
21. Os arranjos cooperativos de infra-estrutura com critérios de acesso objetivos e claros possibilitam a redução das barreiras à entrada de novos participantes no segmento de prestação de serviços de



BANCO CENTRAL DO BRASIL

cartões de pagamentos aos usuários finais, na medida que diminuem os custos fixos irrecuperáveis⁷ para início de operação.

22. Em suma, a cooperação facilita a coordenação das decisões e expectativas dos participantes, no sentido de potencializar os benefícios das externalidades de rede e reduzir custos fixos de infraestrutura, explorando todo o potencial de economias de escala e incentiva a competição no atendimento da demanda de portadores e estabelecimentos comerciais pela oferta de serviços de pagamentos

23. O ganho de eficiência e o aumento do bem-estar social podem ser obtidos com a presença simultânea de arranjos cooperativos e de competição. A cooperação em infra-estrutura entre os participantes do mercado não tem como objetivo eliminar a concorrência entre eles, mas fazer com que o foco dos esforços de concorrência seja direcionado para aquelas atividades em que a competição produz melhores resultados.

24. A expectativa do Banco Central do Brasil é, além de estimular os ganhos de eficiência econômica por meio de medidas de cooperação e incentivo à competição, que esses ganhos sejam distribuídos entre todos os envolvidos na cadeia de pagamentos, beneficiando-os pela agregação de valor e pelo aumento do bem-estar social.

25. O processo de inovação é essencial ao desenvolvimento, à geração e à difusão de novos produtos e serviços de pagamento na indústria de cartões. A heterogeneidade é parte do objetivo do aumento de bem-estar e a diferenciação de produtos e serviços é benéfica para os consumidores, pelo aumento das oportunidades de escolha. A cooperação em infra-estrutura não deve representar fator impeditivo à inovação e à diferenciação de produtos e serviços entre os diversos participantes de mercado.

26. Bancos centrais e organismos internacionais têm manifestado posição favorável à cooperação em infra-estrutura nessa indústria. O Banco de Compensações Internacionais (BIS)⁸ recomenda a interoperabilidade entre redes que processam transações no ponto de venda, notadamente redes de terminais POS⁹ de cartões de pagamento como fator de expansão da cobertura dos serviços disponíveis aos usuários finais e de melhoria da infra-estrutura.

27. Outra questão relevante é o critério de acesso aos arranjos de infra-estrutura. O amplo acesso ajuda a promover a eficiência. No entanto, no contexto da cooperação enfatizado nesta diretiva, o estabelecimento de critérios diferenciados para futuros ingressantes ou para o compartilhamento pode ser justificável, para equilibrar as diferenças de valor agregado entre os participantes, porém não devem ser impeditivos à aceitação de novos participantes. Os critérios devem ser sempre objetivos, claros e transparentes.

28. O Banco Central do Brasil acompanhará, utilizando-se de análises qualitativa e quantitativa, a indústria de cartões de pagamento, de forma a verificar aspectos de eficiência, da cooperação em infra-estrutura, da competição nos serviços e da inovação no desenvolvimento de produtos.

⁷ *Sunk costs*

⁸ Relatório “General Guidance for Payment System Development” (2005) – p. 42”.

⁹ Terminal POS – i) Equipamento eletrônico utilizado por estabelecimentos comerciais para solicitar autorização e registrar operações efetuadas com cartões de pagamento. ii) POS = Point of Sale.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

29. A identificação de falhas de mercado decorrentes do modelo vigente, que resultem em diminuição de bem-estar para os portadores de cartão e para os estabelecimentos comerciais, poderá levar o Banco Central do Brasil a propor a aplicação de medidas estruturais, objetivando a solução das falhas identificadas.

30. A manifestação de poder de mercado ou de práticas que obstruam a competição levará a uma atuação conjunta com as autoridades de defesa da concorrência, com o intuito de estabelecer um ambiente competitivo no mercado.

Brasília, 11 de abril de 2006.

Henrique de Campos Meirelles
Presidente