

Aspectos jurídicos e racionalidade da regulação dos Arranjos e Instituições de Pagamento.

Brasília, 10 de novembro de 2015.

Marcus Paulus de Oliveira Rosa
Procurador do Banco Central do Brasil

II Seminário Internacional
Arranjos e Instituições de Pagamento

Considerações iniciais:

- ❖ Sistema de pagamentos de varejo:
 - ✓ Grande volume de transações e baixos valores.
 - ✓ Heterogeneidade: moeda manual, ordens de transferência de crédito (TED, DOC, boleto de pagamento, etc.); cheque; cartões de pagamento (crédito, débito e pré-pago); débito direto (débito automático em conta), etc.
 - ✓ Gastos em torno de 3% do PIB anual.
 - ✓ Migração para instrumentos eletrônicos economizaria cerca de 0,7% do PIB (Fonte de dados: BC. Nota: Custo e Eficiência na Utilização de Instrumentos de Pagamento de Varejo, 2007).

Considerações iniciais:

- ❖ Relevância para os Bancos Centrais:
 - ✓ Não possui importância sistêmica (em geral);
 - ✓ Aspectos relacionados à confiança da população na moeda e ao bom funcionamento das relações comerciais e de negócios (eficiência e bem-estar econômicos);
 - ✓ Missão de manter a estabilidade e eficiência do sistema financeiro e preservar a confiança na sua moeda.
 - ✓ Promover a segurança, a solidez e a eficiência do sistema de pagamentos de varejo.

Aspectos jurídicos da regulação:

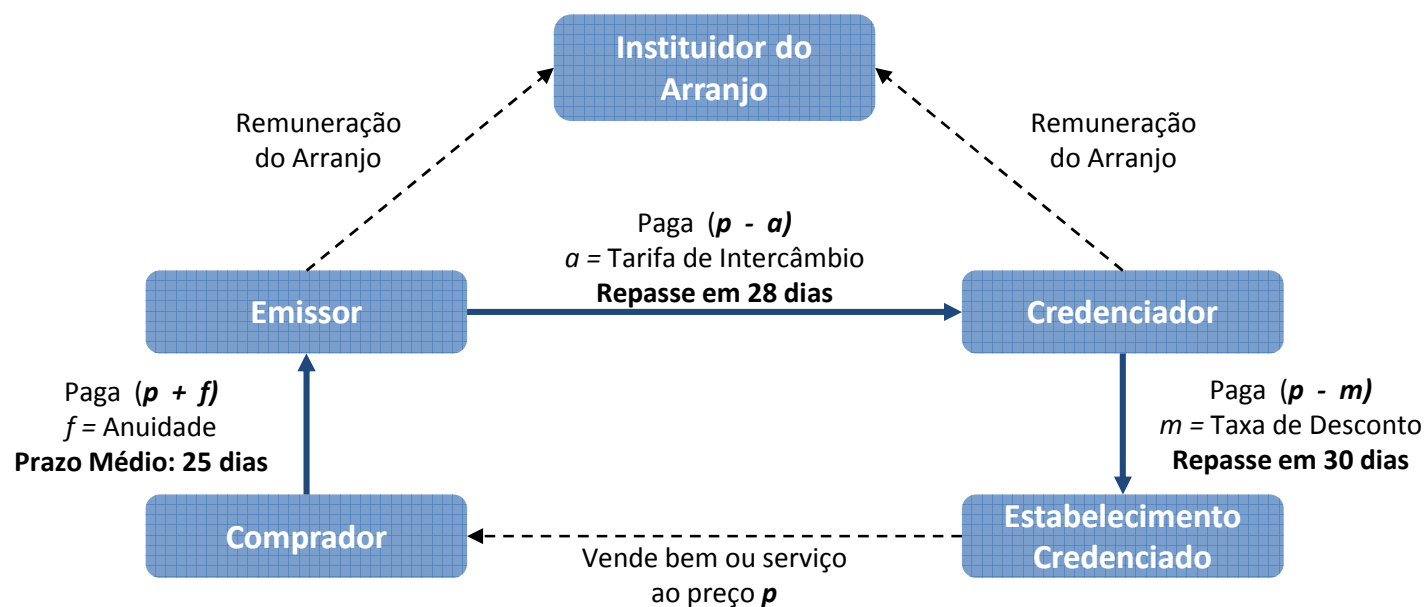
- ❖ **Intervenção sobre o domínio econômico (regulação):**
 - ✓ **Livre iniciativa:** Pressuposto de uma economia de mercado.
“É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica” (art. 170, § único, da CF).
 - ✓ **Subsidiariedade e proporcionalidade:** motivação de ordem substancial e procedimental.
 - ✓ **Intervenção indireta regulatória (art. 174 da CF):**
Conformação jurídica das estruturas institucionais do mercado e dos comportamentos dos agentes econômicos (ordenação normativa, fiscalização e cominação de sanções punitivas e premiaias).

Aspectos jurídicos da regulação:

- ❖ Requisitos gerais para a intervenção sobre o domínio econômico:
 - ✓ **Requisito material** – livre iniciativa não é capaz de promover interesse público subjacente:
 - **Eficiência** (racionalidade econômica): falhas de mercado.
 - monopólio natural;
 - externalidades (positivas e negativas);
 - bem público (acepção econômica), e;
 - assimetria de informação.
 - **Equidade**: caráter distributivo (ex. universalização, inclusão financeira, etc.).
 - ✓ **Requisito formal** – Base legal e infralegal.

Características e ineficiências clássicas do mercado:

❖ Bens e serviços organizados em rede:



Características e ineficiências clássicas do mercado:

- ❖ Bens e serviços organizados em rede:
 - **Efeitos ou externalidades de rede:**
 - **Externalidade na demanda:** valor (utilidade) do arranjo de pagamento aumenta a medida que outros usuários são incorporados à rede de recebedores e pagadores que utilizam o instrumento de pagamento.
 - **Externalidade no fornecimento** (ou na oferta): incentivos ao domínio do mercado por um ou por alguns fornecedores, em razão dos ganhos de escala e de escopo, e da necessidade de massa crítica.

Características e ineficiências clássicas do mercado:

- ❖ Bens e serviços organizados em rede:
 - **Economias de escala e de escopo:**
 - **Escala:** Investimentos iniciais altos na infraestrutura, com diminuição do custo marginal sobre a base instalada (custo fixo x custo marginal).
 - **Escopo:** Economias na emissão do instrumento de pagamento e na infraestrutura de captura, processamento, compensação e liquidação.
 - **Subprodução:**
 - Oferta abaixo do necessário para satisfazer o bem estar social, pois externalidades positivas não são consideradas (ex. inclusão financeira).

Características e ineficiências clássicas:

❖ Bens e serviços organizados em rede:

➤ **Baixo nível de cooperação:**

Nem sempre as instituições de pagamento aproveitam economias de escala e os efeitos positivos de um mercado organizado em rede (custos ao bem estar social).

- Compartilhamento e interoperabilidade (compatibilidade e padronização).
- Facilita a entrada de novos concorrentes no mercado (diminuição dos custos fixos e dos riscos do negócio relacionados à necessidade de massa crítica).

Características e ineficiências clássicas:

- ❖ Bens e serviços organizados em rede:
 - **Baixa contestabilidade da rede (inércia na inovação):**
 - Custos associados à mudança de tecnologia e à substituição da infraestrutura;
 - Necessidade de massa crítica;
 - Busca pela compatibilidade e padronização;
 - Dependência da trajetória (*path dependence*).

Características e ineficiências clássicas:

❖ Bens e serviços organizados em rede:

➤ Mercados de dois lados:

- Proporciona o encontro de dois usuários (pagadores e recebedores).
- Utilização do instrumento de pagamento dependerá da estrutura de preços (distribuição).
- Sensibilidade ao preço e a forma de participação de cada usuário na rede afeta o comportamento do outro.



Marco regulatório (Lei nº 12.865, de 2013):

❖ Principais atributos:

➤ **Abordagem funcional:**

- Regula essência econômica das atividades e seus efeitos.
- Não se detém às formas jurídicas, acompanhando a evolução do mercado.
- Atinge distintos tipos de instituição (ex. financeiras).

➤ **Regulação assimétrica e seletiva:**

- Incide sobre aquelas atividades que apresentam risco à economia e ao sistema financeiro, bem como ineficiências econômicas que trazem prejuízos à coletividade.

Objetivos e princípios regulatórios (art. 7º):

- Interoperabilidade;
- Solidez e eficiência;
- Promoção da competição;
- Acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas essenciais (*essential facility*);
- Atendimento às necessidades dos usuários finais, liberdade de escolha, segurança e transparência (diminuição da assimetria informacional);
- Confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços de pagamento;
- Inclusão financeira;
- Inovação e diversidade dos modelos de negócios.

Competências regulatórias

- ❖ BCB, consoante diretrizes do CMN (arts. 9, 11 e 13):
 - ✓ Amplas competências para disciplinar os arranjos e as atividades das instituições de pagamento (ex. descontinuidade dos serviços),
 - ✓ Procedimentos de autorização;
 - ✓ Supervisão e vigilância;
 - ✓ Adotar medidas preventivas e de caráter prudencial;
 - ✓ Adotar medidas para promover competição;
 - ✓ Aplicar sanções e decretar regimes especiais de resolução;
 - ✓ Promover inclusão financeira e a transparência.

Competências regulatórias

- ❖ BCB, consoante diretrizes do CMN (arts. 9, 11 e 13):
 - Regulação de variáveis diversas:
 - Preço: tarifas, comissões e qualquer forma de remuneração;
 - Acesso (autorização) e saída ordenada do mercado (cassação, cancelamento da autorização e regimes especiais de resolução);
 - Qualidade do serviço, aspectos técnicos e operacionais (ex. compatibilidade, padronização e critérios de interoperabilidade).
- ❖ Não prejudica regulação setorial e os Sistemas Nacional de Defesa do Consumidor e Brasileiro de Defesa da Concorrência (arts. 9, 4º e 11, § único).

Regulação assimétrica e seletiva:

❖ Ajuste do escopo da regulação:

Capacidade normativa de conjuntura.

➤ Atividades relacionadas, a critério do BCB (art. 6º, III, *h*):

- Conceito de Instituições de Pagamento (art. 6º, III):
 - Pessoa jurídica que adere a um ou mais arranjos de pagamento;
 - Atividade principal ou acessória (emitir instrumento de pagamento, credenciar a aceitação do instrumento, gerir conta de pagamento, etc.)
- BCB pode alargar o escopo da regulação sobre outras atividades (inovação ou contingência regulatória).
- Rol não exaustivo.

Regulação assimétrica e seletiva:

- ❖ Arranjos não integrantes do SPB (art. 6º, § 4º):
 - Não oferecem risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo;
 - Volume, abrangência e natureza dos negócios;
 - Parâmetros do CMN (art. 6º da Res. nº 4.282):
 - limitação de propósito;
 - valor total das transações;
 - saldo em conta de pagamento;
 - quantidade de transações;
 - número de usuários finais, e;
 - efeitos sobre o mercado.

Regulação assimétrica e seletiva:

- ❖ Arranjos não integrantes do SPB (Circ. nº 3.682):
 - Regulação “fraca” (não sujeitos à vigilância).
 - Prestar informações anualmente (art. 4º).
 - Permite o desenvolvimento do mercado, evitando barreiras de entrada desprovidas de racionalidade.
 - **Enquadramento de ofício pelo BCB (art. 3º):**
 - Riscos ao normal funcionamento de pagamentos de varejo, segundo critérios apontados pelo CMN;
 - 180 dias para se ajustar.

Regulação assimétrica e seletiva:

- ❖ Arranjos não integrantes do SPB (Circ. nº 3.682):
 - **Propósito limitado** (art. 2º, I):
 - Instrumentos aceitos apenas nos estabelecimentos de uma mesma sociedade empresária (emitidos por ela ou não);
 - Instrumentos aceitos apenas nos estabelecimentos com a mesma identidade visual (franqueados, postos, etc);
 - Instrumentos destinados ao pagamento de serviços públicos específicos (transporte e telefonia públicos, etc.).

Regulação assimétrica e seletiva:

- ❖ Arranjos não integrantes do SPB (Circ. nº 3.682):
 - **Volumes, nos últimos 12 meses, inferiores** (art. 2º, II):
 - R\$ 500 milhões (valor de transações);
 - 25 milhões de transações (acumuladas);
 - R\$ 50 milhões depositados na conta de pagamento (30 dias);
 - 2,5 milhões usuários finais ativos em 30 dias.
 - **Superado o limite** (art. 2º, §1º):
 - Pedir autorização em 30 dias, e;
 - Comunicar participantes do arranjo.

Regulação assimétrica e seletiva:

- ❖ Arranjos de Pagamentos integrantes do SPB:
 - Superação dos parâmetros do art. 2º, II, da Circ. nº 3.682.
 - Critério atual engloba 95% do mercado.
 - Ajuste na regulação da variável entrada (art. 2º, §2º):
 - **Redução dos valores (Circ. nº 3.765):**
 - ✓ 50% (~~1/1/2016~~) = 1/1/2018.
 - ✓ 10% (~~1/1/2017~~) = 1/1/2019

Regulação assimétrica e seletiva:

- ❖ Dispensa de autorização (art. 9, §1º, da Lei 12.865):
 - Integram o SPB e estão sujeitos à vigilância.
 - Abarca os AP, as IP e os cargos estatutários (entrada).
 - Art. 4º da Res. nº 4.282 c/c art. 19 do Anexo à Circ. nº 3.682:
 - Instituídos por ente governamental;
 - Arranjo fechado instituído por bancos comercial, múltiplo com carteira comercial, caixa econômica, cooperativa singular de crédito e sociedade de crédito, financiamento e investimento.
 - Risco ao normal funcionamento dos pagamentos no varejo, 90 dias para pedido de autorização após ato do BCB.

Análise de medida regulatória

- ❖ Circular nº 3.765, de 2015, alterou a Circ. nº 3.682.
- **Limitação de Arranjos Fechados** (art. 15 do RA):
 - ✓ Modalidade de conta de pagamento pré-paga;
 - ✓ Modalidade de transferência e a liquidação das transações de pagamento exclusivamente nos livros do emissor do instrumento; ou
 - ✓ Valor total das transações acumulado nos últimos 12 meses inferior a R\$20 bilhões.
- **Regulação assimétrica:** Não se aplica o disposto na Seção II (ex. critérios de participação não discriminatórios, proibição da vinculação de atividades, etc)

Análise de medida regulatória

- **Instituição domicílio** (art. 2º, VII, do RA à Circ. 3.682):
 - ✓ Participante instituição financeira ou de pagamento.
 - ✓ Conta de depósitos à vista ou de pagamento de escolha do usuário final para crédito de seus recebimentos.
 - ✓ Dispensada a participação:
 - Instituidor demonstra que cumpre todas as obrigações em relação a essas instituições;
 - Regras garantem que não há discriminação em relação às instituições que podem atuar como domicílio;
 - Prazos máximos para disponibilização de recursos ao usuário recebedor sejam cumpridos.

Análise de medida regulatória

➤ **Compensação e liquidação** (Capítulo VI, arts. 25 a 27):

Cenário de ineficiência: Diversos prestadores de serviços de compensação e liquidação; instituição domicílio processa várias ordens de liquidação; perdas de eficiência na compensação multilateral e necessidade de tratamento de diferentes padrões de mensagens pelos participantes.

Ordens de crédito ou débito em um mesmo arranjo:

- ✓ Centralizadas em sistema de compensação e de liquidação autorizados pelo BCB e neutros (não podem concorrer, ressalvado o caso de arranjo fechado); e
- ✓ Contemplar, em grade única, posições de todos os participantes, abrangendo instituições financeiras e de pagamentos que prestem serviços aos usuários finais.

Análise de medida regulatória

- **Interoperabilidade** (Capítulo VII, arts. 28 a 30):
 - ✓ Garantir que o usuário final possa utilizar uma única conta de depósito à vista ou de pagamento para as suas transações;
 - ✓ Não pode haver tratamento diferenciado nas transações realizadas no âmbito da interoperabilidade entre participantes do arranjo ou entre participantes de arranjos distintos;
 - ✓ Diferenças entre transações internas e interoperadas podem ser admitidas em função de diferenças em modelos de negócios.

Análise de medida regulatória

- **Interoperabilidade nas transações internas (art. 29):**
 - ✓ Regras e procedimentos:
 - Constar do regulamento do arranjo.
 - Atribuir iguais direitos e deveres aos participantes que prestam a mesma atividade (não discriminação).
 - Contemplar todas as relações existentes entre as diferentes modalidades de participação.

Análise de medida regulatória

➤ **Interoperabilidade nas transações entre arranjos (art. 30):**

✓ Regras e procedimentos:

- Observar princípios (Lei nº 12.865) e condições dos arts. 28 e 29;
- Formalizadas em contrato entre instituidores (regra geral);
- Contratos deverão observar condições (técnicas ou negociais) semelhantes para situações similares (não discriminatórias), observadas: (i) a racionalidade econômica, (ii) a proporcionalidade, e (iii) a razoabilidade;
- Estabelecer deveres e direitos compatíveis com as responsabilidades atribuídas aos arranjos;

Análise de medida regulatória

➤ Interoperabilidade nas transações entre arranjos (art. 30):

✓ Regras e procedimentos:

- Compatíveis com mecanismos de interoperabilidade previstos nos regulamentos de cada arranjo;
- Permitir identificação dos riscos envolvidos pelos participantes e usuários finais;
- Garantir o fluxo de informações necessárias ao cumprimento das responsabilidades jurídicas das instituições envolvidas;
- Não podem exigir a participação de certa instituição como única forma de interoperabilidade.

Obrigado

Marcus Paulus de Oliveira Rosa
marcus.rosa@bcb.gov.br