

RIO DE JANEIRO, 2018

# **Regulação dos meios de pagamento eletrônicos:** *concorrência, direito do consumidor e inovação*

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUMO EXECUTIVO</b>  | <b>4</b>  |
| <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>9</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1 - CENÁRIO REGULATÓRIO BRASILEIRO</b>   | <b>11</b> |
| 1.1 Evolução Legal e Regulatória   | 11        |
| 1.1.1 A legislação e o princípio da interoperabilidade   | 11        |
| 1.1.2 O marco regulatório do setor de serviços de pagamento e a evolução da regulamentação da interoperabilidade       | 12        |
| 1.1.3 A Consulta Pública 63 e a proposta de alteração às regras de interoperabilidade                                  | 15        |
| <b>CAPÍTULO 2 - MAPEAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSULTA PÚBLICA 63/2018 DO BACEN</b>                              | <b>18</b> |
| <b>CAPÍTULO 3 - MEIOS DE PAGAMENTO ELETRÔNICO: PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR, ESTÍMULO À CONFIANÇA E INCENTIVO À INOVAÇÃO</b> | <b>29</b> |
| 3.1 A relação entre defesa da concorrência e do consumidor   | 29        |
| 3.2 Novos meios de pagamento como ferramentas para a proteção do consumidor e o aumento da confiança nas relações      | 31        |
| 3.3 Mercado de Fintech no Brasil   | 36        |
| 3.4 Desenvolvimento de Meios de Pagamento na Economia Digital  | 40        |
| <b>CAPÍTULO 4 – EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL</b>  | <b>45</b> |
| 4.1 Experiência Europeia   | 45        |
| 4.2 Experiências Indiana, Chinesa e Queniana   | 52        |
| 4.2.1 Interoperabilidade e sistema de pagamento na Índia   | 53        |
| 4.2.1.1 O "India Stack"  | 56        |
| 4.2.2 Experiência chinesa: novos modelos de pagamento  | 57        |
| 4.2.3 Experiência do Quênia  | 59        |
| <b>CAPÍTULO 5 – DA PROMOÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E O PAPEL DO REGULADOR SETORIAL</b>                                  | <b>62</b> |
| 5.1 Concorrência, acesso aos mercados e interoperabilidade   | 62        |
| 5.2 O papel do regulador na garantia da interoperabilidade   | 64        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | <b>76</b> |



## **AUTORES DO ESTUDO**

**Carlos Affonso Souza**

**Celina M.A. Bottino**

**Chiara Spadaccini de Teffé**

**Eduardo Magrani**

**Mario Viola**

**Caio C. V. Machado**

**Gabriel Aleixo**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecemos as generosas contribuições dos pesquisadores e professores: Patrícia Sampaio, Cândida de Paula Machado e Vinicius Padrão. Agradecemos também o auxílio das pesquisadoras do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS Rio): Ana Lara Mangeth e Gabriella Cantanhede.

A presente pesquisa foi desenvolvida sob responsabilidade e coordenação independente dos autores e contou com o apoio financeiro da ABRANET. O ITS Rio agradece à ABRANET e reforça que o conteúdo desta pesquisa é de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|   |   |
|---|---|
| <b>BACEN</b>                              | <b>Banco Central do Brasil</b>  |
| <b>CBK</b>                                | <i>Central Bank of Kenya</i>  |
| <b>CADE</b>                               | <b>Conselho Administrativo de Defesa Econômica</b>  |
| <b>Circular BACEN 3.682/2013</b>          | <b>Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, editada pelo BACEN.</b>                     |
| <b>Circular BACEN 3.765/2015</b>          | <b>Circular BACEN nº 3.765, de 25 de setembro de 2015, editada pelo BACEN.</b>              |
| <b>CMN</b>                                | <b>Conselho Monetário Nacional</b>  |
| <b>Constituição Federal</b>               | <b>Constituição Federal de 1988</b>   |
| <b>Consulta Pública 63/2018</b>           | <b>Consulta Pública submetida pelo BACEN, objeto do Edital de Consulta Pública 63/2018.</b> |
| <b>Edital de Consulta Pública 63/2018</b> | <b>O Edital de Consulta Pública 63/2018, publicado pelo BACEN em 26 de março de 2018.</b>   |
| <b>IAP</b>                                | <b>Instituidor(es) de Arranjos de Pagamento</b>   |
| <b>Lei 12.865/2013</b>                    | <b>Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.</b>  |
| <b>RBI</b>                                | <i>Reserve Bank of India</i>  |
| <b>Resolução CMN 4.282/2013</b>           | <b>Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013, editada pelo CMN.</b>                      |
| <b>SPB</b>                                | <b>Sistema de Pagamentos Brasileiro</b>   |
| <b>TCC</b>                                | <b>Termo de Compromisso de Cessação</b>   |

## RESUMO EXECUTIVO

O presente estudo apresenta os argumentos pelos quais a proposta do BACEN, formalizada na Consulta Pública nº 63/2018, não deve prosperar. Nesse sentido, mostra-se que:

- 1.** A atual regulação é pró-competitiva: o Brasil já regulou a interação entre meios de pagamento abertos e fechados de forma a concretizar o princípio da interoperabilidade, sendo a opção escolhida compatível com as melhores práticas adotadas em países em desenvolvimento para garantir maior competitividade, inovação e inclusão de pessoas. Não há, portanto, razão para alterá-la.
- 2.** A maior parte das contribuições apresentadas (onze das dezesseis) por diferentes *stakeholders* durante a Consulta Pública 63/18 posiciona-se no mesmo sentido aqui esposado: o de que a regulação em vigor não deve ser alterada, não sendo assim acolhida a modificação proposta pela mencionada Consulta.
- 3.** A submissão dos arranjos de pagamento fechados ao regime dos abertos é contrária às diretrizes estabelecidas na Lei 12.865/2013 e na Resolução CMN 4.282/2013, pois a normatização do BACEN definiu que a interoperabilidade deve atender ao princípio da não-subordinação de um arranjo de pagamento a outro, entendimento esse que se encontra em consonância com a defesa da concorrência, a proteção do consumidor e a promoção da inovação.
- 4.** Além disso, a proposta mostra-se prejudicial ao consumidor, na medida em que manterá elevados os preços do fechamento das operações — em razão da redução da competitividade e dos incentivos à inovação, bem como do atraso no desenvolvimento de tecnologias baseadas na confiança, tema extremamente relevante no desenvolvimento dos mercados financeiros.

5. O número de Fintechs no Brasil aumentou 22% entre setembro de 2017 e maio de 2018, dando destaque aos serviços de pagamento, que atingiram 25% do mercado nacional de tecnologia financeira<sup>1</sup>. Nesse cenário de expansão, o papel do Regulador deve ser no sentido de fomentar — e não de criar obstáculos a — esse desenvolvimento. A submissão dos arranjos de pagamento fechados aos abertos — hoje amplamente dominantes no mercado de meios de pagamento — reforçará esse domínio e as barreiras à entrada, comprometendo a inovação.

6. A experiência internacional sugere que a autoridade reguladora atue de forma contrária ao sugerido na Consulta Pública 63/18. Vejamos:

6.1 Na União Europeia, por exemplo, onde já existe uma população majoritariamente bancarizada<sup>2</sup>, a posição adotada pelos legisladores europeus, assim como pelos Bancos Centrais e Autoridades de Concorrência dos distintos Estados Membros, é no sentido de se promover o *Open Banking*, com a abertura — de maneira ampla — das plataformas dos bancos, a fim de que outros provedores de arranjos de pagamento possam ter acesso aos dados das contas bancárias dos clientes. Dessa forma, será viabilizado o ingresso de novos atores e produtos nesse mercado, com evidente estímulo à inovação e à concorrência, beneficiando os consumidores desses serviços.

6.2 A Índia possui 21% dos dois bilhões de pessoas que são desbancarizadas no mundo e tem apostado no uso de sistemas de pagamento alternativos para incluir essas pessoas no sistema da economia formal. Criou-se o UPI (*Unified Payment Interface*), ou a Interface de Pagamento Unificado, que permite que todos os titulares de contas bancárias no país enviem e recebam dinheiro instantaneamente por meio de seus smartphones, sem a necessidade de fornecerem detalhes da conta bancária do beneficiário. O uso do UPI foi estendido, por regulação do Banco de Reservas da Índia, a todas as carteiras de moedas eletrônicas, promovendo uma interoperabilidade

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://finnovation.com.br/mapa-de-fintechs-brasil-maio-de-2018/>> Acesso em: 05.07.18

<sup>2</sup> O nível de penetração do online banking na população europeia alcançou 51% em 2017. Ver Eurostat. *Online banking penetration in selected European markets in 2017*. Statista. Disponível em <https://www.statista.com/statistics/222286/online-banking-penetration-in-leading-european-countries/> (acesso em 12.07.2018).



entre todos os *players*, bancos e carteiras eletrônicas. A estimativa é que a integração de pagamentos em aplicativos populares na Índia levará o mercado de pagamentos digitais a US \$ 1 trilhão nos próximos cinco anos<sup>3</sup>.

O número de usuários de pagamentos móveis na Índia subiu 75,5%, de 32 milhões em 2016 para 56,2 milhões em 2017. Esse número deverá crescer para 77,8 milhões, o que representará quase 30% do total de usuários de smartphones na Índia em 2018.<sup>4</sup> Essa medida faz parte de uma política geral de digitalização da economia que tem como um de seus pilares ser "cashless", ao oferecer uma única interface para todas as contas bancárias e carteiras digitais do país com o objetivo de democratizar pagamentos. Outros pilares são: "presenceless", em que uma identidade digital biométrica universal permite que as pessoas participem de qualquer serviço em qualquer lugar do país; "paperless", em que os registros digitais acompanham a identidade digital de um indivíduo, eliminando a necessidade de grandes quantidades de coleta e armazenamento de papel; e "consent", que permite que os dados se movam de forma livre e segura para democratizar o mercado de dados.

**6.3** Na China, o *mobile payment* é o modelo de pagamento predominante. Ele se baseia no uso de aplicativos de celular para a realização de transações econômicas. Em três anos, os consumidores do país movimentaram cerca de 5,5 trilhões de dólares, operando as trocas comerciais diretamente do celular, deixando de lado os antigos cartões de crédito. Além de ser mais prático para o comprador, que não precisa portar cartões de plástico ou dinheiro vivo, também é conveniente para os comerciantes que, por sua vez, não precisam arcar com os custos da máquina de cartão nem possuir dinheiro trocado.

---

<sup>3</sup> NDTV. Move Over, Mastercard. Upstarts Gain in Hot India Payments Space. Publicado em: 26 de março de 2018. Disponível em:

<https://www.ndtv.com/india-news/upi-unified-payments-interface-on-rise-in-india-digital-payments-move-over-mastercard-1828642> Acesso: 06.07.18

<sup>4</sup> Business Standard. Not China, India is now the world's fastest-growing mobile payment market. Publicado em: 30 de janeiro de 2018. Disponível em:

[https://www.business-standard.com/article/current-affairs/not-china-india-is-now-the-world-s-fastest-growing-mobile-payment-market-118011300247\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/current-affairs/not-china-india-is-now-the-world-s-fastest-growing-mobile-payment-market-118011300247_1.html) Acesso: 06.07.18

6.4 O Quênia é considerado líder mundial em sistemas financeiros pelo celular. O M-PESA (*M* vem de *mobile* e *Pesa* significa dinheiro em Swahili) é um sistema de pagamento eletrônico que funciona pelo celular. Ele foi lançado em 2007 pela Safaricom<sup>5</sup>, maior operadora de rede móvel do país, e é usado por mais de 20 milhões de quenianos, o que equivale a mais de dois terços da população adulta. Estima-se que cerca de 25% do produto nacional bruto do país flua através desse sistema<sup>6</sup>. Esse sistema só foi bem sucedido pois contou com o apoio do Banco Central do Quênia (*Central Bank of Kenya*, "CBK") que, mesmo em face da pressão dos bancos, que buscavam acabar com o serviço de *mobile payment*, permitiu que o M-PESA se desenvolvesse, garantindo as condições regulatórias mínimas para que tivesse a liberdade necessária e pudesse funcionar de forma experimental e se ajustar ao mercado.

7. Os mercados relacionados a transações financeiras no Brasil são extremamente concentrados. Veja-se, nesse sentido, que as duas maiores empresas detinham, em 2016, cerca de 89% do mercado de cartões de crédito e 73% do market share de cartões de débito. Além disso, dados de 2014 mostravam que essa situação de concentração não foi alterada mesmo após intervenções realizadas pela autoridade concorrencial, com os dois maiores players detendo cerca de 87% do mercado de meios de pagamento em 2014, já após a determinação do fim da exclusividade pelo CADE.

8. A proposta da Consulta Pública 63/18 reforça o poder de mercado das incumbentes - as detentoras de arranjos abertos - em prejuízo da concorrência e do desenvolvimento do mercado. No setor financeiro, a inovação é crucial à competitividade, sendo que a proposta do BACEN, ao declarar os arranjos de pagamento abertos como os "vencedores" desta competição, retira o incentivo a arranjos bilaterais que poderiam ser mais vantajosos aos lojistas e aos consumidores.

---

<sup>5</sup> Empresa de telefonia local, afiliada à empresa global Vodafone.

<sup>6</sup> The Economist, *Why does Kenya lead the world in mobile money?*, Disponível em: <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2015/03/02/why-does-kenya-lead-the-world-in-mobile-money>> Acesso: 10/07.18



9. A proposta do BACEN obriga, na prática, os arranjos fechados a abrirem, de forma unilateral, as informações necessárias ao se integrarem aos arranjos abertos, retirando o elevado valor inerente a essas informações, as quais poderiam ser mais adequadamente apropriadas se fossem negociadas soluções mutuamente satisfatórias, de forma bilateral, entre arranjos abertos e fechados. Assim, tira-se o valor de mercado das informações e tecnologias desenvolvidas pelos arranjos fechados nessas negociações e os subordina à vontade dos sistemas de pagamento aberto, reduzindo-se profundamente os incentivos à inovação.

## INTRODUÇÃO

O Edital de Consulta Pública 63/2018, publicado pelo Banco Central do Brasil (“BACEN”) em 26 de março de 2018 (“Edital de Consulta Pública 63/2018”), divulgou minuta de Circular que altera o Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013 (“Circular BACEN 3.682/2013”), editada pelo BACEN, disciplinando a interoperabilidade entre arranjos de pagamento. A referida minuta propõe estabelecer que a interoperabilidade entre arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado deva ocorrer somente por meio da participação no arranjo aberto.

Diante disso, o presente estudo procura abordar o impacto dessa nova regulação para a inovação, a livre concorrência e a proteção do consumidor no Brasil. Analisamos os resultados da Consulta Pública do BACEN, objeto do Edital de Consulta Pública 63/2018 (“Consulta Pública 63/2018”), por meio do mapeamento das contribuições recebidas e seus principais argumentos, bem como abordamos aspectos regulatórios e concorrenciais dessa matéria. Trazemos também análise das experiências em outros países sobre sistemas de pagamentos e enfatizamos a importância da proteção ao consumidor e do fomento à inovação, confiança e inclusão no sistema financeiro.

O debate em questão é de grande relevância, uma vez que, aprovada a alteração proposta pelo BACEN, cessará a possibilidade de celebração de acordos bilaterais específicos para estabelecer regras, obrigações e responsabilidades das partes envolvidas no âmbito da interoperabilidade entre arranjos de pagamento. A relação deverá ser, então, tratada por meio de vínculo de participação, baseando-se em contratos de adesão com condições impostas unilateralmente pelos arranjos abertos.

A Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013 (“Lei 12.865/2013”), que integrou os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento ao Sistema Brasileiro de Pagamentos (“SPB”), prevê, em seu artigo 7º, inciso I, a interoperabilidade como um princípio a ser observado por todos os arranjos e instituições de pagamento. O Conselho Monetário Nacional (“CMN”), através da Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013 (“Resolução CMN 4.282/2013”), estabeleceu como diretriz que



cada arranjo de pagamento deve fixar condições para promover a interoperabilidade entre arranjos de pagamento. No entanto, ao publicar o Edital de Consulta Pública 63/2018, o Banco Central apontou para outra direção, entendendo que os contratos de interoperabilidade podem afastar a isonomia no mercado, aumentar o custo social inerente à existência de múltiplos contratos e viabilizar a manutenção do *status quo* de determinados *players*.

Atualmente, existem diversos Instituidores de Arranjos de Pagamento (“IAP”) fechados que definem seus modelos de operação através de um modelo de negócio similar ao adotado por participantes de arranjos abertos. Nestes casos, a atuação a partir de contratos de interoperabilidade pode ser um instrumento para se alcançar vantagens competitivas frente aos demais *players* que firmaram contratos de participação com arranjos abertos. Evidentemente, os referidos pontos merecem atenção, visto que têm capacidade de trazer instabilidade ao mercado, bem como possibilitar uma concentração ainda maior.

O primeiro capítulo deste estudo dedica-se a apresentar o histórico regulatório do tema da interoperabilidade que foi introduzido com o intuito de fomentar a inovação e promover a liberdade de escolha do consumidor e que agora pretende ser alterado pela nova redação proposta na Consulta Pública 63/2018. O segundo capítulo apresenta de forma sucinta os principais pontos levantados pelos participantes da referida consulta. O capítulo terceiro explora as possíveis consequências para a inovação e inclusão diante da regulação proposta, sob a ótica do direito do consumidor, empreendedorismo e livre concorrência. O capítulo quarto tem o intuito de mapear as experiências internacionais sobre o tema, trazendo especialmente os exemplos da Europa, Índia, China e Quênia. Por fim, o capítulo quinto analisa de forma mais aprofundada os impactos concorrenciais da disciplina de interoperabilidade entre arranjos de pagamento, a partir da atual proposição do BACEN.

## CAPÍTULO 1 - CENÁRIO REGULATÓRIO BRASILEIRO

### 1.1 Evolução Legal e Regulatória

#### 1.1.1 A legislação e o princípio da interoperabilidade

A Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, dispôs sobre as entidades, sistemas, serviços e procedimentos compreendidos no SPB. A Lei nº 12.865/2013, por sua vez, integrou ao SPB os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento.

Nos termos do art. 6º, I, da Lei 12.865/13, arranjo de pagamento é o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de um serviço de pagamento ao público aceito por mais de um receptor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e receptores. Instituição de pagamento, por sua vez, segundo o inciso III daquele dispositivo, é a pessoa jurídica que executa os serviços de pagamento no âmbito de um ou mais arranjos de pagamento.

A interoperabilidade (*intra e inter* arranjos) como princípio norteador dos arranjos de pagamento e das atividades das instituições de pagamento está prevista no art. 7º, I, da Lei 12.865/13. Essa opção tem como fundamento os importantes benefícios da interoperabilidade, que costumam ser destacados como: o empoderamento do consumidor, a possibilidade de aumento da eficiência, o estímulo à competitividade, a redução de custos e o aumento da diversidade, concorrência (*intra e inter*plataformas) e inovação.<sup>7</sup> Igualmente importantes e conexos são os outros princípios previstos naquele dispositivo legal, exemplificativamente, a solidez e eficiência dos arranjos e instituições e a promoção da competição; o acesso não discriminatório aos serviços e às

---

<sup>7</sup> JACHEMET, Bruna. *A regulação dos pagamentos eletrônicos: interoperabilidade e desafios jurídicos*. Dissertação (mestrado profissional). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Orientadora: Mônica Steffen Guise Rosina. 2018. p. 96.

infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos; o atendimento às necessidades dos usuários finais<sup>8</sup>; e a inclusão financeira<sup>9</sup>.

A questão da inovação em sede de arranjos e instituições de pagamentos está interligada aos princípios acima mencionados, tanto é que o parágrafo único do art. 7º determina que a regulamentação deste dispositivo deve assegurar a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

Estabeleceu, ainda, a Lei 12.865/13, em seu art. 9º, as competências para o BACEN (observadas as diretrizes e os parâmetros estabelecidos pelo CMN) disciplinar, autorizar e exercer a vigilância sobre os arranjos integrantes do SPB e seus participantes, bem como para definir os arranjos que não integram o SPB em função de volume, abrangência e natureza dos negócios<sup>10</sup>.

Além destas funções, compete ao BACEN, nos termos da referida lei, assegurar os princípios anteriormente referidos, adotando medidas para promover a competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamentos<sup>11</sup> e dispor sobre critérios de interoperabilidade ao arranjo de pagamento ou entre arranjos de pagamento distintos<sup>12</sup>, entre outras.

### 1.1.2 O marco regulatório do setor de serviços de pagamento e a evolução da regulamentação da interoperabilidade

A Lei 12.865/2013 atribuiu, portanto, ao CMN e ao BACEN competência para disciplinar os arranjos e instituições de pagamento, tendo sido fixado prazo na referida lei para que o Banco Central definisse as condições mínimas para a prestação dos serviços de pagamento.

---

<sup>8</sup> Tais necessidades dos usuários finais são exemplificadas pelo inciso IV do art. 7º, da Lei 12.865/2013 como “liberdade de escolha, segurança, proteção de seus interesses econômicos, tratamento não discriminatório, privacidade e proteção de dados pessoais, transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços”.

<sup>9</sup> Princípios estes previstos, respectivamente, nos incisos II, III, IV e VI do art. 7º, da Lei 12.865/2013.

<sup>10</sup> Art. 6º, §4º, da Lei 12.865/13

<sup>11</sup> Art. 9º, X, da Lei 12.865/13

<sup>12</sup> Art. 9º, §2º, da Lei 12.865/13

O marco regulatório do setor foi instituído em 4 de novembro de 2013, com a edição, pelo CMN, das Resoluções 4.282/2013 e 4.283 e, pelo BACEN, das Circulares nº 3.680, 3.681, 3.682/2013 e 3.683. Importam para o presente estudo a Resolução CMN 4.282/2013 e a Circular BACEN 3.682/2013, visto que tratam da questão da interoperabilidade.

A Resolução CMN 4.282/2013 estabeleceu as diretrizes a serem observadas na regulamentação, vigilância e supervisão dos arranjos e instituições de pagamento e foi editada em consonância com os princípios expostos no art. 7º da Lei 12.865/2013, quando estabeleceu, em seu art. 3º, os objetivos que deveriam guiar o BACEN em sua função regulamentar e de supervisão daqueles arranjos e instituições.

Já o BACEN, quando da edição das mencionadas normas, em 2013, promoveu a regulamentação inicial básica do setor de meios de pagamento, tendo a mesma evoluído nos anos seguintes. Trataremos, aqui, da evolução regulatória promovida pelo BACEN apenas no que diz respeito ao objeto de nosso estudo, qual seja, a interoperabilidade. Nesse sentido, foi editada a Circular BACEN 3.682/2013, que aprovou a versão inicial do regulamento que disciplina a prestação de serviços de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamentos integrantes do SPB.

Quando da edição da Resolução CMN 4.282/2013 e da Circular BACEN 3.682/2013, a Assessoria de Imprensa do BACEN divulgou, em nota à imprensa com trechos transcritos a seguir<sup>13</sup>, a preocupação do CMN e do BACEN, dentre outras, no tocante aos objetivos almejados com a nova regulamentação, tais como os benefícios aos usuários finais, liberdade de escolha, tratamento não discriminatório, inclusão financeira e inovação:

Os arranjos e instituições de pagamento podem ser entendidos como as regras e as instituições que permitem ao cidadão realizar transações de pagamentos sem a necessidade de intermediação de uma instituição financeira. Como reflexo há benefícios ao usuário final, tais como redução de custos e preços, maior conveniência, melhoria do serviço e promoção de ampliação do processo de inclusão financeira. Entretanto, o crescimento do setor implica a assunção de riscos que precisam ser mitigados mediante ação regulatória proporcional e fiscalização, com vistas à promoção da solidez e do regular funcionamento dos arranjos e das instituições de pagamento.

Nesse sentido, a Resolução nº 4.282, de 2013, estabelece os objetivos a serem perseguidos pela regulação e supervisão do Banco Central do Brasil, relativamente às necessidades dos

---

<sup>13</sup> Vide: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/notas/14882>> Acesso em: 09.07.18

usuários finais, dentre as quais a confiabilidade, a privacidade, a transparência e acesso a informações, a liberdade de escolha e tratamento não discriminatório, bem como a inclusão financeira e a inovação. Já a Resolução nº 4.283 explicita para as instituições reguladas as exigências de transparência de informações, inclusive sobre os riscos e responsabilidades decorrentes da utilização de serviços financeiros, além de exigir a adequação dos produtos e serviços às necessidades, perfil e interesses do cliente ou usuário.

O Banco Central, por sua vez, editou normas que disciplinam (i) a classificação, a autorização e o processo de vigilância dos arranjos de pagamento, (ii) as modalidades e a autorização de instituições de pagamento, (iii) as contas de pagamento e (iv) o processo de gerenciamento de risco e de salvaguarda dos recursos mantidos em contas de pagamento.

Importante alteração normativa do setor se deu com a edição, pelo BACEN, da Circular nº 3.765, de 25 de setembro de 2015 (“Circular BACEN 3.765/2015”), que objetivou aperfeiçoar alguns aspectos de segurança e de eficiência dos arranjos de pagamento<sup>14</sup>. No tocante à interoperabilidade, a Circular BACEN 3.765/2015 detalhou as regras e procedimentos disciplinadores da mesma, incluindo no regulamento anexo à Circular BACEN 3.682/2013 o “Capítulo VII - Da Interoperabilidade”, até então inexistente.

Cumpre chamar atenção para a preocupação da norma no sentido de não subordinação de um arranjo a outro. Ao incluir o dispositivo a seguir no regulamento anexo à Circular BACEN 3.682/2013, ficou estabelecido que a exigência de participação não pode ser a única forma de interoperabilidade entre arranjos:

“Art.30. ....  
.....  
§ 3º É vedada a exigência de participação de uma instituição financeira ou instituição de pagamento em determinado arranjo de pagamento como única forma de interoperabilidade com outro arranjo de pagamento do qual essa instituição faça parte ou que tenha sido por ela instituído.”

Em nota à imprensa na data de edição da Circular BACEN 3.765/15<sup>15</sup>, a Assessoria de Imprensa do BACEN confirmou o compromisso da autarquia com os princípios norteadores dos

<sup>14</sup> Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro 2015, publicado pelo BACEN, p. 9. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/spbpubbc.asp>> Acesso em: 09.07.18

<sup>15</sup> Vide: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#1/c/notas/15351>> Acesso em: 09.07.18



arranjos de pagamento e das atividades das instituições de pagamento, tendo divulgado o seguinte em relação à nova norma editada:

A Diretoria do Banco Central do Brasil decidiu ajustar as regras de prestação de serviços no âmbito dos arranjos de pagamento do Sistema de Pagamentos Brasileiros (SPB). As mudanças aprovadas visam a aperfeiçoar a segurança e a eficiência, bem como promover a competição entre os arranjos de pagamento. Entre as novidades, destaca-se a racionalização do gerenciamento de risco e da liquidação das obrigações entre instituições participantes de um mesmo arranjo.

Além de promover a competição e a eficiência, os ajustes trazem maior comodidade para os usuários, que não precisarão manter contas em diversas instituições simultaneamente, incrementando a competição entre os diversos arranjos de pagamento.

Os estabelecimentos comerciais, por sua vez, também se beneficiarão com o aumento de competição. A nova regulamentação garante maior liberdade aos estabelecimentos comerciais de escolher a instituição na qual deseja receber os pagamentos.

Por fim, a revisão do conceito de arranjo fechado restringe as exclusividades comerciais ainda remanescentes entre integrantes de arranjos de pagamento, contribuindo para a maior concorrência e estimulando a competição nesse segmento econômico.

Verifica-se, portanto, que a normatização do BACEN definiu que a interoperabilidade deve atender ao princípio da não-subordinação de um arranjo de pagamento a outro, entendimento esse que se encontra em consonância com a defesa da concorrência, a proteção do consumidor e a promoção da inovação, conforme será detalhado ao longo deste estudo.

Todavia, existe, no momento, proposta do BACEN para alterar a regulação em vigor sobre este tema, a qual descrevemos na próxima seção.

### 1.1.3 A Consulta Pública 63 e a proposta de alteração às regras de interoperabilidade

Em março de 2018, a Diretoria Colegiada do BACEN decidiu, por meio do Edital de Consulta Pública 63/2018, submeter à consulta pública minuta de circular disciplinando a interoperabilidade entre arranjos de pagamento, estabelecendo que a interoperabilidade entre arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado deve ocorrer por meio da participação





No contexto da Consulta 63, o BACEN destacou que “o papel da interoperabilidade deve ser o de propiciar as condições para que participantes e usuários finais dos arranjos possam, de fato, usufruir dos benefícios das externalidades de rede e dos ganhos de escala, essenciais para garantir a eficiência do mercado de pagamentos de varejo, na medida em que evita que o mercado se estruture em forma de silos verticais, com vários arranjos ofertando serviços de pagamento semelhantes, mas que não se comunicam”<sup>16</sup>.

Com relação ao pleito dos entes do mercado interessados em firmar acordos bilaterais específicos entre arranjos abertos e fechados, como opção ao modelo de participação, o BACEN sugeriu, na referida consulta, que tais propostas poderiam acarretar prejuízo à competição em mercados específicos, e tratamento discriminatório entre participantes dos arranjos, na medida em que visariam à manutenção de determinado *status quo* ou ao estabelecimento de situação privilegiada sobre outros participantes que realizassem a mesma atividade ou atividade semelhante. Alegou, ainda, o BACEN, que a multiplicidade de contratos poderia resultar em custo social elevado, potencialmente resultando em um ambiente não igualitário entre os prestadores de serviço de pagamento.

A respeito dessa questão, fazemos referência ao Capítulo 3, que trata dos aspectos relacionados à promoção da livre concorrência no setor e aos possíveis impactos que podem advir da implementação da nova regra objeto da Consulta 63. Nele sustentamos que, contrariamente à posição do BACEN supramencionada, a referida proposta tem potencial de reforço de posição dominante dos arranjos de pagamento aberto, com efeitos deletérios significativos sobre a inovação e o direito de escolha do consumidor.

Reconheceu, porém, o BACEN a sensibilidade do tema, devido à sua complexidade e diversidade de entes envolvidos e, preocupado com os impactos e consequências da adoção da medida, demandou contribuições, comentários e sugestões, submetendo a questão à consulta pública.

---

<sup>16</sup> Edital de Consulta Pública nº 63/2018-BCB, de 26 de março de 2018.

A seguir, o capítulo segundo apresentará o panorama das contribuições apresentadas à Consulta Pública 63/18 do BACEN apontando os argumentos contrários e favoráveis à proposta formulada.

## **CAPÍTULO 2 - MAPEAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSULTA PÚBLICA 63/2018 DO BACEN**

A Consulta Pública analisada ocorreu entre os dias 26 de março e 21 de junho de 2018<sup>17</sup>, resultando, ao final, em dezesseis contribuições. Foi possível observar que **onze dos contribuintes se posicionaram de forma contrária ao teor do Edital de Consulta Pública 63/2018 lançado pelo BACEN, enquanto cinco se posicionaram a favor do mesmo, ainda que a maioria tenha sugerido alterações na redação ou feito ressalvas em relação à aplicação prática de tal regulação por parte do BACEN.**<sup>18</sup>

No que tange à **interoperabilidade**, conceito imprescindível para a discussão em questão, há consenso geral entre os participantes acerca da importância de se resguardar tal princípio na forma originária de sua concepção normativa, evitando interpretações que possam coibir os avanços já conquistados de incentivo à democratização dos serviços oferecidos na indústria de pagamentos eletrônicos.

Sobre esse aspecto, a empresa **PayPal do Brasil Serviços de Pagamento Ltda. (PayPal)** considera, em sua contribuição, que o princípio da interoperabilidade deve nortear as operações das

---

<sup>17</sup> Disponível em: < <https://www3.bcb.gov.br/audpub/DetailharAudienciaPage?3> >. Acesso em 04/07/2018.

<sup>18</sup> Mostraram-se contrários à proposta do BACEN as seguintes pessoas jurídicas: Caixa Econômica Federal; Matera Systems Informatica S/A; PAGOS - Associação de Gestão de Pagamentos Eletrônicos; FECOMERCIO SP - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo; AGEV - Associação de Gestão de Despesas de Veículos; CAMARA-E.NET - Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico; Associação Brasileira de O2O; ABSCM - Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito; Mercado Pago - MercadoPago.com Representações LTDA.; e PayPal - PayPal do Brasil Serviços de Pagamento Ltda. Mostraram-se a favor do posicionamento do BACEN as seguintes pessoas jurídicas: ABECS - Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços; ELO - ELO Serviços S.A.; VISA - Visa do Brasil Empreendimentos LTDA., MASTERCARD Brasil e ABIPAG - Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos.



instituições de pagamento e dos instituidores de arranjos de pagamento. Dessa forma, “a implementação do conceito de interoperabilidade por meio da sujeição de arranjos de pagamento fechados às regras dos grandes (e poucos) arranjos abertos vai exatamente de encontro à finalidade precípua e fundamental do nobre comando legal: garantir real e efetiva democratização, competição e inovação na indústria de pagamentos eletrônicos.” Segundo a empresa, a transmutação do conceito de interoperabilidade conforme consta da nova regulação, “representa não só um limitador e retrocesso ao potencial e à capacidade de desenvolvimento dessa florescente indústria, mas um ferimento imputado a um dos mais importantes princípios do Sistema de Pagamentos Brasileiro, conforme estabelecido na Lei nº 12.865/13”.

Em sintonia, o **Mercado Pago.com Representações Ltda. (Mercado Pago)** entendeu que “restringir o princípio da interoperabilidade (além de ser contrário à hierarquia das normas, vez que não é possível limitar o escopo de Lei através de Circular) representa um retrocesso e vai na “contramão” da realidade global e modernização do sistema de pagamento”. A empresa considera que a intervenção regulatória proposta pelo Banco Central tem por objetivo “acabar com o verdadeiro conceito da interoperabilidade entre arranjos, à medida que sujeita obrigatoriamente os instituidores de arranjo fechado às regras de participação dos grande Arranjos de Cartões. Isto pode resultar em impactos a curto prazo não apenas no modelo de negócio do Mercado Pago, mas também de diversas empresas similares, além de aumentar ainda mais o nível de dependência destas em relação aos Arranjos de Cartões, resultando em pouco ou nenhum incentivo para que as regras de participação sejam elaboradas de forma pró-competitiva para o mercado de meios de pagamento”.

A empresa finaliza sua contribuição concluindo que resta claro o potencial inestimável da concepção original de interoperabilidade para a promoção da competição no setor, representando “um avanço que não pode ser negligenciado ou ignorado, justamente por incentivar a democratização dos serviços oferecidos pelos diferentes arranjos, garantindo um melhor atendimento à população sem restringir as regras da indústria de cartões às regras exclusivas de poucas empresas. Na interoperabilidade há, ainda, um equilíbrio maior de forças entre os



competidores dos diferentes arranjos, na medida em que as alterações devem ser negociadas e não apenas impostas unilateralmente, como ocorre na participação nos Arranjos de Cartões”.

Ainda sobre a interoperabilidade, a **Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito (ABSCM)** reforça que “o organismo regulador deverá assegurar que a interoperabilidade ocorra de forma transparente e justa para todas as partes dos arranjos de pagamento, aberto e fechado. Isso permitirá a concorrência, sem prescindir da necessária chancela do Banco Central, no que se refere ao equilíbrio das relações entre as partes (instituidor e participantes)”.

Em consonância, a Associação Brasileira de Internet (**ABRANET**), afirma que “a alteração normativa proposta pretende limitar os modelos de interoperabilidade entre arranjos abertos e fechados, sujeitando os últimos às condições comerciais, operacionais e técnicas unilateralmente fixadas pelos primeiros. Dito de outra forma, players disruptivos e inovadores – como os que a ABRANET representa – tornar-se-ão subordinados ao modelo de operação de empresas tradicionalmente estabelecidas e com elevado poder de mercado.”

A empresa **Matera Systems Informática S/A**, por sua vez, realizou contribuição mencionando o quanto “a interoperabilidade entre arranjos é fundamental para o consumidor. Dar opção de escolha para o consumidor supõe vários arranjos concorrendo entre si, sem que um se subordine a outro. Se a interoperabilidade entre dois arranjos implicar em um arranjo participar do outro, estaremos acabando com a concorrência, pois o consumidor estará escolhendo entre um arranjo e outro subordinado ao primeiro, que nunca terá condições efetivas de competir”.

Em outro ângulo, a **inovação**, enquanto princípio elementar às atividades econômicas e ao desenvolvimento nacional, também está sujeita a retrocessos diante de intervenções regulatórias rígidas, com a criação de obstáculos financeiros e limitações de mercado capazes de inibir a liberdade de iniciativa de novos agentes empresariais e econômicos. Sobre o tema, a **Caixa Econômica Federal** se posicionou no sentido de que: a obrigatoriedade de que os pequenos arranjos fechados tivessem que seguir as regras dos grandes arranjos abertos poderia ensejar o risco de se privilegiar os grandes instituidores de arranjo, ao invés de se possibilitar a formação de regras focadas em nichos e com estruturas de receitas e despesas diversas que permitissem a inclusão de



novos entrantes e o fomento ao processo de inovação. De acordo com a CEF: “O contido no § 3º do Art. 30 do regulamento anexo à Circular nº 3.682 “§ 3º *A interoperabilidade entre arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado deve ocorrer por meio da participação no arranjo aberto.*”, impediria que inovações, como a proposta mencionada acima, permitissem a interoperabilidade dos arranjos com regras diversas para nichos diversos, obrigando todas as possibilidades de uso dos instrumentos de pagamento dos grandes arranjos abertos (sic, fechados) a seguirem regras impostas por pouquíssimos *players* e impedindo assim a inovação e o surgimento de novos *players* focados em nicho.”

Na mesma esteira, a **Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FECOMERCIO-SP)** acrescenta: “devido à dualidade dos arranjos abertos atuais e a imposição da interoperabilidade por participação, é possível que a nova regulamentação desestime as inovações no mercado de meios de pagamento ao enrijecer as regras de pagamentos e tecnologias para os arranjos ‘participantes’. Isso porque as inovações nos meios de pagamento são geradas ao se estabelecer métodos e tecnologias distintas daqueles existentes atualmente. A interoperabilidade por participação pode assim, diminuir os estímulos e a procura de soluções disruptivas por parte dos arranjos ‘participantes’ por estarem restritos às regras dos arranjos fechados (sic, abertos)”.

Segundo a contribuição da **Associação de Gestão de Despesas de Veículos (AGEV)**, “a interoperabilidade entre arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado, nos termos da redação proposta nesta consulta pública, pode inibir a inovação e desenvolvimento de novas tecnologias, assim como, interferir no diferencial competitivo do mercado de gestão de frotas, pois as empresas deste mercado terão que compartilhar essas inovações com os arranjos abertos”.

A **Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Camara-e.net)** pronunciou-se destacando que a interoperabilidade por meio da participação no sistema aberto “limitará sobremaneira as possibilidades de avanço e inovação nas operações de meios de pagamento, prejudicando diretamente (i) a competição entre os diversos *players* do mercado; (ii) a redução do custo final para o consumidor; e (iii) a redução da circulação de papel moeda, em evidente conflito com as diretrizes do próprio BACEN”. A **Associação Brasileira Online to Offline (ABO2O)**, em sua contribuição, segue também o referido entendimento.

No que concerne à **concorrência**, o entendimento majoritário é que, caso seja acatada a fundamentação do Banco Central, haverá óbice à entrada de novos agentes econômicos no mercado, conservando as poucas empresas de arranjos abertos em sua posição dominante.

Sobre o aspecto concorrencial, o **PayPal** entende que “obrigar os instituidores de arranjos fechados a se subordinarem às regras dos arranjos abertos como, por exemplo, o fornecimento ou a troca de informações estratégicas ou concorrencialmente sensíveis (e.g., os dados de seus usuários recebedores/estabelecimentos comerciais ou informações sobre novos produtos), pode ser muito prejudicial para o estabelecimento de uma efetiva livre e ampla concorrência nesta indústria. Além disso, fazer com que os instituidores de arranjos fechados se subordinem às regras do arranjo aberto significaria um negligenciamento do princípio da neutralidade, uma vez que colocará uma das partes em posição privilegiada para tentar obter ilegítima vantagem competitiva”.

Da mesma forma, a **ABRANET** se manifesta em sentido contrário à alteração proposta, por entender que terá impacto negativo sobre o Sistema de Pagamentos Brasileiro (“SPB”) como um todo, pois: “(a) deixa de observar os princípios norteadores da interoperabilidade e os valores que motivaram a edição e promulgação da Lei nº 12.865/2013; b) tende a reforçar posições dominantes no mercado, criando incentivos e elevando riscos para práticas abusivas em prejuízo do desenvolvimento do setor; e (c) fundamenta-se em razões a nosso ver equivocadas para impor alteração drástica do modelo de negócios e da forma de organização do setor”.

O **Mercado Pago** traz significativa colocação sobre o tema da concorrência, estabelecendo sua posição ao afirmar que “para entender a problemática concorrencial em questão, é importante destacar que existe sim efetiva competição entre os diferentes tipos de instituidores de arranjo de pagamento, ou seja, entre bandeiras como a VISA e MASTER, e demais instituidores de arranjo de pagamento, como o Mercado Pago. Isso, porque além do fato de terem o mesmo tratamento regulatório – qual seja, o de instituidores de arranjos de pagamento – estes efetivamente disputam por uma parcela de clientes que optam por uma plataforma de pagamentos para realizarem transações de pagamento e/ou transferência. Isso sem mencionar que, na linha da própria fundamentação do Banco Central, se a intenção é promover a justa competição entre participantes, com práticas não discriminatórias, entendemos que o Banco Central igualmente deveria promover a



justa competição entre instituidores de arranjo, vez que a intervenção regulatória que pode resultar na eliminação da interoperabilidade via acordos bilaterais, seria justamente o fomento ao quase duopólio do setor de cartões, o que certamente seria um retrocesso aos diversos avanços já alcançados nos últimos anos”.

A empresa continua sua contribuição salientando que o fato de se afirmar que Acordos Bilaterais poderiam ser considerados discriminatórios “seria como analisar esta questão considerando apenas alguns poucos aspectos da operação, e mesmo assim, esse entendimento ainda seria temerário para o setor, pois as regras de interoperabilidade, ao serem inseridas no regulamento dos Arranjos e, após aprovadas pelo BACEN, poderiam ser replicadas às demais empresas que se enquadrarem nos requisitos e critérios determinados nos respectivos regulamentos para a interoperabilidade. Por qualquer ângulo que se olhe, resta claro que qualquer exigência de celebração de Contratos de Participação (unilaterais e de adesão), por meio do qual restam prevaletidas apenas as regras do arranjo dominante, apenas reforçará as posições de relevância de mercado de poucas empresas (principais Arranjos Abertos) em detrimento do desenvolvimento da democratização dos meios eletrônicos de pagamento, inovação, pluralidade de modelos de negócio e em prejuízo ao bem-estar agregado, o que significaria um retrocesso para a indústria e afrontaria claramente o direito à livre concorrência”.

A **Camara-e.net** destaca, ainda, que “qualquer exigência de participação através de contratos essencialmente unilaterais e de adesão, nos quais sempre prevalecerão as regras do arranjo dominante, reforçará as posições de relevância de mercado de poucas empresas, em detrimento do desenvolvimento da democratização dos meios eletrônicos de pagamento, inovação e pluralidade de modelos de negócio, sendo uma evidente afronta ao direito à livre concorrência”.

Por fim, a **FECOMERCIO-SP** complementa no sentido de que “se a intenção é promover a justa competição entre participantes, com práticas não discriminatórias, entendemos que o Banco Central igualmente deveria promover a justa competição entre instituidores de arranjo, vez que a intervenção regulatória, que pode resultar na eliminação da interoperabilidade por acordos, seria justamente o fomento ao quase duopólio do setor de cartões, representando um retrocesso aos diversos avanços já alcançados nos últimos anos. Assim, entendemos que a proposta apresentada



através do Edital de Consulta Pública 63/2018 do Banco Central do Brasil não deve prosperar pelos seguintes motivos: (i) viola os princípios norteadores da interoperabilidade e os valores que motivaram a edição e promulgação da Lei nº 12.865/2013, que disciplinou o Sistema de Pagamentos Brasileiro (“SPB”); (ii) tende a reforçar posições dominantes no mercado, criando incentivos e elevando riscos para práticas abusivas em prejuízo do desenvolvimento do setor; e (iii) fundamenta-se em razões incorretas e insuficientes para impor a alteração drástica do modelo de negócios e da forma de organização do setor”.

A **FECOMERCIO-SP** conclui, ainda, afirmando “ser pouco produtivo estabelecer relações de subordinação entre agentes que podem ser concorrentes, limitando a liberdade de atuação de alguns em favor do modelo de atuação de outros. O resultado será desfavorável à dinâmica competitiva como um todo, pois esta depende sempre da inovação e da capacidade de ação independente dos concorrentes. Portanto, a proposta trazida pela Consulta Pública 63/2018 não é apenas incompatível com os princípios legais e valores que devem guiar a regulação setorial, mas também pode resultar em graves problemas de natureza concorrencial, prejudicando a atuação desse segmento no mercado”.

Portanto, conforme se extrai das contribuições trazidas acima, a maior parte das entidades participantes da Consulta Pública 63/2018, se posicionou contra a nova diretriz do BACEN em suas manifestações. No entanto, cinco se mostraram favoráveis à nova regulação, ainda que com ressalvas, ou sugerindo alternativas à redação do parágrafo terceiro do artigo 30 da Circular BACEN 3.682/2013.

Em sua contribuição, a **Visa do Brasil Empreendimentos LTDA. (Visa do Brasil)** concorda “com as ponderações feitas pelo BACEN no Edital da Consulta Pública para justificar o entendimento de que a maneira mais eficiente e adequada de Instituidores de Arranjos Abertos e Fechados interoperarem é por meio da participação dos IAPs Fechados nos Arranjos Abertos”. Segundo a empresa, a não participação poderia levar a uma assimetria regulatória, uma vez que entidades com atividades semelhantes teriam um tratamento regulatório muito distinto. Com isso, alega que instituições que operam modelos de negócios semelhantes não podem estar sujeitas a regras distintas, o que, certamente enfraqueceria a posição de um ou de outro e, ainda,



desincentivaria novas instituições a operarem no mercado. A **Visa do Brasil**, da mesma forma que o BACEN, entende que “não há quaisquer impeditivos para que o Instituidor de um Arranjo Fechado participe de um Arranjo Aberto”. Para a empresa, “isso garantiria um tratamento igualitário para participantes com operações semelhantes, e não prejudicaria a fiscalização pelo BACEN do funcionamento dos Arranjos Fechados, se e conforme integrantes do SPB”.

Ainda segundo a **Visa do Brasil**, além das regras de participação estipuladas nos regulamentos dos Arranjos Abertos serem públicas e sujeitas a prévia aprovação do BACEN — conforme avaliação do equilíbrio das relações entre o IAP e seus participantes, para garantir que participantes não sejam discriminados ou prejudicados — o interesse da IAP aberta é garantir um maior número possível de participantes e, via de consequência, um maior número possível de transações. Assim, não haveria, na opinião da empresa, “qualquer incentivo para que IAPs abertos prejudiquem os IAPs fechados, uma vez que isso reduziria a quantidade de transações concluídas no âmbito do Arranjo.” Além disso, entende que “a participação dos IAPs fechados nos Arranjos Abertos asseguraria maior transparência aos usuários finais pagadores e aos usuários finais recebedores”.

A **ELO Serviços S.A. (ELO)**, por sua vez, afirma que o modelo de participação detalhado no Edital de Consulta Pública 63/2018 é o mais apropriado para consubstanciar a interoperabilidade entre os arranjos, ao contrário do observado no modelo de acordos bilaterais específicos. No entanto, para a concretização da proposta para o Modelo de Participação, a Elo propõe uma redação diferente daquela sugerida pelo BACEN para o parágrafo terceiro do artigo 30, qual seja: “A interoperabilidade entre o arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado deve ocorrer por meio da participação do instituidor de arranjo de pagamento fechado no arranjo de pagamento aberto, por meio da celebração do respectivo contrato de participação, na condição de que a atuação do instituidor do arranjo de pagamento fechado não se confunda com qualquer uma das modalidades de participação estabelecidas no âmbito do arranjo de pagamento aberto, como por exemplo, credenciador, subcredenciador ou instituição domicílio”.

Já a **Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS)**, em sua contribuição, afirma que o tema não é pacífico dentro da Associação e que, devido a este



dissenso entre os associados, a posição manifestada na contribuição é a posição majoritária dos associados. Dessa forma, a maioria dos associados defendeu a necessidade de os arranjos fechados participarem dos arranjos abertos, acreditando que isto não afetaria os princípios da inovação e diversidade de modelos de negócios. Apesar da posição favorável ao entendimento do BACEN, a ABECS também faz a seguinte sugestão de redação para a minuta de circular proposta na Consulta Pública 63: “A interoperabilidade entre arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado deve ocorrer por meio da participação no arranjo aberto, por meio da celebração de respectivo contrato de participação, sempre que o modelo de negócio do arranjo de pagamento fechado for semelhante à atividade desempenhada por um tipo de participante do arranjo de pagamentos aberto”.

Com argumentos similares, a **Mastercard Brasil Soluções de Pagamentos Ltda. (Mastercard Brasil)**, em sua contribuição, defende que “a interoperabilidade entre arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado deve ocorrer por meio da participação no arranjo aberto, sempre que o modelo de negócio do arranjo de pagamento fechado for predominantemente semelhante à atividade já desempenhada por um tipo de participante do arranjo de pagamentos aberto”. Para isso, segundo a empresa, deve caber exclusivamente ao Instituidor de Arranjo de Pagamento avaliar as características dos planos de negócios diferenciados, a fim de definir a Participação ou não ao Arranjo, sujeito à fiscalização do Banco Central do Brasil. O entendimento da **Mastercard Brasil** “busca permitir aos IAPs a análise e decisão de enquadramento de diferentes e novos arranjos de pagamento, conforme o modelo de negócios e diferenciação de tal modelo sobre sua atividade, com relação aos outros participantes do Arranjo, sempre preservando os princípios da não discriminação, isonomia de tratamento dos participantes, razoabilidade, proporcionalidade e racionalidade econômica”. Para isso, a empresa sugere modificação no texto da minuta de circular, no seguinte sentido: “interoperabilidade entre arranjo de pagamento aberto e arranjo de pagamento fechado deve ocorrer por meio da participação no arranjo aberto, por meio da celebração de respectivo contrato de participação específico para este fim, sempre quando o modelo de negócio do arranjo de pagamento fechado for predominantemente semelhante à atividade já desempenhada por um tipo de participante do arranjo de pagamentos aberto”. Caberá exclusivamente ao Instituidor de



Arranjo de Pagamento avaliar as características dos planos de negócios diferenciados para definir a Participação ou não ao Arranjo, sujeito à fiscalização deste Banco Central do Brasil.”

A Associação Brasileira de Instituições de Pagamento (**ABIPAG**) entende que a proposta do BACEN, ao vedar a participação por interoperabilidade, contribuiria para o alcance de um tratamento isonômico no Sistema de Pagamento Brasileiro, uma vez que o modelo de operação desempenhado pelos “IAP” fechados é similar, quando não idêntico àquele adotado pelos participantes de arranjos abertos. Deste modo, afirmam ser “essencial que a atuação regulatória do Banco Central não dê margem para que os IAPs fechados obtenham vantagem competitiva em relação aos demais participantes que atuem em atividades semelhantes às já praticadas no âmbito do arranjo aberto. Em tais casos, o IAP fechado deve ser caracterizado como integrante do arranjo aberto, conforme a função que desempenha”.

A despeito do afirmado, sobre o contrato de interoperabilidade a **ABIPAG** acrescenta “que as disposições constantes nos regulamentos dos arranjos abertos e em seus respectivos contratos de participação devem ser objeto de constante atenção do regulador, para que estes documentos não se tornem um mecanismo dos referidos IAPs alcançarem vantagens competitivas indevidas frente aos seus participantes.”, apontando uma preocupação com relação à concorrência entre os diferentes arranjos.

Dessa forma, a associação arremata: “a **ABIPAG** entende que se faz necessário que o Banco Central explicita quais seriam as principais condições e limites que devem nortear estes contratos considerando este agente, não como Arranjo de Pagamento Fechado, mas sim no exercício da atividade que este exerce no Arranjo de Pagamento Aberto. Sugere-se, assim, que o Banco Central – baseado em suas maiores preocupações – estabeleça critérios e regras mínimos que devam ser aplicados a participantes de arranjos abertos nas modalidades de participação previstas em seus regulamentos e que, porventura, também atue como IAP Fechado, afastando qualquer regra discriminatória ao arranjo aberto sobre o arranjo fechado. Por fim, a **ABIPAG** entende que a vedação ao acordo bilateral de interoperabilidade, nos termos apresentados nesta manifestação, pode mitigar riscos e gerar ambiente com maior isonomia, e que o regulador deve se atentar para o fato de que a adesão como participante em arranjo aberto não seja utilizada como instrumento para



inviabilizar modelos de negócio disruptivos e que estimulem a concorrência no mercado. Por essa razão, compreende-se que as medidas aqui sugeridas impactarão positivamente a economia e o mercado brasileiro de meios de pagamento”.

Destarte, através do mapeamento das contribuições feitas à Consulta Pública 63/2018, é possível concluir que a posição majoritária das principais empresas do país integrantes da atividade econômica de Serviços de Pagamento é contrária à posição do BACEN, visto que poderia significar a violação de uma série de princípios hoje consagrados, especialmente o da interoperabilidade, bem como ultrapassaria diretrizes legais vigentes, além de obstar frontalmente a inovação e a liberdade de iniciativa dos agentes econômicos em questão.

No capítulo a seguir, analisaremos os meios de pagamento eletrônico e sua relação com a proteção ao consumidor, o estímulo à confiança e o incentivo à inovação.

## CAPÍTULO 3 - MEIOS DE PAGAMENTO ELETRÔNICO: PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR, ESTÍMULO À CONFIANÇA E INCENTIVO À INOVAÇÃO

### 3.1 A relação entre defesa da concorrência e do consumidor

Caso a proposta constante da Consulta Pública 63/2018 entre em vigor, os clientes dos arranjos de pagamento fechados, especialmente os consumidores e os pequenos e microempresários, serão sob diversas perspectivas prejudicados.

A proteção ao consumidor foi positivada como um Direito Fundamental (art. 5º, XXXII) na Constituição Federal, devendo o Estado promover a defesa do consumidor na forma da lei. Além dessa previsão, a defesa do consumidor foi consagrada como um princípio da ordem econômica (art. 170, V), o qual servirá de limitador da iniciativa privada e da autonomia da vontade. Tutelou-se, assim, a pessoa humana em particular situação de inferioridade em face do fornecedor, por ser considerada vulnerável nas relações de consumo estabelecidas.

Tanto na Constituição quanto no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), é possível perceber a preocupação do legislador com a desigualdade entre os sujeitos envolvidos na relação de consumo, bem como com a proteção do consumidor, seja em âmbito individual ou coletivo, e a promoção de um mercado competitivo e com produtos e serviços seguros e de qualidade elevada. Entende-se que o CDC teria promovido uma verdadeira reforma ética no Direito, mudando os rumos das relações de consumo na sociedade brasileira e assegurando direitos e deveres tanto nas contratações físicas tradicionais quanto nas eletrônicas, cenário esse convidativo para a entrada de novos modelos de negócios e pagamentos online.

Em qualquer mercado, a concorrência é desejada porque permite maior quantidade de produtos ou serviços ofertados a preços menores (como se sabe, a eficiência é máxima quando o custo marginal iguala a receita marginal). Em um mercado em que há concorrência entre os fornecedores ou prestadores de um bem ou serviço, os preços praticados tendem a se manter em

menores níveis e as empresas precisam buscar constantemente formas de se tornarem mais eficientes, para que possam aumentar seus lucros, e atraentes para que possam atrair mais clientes.

Conforme tais ganhos de eficiência são conquistados e difundidos entre os fornecedores e intermediários, ocorre uma readequação dos preços e condições, o que beneficia o consumidor. Em sentido oposto, quanto mais concentrado é o mercado, maior é a probabilidade de que os agentes dominantes sejam capazes de aumentar seus preços sem experimentar queda expressiva de demanda: nesse caso, há transferência de renda dos consumidores aos fornecedores e menos unidades são ofertadas ao mercado, resultando no que se convencionou chamar de perda de peso-morto.

A livre concorrência garante, dessa forma, tanto os menores preços para os consumidores quanto o estímulo à criatividade e à inovação das empresas. A proteção à concorrência não apenas faz com que os preços e quantidades tendam a convergir para o maior benefício ao consumidor final, mas também propicia a igualdade de oportunidades nas disputas de mercado, sendo essencial para os consumidores e empresários de qualquer porte, principalmente os pequenos e microempresários.<sup>19</sup> Em virtude dessa relação, mostra-se crescente a necessidade de se promover maior interação entre o direito do consumidor e o direito da concorrência, vez que ambos se assemelham quanto a certos fins comuns que propugnam, como, por exemplo, a proteção contra as falhas do mercado. De acordo com Heloisa Carpena, “A proteção da concorrência não é um fim em si mesmo, mas constitui instrumento que, fundado no princípio da igualdade, visa preservar as forças no mercado, a transparência nas informações que nele circulam e, em última análise, garantir opções para que o consumidor possa exercer seu direito básico de escolha.”<sup>20</sup>

**Assim, desde que as condições do mercado permitam, cumpre ao regulador, no exercício do seu poder normativo, adotar uma agenda pró-competitiva, em benefício dos consumidores do mercado regulado. Erro regulatório grave a ser evitado consiste na**

---

<sup>19</sup> Disponível em:

<<http://www.cade.gov.br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-gerais-sobre-defesa-da-concorrencia>> Acesso em: 05.07.18

<sup>20</sup> CARPENA, Heloisa. *O consumidor no direito da concorrência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 245.

### **elaboração de regulação que crie ou reforce barreiras à entrada, protegendo os incumbentes contra a competição advinda da inovação.**

Contudo, caso se adote a solução trazida na Consulta Pública 63/2018, o poder dos arranjos de pagamento abertos tradicionais sairá reforçado. Como consequência, é esperado que não haja incentivo à redução de tarifas cobradas na intermediação de pagamentos nem ao desenvolvimento de novos modelos de eficiência e inovação. Como os custos tendem a ser, mesmo que parcialmente, repassados na cadeia produtiva, a consequência será que os custos ao consumidor final continuarão elevados e, por conseguinte, parcela expressiva da população continuará alijada do acesso aos arranjos de pagamento, tendo que confiar em meios menos seguros e mais caros para desenvolver suas operações de pagamento.

Essa ação, portanto, vai de encontro à defesa do consumidor e contraria a missão institucional do próprio regulador, que deve ser, indubitavelmente, de promover arranjos que beneficiem os usuários finais dos serviços por ele regulados. Viola-se, ainda, o comando do art. 7º, VI, da Lei 12.865/2013, segundo o qual os arranjos de pagamento devem ter por princípio, dentre outros, a inclusão financeira, assim como o inciso IV desse mesmo dispositivo, segundo o qual a regulação setorial deve visar, entre outros, ao “atendimento às necessidades dos usuários finais, em especial liberdade de escolha, segurança, proteção de seus interesses econômicos, tratamento não discriminatório, privacidade e proteção de dados pessoais, transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços”.

### **3.2 Novos meios de pagamento como ferramentas para a proteção do consumidor e o aumento da confiança nas relações**

Os novos meios de pagamento apresentam uma série de benefícios para os consumidores, trazendo mais alternativas e formas de pagamento e aumentando a confiança e a segurança nas relações estabelecidas.

De acordo com estudo *O Perfil do E-Commerce Brasileiro 2018*, o comércio eletrônico brasileiro teve um crescimento de 12,5% entre maio de 2017 e maio 2018.<sup>21</sup> Atualmente, estima-se que existam 675 mil lojas *online*, frente às 600 mil existentes no ano passado, o que corresponde a 5,63% do total de sites ativos no País. Afirma-se que o número de pequenos sites de comércio eletrônico (com até 10 mil acessos mensais) continua relevante representando 82,48% do total do *e-commerce* brasileiro. É interessante notar como o comércio eletrônico se tornou um espaço importante tanto para o consumidor quanto para o microempreendedor individual e o estabelecimento pequeno, visto que, com um investimento inicial relativamente baixo, é possível oferecer produtos e serviços para um número altíssimo de clientes e lançar mão de preços e opções diferenciadas.

Segundo o mencionado estudo, em 2018, houve um crescimento na quantidade de estabelecimentos de *e-commerce* vendendo produtos com preços diferenciados e comparativamente mais baratos.<sup>22</sup> Atualmente, caso a loja utilize um facilitador de pagamento, como, por exemplo, o BCash, o PagSeguro, o PayPal, o Moip ou o Mercado Pago, além de evitar ter que firmar diversos contratos com empresas de cartão e bancos, ela gozará de maior credibilidade e atrairá maior confiança por parte de seus clientes, em razão de seu nome estar atrelado a uma empresa de pagamento reconhecida no mercado e da possibilidade de o consumidor não ter que compartilhar seus dados bancários ou de cartão de crédito com a loja e poder ter seu dinheiro de volta em determinados casos, como se ficar insatisfeito com o produto ou se não houver a entrega do mesmo. Em alguns casos, o fornecedor não precisará nem mesmo ter um *site* ou loja virtual para disponibilizar esse meio de pagamento para o consumidor.

**A popularização do comércio eletrônico e o aumento da confiança dos consumidores nesse tipo de transação, em virtude entre outros motivos do aumento da segurança nos pagamentos e entregas, incentivaram tanto o maior número de acessos e compras quanto o**

---

<sup>21</sup> Disponível em:

<[https://www.bigdatacorp.info/info-e-commerce-2018?gclid=EA1aIQobChMIL-vP462E3AIVDoSRCh0NSAsiEAAYA\\_SAAEgISgPD\\_BwE](https://www.bigdatacorp.info/info-e-commerce-2018?gclid=EA1aIQobChMIL-vP462E3AIVDoSRCh0NSAsiEAAYA_SAAEgISgPD_BwE)> Acesso em: 05.07.18

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://www.paypal.com/stories/br/pesquisa-4-edico-do-perfil-do-e-commerce-brasileiro>> Acesso em: 05.07.18

**aumento da competitividade no ambiente como um todo, o que envolve desde fornecedores até meios de pagamento.**

**A proteção da confiança é, atualmente, um dos mais importantes princípios do Direito e apresenta especial relevância em novos modelos de negócios baseados na aproximação de consumidores/clientes e fornecedores/prestadores de serviços.** Para Bruno Miragem<sup>23</sup>, a confiança é, em regra, a base de comportamentos sociais ou jurídicos individuais e, considerando-se a perspectiva da comunidade, há em tais comportamentos a crença de uma conduta correta por parte dos demais, ou à falta desta, a realização de consequências e sanções na hipótese de violação. Assim, pode-se concluir que “a proteção da confiança abrange essencialmente as expectativas de cumprimento de determinados deveres de comportamento.”<sup>24</sup> Além da confiança, a transparência e a equidade também aparecem como princípios regentes da nova teoria contratual brasileira as quais, nucleadas na boa-fé objetiva<sup>25</sup>, visam a promover relações mais seguras, éticas e equilibradas tanto no ambiente físico quanto na Internet.

Diante da massificação das contratações e das práticas negociais de mercado, verificou-se a necessidade do estabelecimento de um novo paradigma para os contratos de consumo, o qual trouxesse também em seu bojo um *standard* de qualidade e segurança que devesse ser esperado por todos: fornecedores, intermediários e consumidores atuais e futuros. A partir disso, foram também impostos aos fornecedores deveres em relação à adequada informação do consumidor acerca do conteúdo do contrato e suas consequências, bem como acerca das características e riscos do produto ou serviço adquirido. A confiança contém elemento ético da maior relevância, sendo protegida inclusive quando sua preterição resultar em atentado ao dever de atuar de boa-fé ou presente abuso do direito. As consequências comuns da proteção da confiança consistem, segundo Miragem, na preservação da posição nela fundamentada ou na imposição do dever de indenizar em decorrência

---

<sup>23</sup> MIRAGEM, Bruno. *Curso de direito do consumidor*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 254.

<sup>24</sup> MIRAGEM, Bruno. *Curso de direito do consumidor*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 254.

<sup>25</sup> NALIN, Paulo. A força obrigatória dos contratos no Brasil: uma visão contemporânea e aplicada à luz da jurisprudência do superior tribunal de justiça em vista dos princípios sociais dos contratos, *Revista Brasileira de Direito Civil*, v. 1, p. 122, jul.-set., 2014.

de sua violação.<sup>26</sup> **Não é demais lembrar que é no reforço da confiança e da segurança que atuam principalmente as novas modalidades de pagamento.**

Além disso, em momentos de crise ou de dificuldade econômica, as pessoas costumam pesquisar com maior cuidado preços e opções de pagamento, o que é, vale ressaltar, uma atividade bastante simples quando realizada no ambiente virtual. Inclusive, provedores de busca e sites específicos auxiliam o consumidor nessa pesquisa, apresentando diversos fornecedores dentro e fora de um estado ou País e, até mesmo, curvas de preço. Nesse cenário, muitas pessoas optam pelo *e-commerce* diante da possibilidade de encontrarem preços mais baixos para o mesmo produto, bem como oferta e variedade elevadas de materiais. Como regra, o consumidor opta por realizar a compra em uma loja que ofereça tanto um preço abaixo do mercado quanto segurança na transação e garantias de que o produto chegará em sua residência. O oferecimento de um meio seguro, rápido e reconhecido para pagamento, a possibilidade de compra por meio de qualquer dispositivo, o cuidado com os dados do consumidor, o zelo com a entrega de um produto exatamente conforme o ofertado, a aceitação de várias formas de pagamento e o oferecimento de condições de parcelamento são ingredientes que melhoram a experiência do cliente no ato da compra e podem promover seu retorno ou indicação a um conhecido.

Um dos pontos mais delicados em transações no comércio eletrônico é a segurança. Como ter certeza de que seus dados não serão repassados indevidamente a terceiros ou que você não será vítima de fraude? Como ter garantia de que seu produto vai chegar ou que seu dinheiro será devolvido em caso de não entrega? Empresas facilitadoras oferecem proteções ao consumidor no momento em que ele usa seu serviço, durante a venda e após a entrega do bem.<sup>27</sup> Verifica-se que,

---

<sup>26</sup> MIRAGEM, Bruno. *Curso de direito do consumidor*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 254.

<sup>27</sup> Por exemplo, quem escolhe o PagSeguro como meio para pagar suas compras feitas online tem à disposição uma ferramenta chamada “Disputa”, a qual busca promover uma compra satisfatória e solucionar situações em que o vendedor não cumpra com o acordado. A Disputa facilita a resolução para casos em que não houver o recebimento de um produto ou a entrega for feita fora do prazo afirmado, diferente do anunciado ou com avarias. O consumidor que usa o PagSeguro pode inclusive solicitar seu dinheiro de volta caso não sinta mais confiança no vendedor ou na loja virtual e não queira mais aceitar a troca do produto após uma negociação frustrada. Além disso, ele pode solicitar o auxílio de uma equipe de moderadores para ajudar a solucionar seu caso junto ao vendedor. No mesmo caminho, o PayPal afirma trabalhar na prevenção contra fraudes; dispõe de sistema de resolução de disputas, de forma que, se houver algum problema com uma transação, o pagamento ficará retido até o problema ser resolvido; e permite transações internacionais. O Mercado Pago também auxilia o consumidor no caso de algum problema com a entrega ou com o



para o fomento do comércio eletrônico e a maior aderência a novas formas de pagamento, foi essencial o desenvolvimento de serviços que oferecessem garantias a ambos os agentes da relação: consumidores e fornecedores.

Formas e condições de pagamento online fazem parte da estratégia dos fornecedores para atrair clientes e, conseqüentemente, venderem mais. Através de um intermediador de pagamento, como o PagSeguro ou PayPal, é possível oferecer ao consumidor diversas possibilidades e facilidades ao pagamento sem que o fornecedor tenha que celebrar uma série de contratos que, por vezes, podem se mostrar complexos ou de difícil obtenção. Não há dúvidas de que a simplificação do processo de compra é fundamental para impulsionar as vendas e facilitar a transação para o consumidor, que realiza a mesma de forma mais rápida e segura. A ampliação das oportunidades ao consumidor permite que ele adquira bens e serviços que antes ele não teria acesso, por não ter condições financeiras para comprá-los, ou mesmo produtos de melhor qualidade, além de inserir no mercado online consumidores antes excluídos por não terem um cartão de crédito ou apenas utilizarem uma determinada bandeira, ou ainda por não terem conta em banco. Essa é realidade inclusive de diversas pessoas em regiões mais carentes do Brasil.

Ao se simplificar as negociações online, permitir que pequenos fornecedores concorram com instrumentos adequados no mercado e possibilitar variadas formas de pagamentos, promove-se a inclusão de diversos consumidores que restavam à margem dessa estrutura, o que gera um maior fluxo de recursos, a elevação do número de transações e a própria melhoria da qualidade de vida de determinados grupos e segmentos da população. A adoção de sistemas de carteiras virtuais de pagamento eletrônico, a exemplo do PayPal, já acontece para 47,38% das lojas online brasileiras.<sup>28</sup> Entre 2015 e 2018, houve um aumento de quase 10 pontos percentuais no número de *e-commerces* que passaram a aceitar carteiras eletrônicas como opção de pagamento online e a tendência é a expansão dessa adoção.

---

produto em si. O vendedor terá que esperar para utilizar o dinheiro referente ao produto, para que o consumidor tenha tempo para receber o bem e avaliá-lo.

<sup>28</sup> Disponível em: <<https://www.paypal.com/stories/br/pesquisa-4-edico-do-perfil-do-e-commerce-brasileiro>> Acesso em: 05.07.18



Entretanto, esse cenário pode ser bruscamente modificado através de uma possível alteração ao Regulamento anexo à Circular BACEN 3.682/2013. Caso a nova redação seja implementada, *players* disruptivos e inovadores acabarão subordinados ao modelo de operação de empresas tradicionalmente estabelecidas e com elevado poder de mercado, das quais são ou poderão se tornar concorrentes. No presente estudo, defende-se que a interoperabilidade entre arranjos de pagamento, por meio de acordos bilaterais específicos, é fundamental para a proteção do consumidor, pois permite dentre outras vantagens que empresas busquem preços competitivos, bem como ofertas e benefícios para seus parceiros comerciais e consumidores, além de produtos e serviços inovadores e de maior qualidade.

Para que o consumidor tenha opções de escolha, devem existir vários arranjos concorrendo entre si, sem que um se subordine ao outro. Entende-se que a interoperabilidade por meio da participação limitará as possibilidades de avanço e inovação nas operações de meios de pagamento, prejudicando diretamente a competição entre os diversos *players* e elevando possivelmente o custo final para o consumidor.

### 3.3 Mercado de *Fintech* no Brasil

*Fintech* é um termo em inglês que funciona como abreviação de “financial technology” (ou “tecnologia financeira”, em português) e representa o conjunto de inovações trazidas por novas aplicações nas áreas de meios de pagamento, investimentos, produtos financeiros e afins. Na maioria dos casos, uma *fintech* faz parte de um subgrupo dentro do campo das startups. Embora o termo *startup* possua variados entendimentos, a relação que Paul Graham, investidor de risco norte-americano e fundador da maior aceleradora de empresas do mundo, estabelece é elucidativa: “startup = crescimento”<sup>29</sup>. Ou seja, *startups* são empresas nascentes marcadas pela capacidade de um amplo crescimento em escala, num prazo relativamente curto e em geral com menos recursos iniciais do que negócios tradicionais. Logo, uma “*fintech*”, utilizando o termo geral para denominar

---

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.paulgraham.com/growth.html>> Acesso em: 05.07.18



uma empresa que trabalhe neste campo, será sinônima de uma startup atuante na área de tecnologia financeira com foco em crescimento em escala.

Em contraposição, os bancos comerciais são instituições por vezes centenárias e que desempenharam diferentes papéis e vêm oferecendo serviços distintos ao longo da história. Naturalmente, alguns deles, quando providos por parte desses bancos, tornaram-se obsoletos ou ineficientes nos últimos anos com o advento de competidores até mesmo menores mas baseados em modelos ou tecnologias inovadoras. A mudança cultural representada pelos nativos digitais (pessoas que desde muito jovens já convivem ativamente com a internet) ajuda a entender como o fenômeno vem se espalhando mundo afora. Isso porque muitos deles compreendem significativamente melhor o funcionamento de aplicativos para smartphones do que certos trâmites bancários, a ponto de bancos sequer fazerem parte substancial da vida de muitos deles em economias mais avançadas como a norte-americana.<sup>30</sup>

É possível afirmar ainda, tanto com base na percepção de consumidores quanto mediante avaliação das estatísticas do setor, que o crescimento das *fintechs* no Brasil é grande e em algumas categorias específicas da área têm se mostrado expressivas mesmo se comparadas às métricas dessa economia globalmente. Em especial no último ano, segundo dados do relatório da Finnovation, publicado em maio de 2018<sup>31</sup>, houve crescimento de 22% no número de *fintechs* no intervalo compreendido entre os meses de setembro de 2017 e maio de 2018. Esse crescimento ampliou ainda mais o destaque dos serviços de pagamentos e remessas no ecossistema nacional de tecnologia financeira, compreendendo 25% de todo o mercado. O mapeamento mais recente mostra 96 *startups* atuando no mercado de pagamentos brasileiro.<sup>32</sup> Na média, em relação ao ponto em que se encontram no desenvolvimento de seus negócios, segundo dados do relatório, mais de 60% delas se encontram em franco crescimento ou, ao menos, preparadas em tecnologia e infraestrutura para ampliar largamente sua escala de atuação.

---

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://techcrunch.com/2015/05/30/millennial-banks/>> Acesso em: 05.07.18

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://finnovation.com.br/mapa-de-fintechs-brasil-maio-de-2018/>> Acesso em: 05.07.18

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://finnovation.com.br/wp-content/uploads/2018/06/Finnovation-Mapa-Fintechs-MAI-18.jpeg>> Acesso em: 05.07.18

Como destacado em reportagem recente<sup>33</sup>, alguns dos principais atores do setor no Brasil afirmam que o acompanhamento engajado e produtivo dos entes reguladores representa um dos fatores de sucesso para o crescimento das *fintechs* no País. Muitas dessas empresas se enquadram precisamente na regulamentação<sup>34</sup> dos arranjos e instituições de pagamento feita pelo Banco Central do Brasil em 2013<sup>35</sup>.

O dispositivo é visto por parcela significativa do mercado como uma fonte de segurança jurídica para a atuação de *fintechs* sob jurisdição brasileira. Em consonância com alguns dos princípios<sup>36</sup> mais avançados no mundo, quando se trata da regulação de *fintechs*, ações como essa trazem equilíbrio e flexibilidade ao setor. Ou seja, as empresas têm liberdade para inovar, competir com instituições tradicionais e, principalmente, crescer sem grandes barreiras burocráticas, até o ponto em que as dimensões de sua atuação e conseqüentemente seus impactos potenciais justifiquem mutuamente uma regulação análoga à de uma grande instituição financeira.

Os seis principais fatores por trás do sucesso ou do fracasso das *fintechs* em todo o mundo são apontados em relatório da consultoria estratégica McKinsey<sup>37</sup> e listados a seguir. Todos auxiliam diretamente na compreensão do que se deve resguardar a fim de que seja possível manter um ambiente favorável à maximização da utilidade e da inovação das *fintechs*, tal qual percebida pelos consumidores finais de seus serviços, inclusive no Brasil:

---

<sup>33</sup> Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/regulamentacao-deixa-espaco-para-fintechs-crescerem.shtml>>

Acesso em: 05.07.18

<sup>34</sup> Disponível em:

<[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/201872/Voto\\_0722018\\_BCB.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/201872/Voto_0722018_BCB.pdf)> Acesso em: 05.07.18

<sup>35</sup> Fazemos referência ao Capítulo 1 do presente estudo, no que diz respeito à referida regulamentação editada pelo BACEN.

<sup>36</sup> Disponível em: <<https://www.bbva.com/en/what-is-regulatory-sandbox/>> Acesso em: 05.07.18

<sup>37</sup> Disponível em:

<<https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/financial%20services/our%20insights/cutting%20through%20the%20noise%20around%20financial%20technology/cutting-through-the-fintech-noise-full-report.ashx>> Acesso em: 05.07.18

1. *Inovação na aquisição de clientes.* Muitas *fintechs* têm na forma de capturar e entregar valor aos consumidores uma de suas maiores forças, em especial por atuarem de forma nativamente digital em muitos dos casos.
2. *Drástica redução nos custos de operação e atendimento ao cliente.* De forma similar ao primeiro ponto, a competitividade em conseguir oferecer mais a um custo bem menor, tomando vantagem do crescimento em escala e dos canais digitais, é um fator crítico de sucesso para *fintechs*.
3. *Inovação no uso de dados.* Esse fator está diretamente relacionado à capacidade que, respeitadas as legislações sobre o tema, as empresas podem ter de explorar comercialmente a massa de dados referente ao comportamento de consumo de seus clientes. Ainda, refere-se às práticas de inteligência comercial que, baseadas em dados, permitem a uma *fintech* oferecer taxas diferenciadas e serviços customizados ao consumidor, adequando-se a um mais amplo espectro de necessidades sem um grande impacto na estrutura de custos da operação.
4. *Proposta de valor para setores específicos.* Trata-se de explorar um ou mais nichos de mercado ou casos de uso de produtos financeiros que não são contemplados pelas grandes instituições, seja por falta de capacidade ou por desinteresse comercial.
5. *Sinergia com a infraestrutura financeira existente.* É importante que a interoperabilidade e a livre competição e cooperação sejam asseguradas dentro do sistema financeiro.
6. *Acompanhamento dos agentes de risco e da regulação.* É imprescindível estar a par das regulações, proteger-se de riscos a partir de melhores práticas (como coibir a lavagem de dinheiro e estabelecer uma relação de conhecimento mútuo com o cliente) e trabalhar ativamente em prol da educação do mercado.

Caso a mudança proposta pelo BACEN seja implementada, os pontos destacados acima, que são cruciais para que o mercado de *fintech* prospere, estarão em risco, pois afetará diretamente o

modelo de negócio das empresas de meios de pagamento, reduzindo possibilidades de inovação e redução de custos, impactando negativamente o consumidor.

### 3.4 Desenvolvimento de Meios de Pagamento na Economia Digital

O dinheiro moderno deve ser entendido não como um bem de valor intrínseco, mas algo semelhante a um título de crédito, que é cedido de uma pessoa a outra<sup>38</sup>. Tradicionalmente, o dinheiro tem três funções: (i) armazenar valor, (ii) servir de meio de troca e (iii) servir de unidade contábil<sup>39</sup>. Nesse sentido, meios de pagamento são serviços que contratamos para efetuarmos transferências desses créditos, seja na forma física ou digital.

A utilidade desses serviços está ligada à capacidade deles de se adaptarem à relação jurídica a qual estão inseridos. Enviar e receber dinheiro, como se faz numa transação física, nada mais é do que o ato de adimplir uma obrigação contratual. Naturalmente, a forma de se pagar por um bem ou serviço varia conforme a natureza do contrato, onde se usa instrumentos distintos. Para pagar uma refeição, podemos usar o Vale-Refeição; para comprar um eletrodoméstico na internet, podemos parcelar no cartão de crédito; e para comprar um carro, podemos oferecer um cheque. **A pluralidade de meios de pagamento sempre esteve presente no mercado, pois como se paga por algo é elemento decisivo para a ocorrência do contrato. A forma de pagamento é também meio pelo qual as partes manipulam os custos de transação para tornar as trocas mais eficientes**<sup>40</sup>.

As transações no comércio eletrônico fazem parte dessa mesma realidade. **O comércio eletrônico encontra ainda muitos custos ligados à insegurança das transações, por isso é imprescindível fomentar a credibilidade desses mercados através da institucionalização de normas que protejam os contratantes e promovam a confiança dos usuários. A confiança é o elemento chave da dinâmica comercial, pois é o que determina se interações vão acontecer ou**

---

<sup>38</sup> ALI, R.; BARRDEAR, J.; CLEWS, R.; SOUTHGATE, J. Innovation in payment technologies and the emergence of digital currencies. *Bank of England Quarterly Bulletin*. 2014. Disponível em: <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/innovations-in-payment-technologies-and-the-emergence-of-digital-currencies.pdf?la=en&hash=AB46869B3EF355A0486F7B0BAF086F2EEE31554D>>. Acesso em: 05.07.18.

<sup>39</sup> DAVIES, G. *A History of Money: From Ancient Times to Present Day*. University of Wales Press, 2002.

<sup>40</sup> COASE, R. H. The Nature of the Firm, *Economica*, New Series, vol. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

**não**, e, quando trazida para a macroescala, determina a existência ou não de mercados<sup>41</sup>. Se os usuários acreditam que sofrerão prejuízos, eles não transacionam e o mercado falha. **Nesse sentido, o papel dos serviços de pagamentos eletrônicos é de oferecer aos usuários meios eficientes de adimplir suas obrigações, por exemplo, reduzindo custos ligados à insegurança do mercado.** É de uma dinâmica dessas que emergem serviços de *escrow* ou serviços de resolução de disputas online, funções conhecidas de serviços como Mercado Pago ou PayPal.

No caso em pauta, tanto os compradores quanto os fornecedores de bens e serviços são usuários do serviço de pagamento eletrônico, oferecido por um ou mais atores. Assim, é importante distinguir as relações estabelecidas. De um lado, há a transação direta entre um comprador e um fornecedor; de outro, as relações contratuais entre a cadeia de atores que viabilizam e oferecem a transferência de fundos pela internet, denominados aqui conjuntamente de meio de pagamento.

A transferência de dinheiro por vias eletrônicas introduz custos para o usuário, decorrentes das taxas exigidas pelos múltiplos atores que participam dessa modalidade de pagamento. Ao se usar um cartão, uma série de contratos são executados, prestando desde o serviço de combate à fraude, autenticação da compra até a própria transferência de fundos. O aumento da intermediação tende a promover acréscimos no custo final, visto que mais atores trabalham e são remunerados.

Atualmente, uma grande parcela dos usuários tem a impressão de que este serviço é gratuito, visto que o comprador não está ciente da complexidade oculta das transações que ocorrem nos segundos em que se realiza um pagamento usando cartão de crédito. Essa percepção equivocada se dá porque os fornecedores são sobreonerados para subsidiar a gratuidade da clientela crítica. Enquanto mercado de dois lados<sup>42</sup>, as operadoras de meios de pagamento alocam as suas taxas aos fornecedores, dando aos compradores a impressão de gratuidade ou mesmo benefício no uso de serviço. Esse custo baixo ou negativo atrai a massa de compradores que adere, por exemplo, aos cartões de crédito e cria demanda para os fornecedores também aderirem ao mesmo serviço.

Cartões de crédito só são úteis na medida em que o fornecedor puder usá-los para receber dinheiro dos seus clientes. Inversamente, os compradores só usarão cartões enquanto puderem pagar

---

<sup>41</sup> NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

<sup>42</sup> SHAPIRO, C.; VARIAN, H. R. *Information rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Harvard University Press, 1998.



por serviços com essa ferramenta. Assim, quanto maior o número de usuários, mais valiosa é a adesão àquele serviço, visto que ela permite a transação com todos aqueles que já aderiram. Alicerçados nesse efeito de rede positivo, os serviços de cartão de crédito conseguem obter escala e penetração no mercado que beiram o monopólio. Esse mecanismo não deve ser analisado apenas do ponto de vista econômico, uma vez que traz impactos importantes para o usuário.

Na dinâmica de mercado de dois lados, a concentração de mercado é rápida e agressiva, gerando o enclausuramento (*lock-in*) do usuário (consumidor do meio de pagamento) no serviço das poucas empresas dominantes<sup>43</sup>. A interoperabilidade surge, então, como um respiro para os usuários, quebrando o círculo virtuoso de crescimento dos efeitos de redes. A interoperabilidade assegura aos usuários a capacidade de transacionar com múltiplos meios de pagamento, eliminando custos ligados à entrada e saída de determinado serviço. Assim, a redução na barreira de entrada ao mercado representa uma drástica diminuição nos custos de transação e maior liberdade de contratar no mercado digital.

Portanto, a interoperabilidade aumenta a autonomia do usuário, pois permite que novos meios de pagamento surjam sem que o usuário tenha que arcar com custos adicionais para trocar para o serviço mais conveniente. Para compreender a relevância disso, podemos usar o mercado de operadoras de telefonia móvel como analogia. Sem interoperabilidade, seria necessário contratar múltiplas linhas móveis para conseguirmos nos comunicar com amigos que usam outros serviços. A tendência desse mercado é que poucos *players* dominem e para o usuário é a impossibilidade de adesão a um serviço que tenha pouco aderentes, por mais que ele possa propor uma solução benéfica. No mesmo sentido, qualquer solução que submeta os serviços entrantes no mercado aos serviços já estabelecidos não é uma solução de interoperabilidade, mas apenas uma distorção mantém o acúmulo de poder.

Nesse sentido, reitera-se, os meios de pagamento precisam se adaptar à realidade contratual. O custo para um pipoqueiro de aceitar o cartão de crédito é demasiadamente alto e exige o pagamento de taxas que aumentariam demasiadamente o custo do seu produto, o que traria desvantagens competitivas ou mesmo inviabilizaria seu negócio. Ainda assim, num contexto de

---

<sup>43</sup> SHAPIRO, C.; VARIAN, H. R. Op. cit.



desmaterialização da moeda, o pipoqueiro ainda sente a demanda de aceitar meios eletrônicos de pagamento. Como consequência, uma solução que descarta o programa de pontos ou o parcelamento, mas cobra uma taxa de poucos centavos pode contemplar esse consumidor, promovendo maior inclusão no mercado.

Nesse sentido, o “custo” de se aderir a um serviço de pagamento não deve ser considerado meramente como o valor monetário apresentado às partes como taxa de serviço. “Custo” representa, aqui, uma série de fatores que podem inclusive estar frustrando trocas comerciais. Por exemplo, quando o risco de não recebimento da compra online é tão elevado, que o comprador fica desencorajado. Um meio de pagamento que ofereça garantias de adimplemento mais adequadas, transferindo fundos apenas após a entrega do produto, é um serviço que corresponde às necessidades do mercado.

**Por isso, a importância da inovação no mercado de meios de pagamento não deve ser subestimada, pois oferece soluções que agregam valor em toda a cadeia de trocas do comércio eletrônico. A restrição das possibilidades de meios de pagamento impõe um custo sobre todo o mercado, que se vê proibido de buscar soluções mais eficientes. Individualmente, o usuário se vê impossibilitado de celebrar certos contratos que permanecem demasiadamente custosos.**

**O surgimento e a expansão de mercados estão historicamente atrelados à capacidade de inovação e criação de soluções que reduzem custos, seja por meios de pagamentos mais seguros ou por mecanismos de reputação e de garantias<sup>44</sup>. Inovação aqui se entende não apenas como o desenvolvimento de novos mecanismos de troca, mas também como a produção de novas relações jurídicas diversas e mais complexas.**

Se nos despirmos de uma visão fantasiosa dos meios digitais, perceberemos que a própria concepção da moeda como meio de pagamento, até a invenção de títulos de crédito e ao moderno cartão de crédito são todas etapas orgânicas do surgimento e desenvolvimento de mercado. Os meios eletrônicos devem ser encarados dessa forma como um negócio jurídico que surge das demandas de compradores e fornecedores.

---

<sup>44</sup> GREIF, A. Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders. *The Journal of Economic History*, vol. 49, n. 4, p. 857-882, dez. 1989.



Cabe então, como se fez com todos os antecessores, a regulação para assegurar a confiança da sociedade, e não o cerceamento da sua evolução. Essa ressalva se faz necessária pelo fato de que a proposta da Consulta Pública 63/2018 possivelmente não promoverá o desenvolvimento de novas técnicas e arranjos, mas sim estagnar esse desenvolvimento ao subjugar a inovação ao *status quo*.

Ao submeter arranjos fechados a arranjos abertos, a inovação fica obrigada a atuar dentro da moldura existente de soluções, estreitando muito a margem de criação de novas soluções. Incorre-se, então, em todos os custos e prejuízos ao consumidor e à sociedade anteriormente descritos.

Considerando um mercado em rápida expansão e efervescência de demandas, assim como levando em conta a marginalização de parcelas da sociedade da economia digital, faz-se necessário priorizar a inovação. Foi essa abertura a novas tecnologias que viabilizou o surgimento dos cartões de crédito. Se a inovação assusta, é necessário compreender o modelo de negócio emergente e garantir que ele não fira a confiança no mercado, balizando a atividade e protegendo os usuários.

O cheque foi inventado para atender uma função que o dinheiro físico não atendia, afinal não temos como dar dinheiro pré-datado. O mesmo aconteceu com o uso de cartão de créditos, em que se deu apoio normativo e institucional para promover a confiança do consumidor e efetividade desses mecanismos, como foi a concepção do *chargeback* e de normas como a *Electronic Funds Transfer Act*<sup>45</sup> norte-americana, de 1978. Essas normas realocavam custos nas relações contratuais dos meios de pagamento para proteger a confiança do consumidor, mas ao mesmo tempo fortalecendo o uso de cartões de crédito. Essa posição política favoreceu o surgimento de cartões e viabilizou o *e-commerce* como o conhecemos hoje. Agora, nossas demandas também evoluem e o papel do BACEN é de permanecer aberto e favorável a novas soluções.

Após esse panorama do sistema de pagamento, passaremos à análise de experiências estrangeiras. Buscaremos, então, analisar medidas da União Europeia e de países em desenvolvimento, como Índia, China e Quênia, que visam a fomentar a inovação e a inclusão de novos consumidores no sistema financeiro.

---

<sup>45</sup> KATSH, E.; RABINOVICH-EINY, O. E-Commerce and the Internet of Money. *Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes*, 2017.

## CAPÍTULO 4 – EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

### 4.1 Experiência Europeia

Diferente do que ocorre no nosso país, na Europa o tratamento da matéria se dá no âmbito de toda a zona integrante do euro, ou seja, a interoperabilidade entre meios de pagamento não se dá apenas dentro das fronteiras de um determinado país, mas de maneira transfronteiriça, abarcando atores que operam em distintos países e com distintos modelos de negócios.

Não por acaso o tratamento normativo da matéria no âmbito da União Europeia se deu por meio de um Regulamento, opção normativa que, diferente das conhecidas Diretivas, tem efeito imediato e direto, como se lei nacional fosse, sem a necessidade de internalização dos comandos normativos nele previstos.

O Regulamento (UE) nº 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012,<sup>46</sup> que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros e que altera o Regulamento (CE) nº 924/2009, reconhece em seu preâmbulo 10 que: “A interoperabilidade técnica é condição essencial da concorrência. A fim de criar um mercado integrado dos sistemas de pagamento eletrônico em euros, é indispensável que o processamento das transferências a crédito e dos débitos diretos não seja entravado por regras de negócio ou por obstáculos técnicos, tais como a adesão obrigatória a mais de um sistema de liquidação de pagamentos transfronteiriços.”

O mesmo preâmbulo destaca que: “Se existir mais de um sistema de pagamento para o processamento destes pagamentos, tais sistemas deverão ser interoperáveis mediante a utilização de normas à escala da União e de normas internacionais, de modo a que todos os PSU e PSP possam beneficiar de pagamentos de retalho em euros sem descontinuidades em toda a União.”

---

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32012R0260>> Acesso em: 05.07.18.



Já no preâmbulo 12 do mesmo regulamento, apesar de se reconhecer a necessidade de se “identificar requisitos técnicos que estabeleçam sem ambiguidades os parâmetros que os sistemas de pagamento à escala da União [...] deverão respeitar para garantir a interoperabilidade entre sistemas de pagamento”, ressalta-se também que “Tais requisitos técnicos não deverão restringir a flexibilidade e a inovação, devendo ser abertos e neutros no que respeita à evolução e às melhorias potenciais no mercado dos pagamentos.”

O Regulamento traz, ainda, artigo destinado à regulamentação da interoperabilidade. Dispõe o artigo 4º, em seu parágrafo 2, que: “O operador ou, na falta de um operador formal, os participantes num sistema de pagamentos de retalho da União asseguram que o respectivo sistema de pagamentos seja tecnicamente interoperável com os outros sistemas de pagamentos de retalho da União mediante a utilização de normas desenvolvidas por organismos de normalização internacionais ou europeus. Além disso, **não devem adotar regras de negócio que restrinjam a interoperabilidade com outros sistemas de pagamentos de retalho da União**”.

Esses dispositivos são de vital importância para a interoperabilidade de meios de pagamento, especialmente aqueles relacionados a operações de menor valor, ou seja, normalmente aqueles relativos a consumidores pessoas físicas e a pequenos comerciantes, isso porque na definição do Regulamento Europeu o sistema de pagamentos de retalho é compreendido como “um sistema de pagamentos que tem por finalidade principal processar, compensar e liquidar transferências a crédito ou débitos diretos que sejam geralmente agrupados para efeitos de transmissão e sejam predominantemente de pequeno montante e baixa prioridade, e que não seja um sistema de pagamento de grandes transações” (art. 2º, item 22). No Brasil, esse sistema de pagamentos de retalho corresponde ao sistema de pagamentos de varejo (*retail payment system*, em inglês).

Destaque-se que as “Autoridades reguladoras na Europa têm buscado a adoção políticas que objetivam aumentar a competição e a inovação no que toca aos meios de pagamento, tendo em

vista que os consumidores desses serviços de pagamento demandam serviços melhores, mais rápidos e mais baratos”.<sup>47</sup>

Como se não bastasse, em 2015 a União Europeia aprovou a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) nº 1093/2010, revoga a Diretiva 2007/64/CE e estabelece uma série de regras com vistas a garantir “aos operadores já presentes no mercado e aos novos operadores condições equivalentes para o exercício da atividade, **permitindo a implantação generalizada dos novos meios de pagamento no mercado e garantindo um elevado nível de proteção dos consumidores na utilização desses serviços de pagamento em toda a União**” (...), traduzindo-se “**numa maior escolha e numa maior transparência no domínio dos serviços de pagamento, reforçando simultaneamente a confiança dos consumidores num mercado de pagamentos harmonizado**” (preâmbulo 6).

Nesse sentido, o preâmbulo 10 da referida Diretiva estabelece que: “A definição de serviços de pagamento **deverá ser tecnologicamente neutra e deverá permitir o desenvolvimento de novos tipos de serviços de pagamento**, garantindo simultaneamente **condições equivalentes para o exercício da atividade** tanto aos prestadores de serviços de pagamento existentes como **aos novos prestadores**”.

Essa Diretiva, em seu art. 67, estabelece regras de acesso às informações sobre a conta de pagamento e à sua utilização em caso de serviços de informação sobre contas, exigindo que os bancos permitam que seus clientes se valham de terceiros prestadores de serviços de pagamento, exigindo, para tanto, que **os bancos forneçam a esses terceiros prestadores de serviços de pagamento acesso adequado às informações relativas a tais clientes, devendo, ainda, processar as ordens de pagamento transmitidas através de tais serviços de maneira não discriminatória.**

48

---

<sup>47</sup> Lips Advisors. How are banks in the euro area responding to the introduction of real time payments? Disponível em: <<http://lipisadvisors.com/wp-content/uploads/2016/12/SCT-Inst-white-paper-V-FINIAL.pdf>> Acesso em: 04.07.2018.

<sup>48</sup> V. neste sentido, UK Competition and Markets Authority. Retail banking market investigation: Final report (2016). p. 62. Disponível em:

No mesmo sentido é o seu artigo 36, que exige que os Estados-Membros assegurem “que as instituições de pagamento tenham acesso aos serviços de contas de pagamento das instituições de crédito, numa base objetiva, não discriminatória e proporcionada” e que “Esse acesso deve ser suficientemente alargado de modo a permitir que as instituições de pagamento prestem serviços de pagamento de forma eficiente e sem entraves.”

Com vistas a dar efetiva aplicação do disposto nesta Diretiva, foi criada no Reino Unido a *Competition and Markets Authority* (CMA). Essa empresa foi criada pela *Open Banking Implementation Entity* (OBIE), com financiamento dos nove principais bancos e fundos de investimento no Reino Unido. O objetivo principal dessa iniciativa é implementar o *Open Banking*<sup>49</sup> no país, na forma prevista pela Diretiva, o que inclui possibilitar que terceiros prestadores de serviços de pagamento, com o consentimento do cliente, possam acessar as informações de sua conta bancária e/ou solicitar pagamentos.<sup>50</sup>

Em um texto colocado em consulta pública pela Autoridade da Concorrência de Portugal, em abril deste ano (2018), destacou-se que o acesso direto aos sistemas de compensação e liquidação “**reduziria a dependência das instituições de pagamento FinTech face aos bancos, com benefícios para a concorrência**”, sugerindo que fosse ponderada “a possibilidade de um licenciamento simplificado para instituição de pagamento, que, mediante o cumprimento dos requisitos regulatórios necessários para autorização pelo Banco de Portugal, viabilize o acesso direto à infraestrutura de compensação e liquidação”,<sup>51</sup> o que, aliás, está em linha com o que estabelece a Diretiva sobre serviços de pagamento.

---

<<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-market-investigation-full-financial-report.pdf>> Acesso em: 05.07.2018.

<sup>49</sup> *Open Banking* é, em linhas gerais, a abertura das plataformas dos bancos, de maneira segura, que possibilite a outros provedores de serviços terem acesso aos dados das contas dos clientes dos bancos, mediante consentimento deles [clientes], para que lhes possam ofertar outros serviços, normalmente relacionados a pagamento. V., por exemplo, BRODSKY, Laura; OAKES, Liz. Data sharing and open banking. Disponível em:

<<https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/data-sharing-and-open-banking>> Acesso em: 06.07.2018.

<sup>50</sup> Conferir: <<https://www.openbanking.org.uk/providers/third-party-providers/>> Acesso em: 05.07.2018

<sup>51</sup> Autoridade da Concorrência de Portugal. Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal. Issues Paper Versão Preliminar para Consulta Pública. Abril de 2018. p. 25. Disponível em:

<[http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos\\_e\\_Publicacoes/Estudos\\_Economicos/Banca\\_e\\_Seguros/Documents/Issues%20Paper%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20Tecnol%C3%B3gica%20e%20Concorr%C3%Aancia%20no%20Setor%20Financeiro.pdf](http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Banca_e_Seguros/Documents/Issues%20Paper%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20Tecnol%C3%B3gica%20e%20Concorr%C3%Aancia%20no%20Setor%20Financeiro.pdf)> Acesso em: 06.07.2018

Dentre as recomendações sugeridas no documento colocado em consulta pública pela Autoridade Portuguesa, está a necessidade de se assegurar que as instituições de crédito (bancos) não tenham “margem para criar obstáculos desnecessários ao acesso à informação dos dados de conta dos clientes, como seja, através de aspetos tecnológicos que de alguma forma ponham em causa a interoperabilidade dos sistemas” (Recomendação 4.i). Para tanto, sugere-se que a exclusão desses obstáculos “depende da adoção pelos bancos de *regulatory technical standards* (RTS) abertos que assegurem a interoperabilidade das aplicações dos novos prestadores de serviços e dos bancos.”<sup>52</sup>

De fato, em um documento recente (Plano de Ação para a Tecnologia Financeira: rumo a um setor financeiro europeu mais competitivo e inovador) a Comissão Europeia destacou que a nova Diretiva sobre serviços de pagamento, que passou a ter aplicação a partir de janeiro de 2018, exige que bancos abram canais apropriados de comunicação com as *fintechs* a fim de que elas possam ofertar seus serviços que sejam baseados em acesso às contas de pagamento. Esse documento destaca, ainda, a importância dada às *fintechs* internacionalmente, com destaque para as discussões no âmbito do G20:<sup>53</sup>

Um número crescente de jurisdições desenvolve quadros de regulamentação e de supervisão para determinadas formas de inovação no domínio da tecnologia financeira [FinTechs]. Fora da Europa, as entidades reguladoras **concentraram-se sobretudo nos instrumentos e serviços de pagamento e em modos de financiamento alternativo, como o financiamento colaborativo e os empréstimos entre pares**. Para reforçar a interação com os responsáveis pelo desenvolvimento de tecnologia financeira [FinTechs, **uma série de autoridades de supervisão** (por exemplo, na **Austrália, no Canadá, nos Estados Unidos da América, em Hong Kong, Singapura e no Japão**) **criaram plataformas de tecnologia financeira. Algumas autoridades desenvolveram também vários quadros de experimentação para empresas inovadoras, denominados «ambientes de teste de regulamentação»** (por exemplo, a **Austrália, Hong Kong, Singapura e o Canadá**).

<sup>52</sup> Autoridade da Concorrência de Portugal. Op. cit., p. 5-34.

<sup>53</sup> Comissão Europeia. Plano de Ação para a Tecnologia Financeira: rumo a um setor financeiro europeu mais competitivo e inovador. Março de 2018. p. 4-5. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6793c578-22e6-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF)> Acesso em: 05.07.2018.

Não surpreende o fato de que, no final de 2017, a Comissão Europeia tenha realizado inspeções surpresa em alguns bancos sediados em Estados-membros da União Europeia com vistas a verificar se estavam praticando medidas anti-concorrenciais, como, por exemplo, impedir o acesso aos dados das contas bancárias de seus clientes, mesmo com consentimento, para novos atores, conforme orienta a Diretiva.<sup>54</sup>

Vale destacar, também, que a autoridade alemã da concorrência (*Bundeskartellamt*) considerou, em 2016, que algumas regras bancárias on-line eram anticoncorrenciais porque impediam o acesso de instituições financeiras não-bancárias ao sistema de pagamento.<sup>55</sup>

Vê-se, assim, que a opção adotada pelo modelo europeu foi a de tornar compulsória a disponibilização, por parte dos bancos e demais agentes financeiros, da informação que seja necessária à construção de sistemas interoperáveis de pagamento (*compulsory licensing*).<sup>56</sup>

Existe ainda uma terceira norma europeia, a Diretiva 2009/110/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009 (Diretiva sobre *e-money*), relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrônica, ao seu exercício e à sua supervisão prudencial. Essa Diretiva altera as Diretivas 2005/60/CE e 2006/48/CE, revoga a Diretiva 2000/46/CE e tem como objetivo facilitar o acesso de novos atores ao mercado de *e-money* por meio de regras prudentes e que sejam proporcionais aos riscos enfrentados pelas instituições de *e-money*. Dentre as medidas, está a redução do capital inicial exigido para 350.000 euros e, também, novas regras sobre como calcular os próprios recursos.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> European Commission. Fact sheet. Antitrust: Commission confirms unannounced inspections concerning access to bank account information by competing services (MEMO/17/3761). October 2017. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-3761\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3761_en.htm)> Acesso em: 05.07.2018.

<sup>55</sup> Disponível em: <[https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2016/05\\_07\\_2016\\_Sofort%C3%BCberweisung.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2016/05_07_2016_Sofort%C3%BCberweisung.html)> Acesso em: 05.07.2018.

<sup>56</sup> V., por exemplo, GASSER, Urs. Interoperability in the Digital Ecosystem. Berkman Klein Center for Internet and Society Research. Publication No. 2015-13. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/28552584/SSRN-id2639210.pdf?sequence=1>> Acesso em: 05.07.2018.

<sup>57</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/payment-services/e-money\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/payment-services/e-money_en)> Acesso em: 06.07.18.

O artigo 6º da Diretiva supracitada elenca as atividades que podem ser desenvolvidas por instituições de *e-money* que, além da emissão de moeda eletrônica,<sup>58</sup> incluem: i) prestação de serviços de pagamentos; ii) concessão de créditos relacionados a serviços de pagamento; iii) prestação de serviços operacionais e auxiliares estreitamente relacionados com a emissão de moeda eletrônica ou com a prestação dos serviços de pagamento; iv) gestão dos sistemas de pagamento definidos no ponto 6 do artigo 4.o da Diretiva 2007/64/CE, sem prejuízo do artigo 28 da mesma Diretiva; e v) outras atividades econômicas distintas da emissão de moeda eletrônica admitidas pelo direito europeu ou por normas dos Estados-membros.

Pode-se concluir, portanto, conforme salientado por Jakub Górká, que “a intenção dos órgãos legislativos europeu, presente em distintos textos normativos, como a Diretiva sobre serviços de pagamento e a segunda Diretiva sobre moeda eletrônica, é de estimular a competição e a inovação no mercado de pagamentos por meio da criação de novos fornecedores de serviços de pagamentos, tais como instituições de pagamento e instituições de moeda eletrônica.”<sup>59</sup>

Destaque-se, por fim, que o Banco Central Europeu lançou uma iniciativa em junho de 2017 para a implantação de pagamentos instantâneos em nível Europeu até o final de 2018, prevendo, inclusive, a utilização de códigos QR,<sup>60</sup> o que reforça a ideia de que a União Europeia está apostando em inovação e facilitação dos sistemas de pagamento como forma de oferecer serviços de melhor qualidade e mais baratos para os consumidores.

Se países com economias desenvolvidas e com população bancarizada têm apostado em sistemas alternativos de pagamento que ofereçam serviços eficientes e de baixo custo como uma forma de melhorar a economia, países como China e Índia que possuem milhões de excluídos do sistema financeiro têm se ancorado em modelos alternativos de pagamento eletrônico como forma

---

<sup>58</sup> Por «moeda eletrônica» se entende “o valor monetário armazenado eletronicamente, inclusive de forma magnética, representado por um crédito sobre o emitente e emitido após recepção de fundos para fazer operações de pagamento na acepção do ponto 5 do artigo 4.o da Directiva 2007/64/CE e que seja aceite por uma pessoa singular ou colectiva diferente do emitente de moeda electrónica” (art. 2º, 2 da Diretiva 2009/110/CE).

<sup>59</sup> GÓRKA, Jakub. IBANs or IPANs? Creating a Level Playing Field between Bank and Non-Bank Payment Service Providers. In: *Transforming Payment Systems in Europe*. Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 182 (Tradução livre dos autores).

<sup>60</sup> Disponível em: <[https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/articles\\_2017/html/201706\\_article\\_tips.en.html](https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/articles_2017/html/201706_article_tips.en.html)> Acesso em: 06.07.18.

de darem um salto para se tornarem verdadeiras economias digitais. A seguir, apresentaremos um breve resumo dos modelos de pagamento que têm sido adotados nesses países e são responsáveis por promover a inclusão financeira de milhões de pessoas.

## 4.2 Experiências Indiana, Chinesa e Queniana

Dois bilhões de pessoas no mundo são desbancarizadas, ou seja, não possuem conta em bancos, e 21% de todos os desbancarizados no mundo estão na Índia<sup>61</sup>. Segundo dados do Banco Mundial, Índia, Brasil, China, Turquia e Quênia são economias nas quais um terço da população adulta não possui acesso a bancos<sup>62</sup>. No entanto, nesse universo de desbancarizados, dois terços (1.1 bilhão) possuem telefone celular<sup>63</sup>, o qual tem sido o instrumento principal para o desenvolvimento da economia digital que pretende reverter esse quadro e promover a inclusão financeira de milhões de pessoas.

Nos países mais desenvolvidos, os pagamentos digitais são realizados, majoritariamente, via cartões de crédito e débito, mas essa não é a realidade nos países em desenvolvimento. Por sua vez, o telefone celular representa um instrumento crucial para essas economias darem um grande salto, pois eles permitem o acesso a carteiras eletrônicas e a outras transações financeiras baseadas apenas em mensagens de texto ou aplicativos<sup>64</sup>. Pesquisas demonstram que a digitalização de pagamentos apresenta uma série de benefícios, tais como: maior eficiência no pagamento,

---

<sup>61</sup> Business Insider. The world's 2 billion unbanked, in 6 charts. Publicado em: 30 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://uk.businessinsider.com/the-worlds-unbanked-population-in-6-charts-2017-8/#the-vast-majority-94-of-adults-in-oecd-high-income-countries-said-they-had-a-bank-account-in-2014-while-only-54-of-those-in-developing-countries-did-the-middle-east-had-the-lowest-proportion-of-account-holders-with-only-14-on-average-1>> Acesso em: 06.07.16

<sup>62</sup> DEMIRGUC-KUNT, Asli; KLAPPER, Leora; SINGER, Dorothe; ANSAR, Saniya; HESS, Jake Richard. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: World Bank. p. 92. Disponível em: [https://globalfindex.worldbank.org/#data\\_sec\\_focus](https://globalfindex.worldbank.org/#data_sec_focus). Acesso em: 06.07.18

<sup>63</sup> DEMIRGUC-KUNT, Asli; KLAPPER, Leora; SINGER, Dorothe; ANSAR, Saniya; HESS, Jake Richard. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: World Bank. p. 92.

<sup>64</sup> DEMIRGUC-KUNT, Asli; KLAPPER, Leora; SINGER, Dorothe; ANSAR, Saniya; HESS, Jake Richard. 2018. *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Washington, DC: World Bank. p. 91. 8



aumentando a velocidade e reduzindo custos; e maior segurança nas transações, por aumentar a transparência e auxiliar na redução da corrupção. Por todas essas razões, pagamentos digitais são de fato melhores do que a alternativa baseada em dinheiro em espécie, em virtude de serem mais seguros, acessíveis e transparentes.

Neste capítulo apresentamos, em linhas gerais, as medidas que Índia, China e Quênia estão adotando para promover a inclusão financeira de diversos grupos, as quais passam pelos sistemas de pagamento que têm sido implementados nesses países.

#### 4.2.1 Interoperabilidade e sistema de pagamento na Índia

Conforme mencionado acima, grande parte da população na Índia não possui conta em bancos nem cartões de crédito. Diante disso, o governo tem fomentado o uso de pagamentos digitais via celular para dar um salto na modernização da economia do país. Regras relacionadas a meios de pagamentos são apenas um componente de uma transformação digital profunda que tem sido implementada.

Em 2016, a Corporação Nacional de Pagamentos da Índia<sup>65</sup> criou o UPI (*Unified Payment Interface*), ou a Interface de Pagamento Unificado, que permite que todos os titulares de contas bancárias no país enviem e recebam dinheiro instantaneamente de seus smartphones sem a necessidade de fornecerem detalhes da conta bancária do beneficiário. O objetivo dessa plataforma de pagamentos é promover uma sociedade sem dinheiro em espécie, baseada apenas em transações digitais.

Esse sistema a princípio seria restrito para os bancos, mas o banco central indiano, chamado de Banco de Reservas da Índia (*Reserve Bank of India "RBI"*), anunciou que as carteiras de moedas eletrônicas serão incluídas nessa plataforma, promovendo uma interoperabilidade entre

---

<sup>65</sup> A Corporação Nacional de Pagamentos da Índia (NPCI) é a organização guarda-chuva para todos os sistemas de pagamentos de varejo na Índia, cujo objetivo é permitir que todos os cidadãos indianos tenham acesso irrestrito aos serviços de pagamento eletrônico. Fundada em 2008, a NPCI é uma organização sem fins lucrativos fruto de um consórcio de grandes bancos, e regulada pelo banco central do país, o Banco da Reserva da Índia.

todos.<sup>66</sup> Atualmente, não é possível transferir dinheiro de uma carteira para outra carteira de outra empresa.

Com a mudança introduzida pelo RBI, será possível a interoperabilidade de carteira a banco e carteira a carteira por meio da Interface de Pagamento Unificado. Uma vez que a interoperabilidade plena tenha sido alcançada (conforme os regulamentos, isso pode acontecer em seis meses), os usuários de carteira poderão transferir dinheiro para outras carteiras e contas bancárias.<sup>67</sup> Essa interoperabilidade irá representar uma mudança de paradigma na indústria de pagamentos digitais.<sup>68</sup>

Essa mudança em prol da interoperabilidade dos meios de pagamentos representa flexibilidade e conveniência para os usuários e promoverá um aumento no fluxo de transações monetárias.

De acordo com o relatório do *Credit Suisse Group AG*: "A integração de pagamentos em aplicativos populares na Índia levará o mercado de pagamentos digitais a US \$ 1 trilhão nos próximos cinco anos"<sup>69</sup>.

A Índia possui diversas empresas de carteiras eletrônicas, sendo a maior delas a Paytm, avaliada em 10 bilhões de dólares. Por meio dela, é possível por exemplo recarregar créditos de celulares, pagar contas de restaurantes e estacionamento, pagar viagens e filmes, reservar eventos e pagar em estandes de frutas e legumes.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Economic Times. *RBI's on track to release wallet interoperability rules in a month*. 11 de junho de 2018. Disponível em:

<https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/startups/newsbuzz/rbis-on-track-to-release-wallet-interoperability-rules-in-a-month/articleshow/64535387.cms> Acesso: 06.07.18

<sup>67</sup> VCC Circle. *How will RBI guidelines for pre-paid instruments affect users and operators?* Publicado em: 30 de outubro de 2017. Disponível em:

<https://www.vccircle.com/how-will-rbi-guidelines-for-pre-paid-instruments-affect-users-and-operators/> Acesso em 06.07.18.

<sup>68</sup> Economic Times. *RBI's on track to release wallet interoperability rules in a month*. 11 de junho de 2018. Disponível em:

<https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/startups/newsbuzz/rbis-on-track-to-release-wallet-interoperability-rules-in-a-month/articleshow/64535387.cms> Acesso: 06.07.18

<sup>69</sup> NDTV. *Move Over, Mastercard. Upstarts Gain in Hot India Payments Space*. Publicado em: 26 de março de 2018. Disponível em:

<https://www.ndtv.com/india-news/upi-unified-payments-interface-on-rise-in-india-digital-payments-move-over-mastercard-1828642> Acesso: 06.07.18

<sup>70</sup> Disponível em: <<https://paytm.com/>> Acesso: 06.07.18

Esses pagamentos são feitos por meio de dispositivos móveis e têm crescido significativamente. O número de usuários de pagamentos móveis na Índia subiu 75,5%, de 32 milhões em 2016 para 56,2 milhões em 2017. Esse número deverá crescer para 77,8 milhões, o que representa quase 30% do total de usuários de smartphones na Índia em 2018.<sup>71</sup>

Com o intuito de tornar o sistema de pagamento do usuário mais simples, o governo está implementando uma política para o aumento do uso do código QR. "QR" significa "quick response code" ou código de resposta rápida. Trata-se de código de barras bidimensional em preto e branco que apresenta grande capacidade de armazenamento de dados em formato codificado. Pode ser decodificado depois de digitalizados os componentes verticais e horizontais da imagem. Ele segue um padrão global de codificação e sua leitura é 10 vezes mais rápida do que a leitura de um simples código de barra. O plano é que todas as contas sejam em forma física ou eletrônica e que tenham um código QR. Com isso, para que o pagamento seja efetuado, bastará que ele seja digitalizado<sup>72</sup>.

Essas formas de pagamento dependem de celulares. A Índia tem uma base de usuários de smartphones de 300 milhões, com quase 20 milhões de novos usuários sendo adicionados a cada mês. Dessa forma, os pagamentos baseados em código QR seriam a forma mais econômica de expansão da economia digital. Embora sua adoção não tenha chegado ao patamar da China, onde duas em cada três pessoas realizam pagamentos remotos usando código QR, através da Alipay e da Tenpay, a estimativa é que nos próximos três anos a Índia tenha uma adoção similar. Está em discussão se a Índia adotará um código QR proprietário, o Bharat QR que foi lançado em dezembro de 2016 ou irá aderir a padrões internacionais. Esse código foi desenvolvido a pedido do RBI pelas empresas de cartão, depois que o RBI percebeu o potencial desse tipo de pagamento.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Business Standard. Not China, India is now the world's fastest-growing mobile payment market. Publicado em: 30 de janeiro de 2018. Disponível em:

<[https://www.business-standard.com/article/current-affairs/not-china-india-is-now-the-world-s-fastest-growing-mobile-payment-market-118011300247\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/current-affairs/not-china-india-is-now-the-world-s-fastest-growing-mobile-payment-market-118011300247_1.html)> Acesso: 06.07.18

<sup>72</sup> The Economic Times. *One nation, under code: How India leads the way in the interoperability of QR code for payments*. 8 de outubro de 2017. Disponível em

<https://economictimes.indiatimes.com/industry/banking/finance/banking/one-nation-under-code-how-india-leads-the-way-in-the-interoperability-of-qr-code-for-payments/articleshow/60986772.cms> Acesso: 06.07.18

<sup>73</sup> The Economic Times. *One nation, under code: How India leads the way in the interoperability of QR code for payments*. 8 de outubro de 2017. Disponível em

<https://economictimes.indiatimes.com/industry/banking/finance/banking/one-nation-under-code-how-india-leads-the-way-in-the-interoperability-of-qr-code-for-payments/articleshow/60986772.cms> Acesso: 06.07.18



Independentemente dessa decisão, fica claro o sentido no qual o país está caminhando, muito distinto da proposta atual do BACEN no Brasil.

#### 4.2.1.1 O "India Stack"

Essas medidas para facilitar meios de pagamento fazem parte de uma política geral de digitalização da economia que tem como um de seus pilares ser "cashless" ou "sem dinheiro em espécie", que significa a existência de uma única interface para todas as contas bancárias e carteiras digitais do país com o objetivo de democratizar pagamentos.

Essa política de digitalização é ancorada na infraestrutura que tem sido desenvolvida para dar apoio para a transformação digital e foi chamada de "India Stack". "Stack" ou pilhas, em português, refere-se a várias camadas interdependentes de serviços de software que são construídas umas sobre as outras. Os outros pilares são: "presenceless" ou "sem necessidade de presença física", em que uma identidade digital biométrica universal permite que as pessoas participem de qualquer serviço em qualquer lugar do país; "paperless" ou "sem papel", em que os registros digitais acompanham a identidade digital de um indivíduo, eliminando a necessidade de grandes quantidades de coleta e armazenamento de papel; e "consent" ou "consentimento", que permite que os dados se movam de forma livre e segura para democratizar o mercado de dados<sup>74</sup>.

A base para que esse sistema de pilhas funcione é o sistema nacional de identidade digital, mais frequentemente referido pelo nome do projeto Aadhaar, que significa fundamento ou base em diversos idiomas indianos.

O Aadhaar foi criado em 2009 com o objetivo de fornecer a cada indiano uma única identidade digital na forma de um número biométrico autenticado de 12 dígitos. Esse sistema de identidade digital utiliza combinação de dois dados biométricos: a impressão digital e a íris. Esse projeto atingiu mais de 1 bilhão de pessoas que agora possuem identidades digitais. Essa etapa foi essencial para a reformulação do sistema de pagamento que ainda era baseado em papel, exigindo

---

<sup>74</sup> Disponível em: <<http://indiastack.org/about/>> Acesso em: 09.07.18

procedimentos de validação muito custosos que acabavam por excluir grande parte da população do sistema bancário. Atualmente, apenas com a identidade digital, é possível a abertura de contas em banco. Ela permite que as empresas de carteiras eletrônica cumpram com o requisito de "know your client" (KYC), agilizando os meios de pagamentos digitais.

Como resultado dessas medidas, milhões de pessoas foram incluídas na economia formal<sup>75</sup> e tiveram acesso a serviços que antes não eram possíveis por conta da complexidade do sistema.

#### 4.2.2 Experiência chinesa: novos modelos de pagamento

O *mobile payment*, modelo de pagamento predominante na China, baseia-se no uso de aplicativos de celular para a realização de transações econômicas. Em três anos, os consumidores do país movimentaram cerca de 5,5 trilhões de dólares<sup>76</sup> operando as trocas comerciais diretamente do celular, deixando de lado os antigos cartões de crédito. Atualmente, os dois principais aplicativos chineses utilizados para realizar tais transações são o Wechat, da empresa Tencent, e o Alipay, da Alibaba. Nesse modelo, o pagamento ocorre através de códigos QR, que são disponibilizados pelos estabelecimentos e escaneados pelo aplicativo do consumidor.

Além de ser mais prático para o comprador, que não precisa portar cartões de plástico ou dinheiro vivo, também é conveniente para os comerciantes que, por sua vez, não precisam arcar com os custos da máquina de cartão nem possuir dinheiro trocado. O sistema é eficaz para todos os tipos de comerciantes. Dessa forma, o dono de uma loja pode fixar o código QR no balcão para que o consumidor escaneie e um taxista pode levá-lo consigo para que o passageiro pague ao final da corrida.

---

<sup>75</sup> 339 milhões tiveram sua identidade digital ligada a conta bancária e 150 milhões cumpriram o requisito de KYC. Disponível em: <<http://indiastack.org/about/>>. Acesso em: 05.07.2018.

<sup>76</sup> GHEDIN, R. Em três anos, China passou do dinheiro de papel para pagamentos via celular. 2017. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/nova-economia/em-tres-anos-china-passou-do-dinheiro-de-papel-para-pagamentos-via-celular-04b6c59pw1ck9fie73ukpc997>>. Acesso em: 05.07.2018.

A transação demora menos de segundos para ser realizada. Seguindo essa lógica, pesquisas demonstram que mais de 80% dos 712 milhões de cidadãos que possuem smartphones no país utilizam serviços de *mobile payment*<sup>77</sup>. Nota-se, então, a crescente diminuição das filas para pagamento nas lojas e, conseqüentemente, o aumento do consumo no país, o que otimiza o tempo dos consumidores.

É evidente, portanto, que a economia digital está presente no dia a dia dos chineses, o que propulsiona startups de Fintech. Essas empresas trazem inovações para o setor financeiro, levando uma diferente visão para os indivíduos acerca de finanças e investimentos<sup>78</sup>. Diante disso, percebe-se que a China está aberta à inovação, sendo um exemplo de sucesso em relação ao serviço de *mobile payment*, sistema útil e prático que dispensa cartões e opera com o objeto mais utilizado na rotina das pessoas: o celular.

Note-se que ambos os países estão adotando medidas que visam à implementação de uma economia baseada no digital, buscando democratizar os serviços de pagamentos eletrônico. No geral, as políticas adotadas pela Índia e China buscam reduzir o custo para o consumidor, garantir maior conveniência às partes envolvidas na relação, promover a ampliação do processo de inclusão financeira e diminuir a circulação de papel moeda, o que torna a economia mais transparente e segura, além de menos sujeita a práticas de corrupção.

Importante salientar que o sistema de pagamentos que tem sido adotado na Índia foi o único a obter pontuação máxima no quesito inovação e valor para o cliente, de acordo com a empresa *Fidelity National Information Services*, ficando à frente do sistema chinês. Os critérios de avaliação incluíram a disponibilidade ininterrupta, a velocidade de liquidação e o nível de apoio do governo ou regulador<sup>79</sup>. Algumas dessas características estão presentes hoje no sistema de pagamento adotado pelos arranjos fechados no Brasil, uma vez que não precisam seguir as regras de cartões de

---

<sup>77</sup> ZMOGINSKI, F. Mobile payment superará gastos com cartão de crédito na China em 2018. Disponível em: <<https://copyfromchina.blogosfera.uol.com.br/2018/05/02/a-china-esta-pronta-para-dizer-tchau-para-dinheiro-e-cartoes-de-credito/?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 06.07.2018.

<sup>78</sup> SACHS, L. *New financial technologies in China and Brazil and their implications for inclusive economic growth*. Pekin: Yenching Academy.

<sup>79</sup> NDTV. *Move Over, Mastercard. Upstarts Gain in Hot India Payments Space*. 26 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.ndtv.com/india-news/upi-unified-payments-interface-on-rise-in-india-digital-payments-move-over-master-card-1828642>> Acesso: 06.07.18

crédito, por exemplo, relacionada à liquidação. Hoje, as empresas de carteiras eletrônicas gozam de liberdade para estipularem arranjos que sejam mais interessantes para o consumidor final. Porém, com a nova medida que está sendo proposta, essa liberdade estará em risco, na medida em que provocará assimetrias em favor dos grandes atores do mercado incumbentes. Enquanto grandes economias emergentes como Índia e China estão caminhando para o desaparecimento do papel e do plástico e para o fomento de inovações no mercado de pagamento, o Brasil parece estar indo na contramão da inovação e da economia digital por força regulatória.

#### 4.2.3 Experiência do Quênia

Além das experiências da Índia e China, é importante destacar o que tem acontecido no Quênia, país considerado líder mundial em sistemas financeiros pelo celular. O M-PESA (*M* vem de *mobile* e *Pesa* significa dinheiro em Swahili) é um sistema de pagamento eletrônico que funciona pelo celular. Ele foi lançado em 2007 pela Safaricom<sup>80</sup>, maior operadora de rede móvel do país, e é usado por mais de 20 milhões de quenianos, o que equivale a mais de dois terços da população adulta. Estima-se que cerca de 25% do produto nacional bruto do país flua através desse sistema<sup>81</sup>. Para acessarem o serviço, os clientes devem primeiro possuir um *sim card* da Safaricom e registrá-lo em um ponto de venda. Para creditar no sistema, basta ir até um dos 40.000 agentes da Safaricom que ficam espalhados pelo país e entregar a quantia desejada. Uma vez que tiver creditado determinado valor na conta eletrônica, o usuário poderá transferir dinheiro para outras pessoas usando um menu em seu telefone e para sacar bastará ir em um dos agentes da Safaricom que, após conferir se há fundos suficientes, entregará o dinheiro para o usuário.

Através do M-PESA, o dinheiro pode ser enviado de um lugar para outro com mais rapidez, segurança e facilidade. Todas as transações são autorizadas e registradas em tempo real por meio de

---

<sup>80</sup> Empresa de telefonia local, afiliada à empresa global Vodafone.

<sup>81</sup> The Economist, *Why does Kenya lead the world in mobile money?*, Disponível em: <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2015/03/02/why-does-kenya-lead-the-world-in-mobile-money>> Acesso: 10/07.18

SMS e são limitadas a movimentação de até US\$ 500,00<sup>82</sup>. Essa conveniência proporcionada por esse sistema de pagamento é particularmente útil em um país onde a maioria da população é desbancarizada e muitos trabalhadores nas cidades enviam dinheiro para suas famílias nas aldeias rurais. As transferências eletrônicas poupam tempo às pessoas, liberando-as para fazer outras coisas mais produtivas.

Os usos do M-PESA foram sendo expandidos e além das funções de fazer transferência e sacar dinheiro é possível pagar contas, obter empréstimos e contratar produtos de poupança. De acordo com estudo, as famílias rurais quenianas que adotaram o M-PESA tiveram um aumento em sua renda em 5-30%<sup>83</sup>. Além disso, o M-PESA, por ser considerado uma plataforma confiável de pagamentos móveis, serviu para fomentar o surgimento de uma série de novas empresas em Nairóbi, cujos modelos de negócios se baseiam nas fundações desse sistema de *mobile payment*.

Com presença consolidada no mercado local, o M-PESA está crescendo e lançou sua própria plataforma de *e-commerce*: a Masoko. Além disso, ele está colaborando com outras empresas internacionais, como o *Paypal*, para permitir que os mais de 20 milhões de usuários do M-PESA façam transações on-line, em dispositivos móveis, em um aplicativo ou pessoalmente com os 227 milhões de usuários do *PayPal*<sup>84</sup>.

A experiência do Quênia tem sido bem sucedida devido a alguns fatores, como o alto custo de transferência de valores por outros métodos, a posição dominante da Safaricom e até o contexto de violência pós-eleitoral no país. No começo de 2008, houve um surto de violência no país<sup>85</sup> e pessoas ficaram presas nas favelas de Nairóbi. Nesse momento, o M-PESA foi usado para transferir dinheiro justamente para os que não podiam sair de casa por conta da violência. Além disso, alguns quenianos consideravam o M-PESA um lugar mais seguro para guardar dinheiro do que os bancos,

---

<sup>82</sup> MAS, Ignacio. *Mobile Payments go Viral: M-PESA in Kenya*. Março 2010. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA\\_Kenya.pdf](http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA_Kenya.pdf)>. Acesso em: 10.07.18.

<sup>83</sup> The Economist, *Why does Kenya lead the world in mobile money?*, Disponível em: <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2015/03/02/why-does-kenya-lead-the-world-in-mobile-money>> Acesso: 10.07.18

<sup>84</sup> QUARTZ, *M-Pesa and PayPal are partnering to boost e-commerce in Kenya* <<https://qz.com/1247879/safaricom-m-pesa-and-paypal-deal-to-boost-kenya-e-commerce/>> Acesso: 11.07.18

<sup>85</sup> NY Times, *19 Burned to Death in Violence in Kenya*, Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2008/01/28/world/africa/28kenya.html>> Acesso em: 11.07.18



que estavam envolvidos em disputas étnicas. Além dessas razões, o Banco Central do Quênia (*Central Bank of Kenya*, CBK) desempenhou um papel crucial para o sucesso dessa iniciativa, uma vez que garantiu as condições regulatórias mínimas para que o M-PESA tivesse a liberdade necessária e pudesse funcionar de forma experimental e se ajustar ao mercado. O apoio do órgão regulador foi muito importante em garantir o desenvolvimento do M-PESA, pois mesmo em face da pressão dos bancos, que buscavam acabar com o serviço de *mobile payment*, o CBK permitiu que o M-PESA se desenvolvesse. Como resposta às pressões do setor bancário, o Banco Central fez uma auditoria a pedido do Ministério das Finanças e declarou que o serviço é seguro e alinhado com os objetivos do país de inclusão financeira<sup>86</sup>.

Vale ressaltar o papel crucial que órgãos reguladores têm no fomento de iniciativas que busquem a inclusão financeira daqueles mais necessitados. Se não fosse o apoio do CBK talvez o Quênia não tivesse se tornado o país líder em sistema de *mobile payment*, promovendo a inclusão financeira de milhões de quenianos.

Como restou claro, pelo caso do Quênia, o órgão regulador tem um papel de extrema relevância para fomentar ou não iniciativas inovadoras de sistema de pagamentos. No próximo capítulo, passaremos então à análise do papel do regulador brasileiro na garantia da interoperabilidade e da livre concorrência para que novas soluções financeiras que visam reduzir custos para o consumidor possam prosperar.

---

<sup>86</sup> MAS Mas, Ignacio. *Mobile Payments go Viral: M-PESA in Kenya*. Março 2010. p. 10 Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA\\_Kenya.pdf](http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA_Kenya.pdf)>. Acesso em: 10.07.18.

## CAPÍTULO 5 - DA PROMOÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E O PAPEL DO REGULADOR SETORIAL

### 5.1 Concorrência, acesso aos mercados e interoperabilidade

A livre concorrência é princípio fundador da Ordem Constitucional Econômica, estando expressamente previsto no art. 170, IV, da Constituição Federal de 1988. Visando dar-lhe concretude, o art. 173, §4º, da Constituição Federal estabelece que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Do ponto de vista da legislação setorial, o art. 3º, V, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 determina que a política do CMN objetivará propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do SPB e de mobilização de recursos. O art. 18, § 2º, por sua vez, estabelece que o Banco Central, no exercício da fiscalização que lhe compete, regulará as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos com a aplicação da pena nos termos desta lei.

A Lei 12.865/2013, por sua vez, como mencionado no Capítulo 1, estabelece a obrigação de interoperabilidade entre os arranjos de pagamento e estabelece, em seu artigo 7º, II, que as atribuições do BACEN e do CMN serão orientadas, entre outros, pelo princípio da “solidez e eficiência dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento, promoção da competição e previsão de transferência de saldos em moeda eletrônica, quando couber, para outros arranjos ou instituições de pagamento”.

No mesmo sentido, o art. 9º, X, determina que ao BACEN compete “adotar medidas para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamentos”, sendo certo que essa atribuição não afasta aquelas que são inerentes aos órgãos de defesa da concorrência, nos termos do seu parágrafo 5º.

Tem-se, portanto, que a promoção da concorrência entre os arranjos de pagamento constitui princípio basilar a ser seguido pelo BACEN ao regular a matéria no seu âmbito de competência.

Deveres como interoperabilidade, interconexão e acesso costumam ser medidas regulatórias legalmente estabelecidas para fomentar a concorrência e beneficiar o consumidor. Sem o dever de garantir o acesso, interconectar o concorrente ou garantir a interoperabilidade entre redes, o incumbente (dominante) de um mercado relevante poderia utilizar o *first move advantage* para criar e reforçar barreiras à entrada, impedindo o desenvolvimento da concorrência em mercados verticalmente relacionados, a montante ou a jusante.

O tema não é de todo novo. A literatura concorrencial aponta que aquele que é titular de uma *essential facility*<sup>87</sup> tem o dever de – ausente razão objetiva legítima para a recusa – conferir acesso a ela em condições não discriminatórias. Apenas dessa forma será possível o desenvolvimento de mercados competitivos verticalmente relacionados que dependam do acesso à *facility* para operarem. Nesse sentido, em 1912, a associação dos terminais ferroviários de Saint Louis foi condenada pela Suprema Corte norte-americana por prática anticompetitiva, ao negar aos não associados acesso à ponte sobre o rio Mississippi<sup>88</sup>. E, em 2008, a Microsoft foi condenada pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias por se recusar a prestar as informações relativas à interoperabilidade do sistema operacional a desenvolvedores de softwares de música que desejavam competir com o Windows media player<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Quanto ao termo, defende a doutrina que “uma *essential facility* existe, portanto, diante de situações de dependência de um agente econômico em relação a outro, nas quais a oferta de certos produtos ou serviços não se viabilizaria sem o acesso ou o fornecimento do essencial. A existência de bens cuja utilização é condição essencial para a produção de outros justifica a necessidade de impor o fornecimento dos primeiros”. SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial: as condutas*. São Paulo. Malheiros editores. 2003. p. 113.

<sup>88</sup> Terminal Railroad Ass’n v. United States. Suprema Corte, 1912. 224 U.S. 383.

<sup>89</sup> “Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Grande Secção) de 17 de Setembro de 2007. Microsoft Corp. contra Comissão das Comunidades Europeias. Concorrência - Abuso de posição dominante - Sistemas operativos para PC clientes - Sistemas operativos para servidores de grupos de trabalho - Leitores multimédia que permitem uma recepção contínua - Decisão que declara a existência de infracções ao artigo 82.º CE - Recusa da empresa dominante de prestar as informações relativas à interoperabilidade e de autorizar a respectiva utilização - Sujeição pela empresa dominante do fornecimento do seu sistema operativo para PC clientes à aquisição simultânea do seu leitor multimédia - Medidas correctivas - Designação de um mandatário independente - Coima - Determinação do montante - Proporcionalidade.” Processo T-201/04. Microsoft Corp. vs. Comissão das Comunidades Europeias. A íntegra da decisão está disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62004TJ0201&rid=1>>. Acesso em: 05.07.2018.



Note-se que o sistema bancário tem caráter ainda mais pervasivo do que uma ponte sobre um rio ou um aplicativo de música. Portanto, o dever de compartilhamento de redes e informações essenciais ao funcionamento de mercados, como se dá no setor bancário, é algo que encontra amplo embasamento na doutrina e jurisprudência antitruste. Nesse sentido, alinha-se a Lei nº 12.865/13 e aos princípios constitucionais que regem a ordem econômica, ao exigir a interoperabilidade entre os arranjos de pagamento.

Contudo, interoperabilidade não significa que arranjos de pagamento fechados tenham que se submeter aos arranjos abertos para poder com eles operar. Como se verá na próxima seção, a proposta trazida pela Consulta 63 tem potencial para gerar efeitos contrários ao pretendido pela Lei nº 12.865/13 e profundas preocupações quanto à concorrência no mercado de arranjos de pagamento.

## **5.2 O papel do regulador na garantia da interoperabilidade**

Indústrias que operam em rede costumam apresentar questões concorrencialmente bastante complexas, tendo em vista as barreiras à entrada decorrentes das externalidades de rede.

Autoridades de defesa da concorrência por vezes são chamadas a decidir casos envolvendo alegações de abuso de posição dominante perpetradas pelo detentor da rede, por meio da recusa de acesso ou adoção de medidas discriminatórias. Não são de todo raras situações em que o incumbente, visando evitar o desenvolvimento de competição em mercados verticalmente relacionados nos quais concorrentes pretendam ofertar serviços, mas dependam da compatibilidade (interoperabilidade) entre tecnologias, simplesmente recusem o acesso, ou o ofertem em condições discriminatórias. Em ocorrendo tal recusa ou discriminação, poderá restar caracterizado abuso de posição dominante, levando a autoridade concorrencial a adotar decisões que determinem a cessação da prática e a aplicação de multas, além de outras sanções que possam estar previstas na legislação concorrencial incidente.



No entanto, a doutrina também aponta para os limites de se lidar com questões de acesso, interconexão e interoperabilidade unicamente a partir de uma perspectiva concorrencial. A aplicação da legislação concorrencial permite que, em situações de posição dominante, a autoridade possa condenar o agente por negativa injustificada de acesso, ficando aquele que o recusa sujeito às sanções legais por abuso de posição dominante. Todavia, a legislação e autoridade antitrustes não têm vocação reguladora e, portanto, não estão talhadas a disciplinar, em caráter normativo, a forma e as condições em que o acesso ou interoperabilidade ocorrerão.<sup>90</sup>

Nesse aspecto, emerge então a relevância do regulador setorial que, no seu papel de conhecedor técnico dos mercados, deverá elaborar normas que promovam a efetivação da concorrência nos mercados sob sua supervisão. Nessa perspectiva, a atribuição para estabelecer parâmetros para a interoperabilidade entre arranjos de pagamento, adotando medidas para promover a competição, é prerrogativa que foi alocada, pela Lei nº 12.865/13, como competência atribuída ao CMN e ao BACEN.

Portanto, ao regular a interoperabilidade, o papel do BACEN deve ser o de ampliar as possibilidades competitivas, e não as restringir, o que terminará acontecendo caso a regulação venha a obrigar os entrantes (incluindo as chamadas “*fintechs*”) a se submeterem a parâmetros de interoperabilidade ditados pelos incumbentes do setor.

A regulação deve estimular a multiplicidade de distintos arranjos de pagamento e ser neutra quanto a essas escolhas, delegando ao próprio mercado a tarefa de, em razão de características como qualidade, velocidade e preço do serviço, escolher quais agentes prosperarão e quais falharão em oferecer aos clientes produtos e serviços atraentes. Nesse sentido, a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, estabelece já no item 10 de seu preâmbulo que “a definição de serviços de pagamento deverá ser tecnologicamente neutra e deverá permitir o desenvolvimento de novos tipos de serviços de pagamento, garantindo simultaneamente condições

---

<sup>90</sup> Ver, nesse sentido, SAMPAIO, Patrícia Regina P. *Regulação e concorrência: a atuação do CADE nos setores de infraestrutura*. São Paulo: Saraiva, 2013.



equivalentes para o exercício da atividade tanto aos prestadores de serviços de pagamento existentes como aos novos prestadores”.

O setor de arranjos de pagamento no Brasil apresenta uma série de características que o torna um mercado em competição bastante imperfeita, com elevadas barreiras à entrada. Essas barreiras incluem os custos iniciais para desenvolvimento de tecnologias distintas – sendo que nem todas, uma vez lançadas no mercado, serão exitosas – e a presença de economias de escala, tendo em vista a relevância da amplitude da lista de comerciantes (físicos e *online*) e consumidores que utilizam os arranjos de pagamento existentes, ou seja, da clientela, para o sucesso de qualquer empreendimento nesse mercado.

A atração de novos clientes para novos arranjos de pagamento não constitui tarefa trivial. Esses precisarão ser instados a testar e, se for o caso, migrar para os novos ofertantes: é esperado que haja fidelidade dos clientes (emissores e lojistas) aos arranjos de pagamento já em operação, uma vez que mercados financeiros são baseados em relações de confiança e que se fiam substancialmente em reputação, além da conhecida inércia dos consumidores. Conforme destaca a Autoridade de Defesa da Concorrência de Portugal, “a baixa mobilidade dos consumidores no setor de varejo bancário e o seu pouco conhecimento [sobre os serviços] são típicas barreiras à entrada no setor financeiro”.<sup>91</sup>

Em situações nas quais o bem-estar de um agente ligado a uma rede (como é o caso dos setores de telefonia, ferrovias e, também, dos mercados do setor financeiro.) é influenciado pela quantidade de agentes conectados a essa mesma rede, está-se diante do que a literatura econômica intitula externalidade da rede, o que em si representa uma elevada barreira à entrada, na ausência de regras claras que assegurem o acesso em condições isonômicas<sup>92</sup>. Por essa razão, mostra-se acertada a decisão regulatória de exigir a interoperabilidade entre os distintos arranjos de pagamento, mercado que, como visto, caracteriza-se por elevadas barreiras à entrada.

Ilustrativo das elevadas barreiras à entrada no mercado de meios de pagamentos brasileiro é a existência de ao menos dois processos administrativos no Conselho Administrativo de Defesa

---

<sup>91</sup> Autoridade de Defesa da Concorrência (AdC). *Technological innovation and competition in the financial sector in Portugal* – Issues Paper. Draft Paper for Public Consultation. Abril de 2018, p. 27.

<sup>92</sup> SADDI, Jairo; PINHEIRO, Armando. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Campos, 2005. p. 285.

Econômica (“CADE”) – encerrados por meio de termos de cessação de prática – que evidenciam que historicamente tem havido uma tentativa de verticalização entre emissoras de cartões de crédito e meios de pagamento com potencial de fechamento de mercado. Essas iniciativas terminaram sendo repelidas pela autoridade concorrencial por meio da celebração de termos de compromisso de cessação de prática, acordos nos quais diferentes atores do mercado de arranjos de pagamentos se comprometeram a abdicar de cláusulas de exclusividade, conforme se observa na tabela abaixo:

| <b>Número do processo</b>                               | <b>Representadas</b>  | <b>Objeto</b>  | <b>Resultado</b>   |
|---|---|--|--|
| <b>Inquérito Administrativo nº 08700.000018/2015-11</b> | Banco do Brasil S.A.<br>Bradesco S.A.<br>Banco Itaú<br>Unibanco S.A.<br>Hipercard S.A.<br>Elo Serviços S.A.<br>Companhia Brasileira de Soluções e Serviços (Alelo) Ticket Serviços S.A. | Trata-se de Inquérito Administrativo instaurado pelo CADE em decorrência das relações de exclusividade existentes entre bandeiras de cartões e as credenciadoras líderes de mercado. O escopo principal consistiu em averiguar a existência de indícios de que as novas credenciadoras de cartões de crédito que adentraram no mercado recentemente estariam enfrentando dificuldades impostas pelos | Entendeu o CADE que relações de exclusividade firmadas entre algumas bandeiras de cartões e as principais credenciadoras do mercado teriam potencial caráter anticompetitivo e, portanto, não devem prosperar. Para coibir tais condutas, foram firmados dois Termos de Compromisso de Cessação com as empresas envolvidas, nos quais essas se comprometeram a não estabelecer qualquer relação de exclusividade com credenciadoras que inviabilizasse a participação de outros credenciadores que eventualmente não |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
|  |   | incumbentes para o seu desenvolvimento.   | pertencessem a seu grupo econômico.  |
| <b>Processo Administrativo nº 08012.005328/2009-31</b> | <p>Visa International Service Association</p> <p>Visa do Brasil Empreendimentos Ltda.</p> <p>Companhia Brasileira de Meios de Pagamento – CIELO</p> | <p>Trata-se de processo instaurado para apurar suposta infração à ordem econômica em razão da relação de exclusividade contratual entre VISA e CIELO no tocante à prestação de serviços de captura, transmissão, processamento, liquidação financeira de transações, implementação e gestão de rede de aceitação e credenciamento de estabelecimentos comerciais.</p> | <p>Entendeu o CADE que a prática em questão tinha prima facie potencial anticompetitivo, de modo que determinou preventivamente a cessação da relação de exclusividade. Posteriormente, foi firmado Termo de Compromisso de Cessação, no qual as representadas se comprometeram a cessar a relação de adquirência única na afiliação de estabelecimentos para aceitação de cartões com a bandeira Visa e credenciamento de transações Visa originárias destes estabelecimentos, incluindo os serviços de captura, transmissão, processamento e liquidação das transações, mantida entre as Compromissárias e a Companhia Brasileira de Meios de Pagamento ("Cielo").</p> |

Merece menção, ainda, o processo administrativo envolvendo a Redecard S.A. e o respectivo Termo de Compromisso de Cessação ("TCC") firmado, o qual não consta da tabela acima porque não tratava especificamente de exclusividade<sup>93</sup>.

No entanto, mesmo após as decisões envolvendo Redecard e Cielo, as participações de mercado das incumbentes não se alteraram substancialmente. Dados do CADE mostram que, mesmo após a celebração dos TCCs com Cielo e Redecard, a dominância do mercado permaneceu praticamente inalterada:

Cielo + Rede em 2009 (antes das intervenções do CADE): 89,68%

Cielo + Rede em 2014 (posteriormente às intervenções do CADE): 87,37%<sup>94</sup>

Verifica-se, portanto, que a larga dominância exercida pelos dois arranjos de pagamento incumbentes pouco se alterou após a celebração de acordos de cessão de conduta com o CADE. Dentre as possíveis razões para essa consequência, Marcelo Nunes de Oliveira sugeriu, dentre outras:

- Verticalização excessiva em todos os elos da cadeia de prestação de serviços;

---

<sup>93</sup> O caso foi resumido pelo CADE nos seguintes termos: “O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE celebrou, nesta quarta-feira (16), Termo de Compromisso de Cessação – TCC com a Redecard S/A por meio do qual a empresa se compromete a se abster de praticar quaisquer condutas prejudiciais à ordem econômica e à livre concorrência. O acordo foi firmado no âmbito do Processo Administrativo 08012.004089/2009-01, que apura supostas práticas de abuso de posição dominante e limitação à concorrência no mercado brasileiro de facilitação e acompanhamento de transações comerciais pela internet. (...) Pelo acordo, a Redecard terá de pagar R\$ 7,45 milhões a título de contribuição pecuniária. O conselheiro relator do caso, Alessandro Octaviani, destacou que a conduta investigada cessou efetivamente em 2009, quando o Cade aplicou medida preventiva determinando à Redecard a suspensão de tais práticas, consideradas potencialmente anticompetitivas. Octaviani salientou ainda que o TCC só é celebrado caso sejam garantidos efeitos positivos superiores comparativamente à eventual continuidade das investigações” Descrição do caso constante em:

<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-cessacao-de-pratica-com-a-redecard>. Acesso em: 05.07.18.

<sup>94</sup> Disponível em:

<<http://www.ibrac.org.br/UPLOADS/Eventos.old/Eventos/8SeminarioBH/Marcelo%20Nunes%20de%20Oliveira.pdf>>  
Acesso em: 05.07.18.

- Manutenção de exclusividades entre bandeiras/vouchers com credenciadoras dominantes;
- Possível discriminação na leitura de agenda de recebíveis e uso da trava de domicílio bancário.<sup>95</sup>

O avanço tecnológico tem o condão de contribuir para a mudança desse cenário, mediante o crescimento de *fintechs* e outros meios de arranjo de pagamento fechados, a partir de investimentos em inovação. Em que pese as dificuldades acima, observam-se em todo o mundo e no Brasil experiências pioneiras de desenvolvimento de novos meios de pagamentos baseadas em inovações tecnológicas, que crescentemente apontam novos caminhos a serem notados e considerados pelo regulador, com amplo potencial para promover o aumento da bancarização e consequente inclusão financeira, por meio especialmente da digitalização.<sup>96</sup>

A esse respeito, a Autoridade Portuguesa de Defesa da Concorrência (AdC) já destacou que a entrada das *fintechs* constitui “uma fonte de pressão competitiva em um mercado dominado pelas instituições tradicionais de crédito”, razão pela qual mostra-se de extrema relevância “analisar as barreiras à entrada e expansão que elas podem enfrentar”.<sup>97</sup> A AdC lembra que as *fintechs* trouxeram relevantes novidades ao mercado de serviços de pagamento, como soluções para pagamento em tempo real, e-wallets e aplicativos para telefones móveis, tendo produzido efeitos bastante positivos em reduzir o custo dos pagamentos e oferecer ao consumidor formas mais rápidas e convenientes para realizar pagamentos, bem como soluções customizadas para quem opera no e-commerce.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Disponível em:

<<http://www.ibrac.org.br/UPLOADS/Eventos.old/Eventos/8SeminarioBH/Marcelo%20Nunes%20de%20Oliveira.pdf>>  
Acesso em: 07.07.18

<sup>96</sup> COM (2018) 109/2 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector.

<sup>97</sup> AdC. *Technological...* op. cit., p. 12.

<sup>98</sup> AdC. *Technological...* op. cit., p. 12.

Portanto, no contexto de crescente inovação no mercado de arranjos de pagamentos, o papel da autoridade reguladora deve ser o de fomentar a inovação setorial, como meio de promoção da concorrência, abstendo-se de usar a regulação como forma de “entrenchment” (*entrenchment*) dos incumbentes contra novos entrantes.

A posição da autoridade reguladora deve ser de neutralidade face às diversas soluções tecnológicas disponíveis, atentando contra a concorrência e a inovação qualquer solução regulatória que subordine essas soluções inovadoras ao padrão preestabelecido pelos incumbentes – no caso concreto, pelos arranjos abertos.

De fato, a autoridade reguladora deve tratar de forma isonômica as diversas soluções tecnológicas disponíveis para a concretização do dever de interoperabilidade, permitindo que modelos inovadores de negócios apareçam e se desenvolvam. Nas palavras da Comissão Europeia, “neutralidade face à tecnologia é um dos princípios guiadores das políticas da Comissão”.<sup>99</sup> No mesmo sentido, a Autoridade de Defesa da Concorrência portuguesa lembra que “as exigências regulatórias devem seguir os princípios de regulação eficiente, i.e., necessidade, proporcionalidade e não discriminação. A regulação deveria ser neutra do ponto de vista tecnológico e ajustada aos riscos inerentes à atividade de cada operador”.<sup>100</sup>

Todavia, ao submeter os arranjos de pagamento fechados à sistemática e aos padrões adotados pelos abertos, o BACEN estará, na prática, promovendo intervenção regulatória contramercado e adotando posição a favor de um determinado segmento, em detrimento dos distintos modelos tecnológicos e de negócios possíveis em arranjos de pagamento.

Caso a proposta consubstanciada na Consulta Pública 63/2018 venha a ser adotada, o BACEN estará impedindo o desenvolvimento de acordos bilaterais, que possuem relevante papel a desempenhar na dinâmica de inovação e desenvolvimento do setor. De fato, negociações bilaterais, no contexto do mercado de arranjos de pagamento, têm elevado potencial para permitir às partes contratantes atingir arranjos contratuais superiores, inclusive com redução das tarifas praticadas na

---

<sup>99</sup> COM (2018) 109/2 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector.

<sup>100</sup> AdC. *Technological...* op. cit., p. 25.

atividade e redução de intermediários, beneficiando diretamente consumidores e comerciantes com uma redução final do custo da operação.

Por outro lado, não se deve esperar que o mero acesso à participação dos arranjos de pagamento fechados nos arranjos abertos catalise a efetiva interoperabilidade pretendida entre os arranjos de pagamento. Ao contrário, a experiência brasileira de tentativa de abertura do mercado de serviço de telefonia fixa comutada mostrou que apenas assegurar à entrante acesso à rede da incumbente pode ser uma solução bastante limitada para alcançar o objetivo de efetivamente introduzir competição em dado setor.

Viu-se, no contexto de abertura do mercado de telefonia fixa, que as empresas incumbentes mantiveram domínio sobre o mercado das suas respectivas áreas de concessão durante certo período pós licitação. O caso das “empresas espelho” como tentativa de introdução de competição na telefonia fixa no final dos anos 1990, mesmo utilizando-se regulação assimétrica, ilustra as vantagens competitivas preexistentes em prol das incumbentes e as dificuldades que enfrentam entrantes nesses mercados que operam em rede<sup>101</sup>.

Nesse aspecto, o papel do regulador é crucial: ele pode tanto atuar como instrumento catalisador da competição – o que, como visto, é a sua atribuição legal – ou incrementar barreiras desnecessárias à entrada, cujo efeito será de atrasar a concorrência. Por isso mesmo, a Comissão Europeia estabeleceu que há diferentes formas de assegurar a interoperabilidade, sendo o *consenso* e a *participação* princípios fundamentais a serem observados no processo.<sup>102</sup> A AdC portuguesa

---

<sup>101</sup> O relativo fracasso do ingresso das empresas “espelho” nos mercados brasileiros de telefonia fixa, na virada do século foi descrito pelo ex-Conselheiro do CADE Luiz Carlos Prado nos seguintes termos: “a telefonia fixa não tem concorrência, em primeiro lugar, por se caracterizar como atividade muito próxima de monopólio natural. Quando se tentou fazer as famosas empresas espelho, não funcionaram. Com exceção da GVT, realmente não funcionaram”. Luiz Carlos Prado lembra ainda que “nas áreas onde existe muita tecnologia, realmente, tem concorrência sim, em telefonia fixa. Mas insuficiente, porque, por exemplo, acesso ao cabo coaxial, TV a cabo é só em áreas restritas”. Trecho de palestra proferida no IPEA em painel intitulado “Propostas de revisão da LGT – rumo à convergência tecnológica”, transcrito em SALGADO, Lucia Helena; FIUZA, Eduardo (orgs.). *Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?* Rio de Janeiro: IPEA, 2009, p. 167. Ver também SADDI, Jairo; PINHEIRO, Armando. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Campos, 2005. p. 309.

<sup>102</sup> “Existem diferentes meios para implementar a interoperabilidade. Empresas ou fornecedores de tecnologia podem desenvolver interfaces ad hoc às quais outras partes precisarão se adaptar. Outra aproximação ao tema é obter consenso acerca de padrões de interoperabilidade para todo o mercado, reduzindo-se os esforços exigido dos fornecedores de serviços para intercambiar dados em diferentes plataformas. Processos baseados em standardização deveriam ser embasados nos princípios de abertura [“openness”], transparência e consenso, em conformidade com a Resolução (UE) n. 1025/2012 sobre standardização europeia. Para que padrões sejam pró-competitivos, participação deverá ser

alertou que um dos princípios da regulação de meios de pagamento no varejo deve ser “que a interface usada para obter consentimento não crie dificuldades desnecessárias (por exemplo, por meio do aumento no número de passos requeridos para se obter acesso)”.<sup>103</sup>

No presente caso, se aprovada a Consulta Pública 63/2018, as operadoras de arranjos de pagamento abertos poderão impor unilateralmente os termos e condições em que se dará a interoperabilidade com os arranjos fechados. E esses terão de se sujeitar. A regulação setorial romperá com a possibilidade de negociação que poderia trazer soluções superiores a ambas as partes, com potencial, inclusive, para redução de tarifas, bem como de geração de novos modelos de eficiência e inovação pelos arranjos fechados (e mesmo pelos abertos). Essa posição mostra-se em frontal oposição aos princípios de consensualidade e participação mencionados pelas autoridades europeias acima citadas.

Essa possibilidade é ainda mais agravada com a exigência de que as entrantes tenham que divulgar informações estratégicas de sua atividade, de forma unilateral, para que as titulares de arranjos de pagamento aberto então permitam, na forma e condições que unilateralmente considerem adequadas, a interoperabilidade. Nos mercados pautados por inovação tecnológica, como é o caso daqueles que estão se desenvolvendo a partir das *fintechs*, essas informações são, muitas vezes, o bem mais valioso que as empresas possuem.

Em mercados de inovação, as empresas competem justamente a partir dos diferenciais de qualidade dos serviços prestados a partir de ideias inovadoras que são testadas no mercado: não há razão para que a autoridade reguladora financeira obrigue as operadoras fechadas a se submeterem a padrões de qualidade e interoperabilidade desenvolvidos de forma unilateral por quem detém indubitável posição dominante. Não é papel da entidade reguladora uniformizar práticas do mercado, mormente se para inibir – ao invés de fomentar – o avanço tecnológico e a oferta de novos serviços.

---

irrestrita e o processo para adoção do padrão deveria ser transparente, de modo a permitir aos stakeholders efetivamente se informar sobre o trabalho de standardização. Acesso efetivo ao padrão deveria ser fornecido em termos justos [“fair”], razoáveis e não discriminatórios”. COM (2018) 109/2, p. 7.

<sup>103</sup> AdC. *Technological...* op. cit., p. 29.



Nesse aspecto, o BACEN poderá estimular – como efeito indesejado e não antevisto da solução prevista na Consulta Pública 63/2018 – o tráfego de conhecimento e informação unilateral dos arranjos de pagamento fechados (fornecedor) aos abertos (recebedores das informações), sem que esse tráfego tenha oportunidade de ser devidamente valorado nessa transação. Ao final do dia, a regulação estará atuando para reforçar – ao invés de reduzir – a existência de posição dominante dos arranjos de pagamento abertos – já amplamente dominantes – e, em última análise, prejudicando o interesse público resguardado constitucionalmente, pois que atrasando a inovação no Brasil.

Da perspectiva concorrencial, a experiência mostra a dificuldade de se garantir acesso de forma isonômica e não discriminatória, uma vez que a estratégia racional de ação das incumbentes (dominantes) geralmente é reforçar seu poder de mercado por meio de criação de dificuldades de acesso aos entrantes. Nesse cenário, por que impor às entrantes (arranjos fechados) a sua participação nos arranjos de pagamento aberto, quando essas têm possibilidade de firmar acordos bilaterais que melhor resguardarão seus interesses e, ainda, atuar no sentido de incentivar o desenvolvimento tecnológico do mercado e reduzir o custo final do serviço ao consumidor?

Por outro lado, não parece prosperar o argumento no sentido de que negociações bilaterais entre arranjos de pagamento abertos e fechados impedirão ou retardarão a interoperabilidade entre os arranjos de pagamento como um todo.

Conforme visto acima, é fato que os arranjos tradicionais de pagamento já gozam de sólido e extenso poder de mercado, o qual nem mesmo o fim da exclusividade com as bandeiras de cartões de crédito foi capaz de alterar de forma material. Nesse sentido, fica claro o papel complementar do regulador no sentido de adotar instrumentos que busquem reduzir – e não reforçar – esse poder de mercado atual.

É fato que, sendo as operadoras de arranjos de pagamento fechado entrantes nesse mercado, não possuirão o condão de retardar o desenvolvimento do mercado – muito ao contrário, a sua entrada e sobrevivência no longo prazo dependerão de serem capazes de desenvolverem e negociarem soluções mutuamente satisfatórias com seus clientes (lojistas e consumidores) para



garantir a interoperabilidade; portanto, incentivando o desenvolvimento de modelos eficientes, bem como a inovação tecnológica.

Não se pode deixar de destacar ainda que, ao intervir diretamente na relação entre arranjos fechados e abertos, o BACEN, estará, claramente, violando o art. 7º, III, da Lei 12.865/2013, segundo o qual constitui um dos princípios a reger os arranjos de pagamento o “acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento”. Na prática, a proposta do BACEN cria uma regulação discriminatória que diferencia o acesso à infraestrutura necessária ao funcionamento dos arranjos de pagamento, submetendo, por meio de norma cogente, os arranjos fechados à determinação dos abertos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresenta elementos que visam demonstrar que a proposta apresentada pela Consulta Pública 63/2018, submetida pelo BACEN, viola os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa e a proteção do consumidor, caminhando na contramão de economias que estão buscando a democratização de serviços de pagamentos eletrônicos.

Quanto aos players do setor que participaram da Consulta Pública 63/2018, a maioria posicionou-se contrariamente à proposta do BACEN, conforme evidenciado pelos argumentos apresentados pelas contribuições submetidas à referida Consulta. Além disso, essa mudança contradiz a diretriz do parágrafo 3º, do artigo 30, da Circular BACEN 3.682/2013 que é expreso ao afirmar que seria vedada a submissão a um determinado arranjo de pagamento.

Com essa proposta, o BACEN estará promovendo uma intervenção regulatória contramercado, violando inclusive o artigo 7º, III, da Lei 12.865/2013, segundo o qual constitui um dos princípios a reger os arranjos de pagamento o “acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento”. Neste contexto, o papel da autoridade reguladora deve ser o de fomentar a inovação setorial, como meio de promoção da concorrência, abstendo-se de usar a regulação como forma de “entrenchement” (*entrenchment*) dos incumbentes contra novos entrantes.

Além disso, essa mudança terá impacto direto e negativo nos consumidores, pois esses terão suas opções de arranjos de pagamento limitadas, em razão da sujeição de arranjos de pagamento fechados às regras dos grandes (e poucos) arranjos abertos. Conforme defendido pelo presente estudo, a interoperabilidade entre arranjos de pagamento por meio de acordos bilaterais específicos é fundamental para a proteção do consumidor, pois permite dentre outras vantagens que empresas busquem preços competitivos, bem como ofertas e benefícios para seus parceiros comerciais e consumidores, além de produtos e serviços inovadores e de maior qualidade.



Essa alteração também impactará o desenvolvimento do setor de *fintechs* e o surgimento de novas soluções de meios de pagamento, visto que como consequência tirará em parte a independência de determinados atores do mercado, ao amarrar as empresas entrantes às regras dos grandes *players*, dificultando a oferta de soluções mais eficientes e menos custosas para o consumidor final.

Além disso, esse posicionamento do BACEN encontra-se na direção oposta ao que tem sido adotado tanto por economias desenvolvidas, como as dos países europeus, quanto por economias emergentes, como Índia, China e Quênia, que estão democratizando os serviços de pagamentos eletrônicos através do estímulo da competição e da inovação na indústria de pagamento eletrônico.

Um dos motivos pelos quais as pessoas pobres ficam presas na pobreza é a falta de acesso a opções de serviços financeiros que sejam acessíveis para quem tem renda baixa e com alta volatilidade<sup>104</sup>. Sem ferramentas financeiras adequadas, essa população não consegue investir, por exemplo, em melhores instrumentos de trabalho no campo ou mesmo iniciar uma microempresa e assim ter a possibilidade de aspirar a um aumento de renda. Porém, uma vez que as pessoas pobres tenham acesso a meios eletrônicos de pagamento eficazes em termos de custo, como é o caso das experiências na Índia, China e Quênia, eles passarão a estar incluídos de alguma maneira no sistema financeiro e a ter acesso a serviços e opções que antes não tinham.

Importante ter em conta que um ambiente regulatório que propicie a inovação gerará mais negócios, fomentará a concorrência, dará espaço à livre iniciativa e promoverá a inclusão financeira daqueles que não faziam parte do sistema formal da economia. Por todos os elementos apresentados, não será esse o caso se a proposta regulatória em análise pelo BACEN prosperar.

---

<sup>104</sup> MAS Mas, Ignacio. *Mobile Payments go Viral: M-PESA in Kenya*. Março 2010. p. 24 Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA\\_Kenya.pdf](http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA_Kenya.pdf)>. Acesso em: 10.07.18.

