

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

**O papel da regulação financeira de conduta do Banco Central do Brasil
na indústria de meios de pagamento**

Gabriel Luiz Schwartzman Cohen

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Orientador: Prof. Roberto Quiroga Mosquera.

Versão de 07.10.2020

1. Tema, contexto e modelo de pesquisa predominante

A indústria de meios de pagamento brasileira tem se revelado um verdadeiro campo fértil para (a) o surgimento de inovações desenvolvidas por novos entrantes, que passam a adotar tecnologias de vanguarda na oferta, distribuição e prestação de serviços de pagamento; (b) a elevação dos índices de verticalização, com a presença de agentes incumbentes atuando em vários elos da cadeia de pagamentos; (c) a atuação repressiva da autoridade antitruste, a fim de coibir condutas anticompetitivas praticadas por tradicionais conglomerados financeiros detentores de poder de mercado; e, sobretudo, para que (d) a regulamentação do Banco Central do Brasil – órgão competente para regular, supervisionar e fiscalizar os participantes dessa indústria à luz da Lei nº 12.865/2013 – corrija falhas de mercado, e promova a competição, a inclusão financeira e o atendimento às necessidades dos usuários finais dos serviços de pagamento. É nesse contexto que, sob a ótica do modelo de regulação financeira por objetivos (*Twin Peaks*), o trabalho objetivará responder à seguinte pergunta de pesquisa principal: **qual o papel da regulação financeira de conduta do Banco Central do Brasil na indústria de meios de pagamento?**

Nesse sentido, a ideia central é segmentar o trabalho em seis seções. Na **primeira seção**, de caráter introdutório, identificar quem são e como atuam os agentes integrantes da indústria de meios de pagamento, quais sejam, os arranjos e as instituições que prestam serviços pagamento disciplinados pelo Banco Central do Brasil à luz dos art. 6º ao 15 da Lei nº 12.865/2013 (marco regulatório desta indústria).

Na **segunda seção**, analisar o modelo de regulação financeira por objetivos (*Twin Peaks*), responsável por distinguir *regulação prudencial* – que diz respeito ao estabelecimento de mecanismos voltados ao controle dos riscos assumidos pelas instituições regulada, e.g. procedimentos de autorização para funcionamento, adoção de controles de riscos e adequação patrimonial, e supervisão – e *regulação de conduta* – que se refere à autorização ou vedação de práticas adotadas por agentes do mercado nas suas relações negociais, visando entre outros

objetivos reduzir assimetrias informacionais, e.g. normas que tratam da relação com clientes, usuários dos serviços de pagamento, a fim de assegurar a eles direitos ou prevenir ilícitos¹.

Na **terceira seção**, identificar, à luz da *Twin Peaks*, o perfil de atuação do Banco Central do Brasil enquanto regulador prudencial e de conduta na indústria de meios de pagamento, a partir do diagnóstico das regras emanadas pelo órgão regulador, entre 2013 e 2020, com base na competência conferida pela Lei nº 12.865/2013.

Na **quarta seção**, verificar se as regras de condutas emanadas pelo Banco Central do Brasil têm como objetivo apenas corrigir de falhas de mercado ou, também, potencializar tecnologias advindas de novos modelos de negócios; eliminar obstáculos artificiais erguidos por agentes incumbentes atuantes em vários elos da cadeia de pagamentos; e coibir a prática de condutas anticompetitivas identificadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica ao longo da última década.

Na **quinta seção**, identificar, no âmbito da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, qual papel tem desempenhado (a) o Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (Decem) e o Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) para fins de regulamentação de condutas na indústria de meios de pagamento; e (b) o Departamento de Supervisão de Conduta (Decon) e o Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias (Desuc) para fins de supervisão e fiscalização do cumprimento das referidas regras.

Na **sexta e última seção**, apresentar propostas para fomento da regulamentação financeira de conduta por parte do Banco Central do Brasil na indústria de meios de pagamento, sinalizando se a estrutura legislativa e regulatória vigente são suficientes ou sugestões de potenciais aprimoramentos.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

1ª seção: Quem são e como atuam os participantes da indústria brasileira de meios de pagamento? Uma análise dos art. 6º ao 15, da Lei nº 12.865/2013.

Fontes:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Custo e Eficiência na Utilização de Instrumentos de Pagamento de Varejo, de 4 de julho de 2007.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, SEAE/MF, SDE/MJ. Convênio de Cooperação Técnica entre BCB, SEAE e SDE, de 14 de julho de 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil. 1ª Edição, maio/2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretiva 1/2006. Divulga opinião do Banco Central a respeito da indústria de cartões de pagamento, de 11 de abril de 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estatísticas de Pagamentos de Varejo e de Cartões no Brasil, dezembro de 2017 e dezembro de 2018.

¹ YAZBEK, Otávio. **Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. pp. 223-248.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Estabilidade Financeira, Volume 1, nº 1, novembro de 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Economia Bancária, 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, SEAE/MF, SDE/MJ. Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos, maio de 2010.

2ª seção: No que consiste o modelo de regulação financeira por objetivos (*Twin Peaks*)?

Fontes:

GOODHART, Charles A. E. et al. Financial regulation: why, how and where now? London: Routledge, 1998.

LLEWELLYN, David. The Economic Rationale for Financial Regulation. FSA Occasional Paper, abril de 1999.

LLEWELLYN, David T., Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues, junho de 2006.

SCHOENMAKER, Dirk; KREMERS, Jeroen. Financial stability and proper business conduct: can supervisory structure help to achieve these objectives? In: HUANG; Robin Hui; SCHOENMAKER, Dirk (org.). Institutional Structure of Financial Regulation: theories and international experiences. New York: Routledge, 2015.

TAYLOR, Michael W. The Road from “Twin Peaks” – And the Way Back. Connecticut Insurance Law Journal, v. 16, 2009.

TAYLOR, Michael W. Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century. London: Centre for Study of Financial Innovation, 1995.

TAYLOR, Michael W. Regulatory reform after the financial crisis: Twin Peaks revisited. In: HUANG; Robin Hui; SCHOENMAKER, Dirk (org.). Institutional Structure of Financial Regulation: theories and international experiences. New York: Routledge, 2015.

YAZBEK, Otavio. Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais, Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

3ª seção: À luz da *Twin Peaks*, o Banco Central do Brasil pode ser considerado um regulador prudencial e de conduta na indústria de meios de pagamento? Uma análise das regras emanadas pelo Banco Central do Brasil com base na Lei nº 12.865/2013 entre os anos de 2013 e 2020.

Fontes:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. O Processo Regulatório em Retrospectiva: uma investigação exploratória da regulamentação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil. Nota Técnica nº 49, janeiro de 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circulares nº 3.057/01; nº 3.100/02; nº 3.115/02; nº 3.347/07; nº 3.680/13; nº 3.681/13; nº 3.682/13; nº 3.683/13; nº 3.704/14; nº 3.705/14; nº 3.721/14; nº 3.724/14; nº 3.727/14; nº 3.729/14; nº 3.735/14; nº 3.765/15; nº 3.780/16; nº 3.807/16; nº 3.815/16; nº 3.817/16; nº 3.818/16; nº 3.833/17; nº 3.842/17; nº 3.843/17; nº 3.854/17; nº 3.855/17; nº 3.856/17; nº 3.865/17; nº 3.870/17; nº 3.875/18; nº 3.885/18; nº 3.886/18; nº 3.887/18; nº 3.900/18; nº 3.901/18; nº 3.924/18; nº 3.925/18; nº 3.926/19; nº 3.928/19; nº 3.937/19; nº 3.941/19; nº 3.942/19; nº 3.944/19; nº 3.952/19; nº 3.953/19; nº 3.956/19; nº 3.959/19; nº 3.962/19; nº 3.964/19; nº 3.965/19; nº 3.966/19; nº 3.969/19; nº 3.974/19; nº 3.978/20; nº 3.980/20; nº 3.985/20; nº 3.989/20; nº 3.999/20; nº 4.005/20; nº 4.010/20; nº 4.014/20; nº 4.015/20; nº 4.020/20; nº 4.022/20.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução Conjunta nº 1/2020.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resoluções nº 4.282/13; nº 4.283/13; nº 4.649/18; nº 4.655/18; e nº 4.692/18.

4ª seção: A publicação de regras de condutas pelo Banco Central do Brasil (e.g. Interoperabilidade entre Participantes de Arranjos, Governança dos Arranjos, Open Banking, Pagamentos Instantâneos, Portabilidade Salarial, Débito Automático) tem como objetivo apenas corrigir de falhas de mercado ou, também, potencializar tecnologias advindas de novos modelos de negócios, eliminar obstáculos artificiais erguidos por agentes incumbentes atuantes em vários elos da cadeia de pagamentos, e coibir a prática de condutas anticompetitivas identificadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica?

Fontes:

CADE. Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento, outubro de 2019.

CADE. Investigações e Termos de Compromisso de Cessação. Abuso de posição dominante pela Redecard para imposição de condições contratuais a participantes do seu arranjo e acesso a informações sensíveis (nº 08012.004089/2009-01); Relação de exclusividade entre Visa e Visanet (nº 08012.005328/2009-31); Relação de exclusividade bandeira Hipercard (nº 08012.006209/2010-30); Discriminação e recusa de contratar por credenciadoras incumbentes na inserção de chaves criptográficas em Pinpads de credenciadoras independentes (nº 08700.001861/2016-03); Exclusividade no credenciamento de bandeiras pertencentes ao mesmo grupo econômico (nº 08700.000018/2015-11); Recusa de contratar, em função da recusa de ler a agenda de recebíveis de credenciadoras independentes por parte de bancos controladores de credenciadoras concorrentes (nº 08700.001860/2016-51); Conduta exclusionária e recusa de contratar por parte de bancos em relação a emissora de cartões entrante (nº 08700.003187/2017-74); Impactos da verticalização na indústria de meios de pagamento (08700.000022/2019-11); Venda casada, subsídios cruzados e preço predatório no âmbito de condição comercial exclusiva entre credenciadora e banco verticalizado (nº 08700.002066/2019-77).

5ª seção: No âmbito da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil, qual papel tem desempenhado (a) o Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (Decem) e o Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) para fins de regulamentação de condutas na indústria de meios de pagamento; e (b) o Departamento de Supervisão de Conduta (Decon) e o Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias (Desuc) para fins de supervisão e fiscalização do cumprimento dessa regras?

Fontes:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Regimento Interno.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Termos de Compromisso.

6ª seção: Conclusões: Propostas para fomento da regulamentação financeira de conduta por parte do Banco Central do Brasil na indústria de meios de pagamento.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

Conforme dados apresentados pelo Banco Central do Brasil (BCB), atualmente, integram a indústria de meios de pagamento 41 (quarenta e um) arranjos de pagamento autorizados a funcionar pelo BCB², 7 (sete) em análise³ e 179 (cento e setenta e nove) arranjos ainda não autorizados⁴, assim como 14 (catorze) instituições de pagamento⁵ já autorizadas a funcionar pelo regulador, além de dezenas de instituições de pagamento que instruíram pedido de autorização, ainda em análise, ou que ainda não alcançaram a volumetria indicada na regulamentação aplicável necessária à instrução de pedido. Em 2018, somente no âmbito dos cartões de pagamento, o volume total de transações de pagamento domésticas realizadas por meio de cartões de crédito alcançou cerca de R\$ 839,7 bilhões e, de débito, R\$ 560,7 bilhões⁶, totalizando mais de R\$ 1,4 trilhões. Mercado que tem se desenvolvido intensamente após o advento da Lei nº 12.865/2013, mediante a publicação de regulamentação pelo BCB – foram 62 (sessenta e duas) Circulares do BCB, 1 (uma) Resolução do CMN e 1 (uma) Resolução Conjunta CMN e BCB publicadas com fundamentos na referida lei até maio de 2020 – e atuação extremamente próxima do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – com mais de 10 (dez) investigações abertas.

Palco de inovações constantes e entrada de agentes estrangeiros no País, o mercado de meios de pagamento tem sido regulado não somente sob a ótica prudencial, mas também de conduta, a fim de promover a competição, inclusão financeira e atender as necessidades dos usuários finais dos serviços de pagamento. A título ilustrativo, mencionam-se as regras de Interoperabilidade entre Participantes de Arranjos, Governança dos Arranjos, Open Banking, Pagamentos Instantâneos, Portabilidade Salarial, Débito Automático. Seriam tais regras frutos dos índices de concentração e verticalização dessa indústria, bem como dos obstáculos artificiais apresentados, muitas vezes, por agentes incumbentes? Pode-se dizer que tais regras consubstanciam regras de conduta de uma segunda geração, que satisfazem a necessidade de um mercado permeado por novas tecnologias? É nesse sentido que se busca analisar a relevância da regulamentação financeira de conduta por parte do BCB, assim como apresentar propostas para fomento dessas regras na indústria de meios de pagamento.

4. Familiaridade do pesquisador com o objeto da pesquisa

Há quatro anos, advoga e atua com desafios relacionados à Regulação Financeira, Concorrência e Relações Governamentais de uma *fintech*, autorizada pelo BCB, integrante da indústria de meios de pagamento no Brasil. Instituição de pagamento que, assim como várias outras, pode-se dizer, é fruto da regulamentação do BCB publicada com base na Lei nº 12.865/2013 e da atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica em prol da abertura e livre concorrência neste mercado.

² BCB. **Relação de arranjos integrantes do SPB autorizados**, atualizada pelo Banco Central em 8 de junho de 2020.

³ BCB. **Relação de arranjos integrantes do SPB em análise**, atualizada pelo Banco Central em 8 de junho de 2020.

⁴ BCB. **Relação de arranjos não integrantes do SPB autorizados – Ano Base 2018**, atualizada pelo Banco Central em 30 de julho de 2019.

⁵ BCB. **Quantitativo de instituições autorizadas por segmento**, maio de 2020.

⁶ Banco Central do Brasil – Estatísticas de Pagamentos de Varejo e de Cartões no Brasil - 2018. Faturamento de Cartões (Valor das transações em R\$). Fonte: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/spbadendos>.

5. Bibliografia preliminar

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do BCB. **Relatório Anual 2002**. Volume 38, nº 5. Fonte: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2002/rel2002p.pdf>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circulares nº 3.057/01; nº 3.100/02; nº 3.115/02; nº 3.347/07; nº 3.680/13; nº 3.681/13; nº 3.682/13; nº 3.683/13; nº 3.704/14; nº 3.705/14; nº 3.721/14; nº 3.724/14; nº 3.727/14; nº 3.729/14; nº 3.735/14; nº 3.765/15; nº 3.780/16; nº 3.807/16; nº 3.815/16; nº 3.817/16; nº 3.818/16; nº 3.833/17; nº 3.842/17; nº 3.843/17; nº 3.854/17; nº 3.855/17; nº 3.856/17; nº 3.865/17; nº 3.870/17; nº 3.875/18; nº 3.885/18; nº 3.886/18; nº 3.887/18; nº 3.900/18; nº 3.901/18; nº 3.924/18; nº 3.925/18; nº 3.926/19; nº 3.928/19; nº 3.937/19; nº 3.941/19; nº 3.942/19; nº 3.944/19; nº 3.952/19; nº 3.953/19; nº 3.956/19; nº 3.959/19; nº 3.962/19; nº 3.964/19; nº 3.965/19; nº 3.966/19; nº 3.969/19; nº 3.974/19; nº 3.978/20; nº 3.980/20; nº 3.985/20; nº 3.989/20; nº 3.999/20; nº 4.005/20; nº 4.010/20; nº 4.014/20; nº 4.015/20; nº 4.020/20; nº 4.022/20. Editais de Consulta Pública nº 72/19 e nº 73/19.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução Conjunta nº 1/2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Custo e Eficiência na Utilização de Instrumentos de Pagamento de Varejo**, de 4 de julho de 2007. Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Nota%20%C3%A9cnica%20-%20Custo%20Eficiencia.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, SEAE/MF, SDE/MJ. **Convênio de Cooperação Técnica entre BCB, SEAE e SDE**, de 14 de julho de 2006. Fonte: https://www.bcb.gov.br/pre/acordos_e_convenios/convenio_bacen_sde_seae.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil**. 1ª Edição, maio/2005. Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Diagnostico%20do%20Sistema%20de%20Pagamentos%20de%20Varejo%20no%20Brasil.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretiva 1/2006. **Divulga opinião do Banco Central a respeito da indústria de cartões de pagamento**, de 11 de abril de 2006. Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Diretiva-1-2006.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas de Pagamentos de Varejo e de Cartões no Brasil**, dezembro de 2017 e dezembro de 2018. Fonte: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/spbadendos>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária**, 2019. Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/REB_2019.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, SEAE/MF, SDE/MJ. **Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos**, maio de 2010. Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Relatorio_Cartoes.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O Processo Regulatório em Retrospectiva: uma investigação exploratória da regulamentação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil**. Nota Técnica nº 49, janeiro de 2019. Fonte: https://www.bcb.gov.br/conteudo/depec/NotasTecnicas/Nota_tecnica_49.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Regimento Interno**. Fonte: https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/Documents/regimento_interno/RegimentoInter_no.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Termos de Compromisso**. Fonte: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/termos_processosfn.

CADE. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**, outubro de 2019. Fonte: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf.

CADE. **Investigações e Termos de Compromisso de Cessação**. nº 08012.004089/2009-01; nº 08012.005328/2009-31; nº 08012.006209/2010-30; nº 08700.001861/2016-03; nº

