



# NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS

DE REGULAÇÃO DO SISTEMA  
FINANCEIRO NACIONAL

NEASF

POLICY PAPER SERIES  
01/2019

APRESENTAÇÃO	2
<b>1. ANÁLISE DOS TERMOS DE COMPROMISSO DE CESSAÇÃO DE PRÁTICA RELACIONADOS AO MERCADO DE PAGAMENTOS</b>	<b>4</b>
1.1. EXCLUSIVIDADE ENTRE ARRANJOS DE PAGAMENTO E CREDENCIADOS	5
1.2. TRAVA DE DOMICÍLIO BANCÁRIO SEM A CORRESPONDENTE OPERAÇÃO DE CRÉDITO GARANTIDA POR RECEBÍVEIS DE ARRANJO DE PAGAMENTO	6 - 7
1.3. RECUSA EM ANALISAR A AGENDA DE RECEBÍVEIS E RESTRIÇÃO DE CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO AOS EC DE CREDENCIADORAS CONCORRENTES	7 - 8
1.4. RETALIAÇÃO AOS EC QUE TENTASSEM ALTERAR O SEU DOMICÍLIO BANCÁRIO	8
1.5. VENDA CASADA DE PRODUTOS E SERVIÇOS	9
1.6. DISCRIMINAÇÃO NA COBRANÇA DE TARIFAS DE LIQUIDAÇÃO E DE TARIFAS DE TRAVA DE DOMICÍLIO BANCÁRIO	9 - 10
1.7. CONTRATOS DE INCENTIVO COM CLÁUSULA ABUSIVA E REBATES CONCEDIDOS DISCRICIONARIAMENTE	10 - 11
1.8. REMOÇÃO DE CHAVES CRIPTOGRÁFICAS OU RECUSA EM ATUALIZAR OS SISTEMAS DE CHAVES CRIPTOGRÁFICAS EM PIN PADS	11 - 12
<b>2. PROPOSTA PARA A REGULAÇÃO DO MERCADO DE PAGAMENTOS</b>	<b>13 - 14</b>
2.1. REGULAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO GARANTIDAS POR RECEBÍVEIS DE ARRANJO DE PAGAMENTO	14 - 19
2.2. REGULAÇÃO DE AGENDA DE RECEBÍVEIS	19 - 21
2.3. FISCALIZAÇÃO DE VENDA CASADA DE PRODUTOS E SERVIÇOS	21
2.4. ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE CHAVES CRIPTOGRÁFICAS NO PIN PAD	22

# APRESENTAÇÃO

O presente trabalho foi produzido no âmbito do Núcleo de Estudos Avançados de Regulação do Sistema Financeiro Nacional (NEASF), vinculado ao Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE) da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio).

O objetivo principal do NEASF consiste em contribuir para o aprimoramento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), por meio de análise regulatória que permita diagnosticar gargalos e vislumbrar oportunidades de aperfeiçoamento, visando à promoção e ao desenvolvimento dos mercados financeiros no Brasil. O NEASF possui uma composição *multistakeholder*, com participação de membros da academia, do mercado e do governo. Por meio de debates e mesas-redondas, os membros do Núcleo discutem temas relevantes da regulação do Sistema Financeiro, colaborando para uma compreensão mais ampla do setor, das tendências, dos riscos, das lacunas e das implicações.

Este trabalho é o primeiro de uma série de *policy papers* a ser elaborados no âmbito do projeto de pesquisa “Disrupção tecnológica no mercado de pagamentos: implicações jurídicas e econômicas”, cujo objetivo é estudar o mercado de pagamentos e propor aprimoramentos na sua regulação. Apesar de existirem estudos jurídicos esparsos sobre o mercado de pagamentos, a academia jurídica brasileira carece de uma análise abrangente sobre esse mercado, que consiga apresentar o atual panorama jurídico.

O presente trabalho tem como objetivo propor aprimoramentos na regulação do mercado de pagamentos. As propostas de aprimoramento foram elaboradas a partir da análise das versões públicas dos Termos de Compromisso de Cessação de Prática (TCC)<sup>1</sup> firmados entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e os agentes do mercado de pagamentos.

O trabalho se justifica dada a importância crescente do mercado de pagamentos para a economia brasileira. No fim do ano de 2015, havia, no Brasil, aproximadamente, 98 milhões de cartões de débito e 86 milhões de cartões de crédito em circulação no mercado. No mesmo ano, o instrumento de pagamento mais utilizado foi o cartão de débito, com 6,5 bilhões de transações, seguido pelo cartão de crédito, com 5,7 bilhões de transações.<sup>2</sup> Assim, o regime jurídico, bem como os potenciais e efetivos entraves jurídicos relacionados ao mercado de pagamentos, precisa de um estudo aprofundado.

<sup>1</sup> Previsto no artigo 85 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, o TCC é um acordo celebrado entre o Cade e as pessoas, jurídicas ou naturais, investigadas pela autarquia, no qual o Cade se compromete a suspender as investigações caso os compromissários cumpram uma série de obrigações impostas. Dessa forma, o TCC é uma fonte de informações acerca: (i) de quais entraves concorrenciais existem no mercado e (ii) de como o Cade tenta resolvê-los.

<sup>2</sup> JACHEMET, Bruna. *A regulação dos pagamentos eletrônicos: interoperabilidade e desafios jurídicos*. São Paulo: InHouse, 2018, p. 40-41.

O trabalho está subdividido em duas partes, além desta breve apresentação e do sumário executivo. A primeira descreve os entraves concorrenciais do mercado de pagamentos abordados pelo Cade nos TCC. A segunda apresenta as propostas de alteração na regulação do mercado de pagamentos.

Portanto, a primeira parte do trabalho é descritiva, enquanto a segunda é propositiva. Para elaborar as propostas, foram consideradas a literatura jurídica sobre o mercado de pagamentos e as normas jurídicas vigentes que regulam os pontos tratados pelo Cade e apresentados no primeiro capítulo.

Foram selecionados para análise<sup>3</sup> os seguintes TCC firmados pelo Cade e pelos agentes do mercado de pagamentos:

**TABELA 1**

## **TERMOS DE COMPROMISSO DE CESSAÇÃO DE PRÁTICA RELACIONADOS AO MERCADO DE PAGAMENTOS**

<b>TCC</b>	<b>Firmado em</b>	<b>Compromissários<sup>4</sup></b>
08700.003240/2009-27	16/12/2009	Visa International Service Association e Visa do Brasil Empreendimentos Ltda.
08700.004410/2014-58	16/7/2014	Redecard S.A.
08700.001844/2017-49	5/4/2017	Itaú Unibanco S.A. e Hipercard Banco Múltiplo S.A.
08700.001845/2017-93	5/4/2017	Redecard S.A.
08700.003613/2017-70	28/6/2017	Cielo S.A.
08700.003614/2017-14	28/6/2017	Elo Participações S.A. e Elo Serviços S.A.
08700.003638/2018-54	4/7/2018	Itaú Unibanco S.A. e Redecard S.A.
08700.005251/2018-32	19/9/2018	Banco do Brasil S.A.
08700.005211/2018-91	19/9/2018	Banco Bradesco S.A.
08700.005212/2018-35	19/9/2018	Cielo S.A.

Fonte: elaborada pelos autores.

<sup>3</sup> Os TCC foram pesquisados nos dias 9 e 10/2/2019, por meio do Sistema Eletrônico de Informações do Cade (sei.cade), disponível em: <[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_pesquisar.php?acao\\_externa=protocolo\\_pesquisar&acao\\_origem\\_externa=protocolo\\_pesquisar&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0)>. Acessível em: 21 mai. 2019. O termo de busca utilizado foi “mercado de pagamentos TCC”. No campo “Pesquisar em”, foram marcadas as opções: (i) Processos; (ii) Documentos Gerados; e (iii) Documentos Externos. No campo “Tipo de Processo”, foi escolhida a opção “Finalístico: Requerimento de TCC”. 191 resultados foram encontrados, sendo muitos desses referentes ao mesmo procedimento administrativo. Assim, após análise dos resultados, foram excluídos os repetidos e os não relacionados ao mercado de pagamentos. Por fim, para garantir maior amplitude na pesquisa, substituiu-se o termo de busca “mercado de pagamento TCC”, pelo número dos inquéritos administrativos que originaram os TCC já encontrados: “08700.001860/2016-51”; “08700.000018/2015-11”; “08700.001861/2016-03”; e “08012.004089/2009-01”. Os resultados encontrados compõem a lista da Tabela 1.

<sup>4</sup> Foi apresentada ao Cade reclamação por supostas condutas anticompetitivas no mercado de pagamentos por parte do Banco Santander Brasil S.A. (Inquérito Administrativo nº 08700.000022/2019-11). Contudo, até a data de fechamento do presente trabalho, ainda não há TCC firmado entre a instituição financeira e o Cade.

Foi possível identificar, com base na análise dos TCC, alguns dos principais gargalos concorrenciais no mercado de pagamentos e propor soluções para as questões identificadas. Assim, busca-se aprimorar as práticas adotadas pelos participantes do mercado de pagamentos, por meio da disseminação de melhores práticas concorrenciais com a aplicação da regulação. Entende-se por melhores práticas concorrenciais as condutas que obstam os entraves à concorrência no setor do mercado de pagamentos.

No presente trabalho, adotou-se a expressão “credenciadora independente” para designar as credenciadoras desvinculadas dos conglomerados financeiros. Considerando o atual estado da estrutura do mercado de pagamentos brasileiro, as credenciadoras são, aqui, classificadas em entrantes, intermediárias e consolidadas. Para fins de classificação, as entrantes detêm menos de 5% do mercado de aquisição. Foram consideradas como intermediárias aquelas que detêm entre 5% e 20%, e consolidadas as que têm acima de 20% de *market share*.

A pesquisa contou com o apoio das sociedades empresárias Nu Pagamentos S.A., Pagseguro Internet S.A. e Stone Pagamentos S.A.

# 1. ANÁLISE DOS TERMOS DE COMPROMISSO DE CESSAÇÃO DE PRÁTICA RELACIONADOS AO MERCADO DE PAGAMENTOS

Nesta parte do trabalho, expõem-se os gargalos concorrenciais tratados pelo Cade nos TCC. Para identificá-los, todos os TCC constantes na Tabela 1 foram analisados e, a partir dos Termos de Compromisso firmados, foi possível elaborar uma tabela com os remédios concorrenciais aplicados pelo Cade às instituições compromissárias. Cruzando os dados dessa tabela com as Notas Técnicas elaboradas pela Superintendência-Geral do Cade (SG/Cade) em cada TCC, observaram-se oito gargalos concorrenciais no mercado de pagamentos brasileiro.

O primeiro entrave decorria da exclusividade entre arranjos de pagamento e credenciadoras. O segundo entrave era a trava de domicílio bancário pelas instituições financeiras (IF), sem que o estabelecimento comercial (EC) houvesse contratado qualquer operação de crédito garantida por recebíveis de arranjo de pagamento. O terceiro entrave estava relacionado à agenda de recebíveis: as IF investigadas, supostamente, recusavam-se a analisar a agenda de recebíveis de EC vinculados a credenciadoras independentes, dificultando a concessão de empréstimos; e credenciadoras vinculadas a conglomerados financeiros, supostamente, dificultavam o acesso

da agenda de recebíveis de EC a outras IF. O quarto entrave estava relacionado a supostas práticas de retaliação aos EC que tentassem alterar o seu domicílio bancário. O quinto entrave identificou supostas práticas de venda casada de produtos ou serviços pelas IF. O sexto entrave envolvia a discriminação, na cobrança de tarifas de liquidação e de tarifas de trava de domicílio bancário por parte, respectivamente, das IF e das credenciadoras investigadas. O sétimo entrave decorria de contratos de incentivo, firmados entre a credenciadora e o EC, que continham supostas cláusulas abusivas. O oitavo entrave era a remoção de chaves criptográficas ou a recusa em atualizar o mapa de chaves criptográficas em PIN Pads, por parte das credenciadoras investigadas.

## Os entraves concorrenciais podem ser sintetizados como:

1. exclusividade entre arranjos de pagamento e credenciadoras;
2. trava de domicílio bancário sem a correspondente operação de crédito garantida por recebíveis de arranjo de pagamento;
3. recusa em analisar a agenda de recebíveis e



restrição de concessão de empréstimo aos EC de credenciadoras concorrentes;

4. retaliação aos EC que tentassem alterar o seu domicílio bancário;
5. venda casada de produtos e serviços pelas IF;
6. discriminação, na cobrança, de tarifas de liquidação e de tarifas de trava de domicílio bancário;
7. contratos de incentivo com cláusulas abusivas e rebates concedidos discricionariamente; e
8. remoção de chaves criptográficas ou recusa em atualizar os sistemas de chaves criptográficas em PIN Pads.

Cada entrave à concorrência do mercado de pagamentos é, sucintamente, descrito a seguir. A ordem de exposição se refere à relevância do gargalo concorrencial no mercado de pagamentos: primeiro, o já resolvido (exclusividade entre arranjos de pagamento e credenciadoras); depois, os demais em ordem decrescente de gravidade, considerando a frequência de aparição nos TCC, o número de obrigações necessárias para resolvê-lo e a atualidade dos TCC.

## 1.1. EXCLUSIVIDADE ENTRE ARRANJOS DE PAGAMENTO E CREDENCIADORAS

Neste trabalho, optou-se por dividir a relação entre arranjos de pagamento e credenciadoras no mercado de pagamentos em três momentos: (1) o duopólio decorrente da exclusividade; (2) a pós-exclusividade via remédios concorrenciais; e (3) a pós-exclusividade via regulação.

O primeiro momento, que vai de 1995 até 2010, era caracterizado pelo duopólio decorrente do contrato de exclusividade entre Cielo e Visa e da atuação exclusiva da credenciadora Redecard (atual Rede) na aceitação do arranjo de pagamento Mastercard.<sup>5</sup> Nesse cenário, para que um EC aceitasse os arranjos de pagamento Visa e Mastercard, deveria manter relações comerciais, respectivamente, com a Cielo e a Redecard.

A partir de julho de 2010, tem início o segundo momento, caracterizado pelo fim das relações de exclusividade via remédio concorrencial. Nesse período, o Cade firmou o TCC nº 08700.003240/2009-27 com a Visa e a Visanet (atual Cielo), tendo por objeto a relação de exclusividade entre as compromissárias. No TCC, ficou estipulada a obrigação da Visa de abrir processo de seleção de novas credenciadoras para participar do seu arranjo de pagamento, em julho de 2010, e, por consequência, dar fim à exclusividade contratual.<sup>6</sup> Por sua vez, a Redecard, que não tinha contrato de exclusividade, passou a aceitar o arranjo de pagamento Visa a partir de 2010.<sup>7</sup>

Em 6/1/2015, o tema da exclusividade voltou ao Cade, no Inquérito Administrativo nº 08700.000018/2015-11, que gerou o TCC nº 08700.003614/2017-14, firmado entre o Cade, a Elo Participações S.A. e a Elo Serviços S.A., no intuito de acabar com a exclusividade do arranjo de pagamento Elo e a credenciadora Cielo; e o TCC nº 08700.001844/2017-49, firmado entre o Cade, o Itaú Unibanco S.A. e a Hipercard Banco Múltiplo S.A. para acabar com a exclusividade do arranjo de pagamento Hipercard e a credenciadora Rede.

No modelo de credenciamento atual de pós-exclusividade via regulação, vigora a regulação do Banco Central do Brasil (BACEN), que veda a exclusividade entre arranjos de pagamento e credenciadoras. Conforme inciso II do artigo 24-A, da Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, os instituidores de arranjos de pagamento deveriam estar aptos a iniciar os procedimentos de abertura às credenciadoras que desejassem fazer parte dos seus arranjos de pagamento até 24 de março de 2017.

Assim, embora a exclusividade entre os arranjos de pagamentos e as credenciadoras tenha sido uma questão relevante analisada pelo Cade, ela já foi tratada pela regulação do mercado financeiro.

<sup>5</sup> Apesar de não haver contrato determinando a exclusividade, apenas a Redecard atuava na aquisição dos cartões Mastercard.

<sup>6</sup> Conforme Cláusula 3 do TCC nº 08700.003240/2009-27, páginas 27 e 28. As páginas dos TCC citados neste trabalho consideram o processo na íntegra.

<sup>7</sup> JACHEMET, Bruna. *A regulação dos pagamentos eletrônicos: interoperabilidade e desafios jurídicos*. São Paulo: InHouse, 2018, p. 38-40; e AKRA, Ana Clara Mello Costa; DUARTE, Henrique de Oliveira. *Estratégia competitiva no mercado de meios de pagamento brasileiro: estudo de caso de uma empresa do setor de aquisição*. Monografia apresentada à Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2018, p. 24-30.

## 1.2. TRAVA DE DOMICÍLIO BANCÁRIO SEM A CORRESPONDENTE OPERAÇÃO DE CRÉDITO GARANTIDA POR RECEBÍVEIS DE ARRANJO DE PAGAMENTO

O domicílio bancário é a conta-corrente do EC aberta em uma agência bancária de uma IF, na qual os recursos correspondentes às suas receitas operacionais<sup>8</sup> são depositados. A conta-corrente bancária é o principal ponto de contato entre o EC e a IF.

A trava de domicílio bancário é um mecanismo usado para que os recursos do EC sejam, obrigatoriamente, depositados na IF que contratou uma operação de crédito garantida por arranjo de pagamento (operação de crédito vinculada) com o EC. A trava de domicílio bancário é feita por arranjo de pagamento. Desse modo, os recursos provenientes dos direitos de crédito ofertados como garantia na operação de mútuo ou de antecipação de recebíveis serão depositados no banco que concedeu o empréstimo, enquanto durar a trava de domicílio bancário. Assim, evita-se que o EC contrate empréstimos em outra IF e ofereça esses direitos de crédito como garantia. A trava de domicílio bancário só pode ser retirada com a autorização da IF que a solicitou.<sup>9</sup>

Há duas espécies do gênero trava de domicílio bancário: a manutenção de domicílio bancário e a retenção de valores da agenda de recebíveis (retenção de recebíveis).

A manutenção de domicílio bancário é a trava imposta pela IF quando: (a) o EC nunca contratou

nenhuma operação de crédito vinculada ou (b) o EC contratou uma operação de crédito vinculada, mas a totalidade dos recursos provenientes dos direitos de crédito ofertados como garantia é depositada na conta-corrente da instituição domicílio, ultrapassando o valor do saldo devedor do empréstimo. Logo, na manutenção de domicílio bancário, os recursos do EC provenientes dos direitos de crédito ofertados como garantia são, obrigatoriamente, depositados em uma IF, mesmo que o EC não possua nenhuma dívida ou limites superiores ao saldo devedor da operação de crédito vinculada. Nota-se que a manutenção de domicílio é imposta com base em uma relação entre o estabelecimento comercial e a instituição financeira.

Por sua vez, a retenção de recebíveis é a trava que restringe a liberdade de movimentação dos recursos financeiros do EC para fins de amortização do saldo devedor de uma operação de crédito vinculada. Assim, na retenção de recebíveis, há uma dívida do EC, e os recursos provenientes dos direitos de crédito ofertados como garantia depositados na instituição domicílio estarão limitados ao saldo devedor do empréstimo contratado pelo estabelecimento comercial. Desse modo, a restrição pode recair sobre o montante total dos valores da agenda de recebíveis ou apenas sobre parte dela, dependendo do valor da garantia da operação de crédito vinculada. A retenção de recebíveis está fundamentada na existência de uma operação de crédito vinculada.

As espécies de trava de domicílio bancário e as suas principais características são apresentadas na tabela abaixo.

**TABELA 2**

### ESPÉCIES DE TRAVAS DE DOMICÍLIO BANCÁRIO

TRAVAS DE DOMICÍLIO BANCÁRIO	
Manutenção de domicílio bancário	Retenção de recebíveis
<ul style="list-style-type: none"><li>• Pode ou não haver operação de crédito vinculada.</li><li>• Pode ou não haver dívida do estabelecimento comercial.</li><li>• A totalidade dos recursos provenientes dos direitos de crédito ofertados como garantia é depositada na instituição financeira, mesmo que não haja dívida ou limites superiores ao saldo devedor da dívida.</li><li>• A relação é subjetiva.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Há operação de crédito vinculada.</li><li>• Há dívida do estabelecimento comercial.</li><li>• Os recursos provenientes dos direitos de crédito ofertados como garantia são depositados total ou parcialmente na instituição financeira, dependendo do limite do saldo devedor da dívida.</li><li>• A relação é objetiva.</li><li>• A regulação é feita pelo Conselho Monetário Nacional na Resolução nº 4.707, artigo 3º, incisos I e II.</li></ul>

Fonte: elaborada pelos autores.

<sup>8</sup> Descontadas as taxas cobradas para participar dos arranjos de pagamentos específicos.

<sup>9</sup> A trava de domicílio bancário é gerida pela Câmara Interbancária de Pagamento (CIP), por meio do Sistema de Controle de Garantia (SCG), o qual é um centralizador de registro e controle de garantias, com participação aberta a todo o mercado financeiro e credenciadoras, que asseguram que os recursos resultantes das vendas com cartões de crédito e débito de um EC sejam depositados na IF que contratou uma operação de crédito vinculada com o EC e solicitou a trava de domicílio bancário.

## **Em termos operacionais, a trava de domicílio bancário é efetivada em três passos:**

1. A instituição financeira envia uma solicitação de trava de domicílio bancário do arranjo de pagamento à credenciadora do EC;
2. A credenciadora é responsável por repassar a solicitação de trava de domicílio ao Sistema de Controle de Garantias (SCG);
3. O SCG verifica se já existe alguma trava de domicílio bancário para o EC em questão em outra instituição financeira: (3.1) se sim, recusa a solicitação, retornando a informação para a credenciadora, que comunicará à instituição financeira solicitante; (3.2) se não, registra a trava de domicílio bancário para aquele arranjo de pagamento, transmitindo a informação: (a) às outras credenciadoras que operam no mercado, registram a trava e direcionam os recursos das vendas do EC relacionados àquele arranjo de pagamento para a instituição financeira na qual a trava foi deferida e (b) à credenciadora do EC, que transmitirá à instituição financeira o deferimento da trava de domicílio bancário.

Em tese, todos os EC possuem a liberdade de avaliar as opções disponíveis no mercado e escolher a IF na qual desejam abrir contas-correntes bancárias (o seu domicílio bancário). Porém, as IF investigadas pelo Cade, supostamente, solicitavam a manutenção de domicílio bancário sem que houvesse operação de crédito vinculada que justificasse o bloqueio dos recursos. Por exemplo, consta no TCC nº 08700.005211/2018-91 (Nota Técnica nº 36/2018/SG/Cade, página 32) que, dos EC que mantinham conta-corrente aberta perante a instituição financeira investigada como domicílio bancário, 6% tinham a manutenção de domicílio sem qualquer saldo devedor em operação de crédito vinculada.

A manutenção de domicílio sem operação de crédito limita a liberdade do EC de escolher a IF, com a qual manterá relações comerciais, e impõe custos para

que o EC possa alterar o seu domicílio bancário: (1) solicitar o levantamento do ônus da manutenção de domicílio e (2) esperar o tempo para que as IF removam a manutenção de domicílio. Ainda, a manutenção de domicílio com a operação de crédito, na qual a totalidade dos recebíveis fique restringida, também limita a liberdade do EC de decidir se e como usará os recursos financeiros que ultrapassem a garantia da operação de crédito vinculada.

## **1.3. RECUSA EM ANALISAR A AGENDA DE RECEBÍVEIS E RESTRIÇÃO DE CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMO AOS EC DE CREDENCIADORAS CONCORRENTES**

Quando o EC faz uma venda de produtos ou serviços com pagamento parcelado, o recebimento dos recursos referente a cada operação é diferido no tempo, conforme a quantidade de parcelas oferecidas ao cliente. Essas vendas realizadas no sistema de cartão de crédito formam uma lista de valores a receber em função do tempo, chamada de agenda de recebíveis.

Como há previsibilidade no recebimento dos recursos das vendas e baixo risco de inadimplência,<sup>10</sup> os recebíveis podem ser usados como garantia em operações de crédito, as garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento (operações de crédito vinculadas). Como exemplo de operação de crédito vinculada: as IF podem ofertar ao EC uma linha de crédito rotativo, denominada de antecipação de recebíveis, depositando, antecipadamente, o valor da agenda de recebíveis, mediante a aplicação de uma taxa de desconto sobre o valor de face dos créditos como remuneração pela antecipação.

Para que a IF consiga ofertar a operação de crédito vinculada, é necessário que ela seja capaz de acessar a agenda de recebíveis do EC, por meio da credenciadora que captura<sup>11</sup> as transações.

<sup>10</sup> Há baixo risco de inadimplência, porque os EC assumem o risco de crédito das instituições financeiras emissoras dos cartões de crédito e porque as operações de crédito são garantidas pelos recebíveis decorrentes das vendas com cartões do EC, cujos recursos financeiros serão, por consequência da trava de domicílio bancária, obrigatoriamente, depositados na IF. Além disso, as IF têm acesso, de antemão, à agenda de recebíveis dos EC e podem avaliar os perfis de risco e retorno.

<sup>11</sup> Neste trabalho, utiliza-se o termo “captura” para descrever o ato pelo qual a credenciadora que habilitou o EC para aceitar instrumentos de pagamento processa as informações relativas às transações de pagamento em benefício do EC.



Desse modo, a IF pode avaliar os riscos da operação, consubstanciados no volume de vendas, prazos e valores de recebimento, e ofertar a antecipação de recebíveis compatível com a agenda de recebíveis do EC.

Conforme descrito nos TCC,<sup>12</sup> as IF investigadas pelo Cade se recusavam a acessar a agenda de recebíveis de credenciadoras independentes, ou seja, recusavam-se a aceitar como garantia dos seus empréstimos e financiamentos os recebíveis capturados por credenciadoras não integrantes dos seus conglomerados financeiros; bem como as credenciadoras vinculadas a esses conglomerados financeiros dificultavam o acesso da agenda de recebíveis a outras IF. Na visão do Cade, as práticas reduziam a concorrência, tendo em vista que criavam barreiras à entrada de credenciadoras independentes no mercado de pagamentos e de IF no mercado de crédito.<sup>13</sup> Nesse sentido, TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018-32, página 45:

*Indícios coletados pela SG apontavam para a recusa dos bancos representados em ler a agenda de recebíveis dos clientes de credenciadoras menores, entrantes e não vinculadas a bancos, impedindo esses consumidores de utilizarem os recebíveis como garantia de operações de crédito. Tal recusa estaria reduzindo a competitividade dessas credenciadoras no mercado, já que a utilização dos recebíveis como garantia é bastante usual no varejo.*

## 1.4. RETALIAÇÃO AOS EC QUE TENTASSEM ALTERAR O SEU DOMICÍLIO BANCÁRIO

Outro entrave identificado pelo Cade envolvia supostas práticas de retaliação adotadas por conglomerados financeiros contra EC que tentaram: (1) alterar o seu domicílio bancário; (2) a sua credenciadora ou (3) deixaram de contratar serviços das IF e as suas controladas.

Por exemplo, segundo o TCC nº 08700.005251/2018-32 (Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 46), dois conglomerados financeiros utilizaram o seu poder de mercado no mercado de crédito e de credenciamento para impor penalidades aos EC que tentassem manter relações comerciais com outras IF ou credenciadoras.<sup>14</sup>

Foi identificado<sup>15</sup> que, se o EC contratasse nova credenciadora, mas mantivesse o vínculo com credenciadoras dos conglomerados financeiros para operar com arranjos de pagamento exclusivos à época, os conglomerados financeiros impunham as seguintes retaliações: (i) elevavam as taxas de desconto (*Merchant Discount Rate* – MDR)<sup>16</sup> dos arranjos exclusivos ou (ii) elevavam as taxas, as tarifas e os cortes de linha de crédito no domicílio bancário.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Nesse sentido: TCC nº 08700.003638/2018-54, Nota Técnica 19/2018/SG/Cade, páginas 20 e 21; TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, páginas 44 e 45; TCC nº 08700.005211/2018-91, Nota Técnica 36/2018/SG/Cade, páginas 30 e 31; e TCC nº 08700.005212/2018-35, Nota Técnica 37/2018/SG/Cade, páginas 22 e 23.

<sup>13</sup> A Resolução nº 4.553, expedida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), em 30 de janeiro de 2017, estabeleceu cinco segmentos (S1, S2, S3, S4 e S5) do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen, para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. Os seguimentos são classificados de acordo com o porte em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, nos termos do artigo 2º da Resolução nº 4.553. As instituições financeiras componentes dos segmentos S2 a S5 são as que possuem maiores chances de sofrer entraves no mercado de crédito.

<sup>14</sup> Conforme Nota Técnica nº 10/2016/SG/Cade, disponível no Inquérito Administrativo nº 08700.000018/2015-11, páginas 2.087 a 2.113 (em especial, item 2.4), há concentração e verticalização na cadeia de prestação de serviços bancários e de meios de pagamento.

<sup>15</sup> TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 46.

<sup>16</sup> Taxa cobrada pelas credenciadoras dos EC sobre cada transação. O MDR é descontado quando a credenciadora repassa os valores das operações capturadas ao EC.

<sup>17</sup> Os TCC citam como fonte a pesquisa apresentada pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel), no Inquérito Administrativo nº 08700.000018/2015-11, páginas 2.787 a 2.824, realizada em 2016, na qual 574 EC participaram.

## 1.5. VENDA CASADA DE PRODUTOS E SERVIÇOS

Os conglomerados financeiros que firmaram os TCC com o Cade devido às práticas descritas no item 1.4., supostamente, condicionavam a aceitação dos arranjos de pagamento exclusivos na época à abertura de conta-corrente pelo EC. Desse modo, os conglomerados financeiros aproveitavam a exclusividade na prestação de um serviço para aumentar a venda de bens ou serviços.

Segundo consta no TCC nº 08700.005251/2018-32 (Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 47), 37,5% dos associados da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel) tiveram de abrir contas em uma IF verticalizada ao conglomerado para aceitação de bandeiras exclusivas na época.

Em decorrência do poder de mercado que os conglomerados financeiros detêm e da exclusividade na prestação de um serviço que detinham à época, a venda casada gerou como efeitos a redução da capacidade de concorrência de atores não verticalizados, a redução da liberdade de escolha dos EC e o pleno desenvolvimento do mercado de pagamentos no Brasil, que somente viu crescer o número de credenciadoras a partir de 2018.<sup>18</sup>

## 1.6. DISCRIMINAÇÃO NA COBRANÇA DE TARIFAS DE LIQUIDAÇÃO E DE TARIFAS DE TRAVA DE DOMICÍLIO BANCÁRIO

As credenciadoras pagavam a tarifa de liquidação à IF para que pudessem realizar a transferência dos recursos financeiros para o domicílio bancário dos EC, ou seja, a tarifa de liquidação era cobrada das credenciadoras pelas IF em função da liquidação de operações capturadas pela credenciadora nas contas-correntes dos EC.<sup>19</sup>

As IF pagavam a tarifa de trava de domicílio bancário para que as credenciadoras depositassem as receitas operacionais dos EC na IF, que possui a trava de domicílio bancário. Assim, para operacionalizar a trava de domicílio bancário, as IF devem arcar com dois custos: (1) o custo das tarifas cobradas pela centralizadora de registro e controle de garantia e (2) o custo das tarifas cobradas pelas credenciadoras para depositarem as receitas do EC na conta-corrente que possui a trava de domicílio bancário.<sup>20</sup>

Ao analisar possível discriminação na cobrança de tarifas de liquidação e de trava de domicílio bancário, o Cade verificou que a cobrança dessas tarifas menor ou inexistente para os integrantes dos conglomerados financeiros e maior em relação às credenciadoras independentes e às IF não verticalizadas.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> O Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional de dezembro de 2018, publicado pelo Bacen em 15 de maio de 2019, informa a seguinte quantidade de instituições de pagamento autorizadas por ano a funcionar: 1 (2016), 6 (2017) e 10 (2018). O Bacen considerou, no relatório, as instituições nas seguintes situações: “Autorizadas sem Atividade”, “Autorizadas em Atividade”, “Em Adm. Especial Temporária”, “Em intervenção” e “Paralisadas”. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioevolucoesfnsf/31122018>>. Acesso em: 23 mai. 2019. Contudo, segundo a lista de instituições de pagamento disponível no site do Bacen, atualmente, existem 13 instituições de pagamento em funcionamento no país. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidade financeira/encontreinstituicao>>. Acesso em: 23 mai. 2019.

<sup>19</sup> TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 47.

<sup>20</sup> TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 48.

<sup>21</sup> TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, páginas 47-48.

Em relação à tarifa de liquidação, as IF as cobravam sobre o montante recebido pelas credenciadoras. Portanto, credenciadoras entrantes ou intermediárias, com menor volume, pagavam mais tarifas do que credenciadoras vinculadas a conglomerados financeiros.<sup>22</sup> Segundo consta no TCC e em inquérito administrativo conduzido pelo Cade,<sup>23</sup> o Bacen proibiu a cobrança pelo serviço de liquidação ao longo da investigação, razão pela qual a tarifa de liquidação não foi objeto dos TCC.

De modo similar, a tarifa de trava era cobrada por volume: quanto maior o montante de recursos recebido pela IF domicílio, menor a tarifa.<sup>24</sup> Considerando que as IF dos conglomerados operavam com maior volume, elas pagavam menos taxas de trava.

A tarifa proporcional ao volume não é um problema em si, dado que estimula o aumento do volume transacionado por meio do incentivo de diminuição da tarifa. Contudo, o Cade considerou que essa forma de tarifa era um problema à concorrência, tendo em vista a posição dominante de mercado das credenciadoras integrantes de conglomerados financeiros investigadas.<sup>25</sup>

No contexto do mercado de pagamentos brasileiro, a cobrança da tarifa por volume poderia funcionar como instrumento de subsídio cruzado<sup>26</sup>, pois limitaria a capacidade de IF não vinculadas a conglomerados de emprestar e credenciadoras independentes de capturar transações de EC que já tinham contas abertas com as IF investigadas pelo Cade.

## **1.7. CONTRATOS DE INCENTIVO COM CLÁUSULAS ABUSIVAS E REBATES CONCEDIDOS DISCRICIONARIAMENTE**

O contrato de incentivo é firmado entre as credenciadoras e os EC. Por meio desse contrato, a credenciadora oferece ao EC uma redução na taxa de desconto sobre o valor de face das operações, caso o EC atinja uma determinada meta de vendas com cartão por mês (taxa incentivada). O incentivo econômico para a redução da taxa cobrada pela credenciadora é a fidelização do EC e o estímulo ao aumento do volume de vendas.

Os contratos de incentivo estavam sendo utilizados por credenciadoras consolidadas para induzir a exclusividade e manter o domicílio bancário dos EC. Tais contratos precisam ser analisados no contexto do mercado de pagamentos da época: em que credenciadoras possuíam exclusividade na captura de transações de pagamento. A exclusividade ampliava o poder de mercado das credenciadoras e a possibilidade de impor contratos de incentivo aos EC.

Mais do que fidelizar os EC, as cláusulas vigentes nos contratos de incentivo, aliadas ao contexto do mercado de pagamentos, fomentava a relação de dependência do EC com a credenciadora e, conseqüentemente, com o conglomerado financeiro ao qual a credenciadora pertencia. Segundo os TCC analisados, foram consideradas cláusulas abusivas contidas nos contratos de

<sup>22</sup> Inquérito Administrativo nº 08700.001860/2016-51, páginas 1.361, 2.263, 2.529 e 2.530.

<sup>23</sup> TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica, nº 35/2018/SG/Cade, página 47; Inquérito Administrativo nº 08700.001860/2016-51, página 3.422.

<sup>24</sup> Inquérito Administrativo nº 08700.000018/2015-11, páginas 1.885 e 1.886.

<sup>25</sup> Conforme TCC nº 08700.005251/2018-32 (Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 48): “considerando que ambas [credenciadoras] dominam quase 90% do mercado de credenciamento no Brasil, é praticamente inevitável para os bancos de menor porte transacionarem com clientes dessas credenciadoras, porquanto os efeitos da cobrança discriminatória da tarifa de trava de domicílio têm impacto significativo sobre a competição entre instituições financeiras”.

<sup>26</sup> Subsídio cruzado é a venda de produtos ou a prestação de serviços para determinados consumidores a preços mais baixos dos que o praticado no mercado ou abaixo do preço de custo, visando ampliar os ganhos com a venda de produtos ou a prestação de serviços para outra categoria de consumidores.

incentivo e citadas nos TCC: (i) renovação automática do contrato, com multa retroativa;<sup>27</sup> (ii) multa por rescisão mesmo se o EC atingiu as metas negociadas, ou seja, a credenciadora auferir as receitas que planejou com a taxa incentivada, mas cobra multa sobre o restante do contrato e (iii) cláusulas sobre a possibilidade de cobrança de multas adicionais, sem explicitar o valor ou o método de cálculo.<sup>28-29</sup>

A imposição dos contratos de incentivo, em um contexto de exclusividade entre arranjos de pagamento e credenciadoras, com condições desproporcionais de rescisão, gerava dependência dos EC em relação às credenciadoras e dificuldade para as credenciadoras entrantes.

Identificou-se, também, que as IF investigadas ofereciam “rebates”<sup>30</sup> aos EC que mantivessem relação comercial com as credenciadoras integrantes dos seus conglomerados financeiros, firmassem contratos de incentivo e mantivessem domicílio bancário naquele banco. O Cade considerou que a oferta exclusiva de rebate aos EC da credenciadora do conglomerado financeiro gerava um efeito anticompetitivo, uma vez que, nas condições de concentração e verticalização do mercado de pagamentos, as credenciadoras independentes têm dificuldade em oferecer rebate por meio de uma instituição financeira parceira.

## **1.8. REMOÇÃO DE CHAVES CRIPTOGRÁFICAS OU RECUSA EM ATUALIZAR OS SISTEMAS DE CHAVES CRIPTOGRÁFICAS EM PIN PADS**

A captura das transações realizadas por meio de instrumentos de pagamento<sup>31</sup> é feita por meio de equipamentos eletrônicos específicos para tal finalidade (as “maquininhas”). Os dois principais equipamentos que permitem a captura de transações de pagamento são os *PIN Pads*<sup>32</sup> e os *Points of Sale* (POS).

A diferença entre eles é a quantidade de chaves criptográficas de credenciadoras vinculadas ao equipamento, ou seja, enquanto o POS pertence a uma credenciadora e, portanto, aceita transações apenas com os arranjos de pagamento nos quais aquela credenciadora é homologada, o PIN Pad permite a homologação, em um mesmo equipamento, de diversas credenciadoras (multi-credenciamento).<sup>33</sup>

Assim, o POS amplia os custos operacionais para que um EC possa aceitar instrumentos e transações de pagamento de credenciadoras diferentes, pois o EC tem de manter tantos equipamentos quantas sejam as credenciadoras com as quais deseje manter relações comerciais.

<sup>27</sup> Segundo o TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 48, os contratos analisados permitiam a renovação automática do contrato, em contrapartida à não cobrança de multa caso os EC não atingissem a meta de captura em alguns meses. A ameaça de cobrança de multa retroativa, sem limitação temporal, servia para impor a renovação automática.

<sup>28</sup> Não obstante, a multa (obrigação acessória) está limitada ao valor da obrigação principal, nos termos do artigo 412 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil).

<sup>29</sup> TCC nº 08700.005251/2018-32, Nota Técnica nº 35/2018/SG/Cade, página 48.

<sup>30</sup> Rebates são incentivos econômicos oferecidos a um parceiro comercial. Os TCC analisados não explicitavam quais rebates eram oferecidos.

<sup>31</sup> O inciso V, do artigo 6º, da Lei nº 12.865, expedida em 9 de outubro de 2013 (Lei nº 12.865), define instrumento de pagamento como “dispositivo ou conjunto de procedimentos acordado entre o usuário final e seu prestador de serviço de pagamento utilizado para iniciar uma transação de pagamento”. O cartão de crédito pode ser citado como um exemplo de instrumento de pagamento.

<sup>32</sup> Personal Identification Number (PIN)

<sup>33</sup> Segundo dados disponíveis no Inquérito Administrativo nº 08700.000018/2015-11 (Nota Técnica nº 10/2016/SG/Cade, página 2.107), 55% das transações com cartões no Brasil são capturadas por meio de POS e 40%, por meio de PIN Pads, e os 5% restantes englobam comércio eletrônico, *mobile*, entre outros.

Ao permitir a vinculação de diversas credenciadoras em um mesmo equipamento, os PIN Pads possibilitam a captura, em um mesmo equipamento, de transações com todos os arranjos de pagamento que mantêm relações comerciais com tais credenciadoras. Além de permitir a captura por maior número de arranjos de pagamento em um único equipamento, os PIN Pads também estimulam a concorrência entre as credenciadoras. Isso porque, no POS, caso o EC deseje trocar de credenciadora, deve, também, trocar de equipamento; já no caso do PIN Pad, não há o custo da troca, estimulando a competição no mercado pelo credenciamento dos EC por meio da redução dos custos operacionais.

Cada PIN Pad tem um sistema de criptografia para distinguir qual credenciadora foi responsável pela captura da transação de pagamento. Em termos operacionais, quando um cliente realiza um pagamento por meio do PIN Pad, o equipamento criptografa a transação, reconhece a credenciadora e transmite a informação. É necessário que o *software* do PIN Pad contenha um “mapa de chaves”,<sup>34</sup> com a chave criptográfica de cada credenciadora configurada para capturar transações por meio daquele equipamento.

A decisão sobre quais chaves serão incluídas nos seus equipamentos cabe às credenciadoras. Assim, ao adquirir ou proceder à manutenção técnica de um PIN Pad, a credenciadora pode excluir do mapa de chaves criptográficas a chave de uma outra credenciadora concorrente.

De acordo com as informações levantadas pelo Cade,<sup>35</sup> credenciadoras integrantes de conglomerados financeiros estavam comprando, dos fabricantes de PIN Pads, equipamentos com o mapa de chaves desatualizado<sup>36</sup> ou, quando compravam os PIN Pads com a versão do mapa atualizada, excluía as chaves criptográficas de credenciadoras independentes.

<sup>34</sup> O mapa de chaves, segundo informações presentes nos TCC firmados pelo Cade (TCC nº 08700.003613/2017-70, Nota Técnica nº 18/2017/SG/Cade, página 5), foi desenvolvido pela Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS) e é, constantemente, atualizado, de modo a contemplar as novas credenciadoras do mercado, fornecendo-lhes chaves criptográficas.

<sup>35</sup> TCC nº 08700.003613/2017-70, Nota Técnica nº 18/2017/SG/Cade, página 5.

<sup>36</sup> Segundo a Nota Técnica nº 10/2016/SG/Cade, página 2.108, disponível no Procedimento Preparatório nº 08700.000018/2015-11, páginas 2.087 a 2.113, a versão 1.07 do mapa de chaves não englobava credenciadoras que a versão 1.08 contemplava, como a Stone e a Global Payments.



## 2. PROPOSTAS PARA A REGULAÇÃO DO MERCADO DE PAGAMENTOS

Esta parte do trabalho é destinada às propostas de mudança da regulação relacionada à concorrência no mercado de pagamentos. A análise dos TCC firmados pelo Cade relacionados ao mercado de pagamentos permitiu identificar oito gargalos concorrenciais do mercado de pagamentos, descritos no capítulo anterior.

A partir disso, estudaram-se (1) os remédios concorrenciais utilizados pelo Cade para tratar dos gargalos concorrenciais e (2) como a regulação do mercado de pagamentos trata de cada gargalo concorrencial. A comparação entre um e outro, assim como a análise da literatura jurídica especializada, permitiu formular onze propostas para a regulação do mercado de pagamentos, distribuídas em quatro temas.

As propostas envolvem o tema da (1) regulação das operações de crédito vinculadas, em especial, regras para a trava de domicílio bancário e para a retenção de valores da agenda de recebíveis. Neste trabalho, a expressão “trava de domicílio bancário” possui um sentido específico, refere-se ao mecanismo usado para que os recursos provenientes das transações de um EC,<sup>37</sup> realizadas em determinado arranjo de pagamento, sejam, obrigatoriamente, depositados na IF que contratou uma operação de crédito vinculada com o EC. A trava de domicílio bancário apenas pode ser retirada com a autorização da IF que a solicitou.<sup>38</sup>

As propostas também abrangem o tema da (2) disponibilização da agenda de recebíveis aos participantes do SCG ou outra centralizadora de registro e controle de garantias, no intuito de tornar o mercado de pagamentos mais competitivo, fomentar a atividade econômica e aumentar o crédito. Por fim, as propostas envolvem (3) a intensificação da fiscalização da venda casada de produtos e serviços e (4) a regulação do mapa de chaves criptográficas constante nos PIN Pads.

Outras propostas para a regulação do mercado de pagamentos, relacionadas aos gargalos concorrenciais identificados nos TCC, ainda estão sendo estudadas e constarão em futuro trabalho a ser realizado pelo NEASF. Elas estão relacionadas à: (1) tarifa de liquidação e tarifa de trava de domicílio bancário; (2) regulação dos contratos de incentivo; (3) política de *compliance* para o instituidor de arranjo de pagamento e (4) inclusão na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) de um capítulo sobre a prestação de serviços de pagamento.

<sup>37</sup> As normas que regulam o mercado de pagamentos brasileiro utilizam a expressão “usuário final recebedor” para se referir ao EC. A denominação decorre da conceituação de “arranjo de pagamento” constante no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.865, segundo a qual o arranjo de pagamento é o “conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores”. Neste trabalho, o padrão é mantido, ou seja, na redação das normas, é utilizado “usuário final recebedor” como sinônimo de EC.

<sup>38</sup> As espécies de trava de domicílio bancário, ou seja, (1) a manutenção de domicílio bancário e a (2) retenção de recebíveis são descritas no item 1.2, acima.

**As propostas deste trabalho para a regulação do mercado de pagamentos podem ser sintetizadas como:**

1. regulação das operações de crédito vinculadas:
  - a. estabelecer a trava de domicílio bancário apenas se houver operação de crédito vinculada ativa;
  - b. possibilitar ao EC que solicite a retirada da trava de domicílio bancário e a liberação dos seus recursos financeiros para a conta de livre movimentação;
  - c. incluir, nos contratos de operação de crédito vinculada, as condições para que o EC solicite a retirada da trava de domicílio bancário e a liberação dos seus recursos financeiros;
  - d. retirar automaticamente a trava de domicílio bancário e liberar os recursos financeiros retidos ao término da operação de crédito vinculada;
  - e. cadastramento em centralizadora de registro e controle de garantias;
  - f. analisar as condições materiais para que as IF implementem a retenção parcial dos recebíveis; e
  - g. garantir isonomia na avaliação de riscos para a contratação de operação de crédito vinculada.
2. regulação da agenda de recebíveis:
  - a. disponibilizar a agenda de recebíveis dos EC em centralizadora de registro e controle de garantias;
  - b. proceder à integração sistêmica para disponibilizar a agenda de recebíveis;
3. intensificar a fiscalização da venda casada de produtos e serviços; e
4. manter o mapa de chaves criptográficas atualizado no PIN Pad, sem exclusão de nenhuma credenciadora.

A ordem de exposição das propostas segue a importância da resolução do problema para a concorrência do mercado de pagamentos, considerando a frequência com que a controvérsia foi tratada nos TCC e o número de remédios concorrenciais impostos para tentar mitigá-lo.

## **2.1. REGULAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO GARANTIDAS POR RECEBÍVEIS DE ARRANJO DE PAGAMENTO**

A partir da análise dos TCC relacionados ao mercado de pagamentos, foram identificados dois entraves às operações de crédito vinculada: (1) a trava de domicílio bancário sem operação de crédito vinculada e (2) a trava de domicílio bancário em limites superiores à operação de crédito contratada. Ou seja, as instituições investigadas impunham a manutenção de domicílio bancário aos estabelecimentos comerciais.

As operações de crédito vinculadas são reguladas atualmente pela Resolução nº 4.707, expedida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), em 19 de dezembro de 2018,<sup>39</sup> pela Circular nº 3.924, expedida pelo Bacen,<sup>40</sup> em 19 de dezembro de 2018, e pela Carta Circular nº 3.934, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil (Denor/Bacen),<sup>41</sup> em 21 de fevereiro de 2019.

Embora as normas estabeleçam condições e procedimentos para a realização de operações de crédito vinculadas, elas deixam de detalhar que a trava de domicílio bancário só pode ser imposta pelas instituições financeiras em operações de crédito cujos recebíveis tenham sido outorgados em garantia. Recomenda-se, assim, a seguinte mudança no artigo 1º da Resolução nº 4.707, prevendo que os valores da agenda de recebíveis sejam retidos apenas se o EC contratou operações de crédito vinculadas:

<sup>39</sup> Estabelece condições e procedimentos para a realização, por instituições financeiras, de operações de crédito vinculadas a recebíveis de arranjo de pagamento. A Resolução CMN nº 4.707/18 vigorará até 02/08/2020, a partir de 03/08/2020 a realização de operações de crédito vinculadas será regulada pela Resolução CMN nº 4.734/19.

<sup>40</sup> Dispõe sobre a utilização de recebíveis de arranjo de pagamento em garantia de operações de crédito.

<sup>41</sup> Esclarece acerca de dispositivos de que tratam a Resolução nº 4.707 e a Circular nº 3.924, ambas de 19 de dezembro de 2018, que dispõem sobre a utilização de recebíveis de arranjo de pagamento em garantia de operações de crédito.

Redação atual	Redação proposta
Art. 1º Esta Resolução estabelece condições e procedimentos para a realização de operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento, por parte das instituições financeiras.	Art. 1º Esta Resolução estabelece condições e procedimentos para a realização de operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento, por parte das instituições financeiras. § 1º Os valores da agenda de recebíveis podem ser cedidos fiduciariamente em garantia apenas se o usuário final recebedor tiver contratado operação de crédito garantido por recebíveis de arranjo de pagamento e até o limite do saldo devedor da obrigação garantida.

Justificativa: impedir o emprego da manutenção de domicílio bancário, ou seja, a trava de domicílio de EC sem operação de crédito subjacente, bem como, vedar que valores da agenda de recebíveis sejam cedidos fiduciariamente em garantia em limites superiores à operação de crédito contratada.

No intuito de evitar a manutenção de domicílio bancário, a regulação deve possibilitar ao EC solicitar, eletronicamente ou por escrito, o levantamento do ônus da trava de domicílio bancário mantida pela instituição financeira, seja porque não há operação de crédito entre a instituição e o EC, seja porque os recursos restringidos por meio da trava de domicílio são superiores ao saldo devedor da operação de crédito contratada.

Nesse sentido, propõe-se a inclusão de um parágrafo ao artigo 3º da Resolução nº 4.707, destinado a possibilitar que o EC solicite o levantamento do ônus da manutenção de domicílio bancário e a liberação dos seus recursos financeiros para a conta de livre movimentação, quando não houver saldo devedor em operação de crédito vinculada ou quando a restrição imposta ultrapasse o saldo devedor da operação contratada:

Redação atual	Redação proposta
Art. 3º O contrato de operação de crédito com garantia de recebíveis de arranjo de pagamento deve especificar: (...)	Art. 3º O contrato de operação de crédito com garantia de recebíveis de arranjo de pagamento deve especificar: (...) § 4º A liberação dos recursos financeiros para a conta de livre movimentação mencionada no inciso III do <i>caput</i> pode ser solicitada pelo usuário final recebedor, eletronicamente ou por escrito.

Justificativa: garantir a liberdade de domicílio bancário e a liberdade de movimentação dos recursos financeiros, bem como facilitar a comunicação do EC com a instituição financeira por meio da criação de um canal próprio para solicitação do levantamento do ônus imposto pela manutenção de domicílio bancário e da liberação de recursos financeiros do EC.

Observação: O inciso II do artigo 6º da Resolução CMN nº 4.734/2019 determina que as IF devem remover o gravame sobre os recebíveis que excederem o saldo devedor da operação de crédito vinculada em até um dia útil após a solicitação do EC.

O contrato de operação de crédito vinculada deve conter informações sobre como o EC pode solicitar o levantamento do ônus da manutenção de domicílio bancária e a liberação dos seus recursos financeiros para a conta de livre movimentação. A medida permite que o EC tenha acesso, de antemão, a informações sobre como proceder em casos de restrições ao seu domicílio bancário e aos seus recursos financeiros.

Propõe-se a inclusão do inciso IV ao artigo 3º da Resolução nº 4.707 para que passem a constar, no contrato de operação de crédito vinculada, as condições para a solicitação do levantamento do ônus imposto pela manutenção do domicílio bancário e a liberação dos recursos financeiros:

Redação atual	Redação proposta
Art. 3º O contrato de operação de crédito com garantia de recebíveis de arranjo de pagamento deve especificar: (...)	Art. 3º O contrato de operação de crédito com garantia de recebíveis de arranjo de pagamento deve especificar: (...) IV - as condições para o usuário final recebedor solicitar a liberação dos seus recursos financeiros para a conta de livre movimentação, inclusive dos recursos provenientes de operações de antecipação.

Justificativa: possibilitar ao EC ter acesso, de antemão, às informações sobre como solicitar o levantamento do ônus da manutenção de domicílio bancário e a liberação dos seus recursos cedidos fiduciariamente em garantia.

Outra medida considerada relevante para aprimorar a regulação do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) é instituir a obrigação de liberação automática da trava de domicílio bancário tão logo as obrigações do EC sejam adimplidas perante à IF. Isso tende a evitar que a instituição financeira utilize a trava de domicílio bancário, além do prazo mínimo necessário para que a trava cumpra a sua finalidade de garantir o cumprimento da obrigação principal, de modo que a liberdade do EC seja restringida apenas enquanto durarem as

suas obrigações assumidas no contrato de operação de crédito vinculada. Assim, sugere-se a inclusão de um parágrafo 5º ao artigo 3º da Resolução nº 4.707. A redação proposta obriga as IF a retirarem a trava de domicílio bancário, informando às instituições credenciadoras o encerramento de operações de crédito vinculadas (nos termos do artigo 5º, inciso II, da Resolução nº 4.707), e liberarem os recursos financeiros do EC cedidos fiduciariamente em garantia, após o término da operação de crédito vinculada:

Redação atual	Redação proposta
Art. 3º O contrato de operação de crédito com garantia de recebíveis de arranjo de pagamento deve especificar:	Art. 3º O contrato de operação de crédito com garantia de recebíveis de arranjo de pagamento deve especificar: (...) § 5º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, fica a instituição financeira obrigada a liberar automaticamente os recursos financeiros cedidos fiduciariamente em garantia após o término da operação de crédito garantida por recebíveis de arranjo de pagamento, prestando às instituições credenciadoras a informação prevista no art. 5º, inciso II.

Justificativa: impedir que a instituição financeira utilize a trava de domicílio bancário, além do prazo para que ela cumpra o seu objetivo de garantir o cumprimento da obrigação principal de pagar o empréstimo tomado pelo EC e, conseqüentemente, evitar a manutenção de domicílio bancário. A medida também garante a liberdade de movimentação dos recursos financeiros imediatamente após o fim da operação de crédito vinculada.

Observação: O inciso I do artigo 6º da Resolução CMN nº 4.734/2019 determina que as IF devem remover o gravame sobre os recebíveis que garantem as operações de crédito vinculadas em até dois dias úteis após o cumprimento das obrigações pelo EC, incorporando, a partir de 03 de agosto de 2020, a proposta de alteração regulatória objeto deste trabalho.

O modo como a trava de domicílio bancário é operacionalizada exige que as instituições credenciadoras estejam cadastradas em uma centralizadora de registro e controle de garantias. Essa exigência é necessária para que todas as credenciadoras do sistema tenham conhecimento do deferimento dessa trava e direcionem os recursos do arranjo de pagamento para aquele domicílio bancário. A medida também evita que duas instituições financeiras mantenham a retenção de recebíveis do EC para um mesmo arranjo de pagamento.

Assim, deve existir a obrigação de as instituições credenciadoras se cadastrarem perante instituição centralizadora de registro e controle de garantias que permita a comunicação e o processamento de tais dados,<sup>42</sup> em conformidade com as exigências estabelecidas pelo Bacen, no artigo 2º-D da Circular nº 3.924<sup>43</sup> (disponibilização isonômica, continuidade dos serviços e proteção dos dados, e preservação do sigilo legal das informações). Propõe-se a inclusão do inciso IV ao artigo 2º da Circular nº 3.924:

Redação atual	Redação proposta
Art. 2º As instituições credenciadoras devem: (...)	Art. 2º As instituições credenciadoras devem: (...) IV – cadastrar-se perante instituição centralizadora de registro e controle de garantias que permita a comunicação e o processamento dos dados das operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento em andamento.

Justificativa: evitar que duas retenções de recebíveis sejam mantidas no mesmo arranjo de pagamento, bem como possibilitar que as credenciadoras do mercado de pagamentos direcionem os recursos do EC para a instituição domicílio que detém a retenção de recebíveis.

Observação: O inciso I do artigo 3º da Circular Bacen nº 3.952/2019 determina que as credenciadoras que operem com registro e negociação de recebíveis de arranjo de pagamento devem registrar e atualizar as unidades e os valores dos recebíveis dados em garantia perante a instituição centralizadora de registro e controle de garantias, incorporando parcialmente a proposta de alteração regulatória objeto deste trabalho a partir de 03 de agosto de 2020.

As centralizadoras de registro e controle de garantias porventura existentes devem ter a capacidade de trocar informações entre os seus sistemas para evitar os problemas apontados: duas travas de domicílio bancário para um mesmo arranjo de pagamento e destinação de recursos para outro domicílio bancário que não o que detém a trava de domicílio bancário.

A regulação das operações de crédito vinculadas instituiu a retenção parcial de valores da agenda de recebíveis, tornando obrigatório que as instituições financeiras implementassem a retenção parcial da agenda de recebíveis.<sup>44</sup> A retenção de valores da

agenda de recebíveis significa a restrição da liberdade de movimentação dos recursos financeiros do EC para fins de amortização do saldo devedor da operação de crédito vinculada. Essa restrição pode recair sobre o montante total dos valores da agenda de recebíveis (retenção total) ou apenas em parte dela (retenção parcial).

Para que as instituições financeiras pudessem operacionalizar o funcionamento da retenção parcial, foi estipulado inicialmente o dia 31 de janeiro de 2019 para a entrada em vigor da Resolução nº 4.707 e da Circular nº 3.924.

<sup>42</sup> Sugere-se que as credenciadoras se cadastrem perante instituição centralizadora de registro e controle de garantias, pois alguns agentes do mercado se recusam a participar do SCG da CIP e outros deixaram de aderir ao SCG. Ver, por exemplo: resposta da Stone Pagamentos S.A. ao Ofício nº 4.286/2016/Cade, apresentada no Inquérito Administrativo nº 08700.001860/2016-51, páginas 2.271 a 2.278; e VALOR (2019), “Cielo abandona sistema de trava de recebível”, 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/financas/5905933/cielo-abandona-sistema-de-trava-de-recebivel>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

<sup>43</sup> A Circular Bacen nº 3.924/18 vigerá até 02/08/2020, a partir de 03/08/2020 o registro de recebíveis vinculados à operações de crédito será regulado pela Circular Bacen nº 3.952/19.”

<sup>44</sup> Nesse sentido: artigo 3º, II, parágrafo 3º e artigo 4º da Resolução nº 4.707/2018; artigo 2º, I da Circular nº 3.924/2018; e artigos 2º e 3º da Carta Circular nº 3.934/2019.



Contudo, as instituições financeiras afirmam não ter conseguido desenvolver os seus sistemas para que a retenção parcial pudesse ser implementada. Assim, o CMN e o Bacen estipularam nova data para a entrada em vigor da Resolução e da Circular, conforme, respectivamente, artigos 8º e 3º. O novo prazo estabelecido, 8 de abril de 2019, também não foi cumprido.<sup>45</sup>

A não implementação da retenção parcial pode decorrer de duas causas. A primeira é a elaboração de normas pelo Bacen sem considerar as condições materiais para que as IF possam cumpri-las. A segunda é a resistência das IF ao cumprimento, mesmo que existam condições materiais para tanto.

A retenção parcial precisa ser efetivada, o valor da agenda de recebíveis de arranjo de pagamento passível de cessão fiduciária em garantia deve ser menor ou igual ao saldo devedor da operação de crédito. O EC precisa ter liberdade de movimentar os seus próprios recursos financeiros para que os utilize onde for necessário para a organização da sua atividade econômica. A trava de domicílio bancário em patamar superior ao saldo devedor de uma operação de crédito vinculada restringe essa liberdade do EC.

Considera-se importante que os reguladores avaliem se os regulados possuem condições materiais de cumprir as normas estipuladas. Apesar do aumento de prazo para adaptação às novas regras, até a data de conclusão do presente trabalho, a retenção parcial de valores da agenda de recebíveis ainda não tinha sido implementada.

Assim, antes de criar normas, recomenda-se a análise das condições, em termos de limites e possibilidades, de implementação da regulação.

Outra medida proposta diz respeito à avaliação de riscos para a contratação de operação de crédito vinculada. A regulação vigente carece de uma regra de isonomia na avaliação desses riscos que evite que conglomerados financeiros favoreçam a operação de crédito vinculada quando a instituição credenciadora do EC é verticalizada.

Cogita-se, inclusive, a possibilidade de preços predatórios no mercado de pagamentos.<sup>46</sup> A predação, para o direito concorrencial, segundo definição corrente, é o ato pelo qual o agente econômico incorre em prejuízos na sua atividade econômica, com a expectativa de eliminar o concorrente do mercado e recuperar, por meios diversos, o montante perdido.<sup>47</sup>

Para verificar se a conduta do empresário configura preço predatório, é preciso fazer uso de dois critérios: (1) a efetiva prática de preços inferiores àqueles que poderiam ser, efetivamente, praticados (artigo 36, parágrafo 3º, inciso XXIII, da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 – Lei nº 12.529), somada à (2) possibilidade de eliminação dos concorrentes do mercado (artigo 36, inciso II, da Lei nº 12.529).<sup>48</sup>

Nesse sentido, tratando sobre critérios isonômicos na avaliação de riscos para a contratação de operações de crédito vinculadas, sugere-se a inclusão de um parágrafo 2º ao artigo 1º da Resolução nº 4.707:

<sup>45</sup> VALOR, “Bancos atrasam criação da ‘trava parcial’ de recebíveis”, 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/financas/6196671/bancos-atrasam-criacao-da-trava-parcial-de-recebiveis>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

<sup>46</sup> A análise da possibilidade de preços predatórios é feita por hipótese e não consta em nenhum TCC.

<sup>47</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 461.

<sup>48</sup> O empresário pode demonstrar que, apesar de o preço praticado ser inferior ao custo variável médio, inexistente risco de eliminação do concorrente, pois os preços são temporários ou promocionais. SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 478-486.

Redação atual	Redação proposta
Art. 1º Esta Resolução estabelece condições e procedimentos para a realização de operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento, por parte das instituições financeiras.	Art. 1º Esta Resolução estabelece condições e procedimentos para a realização de operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento, por parte das instituições financeiras. (...) § 2º A avaliação de riscos dos usuários finais recebedores, para a realização de operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento, deve se pautar nos mesmos critérios, independentemente da instituição credenciadora do usuário final recebedor pertencer, ou não, ao conglomerado financeiro da instituição financeira credora.

Justificativa: evitar que conglomerados financeiros favoreçam a operação de crédito vinculada quando a credenciadora do EC é verticalizada. Evitar, também, que as IF se recusem a acessar a agenda de recebíveis do EC.

## 2.2. REGULAÇÃO DA AGENDA DE RECEBÍVEIS

Conforme analisado nos TCC, as instituições financeiras investigadas se recusavam a acessar a agenda de recebíveis de credenciadoras independentes. Por sua vez, as credenciadoras vinculadas a conglomerados financeiros dificultavam o acesso da agenda de recebíveis às demais instituições financeiras concorrentes da IF líder do seu conglomerado financeiro.

Determinados dispositivos da Resolução nº 4.707 e da Circular nº 3.924 tratam da agenda de recebíveis. O inciso II do artigo 2º da Circular nº 3.924 estabelece que as instituições credenciadoras devem disponibilizar a agenda de recebíveis dos EC para:

1. as instituições financeiras com as quais os EC mantenham operação de crédito vinculada, durante a sua vigência (alínea “a”); e
2. qualquer instituição financeira, desde que mediante solicitação expressa dos EC (alínea “b”).

Desse modo, a consulta à agenda de recebíveis apenas pode ser realizada pelas IF que mantenham operações de crédito vinculadas ou pelas IF autorizadas expressamente pelos EC (artigo 2º, parágrafo 4º da Circular nº 3.924). Porém, o ideal seria que as credenciadoras mantivessem a consulta à agenda de recebíveis dos EC aberta aos participantes do SCG ou outra centralizadora de registro e controle de garantias. Considera-se que essa medida poderia tornar o mercado mais competitivo, porque aumentaria a liberdade de acesso à informação sobre a solvabilidade do EC. Se as IF têm acesso à agenda de recebíveis do EC, é possível avaliar riscos e propor operações de crédito vinculadas compatíveis com os perfis de risco e retorno conforme o nível de sofisticação financeira de cada EC. Portanto, sugere-se alterar a Circular nº 3.924, com o objetivo de prever a disponibilização da agenda de recebíveis dos EC a todos os participantes do SCG ou outra centralizadora de registro e controle de garantias:

Redação atual	Redação proposta
<p>Art. 2º As instituições credenciadoras devem: (...)</p> <p>II – disponibilizar a agenda de recebíveis de seus usuários finais recebedores para:</p> <p>a) as instituições financeiras com as quais esses usuários mantenham operações de crédito garantidas por recebíveis de arranjo de pagamento, durante sua vigência; ou</p> <p>b) qualquer instituição financeira, desde que mediante solicitação expressa desses usuários.</p> <p>§ 1º A disponibilização da agenda de recebíveis de que trata o <i>caput</i> para fins exclusivamente de concessão de limite de crédito não cancelável incondicional e unilateralmente pela instituição financeira deve ser realizada mediante solicitação expressa dos usuários finais recebedores. (...)</p> <p>§ 4º A solicitação para disponibilização da agenda mencionada na alínea “b” do inciso II do <i>caput</i> e no § 1º pode ser efetuada por intermédio da instituição financeira recebedora da informação, mediante autorização expressa formalizada por meio de instrumento contratual específico.</p>	<p>Art. 2º As instituições credenciadoras devem: (...)</p> <p>II – disponibilizar a agenda de recebíveis de seus usuários finais recebedores para que a instituição centralizadora de registro e controle de garantias franqueie o acesso a tais informações às demais credenciadoras.</p> <p>§ 1º (Revogado). (...)</p> <p>§ 4º (Revogado).</p>

Justificativa: tornar o mercado de pagamentos mais competitivo, por meio do aumento da liberdade de acesso à informação no mercado de pagamentos.

Observação: O inciso I do artigo 3º e o inciso III do artigo 10 da Circular Bacen nº 3.952/2019 determinam, respectivamente, que as instituições credenciadoras interessadas em operar com registro e negociação de recebíveis de arranjo de pagamento deverão registrá-los em um sistema de registro e que o sistema de registro deverá disponibilizar as informações sobre as agendas de recebíveis aos seus participantes mediante autorização prévia de seus usuários finais recebedores, incorporando parcialmente a proposta de alteração regulatória objeto deste trabalho a partir de 03 de agosto de 2020.

A agenda de recebíveis deve estar disponível a todos os participantes do SCG ou outro sistema que venha substituí-lo ou com ele coexistir. Para que a agenda de recebíveis seja disponibilizada para as instituições participantes do SCG, é preciso que as

instituições credenciadoras procedam à integração sistêmica de interoperabilidade necessária para disponibilizar a agenda de recebíveis. Sugere-se que a obrigação de proceder a integração sistêmica seja prevista no inciso III do artigo 2º da Circular nº 3.924:

Redação atual	Redação proposta
<p>Art. 2º As instituições credenciadoras devem: (...)</p>	<p>Art. 2º As instituições credenciadoras devem: (...)</p> <p>III – adotar regras e procedimentos de interoperabilidade necessários para disponibilizar a agenda de recebíveis às instituições participantes do sistema de controle de garantias.</p>

Justificativa: permitir que a agenda de recebíveis seja disponibilizada às instituições participantes do SCG.

Observação: A partir de 03 de agosto de 2020, nos termos dos artigos 11 e 13 da Circular Bacen nº 3.952/2019, as instituições responsáveis pelos sistemas de registro e controle de garantias deverão adotar mecanismos de interoperabilidade que possibilitem a interação e a troca de informação entre os seus participantes, os sistemas de registro diferentes e os demais participantes do mercado de pagamentos.

A obrigação de proceder à integração sistêmica deve considerar as condições materiais de cumprimento por parte das instituições reguladas para que o prazo de entrada em vigor da norma seja razoavelmente estipulado. A análise das condições materiais deve considerar, por exemplo: quais instituições se envolverão no envio e recebimento de dados; quais informações serão trocadas entre as instituições; por meio de quais sistemas e redes a integração será feita; quais equipamentos as instituições precisam utilizar para realizar a integração; e o tempo necessário para a realização de testes dos sistemas de interoperabilidade.

### **2.3. FISCALIZAÇÃO DA VENDA CASADA DE PRODUTOS E SERVIÇOS**

A prática de venda casada de produtos e serviços<sup>49</sup> por parte de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen era vedada pelo artigo 17 da Resolução CMN nº 2.878/2001, a qual foi revogada pela Resolução CMN nº 3.694/2009 sem que dispositivo semelhante conste na regulação atualmente vigente do mercado financeiro.<sup>50</sup>

Em alguns dos TCC analisados, as instituições credenciadoras participantes de conglomerados financeiros, que detinham a exclusividade na aceitação dos arranjos de pagamentos, supostamente condicionavam a aceitação dos arranjos de pagamento à abertura pelos EC de contas correntes na IF pertencente ao conglomerado. Embora o cenário de exclusividade de arranjos de pagamento

tenha deixado de existir, considera-se importante investigar empiricamente a eventual permanência desta prática no mercado de pagamentos.

Por exemplo, em 18 de abril de 2019, o Cade instaurou o Procedimento Preparatório nº 08700.002066/2019-77, com o objetivo de avaliar se uma IF pode reduzir a taxa de antecipação de recebíveis apenas para os EC que mantenham relações comerciais com a credenciadora vinculada ao conglomerado financeiro daquela IF. Sendo assim, recomenda-se que a autoridade concorrencial brasileira e o órgão regulador setorial do mercado financeiro intensifiquem a fiscalização de condutas que poderiam configurar a prática de venda casada no mercado de pagamentos.

<sup>49</sup> Conduta do fornecedor de bens ou serviços que condiciona a aquisição de um produto ou serviço à aquisição de outro produto ou serviço que o consumidor não pretendia inicialmente adquirir, ou por meio da imposição de limites quantitativos na aquisição de produtos ou serviços. Verifica-se a venda casada não apenas quando é expressamente obrigatória a compra de dois produtos ou serviços em conjunto, mas também quando o preço cobrado pelos produtos ou serviços separadamente não corresponde nem aproximadamente ao acréscimo de custo causado ao vendedor pela separação dos produtos. Nesse sentido: “venda casada não é só aquela em que é obrigatória a compra dos dois produtos em conjunto. Ela também existe quando o preço cobrado pelo produto vendido separadamente é exorbitante, isto é, não corresponde nem aproximadamente ao acréscimo de custo causado ao vendedor pela separação dos produtos. Nesse caso a coerção não é jurídica, mas, sim, econômica”. SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, páginas 526 e 527.

<sup>50</sup> Vale ressaltar que a venda casada é proibida pelo inciso I do artigo 39 do Código de Defesa do Consumidor.

## 2.4. ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE CHAVES CRIPTOGRÁFICAS NO PIN PAD

Nos TCC analisados, segundo informações do Cade, as credenciadoras integrantes de conglomerados financeiros estariam comprando dos fabricantes de *PIN Pads* equipamentos com o mapa de chaves criptográficas desatualizado, isto é, sem as chaves criptográficas das credenciadoras entrantes no mercado, ou quando compravam os *PIN Pads* com a versão do mapa atualizada, excluía as chaves criptográficas de credenciadoras independentes.

Assim, o Cade impôs às instituições investigadas a obrigação de manter atualizado o mapa de chaves criptográficas dos *PIN Pads*, contudo, as cláusulas ressaltavam que as instituições investigadas poderiam inserir as chaves criptográficas apenas das credenciadoras que lhes conferiam tratamento recíproco, desobrigando-se de tal compromisso em relação às credenciadoras que optassem por não inserir a chave criptográfica das instituições investigadas.<sup>51</sup>

Com o objetivo de evitar a discriminação e a atuação concentrada entre as credenciadoras, sugere-se que as instituições credenciadoras solicitem aos fabricantes ou fornecedores de *PIN Pads* a inserção do mapa de chaves criptográficas na versão mais atualizada

disponível no mercado, com todas as chaves criptográficas das credenciadoras indicadas no mapa de chaves. A obrigação de atualizar o mapa de chaves deve existir também no momento da manutenção dos *PIN Pads*.

Como os equipamentos de captura das transações não possuem regulação específica, considera-se necessário que a regulação do mercado de pagamentos trate especificamente dos seguintes pontos: Primeiro, a obrigação de manter atualizado o mapa com as chaves criptográficas das credenciadoras habilitadas a capturar transações no *PIN Pad*. Segundo, a obrigação de deixar de excluir a chave criptográfica de uma credenciadora ao adquirir ou proceder à manutenção técnica de um *PIN Pad*.

<sup>51</sup> TCC nº 08700.003613/2017-70, páginas 8 e 9; e TCC nº 08700.001845/2017-93, páginas 11 e 12.