



BANCO CENTRAL DO BRASIL

EDITAL DE CONSULTA PÚBLICA 75/2019, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019

Divulga minuta de circular que dispõe sobre a instituição de arranjos de pagamento na modalidade saque e aporte no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).

A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil (BCB), tendo em vista as competências conferidas a esta Autarquia pela Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, decidiu submeter à consulta pública proposta de circular que altera o Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, para disciplinar a modalidade de arranjo de pagamento de “saque e aporte” no âmbito dos arranjos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), além de fazer pequenas adequações na regulação em vigor, a fim de acomodar algumas especificidades dessa nova modalidade de arranjos de pagamento.

2. Inicialmente, cabe contextualizar que a Lei nº 12.865, de 2013, estabelece, entre outros, os seguintes princípios a serem observados pelos agentes de mercado: promoção da competição; acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento; atendimento às necessidades dos usuários finais, em especial à liberdade de escolha; e inclusão financeira. Por sua vez, o art. 3º da Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013, atribui ao BCB, em sua atuação como regulador e supervisor do SPB, o dever de atender a esses mesmos princípios.

3. Nesse sentido, no exercício dessas competências e também daquelas que lhe foram atribuídas pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, esta Autarquia tem buscado criar um ambiente mais competitivo no SPB e, de forma geral, no Sistema Financeiro Nacional (SFN). Esse ambiente regulatório, aliado à revolução tecnológica, possibilitou o surgimento de novos atores no mercado, como os denominados “bancos digitais”¹ e as instituições de pagamento, com destaque, nesse contexto, para os emissores de moeda eletrônica. Essas instituições oferecem contas transacionais a seus clientes, na forma de, respectivamente, contas de depósito² e contas de pagamento.

4. Assim, embora as operações de saque e de aporte não sejam as únicas formas de ingresso e de saída dos recursos envolvendo as contas mantidas nessas instituições, são essenciais à movimentação dessas contas, muitas vezes tituladas por clientes que recentemente

¹ Para os efeitos deste documento, considera-se bancos digitais aquelas instituições financeiras bancárias autorizadas a funcionar pela Autarquia cujo modelo de negócios é baseado na utilização intensiva de canais de atendimento eletrônico para a prestação de serviços aos seus clientes, de modo que realizam por meio digital quase todos os serviços bancários tradicionais, a exemplo da abertura e do encerramento de contas de depósitos, sem a necessidade da presença física do cliente em uma dependência da instituição (como, por exemplo, uma agência bancária).

² Destaque-se que os bancos, digitais ou não, além de oferecer contas de depósito, também podem oferecer contas de pagamento. Essas contas de depósito e de pagamento podem ser aglutinadas na denominação “contas transacionais”.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

passaram a acessar serviços financeiros. Além disso, o nível de inclusão financeira da população brasileira³ – que apresenta baixa familiaridade com os diversos produtos financeiros – e o fato de que o dinheiro ainda é a forma pagamento utilizada com maior frequência⁴ por cerca de 60% da população brasileira, indicam que a demanda por saque deve persistir pelo menos no futuro próximo. Raciocínio semelhante se aplica aos aportes de recursos em espécie.

5. Nesse contexto, há evidências de que os bancos digitais, os emissores de moeda eletrônica e mesmo bancos tradicionais de menor porte, por não disporem (ou disporem de forma muito limitada) de canais de atendimento presenciais para seus clientes, têm enfrentado dificuldades para dar acesso aos serviços de saque e de aporte a seus clientes. Isso ocorre porque os bancos de rede operam arranjos de saque e de aporte fechados, sem interoperabilidade (por meio de redes próprias de *Automated Teller Machines* – ATMs, conhecidos no País por terminais de autoatendimento ou por “caixas eletrônicos”), e os arranjos de saque e de aporte abertos têm oferecido condições desiguais de acesso e de preço, em alguns casos, ou não têm oferecido capilaridade suficiente, em outros casos.

6. Esta Autarquia vem estudando o modelo de arranjo de saque e de aporte fechado, sem interoperabilidade, desde a publicação do “Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil”, em 2005. Já naquele documento, o BCB apontava que todas as jurisdições estudadas adotavam modelos de rede única ou interoperada, destacando a importância da cooperação entre os agentes no estabelecimento dessa rede sob a ótica da eficiência social, principalmente consideradas as características de redes afins – altos custos para instalação e custo marginal de transação decrescentes levam à necessidade de economias de escala como forma de viabilizar essa infraestrutura.

7. É preciso considerar as diferenças entre os arranjos de saque e de aporte fechados (a exemplo das redes de ATMs proprietárias) e os abertos. A interoperabilidade entre as redes de ATMs proprietárias traz maior complexidade em razão da falta de padronização da indústria, com sistemas e mecanismos de segurança distintos, que dificultam a comunicação entre as instituições (por exemplo, a identificação de um cliente em um terminal de uma rede proprietária de outro banco). Todavia, o contexto atual, de busca de maior competição e eficiência, indica a necessidade de se iniciar o tratamento dessas questões.

8. No caso dos arranjos de saque e de aporte abertos, que tipicamente oferecem ATMs com acesso a esses serviços (saques e aportes) em contas transacionais de várias instituições, o diagnóstico da situação revela falhas de mercado significativas, seja por questões de governança que levam a condições desiguais de acesso e de preço, seja pela falta de um

³ Atualmente, o Banco Central define inclusão financeira como o “estado no qual toda a população tenha acesso e faça uso, de maneira simples, equilibrada e consciente, de serviços financeiros que tragam ganhos de bem-estar ao cidadão, de maneira conveniente e por preços acessíveis”. (*O que é Cidadania Financeira?*, pág. 14. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/Documents/conceito_cidadania_financeira.pdf).

⁴ Pesquisa “O brasileiro e sua relação com o dinheiro”, realizada pelo Banco Central do Brasil em 2018. Vale destacar, ainda, que existem pessoas que não querem ou não conseguem ter acesso a contas transacionais. Nesses casos, o dinheiro acaba figurando como único instrumento de pagamento a que essas pessoas têm acesso, seja para efetuar pagamentos ou para recebê-los. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/htms/mecir/Apresentacao_brasileiro_relacao_dinheiro_2018.pdf.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

ambiente favorável ao seu desenvolvimento e ao aumento de sua capilaridade, sobretudo fora dos grandes centros urbanos e das regiões economicamente mais pujantes.

9. Em suma, a falta ou a limitada interoperabilidade entre os arranjos fechados de saque e de aporte (a exemplo do que ocorre nas redes de ATMs proprietárias), somada à limitada capilaridade dos arranjos abertos, contribui para o aumento dos custos operacionais do sistema financeiro e de pagamentos na medida em que os ganhos de rede não são completamente incorporados pela natureza excludente do acesso a esses arranjos. Ilustram esse fato os dados trazidos no âmbito da *Fourth Global Payment System Service Survey*, pesquisa sobre o assunto realizada pelo Banco Mundial, que mostram que o modelo vigente tem resultado num número de terminais de autoatendimento por habitante acima da média internacional, porém com baixo número de transações por terminal.

10. A propósito, essa mesma pesquisa informa que, das 104 jurisdições respondentes à edição de 2016, somente 15% delas, entre as quais o Brasil, apresentavam nenhuma ou baixa interoperabilidade das suas redes de ATMs⁵. Destaque-se que nenhuma das jurisdições consideradas mais relevantes, segundo os critérios adotados pela referida pesquisa, encontra-se atualmente nessa situação. Além disso, nenhum outro respondente da América Latina e Caribe encontra-se no referido percentual.

11. O atual cenário de competição no SFN e no SPB, a relevância dos novos agentes no mercado (bancos digitais e emissores de moeda eletrônica) e dos bancos de menor porte para o aumento da competição, da inovação e da eficiência na prestação de serviços financeiros e de pagamento, assim como a característica de altos custos envolvidos na criação de uma rede de ATMs com capilaridade, justificam neste momento uma ampla revisão do modelo adotado no Brasil.

12. Para enfrentar esse quadro, esta Autarquia propõe, como primeiro passo, com fundamento nos arts. 6º, inciso III, alínea “a”, §§ 1º e 2º, 9º, inciso I, e 15 da Lei nº 12.865, de 2013; e, tendo em vista o disposto nos arts. 2º, III, 3º e 4º da Resolução nº 4.282, de 2013, disciplinar os arranjos de pagamento na modalidade de “saque e de aporte”, de modo a conferir-lhes idêntico tratamento regulatório dispensado às outras modalidades de arranjos de pagamento pelo Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 2013. Essa nova disciplina normativa dos arranjos de saque e de aporte como mais uma modalidade de arranjo regulado pela Autarquia sujeita esses arranjos aos princípios constantes do art. 7º da Lei nº 12.865, de 2013, e às melhores práticas de mercado, a exemplo do acesso aberto e não discriminatório aos interessados. Fortalece, ainda, a possibilidade de surgimento de novos modelos de negócio que buscam endereçar esses serviços, que poderiam vir a gozar dos benefícios advindos dos comandos regulatórios que regem a interoperabilidade entre arranjos de pagamento como forma de alavancar seu desenvolvimento.

13. Em relação a novos modelos de negócio, destaque-se que os serviços de saque e de aporte de recursos em espécie nos estabelecimentos comerciais ainda são pouco difundidos no País, à exceção do modelo de correspondente no País (que limita o atendimento de clientes

⁵ A tabela referenciada, III.13, está disponível no link: <http://pubdocs.worldbank.org/en/738901545961232393/C-GPSS-4-SectionIIIRetailPayments.xlsx>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

e usuários da instituição financeira contratante do estabelecimento). Esses e outros modelos podem trazer alternativas para a maior capilaridade desses serviços, principalmente em pontos onde o influxo de usuários pode não justificar a existência de um ATM.

14. Em síntese, as medidas regulatórias visam criar um ambiente de negócio capaz de induzir o mercado a propiciar melhorias no acesso às infraestruturas necessárias aos serviços de saque e de aporte, de facilitar o aparecimento de novos modelos de negócio voltados à prestação desses serviços e de promover uma maior interoperabilidade entre esses arranjos e infraestrutura subjacentes. Espera-se que essas medidas regulatórias, conforme sejam colocadas em prática, propiciem um aumento na eficiência social e econômica relacionada ao provimento e ao uso desses serviços, uma melhora nas condições de competição no âmbito do SFN e do SPB e, como resultado, uma melhora na prestação desses serviços para os usuários finais.

15. A minuta de circular está disponível no endereço do BCB na internet, www.bcb.gov.br, no *menu* do perfil geral "Estabilidade financeira", "Normas", "Consultas públicas", "Consultas ativas", e na central de atendimento ao público na sede do BCB, de 10 às 17 horas, no Setor Bancário Sul (SBS), Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 2º subsolo, Brasília (DF).

16. Os interessados poderão encaminhar sugestões e comentários até 14 de fevereiro de 2020, por meio:

- I - do *link* contido no edital publicado no endereço eletrônico do BCB;
- II - do *e-mail* decem@bcb.gov.br; ou
- III - de correspondência dirigida ao Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (Decem), SBS, Quadra 3, Bloco B, 7º andar, Edifício-Sede, Brasília (DF), CEP 70074-900.

17. Conforme o Comunicado nº 9.187, de 16 de janeiro de 2002, os comentários e sugestões enviados ficarão à disposição do público em geral na página do Banco Central do Brasil na internet e serão arquivados nesta Autarquia.

João Manoel Pinho de Mello

Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução

Anexo: 1.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

CIRCULAR Nº , DE DE DE 2020

Altera o Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, que disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), para dispor sobre a modalidade de arranjo de pagamento com propósito de saque e aporte.

A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, em sessão realizada em de de 2020, com base no disposto nos arts. 6º, inciso III, alínea “a”, §§ 1º e 2º, 9º, inciso I, e 15 da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, e tendo em vista o disposto nos arts. 2º, inciso III, 3º e 4º da Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013,

R E S O L V E :

Art. 1º O Regulamento anexo à Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

I - arranjo de pagamento fechado:

a) arranjo de pagamento em que a gestão de moeda eletrônica ou, cumulativamente, a gestão de conta, a emissão e o credenciamento de instrumento de pagamento são realizados:

1. por apenas uma instituição de pagamento ou instituição financeira, cuja pessoa jurídica é a mesma do instituidor do arranjo;

2. por instituição de pagamento ou instituição financeira controladora do instituidor do arranjo ou por este controlada; ou

3. por instituição de pagamento ou por instituição financeira que possuir o mesmo controlador do instituidor do arranjo;

b) arranjo de pagamento que disciplina serviço de saque e de aporte disponibilizados exclusivamente aos usuários finais do instituidor, das instituições por ele controladas, do seu controlador ou das entidades que possuam o mesmo controlador do instituidor;

.....” (NR)

“Art. 8º

I - compra, quando o serviço de pagamento disciplinado pelo arranjo estiver vinculado à liquidação de determinada obrigação;



BANCO CENTRAL DO BRASIL

II - transferência, quando o serviço de pagamento disciplinado pelo arranjo não necessariamente estiver vinculado à liquidação de determinada obrigação; ou

III - saque e aporte, quando o arranjo disponibilizar serviços de saque e de aporte de recursos em espécie envolvendo contas de depósitos ou de pagamento.” (NR)

“Art. 19.

.....

V - for arranjo fechado, classificado na modalidade saque e aporte, instituído por instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

.....” (NR)

“Art. 24-F. O instituidor de arranjo de saque e aporte sujeito a pedido de autorização, cujo serviço de pagamento já estiver em funcionamento a partir da data de entrada em vigor da Circular nº , de de 2020, deve encaminhar esse pedido ao Banco Central do Brasil em até 90 dias desta data.” (NR)

Art. 2º Esta Circular entra em vigor em de de 2020.

João Manoel Pinho de Mello

Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução