

Mobile Payments: regulação e reflexos nos custos de transação no Brasil

Estevão Tavares Libba*

Bruno Bastos de Oliveira**

Marisa Rossignoli***

Introdução. 1 Considerações acerca da evolução dos pagamentos móveis. 2 Regulação econômica. 3 Regulação das modalidades de pagamentos móveis no Brasil. 4 Reflexos nos custos de transação. Conclusão. Referências

Resumo

Com o passar dos anos, a evolução tecnológica propiciou facilidades em diversas áreas. No campo dos pagamentos e suas intermediações, não foi diferente. Com o advento de novas modalidades de pagamentos e controle do dinheiro, surgiu também a necessidade de regulação do segmento, que vem em constante crescimento. Nesse aspecto, o presente artigo tem como objeto de estudo a evolução e regulação das modalidades de pagamentos móveis, apontando, de forma breve, as normas atinentes ao tema no cenário econômico nacional, bem como quais os reflexos dos novos modelos de negócios propiciados com o advento da Lei 12.685, de 28 de agosto de 2013, nos custos de transação. Utilizando como metodologia de pesquisa o método dedutivo, pautando-se no modelo referencial da Análise Econômica do Direito, o trabalho se desenvolverá tratando o assunto proposto de forma mais minudente possível, porém, tendo em vista a amplitude do tema, sem exauri-lo completamente. Conclui-se que a regulação dos pagamentos móveis e das empresas que atuam nesse nicho, possibilitou maior oferta no mercado de pagamentos digitais, resultando em menor curso, além de promover a inclusão financeira.

Palavras-chave: Direito Brasileiro. Custos de transação. Meios de pagamento. Regulação.

* Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito oferecido pela Universidade de Marília (PPGD-Unimar). Advogado.

** Doutor em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor do PPGD-Unimar. Advogado e consultor jurídico com especialidade na área econômica e fiscal. bbastos.adv@gmail.com.

*** Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep-SP), mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e graduada em Economia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp-Araraquara). Professora do PPGD-Unimar, delegada municipal do Conselho Regional de Economia de São Paulo (Corecon-SP) para o município de Marília. mrossignoli@unimar.br.

Mobile Payments: Regulation and Reflections on Transaction Cost in Brazil

Abstract

Over the years, technological developments have provided facilities in the most diverse areas. In the field of payments and their intermediation it was no different. With the advent of new payment methods and cash control, there was also a need to regulate the segment, which is constantly growing. In this regard, this article aims to study the evolution and regulation of mobile payment modalities, briefly pointing out the norms related to the theme in the national economic scenario, as well as what are the reflexes of the new business models provided with the advent of law No. 12,685/2013, in transaction costs. Using the deductive method as a research methodology, based on the referential model of Economic Analysis of Law, the work will be developed by addressing the proposed subject in the most minutely possible way, however, in view of the breadth of the theme, without completely exhausting it. It is concluded that the regulation of mobile payments and the companies that operate in this niche, enabled a greater offer in the digital payments market, resulting in a shorter course, in addition to promoting financial inclusion.

Keywords: *Brazilian Law. Transaction costs. Payments. Mobile Payments. Regulation.*

Introdução

A busca da sociedade por formas e métodos que facilitam a vida é incessável, por isso, as evoluções tecnológicas crescem em ritmo acelerado. A disseminação dos *smartphones* e a internet mais acessível contribuíram para que novas modalidades de pagamento surgissem. Sendo assim, emergiram os pagamentos móveis, modalidade que viabiliza transações financeiras digitais por intermédio de dispositivos portáteis, sem a necessidade de dinheiro físico.

Não se pode olvidar a expansão das transações realizadas mediante o uso dos *smartphones*, uma vez que as instituições apresentavam soluções ágeis diante do agitado cotidiano. Todavia, ainda se viam poucos agentes no setor, visto que não havia regulação própria, o que ensejava insegurança jurídica aos agentes econômicos e, sobretudo, aos consumidores.

Nesse contexto, visando fomentar o segmento, incentivar novas tecnologias e possibilitar a inclusão de agentes ativos e passivos antes não participantes na aludida modalidade, em 17 de maio de 2013, foi editada a Medida Provisória 615, convertida posteriormente na Lei Federal 12.865, de 9 de outubro de 2013, tida como o marco legal regulatório no âmbito dos arranjos e instituições de pagamentos digitais.

Com efeito, a mencionada legislação trouxe importantes conceitos norteadores na categoria dos pagamentos digitais, ao ponto que estabeleceu, ainda, a possibilidade de novos agentes atuarem no mercado de pagamentos, anteriormente dominado pelas instituições bancárias, o que refletiu nos custos de transação no Brasil.

Diante disso, o presente artigo abordará o surgimento, crescimento e evolução das modalidades de pagamentos móveis no Brasil. Discutirá acerca da regulação da respectiva modalidade, apontando marcos legais importantes, tanto no que tange à legislação, bem como às resoluções, circulares e comunicados sobre o tema.

Dessa forma, serão pontuados os reflexos decorrentes da regulação nos custos de transação. Isso porque a aludida regulação dos arranjos e instituições de pagamento ampliou a oferta no mercado de pagamentos móveis, com vistas a conferir os melhores serviços, menores preços, aliados a mais inovação tecnológica. Além disso, os pagamentos móveis convergem no sentido de proporcionar menor circulação do dinheiro físico.

Assim, buscar-se-á, utilizando-se o referencial da Análise Econômica do Direito e o método dedutivo, analisar a efetividade da regulação, no que se refere à inclusão de agentes no mercado de pagamentos digitais, seja daqueles que antes não utilizavam as tecnologias de pagamentos móveis por não estarem vinculados à instituições bancárias, bem como dos agentes que antes não investiam no setor em função da ausência de regulação.

O trabalho buscará pontuar como os fatores acima delineados, todos decorrentes da regulação do mercado de pagamentos móveis, refletiram nos custos de transação no Brasil.

I Considerações acerca da evolução dos pagamentos móveis

Por muitos séculos, o pagamento ficou restrito à moeda. No início do século XX,¹ surgiam os cartões de crédito, que viabilizaram o pagamento sem o dinheiro em espécie; contudo, apenas na metade do aludido século, a ferramenta tomou o formato parecido com o utilizado atualmente.

Nesse contexto, cumpre destacar que o primeiro cartão de crédito idealizado para uso geral foi o “Diners Club, emitido em 1950, em papel-cartão, para cerca de duas centenas de clientes e aceito em apenas 27 estabelecimentos comerciais” (CERNEV, 2017, p. 43).

Na ocasião, os cartões eram emitidos por uma instituição que credenciava os estabelecimentos recebedores e processava as compras, ou seja, era apenas um agente que atuava em todos os processos.

Com o passar do tempo, a proposta inicial progrediu para um complexo e sofisticado ecossistema de pagamentos, possibilitando a divisão entre as funções efetivadas, atuando por vezes uma companhia como emissora dos cartões, outra como credenciadora e intermediadora de rede. “Barreiras geográficas, comerciais e operacionais foram superadas, permitindo a expansão dos serviços, agora eletrônicos, para um número incrivelmente grande de pessoas e organizações” (CERNEV, 2017, p. 43).

Com efeito, a evolução tecnológica na seara dos pagamentos não se limitou aos cartões de crédito. A transformação não parou, uma vez que vêm surgindo novas alternativas de pagamentos diversas dos cartões de crédito, os denominados *mobile payments*.

Assim, “os pagamentos móveis são transações financeiras digitais efetuadas por meio de dispositivos portáteis, com ou sem uso de rede de telecomunicações móveis. Estas transações não precisam ser, necessariamente, ligadas a instituições financeiras ou bancos” (CARVALHO *apud* CERNEV, 2015, p. 960).

A título de exemplo de operadoras de pagamentos móveis, apresentam-se as carteiras virtuais como PayPal, MercadoPago e Apple Pay. Nessa evolução, emergiram, ainda, plataformas de pagamentos como o PicPay² que viabilizaram transferências *peer-to-peer* (entre pessoas), sem intermediador, o que, conseqüentemente, implicou redução nos custos de transação.

1 A origem histórica do cartão de crédito se liga aos Estados Unidos. Apenas a partir da segunda metade do século XX, os cartões de crédito ingressaram com maior significação no Brasil (MARTINS, 1976).

2 A plataforma já conta com 20 (vinte) milhões de usuários e efetiva R\$1,2 bilhão em transações por mês (PICPAY, 2020).

Outrossim, em razão da decretação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) referente à Covid-19, foi reconhecido o estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020, que ensejou a criação do auxílio emergencial,³ por intermédio da Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, cujo pagamento foi efetuado mediante a abertura de conta digital no aplicativo da Caixa Econômica Federal. Foi o momento propício para efetivar o uso da tecnologia dos pagamentos móveis.

Destarte, a Poupança Social Digital é um modelo de conta criado para simplificar a movimentação do dinheiro dos 65,3 milhões de brasileiros beneficiados pelo programa do governo. A aludida Poupança Social Digital possibilita a efetivação de pagamentos e transferências, entre outras transações, utilizando o Cartão Virtual de Débito, que permite a realização de compras com mais segurança e pode ser solicitado via *internet banking* ou *mobile banking* (CAIXA, 2021).

Sem dúvida, um dos eventos mais relevantes na atualidade, no que atina aos pagamentos móveis, foi o desenvolvimento, por parte do Banco Central do Brasil, do Pix, um sistema de pagamentos instantâneos que viabiliza transações financeiras digitais sem custo, sem intermediários e em tempo recorde, o que inovou o ecossistema de pagamentos digitais no Brasil.⁴

É inegável que a evolução dos *smartphones*, que possibilitam o acesso direto à internet, com ampla oferta para todas as classes sociais, impulsionou a disseminação da modalidade de pagamentos móveis. Nesse particular, uma pesquisa da TIC Domicílios, realizada em 2018, apontou que 70% da população brasileira possuía acesso regular à internet naquele ano, em sua maioria por intermédio de *smartphones* (LAVADO, 2019).

Por isso, as transformações digitais continuam em ritmo acelerado e os bancos estão sendo desafiados a inovar seu modelo de negócios (URBINO, 2010). Tudo isso fez com que as ferramentas de pagamentos móveis se expandissem. Todavia, até 2013, não havia regulação específica nesse âmbito. Sendo assim, faz-se necessário dar destaque para as questões referentes à regulação.

2 Regulação econômica

Importante destacar que os estudos sobre regulação econômica se originaram em países de língua inglesa. *Regulation* é o termo que se refere à atividade desenvolvida pelo Estado. *Regulator* é o sujeito que promove a *regulation*. Contudo, a tradução mais apropriada para a língua portuguesa seria “regulamentação”, para a atividade, e “regulamentador”, para o sujeito. Todavia, na terminologia consagrada no Direito brasileiro, a expressão regulamentação corresponde ao detalhamento da aplicação de uma norma de cunho abstrato e geral (CAMPOS, 2008, p. 282).

Nesse contexto, ressalta-se que a regulação se distingue da regulamentação, uma vez que seu contexto é o de uma economia de mercado. Daí porque é conceituada por Laurent Cohen-Tanugui como uma forma moderna de intervenção pública numa economia de mercado, caracterizada por uma proximidade maior com a vida econômica, por uma exigência de procedimentos contratuais e jurisdicionais e por uma lógica interativa, jurídica, mas de maneira flexível, evolutiva, pluralista e profissional (FONSECA *apud* COHEN-TANUGUI, 2016, p. 69). Por sua vez, a regulação estatal da economia pode ser traduzida, ainda, como:

3 O auxílio emergencial é um benefício financeiro concedido pelo governo federal, destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e que tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus – Covid-19 (CEF, 2020).

4 Instituído pelos comunicados 32.927, de 21 de dezembro de 2018, e 34.085, de 28 de agosto de 2019, ambos do Banco Central do Brasil.

Conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis. (CAMPOS *apud* ARAGÃO, 2008, p. 283)

A atividade da regulação econômica pode dar-se sob o enfoque da edição de normas destinadas a, de alguma forma, influir na concretização do fenômeno econômico, de modo que para obter seu desiderato, o Estado condiciona, corrige e altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado (FONSECA, 2017, p. 117).

Com efeito, a intervenção do Estado na economia também é ferramenta que visa assegurar a estabilidade da economia como um todo, conforme visão de economistas de uma formação keynesiana. É cediço que a economia passa por flutuações conhecidas como ciclos econômicos. Nesse ponto, os governos não intervinham na economia para combater ciclos econômicos até que John Maynard Keynes publicou a obra *Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*, em 1936 (CAMPOS, 2008, p. 288).

A aludida obra foi publicada no momento de impacto da Grande Depressão, e seu argumento central era que os mercados tinham falhas que só poderiam ser corrigidas pela atuação governamental. Com efeito, a proposta era que o Estado deveria produzir políticas anticíclicas, por meio de instrumentos fiscais, a fim de manter pleno o emprego.

Assim, quando a economia começava a declinar, o governo deveria reduzir impostos e aumentar seus gastos. Quando a economia começasse a apresentar crescimento, o governo deveria agir de forma contrária, aumentando impostos e reduzindo os gastos. (CAMPOS, 2008, p. 288)

Destarte, no âmbito da legislação Brasileira, o artigo 174⁵ da Constituição Federal estabelece que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988).

Da análise do aludido artigo da Lei maior, depreende-se que o Estado recebeu a incumbência de normatizar e regular a atividade econômica, muito embora haja disposição expressa acerca do afastamento do Estado na participação direta e ativa na atividade econômica, consoante disposição do artigo 173 da Constituição Federal.

3 Regulação das modalidades de pagamentos móveis no Brasil

Por um longo período, não havia regulação específica que albergasse as operações de *mobile payments*, o que ensejava insegurança jurídica aos agentes que visavam se estruturar nesse setor, bem como aos consumidores.

Em que pese a agilidade exponencial de crescimento no campo das novas tecnologias de pagamentos, o limbo jurídico criava um entrave no desenvolvimento de instituições não bancárias

5 O artigo 174 da Constituição Federal de 1988 atua sobre as políticas econômicas a ser adotadas, quer para corrigir os desequilíbrios da distribuição, quer para permitir uma intervenção do Estado para garantir a saúde pública. Mas não se pode hoje desconhecer a atuação concreta e efetiva do Estado, por meio de seus órgãos especializados, para garantir o acesso ao mercado, para a adoção de políticas de redistribuição, para impor exigências na fabricação de todos os produtos com vista à segurança da vida e da saúde do consumidor (FONSECA, 2017, p. 67).

que pretendiam fomentar esse nicho do mercado. No tocante a esse assunto, vale destacar a exposição de Lacerda Filho:

Um mínimo de disciplina se faz necessário, de modo a permitir o funcionamento do sistema em condições mais equilibradas do ponto de vista obrigacional, bem como uma proteção maior a essa “atividade operativa” que transcende o campo dos direitos subjetivos, pessoais, para situar-se no campo do interesse público. Mais que isso, a normatização, por menor que possa ser, deverá garantir os meios legais necessários para garantir não só a correta e eficaz proteção do crédito, como, também, sua celeridade inata, evitando que o direito se transforme em obstáculo ou fator impeditivo a essa circulação comercial que se encaixa em outras engrenagens da economia, seja local, seja nacional. (LACERDA FILHO, 1990, p. 106-107.)

A ausência de uma base legal e normativa que contemplasse a prestação de serviços de pagamento por entidades não financeiras acarretava incerteza no campo regulatório, representando desincentivo aos investidores. Não obstante, era preciso adequar os modelos que estavam surgindo, para que não se fragilizasse a confiança do consumidor, e se construísse um ambiente concorrencial saudável, seguro e sustentável economicamente. Destarte, a regulação era necessária para permitir o desenvolvimento de modelos capazes de favorecer a inclusão financeira da população (BACEN, 2014).

Nesse contexto, surgiu um importante marco regulatório dos arranjos de pagamento. Em 9 de outubro de 2013, foi promulgada a Lei Federal 12.865,⁶ que estabeleceu, entre outros pontos, os princípios e as normas regulamentadoras dos arranjos e instituições de pagamento (CARVALHO, 2015, p. 978).

Com efeito, após mais de 200 anos de sistema bancário, pela primeira vez uma instituição não bancária poderia atuar nesse mercado, mediante a abertura de contas e manutenção de depósitos à vista (CERNEV, 2017, p. 44).

Mais do que aprimorar o atual sistema de pagamentos e cartões, a edição da norma tinha a finalidade de amparar o emergente modelo de negócio baseado em novas tecnologias. A aposta estava no potencial transformacional dos serviços de *mobile payments* (CERNEV, 2017, p. 44).

A tecnologia, que permitiu a intermediação do sistema de cartões e sua expansão, poderia permitir agora a desintermediação em um ecossistema ampliado de pagamentos. A ideia não era eliminar todos os agentes do processo, mas repensar suas propostas de valor e principalmente a eficiência dos modelos com topologias mais enxutas. Alguns casos de sucesso internacionais ilustravam essa ideia, como o serviço M-Pesa de pagamentos móveis, no Quênia, focado na população de baixa renda; PayPal, de pagamentos e transferências eletrônicas; e TransferWise, para remessas internacionais de dinheiro. Em todos esses casos, alguns pontos eram comuns: a tecnologia já estava disponível nas mãos dos usuários, das empresas e até mesmo para parte da população de baixa renda desbancarizada; os serviços financeiros tradicionais não correspondiam às reais necessidades nem às expectativas dos clientes; a operação era estruturada por poucos agentes intermediários e, frequentemente, por somente um provedor da plataforma. (CERNEV, 2017, p. 44)

Destarte, alguns conceitos valiosos foram estabelecidos no artigo 6º da aludida Lei Federal 12.865/2013, colaborando para a geração de maior segurança para atuação no segmento.

⁶ Cumpre consignar que, em 17 de maio de 2013, foi editada a Medida Provisória 615, convertida posteriormente na Lei Federal 12.865, em 9 de outubro de 2013.

Na mesma toada, a legislação descrita criou determinados princípios a serem seguidos pelos atores envolvidos, tais como: (i) interoperabilidade entre os distintos arranjos de pagamento, no sentido de garantir a intercomunicação entre os sistemas; (ii) acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento; (iii) confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços de pagamento; (iv) inclusão financeira.⁷

Merece destaque um dos princípios mencionados que apresenta extrema relevância, a saber, a interoperabilidade entre arranjos distintos, que consiste na ideia de que um determinado serviço de pagamento móvel deve se comunicar com os demais; assim, os arranjos de pagamento devem possuir mecanismos que viabilizem, por meio de procedimentos e tecnologias compatíveis, o fluxo de recursos entre diferentes arranjos além de pontuar, expressamente, que os diferentes participantes se relacionem de forma não discriminatória, consoante previsto nos incisos III e IV do art. 2º do regulamento anexo à Circular 3.682 do BC, de 4 de novembro de 2013 (RODRIGUES, 2017).

Importante ainda considerar que a Lei Federal 12.865/2013 estabeleceu no artigo 7º que os arranjos de pagamento, bem como as instituições de pagamento ali descritas, observarão parâmetros a serem estabelecidos pelo Banco Central do Brasil, observadas as diretrizes do Conselho Monetário Nacional.

Por sua vez, o artigo 15, delimitou que é o Banco Central do Brasil autorizado a baixar as normas e instruções necessárias ao seu cumprimento. Desta feita, o Conselho Monetário Nacional editou as resoluções 4.282 e 4.283, de 2013; e o Banco Central do Brasil as circulares 3.680, 3.681, 3.682, 3.683, de 2013; e 3.704 e 3.705, de 2014, bem como os comunicados 32.927, de 2018; 34.085 e 34.836, de 2019.

Especificamente, as normas editadas pelo BC e pelo CMN, dizem respeito a: i) Resolução CMN 4.282: estabelece diretrizes que devem ser observadas na regulamentação, na vigilância e na supervisão das instituições e dos arranjos de pagamento; ii) Resolução CMN 4.283: dispõe sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras e instituições autorizadas a funcionar pelo BC; iii) Circular 3.680 (BC): dispõe sobre as contas de pagamento; iv) Circular 3.681 (BC): dispõe sobre o gerenciamento de riscos, os requerimentos mínimos de patrimônio, a governança de instituições de pagamento e a preservação do valor de liquidez dos saldos em contas de pagamento; v) Circular 3.682 (BC): disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamento e estabelece os critérios segundo os quais os arranjos não serão integrantes do SPB;⁸ vi) Circular 3.683 (BC): estabelece os requisitos e procedimentos para constituição, autorização para funcionamento e outros temas relacionados às instituições de pagamento; vii) Comunicado 32.927 (BC): divulga os requisitos fundamentais para o ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro; viii) Comunicado 34.085 (BC): divulga atualizações relativas aos requisitos fundamentais para o ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro; ix) Comunicado 34.836 (BC): divulga o cronograma de disponibilização de ambiente de homologação e os critérios de participação nos testes para fins de liquidação de pagamentos instantâneos na infraestrutura centralizada de liquidação, denominada Sistema de Pagamentos Instantâneos (SPI).

Inolvidável que o fato que motivou a regulação do campo dos arranjos de pagamento e instituições de pagamento foi a necessidade de inclusão.⁹ Após dois séculos de existência, o sistema bancário tradicional atendia somente metade da população economicamente ativa no país, de modo que algo precisava ser feito no sentido de promover maior inclusão financeira (CERNEV, 2017, p. 44).

7 Lei 12.856/2013, artigo 7º.

8 Nos termos do art. 6º da Lei 10.214/2001, o SPB "compreende as entidades, os sistemas e os procedimentos relacionados com a transferência de fundos e de outros ativos financeiros, ou com o processamento, a compensação e a liquidação de pagamentos em qualquer de suas formas".

9 Os pagamentos digitais servem de porta de entrada para a cidadania financeira, posto que uma infinidade de serviços e advinda desse canal. Portanto, o potencial incremento dos níveis de inclusão financeira por meio da oferta de solução de numerário digital se destaca como um dos benefícios de maior relevância (BURGOS e BATAVIA, 2018, p. 5).

Isso porque a inexistência de regulação gera insegurança jurídica, ao ponto que limita novos agentes de atuarem no segmento. Por sua vez, a regulação com ampliação da possibilidade de atores que podem ofertar o serviços, aliado à facilidade de acesso que o respectivo serviço propõe, resulta em um alcance social maior.

Nesse aspecto, o inciso VI do art. 7º da Lei 12.865/2013 institui a inclusão financeira como princípio no campo dos arranjos e instituições de pagamento, observados os padrões de qualidade, segurança e transparência equivalentes.

Ademais, o art. 8º da Lei 12.865/2013 assim dispôs:

O Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) estimularão, no âmbito de suas competências, a inclusão financeira por meio da participação do setor de telecomunicações na oferta de serviços de pagamento e poderão, com base em avaliações periódicas, adotar medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário. (BRASIL, 2013)

Diante disso, denota-se que a regulação do mercado dos arranjos e instituições de pagamentos digitais se prestou a atenuar as falhas de mercado decorrentes da concentração econômica das operações financeiras às poucas instituições bancárias dominantes do setor no Brasil.¹⁰

Na linha da análise normativa, a regulação econômica vem para, na presença das “falhas de mercado”, assegurar que o resultado da interação entre produtores e consumidores de determinado bem ou serviço seja eficiente, tendo como resultado adequados níveis de quantidade, qualidade e preço (CAMPOS, 2008, p. 289).

Finalmente, depreende-se que a legislação mencionada, tanto no que concerne à definição dos conceitos, quanto à criação dos princípios, serviu-se de expressões genéricas, notadamente no intuito de promover a inclusão de novas tecnologias que surgirão ao longo do tempo, dada a velocidade com que ocorrem as alterações e surgem novidades nesse mercado (RODRIGUES, 2017).

4 Reflexos nos custos de transação

Não se pode olvidar que as análises tradicionais acerca da teoria microeconômica consideravam como custos de transação apenas aqueles relativos à produção e ao transporte de mercadorias, desconsiderando, contudo, outros custos envolvidos, como os custos incorridos no processo de negociação para a celebração de contratos (GONÇALVES E BONAT, 2018, p.392).

Desse modo, levando em conta a existência de custos que vão além da produção e do transporte de mercadorias, Ronald Coase aprimorou e ampliou a definição dos custos de transação, vejamos:

Coase demonstrou que as análises tradicionais sobre a teoria microeconômica eram incompletas visto que unicamente incluíam custos de produção e transporte e negligenciável os custos de celebração e execução de um contrato bem como de administrar uma firma segundo autor esses custos podem ser denominados custos de transação visto que representam uma parte considerável dos recursos de uma sociedade utilizados para manter o mecanismo social de trocas e negociação. (CALIENDO, 2009, p. 19)

¹⁰ Importante observar que dados de 2019 mostram que cinco bancos dominam 85% do mercado brasileiro (VALOR, 2021).

Assim, vários fatores podem ser considerados como custos de transação. Exemplificando, têm-se as induções econômicas, tidas como a instituição de benefícios e/ou agravamentos, com vistas à realização de comportamentos desejáveis pelos agentes econômicos, e que, por meio da regulação, visam conferir equilíbrio ao mercado e corrigir falha de mercado. Assim, as induções econômicas e os custos da regulação impactam, sem dúvida, os custos da transação.

Destarte, as induções econômicas implementam mecanismos a fim de que o agente se mova no sentido que o Estado espera. Por isso os custos de transação são diretamente afetados pela regulação decorrente da indução econômica. Por outro lado, fator determinante dos custos de transação é a insegurança jurídica, uma vez que a ausência de regulação não confere segurança ao agente econômico em atuar no setor, bem como ao consumidor em contratar.

É exatamente o que ocorria no campo dos pagamentos móveis. As empresas não bancárias que atuavam no setor vivenciavam a insegurança jurídica consistente no risco de ver sua operação paralisada, principalmente em virtude da forte ação dos bancos. Ademais, sem a existência de normas que estabelecessem regras e requisitos para operação no setor, o consumidor se sentia desprotegido, o que inviabilizava a contratação.

Com efeito, os novos modelos de transação albergados pela Lei Federal 12.865/2013 possibilitaram a abertura de maior concorrência neste mercado, sendo certo que a concorrência implica a redução de custos dos serviços ofertados.

Cumpra anotar que o Banco Central do Brasil publicou o “Relatório de Estabilidade Financeira”, no qual dedicou toda uma seção para as inovações em geral:

O Banco Central do Brasil (BCB) reconhece a importância tanto do emprego de novas tecnologias, cuja aplicação pode se estender por toda a indústria, incluindo métodos de pagamentos, de compensação e de liquidação, como também a importância de formas inovadoras de prestação de serviços. De maneira consoante, encoraja o desenvolvimento dessas novas tecnologias no mercado financeiro, pois isso pode estimular a concorrência no mercado, o que impacta sua eficiência e possibilita a oferta de produtos a preços menores aos clientes, atingindo maior parcela da população. (BCB, 2016)

Além disso, a operação das empresas no campo dos arranjos e instituições de pagamento, viabilizada pelo advento da Lei Federal 12.865/2013, tais como as *fintechs*, é toda informatizada, inclusive o atendimento ao cliente, dispensando grande estrutura física imobiliária e de pessoas envolvidas, reduzindo sobremaneira os custos de transação.

A respeito das *fintechs*, cumpre esclarecer que:

Fintechs é um termo que vem de financial technologies. Tem sido empregado para identificar novos empreendimentos apoiados no uso intensivo de plataformas tecnológicas, os quais visam oferecer serviços financeiros por meio de modelos de negócio inovadores. Geralmente, são voltados para novos públicos, incluindo clientes jovens e potenciais clientes precariamente atendidos pelo sistema financeiro tradicional.

Tendo em vista a abertura regulatória, a disponibilidade tecnológica, a oportunidade de expandir e baratear os serviços financeiros básicos e a possibilidade de ampliar a proposta de valor a clientes, muitas fintechs emergiram no cenário nacional, atuando em lacunas do setor financeiro. Grandes são as expectativas, porém, até o momento, somente alguns poucos empreendimentos alcançaram massa crítica em suas operações, como Catarse, MercadoPago, PagSeguro e Zuum. (CERNEV, 2017, p. 44-45)

Diante desse cenário de novas possibilidades, propostas inovadoras e totalmente digitais, uma pesquisa realizada pela *Cointimes* (HONORATO, 2018) apontou a diferença de custos de manutenção entre as *fintechs* e os bancos tradicionais. A título de exemplo, enquanto o custo mensal de manutenção de uma conta no Banco Bradesco é de R\$33,75, o custo mensal de manutenção no Banco Inter é de R\$0,00. Pelo estudo, o custo médio de manutenção nos bancos tradicionais gira em torno de R\$30,00 mensais.

Além dos custos de manutenção, as *fintechs* viabilizam a efetivação de pagamentos móveis sem custo, o que fez com que elas crescessem exponencialmente após a regulação.

Levantamento da aceleradora Finnovista, em parceria com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), revela que os bancos digitais tiveram um crescimento anual de 147% no mercado brasileiro, no primeiro semestre de 2018. Outra pesquisa, deste ano, da CNDL (Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas) e do SPC Brasil (Serviço de Proteção ao Crédito), mostra que para mais da metade (53,7%) brasileiros, a economia com taxas e manutenção de contas é o principal atrativo desses serviços digitais. (BASÍLIO, 2019)

Por conseguinte, as *fintechs* investem em eficiência operacional, apresentando um diferencial competitivo em relação aos bancos tradicionais. Assim, para lucrar com isenção de taxas, as *fintechs* recebem parcela correspondente a cerca de 5% do valor de cada compra paga pelo lojista, bem como juros cobrados por atraso no pagamento das faturas (BASÍLIO, 2019).

Nesse particular, cumpre consignar que as taxas de juros decorrentes de atrasos no pagamento também são menores nas *fintechs* do que nos bancos tradicionais, de modo que é certo que a regulação do segmento de arranjos e instituições de pagamento oportunizou a abertura do mercado, resultando em maior concorrência e menor custo.

Além disso, tem-se o advento do Pix, que tornou-se disponível à população a partir de novembro de 2020, possibilitando a efetivação de pagamentos instantâneos 24 horas por dia em dias úteis ou não, mediante transferências que ocorrem diretamente da conta de um usuário pagador para a conta de um usuário recebedor, sem a necessidade de intermediários, apresentando significativa redução nos custos de transação.

Nesse sentido, o Pix, além de aumentar a velocidade em que pagamentos ou transferências são feitos e recebidos, tem o potencial de alavancar a competitividade e a eficiência do mercado e, com isso, reduzir o custo, aumentar a segurança e aprimorar a experiência dos usuários.

Portanto, o Pix, inserido em um ambiente aberto, competitivo e seguro, poderá adiantar o processo de eletrônica dos pagamentos, além de aumentar a eficiência no mercado de pagamentos de varejo e viabilizar o desenvolvimento de soluções focadas na experiência do usuário (BCB, 2020).

O modelo também tem como finalidade promover a inclusão financeira e preencher uma série de lacunas existentes na cesta de instrumentos de pagamentos disponíveis atualmente à população brasileira. Alinhado com a revolução tecnológica em curso, possibilita a inovação e o surgimento de novos modelos de negócio e a redução do custo social relacionada ao uso de instrumentos baseados em papel (BCB, 2020).

Deveras, a finalidade da regulação no que concerne aos custos de transação fora alcançada, uma vez que fatores como: (i) segurança jurídica; (ii) maior competitividade; (iii) operação por empresas que ofertam serviços 100% digitais sem estrutura física, resultaram em maior oferta de serviços de pagamentos móveis no mercado e menor custo dos respectivos serviços.

Conclusão

As formas de pagamento evoluíram com a expansão da tecnologia, impulsionadas pelo acesso à internet, decorrente do uso dos *smartphones*. Nesse contexto, verificou-se que os pagamentos móveis surgiram como forma segura, com mobilidade, menor custo e rapidez, para efetivar transações financeiras digitais.

Com efeito, foi apresentado o seguinte problema: muito embora houvesse novos modelos de pagamentos, bem como de empresas que operacionalizavam essas inovações, o setor ainda não estava regulado. Isso gerava insegurança jurídica aos atuantes, bem como aos consumidores. Assim, a regulação econômica apresenta-se como importante elemento.

Nesse cenário, o advento da Medida Provisória 615, convertida posteriormente na Lei 12.865, em 9 de outubro de 2013, revelou-se um marco legal regulatório importante no âmbito do crescente setor.

Outrossim, tendo em vista as competências atribuídas pela Lei 12.865, de 2013, ao CMN e ao BC, verificou-se que estes editaram normas estabelecendo condições mínimas para o oferecimento seguro de serviços de pagamento, com vistas a estimular a competição, com a entrada de novos atores, e potencializar o surgimento de modelos mais competitivos e eficientes, criando, assim, um ambiente mais inclusivo e favorável a inovações em pagamentos de varejo.

Conclui-se que a regulação das novas modalidades de pagamentos ensejaram reflexos consideráveis nos custos de transação em decorrência de diversos fatores, entre eles: 1) a segurança jurídica trazida pela regulação do segmento, uma vez que a ausência de base legal conferia incerteza e desincentivo a investidores, bem como aos consumidores; 2) maior competitividade, decorrente tanto da possibilidade de operadoras não bancárias em atuar no setor quanto da regulação que incentivou investimento e crescimento de empresas que operacionalizam os pagamentos móveis; 3) possibilidade de operação por empresas que ofertam serviços 100% digitais sem estrutura física, que refletem menor custo dos respectivos serviços.

Portanto, a regulação dos pagamentos móveis e das empresas que atuam nesse nicho, possibilitou maior oferta no mercado de pagamentos digitais, resultando em menor custo, além de promover a inclusão financeira.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. PIX. Disponível em: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Circular nº 3.681, de 4 de novembro de 2013**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48839/Circ_3681_VI_O.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Circular nº 3.680, de 4 de novembro de 2013**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3680_v3_P.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3682_v2_L.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Circular nº 3.683, de 4 de novembro de 2013**, disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3683_vi_O.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Circular nº 3.704, de 24 de abril de 2014**, disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Norm ativos/Attachments/48741/Circ_3704_vi_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Norm%20ativos/Attachments/48741/Circ_3704_vi_O.pdf). Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Circular nº 3.705, de 24 de abril de 2014**, disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3705>. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Comunicado nº 34.085, de 28 de agosto de 2019**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=34085>. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Comunicado nº 34.836, de 6 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=34836>. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria Colegiada. **Comunicado nº 32.927, de 21 de dezembro de 2018**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/especialnrc/Comunicado32927.pdf>. Acesso em: 4 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Pagamentos instantâneos - Um universo de possibilidades. Banco Central do Brasil**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresentacao_PIX.pdf. Acesso em: 11 jul. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional: relatório 2012-2014 / Parceria Nacional para Inclusão Financeira** – Brasília: Banco Central do Brasil, 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/Relat%F3rio%20PNIF%20-%20Br.%200462.pdf>. Acesso em: 30 dez 2021.

BASÍLIO, Patrícia. **Bancos 100% digitais conquistam jovens e miram liderança em cartões de crédito**, 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/bancos-100-digitais-conquistam-jovens-e-miram-lideranca-em-cartoes-de-credito/>. Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12865.htm. Acesso em: 11 jul. 2020.

BURGOS, Aldênio e BATÁVIA, Bruno. **O meio circulante na era digital**. BCB, 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Poupança Social Digital CAIXA**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/poupanca-e-investimentos/poupanca-social-digital/paginas/default.aspx>. Acesso em: 4 out. 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartão de Débito Virtual CAIXA**. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/cartoes/debito/debito-virtual/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 30 dez. 2021.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

- CAMPOS, Humberto Alves. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.**, Brasília, v. 5, n. 2, 2008.
- CARVALHO, Marcos Vinícius Rodrigues de Carvalho. Aspectos Jurídicos dos Arranjos e das Instituições de Pagamento Integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro, **RJLB**, n. 5, 2015.
- CERNEV, Adrian Kemmer. **O futuro do dinheiro eletrônico**. v. 16. São Paulo: GVExecutivo, 2017.
- CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.282, de 4 de novembro de 2013**. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Norm ativos/Attachments/48841/Res_4282_VI_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Norm%20ativos/Attachments/48841/Res_4282_VI_O.pdf). Acesso em: 4 out. 2020.
- CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.283, de 4 de novembro de 2013**. disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res_4283_VI_O.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.
- CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.283, de 4 de novembro de 2013**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res_4283_VI_O.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro, 2000.
- GONÇALVES, Oksandro Osdival; BONAT Alan Luiz. Análise Econômica do Direito, Incentivos Fiscais e a Redução das Desigualdades Regionais. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 20, n. 121, Brasília, 2018.
- HONORATO, Isac. **Banco digital vs. banco tradicional: Qual escolher?** COINTIMES. 2018.
- LACERDA FILHO, Fausto Pereira de. **Cartões de Crédito**. Curitiba: Juruá, 1990.
- LAVADO, Thiago. Uso da internet no Brasil cresce, e 70% da população está conectada. **GI**. 2019. Disponível em: <https://gi.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/08/28/uso-da-internet-no-brasil-cresce-e-70percent-da-populacao-esta-conectada.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2020.
- MARTINS, Fran. **Cartões de crédito natureza jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- RODRIGUES, Pedro Paulo Moreira. **As Fintechs e a Lei 12.865/13**. Disponível em: <https://gclaw.com.br/blog/fintechs-lei-12-86513/>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- URBINO, Natacha P. et al. Mobile payment: uma visão geral. **FaSci-Tech**, v. 1, n. 3, 2016.
- VALOR INVESTE. **5 bancos concentram 85% do mercado no Brasil**. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2019/05/28/5-bancos-concentram-85percent-do-mercado-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 30 dez de 2021.