

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

MATHEUS VINICIUS DA SILVA

**A REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO PARA A
PROMOÇÃO DA INCLUSÃO FINANCEIRA: ASPECTOS GERAIS DA ATUAÇÃO
DO BANCO CENTRAL NO MERCADO DE MEIOS DE PAGAMENTO**

Uberlândia

2023

MATHEUS VINICIUS DA SILVA

**A regulação administrativa como instrumento para a promoção da inclusão financeira:
aspectos gerais da atuação do Banco Central no Mercado de Meios de Pagamento**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientadora: Dr^a. Shirlei Silmara de Freitas
Mello

Uberlândia

2023

MATHEUS VINICIUS DA SILVA

**A regulação administrativa como instrumento para a promoção da inclusão financeira:
aspectos gerais da atuação do Banco Central no Mercado de Meios de Pagamento**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Uberlândia, ___ de ___ de 2023.

Banca Examinadora:

Shirlei Silmara de Freitas Mello – Prof.^a Doutora em Direito (UFU)

Edihermes Marques Coelho – Prof.^o Doutor em Direito (UFU)

AGRADECIMENTOS

Como bem nos ensina a evolução, sozinhos somos frágeis e extremamente vulneráveis, dessa forma, eu não poderia ter chegado aqui sem a ajuda de várias pessoas que passaram pela minha vida.

Sendo assim, agradeço:

A minha mãe, Gislaine, por todo o amor, carinho, castigos e, principalmente, por me mostrar que por mais difícil que a vida seja, não podemos desistir e devemos sempre lutar por algo melhor.

A minha madrinha, Elzilaine, por ser essa mulher foda que sempre me deu todo incentivo do mundo, além do cuidado, acalento e proteção nos momentos que mais precisei.

Ao meu amor, minha paixão, melhor amiga, companheira e quase doutora, Iasmim, por ser o meu pilar e minha inspiração ao longo dessa e de outras jornadas há quase uma década.

Aos meus amigos, Hanna, Vanessa, Laureano, Elisângela, Antonia, Matheus Sanchez, Leonardo, pelos momentos fantásticos, conselhos e puxões de orelha.

Aos meus amigos, Thalison, Waldemar, Paulo Gustavo, Marcelo e Núbio, presentes da faculdade, companheiros das madrugadas, sejam fazendo trabalho, provas ou jogando jogos de videogames.

Por fim, gostaria de agradecer a Professora Shirlei pelo apoio e orientações ao longo deste trabalho, aos demais membros da banca por aceitarem contribuir com esta monografia e a Universidade Federal de Uberlândia pelo ensino de qualidade e oportunidades ao longo da graduação.

“Deixe-me lhe dar um conselho, bastardo - disse Tyrion - Nunca se esqueça de quem é, porque é certo que o mundo não se esquecerá. Faça disso sua força. Assim, não poderá ser nunca a sua fraqueza. Arme-se com esta lembrança, e ela nunca poderá ser usada para magoá-lo.”

(MARTIN, 2013.)

RESUMO

A inclusão financeira é caracterizada como um dos objetivos institucionais do Brasil, dado o seu potencial de proporcionar ao cidadão meios para que seja possível a transformação de sua realidade social. Entretanto, a estratégia bancária adotada pelas instituições financeiras desde 1964 tem despriorizado e, em alguns casos, ignorado, determinados segmentos da sociedade, especialmente os com menor capacidade econômica. O desenvolvimento tecnológico ocorrido nas últimas décadas, principalmente, a partir da popularização dos *smartphones* e da internet, proporcionou o surgimento de novas instituições focadas na digitalização e inovação dos meios de pagamento. Assim, considerando a relevância adquirida por esse mercado, fez-se necessário a implementação de um arcabouço normativo capaz de garantir a prevalência dos interesses públicos como a existência de um ambiente competitivo e a proteção dos consumidores, sobretudo, dos mais vulneráveis. Dessa forma, o presente trabalho visa analisar a importância da regulação administrativa realizada pelo Banco Central do Brasil, a partir da Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013, para o desenvolvimento do mercado de meios de pagamento e incremento da inclusão financeira da população.

Palavras-chave: instituições de pagamento; regulação administrativa; norma administrativa regulamentar; inclusão financeira; exclusão financeira; Banco Central do Brasil.

ABSTRACT

Financial inclusion is an institutional objective in Brazil, given its potential to provide citizens with the means to transform their social reality. However, the banking strategy adopted by financial institutions since 1964 has devalued and, in some cases, simply ignored certain segments of society, especially those with lower economic capacity. The technological development that took place in recent decades, mainly from the popularization of smartphones and the internet, provided the emergence of new institutions focused on the digitalization and innovation of means of payment. Therefore, considering the relevance acquired by this market, it was necessary to implement a normative framework capable of guaranteeing the prevalence of public interests as a guarantee of a competitive environment and consumer protection, especially the most vulnerable ones. So, the present work aims to analyze the importance of administrative regulation carried out by the Central Bank of Brazil, from Law 12,865 of October 9, 2013, for the development of the means of payment market and increase of the population's financial inclusion.

Keywords: payment institutions; administrative regulation; regulatory administrative rule; financial inclusion; financial exclusion; Brazilian Central Bank.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Sistema Financeiro Nacional	15
Figura 2 - Participantes do arranjo de cartões de crédito	17
Figura 3 - Diferenças entre Contas de Pagamento e Contas de Depósito à Vista	25
Figura 4 - Evolução histórica do mercado de pagamentos no Brasil	30
Figura 5 - Reportagem sobre o lançamento do G10Bank	31
Figura 6 - Funcionamento do Open Banking	34
Figura 7 - Fluxo dos Smart Contracts	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Crescimento dos serviços de cartões de pagamento em países - 2001 a 2008	16
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção de municípios sem agência bancária	22
Gráfico 2 - Proporção de municípios sem agência bancária	23
Gráfico 3 - Quantidade de transações por canal de atendimento	23
Gráfico 4 - Instituições que os jovens iniciam os seus primeiros relacionamentos	24
Gráfico 5 - Instituições que os jovens iniciam os seus primeiros relacionamentos	24
Gráfico 6 - Relacionamento de pessoas físicas com o Sistema Financeiro Nacional	26
Gráfico 7 - CadÚnico: Quantidade de pessoas com relacionamento em cada segmento	26
Gráfico 8 - Beneficiários Bolsa Família: Relacionamento por segmento	28
Gráfico 9 - Meios de pagamento utilizados no Brasil	32
Gráfico 10 - Chaves do Pix por natureza	33
Gráfico 11 - Usuários do Pix	33
Gráfico 12 - Quantidade de transações Pix	33
Gráfico 13 - Transações por região	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BCB	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CMN	Conselho Monetário Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
IPs	Instituições de Pagamento
IFs	Instituições Financeiras
MP	Medida Provisória
PIP	Poverty and Inequality Platform
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SDE	Secretária de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça
SEAE	Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SPB	Sistema de Pagamento Brasileiro
STR	Sistema de Transferência de Reservas

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	2
2.	CONCEITOS GERAIS DA REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA	6
2.1.	O papel do Banco Central do Brasil	6
2.2.	Fundamentos da regulação administrativa	7
2.3.	A importância do marco legal para o bom desenvolvimento da regulação	9
3.	O MERCADO DE MEIOS DE PAGAMENTOS E SUAS ESPECIFICIDADES	13
3.1.	O conceito de pagamento na legislação e na regulamentação	13
3.2.	Sistema de Pagamentos Brasileiro	14
3.3.	A concorrência no mercado de meios de pagamentos antes da Lei das IPs	16
3.4.	Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013: o marco legal dos meios de pagamentos	18
4.	A REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS MEIOS DE PAGAMENTO	20
4.1.	A regulação proporcional como vetor de disseminação das IPs	20
4.2.	Abordagem concorrencial	27
4.3.	Inovação dos modelos de negócio e novos meios de pagamento	29
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, no seu art. 3º inciso III, como dois dos objetivos fundamentais do país, a erradicação da marginalização e a redução das desigualdades¹.

É possível definir desigualdade como a diferença no acesso a bens, serviços e direitos entre diferentes grupos sociais, logo, quanto maior a diferença entre esses grupos, maior será a desigualdade. (Seabra, 2009). Já a marginalização é caracterizada como o processo social de relegar pessoas a uma condição social inferior, à beira ou a margem da sociedade (King, 2008), sendo negado ao indivíduo marginalizado uma real participação na tomada de decisões e nas atividades sociais do local em que vive (Aparecida, 2004), dessa forma, trata-se de dois fenômenos intrinsecamente interligados.

No Brasil, apesar da existência de comando constitucional expresso de combate a tais fenômenos, o que se denota na prática é uma estrutura social perversa com baixa distribuição de renda e com poucas oportunidades de inclusão econômica e social, tornando o Estado brasileiro não um país pobre, mas um país com muitos pobres. (Paes De Barros et al., 2000).

Este cenário pode ser corroborado através do Coeficiente de Gini, métrica comumente utilizada para mensuração da desigualdade de distribuição de renda e divulgada pelo Banco Mundial através da *Poverty and Inequality Platform* (“PIP”), que aponta o Brasil como o país com a maior desigualdade de distribuição de renda do mundo em três das últimas quatro mensurações realizadas, perdendo apenas para a Colômbia e Costa Rica em 2020, ocasião em que ficou em 3º lugar.

Embora existam diferentes teorias sobre a origem da marginalização e das desigualdades (LINDBERG, 2019), a exclusão financeira aparenta ser um dos fatores que contribuem para o agravamento da situação, pois, ao impedir que a parcela mais vulnerável da população tenha acesso a serviços básicos como crédito em condições justas ou meios de pagamentos informatizados que independem do dinheiro em espécie, ela faz com que tal população não tenha os insumos que a possibilite construir, por si só, uma alternativa de saída desta condição. (NEVES, 2021).

A exclusão financeira pode ser conceituada como o processo em que pessoas estão excluídas ou encontram dificuldades em suas práticas financeiras, de forma que, estejam

¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. – Constituição Federal de 1988.

impedidas de usufruir os benefícios que estas práticas propiciam na vida cotidiana. (CROCCO et al., 2013).

É possível afirmar que os impactos da exclusão financeira recaem diretamente sobre dois grupos de pessoas: a) os denominados “sem banco”, ou seja, aqueles que não possuem conta bancária ou similar em qualquer instituição formal de guarda de recursos e/ou não estão relacionados diretamente à alguma pessoa que a tenha; e b) os denominados “sub-bancarizados”, pessoas com acesso restrito aos serviços financeiros, como por exemplo pagamentos eletrônicos. (CROCCO et al., 2013).

Apesar de constatada em solo nacional, a exclusão financeira não é um fenômeno unicamente brasileiro, podendo ser observada nos mais diversos países. Segundo dados do *The Global Findex Database 2021*, estudo realizado pelo Banco Mundial, no mundo, aproximadamente 1,4 bilhões de pessoas (+15 anos) são desbancarizados, ou seja, não possuem pelo menos uma conta aberta em um Banco ou outro tipo de instituição formal de guarda de recursos pecuniários. Este fenômeno se dá, de maneira mais acentuada, nos países caracterizados pelos baixos indicadores econômicos e sociais. (DEMIRGÜÇ-KUNT et al., 2022).

Embora haja diferentes métricas para a aferição da exclusão financeira de uma determinada população, a abertura de contas em instituições formais apresenta-se como um importante mecanismo para o monitoramento deste indicador, dado que, tais contas independente da sua natureza normativa (isto é, de depósito à vista, poupança, de pagamento, conta-salário entre outras), são uma maneira segura de armazenar dinheiro, além de facilitar o pagamento de contas, o acesso ao crédito e a aquisição de produtos ou serviços online.

Além disso, a realização de transações financeiras através de contas em instituições formais possibilita que o Estado possa monitorar estas transações, podendo identificar possíveis ilícitos (como por exemplo, a lavagem de dinheiro), bem como facilita a retenção de recursos, especificamente, nas hipóteses de resolução de conflitos, principalmente, entre particulares e em sede de tutela judicial.

São várias as práticas adotadas pelo mercado para a manutenção do status de “excluídos financeiros” dos desbancarizados, como por exemplo:

- (i) Políticas financeiras que conduzem a recusa no oferecimento de serviços de acordo com o perfil;
- (ii) Taxas elevadas para aqueles serviços que são mais frequentemente utilizados por consumidores indesejados;
- (iii) Políticas de localização de postos e/ou agências em áreas sem degradação socioeconômica; e

- (iv) Uso de cláusulas, taxas e comissões punitivas para o não pagamento de forma a aumentar a lucratividade ou afastar consumidores não pagadores, inclusive, se utilizando várias vezes destes instrumentos em desconformidade com as regras regulatórias e legais de tal setor de atuação.

Tais práticas, somadas a falta de dinheiro, despontam como a principal justificativa apontada pelos desbancarizados para a não abertura de contas em instituições formais (CARVALHO et al., 2004). Além disso, fazem com que estas pessoas busquem o mercado financeiro informal, como a agiotagem, implicando em custos exorbitantes e condições injustas, podendo provocar, inclusive, o fenômeno de superendividamento e reflexos na seara penal por conta da execução ilícita destas dívidas.

Segundo Crocco (2013), existem três categorias de ação destinadas ao combate da exclusão financeira:

“(i) Resposta do Mercado: desenvolvimento de ações espontâneas pelos próprios integrantes do mercado (como empresas privadas, associações, entre outros), tais quais, o fornecimento de serviços financeiros específicos aos desbancarizados e programas de conscientização financeira.

“(ii) Autorregulamentação Setorial: estabelecimento de normas de conduta que, apesar de não coercitivas sob o ponto de vista legal, servem como requisitos essenciais para o estabelecimento de negócios entre as empresas que as aderem, respeitando o princípio da autonomia privada.

“(iii) Intervenção Governamental: atuação do Estado, pela via legislativa, administrativa e/ou judicial, com a instituição de normativas e adoção das ações necessárias para promover os interesses sociais sobre os agentes privados.”

Não obstante a importância da Resposta do Mercado e da Autorregulação Setorial como mecanismos resolutórios da problemática exclusão financeira, a Intervenção Governamental apresenta-se como a ação capaz de gerar o maior resultado no desenlace deste problema devido a seu caráter *erga omnes* e coercitivo. (NEVES, 2021).

Dessa forma, ao definir o objetivo institucional brasileiro de erradicação da marginalização e da redução das desigualdades, o constituinte originário solidificou a obrigatoriedade de um aparato estatal capaz não só de combater à exclusão financeira, mas de atuar proativamente na elaboração de políticas públicas voltadas para promoção da inclusão

financeira, dessa maneira e dentro do paradigma constitucional, o Estado tem o dever de atuar como um agente de transformação social.

2. CONCEITOS GERAIS DA REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA

2.1. O papel do Banco Central do Brasil

O Banco Central do Brasil (“BCB”), autarquia de natureza especial com ausência de vinculação a ministério, de tutela ou subordinação hierárquica, caracterizado pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira², foi criado em 31 de dezembro de 1964 com a promulgação da Lei 4.595.

Esta autoridade é responsável, dentre outras coisas, pela emissão da moeda circulante (papel-moeda e moeda metálica), execução de serviços atrelados ao meio circulante, pelo controle do crédito em todas as suas formas e pela concessão, autorização e fiscalização das atividades das instituições financeiras.

Através da Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013 (“Lei das IPs”), também foi facultado a tal autoridade o papel de órgão regulador e supervisor das principais entidades participantes do mercado de meios de pagamento, isto é, dos Arranjos de Pagamentos, dos Instituidores dos Arranjos de Pagamento e das Instituições de Pagamento³.

Ao atuar como agência reguladora deste mercado, o BCB está condicionado pelas normas de direito administrativo, edita atos e normas de direito administrativo, além de usar instrumentos do direito administrativo. (SUNDFELD, 2013).

Com efeito, o arcabouço jurídico deste mercado é composto por normas de direito público, como a Lei das IPs, mas também por normas de direito administrativo em sentido estrito, como as cartas-circulares, resoluções e ofícios emitidos pelo BCB (“regulação administrativa”).

2.2. Fundamentos da regulação administrativa

No direito brasileiro, as normas resultantes da regulação administrativa têm sua fundação originária na Constituição de 1988 que afirma, no seu art. 174 *caput*, que o Estado será agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Não há definição jurídica expressa do conceito de regulação administrativa no texto constitucional ou na legislação infralegal, contudo, este termo tem sido utilizado para designar

² Art. 6º da Lei Complementar Nº 179 de 24 de fevereiro de 2021.

³ Art. 9º da Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013.

o conjunto das intervenções estatais, sobretudo sobre os agentes econômicos, e, portanto, o conjunto de condicionamentos jurídicos que essas intervenções geram. (SUNDFELD, 2013).

Dessa forma, uma autoridade regulatória, obedecendo estritamente o princípio da legalidade, têm sua função e competência definidas em lei, nada podendo exigir além dos limites que lhe são por ela autorizados e devem, antes de adotarem qualquer ação coercitiva, editar normas e regulamentos gerais e abstratos que se adequarão as situações jurídicas concretas, logo, muito além de um poder regulamentar que se executa quando bem aprover, trata-se de um dever regulamentar. (SUNDFELD, 2010).

Essa regulação, como um tipo de intervenção estatal, manifesta-se tanto por poderes e ações com objetivos diretamente econômicos, como o controle de tarifas, quanto por outras justificativas variadas, mas com reflexos econômicos, como a obrigatoriedade de determinadas estruturas de governança e controle para agentes privados. (SUNDFELD, 2013).

Teleologicamente, justifica-se o processo de regulação administrativa a busca pela geração de operações juridicamente consistentes, propiciando eficiência econômica, concorrência e a preservação de outros valores institucionais. (NEVES, 2021).

Apesar de eivada pela lógica econômica, pois a regulação administrativa não pode tratar os negócios de modo incompatível com a sua natureza sob risco de deteriorar tais negócios, ela não é uma operação econômica. A regulação administrativa se trata de uma intervenção institucional no âmbito negocial, limitada pela lógica negocial, que não pode ser puramente suprimida pela regulação, sob risco de se violar outras diretrizes constitucionais como o princípio da livre iniciativa. (SUNDFELD, 2013).

Portanto, para incentivar, proteger e calibrar adequadamente os negócios, a regulamentação administrativa precisa conciliar os condicionamentos institucionais com a lógica que é própria das operações econômicas, uma vez que a irracionalidade econômica seria um vício fatal ao direito administrativo regulador. (SUNDFELD, 2013).

Ao tratar de operações econômicas, o direito administrativo regulamentar modela mecanismos (isto é, medidas, instrumentos e organizações estatais/corporativas). A questão, para a qual os operadores do direito podem decisivamente contribuir, é a de saber da consistência jurídica dessa modelagem, isto é, o quanto as características de funcionamento desses mecanismos jurídicos permitem ou não que eles realizem os fins a que foram dirigidos. (SUNDFELD, 2013).

Tal modelagem precisa ser feita se utilizando de instrumentos do Direito, como institutos jurídicos existentes, tipos conhecidos de disciplina jurídica, espécies de diplomas normativos disponíveis, divisão de competências entre organismos estatais, instrumentos

existentes para judicialização e outros controles, apesar de não se limitar a isso. (SUNDFELD, 2013).

Ademais, faz-se necessário a elaboração de normas específicas, que atendam as necessidades econômicas daquele segmento, criando um verdadeiro microssistema jurídico especializado, com seus próprios princípios, conceitos e processos.

Especificamente quanto à administração regulatória, as medidas de autoridade e os instrumentos devem servir para desenvolver (incentivar, proteger e calibrar) os negócios, além de propiciar a realização de outros valores institucionais, como a justiça social, a proteção dos consumidores, a preservação ambiental e inclusão financeira conforme previsto constitucionalmente e na legislação infralegal. (MARQUES NETO, 2015).

Nessa perspectiva, a atividade regulatória assume um papel de “mediadora de interesses” com caráter dúplice: (i) de um lado, o regulador tem de arbitrar interesses de grupos economicamente poderosos, como ocorre nos conflitos mercadológicos envolvendo tais grupos; e (ii) de outro lado, cumpre ao regulador induzir ou coordenar as atividades em cada segmento específico com vistas a proteger e implementar interesses de atores hipossuficientes, como ocorre na defesa de consumidores ou no atendimento de políticas públicas vide a redução das desigualdades sociais.

O equilíbrio entre ambos os lados na seara regulatória faz com que o Estado, enquanto órgão regulador, não seja apenas um mediador passivo das relações sociais, o que remeteria a uma posição de árbitro impotente e meramente reativo, mas sim como uma entidade de atuação ativa, na qual a consagração de metas de interesse social (consubstanciadas em políticas públicas) e a defesa dos hipossuficientes devem ser estabelecidas conforme as especificidades de cada setor da economia. (MARQUES NETO, 2015).

2.3. A importância do marco legal para o bom desenvolvimento da regulação

Indubitavelmente, o órgão regulador deve atuar dentro dos seus limites estabelecidos em lei, dessa forma, para que tal autoridade consiga, efetivamente, obter um bom desempenho na execução de suas atividades e consumir os objetivos institucionais almejados, é necessário que, além de um quadro de servidores competentes e a existência de recursos financeiros adequados haja um marco legal virtuoso, isto é, uma lei que estabeleça de forma clara e objetiva as atribuições, limites de atuação e, principalmente, os princípios norteadores das atividades desenvolvidas pela agência reguladora, possibilitando, inclusive, que haja uma avaliação mais assertiva da sociedade civil sobre a efetividade da atuação desta autoridade regulatória.

Apesar de, no cenário ideal, a primazia pela qualidade ser um dos princípios da atividade legislativo-parlamentar, ou seja, o legislador deve sempre buscar elaborar normas: (i) semanticamente precisas e de fácil interpretação, e (ii) tecnicamente completas, com uma justificção adequada obtida após uma série de debates democráticos sobre a problemática que se propõe a resolver, no cenário fático, não é isso que acontece.

Na prática, observa-se uma série de legislações obscuras, cujo a interpretação depende, integralmente, da corrente hermenêutica adotada pelo intérprete, além do que, os propósitos destas legislações muitas das vezes não encontram amparo no anseio social e/ou não resolvem problemas sociais reais⁴.

Em se tratando de uma norma cujo propósito é conceder a uma determinada autoridade administrativa a capacidade de regular um mercado econômico relevante do país, o problema da baixa qualidade das normas oriundas da atividade legislativa é agravado. Afinal, tal autoridade regulatória constituída não terá bem definida as balizas que limitam e norteiam a sua atuação, estando sujeita a discricionariedade do seu corpo diretivo, podendo ocasionar problemas em cascata à uma série de agentes econômicos e, em último nível, à própria população.

Este é o caso, por exemplo, do mercado de transportes terrestres regulado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (“ANTT”), instituída pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2002 e regulamentada pelo Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2022. Tais normativos outorgam à ANTT, dentre outras coisas, o poder regulamentar sobre o mercado de transporte coletivo regular de passageiros pelo meio rodoviário, transporte de passageiros por empresa de turismo e sob regime de fretamento, sem ao menos definir expressamente os parâmetros balizadores de tal regulamentação.

Através de sua atividade regulatória, a ANTT implementou neste mercado a regra do circuito fechado, determinando que empresas de fretamento, obrigatoriamente, transportem os mesmos passageiros nos trajetos de origem e destino (ida e volta), na mesma hora e data da viagem, conforme programação apresentada à ANTT. Dessa forma, por exemplo, se um ônibus fretado levar um grupo de pessoas de Uberlândia à Salvador e deixar essas no porto para um cruzeiro, esse mesmo veículo terá de permanecer estacionado em Salvador, por uma semana, aguardando a volta dos mesmos passageiros, para só então, poder retornar a Uberlândia.

⁴ Como exemplo, podemos citar a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 que prevê o agravamento das penas para os crimes ambientais cometidos nos finais de semana.

Tal instituto tem sido utilizado, reiteradamente, pela ANTT como mecanismo de reserva de mercado, impedindo a entrada de novos concorrentes, retardando a inovação e restringindo o desenvolvimento do denominado fretamento colaborativo. Devido a essa regra, empresas profissionais de transporte de pessoas, inclusive, com autorização para funcionar concedida pela própria ANTT, tem sofrido com autuações regulatórias e apreensão de seus veículos sob a alegação de transporte irregular/clandestino de passageiros, simplesmente por estas empresas venderem passagens fora das Rodoviárias, via aplicativos de celular e/ou *marketplaces* por preços muito mais atrativos ao consumidor, utilizando-se da ociosidade de seus veículos⁵.

Segundo parecer da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE atrelada ao Ministério da Economia e integrante, junto do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, a regra do circuito fechado provoca distorções concorrenciais com efeitos potencialmente negativos sobre o bem-estar do consumidor no mercado de transporte de passageiros, gerando: (i) restrições pela forma que o agente privado deve prestar sua atividade; (ii) restrição da liberdade de escolha e de contratação por parte do usuário do serviço; (iii) ociosidade da frota e da mão de obra, com efeitos negativos sobre a eficiência; além de, (iv) ocasionar um potencial prejuízo de R\$1.500.000.000,00 (um bilhão de reais) por ano ao país ⁶.

O judiciário brasileiro também tem se posicionado com um entendimento similar ao da SEAE, conforme decisão exasperada no Agravo de Instrumento n° 5000213-90.2023.4.03.0000 julgado no Tribunal Regional Federal da 3° Região – TRF3:

*“(...) O Decreto Federal 2.521/1998 e a Resolução ANTT 4.777/2015 criaram restrição ao transporte por fretamento, estabelecendo a obrigação de que este se dê apenas em circuito fechado – definido pelo inciso XIV do art. 3º da referida Resolução – **sem amparo legal, tampouco constitucional.***

(...)

A estipulação do ‘circuito fechado’ ao transporte por fretamento é desacompanhada de qualquer justificativa razoável, sendo inclusive prejudicial ao consumidor, nos termos do que recentemente constatado pela

⁵ <https://diariodotransporte.com.br/2021/01/12/buser-e-empresas-de-fretamento-acusam-fiscais-da-antt-de-manipularem-autos-de-infracao/>

⁶ https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/frente-intensiva-de-avaliacao-regulatoria-e-concorrencial-fiarc/pareceres/2022-01-31-minuta_parecer_circuito_fechado-estrutura-padrao_versao-finalv10.pdf

Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (SEPEC/ME), a qual, analisando a regra do “circuito fechado” no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros por fretamento, concluiu que o preceito cria custos de transação e operação, o que acaba impactando negativamente o preço das passagens ofertadas aos consumidores, dificultando a realização de novos modelos de negócios e a adoção de novas tecnologias – restrições que impedem a entrada de novos prestadores de serviço e que prejudicam a concorrência e o consumidor.”

Dessa forma, denota-se que a ausência de um marco legal adequado pode ocasionar em uma regulamentação mercadológica que, ao invés de promover uma intervenção pública socialmente benéfica no âmbito privado, dificulta o desenvolvimento dos negócios, criando barreiras artificiais para a concorrência, além de encarecer o preço dos produtos e/ou serviços que serão praticados com o consumidor final.

Especificamente no contexto do mercado de meios de pagamento, inversamente ao ocorrido no mercado de transportes terrestres, o legislador determinou expressamente, em vários dispositivos da Lei das IPs, as premissas sobre as quais o BCB deveria se basear no desenrolar de suas atividades regulatórias, como por exemplo, mas não se limitando, o art. 7º da referida lei:

“Art. 7º - Os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento observarão os seguintes princípios, conforme parâmetros a serem estabelecidos pelo Banco Central do Brasil, observadas as diretrizes do Conselho Monetário Nacional:

I - interoperabilidade ao arranjo de pagamento e entre arranjos de pagamento distintos;

II - solidez e eficiência dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento, promoção da competição e previsão de transferência de saldos em moeda eletrônica, quando couber, para outros arranjos ou instituições de pagamento;

III - acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento;

IV - atendimento às necessidades dos usuários finais, em especial liberdade de escolha, segurança, proteção de seus interesses econômicos, tratamento não discriminatório, privacidade e proteção de dados pessoais,

transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços;

V - confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços de pagamento; e

VI - inclusão financeira, observados os padrões de qualidade, segurança e transparência equivalentes em todos os arranjos de pagamento.

Parágrafo único. A regulamentação deste artigo assegurará a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.”

Denota-se no artigo supra que o legislador, de maneira clara e objetiva, assentou o escopo de atuação do BCB, determinando as premissas que deveriam ser observadas durante a regulação administrativa desse mercado, direcionando as ações da autoridade regulatória a promoção de tais princípios sob pena de desvio de finalidade.

3. O MERCADO DE MEIOS DE PAGAMENTOS E SUAS ESPECIFICIDADES

3.1. O conceito de pagamento na legislação e regulamentação

A Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (“Código Civil”) prevê, dos art. 304 a 333, diversas modalidades daquilo que pode ser denominado de “pagamento”, o definindo, em linhas gerais, como modo de extinção de obrigações que ocorre mediante a execução específica da prestação devida (dar coisa distinta de dinheiro, fazer; não fazer). (COHEN, 2020).

No entanto, ao analisar o conceito de “pagamento” dentro do contexto do SPB conclui-se que ele se refere, exclusivamente, a recursos pecuniários. Além disso, as transferências financeiras abrangidas por esse sistema não são apenas solutórias de obrigações, mas quaisquer outras, incluindo, as unilaterais, como doações por exemplo, dessa forma, a definição civilista de pagamento não é adequada para a interpretação do instituto “pagamento” dentro do SPB.

Por isso, o CMN, através do art. 2º inciso III da Resolução nº 4.282 de 4 de novembro de 2013, definiu o conceito de transação de pagamento como o ato de pagar, de aportar, de transferir ou de sacar recursos pecuniários independentemente de quaisquer obrigações subjacentes entre o pagador e o recebedor, dessa forma, em se tratando do SPB, o regulador deixou claro sob qual ótica o operador do direito deve fazer a leitura do conceito de pagamento.

As transações de pagamento podem ser classificadas em dois grupos, pagamentos de grande valor e pagamentos de varejo. Devido a sua relevância sistêmica, os pagamentos de grande valor usualmente são processados e liquidados através de sistemas próprios do BCB como Sistema de Transferência de Reservas (“STR”), normalmente envolvem transferência de fundos entre instituições financeiras e, para fins de estudo sobre a inclusão financeira, tem um papel extremamente reduzido, senão inexistente.

Já os pagamentos de varejo, referem-se a transações de pagamento de valor relativamente baixo, em comparação as transações que ocorrem no STR, mas em grande volume envolvendo milhares, senão milhões, de pagadores e recebedores, como por exemplo, durante as transações de compra e venda realizadas por consumidores no dia a dia

A forma mais intuitiva de realização dos pagamentos de varejo corresponde ao uso de moeda manual, assim entendida a moeda que integra o meio circulante (vale dizer, o conjunto de cédulas e moedas metálicas emitidas pela autoridade monetária que se encontram em poder do público). Os pagamentos em moeda manual ocorrem ordinariamente com a tradição física das cédulas e moedas metálicas do pagador para o recebedor.

Além da moeda manual, existem inúmeros instrumentos à disposição do público para a realização de pagamentos de varejo, como, cheques, cartões de pagamento entre outros. Historicamente, os serviços de pagamento eram viabilizados exclusivamente por instituições financeiras, cujo a oferta ocorria, usualmente, de forma associada as contas de depósito à vista (“contas correntes”) nelas mantidas e, na sua maioria, mediante o pagamento de taxas ou tarifas.

Logo, não era possível que cidadãos desbancarizados, seja por escolha ou por condicionamento provocado pelas próprias instituições financeiras, pudessem usufruir dos demais instrumentos de pagamento, devendo se valer apenas do uso de moeda manual.

3.2. Sistema de Pagamentos Brasileiro

Para a ocorrência das transações de pagamento, independentemente do tipo, deve haver um sistema de pagamentos. Tal sistema é definido como o conjunto de procedimentos, regras e sistemas eletrônicos integrados, estabelecidos por um país para viabilizar as transações de pagamento, isto é, transferências de valores entre pessoas iniciadas pelos mais diversos instrumentos disponíveis. (COHEN, 2020).

Consequentemente, este sistema é primordial para o cumprimento de obrigações entre pessoas, de tal modo que as economias de mercado dependem dele para movimentar os fundos decorrentes da atividade econômico-comercial. É nesse sistema que são processadas e liquidadas as mais diversas transações de pagamento, por meio de transferência de fundos entre contas mantidas por diversas instituições.

O Sistema de Pagamentos Brasileiro (“SPB”) durante muito tempo teve sua base legal assentada na Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, lei esta que estabeleceu os pilares do Sistema Financeiro Nacional.

Entretanto, visando uma melhor aderência às melhores práticas internacionais e, principalmente, pela necessidade de regular agentes de mercado que operavam infraestruturas de transferências de fundos, ordens de pagamento e demais sistemas críticos para SPB fora do âmbito da tutela estatal, em 23 de fevereiro de 2001, foi promulgada a Medida Provisória nº 2.115-16, posteriormente convertida na Lei 10.214 de 27 de março de 2001 (“Lei do SPB”), definindo, dentre outras coisas, que tais infraestruturas críticas, denominadas a partir de então como Infraestruturas do Mercado Financeiro, se submeteriam a regulação administrativa do Conselho Monetário Nacional (“CMN”), Banco Central do Brasil (“BCB”) e Comissão de Valores Imobiliários (“CVM”), nas suas respectivas esferas de atribuição. (COHEN, 2020).

Esta legislação, nos termos de seu art. 2º, pela primeira vez até então, normatizou a existência do SPB, o definindo como um sistema autônomo e delimitando os limites de sua abrangência:

“Art. 2º O sistema de pagamentos brasileiro de que trata esta Lei 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”.

Dessa forma, apesar de, (a) se relacionar com mercado monetário, (b) ser supervisionado pelo BCB, e (c) estar sujeito (mesmo que indiretamente) as decisões do Conselho Monetário Nacional (“CMN”), o SPB não se confunde com o Sistema Financeiro Nacional (“SFN”).

Enquanto o SFN está preocupado em estabelecer, de maneira estável e segura, a intermediação financeira entre credores e tomadores de recursos, o principal objetivo do SPB é viabilizar, de maneira adequada, a realização das transações de pagamento.

Figura 1 – Sistema Financeiro Nacional

	Moeda, crédito, capitais e câmbio		Seguros privados	Previdência fechada
Órgãos normativos	CMN Conselho Monetário Nacional		CSNP Conselho Nacional de Seguros Privados	CNPC Conselho Nacional de Previdência Complementar
Supervisores	BC Banco Central do Brasil	CVM Comissão de Valores Mobiliários	SUSEP Superintendência de Seguros Privados	PREVIC Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Operadores	Bancos e Caixas Econômicas	Administradores de consórcios	Bolsa de valores	Seguradoras e resseguradoras
	Cooperativas de crédito	Corretoras e distribuidoras*	Bolsa de mercadorias e futuros	Entidades abertas de previdência
	Demais instituições não bancárias			Sociedades de capitalização
				Entidades fechadas de previdência complementar (Fundos de pensão)

Fonte: Banco Central do Brasil, 2023.

3.3. A concorrência no mercado de meios de pagamentos antes da Lei das IPs

Apesar dos avanços provocados pela promulgação da Lei do SPB em 2001, que possibilitaram a criação da Transferência Eletrônica Disponível (“TED”), ordem de transferência de fundos interbancários, no qual os recursos transferidos de um usuário pagador ao usuário recebedor são disponibilizados na conta deste último no mesmo dia da solicitação de transferência, não se pode afirmar que tal legislação ocasionou em uma maior democratização do espaço concorrencial entre os fornecedores de serviços de pagamento, principalmente no que tange aos serviços de cartões de pagamento, popularmente conhecidos como cartões de crédito e cartões de débito.

Esse meio de pagamento, atravessava um crescimento vertiginoso em número de usuários nos anos subsequentes a promulgação da Lei do SPB e, por essência, necessitava de diferentes figuras para a operacionalização dos serviços. Além disso, inexistia base legal para que o BCB ou qualquer outra entidade estatal pudesse editar atos normativos específicos direcionados a estas atividades e seus prestadores, logo, este cenário parecia propício para a disseminação da competição e da autorregulação do mercado tanto aventados pela perspectiva econômica liberal.

Tabela 1 – Crescimento dos serviços de cartões de pagamento em países – 2001 a 2008

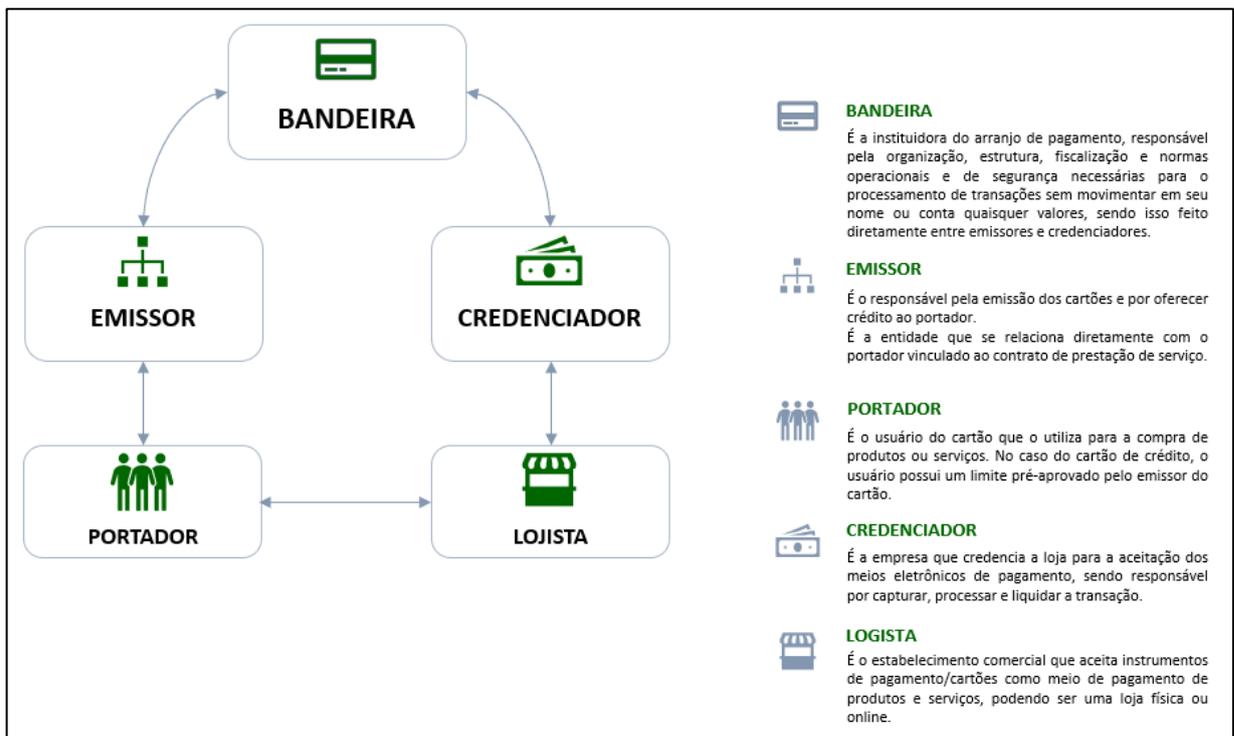
País	Cheque			Cartão de Débito / Cartão de Crédito		
	2001	2008	%	2001	2008	%
Alemanha	2,6	0,5	-80,8	13,2	13,5	2,3
Bélgica	3,9	0,5	-87,2	32,6	41,0	25,8
Brasil²	52,1	16,0	-69,3	23,9	53,8	124,9
Espanha	9,9	3,0	-69,9	...	38,0	
Estados Unidos	53,8	28,6	-46,8	36,6	54,5	48,9
Finlândia	0,1	0,0	-63,6	39,1	54,1	38,5
França	35,4	23,8	-32,8	30,0	40,0	33,3
Holanda	0,2	-		31,9	38,0	19,1
Itália	21,3	12,5	-41,3	27,3	39,0	42,9
Japão	5,6	1,5	-73,2	60,6	...	
Portugal	27,0	13,9	-48,8	56,3	63,8	13,4
Reino Unido	23,1	10,7	-53,7	40,1	48,4	20,7
Suécia	0,2	0,0	-100,0	31,7	56,8	79,2
Suiça	0,8	0,1	-87,5	34,1	38,2	12,0

Fonte: Tabela 11 - Importância relativa dos instrumentos de pagamento em países selecionados, Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil: Adendo estatístico – Banco Central do Brasil, 2009.

Entretanto, conforme o Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamento, elaborado conjuntamente pelo BCB, SEAE e Secretária de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE, publicado em 2010, o cenário mercadológico naquele momento era de intensa concentração e de verticalização entre poucos grupos econômicos.

Concretamente, havia apenas duas bandeiras com atuação expressiva no mercado de cartões (Visa e Mastercard) atuando em regime de exclusividade com duas credenciadoras e não havia interoperabilidade entre as redes das bandeiras, dessa forma, caso um determinado lojista quisesse aceitar cartões de bandeiras diferentes, ele deveria estar atrelado a todas as bandeiras desejadas.

Figura 2 – Participantes do arranjo de cartões de crédito



Fonte: Guia Prático do Mercado de Meios de Pagamento – ABECS, 2022.

Portanto, a autorregulação do mercado havia provocado um cenário no qual os estabelecimentos comerciais e, principalmente, os consumidores estavam à mercê das decisões e estratégias adotadas por poucos agentes econômicos, em sua maioria, instituições financeiras.

3.4. Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013: o marco legal dos meios de pagamentos

No contexto brasileiro, a promulgação da Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013, (“Lei das IPs”) pode ser definida como uma das Intervenções Governamentais mais importantes do mercado de meios de pagamento. (MACHADO, 2022).

Tal legislação foi prescindida pela Medida Provisória (“MP”) nº 615 de 17 de maio de 2013, cujo motivadores estavam assentados, principalmente, na promoção de maior competição, redução de custos e preços, aumento da conveniência para os usuários, melhoria na qualidade dos serviços e maior inclusão financeira, conforme justificção pública apresentada pelo Banco Central à Presidenta da República à época, Dilma Rousseff, e constante no Anexo da MP publicada no Diário Oficial da União:

“Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

(...)

Nos últimos anos, tem crescido a participação de instituições não financeiras na

provisão de serviços de pagamento, principalmente por intermédio de cartões de pagamento (crédito ou débito), moedas eletrônicas ou meios eletrônicos de pagamento, a exemplo dos instrumentos disponibilizados para o comércio eletrônico (e-commerce) e das transações realizadas mediante dispositivos móveis de comunicação (mobile payment).

Esse cenário tem o potencial de trazer inegáveis benefícios para a economia nacional – maior competição, redução de custos e preços, aumento da conveniência para os usuários, melhoria na qualidade dos serviços, facilitação da inclusão financeira. Entretanto, existem riscos inerentes às atividades relacionadas aos serviços de pagamento, que, uma vez dimensionados, podem ser mitigados mediante regulação e supervisão setorial, com vistas na promoção da solidez e da eficiência

(...)

*Considera-se que os arranjos de pagamentos, em especial os relacionados a pagamentos móveis, **podem contribuir significativamente para o objetivo do Governo Federal de promover a inclusão financeira da população brasileira.** O potencial inclusivo dos pagamentos móveis deve-se à elevada penetração da telefonia móvel no Brasil em todos os segmentos de renda. Ademais, **a possibilidade de atuação de novos agentes neste mercado, como as próprias operadoras de telecomunicações, trarão novos investimentos e maior concorrência na provisão de serviços de pagamento.**”*

Entre as principais alterações provocadas pela Lei das IPs, estão:

- a outorga ao BCB do poder regulamentar, mediante diretrizes estabelecidas pelo CMN, e de supervisor das Instituições de Pagamento, dos Arranjos de Pagamento e dos Instituidores dos Arranjos de Pagamento⁷;
- a integração dos Arranjos de Pagamento (“Arranjos”)⁸, conjunto de regras e procedimentos para a realização dos processos de pagamento ao público, como por exemplo, o pagamento de compras, a transferência de recursos, aportes e saques, e das empresas Instituidoras dos Arranjos de Pagamento (“Bandeiras”) ao arcabouço regulamentar do SPB;
- a delimitação de escopo da figura jurídica denominada Instituição de Pagamento (“IPs”)⁹ que, aderindo aos Arranjos, tem como atividade a disponibilização de contas de pagamento com a possibilidade de saque e aporte de recursos, a emissão de instrumentos de pagamento, a conversão de moeda física ou escritural em moeda eletrônica entre outras atividades; e
- o estabelecimento da inclusão financeira (“Objetivo Institucional”) como um dos princípios fundamentais dos Arranjos e das IPs¹⁰.

A partir de então, o BCB detinha duas importantes competências jurídicas, isto é, o poder normativo-administrativo e o poder sancionador, para fazer com que o mercado de meios de pagamentos atingisse o Objetivo Institucional, em outras palavras, a efetiva promoção da inclusão financeira.

⁷ Artº 9, Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013;

⁸ Artº 6, incisos I e II, Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013;

⁹ Artº 6, incisos III, Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013;

¹⁰ Artº 7, incisos VI, Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013;

4. A REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS MEIOS DE PAGAMENTO

4.1. A regulação proporcional como vetor de disseminação das IPs

O art. 4º da Lei das IPs previa que os arranjos de pagamento, cujo volume, abrangência e natureza dos negócios, conforme a ser regulamentado pelo BCB, não fossem capazes de oferecer risco ao funcionamento normal das transações de pagamento de varejo, não seriam alcançadas por esta legislação e, por consequência, pela regulamentação deste mercado.

Dessa forma, através da Circular 3.682 de 04 de novembro de 2013 (“Circular 3.682”), o BCB definiu os critérios objetivos para tal enquadramento, determinando que a priori, ficariam de fora do SPB: (i) os arranjos de pagamento de propósito limitado, como os cartões *private label* aceitos somente na rede de estabelecimentos do emissor e seus coligados bem como, os instrumentos de pagamento destinados para o pagamento de serviços públicos específicos, como transporte público e telefonia pública; e (ii) os arranjos de pagamento cujo o conjunto de participantes apresentassem, de forma consolidada: a) volumes inferiores a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais) de valor total das transações, acumulado nos últimos 12 (doze) meses; b) 1.000.000 (um milhão) de transações, acumuladas nos últimos 12 (doze) meses; c) R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais) em recursos depositados em conta de pagamento em 30 (trinta) dias, nos últimos 12 (doze) meses; ou d) 100.000 (cem mil) usuários finais ativos em 30 (trinta) dias, nos últimos 12 (doze) meses.

Os critérios supramencionados foram sendo aprimorados ao longo do tempo pelo regulador através de novos normativos do BCB¹¹, no entanto, estas alterações não modificaram o propósito fundamental desta norma, isto é, possibilitar que novos arranjos de pagamento e, por consequência, seus participantes (principalmente, as Instituições de Pagamento), não tivessem que arcar, logo no início de suas operações, com o custo-regulatório.

Neste contexto, entende-se por custo-regulatório todos os custos, diretos e indiretos, que incidem sobre os agentes econômicos, e que são necessários para a conformidade com as obrigações estabelecidas por ato normativo da entidade estatal responsável por regular determinado mercado¹².

¹¹ Vide Circular nº 3.705 de 24 de abril de 2014, Resolução BCB nº 80 de 25 de março de 2021 e Resolução BCB nº 296 de 23 de fevereiro de 2023.

¹² Art. 2º, inciso IV do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020.

Caso o BCB houvesse adotado um critério mais restrito sobre a excludente de participação no SPB constante na Circular 3.682, grande parte das recém constituídas Instituições de Pagamento teriam de observar os requisitos mínimos de estrutura organizacional, governança de riscos, de administração qualificada e de integralização de capital, aumentando consideravelmente os custos iniciais para o início das atividades destas empresas, inclusive, inviabilizando alguns negócios dado o elevado capital inicial que seria necessário para o atendimento destes requisitos.

Portanto, esta decisão do regulador se mostrou extremamente acertada pois possibilitou que novas instituições de pagamento, não ligadas as instituições financeiras tradicionais (“IFs”), pudessem começar as suas operações, aumentando a concorrência na oferta dos serviços de pagamento.

Historicamente, os serviços de pagamento eram executados, majoritariamente, por instituições financeiras e suas coligadas, portanto, a facilitação da entrada de novos *players* representou um dos primeiros movimentos regulatórios concretos de fomento à concorrência desde o início da consolidação bancária, ocorrida a partir da segunda metade dos anos 1990. (Wilhans et al, 2008).

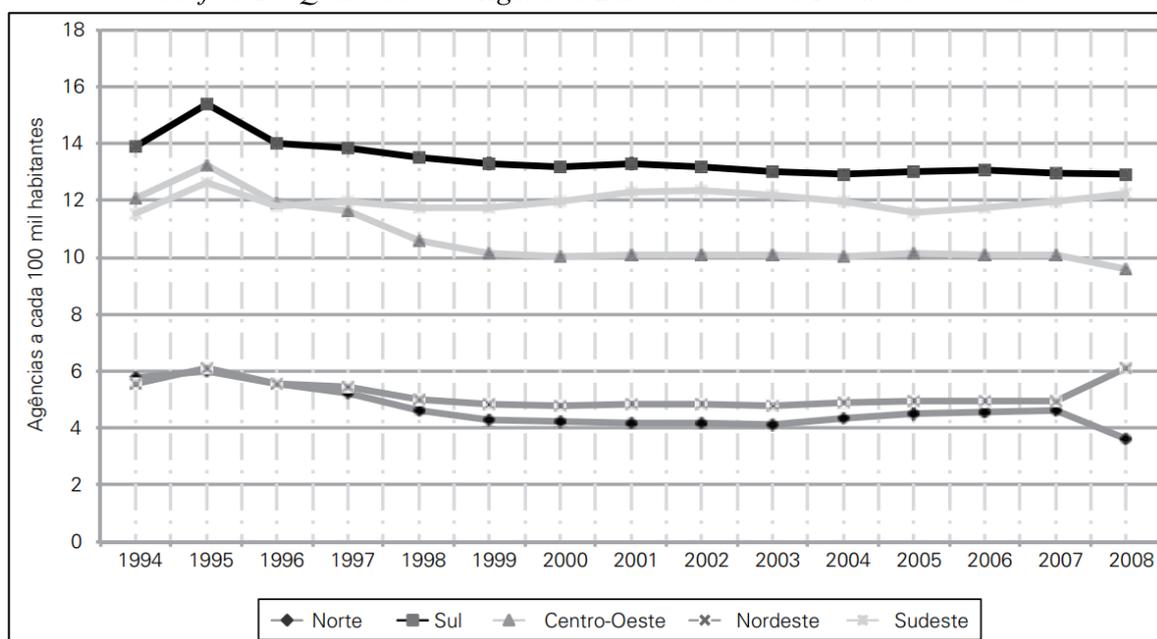
Como estratégia de diferenciação nesse mercado, as novas IPs investiram na oferta digital de serviços de pagamento, isto é, através de aplicativos de celular, acarretando na simplificação de uma série de procedimentos considerados, até então, burocráticos, como: (i) o processo de *know your client* (“KYC”), necessário para a validação de identidade do potencial cliente para a abertura de uma conta; (ii) o processo de movimentação (aporte e transferência) de recursos financeiros que, a partir de então, poderia ser realizado de qualquer lugar desde que o portador da conta estivesse com um celular apto conectado à internet; e principalmente, (iii) a desnecessidade de uma agência bancária da instituição responsável pela conta para a resolução de toda e qualquer demanda, problema e/ou solicitação oriunda do Portador.

Antes do fenômeno da digitalização impulsionado pelas IPs, para o acesso à grande parte dos serviços de pagamento era necessário que o cidadão procurasse uma agência bancária ou algum correspondente bancário para efetivar as transações de pagamento desejadas, dessa forma, a ausência destes locais em parte do país contribuía para o incremento dos indicadores de desbancarização. O fenômeno da consolidação bancária com a aquisição e posterior fusão de várias instituições financeiras intensificou ainda mais essa problemática, ocasionando a concentração geográfica das agências bancárias que buscavam as regiões de maior renda e as maiores economias de aglomeração e urbanização, portanto, os locais de menor desenvolvimento econômico foram despriorizados da estratégia bancária, o que por

consequente, gerou maior exclusão financeira. Este movimento pode ser corroborado com a leitura de dois indicadores básicos:

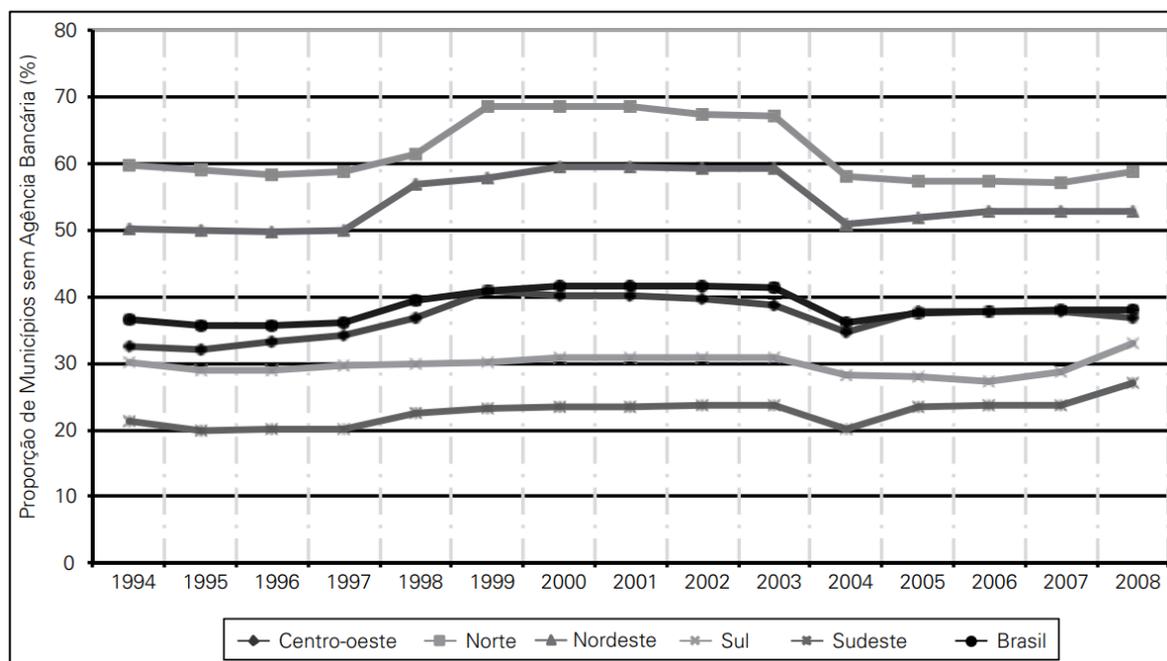
- a) **A quantidade de agências bancária a cada 100 mil habitantes:** este índice possibilita a mensuração de disponibilidade de agência para um contingente populacional relevante, quanto maior este indicador menor seria a exclusão financeira por acesso;
- b) **A proporção de municípios brasileiros sem agência bancária:** este índice representa o percentual de municípios, por região, que não tem acesso a 1 agência bancária sequer, logo, quanto maior este indicador maior seria a influência negativa na desbancarização;

Gráfico 1 – Quantidade de Agências Bancárias a cada 100 mil habitantes



Fonte: Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória - Revista de Economia Política, vol. 33, nº 3 (132), pp. 505-526, julho-setembro/2013.

Gráfico 2 – Proporção de municípios sem agência bancária



Fonte: Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória - Revista de Economia Política, vol. 33, nº 3 (132), pp. 505-526, julho-setembro/2013.

Depreende-se que, ao adotar a estratégia de digitalização dos serviços de pagamento, os novos *players* deste mercado, isto é, as Instituições de Pagamento, proporcionaram maiores possibilidades de acessos a estes serviços para regiões e, conseqüentemente, cidadãos, historicamente excluídos da estratégia bancária das Instituições Financeiras tradicionais. Além disso, tais Instituições de Pagamento, impulsionaram a adoção da digitalização de grande parte dos serviços financeiros, inclusive, pelas Instituições Financeiras tradicionais, provocando um aumento expressivo das transações de pagamento efetuadas digitalmente.

Gráfico 3 – Quantidade de transações por canal de atendimento

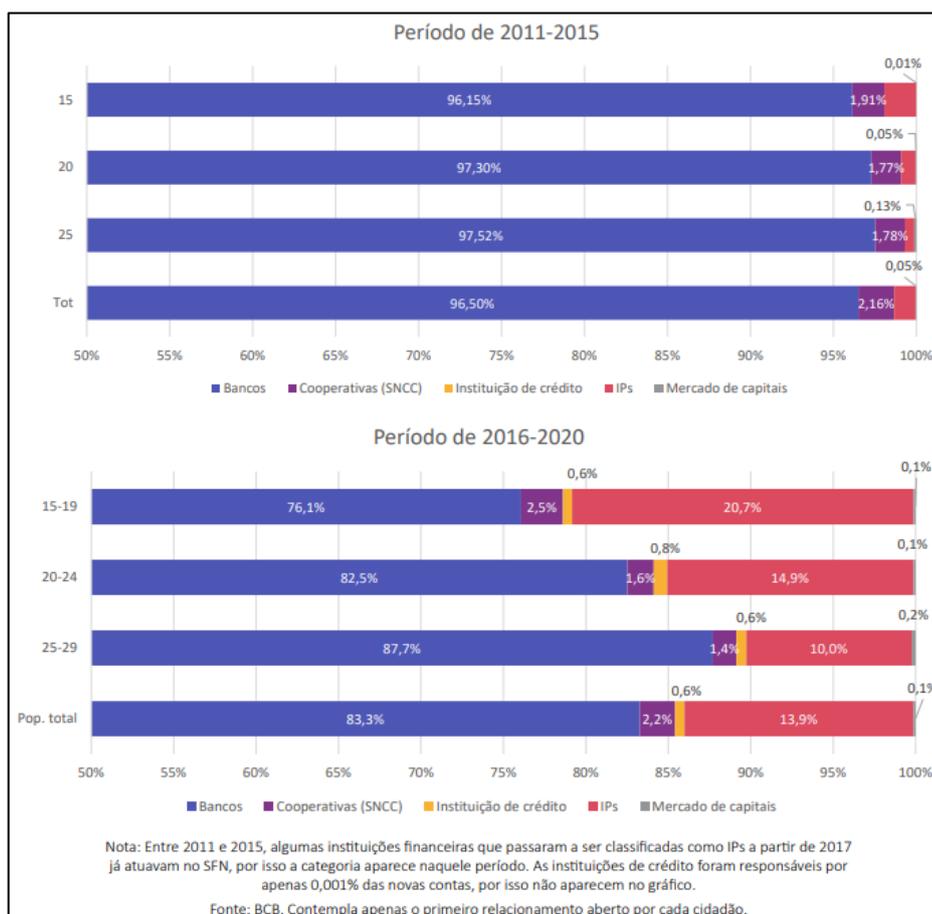


Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – Banco Central do Brasil, pp. 10, 2021.

Paralelamente ao incremento na quantidade de transações realizadas por smartphones, a estratégia das IPs em tornar o processo utilização dos meios de pagamento pelo usuário mais simples e objetiva, aliada a adoção de um serviço de atendimento ao consumidor (“SAC”) personalizado e com foco na resolução das demandas de seus clientes, possibilitou que estas empresas atraíssem cada vez mais a população jovem ao SPB, angariando parte do *market share* anteriormente dominado pelas Instituições Financeiras e influenciando na redução da idade na qual as pessoas iniciam o seu relacionamento com o Sistema Financeiro Nacional.

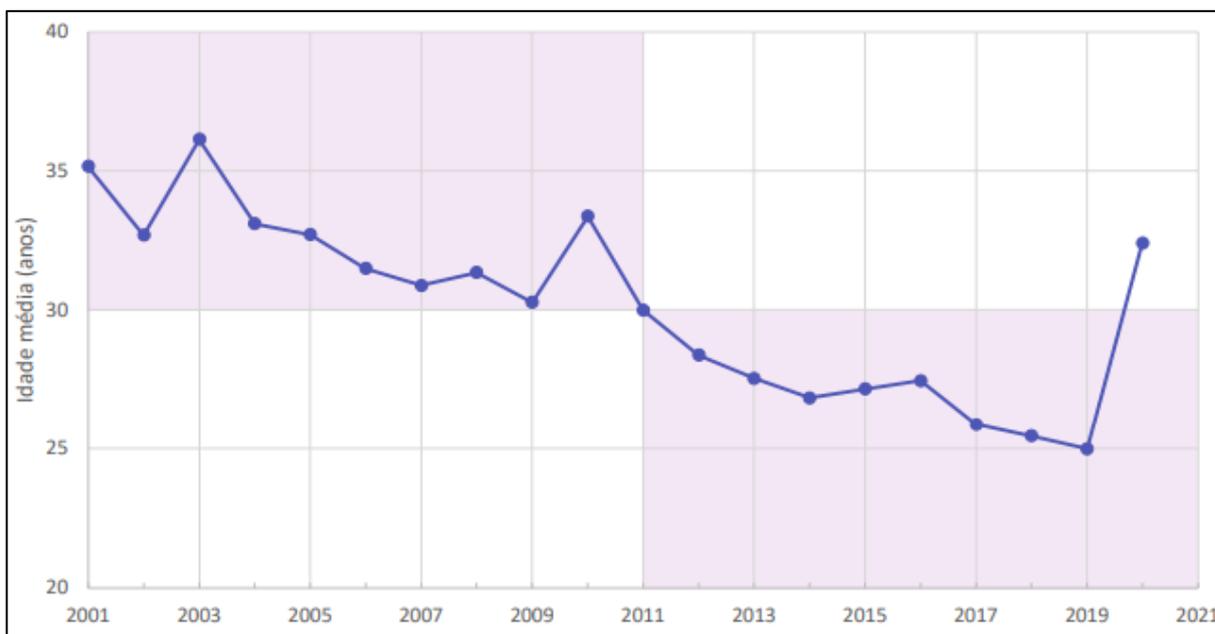
Diferentemente dos diversos tipos de contas mantidas nas IFs, as contas de pagamento das IPs não permitem o acesso a crédito, logo, elas são movimentadas mediante aporte prévio de recursos e, portanto, proporcionam a possibilidade de utilização dos meios de pagamento digitais sem o risco do assédio ao crédito realizado intensamente pelas IFs (SOARES, 2017).

Gráfico 4 – Instituições que os jovens iniciam os seus primeiros relacionamentos



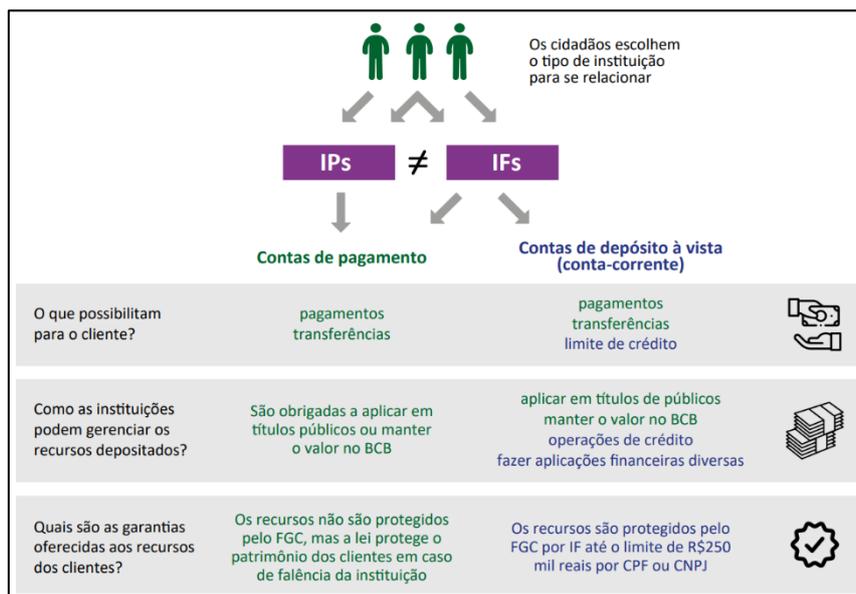
Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – Banco Central do Brasil, pp. 64, 2021.

Gráfico 5 – Instituições que os jovens iniciam os seus primeiros relacionamentos



Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – Banco Central do Brasil, pp. 62, 2021.

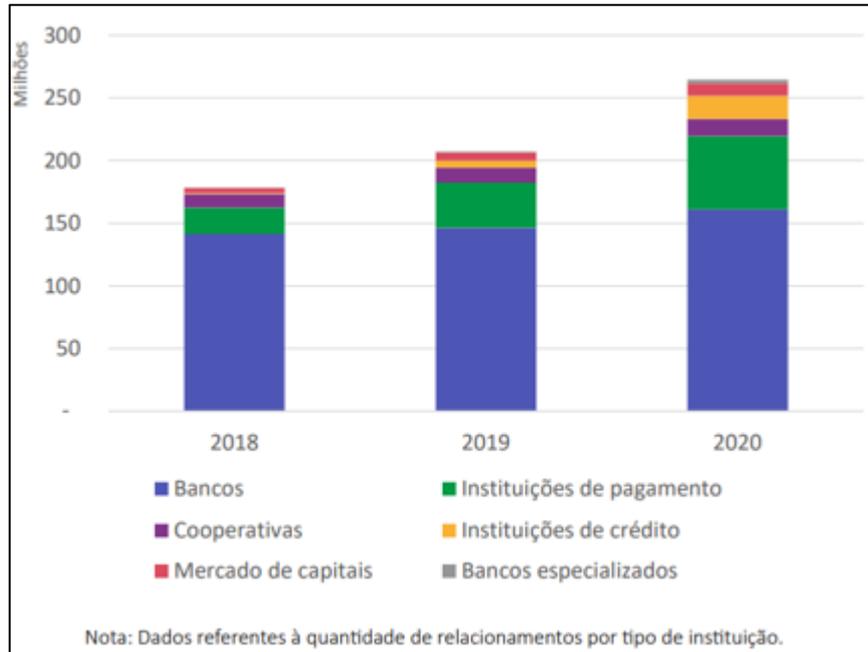
Figura 3 – Diferenças entre Contas de Pagamento e Contas de Depósito à Vista



Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – Banco Central do Brasil, pp. 110, 2021.

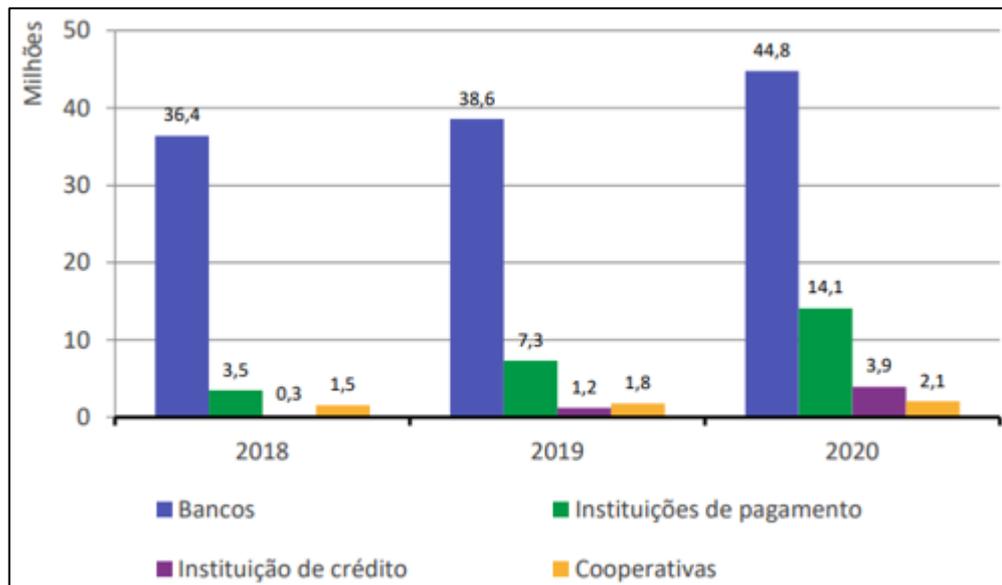
Adicionalmente, é possível observar um crescimento gradativo da adoção das IPs como opção dos cidadãos para a realização de transações de pagamento, inclusive, pela população mais carente constante no Cadastro Único para Programas Sociais (“CadÚnico”) e/ou beneficiária de programas sociais como o Bolsa Família.

Gráfico 6 – Relacionamento de pessoas físicas com o Sistema Financeiro Nacional



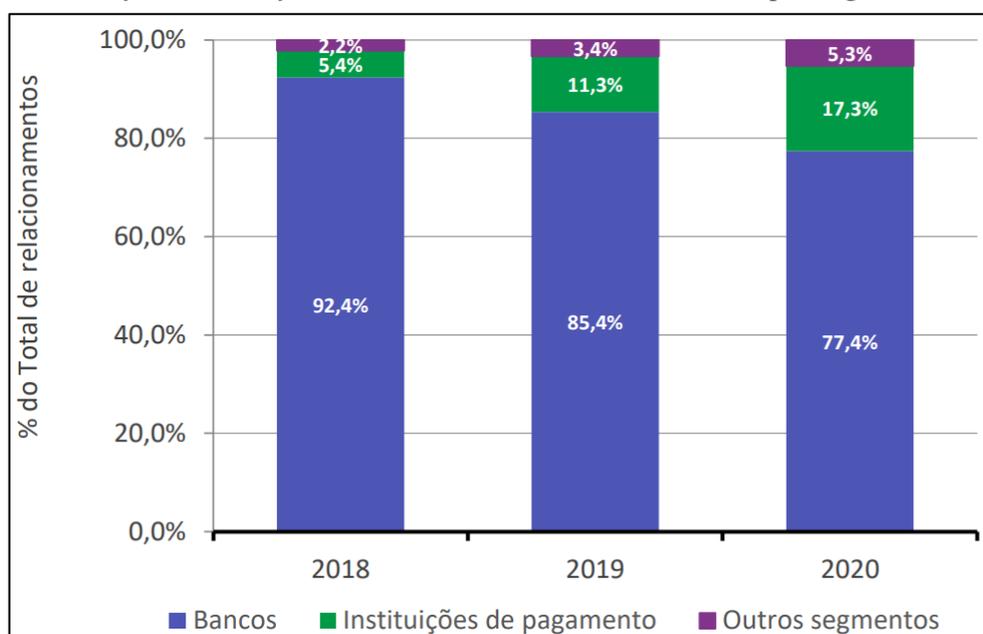
Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – Banco Central do Brasil, pp. 8, 2021.

Gráfico 7 – CadÚnico: Quantidade de pessoas com relacionamento em cada segmento



Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – Banco Central do Brasil, pp. 39, 2021.

Gráfico 8 – Beneficiários Bolsa Família: Relacionamento por segmento



Fonte: Relatório de Cidadania Financeira – Banco Central do Brasil, pp. 40, 2021.

Inegavelmente, é possível concluir que os critérios para a adoção da regulação proporcional ao risco do agente econômico ao SPB, definidos pelo BCB a partir da Circular 3.682, proporcionou a entrada de novas Instituições de Pagamento no mercado, popularizando um novo tipo de oferta dos serviços de pagamento e fomentando a competição e inovação entre os diversos tipos de fornecedoras destes serviços.

Além disso, as Instituições de Pagamento influenciaram na diminuição dos índices de desbancarização, possibilitando que parcelas da população historicamente excluídas das estratégias bancárias pudessem acessar serviços financeiros de maneira simplificada e através do seu próprio celular.

4.2. Abordagem concorrencial

O expressivo crescimento no número de clientes e, conseqüentemente, da relevância das IPs no mercado de meios de pagamento não passou despercebido pelas IFs que adotaram algumas estratégias como: (i) a fundação das suas próprias IPs¹³, com marca e identidade visual completamente diferentes; (ii) a compra de IPs já consolidadas no mercado; e (iii) a adoção de

¹³ Alguns exemplos de instituições de pagamento fundadas por instituições financeiras são: a) Bitz, pertencente ao grupo Bradesco; b) Iti, pertencente ao grupo Itaú Unibanco; e c) SuperDigital, pertencente ao grupo Santander.

condutas anticoncorrenciais frente as IPs, visando, exclusivamente, inibir ou minimizar os impactos que poderiam sofrer na sua própria base de clientes. (GUIMARÃES, 2020).

A promoção da concorrência, na perspectiva social-democrata, trata-se de uma das bases primordiais para o desenvolvimento do capitalismo, pois ao criar um ambiente competitivo gera-se uma série de benefícios aos consumidores como uma melhor qualidade no serviço prestado e redução significativa de preços. Dessa forma, e considerando os objetivos almejados pelo legislador durante a criação do novo marco legal do mercado de meios de pagamentos, a Lei das IPs determinou, expressamente, no seu art. 9º, inciso x, como um dos deveres do BCB a promoção da competição neste mercado.

“Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional:

(...)

X - adotar medidas para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamentos;”

No cenário fático, é possível destacar algumas ações adotadas pelo regulador concretizando este dever legal, como por exemplo, as previstas através da Circular 3.682 de 04 de novembro de 2013 (“Circular 3.682”)¹⁴. Destacam-se três grandes medidas pró-competitivas nesta normativa:

- (i) a obrigatoriedade dos Instituidores dos Arranjos de Pagamento de preverem nos seus regulamentos, regras que proporcionassem a interoperabilidade entre os participantes do mesmo arranjo de maneira não discriminatória e entre arranjos diferentes¹⁵. Tal regra possibilitou, por exemplo, que transações iniciadas por cartões de pagamento de diferentes bandeiras (isto é, Visa, Mastercard, Amex entre outras) passassem a ser aceitas pelo mesmo ponto de venda, (“PDV”), equipamento necessário para a captura de transações de cartões comumente denominado de “maquininha de cartão”, eliminando a necessidade do estabelecimento comercial de possuir uma série de PDVs diferentes possibilitando a redução dos custos destes

¹⁴ Este normativo encontra-se, atualmente, revogado pela Resolução BCB nº 150 de 06 de outubro de 2021 que tratou de consolidar todos os atos normativos sobre o tema até então, nos termos do Decreto Executivo 10.139 de 28 de novembro de 2019.

¹⁵ Art. 2º, incisos III e IV da Circular 3.682 de 04 de novembro de 2013. Atualmente, tal previsão consta no Art. 2º, incisos IV e V da Resolução BCB nº 150 de 06 de outubro de 2021.

estabelecimentos e, conseqüentemente, a redução de preços dos seus produtos/serviços;

- (ii) a substituição do conceito de “domicílio bancário” pelo de “domicílio”, possibilitando que as Instituições de Pagamento pudessem atuar como destinatárias dos recursos oriundos de vendas feitas via cartão de pagamento;
- (iii) a imposição dos deveres de transparência e neutralidade das bandeiras frente aos participantes dos Arranjos, obrigando-as a estabelecer critérios e requisitos universais a todos os participantes dos seus arranjos, impossibilitando, portanto, o favorecimento de determinados *players* perante outros.

Nos anos consecutivos ao da promulgação da Circular 3.682, o BCB tratou de aprimorar ainda mais determinadas obrigações regulatórias demonstrando o seu caráter pró-competição, como pode ser observado pela Circular 3.765 de 25 de novembro de 2015 que obriga a abertura dos arranjos de pagamento com valor transacionado maior que R\$ 20 bilhões de reais¹⁶, pela Circular 3.815 de 07 de dezembro de 2016 em que o regulador reforça a obrigatoriedade de neutralidade das bandeiras vedando a obtenção de vantagem ilícita para si ou para outros participantes do arranjo¹⁷ e pela Resolução 4.649 de 28 de março de 2018 que vedou aos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e às caixas econômicas limitar ou impedir, de qualquer forma, o acesso de instituições de pagamento a serviços como TED, DOC, emissão de boletos de pagamento, entre outros serviços¹⁸.

Logo, é possível observar uma atuação proativa do regulador na construção de um ambiente mercadológico de maior competição, editando normas primordiais para que agentes econômicos de maior relevância não adotassem condutas possivelmente danosas aos seus respectivos novos concorrentes e, dessa forma, proporcionando um aumento de qualidade na oferta dos serviços de pagamentos oferecidos à população.

4.3. Inovação dos modelos de negócio e novos meios de pagamento

A inovação tecnológica, seja radical ou incremental, é primordial para o crescimento econômico tendo em vista a sua capacidade de aperfeiçoamento dos processos produtivos com ganho de escala e/ou redução expressiva de custos, o que ocasiona, em cenários sem a existência

¹⁶ Art. 4º da Circular 3.765 de 25 de setembro de 2015.

¹⁷ Art. 1º da Circular 3.815 de 07 de dezembro de 2016.

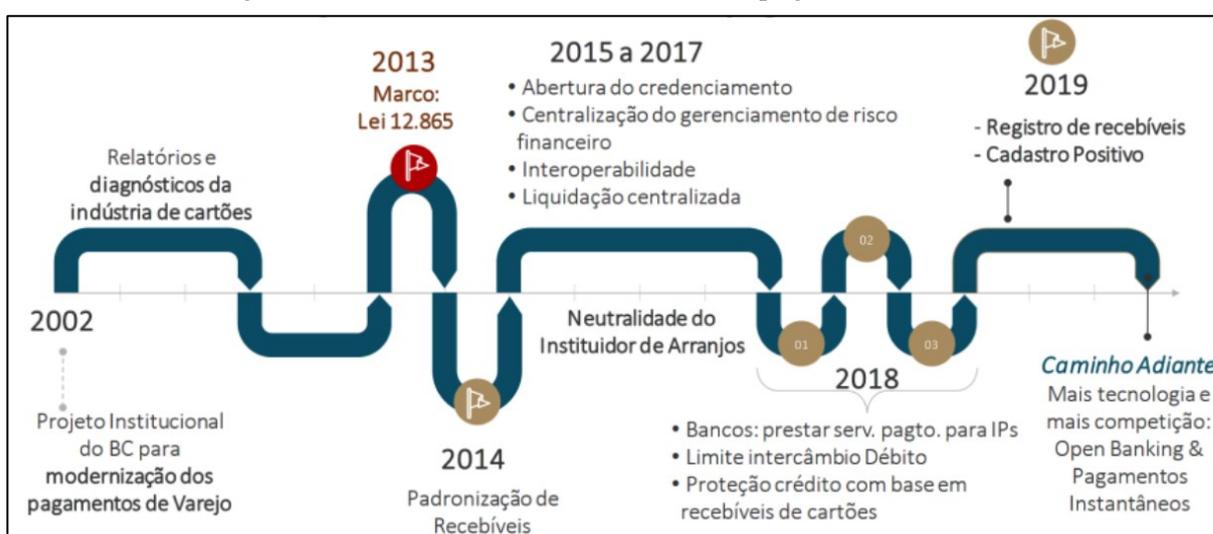
¹⁸ Art. 1º da Resolução 4.649 de 28 de março de 2018.

de *lobbys* e/ou outros fatores anticoncorrenciais, na redução de preços ao consumidor final. (OLIVEIRA, 2017).

Por isso, dentre os princípios da Lei das IPs, o legislador ordinário previu expressamente que esta normativa e, conseqüentemente, a sua regulamentação, deveriam assegurar a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento¹⁹.

Assim, a atuação do BCB na promoção destes valores pautou-se em criar as condições propícias para o desenvolvimento do mercado priorizando a diversidade de *players* e de modelos de negócio, a saber:

Figura 4 – Evolução histórica do mercado de pagamentos no Brasil



Fonte: Instituições de Pagamento e seus modelos de negócio – Banco Central do Brasil, pp. 2, 2020.

Por consequência, surgiram uma pluralidade de modelos de negócio de IPs no mercado, como os focados em nichos específicos e os agregadores de serviços financeiros.

As instituições focadas em nichos específicos, direcionam as suas atividades para um público-alvo, muita das vezes, despriorizado e/ou excluído das estratégias bancárias tradicionais, como é o caso da população marginalizada.

Uma das iniciativas mais relevantes nesta seara é a do G10 Bank²⁰, empresa brasileira fundada pelo movimento G10 Favelas, que além da oferta de serviços de pagamentos aos

¹⁹ Art. 7º, Parágrafo Único da Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013.

²⁰ Mais informações sobre a instituição disponíveis em: <https://g10bankbrasil.com.br/#1>

moradores e empreendedores das favelas brasileiras, visa estimular a geração de emprego nas comunidades onde atua²¹.

Figura 5 – Reportagem sobre o lançamento do G10Bank



Fonte: Reportagem Bússola Exame – Revista Exame, 2022.

Já os agregadores de serviços financeiros, utilizam das tecnologias e serviços de pagamento para potencializar a prestação de seus serviços, como é o caso das empresas cujo *core business*²² é a realização de serviços de *backoffice*²³ operacional, como gestão contábil e financeira para outras empresas.

Adicionalmente, em 03 de maio de 2018, foi publicada pelo BCB a Portaria nº 97.909 de 03 de maio de 2018, instituindo o grupo de trabalho temático denominado GT – Pagamentos Instantâneos, no escopo de atuação do Fórum AIP, responsável por discussões relacionadas aos

²¹ Conforme a declaração da própria instituição no tópico “Quem somos” disponível em: <https://g10bankbrasil.com.br/#1>

²² Trata-se da atividade econômica principal de determinada empresa.

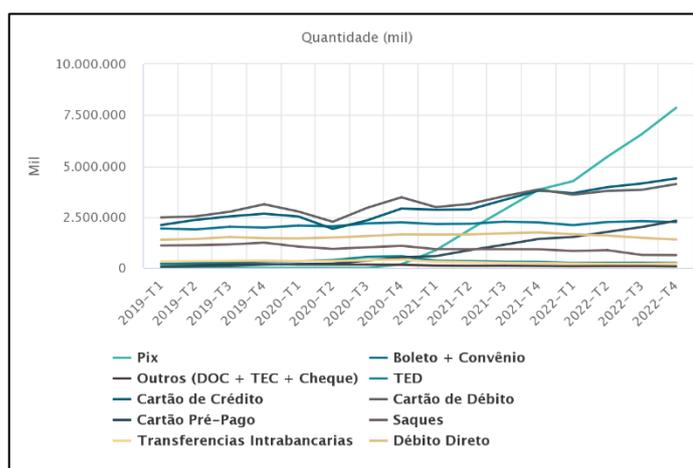
²³ Departamentos administrativos de uma empresa que mantém nenhum ou muito pouco contato com seus clientes.

Arranjos e Instituições de Pagamento, ação essa que desembocaria na Resolução BCB nº 1 de 12 de agosto de 2020 responsável pela instituição do Arranjo de Pagamentos instantâneos Pix.

No escopo do Pix, o BCB atua no arranjo como supervisor, regulador e, diferentemente dos arranjos de cartão, como Instituidor do Arranjo de Pagamento. É possível observar, desde o início da operação do Pix, a propagação das boas práticas que foram implementadas, através de sua atividade regulatória, a outros arranjos de pagamento como a pluralidade de participantes²⁴, acesso não discriminatório²⁵ e a preocupação com a experiência do consumidor final²⁶.

Assim, desde seu lançamento, o Pix obteve uma adesão massiva da população brasileira, são mais de 140 milhões de pessoas cadastradas, tendo este meio de pagamento ultrapassado, rapidamente e com uma margem considerável, todos os demais meios de pagamentos vigentes.

Gráfico 9 – Meios de pagamento utilizados no Brasil



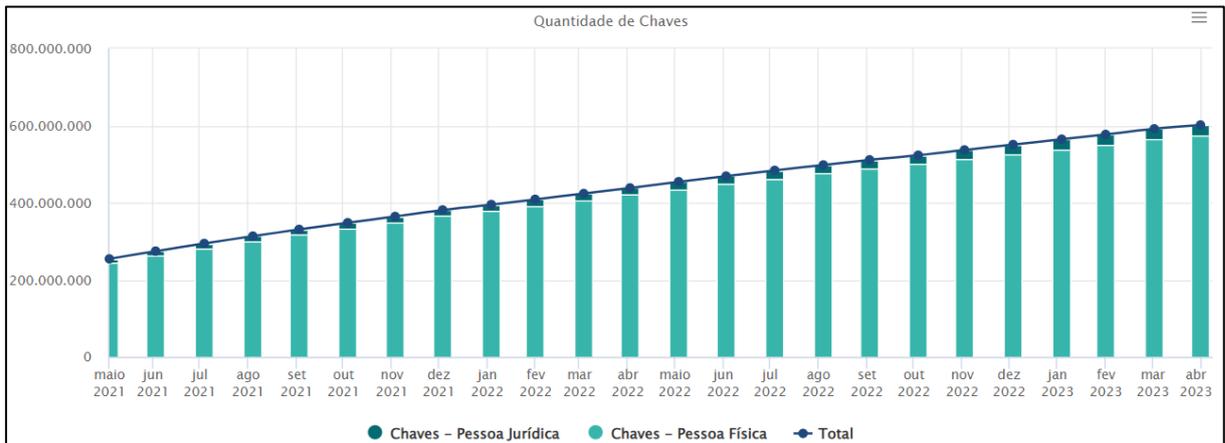
Fonte: Banco Central do Brasil – 2023

²⁴ Art. 4º, inciso I da Resolução BCB nº 1 de 12 de agosto de 2020.

²⁵ Art. 4º, inciso II da Resolução BCB nº 1 de 12 de agosto de 2020.

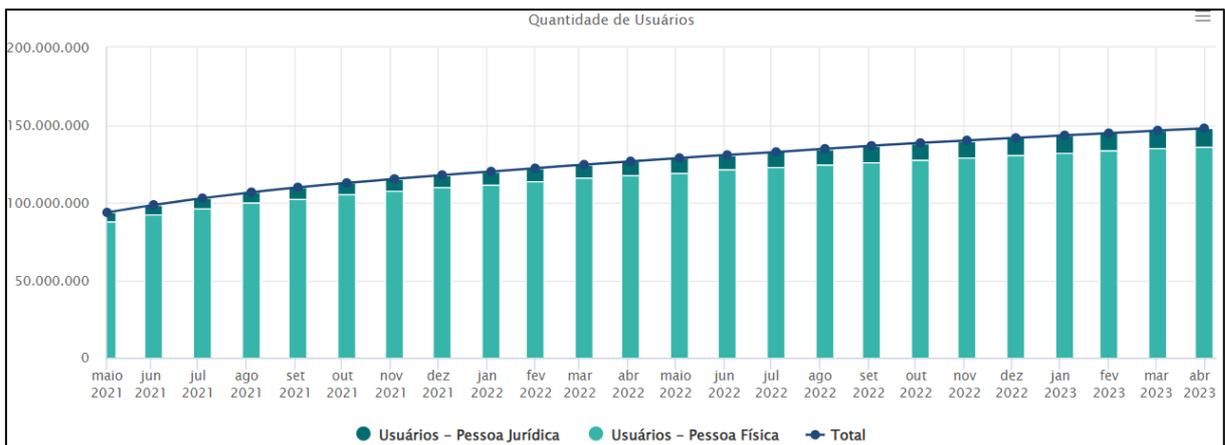
²⁶ Art. 86º do Regulamento Anexo à Resolução BCB nº 1 de 12 de agosto de 2020.

Gráfico 10 – Chaves do Pix por natureza



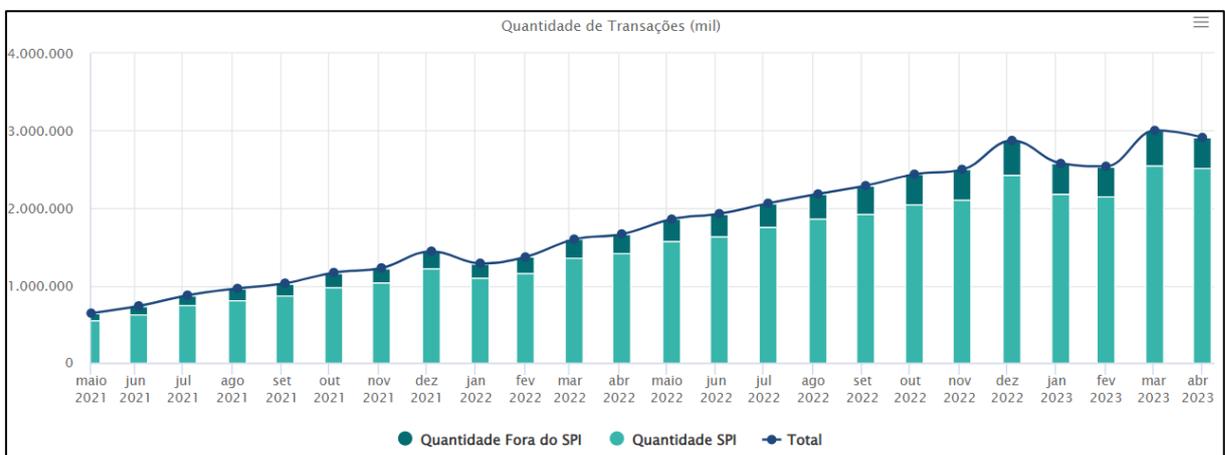
Fonte: Banco Central do Brasil – 2023

Gráfico 11 – Usuários do Pix



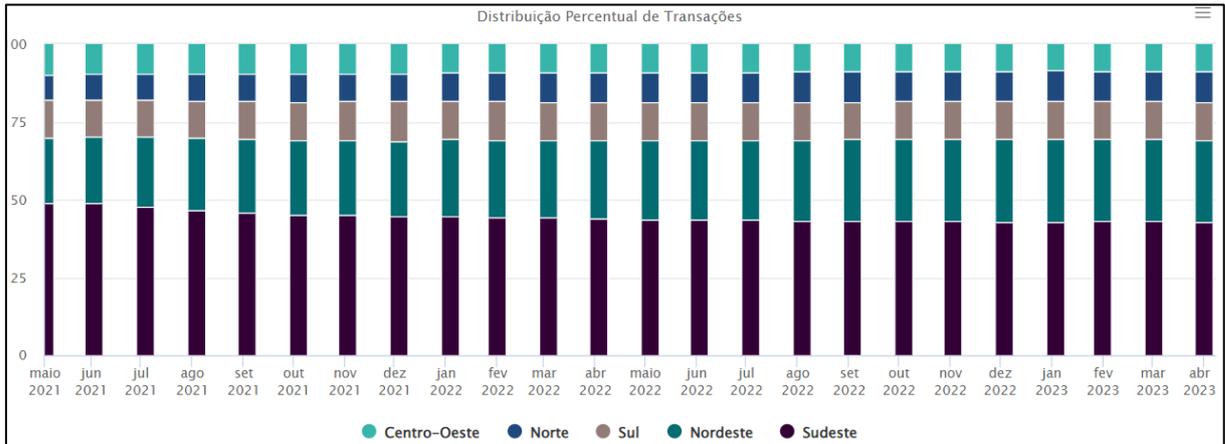
Fonte: Banco Central do Brasil – 2023

Gráfico 12 – Quantidade de transações Pix



Fonte: Banco Central do Brasil – 2023

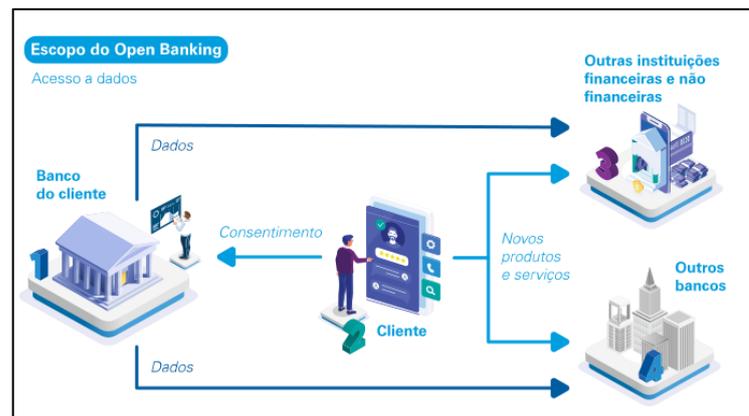
Gráfico 13 – Transações por região



Fonte: Banco Central do Brasil – 2023

Além disso, foi publicado em 04 de maio de 2020 a Resolução Conjunta nº1, de 04 de maio de 2020, que dispõe sobre a implementação do Sistema Financeiro Aberto (“Open Banking”), tal iniciativa visa, mediante autorização de cada cidadão, o compartilhamento padronizado de dados e serviços por meio de abertura e integração de sistemas²⁷ entre todas as instituições autorizadas a funcionar pelo BCB (IFs, IPs e etc), dessa forma, será possível a oferta de produtos de crédito e pagamento personalizados, com mais segurança e transparência entre todos entes envolvidos.

Figura 6 – Funcionamento do Open Banking



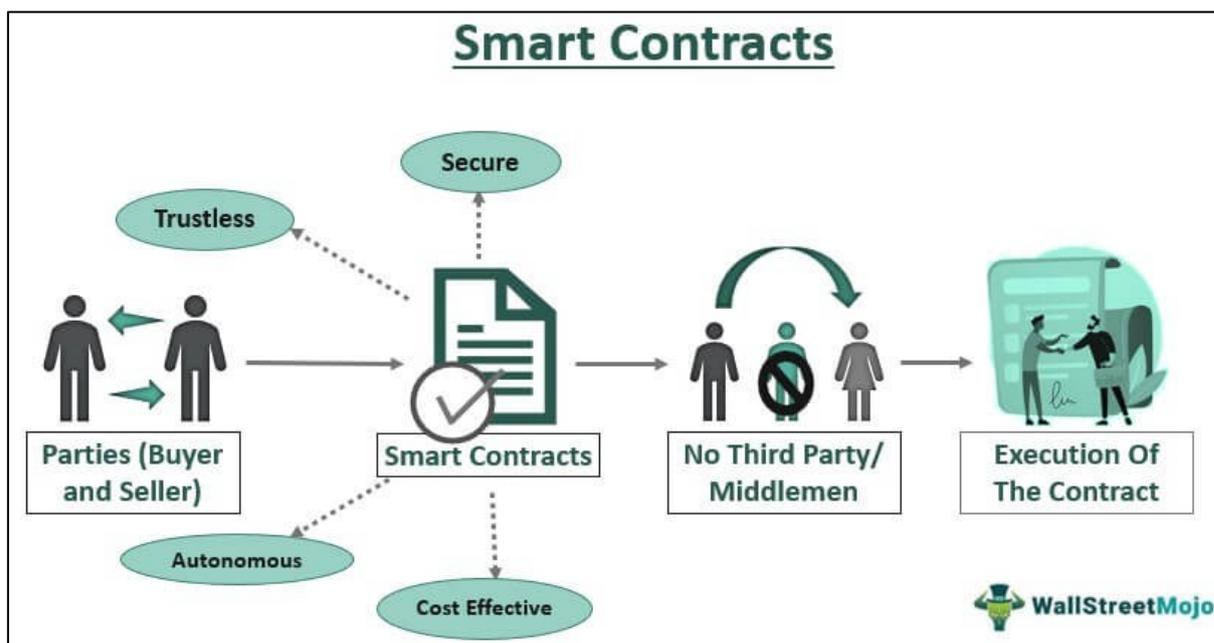
Fonte: KPMG – 2023

Por fim, vale ressaltar que o BCB, através da Resolução 315 de 27 de abril de 2023, instituiu o Comitê Executivo de Gestão (CEG) do Projeto-Piloto da Plataforma do Real Digital

²⁷ Art. 2º da Resolução Conjunta Nº 1, de 04 de maio de 2020.

(Piloto RD), além de aprovar o Regulamento do Piloto RD, dando os primeiros passos para a instauração da moeda digital do banco central o que possibilitará uma nova gama de soluções de pagamento, como os denominados “*Smart Contracts*”²⁸.

Figura 7 – Fluxo dos Smart Contracts



Fonte: Wall Street Mojo – 2023

Desse modo, é possível concluir o BCB tratou de fomentar a inovação tanto dos modelos de negócio quanto das próprias soluções de pagamento, seja ocupando o papel de supervisor e regulador das Instituições e Arranjos de Pagamento ou no papel de Instituidor de Arranjos de Pagamento, como o caso do Pix.

Assim, foi possível observar a criação de negócios voltados exclusivamente para a parcela da população historicamente excluída do SFN, além de proporcionar produtos mais rápidos, baratos e acessíveis como os pagamentos instantâneos.

²⁸ O “Smart Contract”, segundo definição do artigo publicado na revista “The Future of Law and technologies” trata-se de um protocolo computacional autoexecutável feito para facilitar e reforçar a negociação ou desempenho de um contrato, proporcionando confiabilidade em transações online.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em apertada síntese, pode-se observar ao longo deste trabalho que as normas oriundas da regulação administrativa do Estado possuem um liame de impactarem fortemente, seja negativa ou positivamente, os mercados aos quais são aplicáveis.

Dessa forma, para o desenrolar de uma regulação administrativa de qualidade e que busque o atingimento dos objetivos institucionais do país é necessário a existência de um marco legal virtuoso que direcione e condicione a atuação do regulador na persecução de tais objetivos, afinal, em estrito cumprimento ao princípio da legalidade, as normativas administrativas devem, em última instância, pormenorizar e efetivar o que já está previsto em lei.

Assim, através da Lei das IPs, legislação que determinou de maneira clara e objetiva os fundamentos e princípios basilares que deveriam ser observados pelos agentes privados e, principalmente, pelo regulador, foi possível que o BCB atuasse como um verdadeiro vetor na promoção de ações concretas que proporcionaram maior abertura do mercado, vedação de práticas predatórias e pluralidade na oferta de serviços pagamento, modificando diretamente vários indicadores socioeconômicos como a diminuição da idade média em que os cidadãos iniciam o seu relacionamento com o SFN.

Por conseguinte, ao regular e supervisionar os arranjos de pagamentos instituídos por empresas privadas e seus participantes, o BCB pôde replicar as melhores práticas regulatórias às normativas relacionadas ao arranjo de pagamentos instantâneo brasileiro, arranjo instituído pelo próprio BCB e que obteve recordes de adesão da população brasileira.

Além disso, foi possível identificar, que a partir da entrada das IPs no mercado, populações historicamente excluídas das estratégias bancárias, passaram a acessar formalmente o SPB, podendo utilizar-se dos meios de pagamento digitais, o que diminuiu a importância das agências bancárias como agentes fundamentais para o acesso aos serviços de pagamento, minimizando a incidência da exclusão financeira por acesso na população brasileira.

Portanto, conclui-se que a regulação administrativa se trata de um importante instrumento estatal para a consecução de políticas públicas e, conseqüentemente, para a efetivação dos direitos fundamentais sociais previstos constitucionalmente e que possuem o propósito de prover uma vida digna a todos os cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APARECIDA, M. (2004). **Participação, Marginalidade e Marginalização Social**. In Revista Nucleus. <https://doi.org/https://doi.org/10.3738/nucleus.v2i1.421>

ATALIBA, Geraldo. **Decreto regulamentar no sistema brasileiro**. Revista de direito administrativo, v. 97, p. 21-33, 1969.

BRASIL, Banco Central Do. **Estudos especiais do Banco Central: Instituições de pagamento e seus modelos de negócio**. BCB, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE088_Instituicoes_de_pagamento_e_seus_modelos_de_negocio.pdf. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL, Banco Central Do. Relatório 2157/2021 - DECEM/DIDEF, de 24 de junho de 2021: **O brasileiro e os hábitos de uso de meios de pagamento: pesquisa realizada em 2019**. Brasil, 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Publicacoes_SPB/Relatorio_Decem_2157_2021.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Relatório de Cidadania Financeira**. Brasil, 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio_de_Cidadania_Financeira_2021.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Estatísticas do Pix**. Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/estatisticaspix>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Estatísticas de Meios de Pagamentos**: Estatísticas de uso dos meios de pagamentos de varejo e transferências de crédito utilizados no país. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/spbadendos>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **História Contada do Banco Central do Brasil**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/historiacontada/index.html>. Acesso em: 03 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Cidadania Financeira**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/cidadaniafinanceira>. Acesso em: 03 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Sistema Financeiro Nacional (SFN)**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>. Acesso em: 03 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/spb>. Acesso em: 03 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Infraestruturas do mercado financeiro**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/infraestruturamercado>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Arranjos de pagamentos integrantes do SPB**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/arranjosintegrantesspb>. Acesso em: 03 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Regulação prudencial**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regprudencialsegmentacao>. Acesso em: 03 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Estatísticas monetárias e de crédito**. BCB, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>. Acesso em: 17 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Resolução CMN nº 4.282 de 4/11/2013**. Brasil, 2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4282>. Acesso em: 08 de março de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Circular nº 3.682 de 04 de novembro de 2013**. Brasil, 2013. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/48838/Circ_3682_v1_O.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Circular nº 3.683 de 04 de novembro de 2013**. Brasil, 2013. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/48837/Circ_3683_v1_O.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Circular nº 3.705 de 24/4/2014**. Brasil, 2014. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/48740/Circ_3705_v1_O.pdf. Acesso em: 08 de março de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Circular nº 3.765 de 25/09/2015**. BCB, 2015. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50085/Circ_3765_v1_O.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Circular nº 3.815 de 7/12/2016**. BCB, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3815>. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Resolução CMN nº 4.649 de 28/3/2018**. BCB, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4649>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Resolução Conjunta nº 1 de 4/5/2020**. BCB, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta&numero=1>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Resolução BCB nº 1 de 12/08/2020**. BCB, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=1>. Acesso em: 04 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Resolução BCB nº 80 de 25/3/2021**. Brasil, 2021. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80>. Acesso em: 08 de março de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Resolução BCB nº 150 de 6/10/2021**. BCB, 2021. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=150>. Acesso em: 19 de maio de 2023.

BRASIL, Banco Central Do. **Resolução BCB nº 315 de 27/4/2023**. BCB, 2023. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=315>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

BRASIL, República Federativa Do. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 de março de 2023.

BRASIL, República Federativa Do. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Brasil, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 09 de maio de 2023.

BRASIL, República Federativa Do. **Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Brasil, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 24 de novembro de 2022.

BRASIL, República Federativa Do. **Decreto nº 2.521 de 20 de março de 1998**. Brasil, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2521.htm. Acesso em: 22 fevereiro de 2023.

BRASIL, República Federativa Do. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2022**. Brasil, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 09 de maio de 2023.

BRASIL, República Federativa Do. **Lei nº 12.865 de 09 de outubro de 2013**. Brasil, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

BRASIL, República Federativa Do. **Decreto nº 10.139 de 28 de novembro de 2019**. Brasil, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm. Acesso em: 13 de maio de 2023.

BRASIL, República Federativa Do. **Decreto nº 10.401 de 30 de junho de 2020**. Brasil, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 24 de março de 2023.

CARVALHO, C. E., & Abramovay, R. (2004). **O Difícil e Custoso Acesso Ao Sistema Financeiro**.

COHEN, Gabriel Luiz Schwartzman. **Direito dos Meios de Pagamento: A Lei Nº 12.865/2013 e seu papel na evolução e democratização do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro.** São Paulo: Quartier Latin, 2020. 61-92 p. ISBN 978-65-5575-025-6.

CORAZZA, Gentil. **O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional.** Perspectiva econômica, v. 2, n. 1, p. 1-23, 2006.

CROCCO, M. A., SANTOS, F., & FIGUEIREDO, A. (2013). **Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória.** Revista de Economia Política, 33(3), 505–526. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000300008>

DEMIRGÜÇ-KUNT, A., KLAPPER, L., SINGER, D., & ANSAR, S. (2022). **The Global Findex Database 2021.** The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1897-4>

DEWEY, Joe; AMUIAL, Shawn. **What is a Smart Contract?.** Bloomberg Law, 2015. Disponível em: <https://news.bloomberglaw.com/business-and-practice/what-is-a-smart-contract/>. Acesso em: 07 de maio de 2023.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SIMÕES, Fabiana Coelho; CARMO, Flávia Figueiredo Franco. **O poder normativo discricionário na atividade regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres e a ausência de controle jurisdicional.** Meritum, 2017.

EXAME, Revista. **G10 Bank e Dock criam primeiro banco digital das favelas.** Revista Exame, 2022. Disponível em: <https://exame.com/bussola/g10-bank-e-dock-criam-primeiro-banco-digital-das-favelas/>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

GRANER, Fabio. **Secretária de Política Regulatória quer promover maior ‘coerência’ regulatória no Brasil.** JOTA, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/secretaria-de-politica-regulatoria-quer-promover-maior-coerencia-regulatoria-no-brasil-03032023>. Acesso em: 12 de abril de 2023.

GOMES, Eduardo Martins de Mendonça; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **O papel do Banco Central do Brasil no fortalecimento da cidadania financeira.** 2017.

GUIMARÃES, Gabriella De Allarcón. **Direito dos Meios de Pagamento: Concorrência no Mercado de Meios de Pagamento: Uma abordagem regulatória e concorrencial.** São Paulo: Quartier Latin, 2020. 95-130 p. ISBN 978-65-5575-025-6.

JOTA, Redação. **Relatório do governo mobiliza debate sobre alteração de regra para fretamento.** JOTA, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/regulacao-inovacao/relatorio-do-governo-mobiliza-debate-sobre-alteracao-de-regra-para-fretamento-31052022>. Acesso em: 14 de setembro de 2022.

KING, M. (2008). Book Review: Mullaly, B. (2006). **The New Structural Social Work: Ideology, Theory, Practice.** Oxford, UK: Oxford University Press. (408 pp., £19.99 hardcover, ISBN 0-19-541906-5). Research on Social Work Practice, 18(3), 260–261. <https://doi.org/10.1177/1049731507310192>

KOLVART, M., POOLA, M., & RULL, A. (2016). **Smart contracts.** The Future of Law and e technologies, 133-147.

LINDBERG, C. (2019). **Locke e Marx e o Tema da Desigualdade Social**. Prometheus - Journal of Philosophy, 11(30). <https://doi.org/10.52052/issn.2176-5960.pro.v11i30.11693>

MARTIN, George RR. **A guerra dos tronos**. Leya, 2013.

MACHADO, C. G. Q. (2022). **Assimetria Regulatória Entre Instituições Financeiras e Instituições de Pagamento**.

MARQUES NETO, F. P. de A. (2015). **Nova regulação dos serviços públicos**. Revista de Direito Administrativo, 228, 13. <https://doi.org/10.12660/rda.v228.2002.46521>

NAUMANN, Gabrielle De Oliveira. **Direito dos Meios de Pagamento: Arranjos de Pagamento: Desenvolvimento das Bases Legais e Regulatórias**. São Paulo: Quartier Latin, 2020. 135-155 p. ISBN 978-65-5575-025-6.

NEVES, T. Da S. (2021). **A População Desbancarizada e as Fintechs de Meios de Pagamento: Novos Mecanismos para Promover a Inclusão Financeira no Brasil**.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. **Agências reguladoras no Brasil**. Sistema político brasileiro: uma introdução, v. 3, p. 125-144, 2007.

OLIVEIRA, G. B. de. **Algumas Considerações sobre Inovação Tecnológica, Crescimento Econômico e Sistemas Nacionais de Inovação**. Revista da FAE, [S. l.], v. 4, n. 3, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/494>. Acesso em: 20 maio. 2023.

PAES DE BARROS, R., Henriques, R., & Mendonça, R. (2000). **Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. In RBCS (Vol. 15).

SALOMÃO, Eduardo. **A Lei 12.865/13 e as novas atividades “bancárias” das instituições de pagamento**. Levy & Salomão Advogados, 2020. Disponível em: <https://www.levysalomao.com.br/publicacoes/artigo/a-lei-1286513-e-as-novas-atividades-bancarias-das-instituicoes-de-pagamento>. Acesso em: 14 set. 2022.

SEABRA, T. (2009). **Desigualdades Escolares E Desigualdades Sociais**.

SEAE, Secretaria De Advocacia Da Concorrência E Competitividade. **Frente Intensiva de Avaliação Regulatória e Concorrencial: Buser Brasil Tecnologia Ltda vs Decreto nº 2.521/98, et al.**. Brasília: SEAE, 2022.

SERTÓRIO, Cláudio. **Open Banking**. KPMG, 2022. Disponível em: <https://kpmg.com/br/pt/home/industrias/servicos-financeiros/open-banking.html>. Acesso em: 20 maio 2023.

SOARES, Dennis Verbicaro; ATAÍDE, Camille Da Silva Azevedo. **O crédito como objeto de tensão qualificada na relação de consumo e a necessidade de prevenção ao superendividamento**. 36. ed. Belém: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 2017. ISBN 01046594.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Agências reguladoras**. Revista de Direito Administrativo, v. 216, p. 125-162, 1999.

SUNDFELD, C. A. (2013). **Direito Público e Regulação no Brasil**. In S. A. S. Guerra (Ed.), *Regulação no Brasil : uma visão multidisciplinar* (pp. 97–128).

VAIDYA, Dheeraj. **Smart Contracts**. Wall Street Mojo, 2023. Disponível em: <https://www.wallstreetmojo.com/smart-contracts/>. Acesso em: 07 maio 2023.

WILHANS, Antonio Palludeto, SAE, A., & Prof^a Dr^a Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti, U. (n.d.). **O Processo de Consolidação Bancária no Brasil**, 2008 (1995/2006).