

Inspere
LL.C.8 – Direito Empresarial

Ana Cecília Viegas Madasi

Qual a importância da modernização do Sistema de Pagamentos Brasileiro para a inclusão social?

São Paulo

2020

Ana Cecília Viegas Madasi

Qual a importância da modernização do Sistema de Pagamentos Brasileiro para a inclusão social?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a programa de Pós Graduação (LL.C.), Turma 08, em Direito Empresarial, do Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção de título de pós-graduação, em Direito Empresarial.

Orientador: Profa. Pamela Gabrielle Romeu Gomes Roque

São Paulo

2020

Viegas Madasi, Ana Cecília.

Qual a Importância da Modernização do Sistema de Pagamentos Brasileiro para a Inclusão Social?

Ana Cecília Viegas Madasi – São Paulo, 2020.

30 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação) – Insper, 2020

Orientador: Profa. Pamela Gabrielle Romeu Gomes Roque

1. Sistema de Pagamentos Brasileiro. 2. Desbancarização. 3. Modernização. 4. Ambiente Regulatório. 5. Inclusão Social. I. Ana Cecília Viegas Madasi. II. Qual a importância da modernização do Sistema de Pagamentos Brasileiro para a inclusão social?

Ana Cecília Viegas Madasi

Qual a importância da modernização do Sistema de Pagamentos Brasileiro para a inclusão social?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a programa de Pós Graduação (LL.C.), Turma 08, em Direito Empresarial, do Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção de título de pós-graduação, em Direito Empresarial.

Orientador: Profa. Pamela Gabrielle Romeu Gomes Roque

Banca Examinadora

Profa. Pamela Gabrielle Romeu Gomes Roque
Insper

Aos meus pais e ao meu
irmão.

Agradecimentos

Agradeço a todos aqueles que contribuíram para a realização e conclusão deste trabalho. Aos meus pais, por sempre me incentivarem e apoiarem minhas escolhas. Aos meus colegas de trabalho, pelo incentivo e aprendizado constante. Ao meu irmão, com toda a minha admiração. Ao Insper e à minha orientadora, por proporcionarem tamanho aprendizado no decorrer dos últimos meses.

**“Sonhos grandes
trazem grandes
desafios.” Malala
Yousafzai, 2014**

Resumo

No ano de 2020, mesmo com a crescente revolução tecnológica em âmbito mundial, nota-se caminho contrário no Brasil, com o afastamento de significativa parcela da população do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamento Brasileiro. Percebe-se que a desigualdade social no país ainda afasta a bancarização daqueles em estado de vulnerabilidade. A discussão sobre a necessidade da modernização da regulamentação bancária e de meios de pagamento no Brasil torna-se constante, ainda mais quando inserida no contexto dos grandes impactos sociais e econômicos trazidos pela pandemia do Covid-19. Busca-se melhor entender referido cenário e como o uso da tecnologia torna-se uma tendência nos meios de pagamento. Por meio de uma análise das iniciativas já implementadas pelo Banco Central do Brasil, este Trabalho de Conclusão de Curso objetiva compreender como a modernização, seja do ponto de vista tecnológico ou apenas de inovação, de tal sistema de pagamentos é essencial para a inclusão social no Brasil.

Palavras-chave: Sistema de Pagamentos Brasileiro; Desbancarização; Modernização; Ambiente Regulatório; Inclusão Social.

Abstract

Even with worldwide growing technological revolution, a significant portion of the Brazilian population is still distant from the National Financial System and the Brazilian Payment System, even in 2020. The social inequality in Brazil is still a relevant reason why those on a fragile economic and social status does not have a proper relation with the banking environment. In this scenario, starts the discussion on the necessity on modernizing the Brazilian payments methods regulation, specially considering all social and economic impacts brought by the Covid-19 pandemic. It aims to better understand this scenario and how the use of technology becomes a trend topic in the payment methods. This Course of Conclusion Paper aims to understand how the modernization of such payments system, from a technological or of innovations perspectives, is essential for increasing social inclusion in Brazil, through an analysis of the initiatives already implemented by the Brazilian Central Bank.

Keyword: Brazilian Payment System; De-banking; Modernization; Regulatory Environment; Social Inclusion.

Sumário

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	O SISTEMA DE PAGAMENTO BRASILEIRO	13
2.1.	A DESBANCARIZAÇÃO NO BRASIL	14
3.	USO DE TECNOLOGIA: TENDÊNCIA NOS MEIOS DE PAGAMENTO	16
4.	BACEN E A AGENDA BC#: A MODERNIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO	18
4.1.	INCLUSÃO SOCIAL: AS INICIATIVAS REGULATÓRIAS	21
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	I

1. Introdução

Na década de 1950, em meio às revoluções tecnológicas, surge nos Estados Unidos da América um produto inovador que mais tarde tornar-se-ia o primeiro cartão de crédito. Criado por um grupo de amigos, o que mais tarde viria a ser o produto físico que hoje conhecemos como cartão, começou como um micro sistema de pagamentos.

Em uma Nova Iorque boêmia, regada de inovações que impulsionavam a economia da época, tais amigos encontraram a oportunidade de criar um sistema que os fidelizava aos bares e restaurantes que frequentavam na metrópole, e ainda garantia a possibilidade de pagarem as contas da consumação apenas no final do mês, mediante a assinatura de uma nota de despesas.

Com o decorrer dos anos, esse micro sistema aprimorou-se e passou a contemplar também outros tipos de estabelecimentos – deixando de ser um produto apenas entre amigos, e passando a ser comercializado entre os norte-americanos (e depois em âmbito mundial, a quebra das fronteiras).

O próximo passo, com o avanço da tecnologia e da regulamentação dos meios de pagamento em âmbito mundial, foi a adaptação ao produto que conhecemos como cartão de crédito, de grande importância para o impulso do mercado de meios de pagamento em âmbito mundial. Hoje, este pode ser considerado como a principal ferramenta monetária para a aproximação de transações transfronteiriças, permitindo não apenas maior conectividade, como também a fidelidade ao produto e às instituições que o comercializam.

Desde então o modelo de negócios foi se aprimorando e ganhando formatos distintos, como cartões pré-pagos (os quais devem ser previamente carregados com um valor pré-determinado a ser gasto), cartões de débito e até mesmo cartões virtuais, cujo código de segurança é alterado conforme o uso para melhor viabilizar o uso do produto em plataformas online. Hoje, o produto cartão de crédito é utilizado por parcela expressiva da população mundial.

Ocorre que no Brasil o cenário é um pouco diferente, sendo que 60% da população brasileira utiliza o papel moeda (popularmente conhecido como dinheiro) como principal meio de pagamento das transações do dia a dia.

Surgem então alguns questionamentos: Qual o motivo de o Brasil ainda apresentar elevado índice de uso de papel moeda? O que deve ser feito para

umentar o uso de meios de pagamento eletrônicos no Brasil? E por fim: qual a importância da modernização do Sistema de Pagamentos Brasileiro (“SPB”) para a inclusão social?

Entre outros, tais questionamentos serão respondidos no decorrer deste Trabalho de Conclusão de Curso por meio de análise de dados estatísticos, revisão das iniciativas do órgão regulador e estudo das recentes mudanças pelas quais o mercado de meios de pagamento vem sofrendo, em conformidade com os tópicos a seguir detalhados.

A primeira etapa para o desenvolvimento de tal análise será a compreensão do cenário brasileiro de desigualdade social, e o conseqüente elevado índice de desbancarização no país. Portanto, nos dois primeiros capítulos deste Trabalho de Conclusão de Curso será analisado o conceito de SPB, em qual contexto ele está inserido, e qual a sua relação com a desbancarização, a qual também será conceituada.

Ainda, é de extrema relevância analisar como o afastamento social, econômico e tecnológico das diferentes classes sociais no Brasil, resulta em difícil acesso às tecnologias mercadológicas hoje existentes pela camada mais vulnerável. Tal fator acaba por impossibilitar que àqueles com condições socioeconômicas restritas tenham maior acesso a produtos como o cartão de crédito por ora mencionado.

Dessa forma, no terceiro capítulo desse material trataremos sobre como o uso da tecnologia está atrelado aos meios de pagamento, e como tal vetor pode acelerar a desbancarização e resultar em inclusão social e econômica, ao andar em conformidade com a modernização da regulamentação aplicável.

Importante analisar a atuação do ente regulador e como a regulamentação de tal modernização pode trazer maior segurança ao mercado, e impulsionar a inclusão dos vulneráveis. No contexto da agenda de trabalho do Banco Central do Brasil (“Bacen”), denominada Agenda BC#, e demais iniciativas, o quarto capítulo deste trabalho visa compreender quais os tópicos em pauta e quais são os objetivos de tal regulador para com o mercado, com foco na inclusão e educação.

Destaca-se que a análise realizada das iniciativas regulatórias levará em conta a aceleração tecnológica e as mudanças de prioridade impulsionadas pela pandemia do Covid-19. Ou seja, objetiva compreender como algumas ações do regulador podem ser utilizadas em conjunto com as inovações tecnológicas, a fim de

aproximar o SPB à realidade social do país, em prol de uma diminuição da desigualdade social.

Diante do acima exposto, há que se afirmar que este Trabalho de Conclusão de Curso visa melhor entender como a modernização do SPB, uma iniciativa regulatória, pode positivamente impactar na população brasileira, resultando em uma redução da desbancarização e trazendo maiores oportunidades àqueles que hoje não possuem acesso a todas as opções de pagamento e crédito disponíveis.

Ou seja, o objetivo geral desse trabalho é analisar como o SPB e as recentes mudanças no mercado de meios de pagamentos brasileiro, tanto regulatórias quanto comerciais, podem positivamente interferir no movimento de inclusão social no país.

2. O Sistema de Pagamento Brasileiro

Para analisar o SPB e eventuais impactos que este traz para a população brasileira, deve-se primeiro entender o que é o Sistema Financeiro Nacional (“SFN”). Esse é o denominador para os grupos de entidades e instituições governamentais cujas atividades estão diretamente ligadas às atividades financeiras do Brasil, nas esferas pública e privadas.

O SFN é composto por instituições de três grupos distintos, que tratam sobre: (i) moeda, crédito, capitais e câmbio; (ii) seguros privados; e (iii) previdência fechadas. Para fins do objeto deste trabalho iremos tratar apenas do primeiro, cujo órgão normativo é o Conselho Monetário Nacional. Este, por sua vez, é composto pelos supervisores Bacen, acima já definido, e pela Comissão de Valores Mobiliários.

Novamente, a análise a ser realizada será delimitada apenas ao Bacen, cujas entidades operadoras atuam com os meios de pagamentos, e com o relacionamento entre o setor financeiro e a população. Ou seja, suas atividades estão diretamente atreladas ao sistema hoje denominado SPB.

Mas o que seria então o SPB? Sua conceituação não é simples, havendo inúmeras definições por diversas vezes distintas. Entretanto, não há como negar que tal sistema tem como objetivo central conectar o Bacen com seus principais grupos de interesse (conhecidos como *stakeholders*). Conforme definido por Divanildo Triches e Adriana Bertoldi¹:

O sistema de pagamentos é um conjunto de normas, padrões e instrumentos que interligam e processam as transações entre os agentes econômicos não bancários, os bancos e o Banco Central. O montante de recursos transferidos por esses agentes pode ser dado por meio de cheques, cartões de crédito, transferências eletrônicas, documentos bancários de crédito e débito e papel-moeda.

Nesse contexto, em linha com a redação do próprio órgão regulador brasileiro, Bacen, o SPB visa não apenas regular os meios de pagamento no Brasil e

¹BERTOLDI, Adriana; TRICHES, Divanildo. A evolução do sistema de pagamentos brasileiro: uma abordagem comparada com os países selecionados no período 1995-2003, 2013. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482006000200004&script=sci_arttext&tlng=pt Acesso em: 22 sep. 2020.

garantir que esses sejam acessados por todos, mas também aproximar as entidades que atuam no país dos processos de liquidação e transferência de valores.

O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) compreende as entidades, os sistemas e os procedimentos relacionados com o processamento e a liquidação de operações de transferência de fundos, de operações com moeda estrangeira ou com ativos financeiros e valores mobiliários, chamados, coletivamente, de entidades operadoras de Infraestruturas do Mercado Financeiro (IMF). Além das IMF, os arranjos e as instituições de pagamento também integram o SPB.²

Percebe-se, então, que o objeto central do Bacen, e demais órgãos reguladores relacionados à sua constituição, é garantir a eficiência do SPB e que esse responda de maneira positiva às necessidades não apenas da população, mas também dos entes por ele regulados e todos os seus *stakeholders*. Ou seja, “garantir a eficiência e a segurança no uso de instrumentos de pagamento por meio dos quais a moeda é movimentada”³.

Portanto, com o bom funcionamento do SPB, é possível garantir a eficiência dos serviços e, como resultado final, a inclusão financeira e econômica – as quais, por sua vez, estão diretamente atreladas à inclusão social. Ainda, com a modernização do SPB é possível achatar a acentuada curva de desbancarização no país.

2.1. A desbancarização no Brasil

Ao analisar o cenário social do Brasil e sua relação ao SPB, não há como não mencionar a existente desbancarização, que cada dia se torna mais presente na realidade do país. Questiona-se então o que seria desbancarização e qual a sua relação com esse Trabalho, em complemento ao já acima mencionado.

Por desbancarizado entende-se aquele que não movimentou sua conta bancária em um período de seis meses, ou que ainda optou por não possuir conta aberta em instituição financeira ou equiparada.

Referida parcela da população é significativa na representação da porcentagem de brasileiros previamente mencionada que opta pelo uso de papel moeda (o qual é mais custoso do ponto de vista público) no lugar de meios de

² BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/spb>. Acesso em: 22 sep. 2020.

³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/spb>. Acesso em: 22 sep. 2020.

pagamento digitais, cartões de crédito ou até mesmo uso de cheques – hoje, pouco usuais.

Em complemento à conceituação e dados acima, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva, no ano de 2019⁴ aproximadamente 45 milhões de brasileiros não possuíam conta aberta em instituição financeira ou equiparada; esse valor representa uma média de um a cada três brasileiros, acima de 16 anos.

Cerca de 31% desses 45 milhões são considerados como desbancarizados por não possuírem acesso à internet, acarretando a impossibilidade a utilização de algumas ferramentas simples que hoje são encontradas em sites e aplicativos das instituições financeiras. Tal parcela representa àqueles cuja desbancarização reflete diretamente na desigualdade social.

Entretanto, a outra fatia de 69% possui acesso à internet. Qual seria então o motivo de não estarem filiados à um banco? Estima-se que algumas barreiras criadas pelas próprias instituições financeiras, que visam aumentar a lucratividade própria por meio de cobranças de tarifas elevadas, sejam relevantes para tal falta de interesse. Outro fator seria a ausência de fidelização, impulsionada pela dificuldade de acesso e comunicação entre os consumidores e tais instituições.

Trata-se do abandono do sistema bancário tradicional, principalmente pelas tarifas altas, crédito restrito, burocracia e baixos rendimentos. Acontece também pela falta de confiança em grandes instituições.⁵

Nota-se, novamente, a existência de um fator socioeconômico atrelado a desbancarização. Essa cobrança elevada de taxas e tarifas acarreta não apenas no desinteresse da população no produto, mas muitas vezes trata-se de uma barreira econômica ao uso do serviço.

Ao analisar o contexto da desbancarização no Brasil, há que se falar na necessidade de criação de mecanismos que incentivem o consumidor a utilizar os serviços prestados pelas instituições financeiras e equiparadas. No contexto da aceleração digital mundial, torna-se essencial o uso de tecnologias no SFN como um todo, incluindo no SPB.

⁴ LOCOMOTIVA, PESQUISA E ESTRATÉGIA. 2019. Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/2019/09/24/Um-em-cada-tr%C3%AAAs-brasileiros-n%C3%A3o-tem-conta-em-banco-mostra-pesquisa-Locomotiva>. Acesso em: 01 de out. 2020.

⁵ ROCK CONTENT. **A desbancarização no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://inteligencia.rockcontent.com/desbancarizacao-do-brasil/>. Acesso em: 01 de out. 2020.

3. Uso de tecnologia: tendência nos meios de pagamento

Em linha com o acima disposto, o avanço tecnológico é peça fundamental para a modernização do SPB e consequente inclusão da parcela da população desbancarizada e vulnerável, no mercado financeiro e de meios de pagamento.

Tal avanço é necessário não apenas para incluir àqueles hoje sem acesso a tais meios, mas também para garantir que os atuais usuários permaneçam conectados e tornem-se usuários fiéis do sistema, seguindo a tendência transfronteiriça.

O número de transações bancárias feitas pelo celular em 2018 cresceu 24% em relação ao ano anterior e os aplicativos dos bancos tornaram-se o canal preferido dos brasileiros para fazer pagamento de contas, transferências de dinheiro e outras transações financeiras. O aumento na quantidade de transações com movimentações financeiras por celular chegou a quase 80% no ano passado. Hoje, de cada 10 transações, com ou sem movimentação financeira, 6 são feitas por meios digitais – celular ou computador.⁶

Referida implementação tecnológica mostrou-se ainda mais essencial como ferramenta de gestão dos impactos trazidos pela pandemia do Covid-19 no ano de 2020 – que aumentou o índice de desemprego no país e criou barreiras econômicas antes inexistentes.

De acordo com estudo feito pela Accenture⁷ no primeiro semestre de 2020, inicialmente a pandemia trouxe um aumento no número de saques de papel moeda – possivelmente uma tendência de “armazenamento” de valores em casa, dado que havia sido instaurada a quarentena. Porém, o uso diminuiu gradativamente no decorrer dos meses (cerca de 77% das pessoas reduziu o uso de dinheiro em espécie), sendo substituído pelo uso de cartões de crédito digitais – que diminuía o contato físico entre consumidor e comerciante, protegendo a saúde de ambos e diminuindo a chance de contágio do vírus.

De maneira exemplificativa, outra tecnologia que se mostrou essencial para a manutenção do mercado foi o pagamento por aproximação, e o uso de carteiras

⁶ FEBRABAN. **Mobile banking é canal preferido dos brasileiros para pagamento de contas e transferências bancárias.** São Paulo, 2019. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/noticia/3301/pt-br/>. Acesso em: 01 out. 2020.

⁷ ACCENTURE. **Covid-19- Impactos na Indústria de Pagamentos.** São Paulo, 2020, n.p. Disponível em: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-126/Accenture-COVID-19-Impactos-na-Industria-de-Pagamentos.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

digitais, e conseqüente redução do uso de papel moeda. Estima-se que o uso da *tokenização* seja uma tendência não só no Brasil, mas também mundial, dado que reduz o contato físico entre consumidor e comerciante, evitando os riscos de contaminação trazidos pela pandemia.

Com o intuito de formalizar as reflexões por ora apresentadas, bem como de aproximá-las a realidade prática, Leandro Vilain, diretor de Negócios e Operações da Federação Brasileira de Bancos (conhecida como Febraban), defende que o uso de tecnologias no setor bancário e de meios de pagamento vem para aprimorar o mercado, trazendo maiores oportunidades ao regulador atuar e garantir a eficiência e segurança do sistema.

A tecnologia no setor bancário passou por uma maturação nos últimos anos, com novas soluções que surgiram e permitiram o barateamento do volume de processamentos e deram mais estabilidade ao sistema”, afirma Leandro Vilain, diretor de Negócios e Operações da FEBRABAN. “Isso trouxe oportunidades não só ao Banco Central, que é o principal regulador, mas também ao Legislativo, que discute regras para tecnologias em proveito do cidadão.⁸

Ou seja, as mudanças mercadológicas e de hábito da população trazidas pelo uso da tecnologia nos meios de pagamento, e impulsionadas pelo Covid-19, tendem a acelerar iniciativas de digitalização de tal mercado. Estas, por sua vez, resultam em uma aproximação entre as camadas sociais e econômicas.

Por fim, e em linha com o acima disposto, tais inovações acabam sendo implementadas por força do contexto em que estão inseridas (ou seja, decorrem do meio e são impulsionadas pelo mercado), entretanto para assegurar que serão acessíveis a todas as camadas sociais – incluindo aqueles considerados vulneráveis - devem caminhar lado a lado com uma regulamentação segura e eficiente.

⁸NOOMIS, CIAB FEBRABAN. **Modernizar para Avançar**. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://noomis.febraban.org.br/temas/regulacao/modernizar-para-avancar>. Acesso em: 09 out. 2020.

4. Bacen e a agenda BC#: a modernização da legislação

Em 09 de janeiro de 2020, o Bacen publicou sua agenda de trabalho para o ano (denominada Agenda BC#), apresentando os tópicos em pauta e quais são os objetivos do regulador para com o mercado durante o ano: inclusão, competitividade, transparência e educação⁹.

Trata-se de uma agenda preparada com base nos objetivos e pilares já definidos pelo próprio regulador e anos anteriores, garantindo equilíbrio entre pautas puramente mercadológicas e assuntos atrelados à igualdade social, voltados para a humanização do mercado de pagamentos brasileiro, e ainda atrelados ao direito de igualdade conferido pela Constituição Federal Brasileira em seu artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...).¹⁰

No que tange ao direito de igualdade supramencionado, a Agenda BC# objetiva abarcar a inclusão daqueles não usuários do mercado financeiro e de meios de pagamento (aqueles desbancarizados, como acima já apresentado).

De acordo com tal programa, a principal intenção do Bacen nesse cenário é de viabilizar a inclusão e participação no mercado financeiro e de meios de pagamento de pessoas físicas como consumidores, bem como de novos formatos de empresas prestando os serviços, por meio de um menor custo de entrada e de manutenção.

Cabe apontar, ainda, que ao flexibilizar a entrada de instituições de menor porte, com estruturas mais simples e sem grandes burocracias, torna-se o mercado mais convidativo aos desbancarizados, que passam a enxergar oportunidade de bancarizar-se sem a necessidade de se fidelizarem às grandes instituições financeiras. Ou seja, sem a cobrança de elevadas taxas e tarifas.

⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Agenda BC#: Uma pauta para o Sistema Financeiro do Futuro**. Brasília: 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/ppt_balanco_agenda_bc_2019.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020.

¹⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. **Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, DF, 5 out. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

Resta então compreender quais ações estão contempladas nesse arcabouço do regulador, a serem implementadas com o intuito de garantir tal interoperabilidade entre o sistema e a população.

Nas palavras de Bruno Balduccini¹¹, deve o regulador buscar equilíbrio ao criar regulamentações com tal objetivo de flexibilização da entrada. Referidas regras devem visar não apenas diminuir a burocratização do sistema, mas também garantir a segurança das transações, sem aumentar o risco do uso indevido de recursos.

Nota-se, dessa forma, que o processo de abertura do SPB para a inclusão de pessoas físicas e jurídicas não é simples, devendo considerar todos os obstáculos relacionados à abertura do mercado, tais como: (i) aumento do número de fraudes, possivelmente em decorrência da flexibilização de novos entrantes no mercado; (ii) surgimento de diversas novas instituições abaixo da volumetria prevista na regulamentação vigente, impossibilitando total visibilidade do regulador do mercado, (iii) dificuldade de adaptação às novas tecnologias e regulamentações por parte do mercado ativo, (iv) necessidade de atentar-se a estrutura atual de mercado, a fim de evitar alterações significativas na organização e atuação de figuras já existentes.

Tais obstáculos tornam-se ainda mais visíveis quando trazidos ao contexto pandêmico do ano de 2020.

Em material publicado em 14 de julho de 2020¹², preparado para reunião digital realizada com instituições financeiras, o Bacen anunciou as iniciativas regulatórias implementadas no âmbito da Agenda BC#. Apresentou ainda os impactos econômicos trazidos pela pandemia, de forma a evidenciar os motivos que levaram a modernização regulatória.

Conforme ilustrado pelo regulador no gráfico abaixo¹³, houve uma significativa queda na expectativa de crescimento do cenário econômico brasileiro de abril de 2020 a julho de 2020, resultado dos impactos trazidos pelo Covid-19.

¹¹ NOOMIS, CIAB FEBRABAN. **Modernizar para Avançar**. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://noomis.febraban.org.br/temas/regulacao/modernizar-para-avancar>. Acesso em: 09 out. 2020.

¹² BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Facing the Economic Crisis of Covid-19**. Brasília: 2020. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/content/about/presentationtexts/BCB_Facing_the_Economic_Crisis_of_Covid_19_July_2020.pdf. Acesso em: 09 out. 2020.

¹³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Facing the Economic Crisis of Covid-19**. Brasília: 2020. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/content/about/presentationtexts/BCB_Facing_the_Economic_Crisis_of_Covid_19_July_2020.pdf. Acesso em: 09 out. 2020.

Gráfico1 – Expectativa – Crescimento para 2020



Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL (2020).

Tal queda na expectativa de crescimento do país, resultado da crise econômica acelerada pela pandemia, acarreta um aumento da desigualdade social no Brasil. A população tornou-se economicamente vulnerável, com menores condições financeiras, dificultando ainda mais seu acesso ao crédito e ao SPB.

Na impossibilidade de aumento de liquidez rápida, dadas as condições econômicas do país, torna-se responsabilidade das entidades públicas viabilizarem medidas que permitam a recolocação da população no mercado de trabalho, bem como medidas paliativas visando diminuir as barreiras e obstáculos que tornaram parte da população brasileira ainda mais vulnerável.

Ou seja, cabe ao regulador criar mecanismos econômicos que possibilitem à população dar um passo importante em encontro à igualdade social. Devem tais mecanismos viabilizara a diminuição das barreiras de acesso econômico, bem como facilitar o acesso e permitir a inclusão social. Entretanto, não pode o regulador deixar de lado a segurança transacional e sistêmica.

Como resultado, precisou o Bacen não apenas implementar a modernização do ambiente regulatório já apresentada nesse material, como também ajustar as iniciativas e priorização na sua implementação.

Com o intuito de melhor compreender os resultados práticos da modernização do SPB para a inclusão social, cabe analisar o que hoje já foi implementado pelo regulador e quais efeitos já são visíveis.

4.1. Inclusão social: as iniciativas regulatórias

Com base no apresentado nos capítulos anteriores, não há como negar a necessidade de atuação do Bacen na esfera regulatória, com o intuito de modernizar o SPB e, conseqüentemente, tornar o sistema acessível e convidativo àqueles hoje não incluídos.

Resta então o questionamento: quais as iniciativas de modernização propostas na Agenda BC# no início do ano de 2020, e quais de fato foram implementadas (aceleradas ou não pelo novo cenário)?

Como primeira iniciativa a ser analisada neste Trabalho de Conclusão de Curso e cujos resultados práticos estão diretamente ligados à desbancarização e inclusão social, pode-se apontar a criação de novo formato de pagamentos instantâneo denominado PIX, criado e regulamentado pelo Bacen e que será oficialmente lançado em novembro de 2020, com previsão para o dia 16. É a primeira ferramenta do Sistema de Pagamento Instantâneo do regulador, subcategoria do SPB voltada para pagamento rápidos, modernos e de fácil acesso a todos.

Trata-se de novo formato de pagamentos entre pessoas físicas, ou P2P (*person to person* – pessoa para pessoa), no qual os pagamentos serão realizados através de um *Quick Response Code* (popularmente conhecido como QR Code) atrelado ao usuário. Cabe mencionar que a próxima etapa do PIX visa possibilitar o pagamento também entre pessoa física e estabelecimento comercial, também conhecido como P2M – *person to merchant* – pessoa para estabelecimento).

De acordo com o próprio órgão regulador¹⁴:

Pagamentos instantâneos são as transferências monetárias eletrônicas na qual a transmissão da ordem de pagamento e a disponibilidade de fundos para o usuário receptor ocorre em tempo real e cujo serviço está disponível durante 24 horas por dia, sete dias por semana e em todos os dias no ano. As transferências ocorrem diretamente da conta do usuário pagador para a conta do usuário receptor, sem a necessidade de intermediários, o que propicia custos de transação menores.

¹⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pagamentosinstantaneos>. Acesso em: 24 sep. 2020.

Para acesso, não haverá a necessidade de abertura de conta corrente em instituição financeira ou equiparada; qualquer usuário com conta poupança, ou até mesmo conta de compra em arranjos de pagamento fechado, poderão acessar tal sistema.

O PIX permitirá, portanto, que aqueles considerados desbancarizados tenham a possibilidade de realizar transações bancárias de transferência monetária, permitindo o pagamento digital e consequentemente reduzindo o uso de papel moeda.

Ademais, o uso do PIX vem a trazer facilidade àqueles com pouca familiaridade às tecnologias e burocracias bancárias: para acessar basta acessar o site ou aplicativo da instituição, aproximar o QR Code para leitura e incluir os dados para pagamento. Tal mecanismo é o mesmo para compras ou transferências, sendo na primeira opção ainda mais simples, dado que se exige apenas dados básicos daquele que irá receber o valor (i.e. CPF, nome e telefone de contato).

Outra vantagem de tal nova funcionalidade na esfera social, que demonstra a intenção do regulador em incluir no SPB aqueles com recursos limitados, é o fato de que as instituições usuárias do PIX (que passa a ser mandatório) não poderão cobrar taxas de seus consumidores. Nas palavras de Elaine Shimoda¹⁵:

Segundo a executiva do Mercado Pago, com essa alternativa o objetivo do BC é baratear os custos de operação financeira. Para isso, o órgão regulador criou uma padronização para os pagamentos instantâneos. Até agora, mais de 900 instituições financeiras, como bancos e fintechs, já se cadastraram para passar a oferecer o Pix.

Tais instituições serão autorizadas a cobrar apenas uma pequena taxa dos estabelecimentos comerciais (quando dessa etapa), mas esse será consideravelmente mais baixa do que os valores hoje cobrados pelas grandes instituições. A ausência de taxas é extremamente convidativa aos desbancarizados (sejam por questões de decisão pessoal ou por condições financeiras), especialmente quando comparada as altas taxas hoje cobradas em transações de DOC e TED.

O sistema derruba barreiras de entrada, viabiliza novos modelos de negócios e embaralha empresas financeiras e de qualquer outro setor na disputa pelas transações dos clientes. O resultado será a bancarização de

¹⁵ G.LAB PARA MERCADO PAGO. O que é o Pix e como funciona. **O Globo**, 16 set. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/o-que-o-pix-como-ele-funciona-24643250> Acesso em: 18 out. 2020.

até 30 milhões de pessoas - o equivalente a dois terços do número de brasileiros “sem conta” estimado antes da pandemia.¹⁶

Há que se falar ainda que a introdução do PIX ampliará o espaço de atuação de *fintechs*, na forma de Sociedades de Crédito Direto (SCD) e das Sociedades de Empréstimo entre Pessoas (SEP).

Importante apresentar também as principais características de tais entidades, que mesmo sendo reguladas pelo Bacen e demais órgãos reguladores do SFN desde o ano de 2018, fazem parte das iniciativas de inclusão e modernização dos reguladores.

Tal iniciativa teve seus primórdios quando da criação das *fintechs* e instituições equiparadas à financeiras que visavam essencialmente promover operações de crédito a baixo custo e por meio de plataformas digitais. Entretanto, até 2018 tais instituições não eram operacionais e transacionalmente visíveis ao regulador, que não tinha gestão sob suas atividades devido à forma informal de sua constituição.

Instituições com tais características tornaram-se essenciais para a inclusão dos desbancarizados, não apenas por apresentarem maior competição com as instituições financeiras tradicionais e de grande porte, mas também por terem condições atrativas ao consumidor.

No ano de 2018, o regulador notou a necessidade de trazer tais estruturas para si do ponto de vista regulatório, com o intuito de garantir a segurança das transações e continuidade do sistema. Passaram as *fintechs* com tal objeto a serem parte do SFN, sendo então reguladas pelo Bacen.

Há que se afirmar que:

O propósito da norma recém-criada é disciplinar as atividades das *fintechs* de crédito, empresas que utilizam de forma intensiva tecnologia no mercado de crédito, conferindo maior segurança jurídica as suas operações. Com o novo arcabouço regulatório, as *fintechs* de crédito poderão atuar na concessão de empréstimos e financiamentos diretamente, sem depender de parcerias com instituições financeiras tradicionais, como é feito nos moldes atuais. Segundo o Banco Central do Brasil (Banco Central), busca-se com a nova medida fomentar a inovação no Sistema Financeiro Nacional (SFN), bem como elevar a concorrência e a competição entre as instituições

¹⁶ MOREIRA, Talita. Pix pode “bancarizar” 30 milhões de pessoas. **Valor Econômico**, 02 out. 2020. Disponível em: <https://valor-globo.com/cdn.ampproject.org/c/s/valor.globo.com/google/amp/financas/noticia/2020/10/02/pix-pode-bancarizar-30-milhoes-de-pessoas.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2020

financeiras provedoras de crédito, criando condições para a redução dos juros.¹⁷

Nota-se o interesse do regulador em inovar todo o SFN, possibilitando novos entrantes, garantindo melhores condições aos consumidores, e ainda assegurando a não ocorrência de colapsos no sistema.

Ainda no âmbito da modernização do SPB, em conformidade com PIX e as *fintechs*, com enfoque na inclusão social, há que se apontar o *Open Banking*. Tal projeto, que já possui arcabouço regulatório atrelado com vigência a partir de 30 de novembro de 2020, visa o compartilhamento de dados de clientes e de serviços entre instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen. Destaca-se:

“De acordo com o BC, open banking é um sistema de compartilhamento de dados, informações e serviços financeiros pelos clientes bancários em plataformas de tecnologia (somente mediante sua autorização), para que possam ter acesso a melhores taxas, prazos e serviços financeiros. O open banking é uma das apostas do BC para reduzir as taxas de juros e possibilitar uma melhor oferta de produtos financeiros nos próximos anos, por meio de uma maior competição entre o sistema financeiro, incluindo as fintechs (pequenas empresas de tecnologia que atuam no setor financeiro e oferecem, por exemplo, contas digitais e crédito pela internet).”¹⁸

Trata-se, portanto, de um projeto do regulador com foco no consumidor de forma geral, possibilitando (i) maior eficiência, (ii) aumento da competitividade (e consequentemente garantia de que melhores condições serão oferecidas) e (iii) propiciar produtos e serviços financeiros de melhor qualidade.

Isso porque, ao garantir que as informações de tais clientes poderão ser compartilhadas entre diferentes instituições, o regulador está possibilitando que estas atuem em conjunto para melhor atender o mercado. Para elucidar tal cenário, cabe citar as palavras de Otávio Damaso, diretor da área de regulação do Bacen:

Eu tenho uma conta no banco X, e tenho o cheque especial. Posso muito bem permitir que um terceiro [outra instituição financeira] tenha acesso a essas minhas informações da conta corrente. No momento em que esse terceiro identifica que eu vou entrar no cheque especial, ele me oferece um crédito mais barato.¹⁹

¹⁷ PINHEIRO NETO ADVOGADOS. Conselho Monetário Nacional Regulamenta as Fintechs Especializadas em Operações de Crédito. São Paulo. 2018. Disponível em: <http://www.pinheironeto.com.br/publicacoes/conselho-monetario-nacional-regulamenta-as-fintechs-especializadas-em-operacoes-de-credito>. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁸ MARTELLO, Alexandre. Banco Central inicia regulamentação do 'open banking', previsto para começar em 30 de novembro. **O Globo, G1**, 04 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/04/banco-central-inicia-regulamentacao-do-open-banking-previsto-para-comecar-em-30-de-novembro.ghtml>. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁹ MARTELLO, Alexandre. Banco Central inicia regulamentação do 'open banking', previsto para começar em 30 de novembro. **O Globo, G1**, 04 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/04/banco-central-inicia-regulamentacao-do-open-banking-previsto-para-comecar-em-30-de-novembro.ghtml>. Acesso em: 15 set. 2020.

Nota-se que o Open Banking abre as portas para a entrada de novos usuários dos serviços financeiros. Estes passam a ver maiores vantagens em aderir ao sistema, o qual viabiliza construção de produtos financeiros que se adequem a sua necessidade, com a integração de diferentes instituições.

Os três projetos por ora apresentados, mesmo que iniciados em anos distintos, são de suma importância quando analisados sob do SPB atual, no qual quatro grandes instituições financeiras controlam, cerca de 80% dos das transações, cobrando taxas elevadas para tanto. Servem de arcabouço exemplificativo da importância da modernização do sistema e atuação do regulador.

Dessa forma, para permitir a inclusão social e entrada dos desbancarizados no sistema, teve o regulador que realizar uma mudança em etapas, com (i) uso de soluções alternativas e modernas, se valendo da tecnologia e (ii) abertura do mercado para novos entrantes (como as fintechs já apresentadas), que passam a oferecer condições mais vantajosas ao público para garantir sua participação no SPB.

Cabe, por fim, mencionar que o regulador possui ainda outras iniciativas na esfera regulatória que visam a inclusão social (como, por exemplo, a flexibilização das regras atreladas à concessão de microcrédito), porém as quais não estão diretamente relacionadas à modernização do SPB, de forma a não serem objeto de estudo desse Trabalho de Conclusão de Curso.

Resta afirmar, portanto, que a atuação do regulador deverá ser contínua, dado que a questão da desigualdade social no país não será solucionada com apenas uma agenda com inovações modernas que visam a inclusão. Será necessária a atuação do Bacen nos próximos anos, seguindo com as tendências de modernização mercadológicas.

5. Considerações finais

Diante do apresentado neste Trabalho de Conclusão de Curso, torna-se inegável afirmar que a modernização da regulamentação bancária brasileira é essencial para a inclusão social.

Nota-se que por modernização entende-se não apenas o uso de tecnologias e meios de pagamentos eletrônicos e digitais, mas também a criação de regras que facilitem a entrada de novos modelos de negócio no mercado e, conseqüentemente, de novos consumidores.

Há, portanto, modernização quando o regulador analisa o cenário socioeconômico atual e opta por implementar regras que visem não apenas regulamentar o mercado, mas também solucionar os problemas existentes e diminuir eventuais barreiras.

Para uma implementação eficiente de tal modernização, deve o regulador entender tal cenário de maneira macro, compreendendo suas características sob diferentes óticas. Essencial torna-se analisar o cenário socioeconômico brasileiro, com grande índice de desbancarização, para então utilizar as tecnologias existentes de forma a aproximar os economicamente vulneráveis aos sistemas de pagamentos e diminuir as barreiras sociais existentes.

De maneira conclusiva às análises realizadas nesse Trabalho de Conclusão de Curso, resta ainda responder os questionamentos por ora levantados quando da introdução desse material.

Primeiramente, após analisar a estrutura original do SPB, nota-se que o principal motivo de o Brasil ainda apresentar elevado índice de uso de papel moeda é a desigualdade social, que torna relevante parcela da população mais vulnerável e desbancarizada, afastando-a do uso de meios de pagamento eletrônicos.

Além do mais, para reduzir tal uso de papel moeda, deve o regulador incentivar a bancarização por meio da modernização do SPB, tornando o acesso aos meios de pagamento eletrônicos algo convidativo ao consumidor vulnerável. Deve não apenas garantir sua entrada no sistema, como também assegurar o tratamento adequado de seus dados; ou seja, promover a segurança e crescimento do SPB.

Após a análise de estimativas e de casos práticos, nota-se que com a modernização do SPB, e o crescimento do uso de inovações tecnológicas por parte

do regulador, a bancarização torna-se atrativa à população vulnerável. Tal população passa não apenas a enxergar vantagens (de caráter tanto econômico, quanto social) em utilizar de meios de pagamentos eletrônicos e digitais, no lugar do papel moeda; como também se torna parte de um sistema do qual antes estava excluída, ou seja, passa a integrar o SFN e, conseqüentemente, o SPB.

Por fim, percebe-se que as iniciativas regulatórias de modernização do SPB são essenciais para a inclusão social no Brasil. Deve, portanto, o regulador seguir atuando em consonância com as inovações tecnológicas, para garantir a bancarização de camada socialmente vulnerável da população brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCENTURE. **Covid-19- Impactos na Indústria de Pagamentos**. São Paulo, 2020, n.p. Disponível em: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-126/Accenture-COVID-19-Impactos-na-Industria-de-Pagamentos.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 17 edição. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp?frame=1>. Acesso em: 20 set. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pagamentosinstantaneos>. Acesso em: 24 sep. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/spb>. Acesso em: 22 sep. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Focus: relatório de mercado – crise covid-19 Julho, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/about/presentationstexts/BCB_Facing_the_Economic_Crisis_of_Covid19_July_2020.pdf. Acesso em: 09 out. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Focus**: relatório de mercado - open banking. Outubro de 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Open%20Banking%20-%20V07%20-%20Evento%20C4%20-%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Focus**: relatório de mercado – agenda BC#. Janeiro de 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/ppt_balanco_agenda_bc_2019.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020.

BERTOLDI, Adriana; TRICHES, Divanildo. A evolução do sistema de pagamentos brasileiro: uma abordagem comparada com os países selecionados no período 1995-2003, 2013. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482006000200004&script=sci_arttext&lng=pt. Acesso em: 22 sep. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. **Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, DF, 5 out. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

BUSINESS INSIDER. **The Central Bank of Brazil will roll out open banking implementation**. Nova Iorque. 2020. Disponível em:

<https://www.businessinsider.com/brazil-moves-forward-with-open-banking-2020-5>. Acesso em: 01 out. 2020.

CAMPOS, Álvaro. Para 71% dos brasileiros dinheiro é principal meio de pagamento do cotidiano. Valor Investe, 04 out. 2019. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/post/2019/10/para-71percent-dos-brasileiros-dinheiro-e-principal-meio-de-pagamento-do-cotidiano.ghtml>. Acesso em: 21 set. 2020

FEBRABAN. **Mobile banking é canal preferido dos brasileiros para pagamento de contas e transferências bancárias**. São Paulo. 2019. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/noticia/3301/pt-br/>. Acesso em: 01 out. 2020.

G.LAB PARA MERCADO PAGO. O que é o Pix e como funciona. **O Globo**, 16 set. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/o-que-o-pix-como-ele-funciona-24643250> Acesso em: 18 out. 2020.

LOCOMOTIVA, PESQUISA E ESTRATÉGIA. 2019. Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/2019/09/24/Um-em-cada-tr%C3%AAs-brasileiros-n%C3%A3o-tem-conta-em-banco-mostra-pesquisa-Locomotiva>. Acesso em: 01 de out. 2020.

MAIS RETORNO. 2020. Disponível em: <https://maisretorno.com/blog/termos/s/sfn-sistema-financeiro-nacional>. Acesso em: 20 set. 2020.

MARTELLO, Alexandre. Banco Central inicia regulamentação do 'open banking', previsto para começar em 30 de novembro. **O Globo, G1**, 04 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/04/banco-central-inicia-regulamentacao-do-open-banking-previsto-para-comecar-em-30-de-novembro.ghtml>. Acesso em: 15 set. 2020.

MOREIRA, Talita. Pix pode “bancarizar” 30 milhões de pessoas. **Valor Econômico**, 02 out. 2020. Disponível em: <https://valor-globo-com.cdn.ampproject.org/c/s/valor.globo.com/google/amp/financas/noticia/2020/10/02/pix-pode-bancarizar-30-milhoes-de-pessoas.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2020

NOOMIS, CIAB FEBRABAN. **Modernizar para Avançar**. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://noomis.febraban.org.br/temas/regulacao/modernizar-para-avancar>. Acesso em: 09 out. 2020.

PINHEIRO NETO ADVOGADOS. Conselho Monetário Nacional Regulamenta as Fintechs Especializadas em Operações de Crédito. São Paulo. 2018. Disponível em: <http://www.pinheironeto.com.br/publicacoes/conselho-monetario-nacional-regulamenta-as-fintechs-especializadas-em-operacoes-de-credito>. Acesso em: 15 set. 2020.

ROCK CONTENT. **A desbancarização no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://inteligencia.rockcontent.com/desbancarizacao-do-brasil/>. Acesso em: 01 de out. 2020.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito Bancário**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

SOS CONSUMIDOR. 2020. Disponível em: https://www.sosconsumidor.com.br/faq_det-1,1,22,cartao-credito-conheca-origem-do-cartao-credito.html. Acesso em: 21 set. 2020

XP INVESTIMENTOS. **Banco Central apresenta resultados da Agenda BC**. São Paulo. 2020. Disponível em <https://conteudos.xpi.com.br/acoes/analises-fundamentalistas/relatorios/banco-central-apresenta-resultados-da-agenda-bc/>. Acesso em: 01 mar. 2020.