

## REGULAÇÃO DE TARIFAS EM MERCADO DE CARTÕES

O debate no Brasil e no mundo



# Sumário Executivo

O mercado de cartões cresceu aceleradamente na última década. Só no Brasil, essa modalidade de pagamentos representa mais de 50% do consumo das famílias. Esse crescimento, no entanto, tem estimulado pontos de discussão entre reguladores sobre práticas potencialmente anticompetitivas que têm se mostrado presentes no mercado. Nesse sentido, uma política que tem se observado no mercado de cartões é a determinação de tetos para as tarifas cobradas.

A situação é complexa, pois o mercado de cartões é um mercado de plataforma e, por isso, traz consigo especificidades que justificam economicamente, por exemplo, a existência da tarifa de intercâmbio, uma taxa determinada pela bandeira e que deve ser paga pelo credenciador ao emissor, ou seja, um subsídio cruzado cuja função é internalizar os efeitos de rede e balancear ambos os lados do mercado. Entretanto, isso não significa que os agentes do mercado não possam se engajar em práticas prejudiciais ao ambiente competitivo e aos consumidores ao determinar o nível das tarifas cobradas. Inclusive, resultados teóricos sugerem diversos vieses nas decisões de preço de tarifa.

Por isso, desde a década de 1990 diversas autoridades financeiras e concorrenciais do mundo se debruçaram sobre a questão das tarifas de intercâmbio, resultando em vários diagnósticos de cobrança de tarifas acima do que seria o nível social ótimo, gerando problemas competitivos em vários mercados. Diante disso, alguns dos principais países do mundo decidiram implementar uma política de teto para tarifa - o *cap* na tarifa de intercâmbio.

Para apresentar o debate, esta Carta selecionou casos que contribuem para a compreensão das motivações e justificativas tanto da implementação como das eventuais revisões da política. Notadamente: a Austrália, como pioneirismo no uso da política como um remédioregulatório; o Canadá, pioneiro na implementação voluntária da política; a União Europeia, pioneira na implementação de um *cap* transfronteiriço, que se soma à situação do Reino Unido e seus desafios após deixar o bloco europeu.

Foram analisados, ainda, os casos de México e Chile, devido à maior proximidade com o cenário brasileiro, principalmente em termos de perfil de evolução e dinâmica do mercado de cartões. Além disso, foram brevemente explicitadas as atualizações recentes da política de controle de tarifas de intercâmbio dos Estados Unidos. Por fim, é apresentado o caso do Brasil onde o primeiro teto foi determinado em 2018 para transações de débito. Em 2022, após análise do impacto da política, o BCB decidiu estabelecer um teto também para as tarifas de intercâmbio em cartões pré-pago (o novo teto passa a valer a partir de 2023).

Diante dos casos analisados, a Carta sugere que a principal tendência nesse debate é a crescente preocupação dos reguladores em verificar mecanismos que busquem compensar a renda perdida a partir da aplicação do *cap*, uma “fuga” do teto. Autoridades da União Europeia e do Reino Unido têm indicações de estudos mais aprofundados sobre o aumento observado nas tarifas de bandeira desde a implementação da limitação às tarifas de intercâmbio. Nesse sentido, um destaque na análise é o caso da Austrália, que já possui uma regra proibindo “compensações líquidas” após determinação do teto.







## Introdução

Na última década, o mercado de cartões cresceu aceleradamente tanto no Brasil como no mundo. Aqui, a modalidade já representa mais de 50% do consumo das famílias e o número de empresas atuando como emissoras e credenciadoras também apresentou grande evolução desde a criação do marco regulatório do setor em 2013. Esse crescimento, no entanto, tem trazido novos pontos de discussão entre reguladores sobre práticas potencialmente anticompetitivas que tem se mostrado presente no mercado.

Nesse sentido, uma política que tem se observado no mercado de cartões é a determinação de tetos para as tarifas cobradas. Com essa abordagem, as autoridades buscam garantir que elas não comprometam o nível de bem-estar social e o funcionamento adequado da competição no mercado. As primeiras aplicações de teto das tarifas de intercâmbio datam do final da década de 1990 e início da década de 2000, em um movimento que foi se espalhando pelo mundo. Recentemente, o debate parece ter ganhado novo fôlego, com alguns países, como Reino Unido e Brasil, passando por revisões em suas regulações.

O Reino Unido tem sido um exemplo de destaque desse movimento. Atualmente, está passando por uma revisão regulatória nas regras de serviços de pagamentos na região<sup>1</sup>, o que inclui a análise da política de teto nas tarifas de intercâmbio e uma avaliação da situação das

tarifas não cobertas pela regulação atual. Lá, a discussão se intensificou devido à percepção de um aumento das taxas para transações em cartões corporativos (segmento não coberto pela regulação de teto)<sup>2</sup>, além de um aumento médio nas tarifas de intercâmbio transfronteiriças desde que a jurisdição deixou de fazer parte da União Europeia e, portanto, deixou-se de aplicar o teto determinado pelo regulamento europeu<sup>3</sup>. No Brasil, as normas de teto de tarifa também têm levantado debates e estado no radar do regulador. O país tem uma política de *cap* nas tarifas de intercâmbio de cartões de débito desde 2018 que, recentemente, foi revista após uma consulta pública que resultou na adoção de um limite também para a tarifa de intercâmbio no cartão pré-pago, expandindo o escopo da regulação<sup>4</sup>.

Os movimentos recentes no Reino Unido e no Brasil são exemplos de como a implementação desse tipo de política requer constantes revisões e estudos aprofundados com avaliações de resultado, para ter certeza de que a atuação é adequada e está surtindo os efeitos esperados. Visando contribuir com esse debate, esta Carta apresenta de forma sucinta o escopo teórico que as autoridades têm usado para justificar essas medidas, bem como um resumo do debate regulatório de teto de tarifas em algumas das principais jurisdições, a fim de identificar possíveis tendências para o futuro dessa discussão regulatória no Brasil.

1. Revisão regulatória no UK: pagamentos e taxas de intercâmbio. Instituto Propague. 15 fev. 2023. Disponível em: <<https://institutopropague.org/pagamentos/revisao-regulatoria-no-uk-pagamentos-e-taxas-de-intercambio/>>

2. GILL, Oliver. *Visa and Mastercard caught in legal storm over card fees: Class action alleges that the two providers charge fees up to six times the maximum level on corporate credit cards*. The Telegraph. 2022. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/business/2022/03/31/visa-mastercard-caught-legal-storm-card-fees/>>

3. PSR. *Response to TSC letter regarding card fees*. 2021. Disponível em: <<https://committees.parliament.uk/publications/8461/documents/85670/default/>>

4. RIBEIRO, Mariana. GARCIA, Larissa. CAMPOS, Álvaro. Banco Central limita tarifa de intercâmbio de cartões pré-pagos a 0,7%. Valor Econômico. 26 set. 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/09/26/banco-central-limita-tarifa-de-intercambio-de-cartoes-pre-pagos-a-07percent.ghtml>>

## 1. Precificação no mercado de cartões e o uso de teto de tarifa



O mercado de cartões é um mercado de plataforma (ou mercado de dois lados - M2L) e, por isso, traz consigo uma série de questões intrínsecas à sua operacionalização<sup>5</sup>. Uma das principais é o seu modelo de precificação, baseado na estratégia da plataforma de colocar os dois lados (os dois grupos de consumidores) “a bordo”. É justamente essa característica do mercado de cartões que justifica economicamente a existência da tarifa de intercâmbio, uma taxa determinada pela bandeira e que deve ser paga pelo credenciador ao emissor, que não se baseia em custos e, portanto, não se justificaria em um outro mercado qualquer.

O fato da sua existência ter justificativa econômica, no entanto, não significa que não é possível que os agentes do mercado engajem em práticas prejudiciais ao ambiente competitivo ao determinar o nível das tarifas. É possível que as bandeiras usem as tarifas de in-

tercâmbio como mecanismos de exercício de poder de mercado, de modo que a cobrança acima do nível ótimo comprometa a eficiência do sistema, a competitividade e, por fim, o nível de bem-estar social daqueles que utilizam o serviço.

Durante o fim da década de 1990 e começo dos anos 2000, houve um aumento na discussão sobre as taxas praticadas no setor de cartões, tornando-se um assunto relevante no âmbito teórico e despertando a atenção das principais autoridades mundiais<sup>6</sup>. Um movimento justificável diante da constatação de um aumento substancial das receitas oriundas de tarifas de intercâmbio, que buscaram entender se podia ser justificado por questões do mercado ou se havia sinal de práticas anticompetitivas. Nos Estados Unidos, por exemplo, esse crescimento foi de mais de 10 pontos percentuais entre 1990 e 2010<sup>7</sup>.

5. Para mais detalhes sobre a precificação no mercado de pagamentos, ver: RAGAZZO, Carlos; TOLENTINO, Morgana; CATALDO, Bruna. Mercado de plataforma: o que é, como funciona e o caso dos cartões. White Paper Instituto Propague. 2023. Disponível em: <<https://institutopropague.org/pagamentos/mercado-de-plataforma-o-que-e-como-funciona-e-o-caso-dos-cartoes/>>

6. ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. *An economic analysis of the determination of interchange fees in payment card systems*. Review of Network Economics, v. 2, n. 2, 2003.

7. MORRIS, Julian; ZYWICKI, Todd J.; MANNE, Geoffrey A. *The Effects of Price Controls on Payment-Card Interchange Fees: A Review and Update*. ICLE White Paper, 2022.

Diante disso, diversos estudos foram realizados para compreender melhor o que seria uma “tarifa de intercâmbio ótima”, enquanto autoridades se movimentavam para tentar garantir a cobrança de um preço justo que não comprometesse o bem-estar social ao mesmo tempo que alcançasse seu objetivo de estimular os efeitos de rede típicos desse tipo de mercado. Nesse sentido, se popularizou a adoção de políticas de teto de tarifa, que estabeleciam limites para as taxas cobradas.

Atualmente, alguns países estão reavaliando suas políticas para entender se estão gerando o resultado esperado e se a abrangência está adequada. Isso porque, uma vez que a política de teto entra em vigor, os agentes com poder de mercado podem buscar compensar a limitação de uma tarifa aumentando outras tarifas existentes no sistema. Essa compensação pode ocorrer tanto com nichos do mercado não cobertos pela regulação (como é o caso do crédito, quando a regra se aplica apenas ao débito, ou do cartão pré-pago, quando a regra se limita a débito e crédito, por exemplo), quanto com um aumento da tarifa de bandeira (taxa que os participantes pagam diretamente

à bandeira para utilizar o sistema), um fenômeno que tem despertado especial interesse das autoridades mais recentemente.

Para entender os debates dentro de cada país, no entanto, é importante dar um passo atrás e entender primeiro a lógica de precificação no mercado de cartões e o uso do teto de tarifa como solução quando são identificados problemas de abuso econômico.

## 1.1 Mercado de plataforma e precificação nos arranjos de cartões de pagamentos

Mercados de plataforma desafiam algumas das formalizações mais clássicas de uma economia de mercado perfeitamente competitiva. Isso porque, na lógica de um M2L, uma plataforma cumpre a função de viabilizar relações mais eficientes entre dois grupos distintos de consumidores finais, com demandas interdependentes. Dessa forma, a plataforma entregará tão mais valor quanto mais participantes ela tiver<sup>8</sup>. Isso decorre de efeitos de rede, que fazem com que um indivíduo molde sua preferência em usar uma plataforma de acordo com o número total de indivíduos que dela participam.

Os efeitos de rede são um dos aspectos levados em conta na determinação das estratégias de precificação das plataformas. Outro aspecto, tão importante quanto, se refere às elasticidades da demanda, uma relação sobre quanto um grupo de consumidores altera a sua demanda diante de uma pequena alteração no nível de preço. Assim, a demanda de um grupo de consumidores é maior (menor) quanto maior (menor) for o impacto de uma pequena mudança de preço sobre a demanda final. Para explorar os efeitos de rede e as diferenças de elasticidade, é comum que as plataformas subsidiem um dos grupos (em geral, o que tem maior elasticidade da demanda, ou seja, o grupo que vai reagir mais intensamente a uma redução de preço), enquanto toma o outro grupo (com menor elasticidade da demanda) como subsidiário, ou seja, o grupo responsável pelas maiores receitas da plataforma<sup>9</sup>.



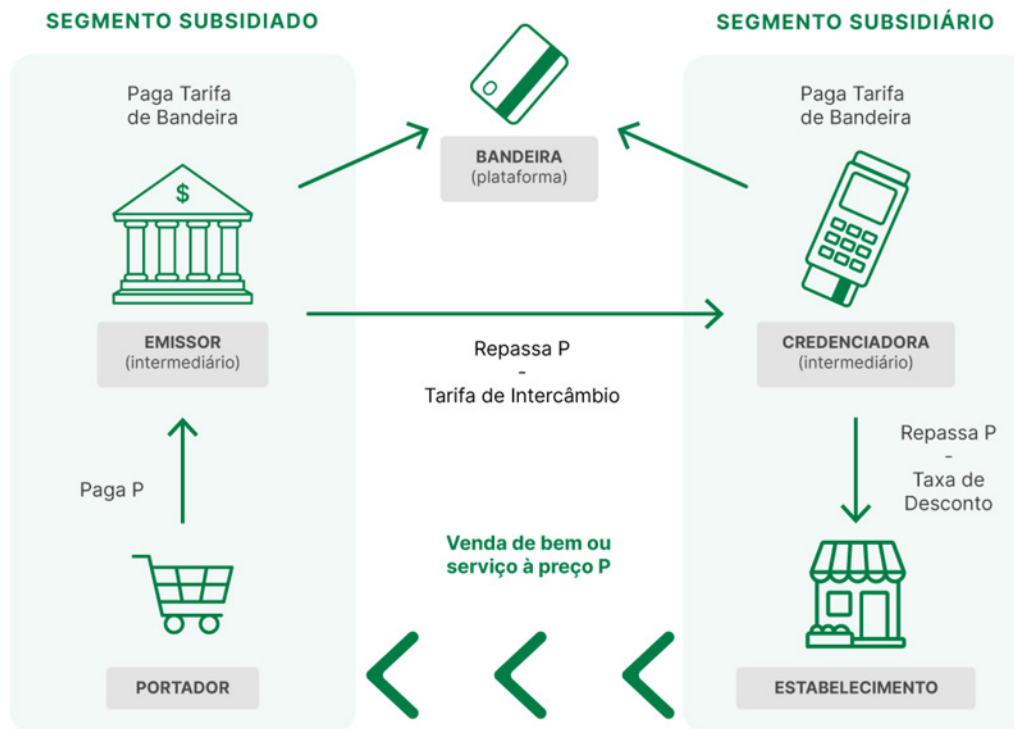
8. Para mais detalhes ver: RAGAZZO, Carlos; TOLENTINO, Morgana; CATALDO, Bruna. Mercado de plataforma: o que é, como funciona e o caso dos cartões. *White Paper* Instituto Propague. 2023. Disponível em: <<https://institutopropague.org/pagamentos/mercado-de-plataforma-o-que-e-como-funciona-e-o-caso-dos-cartoes/>>

9. EVANS, David; SCHMALENSEE, Richard. *The industrial organization of markets with two-sided platforms*. 2005.

O subsídio cruzado, essa estratégia de favorecer as condições de preço de um dos grupos para se beneficiar dos efeitos de rede gerados no outro<sup>10</sup>, pode acontecer de diversas formas<sup>11</sup>. No caso dos cartões, a tarifa de intercâmbio é reconhecida como uma dessas estratégias, pois estimula a participação de emissores por meio de uma taxa paga pelos credenciadores/adquirentes. Vale dizer,

no entanto, que o mercado de cartões é um caso especial de um mercado de plataforma. Em sua versão mais comum, aplica-se um esquema de quatro partes, em que a relação da bandeira se dá com intermediários (emissores e credenciadores/adquirentes) e não diretamente com os consumidores finais (portadores de cartão e estabelecimentos)<sup>12</sup>, como mostra a figura a seguir.

**Figura 1 | Interações no mercado de cartões (plataforma de quatro partes)**



RAGAZZO, Carlos; TOLENTINO, Morgana; CATALDO, Bruna. Mercado de plataforma: o que é, como funciona e o caso dos cartões. White Paper Instituto Propague. 2023.

Dessa forma, a estratégia de precificação da bandeira é desenhada para bancos, ou outras instituições financeiras, que emitem o cartão (emissores), e credenciadores/adquirentes que são responsáveis pelo contato com os estabelecimentos. Os emissores foram escolhidos como o grupo subsidiado, pois são eles que contac-

tam diretamente o cliente portador de cartão e o aumento da participação de clientes na plataforma (mais clientes usando aquela determinada bandeira de cartão) estimula a adesão dos estabelecimentos à plataforma, para que possam aceitar pagamentos daquela bandeira de cartão que está sendo muito utilizada<sup>13</sup>.

10. CADE. Mercados de plataformas digitais. Cadernos do CADE, 2021.

11. Para mais detalhes ver: RAGAZZO, Carlos; TOLENTINO, Morgana; CATALDO, Bruna. Mercado de plataforma: o que é, como funciona e o caso dos cartões. White Paper Instituto Propague. 2023. Disponível em: <<https://instituto-propague.org/pagamentos/mercado-de-plataforma-o-que-e-como-funciona-e-o-caso-dos-cartoes/>>

12. Para mais detalhes da estrutura de um mercado de cartões, ver: RAGAZZO, Carlos; TOLENTINO, Morgana; CATALDO, Bruna. Mercado de plataforma: o que é, como funciona e o caso dos cartões. White Paper Instituto Propague. 2023. Disponível em: <<https://instituto-propague.org/pagamentos/mercado-de-plataforma-o-que-e-como-funciona-e-o-caso-dos-cartoes/>>

13. *ibid.*



Isso ocorre porque a plataforma percebe que mais clientes portadores de cartão influenciam a participação de mais estabelecimentos no arranjo e que os estabelecimentos aceitariam pagar um pouco a mais para participar de um arranjo que tenha a participação de vários compradores em potencial. Assim, a plataforma busca criar sua estratégia de preço baseada nos efeitos de rede que um grupo tem sobre o outro e suas diferenças de elasticidade de preço, ou seja, busca subsidiar a entrada de novos clientes portadores de cartão. Contudo, como o contato da plataforma não é diretamente com o portador, ela escolhe subsidiar os emissores, pois precisa que eles invistam em conquistar novos clientes. O principal mecanismo desse subsídio é a tarifa de intercâmbio, uma taxa que é determinada pela bandeira e paga pelos credenciadores diretamente aos emissores. A tarifa é determinada assim porque, como o adquirente intermedeia a relação da bandeira com os estabelecimentos, o preço é repassado aos estabelecimentos, que apresentam menos sensibilidade a preço, aceitando pagar a mais para participar de um arranjo com muitos portadores de cartão.

Assim, a existência da tarifa de intercâmbio e sua determinação com foco em atrair emissores se justifica economicamente como uma forma de internalizar os efeitos de rede. Sua função é balancear ambos os lados do mercado<sup>14</sup> e, portanto, não é necessariamente resultado de uma conduta anticompetitiva das bandeiras que as definem. No entanto, a concentração e a prática de subsídio cruzado, ainda que inerentes ao mercado, não impedem que haja práticas não desejadas de exercício de poder de mercado, como a cobrança de tarifas de intercâmbio acima do nível social ótimo, reduzindo o bem-estar social gerado pelo mercado e induzindo uma piora de eficiência. Tendo isso em vista, autoridades pelo mundo têm prestado atenção nas tarifas cobradas no mercado de cartões e uma das principais formas que têm respondido a práticas indesejadas é com a determinação de tetos para as tarifas.



14. BAXTER, William F. *Bank interchange of transactional paper: Legal and economic perspectives. The Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 3, p. 541-588, 1983

## 1.2 Política de teto na tarifa de intercâmbio: justificativas e limitações

As características apresentadas acima sobre o mercado de cartões despertam a atenção das autoridades, já que há maiores chances de abusos<sup>15</sup> caso seja identificada uma capacidade de exercer poder de mercado a partir da concentração inerente a sua estrutura. Essa preocupação se intensificou conforme o crescimento do mercado de cartões, o que ocorreu de forma acentuada nas últimas décadas. Nos Estados Unidos, por exemplo, mais de 50% das transações são realizadas com cartões hoje em dia, uma proporção que era menor do que 15% em 1995<sup>16</sup>. No Brasil, os cartões representaram cerca de 34% do total de transações<sup>17</sup> em 2022, tendo sido reportada uma média de mais de 107 milhões de pagamentos por dia na modalidade, o que representa um aumento de mais de 25% com relação ao ano anterior<sup>18</sup>.

O movimento de crescimento do uso de cartões estimulou um campo de estudo teórico sobre os níveis da tarifa de intercâmbio, culminando na proposição de modelos estatísticos que sugerem cálculos de níveis ótimos para a tarifa em cada mercado e testes para verificar se o valor cobrado em determinado mercado está acima deste<sup>19</sup>. Os resultados mostraram que há vieses nas decisões de preço nos mercados de cartões.

Um desses vieses é um fenômeno conhecido como “internalização do comerciante”, em que o comerciante analisa a sua participação em um determinado esquema levando em conta não apenas o seu benefício como também um benefício esperado de que o consumidor usufrua da aceitação do cartão<sup>20</sup>. Assim, a decisão do comerciante na hora de analisar o preço

pago para participar de um arranjo específico é viesada, pois ele presume que será beneficiado por meio de um suposto benefício gerado a outrem. Como a taxa de intercâmbio é repassada ao estabelecimento, se este aceita pagar preços acima do nível social ótimo, a bandeira se sente estimulada a aumentar a taxa cobrada. Vale dizer que o comerciante, por ter uma menor elasticidade da demanda, já é mais propenso a aceitar pequenas variações de preço. Ainda assim, isso é potencializado pelo viés ao ponto da aceitação acontecer mesmo a níveis de preço acima do ótimo.

Outro viés observado na literatura é o estímulo que as bandeiras têm para aumentar a tarifa de intercâmbio como uma forma de obter preferência do emissor em relação a outras bandeiras<sup>21</sup>. A ideia é de que, se um emissor trabalha com diversas bandeiras, ele dará prioridade para a bandeira do arranjo que melhor o remunera, de modo que um aumento da tarifa se torna uma forma da bandeira de se destacar



15. BCB. Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos. 2010.

16. SARIN, Natasha. *What's in your wallet (and what should the law do about it?)*. The University of Chicago Law Review, v. 87, n. 2, p. 553-594, 2020.

17. Entre boletos, cartões e PIX P2B.

18. INSTITUTO PROPAGUE, ECONOMIC RESEARCH (STONE). Mercado de pagamentos em dados: balanço de 2022 reforça que o futuro é digital. 30 mar. 2023. Disponível em: <<https://institutopropague.org/pagamentos/mercado-de-pagamentos-em-dados-balanco-de-2022-reforca-que-o-futuro-e-digital/>>

19. Os modelos propostos mais conhecidos podem ser encontrados em: ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*. Journal of the European Economic Association, v. 9, n. 3, p. 462-495, 2011., e WRIGHT, Julian. *Why payment card fees are biased against retailers*. The RAND Journal of Economics, v. 43, n. 4, p. 761-780, 2012.

20. REZENDE, Leonardo. Por que Regular a Tarifa de Intercâmbio para Cartão de Crédito no Brasil. 2019.

21. EUROPEAN COMMISSION. *Report on the application of Regulation (EU) 2015/751 on interchange fees for card-based payment transactions*. Commission Staff Working Document. Bruxelas, 2020.



com relação a outras bandeiras competidoras. Ou seja, a tarifa de intercâmbio ocorre em uma lógica de competição reversa, em que uma maior competição entre arranjos de pagamentos estimula um aumento da tarifa, ao invés de uma redução do preço<sup>22</sup>. Essa constatação é importante, pois um objetivo comumente buscado pelas autoridades é o estímulo à entrada de novos participantes no mercado, mas, nesse caso, o aumento da competição entre bandeiras pode não surtir o efeito esperado e gerar, ao fim, o efeito adverso de aumento de preços.

Diante dessas questões, no final do século XX e início do século XXI, quando se identificou a cobrança de tarifas de intercâmbio acima do que seria o nível social desejável, alguns dos principais países do mundo decidiram implementar uma política de teto para tarifa - o *cap* na tarifa de intercâmbio. Tal política foi adotada na Espanha em 1999, na Austrália em 2002, nos EUA em 2010, na União Europeia em 2015, entre outros<sup>23</sup>. A escolha por esse tipo de medida foi justificada pelo fato de a tarifa em questão ser um preço administrado que não segue uma lógica baseada em custos<sup>24</sup>. A escolha é, ainda, legitimada no âmbito da teoria pelo modelo proposto por Rochet e Tirole<sup>25</sup>, economistas referência na área.

Essa política, contudo, tem suas limitações e, em mercados concentrados (caso comum no mercado de cartões), as bandeiras podem buscar compensar as perdas geradas adotando outras medidas. Por isso, é comum ob-

servar revisões da política a fim de calibrar as medidas adotadas. Em alguns casos, ocorrem avaliações de impacto da medida e também se busca entender se há mecanismos de fuga regulatória sendo adotados pelos agentes.

Desses possíveis mecanismos de compensação, um tem chamado atenção especial no debate internacional: o das *fees* de bandeira. Essa taxa é paga pelos participantes (emissores e credenciadores) diretamente à empresa detentora do arranjo (a bandeira). Uma vez colocado um *cap* na tarifa de intercâmbio, mudanças na estrutura dos *fees* de bandeira podem ser uma ferramenta usada por elas para transferir receitas e compensar perdas. Como as tarifas de bandeira não replicam a lógica da tarifa de intercâmbio (balancear o mercado internalizando efeitos de rede), uma das hipóteses sendo discutidas é que esse tipo de compensação pode ser uma conduta prejudicial à competição. Caso os novos preços sejam determinados em patamar acima do nível ótimo sendo considerados, portanto, abusivos, passa a haver justificativa para novos remédios por parte das autoridades.

Após o ciclo de debates de tarifas de intercâmbio, o debate internacional parece estar caminhando para investigações sobre tal questão. Na seção seguinte, são apresentados os principais casos de discussões do tipo, a fim de contribuir para compreensão dos possíveis movimentos de reguladores no futuro próximo.

22. EUROPEAN COMMISSION. *Impact Assessment. Commission Staff Working Document*. Bruxelas, 2013.

23. MORRIS, Julian; ZYWICKI, Todd J.; MANNE, Geoffrey A. *The Effects of Price Controls on Payment-Card Interchange Fees: A Review and Update*. ICLE White Paper, 2022.

24. REZENDE, Leonardo. Por que Regular a Tarifa de Intercâmbio para Cartão de Crédito no Brasil. 2019.

25. ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*. *Journal of the European Economic Association*, v. 9, n. 3, p. 462-495, 2011.

## 2. Políticas de *cap* na tarifa de intercâmbio pelo mundo

Uma vez compreendida a discussão por trás da decisão de disciplina de tarifas no mercado de cartões, cabe entender como esse debate está evoluindo pelo mundo antes de analisar mais detalhadamente o caso brasileiro. Para isso, foram selecionados casos que contribuem para a compreensão das motivações e justificativas tanto da implementação como das eventuais revisões da política. Mais especificamente, foram selecionados casos que representam algum pioneirismo no debate:

- O pioneirismo no uso da política como um remédio regulatório: Austrália;

- O pioneirismo na implementação voluntária da política: Canadá;
- O pioneirismo no *cap* transfronteiriço: União Europeia e a situação do Reino Unido após deixar o bloco.

Adicionalmente, foram analisados casos na América Latina devido à maior proximidade com o cenário brasileiro, principalmente em termos de perfil de evolução e dinâmica do mercado de cartões. Nesse sentido, foram analisados México e Chile. Por fim, o acordo recente nos EUA é apresentado de forma sucinta.

### Austrália



A Austrália se destaca por ter sido uma das pioneiras na implementação de um teto na tarifa de intercâmbio. Em 2002, o Banco Central da Austrália (RBA, na sigla em inglês para *Reserve Bank of Australia*) emitiu uma série de regulações para as transações em cartões, o que incluía uma limitação para a tarifa de intercâmbio. As novas regras seguiam as diretrizes da política nacional de competição e tinham como objetivo trazer mais transparência e eficiência para o mercado de pagamentos em cartões no país e estimular a competição no setor<sup>27</sup>.

No âmbito do mercado de pagamentos em

cartão, as reformas derivavam do entendimento de que o incentivo de preços usado estava gerando uma perda de bem-estar social. A tarifa de intercâmbio para o crédito estava muito alta, financiando um incentivo "excessivo" do uso do crédito, o que passava uma mensagem errada aos consumidores, aumentando o custo social<sup>28</sup>. Em outras palavras, a tarifa de intercâmbio enquanto subsídio, estava gerando uma perda de bem-estar social e os mecanismos de mercado não estavam operando de forma adequada para pressionar a tarifa para o nível ótimo<sup>29</sup>.

26. MORRIS, Julian; ZYWICKI, Todd J.; MANNE, Geoffrey A. *The Effects of Price Controls on Payment-Card Interchange Fees: A Review and Update*. ICLE White Paper, 2022.

27. RBA. *Reform of credit card schemes in Australia IV. Final Reforms and Regulation Impact Statement*. 2002.

28 e 29. *ibid.*

Diante do diagnóstico de que as tarifas de intercâmbio estavam em um nível que não gerava eficiência para sistema de pagamentos, o RBA determinou padrões de cálculo que deveriam ser seguidos para se estabelecer a tarifa de intercâmbio cobrada. Ficou determinado que apenas custos específicos poderiam ser levados em consideração para o cálculo, que seria uma média de custos de um determinado arranjo dividido pelo valor das transações efetuadas por esse mesmo arranjo no mesmo período de tempo (um ano). Dessa forma, cada arranjo teria o seu próprio limite. Com a medida, a autoridade esperava uma redução de cerca de 40% na taxa de intercâmbio média cobrada<sup>30</sup>.

Em 2005, o RBA identificou que a redução na taxa média de intercâmbio pretendida tinha sido alcançada. Entretanto, a autoridade não estava satisfeita com o modelo de regulação adotada, pois entendia que o padrão de um limite diferente para cada arranjo podia causar novas distorções competitivas (arranjos com limites mais altos teriam privilégios competitivos frente aos emissores). O RBA decidiu, então, adotar um padrão único de cálculo que levaria em conta as médias de custos e transações do mercado, que seria introduzido a partir do ano seguinte, junto com a expansão da regra também para transações no débito<sup>31</sup>.

Entre 2015 e 2016, as regras passaram por uma nova revisão regulatória que resultou na atualização das diretrizes para o *cap* na tarifa de intercâmbio, o que incluiu um limite ainda mais baixo para as tarifas de débito e pré-pago (8 centavos, em média). Posteriormente foi também adicionado um teto individual por transação, de 0,8% no crédito e 15 centavos ou 0,2% no débito e no pré-pago<sup>32</sup>. Após a revi-

são regulatória de 2016, a regulação, que até então era específica para os maiores arranjos (notadamente, Bankcard, Visa e Mastercard), passou a abarcar demais arranjos.

A atualização da regulação também trouxe novos alinhamentos com relação à proibição de uma “compensação líquida”, ou seja, que as bandeiras compensem os emissores de alguma forma que replique a perda referente aos limites na tarifa de intercâmbio. Uma possível forma de oferecer essa compensação seria por meio de um rearranjo nas cobranças das tarifas de bandeira<sup>33</sup>. Nesse caso, a bandeira aumentaria a tarifa de bandeira cobrada do credenciador/adquirente e reduziria a tarifa cobrada ao emissor (ou mesmo promoveria outros benefícios ao emissor a partir dos ganhos com a tarifa cobrada do credenciador). Para evitar isso, as normas relativas à tarifa de intercâmbio incluíram revisões nos procedimentos de checagem de compensações líquidas. Além disso, as autoridades mantêm sempre um olhar observador sobre tarifas de bandeira, questão sempre presente nos relatórios sobre a regulação dos serviços de pagamentos em cartões, com diretrizes de boas práticas.

Em 2019, o RBA iniciou uma nova revisão da regulação e, a partir de análises dos resultados encontrados e extensas consultas públicas com respostas de diversos participantes do mercado, decidiu alterar os tetos então estabelecidos. A autoridade limitou ainda mais as tarifas de intercâmbio no débito e no pré-pago, que foram reduzidas para, no máximo, 10 centavos. Também foram determinadas novas regras de divulgação de informações sobre tarifa de bandeira por parte dos arranjos<sup>34</sup>.

**30.** RBA. *Reform of Credit Card Schemes in Australia, 2002-15. Media Release.* 2002. Disponível em: <<https://www.rba.gov.au/media-releases/2002/mr-02-15.html>>

**31.** RBA. *Common Benchmark for the Setting of Credit Card Interchange Fees.* 2005. Disponível em: <<https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/credit-cards/cc-fees-benchmark>>

**32.** RBA. *Review of Retail Payments Regulation. Issues Paper.* 2019. Disponível em: <<https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/review-of-retail-payments-regulation-issues-paper.html>>

**33.** *ibidem.*

**34.** RBA. *Review of Retail Payments Regulation. Conclusions Paper.* 2021. Disponível em: <<https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/review-of-retail-payments-regulation/conclusions-paper-202110/pdf/review-of-retail-payments-regulation-conclusions-paper-202110.pdf>>





Percebe-se que, além de pioneira, a regulação australiana já passou por algumas revisões, o que ajuda a identificar possíveis limitações e caminhos alternativos. Primeiramente, o país adotou um mecanismo de padronização do cálculo da tarifa, mas alguns anos depois reconheceu a limitação da escolha que poderia estar criando novas assimetrias competitivas.

Após estabelecer um teto único (não variável por arranjo) e a expansão da regulação para as modalidades de débito e pré-pago, a autoridade revisa constantemente os limites impostos, a fim de balizar os incentivos de preço no mercado, de modo que passem a informação correta, com preços eficientes, maximizando o bem-estar social. Essas revisões são importantes, pois, com o passar do tempo, pode se observar mudanças estruturais no mercado que alterem o nível ótimo de eficiências da tarifa.

Além disso, a autoridade se antecipou a possíveis mecanismos de “fuga” da regulação por parte das bandeiras. Como visto, a aplicação de um teto nas tarifas de intercâmbio pode estimular as bandeiras a “escaparem” da legislação via o uso de outras taxas no mercado. Para evitar que as bandeiras rearranjam as taxas cobradas de modo a compensarem a perda de renda dos emissores (uma forma da bandeira manter os seus privilégios diante de um emissor), o RBA aplica a proibição de uma compensação líquida, supervisionando a prestação de contas dos operadores. Assim, a autoridade busca se antecipar a questões como o aumento da tarifa de bandeira que, como veremos, estão começando a chamar a atenção de outras autoridades.

A regulação australiana de teto para as tarifas de bandeira é apresentada de forma resumida a seguir.

**Figura 2 | Resumo da Regulação de Teto de Tarifa de Intercâmbio na Austrália**

Primeiro Teto	Revisões de Regulação	Como é a regra atualmente
2002	2005 2015-2016 2019-2021	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo da média ponderada de 0,50% do valor das transações, com um teto individual de 0,80% por transação.</p> <p><b>Para débito e pré-pago:</b> Limite máximo da média ponderada de 8 centavos por transação, com um teto individual de 10 centavos ou 0,20%.</p>

Fonte: Elaboração própria.

A Austrália é comumente usada como *benchmarking* para outros países que seguem a política de *cap* nas tarifas de intercâmbio. Contudo, a implementação de um teto nas tarifas de intercâmbio não é uma política universal. Pelo contrário, em geral deve levar em conta diversas especificidades do local

onde implementada. Por isso, muitas vezes o modelo de aplicação varia bastante de país para país. Um caso bem emblemático nesse sentido é o do Canadá, cuja limitação não é exatamente imposta, mas oriunda de acordos voluntários com as principais bandeiras do mercado.

## Canadá



O mercado de cartões de pagamentos no Canadá funciona sob o arcabouço do *Code of Conduct for the Credit and Debit Card Industry in Canada* (Código de Conduta para Indústria de Cartões de Crédito e Débito no Canadá, em tradução livre), um documento de adesão voluntária que estabelece normas e procedimentos para assegurar uma boa competitividade no mercado. O Código institui, por exemplo, a obrigação de uma publicação periódica e clara de informações sobre tarifas cobradas e a operação dos arranjos, por parte das bandeiras, e também garante mecanismos de proteção aos participantes, promovidos pelo governo<sup>35</sup>.

Com o objetivo de tornar o mercado de cartões mais justo e transparente, as autoridades passaram a se voltar para análise do nível da tarifa de intercâmbio cobrada no país. Isso porque identificou-se que, para cartões de crédito, as tais taxas no país figuravam entre as maiores do mundo e estavam afetando a competição no mercado, ou seja, uma redução das tarifas traria mais eficiência às relações econômicas<sup>36</sup>. É inte-

ressante notar que, no caso do mercado de cartão de débito, tal movimento não foi necessário já que, voluntariamente, a bandeira responsável por esse tipo de transação no país assume uma política de taxa zero de intercâmbio, ou seja, não cobra intercâmbio para esse tipo de transação<sup>37</sup>.

Assim, diante dos posicionamentos oficiais e para se manterem como aderentes ao Código de Conduta, Visa e Mastercard assinaram em 2014 um acordo voluntário de redução das tarifas de intercâmbio de crédito a partir de 2015. O acordo previa a adoção de uma taxa média efetiva anual de 1,5% para cada um dos cinco anos seguintes. A medida gerou uma redução de aproximadamente USD 2 bilhões no gasto das empresas com a tarifa em apenas três anos<sup>38</sup>.

Em setembro de 2016, o governo canadense decidiu realizar uma revisão dos acordos, buscando entender os efeitos obtidos com a implementação do acordo. O resultado dessa revisão, datada de 2018, foi a decisão de que deveria haver uma nova redução dos níveis das tarifas de intercâmbio e da variância das taxas cobradas,

**35.** GOVERNMENT OF CANADA. *Code of Conduct for the Credit and Debit Card Industry in Canada*. Legislation, regulations, codes of conduct and public commitments overseen by FCAC. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/financial-consumer-agency/services/industry/laws-regulations/credit-debit-code-conduct.html>>

**36.** GOVERNMENT OF CANADA. *Budget Plan 2014: Chapter 3.4: Supporting Families and Communities*. 2014. Disponível em: <<https://www.budget.canada.ca/2014/docs/plan/ch3-4-eng.html>>

**37.** <https://www.interac.ca/en/business/support/understanding-fees/>

**38.** DEPARTMENT OF FINANCE CANADA. *Backgrounder: New Voluntary Commitments From Payment Card Networks*. News. 2018. Disponível em <<https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2018/08/backgrounder-new-voluntary-commitments-from-payment-card-networks.html>>



além da melhora da transparência de informações sobre as taxas<sup>39</sup>. Diante disso, um novo acordo voluntário foi assinado pelas principais bandeiras atuantes no país, que se comprometeram com uma redução para uma taxa média efetiva anual de 1,4% da tarifa de intercâmbio de crédito<sup>40</sup>. O acordo ajustado entrou em vigor em 2020 e ainda está válido.

Assim, o Canadá se destaca no debate acerca

do teto de tarifas por implementá-lo a partir de um acordo voluntário firmado pelas bandeiras. É interessante notar que mesmo com um modelo de adesão voluntária, as autoridades promovem reavaliações do nível ótimo da tarifa, reajustando quando necessário, para estimular o uso de preços mais eficientes no mercado.

A seguir, um resumo da política adotada para o teto de tarifa no Canadá.

**Figura 3 | Resumo da Política de Teto de Tarifa de Intercâmbio no Canadá**

Primeiro Teto	Revisões de Regulação	Como é a regra atualmente
2015	2016-2018 (novo acordo a partir de 2020)	Em acordo assinado voluntariamente, Visa, Mastercard e American Express se comprometeram a reduzir a média anual de tarifa de intercâmbio de transações de crédito cobrada no mercado interno para 1,4%. O acordo é válido desde 2020 e para os cinco anos subsequentes.

Fonte: Elaboração própria.



É interessante notar que, no país, não se aplica um teto às tarifas de intercâmbio no débito e que isso se deve a uma situação bastante peculiar: a bandeira atuante nesse segmento possui um acordo de autorregulação e aplica uma taxa zero de intercâmbio, de modo que não há necessidade de atuação regulatória nesse segmento. Esse caso exemplifica, mais uma vez,

como o modelo de implementação dessa política varia de acordo com as especificidades do país ou região a que se aplica.

Nesse sentido, a regulação de tarifas de intercâmbio na União Europeia segue outros padrões, apresentando um grande foco em transações transfronteiriças, visando criar um mercado de pagamentos integrado por todo o bloco.

39. *ibid.*

40. GOVERNMENT OF CANADA. *New Agreements to Deliver Lower Credit Card Costs for Small and Medium-Sized Businesses*. News Release. 9 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2018/08/new-agreements-to-deliver-lower-credit-card-costs-for-small-and-medium-sized-businesses.html>>



## União Européia



Até o início dos anos 2010, diversos países do bloco europeu já tinham adotado medidas domésticas de *cap* nas tarifas de intercâmbio (como Espanha e Dinamarca desde os anos 1990; França, Alemanha e Países Baixos na década de 2010; entre outros<sup>41</sup>) e a União Europeia como bloco tinha algumas atuações pontuais no que concerne a transações transfronteiriças dentro do Espaço Econômico Europeu<sup>42</sup>. Em 2013, contudo, esse cenário fragmentado começou a mudar quando a Comissão Europeia publicou um trabalho que continha uma proposta de regulação para estabelecer *caps* nas tarifas de intercâmbio<sup>43</sup>.

O documento enfatizava que as tarifas de intercâmbio seguem uma lógica de competição reversa (o que seja, uma maior competição entre arranjos levaria a um aumento e não redução da taxa) e que a alta variação entre as tarifas cobradas internamente nos Estados-membros dificultava o desenvolvimento de um mercado integrado, problema ainda reforçado pela falta de clareza legal diante de uma variedade de regras locais. Dessa forma, o diagnóstico era de

que havia diversos empecilhos para o desenvolvimento do mercado na região, que iam desde a sobreposição de regras diferentes em cada país a práticas de tarifas anticompetitivas que dificultavam a entrada de novos *players*, o que desestimulava o processo inovativo<sup>44</sup>.

Diante desse diagnóstico, a publicação propôs à Comissão Europeia que, entre outras coisas, estabelecesse um teto para tarifas de intercâmbio de transações transfronteiriças dentro do bloco e que os Estados-membros determinassem tetos domésticos seguindo metodologia similar à aplicada para transações transfronteiriças intrabloco. O teto na tarifa de intercâmbio seria uma solução direta para as práticas comerciais restritivas e ineficiência concorrencial no setor, além de determinar uma regulação única no bloco, facilitando o desenvolvimento de um mercado integrado<sup>45</sup>.

Em 2015, então, a União Europeia anunciou o *Interchange Fee Regulation* (IFR). A Regulação de Tarifa de Intercâmbio, em tradução livre, tem como objetivo trazer mais clareza regulatória dentro do bloco, estimular a competição

41. HAYASHI, Fumiko, MANIFF, Jesse. *Public authority involvement in payment card markets: various countries. Payments System Research, Federal Reserve Bank of Kansas City. Kansas City, MO, 2020.*

42. MORRIS, Julian; ZYWICKI, Todd J.; MANNE, Geoffrey A. *The Effects of Price Controls on Payment-Card Interchange Fees: A Review and Update. ICLE White Paper, 2022.*

43. EUROPEAN COMMISSION. *Impact Assessment. Commission Staff Working Document. Bruxelas, 2013.*

44. *ibid.*

45. *ibid.*

por meio de preços mais eficientes e reduzir os custos para os consumidores finais (pelas expectativas, tanto portadores de cartão quanto os estabelecimentos se beneficiariam com uma redução de preços)<sup>46</sup>. Ficou determinado que a média ponderada da taxa de intercâmbio não poderia exceder 0,2% nas tarifas domésticas durante o período de adaptação, e, após esse período, o teto seria de 0,2% do valor de cada transação no débito ou 5 centavos. No crédito, o teto seria de 0,3% do valor da transação<sup>47</sup>.

Em 2018, a Corte de Justiça da União Europeia determinou que arranjos de três partes que trabalhassem com emissores estariam sujeitos às mesmas regras<sup>48</sup>. No ano seguinte, a Comissão entrou em ação novamente e, após multar a Mastercard em 570 milhões de euros por violar regras antitruste, aceitou um acordo com Mastercard e Visa para que as bandeiras reduzissem em até seis meses as taxas de intercâmbio inter-regionais para os níveis determinados pela IFR, além de determinar um novo teto aplicável a transações não presenciais (online): 1,15% para transações no débito e 1,5% para transações no crédito<sup>49</sup>.

Em 2020, a Comissão promoveu um estudo aprofundado sobre o processo de aplicação da IFR. O relatório final conclui que os resultados da implementação da regulação eram primordialmente positivos, inclusive com uma estimativa de redução do custo anual para o consumidor entre 864 e 1.930 milhões de euros<sup>50</sup>. O documento, contudo, indicava um contínuo monitoramento e coleta de dados para se obter uma análise de mais longo prazo e também indicava que alguns temas deveriam ter especial atenção por parte das autoridades, como, por exemplo, a questão das tarifas de bandeira.

No relatório, a autoridade levanta preocupações quanto a um aumento das tarifas de bandeira observado no período. As tarifas de bandeira não estão no escopo da IFR e, por isso, há a preocupação de que sejam usadas pela bandeira como instrumento compensatório de perda de receita. A autoridade ressalta que esse movimento pode comprometer os efeitos positivos do *cap* na tarifa de intercâmbio, evitando que os benefícios cheguem aos consumidores finais.

O relatório observa que as tarifas de bandeira cobrada por arranjos internacionais apresentaram aumento após 2018 e que, mesmo com as tarifas domésticas tendo se mantido estáveis, há algumas evidências de que parte dos ganhos dos comerciantes com a redução na tarifa de intercâmbio estaria sendo corroído por um aumento nas tarifas de bandeira e também por um aumento do intercâmbio em segmentos não cobertos pela IFR (notadamente, cartões corporativos). Por isso, entre as indicações finais, a autoridade reforça a necessidade de um monitoramento mais aprofundado sobre a questão da tarifa de bandeira (focando em possíveis aumentos recentes), outros mecanismos de abatimentos e bônus, além de uma análise aprofundada do mercado de aquisição e do segmento de cartões comerciais<sup>51</sup>. Há, ainda, no documento indicações de pesquisa e questões de aplicação e cumprimento da norma, mas de forma geral o entendimento é de que a política segue caminho acertado e os limites estabelecidos não foram alterados.

Até aqui, os casos analisados tratavam de aplicações de *cap* nas tarifas de intercâmbio doméstica. Nesse sentido, a União Europeia traz um caso um pouco diferente, com regras que limitam as tarifas domésticas, mas também

46. EUROPEAN COMMISSION. *Payment Services Directive and Interchange fees Regulation: frequently asked questions*. Memo. Bruxelas, 2013. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_13\\_719](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_13_719)>

47. EUROPEAN PARLIAMENT. *Regulation (EU) 2015/751 of 29 April 2015*.

48. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. *A three party card scheme involving a co-branding partner or an agent is subject to the same restrictions as those applicable to four party schemes with respect to interchange fees*. Press Release n° 12/18. Luxemburgo, 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/cp180012en.pdf>>

49. EUROPEAN COMMISSION. *Antitrust: Commission accepts commitments by Mastercard and Visa to cut inter-regional interchange fees*. Press Release. Bruxelas, 2019. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_2311](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2311)>

50. EUROPEAN COMMISSION. *Report on the application of Regulation (EU) 2015/751 on interchange fees for card-based payment transactions*. Commission Staff Working Document. Bruxelas, 2020.

51. *ibid.*



as tarifas transfronteiriças intrabloco, com o objetivo de viabilizar um sistema de pagamentos integrado Europeu mais robusto. Esse objetivo se deve à sua característica própria de união econômica e política, com Estados-membros independentes, o que gerava uma diversidade de legislações, dificultando o desenvolvimento de um sistema de pagamentos unificado.

Para além desse objetivo mais específico do bloco, a limitação das tarifas de intercâmbio também seguia o objetivo encontrado em outros países: melhorar a competitividade no mercado de cartões. Isso porque, uma vez mais, o nível da tarifa de intercâmbio praticada pré-regulação não se mostrava eficiente, de modo que o *cap*

traria mais bem-estar social. De fato, após avaliação da política, a autoridade percebeu ganhos para comunidade, como, por exemplo, a redução de preços ao consumidor. Contudo, essa avaliação também sugeriu que o ganho poderia ser ainda maior, pois parte dele estaria sendo corroído por estratégias das bandeiras para compensar a perda de margem nas tarifas de intercâmbio cobertas pela IFR. Nesse sentido, a autoridade pretende aprofundar os estudos sobre o aumento das tarifas de bandeira e outros segmentos que a legislação atual não abarca.

A regra de *cap* nas tarifas de intercâmbio aplicáveis à União Europeia é apresentada na figura abaixo:

**Figura 4 | Resumo da Regulação de Teto de Tarifa de Intercâmbio na UE**

Primeiro Teto	Revisões de Regulação	Como é a regra atualmente
2015	2020	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 0,3% do valor da transação. Para transações online, o limite máximo é de 1,5% do valor.</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,2% do valor da transação ou até 5 centavos. Para transações online, o limite máximo é de 1,15% do valor.</p>

Fonte: Elaboração própria.



As questões associadas à implementação da IFR se estendem ao Reino Unido, sobretudo depois que a região deixou de fazer parte da União

Europeia, o que trouxe implicações sobre a aplicação local da lei europeia e respostas do mercado a esse “vácuo” regulatório.



## Reino Unido



Questões relacionadas às taxas cobradas pelas bandeiras para transações com cartões aparecem no radar das autoridades britânicas, pelo menos, desde 2005, quando o *Office of Fair Trading* (OFT, autoridade local de defesa do consumidor) emitiu declaração de preocupação com o nível das tarifas de intercâmbio cobradas por MasterCard e Visa, considerado abusivo e mesmo ilegal em alguns casos<sup>52</sup>. Os anos seguintes foram marcados por apelações das bandeiras com relação às decisões da autoridade, o que levou a *Competition and Market Authority* (CMA, autoridade britânica de defesa da concorrência) a abrir uma investigação contra essas bandeiras.

Em 2015, contudo, diante da implementação da IFR, a CMA decidiu encerrar as investigações já que o segmento estaria coberto pela legislação europeia<sup>53</sup>. Em 2017, o regulador de pagamentos britânico, PSR, reafirmou localmente o *cap* determinado na IFR para transações locais e em 2021 a autoridade publicou um relatório sobre o mercado de pagamentos em cartões a partir da desconfiança de que esse serviço poderia não estar funcionando adequadamente e, portanto, comprometendo o bem-estar dos consumidores finais<sup>54</sup>. O relatório conclui que a IFR trouxe benefícios para o mercado, sobretudo no que concerne à redução do preço cobrado do consumidor final e a participação de

novos entrantes. Contudo, traz preocupações sobre possíveis mecanismos de compensação de renda usado pelas plataformas para escapar da limitação no intercâmbio.

Nesse sentido, uma das preocupações expressas no documento se dá com relação às tarifas de bandeira. Apesar de não julgar o mérito se as tarifas são extorsivas ou não, o documento demonstra um aumento recente considerável e alerta para o fato de que essas tarifas podem gerar vantagens para os maiores *players* e afetar a competição no mercado. O relatório mostra que a tarifa de bandeira mais que dobrou entre 2014 e 2018, com a maior parcela do aumento tendo ocorrido nos últimos dois anos do período (ou seja, após a determinação do *cap* via IFR), além disso, parte significativa desse aumento não pode ser explicada por alterações de volume e/ou valor das transações<sup>55</sup>.

Ainda em dezembro de 2021, em carta resposta ao Tesouro Britânico, o PSR demonstra preocupação não só com o aumento das tarifas de bandeira, mas também com um aumento nas tarifas de intercâmbio transfronteiriças após a saída do Reino Unido da União Europeia<sup>56</sup>. Em 2022, empresas se organizaram no Reino Unido para processar Visa e Mastercard por cobranças excessivas de tarifas de intercâmbio de car-

52. HAYASHI, Fumiko, MANIFF, Jesse. *Public authority involvement in payment card markets: various countries. Payments System Research, Federal Reserve Bank of Kansas City*. Kansas City, MO, 2020.

53. CMA. *Interchange fees - MasterCard and Visa: The CMA investigated the interchange fee arrangements for UK domestic point-of-sale transactions made using MasterCard/Maestro and Visa consumer payment cards. Homepage*. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-interchange-fees-mastercard-visa-mifs>>

54. PSR. *Market review into card-acquiring services. Final report*. 2021.

55. *ibid.*

56. PSR. *Response to TSC letter regarding card fees*. 2021. Disponível em: <<https://committees.parliament.uk/publications/8461/documents/85670/default/>>

tões corporativos. Segundo argumento dos advogados, as bandeiras estariam se aproveitando do seu poder de mercado para cobrar até 1,8% do valor da transação no corporativo, segmento não coberto pela IFR<sup>57</sup>.

Uma revisão da regulação de pagamentos já era prevista no Reino Unido e, diante dos pontos levantados pelo PSR, o Tesouro abriu em fevereiro de 2023 chamada pública para observações e provas acerca da revisão regulatória. Com relação especificamente às taxas de intercâmbio, a revisão promete assegurar que as autoridades locais tenham meios de substituir o arcabouço regulatório da UE de modo a garantir uma estrutura regulatória própria após a saída do bloco. O PSR planeja lançar seu relatório final sobre taxas de intercâmbio transfronteiriças ainda em 2024, sujeito a confirmação desse prazo. Caso o PSR identifique que o mercado não está operando de forma adequada e que é cabível a adoção de medidas regulatórias, o relatório será seguido por uma consulta sobre possíveis soluções<sup>58</sup>.

Desde o início dos anos 2000, as autoridades britânicas já demonstravam incômodo com o nível das taxas de intercâmbio cobradas no país. Enquanto o órgão local de defesa da concorrência avançava em uma investigação sobre o tema,

contudo, veio a determinação da regulação europeia, o que agradou as autoridades locais e levou ao encerramento da investigação. Quando promoveram estudos para analisar os efeitos da nova regulação, as autoridades do Reino Unido concluíram que o *cap* trouxe benefícios e reduziu preços para os consumidores finais, sugerindo que a tarifa aplicada pós-*cap* estaria mais próxima de um nível ótimo-eficiente. Por outro lado, os estudos mostraram preocupação com possíveis mecanismos compensatórios, sobretudo o aumento observado nas tarifas de bandeira, nas tarifas de segmentos não cobertos pela regra e nas tarifas transfronteiriças após saída do Reino Unido da UE.

Assim, os britânicos se deparam hoje com dois principais desafios: o desenvolvimento de uma institucionalidade própria para os tetos de tarifas de intercâmbio (após saída da UE), que considere especificidades do seu mercado, como, por exemplo, a importância da sua relação comercial direta com o bloco europeu; e o desenvolvimento de estudos sobre problemas e possíveis soluções para estratégias compensatórias por parte das bandeiras. Por enquanto, os tetos domésticos estão mantidos no Reino Unido em acordo com a IFR, como mostra a figura a seguir.

**Figura 5 | Resumo da Regulação de Teto de Tarifa de Intercâmbio no Reino Unido**

Primeiro Teto	Revisões de Regulação	Como é a regra atualmente
2015 (IFR)	2023 (atualmente aberta à consulta pública)	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 0,3% do valor da transação.</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,2% do valor da transação ou até 5 centavos.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Alguns países da América Latina também se dedicaram à questão do teto na tarifa de intercâmbio nos últimos anos, sempre adaptando as regras às características dos mercados locais. O México, por exemplo, optou por mecanismos

de acordo com as bandeiras em um modelo mais próximo ao adotado pelo Canadá, e as especificidades do Chile derivam do fato do mercado de cartões ter um histórico de monopólio no país. Os casos desses dois países são tratados a seguir.

57. GILL, Oliver. *Visa and Mastercard caught in legal storm over card fees: Class action alleges that the two providers charge fees up to six times the maximum level on corporate credit cards. The Telegraph*. 2022. Disponível em: <<https://www.telegraph.co.uk/business/2022/03/31/visa-mastercard-caught-legal-storm-card-fees/>>

58. PSR. *PSR provisionally proposes to cap cross-border interchange fees on credit and debit cards to protect UK businesses*. 2023. Disponível em: <<https://www.psr.org.uk/news-and-updates/latest-news/news/psr-provisionally-proposes-to-cap-cross-border-interchange-fees-on-credit-and-debit-cards-to-protect-uk-businesses/#:~:text=An%20initial%20time%2Dlimited%20cap,%5B1%5D%20at%20UK%20businesses>>

## México



O caso do México é interessante, pois apresenta uma peculiaridade: as tarifas de intercâmbio aplicadas no país são determinadas pelos bancos e não pelas bandeiras<sup>59</sup>. Isso é feito através de acordos e o primeiro do tipo foi firmado em 2006 por meio da *Asociación de Bancos de México* (ABM), e estabelecia um mecanismo de determinação de tarifas de intercâmbio. Tal acordo levou a uma redução de quase 0,6 pontos percentuais na tarifa média de intercâmbio de crédito nos dois anos que se seguiram<sup>60</sup>. Além disso também ficava determinado um teto de no máximo 13,50 pesos mexicanos para transações no débito<sup>61</sup>. O acordo foi atualizado em 2008 e 2013 a pedido do Banco de México (o banco central do México, conhecido como Banxico). Em 2008 as tarifas foram limitadas, no débito, a 0,71% (mantendo o valor máximo de 13,50 pesos mexicanos) e, no crédito, a 1,61%<sup>62</sup>. Em 2013, o teto para crédito foi novamente reduzido para 1,39%<sup>63</sup>.

Em 2014, o órgão mexicano de defesa da concorrência (a *Comisión Federal de Competencia Económica*, ou COFECE) publicou um relatório intitulado *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados*, no qual a autoridade observava a existência de diversos problemas de competição no setor de pagamentos em cartão<sup>64</sup>. O relatório indicava que o mercado era desequilibrado no que tangia à concorrência entre emissores e entre credenciadores (com muito mais participantes entre emissores que entre credenciadores) e que as tarifas de intercâmbio não estavam balanceando de forma eficiente os incentivos entre portadores de cartões e comerciantes<sup>65</sup>.

O que o estudo de 2014 do COFECE mostrou foi que os acordos em vigência não tinham sido capazes de promover a competição desejada no mercado, pois, se as tarifas de intercâmbio

59. OECD. *FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Competencia y sistemas de pago de bajo valor - Contribución de México*. DAF/COMP/LACF(2021)18. 2021.

60. BANXICO. *Descripción de las Tasas de Descuento y Cuotas de Intercambio en el pago de tarjetas bancarias en México*. 2014.

61. *ibid.*

62. BANXICO. *Descripción de las Tasas de Descuento y Cuotas de Intercambio en el pago de tarjetas bancarias en México*. 2014.

63. BANXICO. *Descripción de las Tasas de Descuento y Cuotas de Intercambio en el pago de tarjetas bancarias en México*. 2014.

64. COFECE. *Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados. Trabajo de investigación*. 2014. Disponível em: <<https://www.cofece.mx/trabajo-de-investigacion-y-recomendaciones-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-el-sector-financiero-y-sus-mercados/>>

65. *ibid.*



não estavam balanceando de forma eficiente os incentivos entre os usuários da plataforma, então ela não estava cumprindo a sua função econômica de internalizar os efeitos das demandas interdependentes de ambos os lados.

Assim, como resultado do trabalho de investigação, a autoridade recomendou a aplicação de regulação para as tarifas de intercâmbio, visando limitá-las a um nível ótimo de eficiência, além de outras recomendações para aprimorar a competição no setor, além da indicação de novos trabalhos investigativos<sup>66</sup>. Ainda assim, o Banxico decidiu manter os limites em vigência na época, respeitando os acordos. Vale ressaltar que desde 2007, com a publicação da *Ley para la transparencia y ordenamiento de los servicios financieros*, o Banxico é o responsável por determinar tarifas de intercâmbio que incentivem a entrada de novos participantes no mercado e fomentem o uso de cartões como meio de pagamentos, que permita uma maior

competitividade e que sejam baseadas em um cálculo de custos reais comprovados<sup>67</sup>.

Outra nova atualização nos tetos só ocorreu em 2019, cujos limites estabelecidos são mantidos até hoje<sup>68</sup>. Atualmente, os seguintes limites estão em vigência: até 1,91% do total transacionado no crédito e até 1,15% do total transacionado no débito, ou até 13,50 pesos mexicanos<sup>69</sup>.

O México se mostra como um caso curioso pois os limites às tarifas de intercâmbio são estabelecidos em acordos no âmbito da associação de bancos e não com as bandeiras. Essa política vem desde os anos 2000 e, apesar da autoridade de defesa da concorrência em 2014 ter apontado que as tarifas praticadas não estavam em um nível eficiente, gerando problemas competitivos no mercado, a última revisão promoveu, na verdade, um aumento do limite permitido, flexibilizando os tetos aplicados a partir de 2019. A política adotada para o teto de tarifa no México é resumida na figura a seguir.

**Figura 6 | Resumo da Política de Teto de Tarifa de Intercâmbio no México**

Primeiro Teto	Revisões de Regulação	Como é a regra atualmente
2006*	2008* 2013* 2019*	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 1,91% do total da transação.</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 1,15% do total da transação, ou até 13,50 pesos mexicanos.</p>

\* Política de acordo entre as instituições.

Fonte: Elaboração própria.

66. *ibid.*

67. MÉXICO. *Ley para la transparencia y ordenamiento de los servicios financieros*. 15 jun. 2007. Disponível em: <<https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20para%20la%20Transparencia%20y%20Ordenamiento%20de%20los%20Servicios%20Financieros.pdf>>

68. BANXICO. *Cuotas de intercambio por uso de las tarjetas bancarias en terminales punto de venta*. Homepage. Disponível em: <<https://www.banxico.org.mx/servicios/cuotas-intercambio-tarjetas-b.html>>

69. BANXICO. *Cuotas de intercambio*. Homepage. Disponível em: <<https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/cuotas-intercambio-comisiones.html>>

## Chile



Outro caso interessante na América Latina é o do Chile que traz uma particularidade interessante pois, durante muito tempo, o mercado de cartões no país foi dominado por um único operador, a Transbank, justificada pelos altos custos de desenvolvimento de uma rede de comércios afiliados<sup>70</sup>. Devido a essa concentração extrema, houve um acordo de autorregulação do MDR direto entre a marca e a *Fiscalía Nacional Económica* (FNE), uma espécie de ministério público da economia nacional, em 2005. Em 2014, contudo, a FNE fez uma apelação ao *Tribunal de Defensa de la Libre Competencia* (TDLC), autoridade de defesa da concorrência local, para que a regulação do mercado de cartões fosse revista, pois a autoridade identificava uma série de problemas de competição no mercado de pagamentos em cartão, alto grau de verticalização e barreiras à entrada nesse mercado que dificultavam, sobretudo, a entrada de novos credenciadores<sup>71</sup>. Dentre as indicações estava um pedido para que se fixasse um teto para as tarifas de intercâmbio, baseado na experiência internacional.

Após quase três anos de discussão, esse mo-

vimento resultou, em 2017, em uma proposição normativa do TDLC que decidiu acolher as principais indicações da FNE e, entre outras mudanças, promoveu modificações normativas no *Compendio de Normas Financieras*, do *Banco Central de Chile* (BCC), que reestruturaram o mercado para viabilizar a entrada de novos credenciadores e novos operadores, reduzir a verticalização e indicar uma regulação de teto nas tarifas de intercâmbio<sup>72</sup>. A proposição tinha como objetivo revolucionar o mercado de pagamentos em cartão no país, estimulando o crescimento do mercado, junto com a promoção de mais competitividade e um ambiente transparente, seguro e eficiente para a cobrança de tarifas.

Contudo, a regulação para as tarifas de intercâmbio só foi sancionada em 2021, quando foi criado o *Comité para la fijación de límites a las tasas de intercambio*, responsável por estabelecer quais seriam os tetos propostos pelas autoridades<sup>73</sup>. Ainda no referido ano, o Comitê estabeleceu os seguintes limites provisórios: máximo de 0,6% para transações no débito, máximo de 1,48% para transações no crédito e máximo de 1,04% para transações de pré-pago<sup>74</sup>.

70. OECD. *FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: La competencia y las tasas de intercambio de las tarjetas de pago - Contribución de Chile*. DAF/COMP/LACF(2021)15. 2021.

71 e 72. *ibid.*

73. CHILE. *Ley N° 21.365*. 6 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163384&i-dParte=10257306&idVersion=2021-08-06>>

74. *COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO. Tasas de Intercambio. Presentación. Universidad de Chile*. 2022. Disponível em: <[https://www.cmfchile.cl/portal/prensa/615/articles-51890\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.cmfchile.cl/portal/prensa/615/articles-51890_doc_pdf.pdf)>



Em 22 de fevereiro de 2023 seria, então, publicada a *Resolución Exenta N° 1*, que determinou os limites definitivos para as tarifas de intercâmbio cobradas no país, reduzindo o teto em todos os segmentos. Ficou determinada uma redução gradual. Até meados de 2023, as taxas devem baixar para: 0,5% no débito, 1,14% no crédito e 0,94% para pré-pagos. Até meados de 2024, as taxas deverão se limitar a: 0,35% no débito, 0,8% no crédito e no pré-pago.<sup>75</sup>

No caso do Chile, a regulamentação das tarifas de intercâmbio veio acompanhando uma

série de novas regulações estruturais que prometiam revolucionar o mercado de cartões no país. A ideia era migrar de um ambiente altamente verticalizado e extremamente concentrado para um ambiente de concorrência tanto no mercado de emissores, como no de credenciadores. Nesse sentido, uma suposição é de que o teto na tarifa de intercâmbio tenha sido uma antecipação de um possível problema oriundo do caráter de competição reversa que a tarifa apresenta.

A seguir, figura com resumo da regra no Chile:

**Figura 7 | Resumo da Regulação de Teto de Tarifa de Intercâmbio no Chile**

Primeiro Teto	Revisões de Regulação	Como é a regra atualmente
2021	2023*	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 1,14% do valor da transação.**</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,5% do valor da transação.***</p> <p><b>Para pré-pago:</b> Limite máximo de 0,94% do valor da transação.**</p>

\* Não houve revisão regulatória propriamente dita, mas um primeiro teto temporário e, então, uma determinação definitiva no ano seguinte.

\*\* O limite será de 0,8% em meados de 2024.

\*\*\* O limite será de 0,35% em meados de 2024.

Fonte: Elaboração própria.



75. CHILE. *Resolución Exenta N°1*. Ministerio de Hacienda. 22 fev. 2023. Disponível em: <<https://ctdi.hacienda.cl/resoluciones-y-comunicados/resolucion-exenta-n-1-22-de-febrero-de-2023-determina-limites-definitivos-a-las>>



## E na maior economia do mundo? Veja como está o cenário nos EUA

Vimos neste relatório como é o panorama de teto de tarifa de intercâmbio em diversos países pioneiros em adotar esse tipo de política e em economias latino-americanas, mas e no país com o maior sistema financeiro do mundo, como será o cenário? Desde 2005 tramitam nos EUA ações coletivas (e algumas individuais) antitruste movidas por comerciantes que acusam as bandeiras de cartão de praticarem preços abusivos, cobrando tarifas de intercâmbio inflacionadas.<sup>76</sup> Recentemente, o resultado de uma dessas ações parece ter influenciado uma mudança no panorama das tarifas de intercâmbio nos EUA. Em março de 2024, uma ação coletiva movida por mais de 12 milhões de varejistas contra Visa e Mastercard por cobranças de tarifas exorbitantes resultou em um acordo onde as empresas de cartão se comprometeram a reduzir a taxa de intercâmbio do cartão de crédito para os comerciantes dos EUA, dos quais 90% são pequenas empresas. O novo patamar estabelecido para a taxa servirá como um teto para a tarifa até 2030. O acordo fornece, ainda, a atualização de diversas outras regras, o que amplia as formas de aceitação de pagamentos digitais para os comerciantes<sup>77</sup>.

O acordo entre a Mastercard, a Visa e os comerciantes, inclui:

- 1 a redução da taxa de intercâmbio em operações de crédito ao consumidor e crédito comercial emitidas nos EUA em estabelecimentos comerciais dos EUA;
- 2 o limite de cinco anos da taxa – a redução da taxa de intercâmbio servirá efetivamente como um limite por um período de cinco anos e se aplicará a todos os programas de crédito dos EUA;
- 3 regras simplificadas de sobretaxas e descontos – Mastercard e Visa irão adotar uma abordagem simplificada para sobretaxas e descontos de transações de cartão de crédito, inclusive conferindo aos lojistas informações de maior qualidade para melhor gestão dos custos.

Em relação ao primeiro ponto, a ideia é reduzir a atual tarifa em pelo menos 0,04 ponto percentual. Além disso, em até cinco anos, a tarifa média em todo o sistema para as duas bandeiras de cartão de crédito terá de ser pelo menos 0,07 ponto percentual abaixo da média atual. Em média, as taxas de intercâmbio hoje nos EUA giram em torno de 2%.<sup>78</sup>

O compromisso precisa de aprovação final do Tribunal Distrital Leste de Nova Iorque, o que se espera que aconteça no final de 2024 ou no início de 2025. Esse movimento é importante para os comerciantes porque garante um maior nível de certeza em relação aos seus custos, além de proporcionar novas formas de gerenciá-los. Além disso, o acordo ainda prevê o financiamento de novos programas de educação de pequenas empresas sobre opções de aceitação de pagamentos e sobre como gerenciar melhor os custos.

76. REUTERS. *Visa, Mastercard reach \$30 billion settlement over credit card fees*. 2024. Disponível em: <<https://www.reuters.com/business/finance/mastercard-visa-reach-30-bln-settlement-over-credit-card-fees-2024-03-26/>>

77. MASTERCARD. *Mastercard commits to lowering U.S. interchange for small businesses and broader merchant community*. 2024. Disponível em: <<https://www.mastercard.com/news/press/2024/march/mastercard-commits-to-lowering-u-s-interchange-for-small-businesses-and-broader-merchant-community/>>;

VISA. *Visa Agrees to Landmark Settlement with U.S. Merchants Reducing Rates and Guaranteeing No Increases for at Least Five Years*. 2024. Disponível em: <<https://investor.visa.com/news/news-details/2024/Visa-Agrees-to-Landmark-Settlement-with-U.S.-Merchants-Reducing-Rates-and-Guaranteeing-No-Increases-for-at-Least-Five-Years/default.aspx>>;

VALOR INVESTE. *Visa e Mastercard fecham acordo de US\$ 30 bi para reduzir tarifas de cartões de crédito*. 2024. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/produtos/investimento-no-exterior/noticia/2024/03/27/visa-e-mastercard-fecham-acordo-de-us-30-bi-para-reduzir-tarifas-de-cartoes-de-credito.ghtml>>

78. VALOR INVESTE. *Visa e Mastercard fecham acordo de US\$ 30 bi para reduzir tarifas de cartões de crédito*. 2024. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/produtos/investimento-no-exterior/noticia/2024/03/27/visa-e-mastercard-fecham-acordo-de-us-30-bi-para-reduzir-tarifas-de-cartoes-de-credito.ghtml>>;

ADYEN. *Interchange fees: What they are and how they work*. 2023. Disponível em: <<https://www.adyen.com/knowledge-hub/interchange-fees-explained>>

### 3. O debate de teto nas tarifas de intercâmbio no Brasil



Com os casos apresentados até aqui, é possível perceber que, em geral, a aplicação da política de preço teto parte de um diagnóstico de que apenas as forças atuantes no mercado não estavam sendo suficientes para levar a uma tarifa de intercâmbio eficiente, o que comumente compromete a competição no mercado e os ganhos de bem-estar social.

No caso brasileiro, o mercado de cartões brasileiro vinha de um cenário de duopólio no início dos anos 2000, funcionando em dinâmica de contratos de exclusividade entre bandeiras e credenciadoras. Esse cenário durou até 2009 quando o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) determinou a quebra da exclusividade no mercado, decisão posteriormente consolidada em lei de 2013 que determinava a obrigatoriedade de interoperabilidade no mercado<sup>79</sup>. Dados mostram que, durante a década seguinte, houve um aumento da concorrência no mercado, mas de forma desigual, pois houve um aumento significativo de entrantes do lado dos credenciadores/adquirentes, o que não se observou no lado dos emissores.

De fato, em 2018 o mercado se mostrava bas-

tante verticalizado e o custo para os credenciadores era de quase o dobro quando se tratava de bandeiras verticalizadas<sup>80</sup>. Além disso, estudos sugerem que a verticalização no caso brasileiro teria gerado uma espécie de incentivo extra para que as bandeiras aumentassem a tarifa de intercâmbio, como forma de transferir parte da renda perdida com o cenário de multiadquirência direto para emissores verticalizados<sup>81</sup>.

Diante desse cenário, o primeiro teto foi determinado em 2018, pela Circular nº 3.887, do Banco Central do Brasil. A medida buscava, entre outras coisas, diminuir os subsídios cruzados no mercado, a partir do diagnóstico de que as tarifas de intercâmbio cobradas no país mostravam tendência de alta, sem qualquer indicação de que mecanismos de mercado exerceriam pressão de baixa<sup>82</sup>. Além disso, o diagnóstico da autoridade também mostrava que aumento da competição no mercado de aquisição vinha reduzindo o MDR cobrado dos estabelecimentos, o que sugeria que uma redução na tarifa de intercâmbio seria repassada para o MDR. A regulação limitou a 0,5% a média de tarifa de intercâmbio no débito ponderada pelo valor das transações e a 0,8% a tarifa máxima cobrada por transação<sup>83</sup>.

**79.** RAGAZZO, Carlos. Regulação de meios de pagamentos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

**80.** CARRASCO, Vinicius. Verticalização no mercado de pagamentos: impactos e soluções. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2018/vinicius-carrasco-stone.pdf>>

**81.** REZENDE, Leonardo. Por que Regular a Tarifa de Intercâmbio para Cartão de Crédito no Brasil. 2019.

**82.** CB. Voto 76/2018-BCB. 22 mar. 2018. Disponível em: <[https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/201876/Voto\\_0762018\\_BCB.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/201876/Voto_0762018_BCB.pdf)>

**83.** BCB. Circular nº 3.887. 26 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3887>>

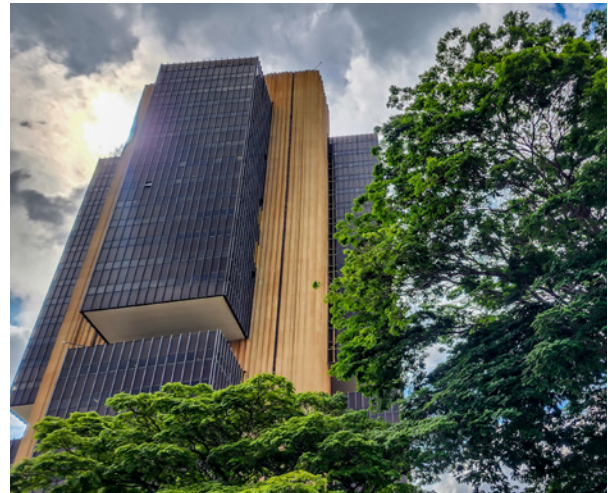
Cerca de três anos depois, o BCB promoveu um Estudo Especial de avaliação do resultado da política, utilizando modelos econométricos para medir o impacto da política em situações relevantes<sup>84</sup>. A publicação concluiu, entre outras coisas, que a receita dos emissores com a tarifa de intercâmbio no débito tinha sido reduzida e um repasse gradual da redução nas tarifas podia ser observado no MDR<sup>85</sup>. Outro resultado do Estudo é que, a princípio, não há indícios de que a aplicação de um teto tenha estimulado um rearranjo nas tarifas de bandeira cobradas ao emissor e ao credenciador.

Em outubro de 2021, o BCB abriu consulta pública com minuta de resolução que propunha estabelecer novos tetos às tarifas de intercâmbio<sup>86</sup>. Os estudos da autoridade mostravam que havia repasse da redução para o MDR, contudo, mostravam também que parte desse ganho era mitigado, pois a tarifa para cartões pré-pago permanecia fora da regulação e em patamares significativamente mais altos, apesar de se tratar de segmentos muito similares<sup>87</sup>. Assim, a proposta incluía também um teto para transações com cartões pré-pagos.

Cerca de um ano mais tarde, em setembro de 2022, após analisar as contribuições dos agentes à consulta pública, o BCB publicou uma Resolução que aprimorava a regra do teto de tarifas de intercâmbio. A nova regra determinou que, a partir de 1º de abril de 2023, valeriam os seguintes tetos para tarifa de intercâmbio: 0,5%

para transações no débito e 0,7% para transações no pré-pago.

Assim, o teto na tarifa de intercâmbio no Brasil foi mais uma política motivada pelo diagnóstico de que a dinâmica do mercado não estaria levando à cobrança de uma tarifa eficiente, gerando perda de bem-estar social. Nesse sentido, a autoridade decidiu agir sobre o segmento de cartões de débito, o meio de pagamentos mais barato entre cartões e, por tanto, o mais inclusivo, cuja eficiência gera efeitos mais amplos de bem-estar. O segmento de pré-pago veio a ser incluído por ser considerado um mercado similar ao de débito, ainda que com um limite mais flexível como forma de acatar um pedido dos agentes que argumentaram diferenças de custos.



A figura a seguir resume a regra de teto de tarifas de intercâmbio no Brasil.

**Figura 8 | Resumo da Regulação de Teto de Tarifa de Intercâmbio no Brasil**

Primeiro Teto	Revisões de Regulação	Como é a regra atualmente
2018	2021-2022 (válida a partir de 2023)	<p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,5% do valor da transação.</p> <p><b>Para pré-pago:</b> Limite máximo de 0,7% do valor da transação.</p>

Fonte: Elaboração própria.

**84.** BCB. Avaliação do resultado regulatório da introdução de limites para a tarifa de intercâmbio de cartão de débito. Estudo Especial nº 106/2021. 2021.

**85.** ibid

**86.** BCB. Edital de Consulta Pública 89/2021. 8 out. 2021.

**87.** BCB. Voto 163/2022-BCB. 22 set. 2022.





Comparando o Brasil entre os países analisados nesta Carta, é interessante notar que os limites impostos podem variar bastante entre as jurisdições. Isso se explica pelo fato de que o “nível ótimo” da tarifa de intercâmbio é influenciado por fatores estruturais, como nível de concorrência nos mercados envolvidos ou outras regulações transversais que podem afetar os mercados.

Ainda assim, é possível perceber que, na maioria dos países, as tarifas de débito são limitadas a valores mais baixos, com exceção do Canadá que, como visto, não tem cobrança de intercâmbio no débito. Poucos regulam explicitamente o pré-pago e, entre os que fizeram, a Austrália determinou teto igual para ambos, enquanto Chile e Brasil determinaram taxas maiores para pré-pago em relação ao débito. No caso do Chile, a justificativa para essa diferença não é tão clara.

Além dos pontos mais operacionais das políticas implementadas, também chama atenção a preocupação dos reguladores com a eficácia dos tetos e possíveis mecanismos de fuga regulatória que os agentes possam adotar. Uma atenção especial para esses casos deve aparecer nas prioridades dos reguladores nos próximos anos, como já apontam as últimas publicações da União Europeia e do Reino Unido. Já a Austrália parece ter se antecipado a esse ponto, pois possui uma regra que proíbe a “compensação líquida”, ou seja, a compensação da renda perdida com a implementação do teto. Lá, a autoridade usa a prestação de contas dos agentes envolvidos para supervisionar se a proibição não está sendo burlada. Esse passo à frente coloca a Austrália como referência em um debate que deve se espalhar nos próximos anos.

A próxima figura sintetiza as políticas em todos os países analisados, a fim de promover uma melhor identificação visual e comparação das políticas adotadas.

Figura 9 | Comparativo das Políticas de Teto de Tarifa de Intercâmbio analisados

País	Como é a regra atualmente	Para onde o debate está indo
Austrália	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo da média ponderada de 0,50% do valor das transações, com um teto individual de 0,80% por transação.</p> <p><b>Para débito e pré-pago:</b> Limite máximo da média ponderada de 8 centavos por transação, com um teto individual de 10 centavos ou 0,20%.</p>	A regulação na Austrália já prevê uma proibição de "compensação líquida", se antecipando a possíveis mecanismos de compensação pós perda de margem.
Canadá	Em acordo assinado voluntariamente, Visa, Mastercard e American Express se comprometeram a manter a média anual de tarifa de intercâmbio cobrada no mercado interno em 1,4%. O acordo é válido desde 2020 e para os cinco anos subsequentes.	—
União Europeia	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 0,3% do valor da transação. Para transações online, o limite máximo é de 1,5% do valor.</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,2% do valor da transação ou até 5 centavos. Para transações online, o limite máximo é de 1,15% do valor.</p>	<p>Avaliação do uso de possíveis estratégias que podem estar sendo usadas para compensar a perda de margem. Notadamente: discussão sobre o aumento da tarifa de bandeira e o aumento de tarifas no segmento de cartões corporativos (não coberto pela regulação).</p>
Reino Unido	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 0,3% do valor da transação.</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,2% do valor da transação ou até 5 centavos.</p>	<p>Avaliação do uso de possíveis estratégias que podem estar sendo usadas para compensar a perda de margem. Notadamente: aumento da tarifa de bandeira e aumento de tarifas no segmento de cartões corporativos (não coberto pela regulação).</p> <p>Avaliação do arcabouço regulatório aplicável após saída da UE, com especial atenção para avaliação do aumento das tarifas transfronteiriças e se elas estão sendo usadas para compensar perda de margem à nível local.</p>
México	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 1,91% do total da transação.</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 1,15% do total da transação, ou até 13,50 pesos mexicanos.</p>	—
Chile	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 1,14% do valor da transação.**</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,5% do valor da transação.***</p> <p><b>Para pré-pago:</b> Limite máximo de 0,94% do valor da transação.**</p>	—
Estados Unidos da América	Em acordo recente fechado entre Visa e Mastercard e os lojistas nacionais, a atual tarifa deve ser reduzida em pelo menos 0,04 ponto percentual e, em até cinco anos, a tarifa média em todo o sistema deverá se reduzir em 0,07 ponto percentual. A taxa de intercâmbio média hoje é de 2% no país.	O acordo precisa de aprovação final do Tribunal Distrital Leste de Nova Iorque, o que se espera que aconteça no final de 2024 ou no início de 2025.
Brasil	<p><b>Para crédito:</b> Limite máximo de 0,5% do valor da transação.</p> <p><b>Para débito:</b> Limite máximo de 0,7% do valor da transação.</p>	—

\* O limite será de 0,8% em meados de 2024.

\*\*\* O limite será de 0,35% em meados de 2024.

Fonte: Elaboração própria.

## 4. Propague Tendências



A discussão sobre a limitação das tarifas de intercâmbio é um movimento que parece ter começado mais tímido no final do século XX e início do XXI, mas hoje é embasado por diversos estudos teóricos e empíricos e vem sendo adotado por diversas autoridades pelo mundo. Dentre os casos apresentados nesta Carta, já é possível perceber uma forte adoção entre os países do G7 e um movimento que vem ganhando força na América Latina. Mas é bom ressaltar que há experiências de regulação de teto de tarifa de intercâmbio em todos os continentes. Dentre os casos analisados nesta Carta, podemos observar dois modelos mais genéricos de implementação: um via ordem expressa da autoridade, outro com algum tipo de acordo entre os participantes do mercado. É importante ressaltar que, mesmo no segundo caso, a autoridade mantém uma atuação próxima e influente sobre os tetos aplicados. Essa diferença no modelo de adoção deriva do histórico local e outras especificidades de cada mercado.

De modo geral, uma tendência que pode ser

observada é a preocupação do regulador em verificar formas de fuga do teto, com mecanismos para compensar a renda perdida a partir da aplicação do *cap*. Dentre as avaliações feitas nos países com legislação mais antiga, se evidencia a preocupação com as outras taxas existentes em arranjos de pagamentos com cartões. O aumento das tarifas de bandeira tem chamado atenção em alguns países e será objeto de estudo mais aprofundado na União Europeia e no Reino Unido, como apontam os últimos relatórios das autoridades locais. Nesse sentido, a Austrália se destaca e pode servir de referência, pois já possui uma regra proibindo uma “compensação líquida”, ou seja, que as bandeiras compensem os emissores como uma forma de “fuga” do teto. Há, ainda, uma certa preocupação com tarifas de transações não cobertas pelas regras locais, como é o caso dos cartões corporativos na UE e das tarifas transfronteiriças no Reino Unido, por exemplo. Dessa forma, percebe-se a atenção das autoridades com possíveis mecanismos de compensação de renda a partir da aplicação do teto.



