RENAN CRUVINEL DE OLIVEIRA

ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO: IMPACTOS E RESPOSTAS REGULATÓRIAS

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Vinicius Marques de Carvalho

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2022

RENAN CRUVINEL DE OLIVEIRA

ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO: IMPACTOS E RESPOSTAS REGULATÓRIAS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Comercial, sob a orientação do Prof. Dr. Vinicius Marques de Carvalho

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO COMERCIAL

São Paulo

2022

Ficha Catalográfica

Cruvinel de Oliveira, Renan. 2022.

Entrada das BigTechs nos Meios de Pagamento: impactos e respostas regulatórias (Dissertação de Mestrado). Orientador: Prof. Dr. Vinicius Marques de Carvalho. São Paulo - SP.

1. Regulação e concorrência nos meios de pagamento. 2. Como a entrada das BigTechs impacta os meios de pagamento e qual tratamento tem sido dado pelos reguladores.

1. Entrada das BigTechs nos Meios de Pagamento: impactos e respostas regulatórias

RENAN CRUVINEL DE OLIVEIRA

ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO: IMPACTOS E RESPOSTAS REGULATÓRIAS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Comercial.

BANCA EXAMINADORA

_____

Professor(a) Orientador(a)
Instituição

_____

Professor(a) Orientador(a)
Instituição

_____

Professor(a) Orientador(a)
Instituição

_____

Professor(a) Orientador(a)
Instituição

São Paulo

2022

ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO: IMPACTOS E RESPOSTAS REGULATÓRIAS

RESUMO

As BigTechs, plataformas digitais de vários lados, alcançaram imenso poder econômico e dominaram mercados digitais que nasceram na Economia Digital. Sua atuação gera benefícios aos consumidores, ao mesmo tempo que a forma como exercem seus negócios e como se relacionam com outros agentes pode colocar em risco direitos protegidos pela regulação. Nesse contexto, os reguladores, notadamente os da defesa da concorrência, das finanças e da privacidade e proteção de dados, têm sido desafiados a repensar suas políticas públicas para que elas sejam capazes de estimular os efeitos positivos e de conter os negativos causados pela presença das BigTechs nos mais diversos setores. Dentre os setores que mais têm sido impactados pelas atividades das gigantes da tecnologia está o financeiro, especialmente os sistemas de pagamentos, que são porta de entrada para as BigTechs e suas atividades. Diante disso, propõe-se a descrever como o mercado de pagamentos se desenvolveu nas últimas décadas e como está hoje estruturado, contexto em que será analisado como tem sido a entrada, a partir da investigação dos incentivos para que ela ocorra e quais estratégias estão à disposição das BigTech. Em seguida, busca-se descrever as atividades desempenhadas por essas empresas nos meios de pagamento no Brasil e os impactos positivos e negativos esperados decorrentes dela, bem como as respostas regulatórias que têm sido dadas pelas autoridades. A conclusão traz comentários acerca do que o estudo mostrou.

Palavras-chave: Meios de pagamento; BigTechs; Concorrência; Regulaçao; Dados; e Inovação.

BIG TECHS AND PAYMENTS: CHALLENGES, OPPORTUNITIES, AND REGULATORY RESPONSES

ABSTRACT

BigTechs multi-sided digital platforms have achieved gigantic economic power and dominated markets that emerged in the Digital Economy. Their performance generates opportunities for consumers, but the way they carry out their business and how they engage with other agents can jeopardize consumer rights protected by regulation. In this context, regulators, notably those in defense of competition, finance, privacy, and data protection, have been challenged to rethink their policies so that they can stimulate the positive effects and contain the negative ones caused by the presence of BigTechs in the most diverse sectors. Among the sectors that have been impacted by the activities of the tech giants is finance, specially the payments system, which has been a gateway for BigTechs and their activities in the sector. This investigation aims to describe how the payments market has developed in recent decades and how it is structured today, a context in which it will be assessed how the entry has taken place, regarding the incentives for it to occur and which strategies are available to BigTech. Then, it seeks to describe the activities performed by these companies in the payments industry in Brazil and the expected positive and negative impacts arising from it, as well as the policy responses that have been given by the authorities. The conclusion brings comments about what the investigation demonstrated.

Keywords: Payments, BigTechs, Competition, Regulation, Antitrust, Big Data, and Innovation.

Sumário

INTRODUÇÃO **7**

1. ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO **9**

1.1. Inovação nos Meios de Pagamento **10**

1.1.1. Movimento FinTech *15*

1.1.2. Meios de Pagamento no Brasil *21*

1.2. Entrada das BigTechs nos Meios de Pagamento **26**

1.2.1. Incentivos à entrada *28*

1.2.2. Estratégias de entrada *35*

1.2.3. Atividades exercidas *42*

2. IMPACTOS DA ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO **61**

2.1. Plataformas digitais e os Meios de Pagamento **62**

2.1.1. Múltiplos lados *64*

2.1.2. Efeitos de rede e economias de escala *66*

2.1.3. Big Data *70*

2.1.4. Preço zero *74*

2.1.5. Custos de troca *76*

2.2. Os potenciais efeitos **77**

2.2.1. Positivos *77*

2.2.2. Negativos *81*

3. RESPOSTAS REGULATÓRIAS À ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO **85**

3.1. Defesa da Concorrência **90**

3.1.1. Novas políticas *90*

3.1.2. Casos analisados pelas autoridades *100*

3.2 Regulação Setorial **120**

3.2.1. Arranjos de pagamento de cartões *120*

3.2.2. Open Finance *133*

3.2.3. Arranjo de pagamentos Pix *136*

CONCLUSÃO **139**

REFERÊNCIAS **147**

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tecnológico e a consolidação da Economia Digital possibilitaram inovações que alteraram profundamente os padrões de consumo da sociedade e a forma como produtos e serviços são estruturados e oferecidos. O novo ambiente econômico resultado desse processo é marcado pelo surgimento de plataformas digitais de múltiplos lados e por modelos de negócio fundados nos efeitos de rede, na combinação de dados e no entrelaçamento de diferentes atividades. Algumas dessas plataformas alcançaram nos últimos anos imenso poder econômico e dominaram mercados digitais que nasceram na nova economia e seus principais expoentes têm sido chamados de empresas BigTechs[1].

A atuação das BigTechs gera muitos benefícios aos consumidores, ao mesmo tempo que a forma como exercem seus negócios e como se relacionam com outros agentes pode colocar em risco direitos protegidos pela regulação. Nesse contexto, os reguladores têm sido desafiados a repensar suas políticas públicas para que elas sejam capazes de estimular os efeitos positivos e de conter os negativos causados pela presença das BigTechs nos mais diversos setores. Além disso, cada vez mais, essas empresas expandem suas atividades para produtos e serviços relacionados aos que permitiram seu desenvolvimento e ameaçam a existência de mercados e competidores tradicionais. Com isso, aumentam os desafios aos reguladores, que há muito pouco sequer tinham ferramentas para lidar com os mercados digitais e com as atividades *core* dessas empresas e são agora responsáveis por moldar a regulação de modo que se promova a cidadania e a inovação e por garantir que a atuaçao das BigTechs nao a infrinja.

Dentre os setores que foram impactados pelas atividades das gigantes da tecnologia está o financeiro, especialmente os sistemas de pagamentos, que têm sido porta de entrada para as BigTechs e suas atividades. O oferecimento de serviços de pagamento por essas empresas dá origem a uma série de ganhos e ameaças aos mercados e aos consumidores e preocupa os reguladores, que têm implementado políticas públicas para endereçar tais preocupações. Nesse contexto, entre as autoridades que se destacam, dada a natureza das atividades em discussão, estão as de defesa da concorrência, as financeiras e as de privacidade e proteção de dados.

---

[1] Para o presente estudo são consideradas BigTechs quatro das principais empresas da indústria de tecnologia da informação dos Estados Unidos e da Economia Digital no mundo, notadamente Google, Apple, Facebook e Amazon.

Diante disso, o presente estudo, em seu Capítulo 1, propõe-se a descrever, em um primeiro momento, como o mercado de pagamentos se desenvolveu nas últimas décadas e como está hoje estruturado, por se entender que o desenvolvimento do ambiente em que ocorre a entrada das BigTechs no mercado de pagamentos é fundamental. Compreendido o contexto em que se dará, será analisada como tem sido a entrada, a partir da investigação dos incentivos para que ela ocorra e quais estratégias estão à disposição das BigTech para concretizá-la. Em seguida, serão descritas as atividades desempenhadas por essas empresas no Sistema de Pagamentos no Brasil, resultado de suas estratégias de entrada.

Uma vez presentes na indústria de pagamentos brasileiro, é fundamental entender quais poderão ser os impactos das atividades da BigTechs, objeto do Capítulo 2. Esses impactos são esperados em razão dos modelos de negócio de plataformas de vários lados que dominam mercados digitais e de suas características essenciais. Essas características são estudadas em espécie, com vistas a fornecer ao leitor o ferramental necessário para compreender como as BigTechs podem impactar o mercado para, em seguida, serem apresentados a ele os impactos positivos e negativos esperados.

Mapeados os possíveis efeitos da entrada das BigTechs nos meios de pagamentos, serão descritas as respostas regulatórias que têm sido dadas pelas autoridades de defesa da concorrência e da regulação setorial aos possíveis efeitos deletérios do exercício de suas atividades. As políticas públicas de autoridades antitruste analisadas abrangem diretrizes para aplicação de normas existentes, novas propostas de regulação e investigações realizadas contra as BigTechs, relacionadas à sua atuação nos mercados de meios de pagamento. Apresentam-se, ainda, as regras relativas ao Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) aplicáveis às atividades das BigTechs, tanto pelos reguladores públicos, notadamente o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil, quanto pelos instituidores dos arranjos de pagamento dos quais essas empresas são participantes.

Por fim, o Capítulo 4 traz as conclusões a que se chegou ao longo do estudo que servem para instruir as considerações finais feitas pelo autor.

1. ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO

No mercado de meios de pagamento, a posição assumida pelas BigTechs, apesar de ainda ser limitada, tem sido fortalecida paulatinamente. Isso ocorre em virtude das estratégias de aquisições implementadas pelas companhias, da celebração de diferentes parcerias ou do lançamento de infraestruturas e produtos independentes que concorrem com os já existentes. A entrada das empresas gigantes de tecnologia tem se dado a partir do estabelecimento de uma base ampla e segura de clientes, além de um forte reconhecimento de sua marca, refletindo em uma grande complementaridade entre os serviços que já oferecem, cerne de suas atividades, e os que podem ser complementares a eles, como os financeiros ou de pagamento, o que resulta em economias de escala e escopo[2]. Nessa esteira, as externalidades de rede atraem mais usuários e geram valor para eles, permitindo que a plataforma produza mais dados, os quais são utilizados para melhorar serviços existentes e atrair ainda mais clientes. Do mesmo modo, a presença de novos usuários nas plataformas permite que um volume ainda maior de dados seja acessado, com consequente melhoria dos serviços oferecidos e assim sucessivamente.

Acerca da participação das BigTechs nos serviços financeiros e de pagamento, verificou-se, mais recentemente, que a pandemia da Covid-19 reforçou sobremodo o avanço dessas empresas. Estudos indicam que, à medida que o sistema financeiro mundial enfrentava grandes desafios para garantir estabilidade econômica, a presença das BigTechs tornava-se ainda mais relevante nos serviços a ele relacionados[3], pois o referido setor esteve entre aqueles que mais acelerou digitalmente, no Brasil e no mundo. Isso porque a necessidade de combater a disseminação do vírus levou à adoção de regras sanitárias que demandavam o distanciamento social, incentivando, consequentemente, a digitalização das compras e o maior uso da tecnologia para sua viabilização, de modo que as empresas

---

[2] BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. ***BIS Annual Economic Report 2019***. III. BigTech in finance: opportunities and risks. P. 55-79. 2019. p. 62. Disponível em: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[3] Segundo relatório publicado pelo Financial Stability Board, houve expressiva expansão das empresas BigTech e FinTech nos serviços financeiros, o que pode trazer benefícios como uma melhor eficiência de custos e uma maior inclusão financeira para grupos anteriormente mal servidos. Adverte, contudo, quanto ao risco de domínio do mercado. *In*: FINANCIAL STABILITY BOARD. ***FinTech and Market Structure in the COVID-19 Pandemi***c. 21 de março de 2022. Disponível em: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P210322.pdf. Acesso em: 19 mar. 2022.

intensificaram sobremaneira suas relações com os provedores de serviços financeiros, além dos novos hábitos digitais adotados pelos usuários.

Para além desse impacto provocado pela pandemia da Covid-19, o ritmo de expansão imprimido pelas empresas BigTechs nos serviços financeiros e de pagamento é acelerado, especialmente nas economias em desenvolvimento, notadamente no Sudeste Asiático, África Oriental e América Latina[4]. Isso decorre, principalmente, de seu modelo de negócio, que se diferencia significativamente daquele utilizado pelo mercado tradicional por diversos fatores, dentre os quais se destacam a análise massiva de dados, as externalidades de rede e a presença de atividades interconectadas entre muitos usuários, negócios e geografias, ao passo que cada um desses três elementos reforçam os demais[5]. Essas empresas atingiram escala em serviços financeiros muito rapidamente, em parte devido às grandes bases de clientes e ao elevado grau de reconhecimento de marca associado aos seus negócios de tecnologia já existentes.

1.1. Inovação nos Meios de Pagamento

Os meios de pagamento eletrônicos são aqueles realizados por meio de redes de tecnologia[6], como os pagamentos por cartão de crédito e débito, cuja relevância ficou evidenciada, nos últimos anos, pelos volumes financeiros expressivos que trafegam por seus sistemas, bem como pela sua significativa expansão, quando comparada ao uso de meios de pagamento em papel.

A revolução dos pagamentos eletrônicos surge com os cartões de crédito, mas não se limita a eles. Consiste, essencialmente, na troca eletrônica de dados para realização de

---

[4] FINANCIAL STABILITY BOARD. ***FinTech and Market Structure in the COVID-19 Pandemi***c. 21 de março de 2022. Disponível em: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P210322.pdf. Acesso em: 19 mar. 2022.

[5] BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. ***BIS Annual Economic Report 2019***. III. BigTech in finance: opportunities and risks. P. 55-79. 2019. p. 62. Disponível em: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[6] Como ponto de partida, é importante compreender quem são os principais agentes que compõem um arranjo de pagamento. Na tradicional estrutura de quatro partes, o instituidor do arranjo de pagamento provê a rede de tecnologia que sustenta o sistema de pagamentos. Outros agentes também participam dos arranjos por ele instituídos, quais sejam: (i) os emissores de cartões de pagamento; e (ii) os credenciadores, ou seja, aqueles que credenciam estabelecimentos comerciais, também conhecidas como "adquirentes"). Estes, por sua vez, se relacionam com os compradores e com os vendedores, respectivamente. *In*: BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

pagamentos. Nas palavras de Evans e Schmalensee, a verdadeira revolução, que é, por certo, ainda mais importante para o futuro do que para o dia de hoje, é o desenvolvimento de redes de computador para troca de dinheiro eletrônico. O dinheiro, hoje, consiste em uma unidade de conta que é trocada por vários sistemas de pagamento diferentes[7].

O mercado de meios de pagamento, cuja tarefa central é viabilizar as transferências de valores e a comercialização de produtos ou serviços entre lojistas e consumidores, tem experimentado, nos últimos anos, significativo avanço no Brasil[8]. Prova disso é que o valor das compras com instrumentos de pagamento de cartões de crédito e débito teve crescimento de mais de 500% em 10 anos, de modo que as transações atualmente movimentam mais de R$ 1,5 trilhão por ano[9]. Essa expansão, contudo, nem sempre foi contínua, tendo a indústria de instrumentos eletrônicos de pagamento experimentado etapas distintas no seu processo de maturação e desenvolvimento.

A primeira fase remonta às décadas de 50 a 70, cuja disseminação do cartão como um meio de pagamento foi limitada pelas condições estruturais da economia no Brasil[10]. Gradativamente, o negócio de cartões de crédito foi expandindo e passou a integrar a estratégia dos bancos. A partir da década de 80, movimento aprofundado na década 90, essa indústria já vivia uma fase de grande popularização[11], marcada pela estabilização da inflação e pelo aumento do poder aquisitivo da população, estimulando, pelo lado da demanda, o surgimento de novas modalidades de pagamento - lojistas e consumidores já detinham maior

---

[7] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. I***nnovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 30, Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[8] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[9] ABECS - Associação Brasileira de Empresas de Cartão de Crédito. **Mercado de Meios de Pagamento: Guia Prático**, São Paulo, Brasil, 2018. Disponível em: https://api.abecs.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Cartilha-da-Abecs-sobre-o-Mercado-de-Meios-de-Pagamento.pdf. Acesso em: 13 mai. 2022.

[10] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[11] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

segurança na realização de transações dessa natureza. Aos poucos, foram sendo implementadas uma série de mudanças, com a finalidade de garantir mais eficiência ao setor e estimular a concorrência[12].

Essa indústria foi constituída por uma grande rede privada baseada em computadores *mainframe*, servidores e *softwares* privados rodando em muitos sistemas interconectados. Por se assemelhar a uma grande corporação, que possui vários sistemas de computador e pacotes de *software*, em sua maioria baseados em linguagens antiquadas[13], o segmento se deparou, historicamente, com grandes entraves na implementação de inovações. Tais entraves decorrem, especialmente, dos altos custos de troca impostos à sua cadeia de participantes, que dependem dos efeitos de rede imprescindíveis entre usuários dos meios de pagamento e dos fornecedores de serviços de pagamento.

Com o surgimento da internet, esse modelo começou a mudar para o que é conhecido como computação em nuvem, no qual grande parte do processamento e do armazenamento de dados ocorre em servidores de propriedade de terceiros, cujo acesso se dá via internet, tornando possíveis as mudanças disruptivas em pagamentos na nuvem, e não em redes privadas, como tradicionalmente ocorria[14]. Portanto, parte dessa infraestrutura de mercado de pagamentos tem alimentado o processo de inovação que está surgindo no setor, à medida que os empreendedores utilizam novas tecnologias de computação que contornam as restrições típicas de um sistema baseado em servidores e *softwares* privados. Em que pese ser uma estrutura relativamente arcaica, o setor está passando por um período de destruição criativa[15], marcado também pela substituição do uso do plástico dos cartões pelo pagamento por meio da telefonia móvel, por exemplo.

Há que se destacar que a implementação desse processo de inovação, que envolve aspectos variados, sobretudo o investimento em recursos tecnológicos, possui custos

---

[12] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento.** 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[13] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 5. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[14] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 7. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[15] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 6. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

necessários, de modo que o agente inovador deve absorver esses custos ou persuadir outros participantes de que vale a pena assumi-los, entrave já referido ao processo de inovação, que o torna mais lento.[16] Em regra, os compradores tendem a não utilizar um instrumento de pagamento se não puderem utilizá-lo para pagar onde compram, e os vendedores não se dão ao trabalho de aceitar um instrumento de pagamento se poucos compradores quiserem pagar com ele.[17] Fazer isso se tornou mais difícil com o tempo, pois os empresários competem com métodos de pagamento cada vez mais seguros e convenientes, por meio dos quais as transações levam apenas alguns segundos para serem concluídas, sendo difícil convencer varejistas e consumidores a mudar quando o que eles utilizam funciona relativamente bem[18]. De modo que, apenas a perspectiva de vendas incrementais pode fornecer valor suficiente para conduzir à adoção de um método de pagamento alternativo.[19]

O referido mercado continua, portanto, a ser um dos setores tradicionais da economia desafiados pela inovação, pois, historicamente, sempre houve grande inércia no setor quanto à implementação de estratégias inovadoras, uma vez que a mudança exige que uma vasta multidão de compradores e vendedores modifique seu comportamento e faça novos investimentos para que o sistema seja modificado.[20-21] Há, nesse sentido, certa resistência da

---

[16] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p.5.

[17] "*As the payment card system has developed over the last half century, considerable investments have gone into developing networks that connect millions of merchants around the globe to hundreds of millions of cardholders. Merchants, merchant processors, merchant acquirers, card networks, card processors, issuers, and many other suppliers to these entities have invested in hardware and software for handling payments. They have also invested in internal processes that result in human capital investments. This legacy leads to inertia for two reasons." In:* EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p.16. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[18] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 12. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[19] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 15. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[20] O próprio cartão de tarja magnética tornou-se o padrão na indústria de cartões de pagamento em parte porque MasterCard e Visa subsidiavam, por meio de tarifas de intercâmbio reduzidas, a adoção de terminais eletrônicos nos pontos de venda. *In:* EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 8. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[21] Vale ressaltar, contudo, que, conforme defendem os autores, a abordagem regulatória atual está sujeita a economia política significativa e custos de coordenação e, portanto, é improvável que produza muitas mudanças estruturais. *In:* EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 1. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

indústria do setor de pagamentos à inovação, decorrente de uma característica econômica essencial dos sistemas de pagamentos. [22]

A respeito do tema, Evans e Schmalesee explicam que o valor de adotar uma nova tecnologia em um determinado momento depende do histórico de investimentos anteriores. Um país que não fez nenhum investimento pode escolher a melhor das novas tecnologias com base nos benefícios líquidos das alternativas. Por outro lado, um país que fez investimentos significativos no passado deve levar em consideração o custo de mudança de sua infraestrutura, bem como o fato de que o custo marginal de sua tecnologia antiga pode ser muito baixo - o que os autores designam por "path *dependence". Muitos* países - da China ao México - com baixa penetração de equipamentos de ponto de venda e outros investimentos em sistemas de pagamento enfrentam decisões econômicas bastante diferentes quanto à adoção de novas tecnologias se comparado àqueles países com altos níveis de penetração e investimento.[23]

Evans e Schmelesee entendem que três grandes tendências tecnológicas impactaram de forma significativa a transformação da indústria de pagamentos: (i) o desenvolvimento de tecnologias de publicidade online cada vez mais dependentes de dados de transações; (ii) o movimento de inovação de pagamento, a partir de diferentes ligações entre *hardware* e *software* para a computação baseada em nuvem; e (iii) a proliferação de telefones móveis e outros dispositivos portáteis conectados à internet. A inovação tem sido resultado da integração dessas novas tecnologias e vem transformando a experiência de pagamento e compra de maneiras que trazem enormes benefícios para os consumidores e as empresas[24].

Diante das referidas tendências, não há dúvidas do potencial das empresas BigTech de impactar a indústria e de exercer pressão competitiva sobre a tecnologia antiga que, por ter pouco ou nenhum custo contínuo, fizeram com que a inovação fosse retardada por mudanças incrementais e pouco disruptivas dos incumbentes nos serviços que prestam[25].

---

[22] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market Platform Dynamics***. 2008, p. 11. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[23] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market Platform Dynamics.*** 2008, p.16. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[24] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market Platform Dynamics***. 2008, p.1. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[25] Dhar e Stein defendem que tais mudanças incrementais têm o poder de silenciar a inovação verdadeiramente disruptiva. In: DHAR, Vasant Dhar, STEIN, Roger. ***FinTech Platforms and Strategy.*** MIT Stloan School Working. Paper 5183-16. 2017, p.3. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2892098. Acesso em: 08 jul. 2022.

1.1.1. Movimento FinTech

Parte do processo de digitalização e inovação ocorrido no mercado de meios de pagamento ocorreu em virtude do surgimento das chamadas *fintechs*. As *fintechs* - do inglês *financial technology* - têm revolucionado o modo de prover serviços financeiros e de pagamento não apenas no Brasil, mas no mundo, também fruto do intenso desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, que tornou os serviços mais simples e ágeis.

Ainda não há, contudo, um conceito único e consensual que defina uma *fintech*. Sob a perspectiva dos clientes e dos usuários, são empresas de pequeno porte que operam em plataformas digitais, fornecendo serviços financeiros diferenciados, de baixo custo, fácil acesso e com apelo tecnológico[26]. No âmbito empresarial, as *fintechs* são designadas como empresas que aplicam alta tecnologia em soluções voltadas para o setor financeiro. Para o regulador, no entanto, o conceito é mais amplo[27].

O Financial Stability Board (FSB), por exemplo, define o termo *fintech* como inovações financeiras, habilitadas por tecnologias que podem resultar em novos modelos de negócios, aplicativos, processos ou produtos com efeitos tangíveis nos mercados, nas instituições financeiras e na prestação de serviços financeiros[28]. Sob essa perspectiva, *fintech* não se limita apenas às instituições financeiras tradicionais, mas também atividades, produtos e serviços criados ou transformados por meio das inovações tecnológicas, dentro ou fora do perímetro regulatório convencional[29].

Corrobora essa definição a análise de Dhar e Stein, segundo a qual as *fintechs* se caracterizam como inovações do setor financeiro envolvendo modelos de negócios

---

[26] BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Economia Bancária.** Dezembro, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2020.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

[27] "*Como modelos de negócios, as fintechs podem atuar de diversas formas. Por exemplo, elas podem operar sem uma licença específica do supervisor financeiro, na condição de parceiras ou correspondentes de instituições financeiras autorizadas; podem tomar a forma de bancos digitais, originalmente constituídos sob essa premissa ou transformados nessa direção; em algumas situações, podem se confundir com segmentos ou modalidades específicas de instituições financeiras, criados para recepcioná-las. Por fim, podem até mesmo se identificar com bancos convencionais, que possuem modelos tecnológicos mais modernos ou criam instituições específicas dentro do conglomerado para aglutinar esse conceito*." in: BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Economia Bancária**. 2020. p. 164. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria. Acesso em: 22 abr. 2022.

[28] FINANCIAL STABILITY BOARD. ***FinTech and Market Structure in the COVID-19 Pandemi***c. 21 de março de 2022. Disponível em: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P210322.pdf. Acesso em: 19 mar. 2022

[29] BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Economia Bancária.** Dezembro, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2020.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

habilitados para tecnologia que podem facilitar a desintermediação, revolucionando a forma como as empresas criam e fornecem produtos e serviços, enfrentam os desafios relativos à privacidade, regulamentares e de aplicação da lei e fornecem novos caminhos para o empreendedorismo e oportunidades para crescimento inclusivo[30]. Trata-se de uma entidade que facilita a troca entre dois ou mais grupos interdependentes, geralmente consumidores e produtores ou vendedores[31].

Peixoto, ao tentar identificar também as principais características dos modelos de negócios implementados pelas *fintechs* encontrou: (i) a orientação às expectativas do cliente; (ii) a ausência de legados tecnológicos que possam dificultar ou mesmo impedir a evolução; (iii) os poucos ativos, dado que são empresas que se apoiam em *outsourcing* para os segmentos que não correspondam ao seu negócio; (iv) a escalabilidade do modelo de negócio com poucas exigências de capital; (v) a simplicidade da sua proposta de valor e fatores diferenciadores que são fáceis de serem percebidas pelos clientes; (vi) a inovação como matriz principal na adoção de tecnologia e na criação de novos negócios; e (vii) os modelos de negócio pensados de forma a evitar a exposição à regulação imposta ao setor financeiro[32].

Fintech, nesse sentido, cobre inovações digitais e inovações de modelos de negócios habilitados para tecnologia no setor financeiro[33]. Essas inovações podem romper as estruturas existentes da indústria e confundir os limites de suas fronteiras, facilitar a desintermediação estratégica, revolucionar a forma como as empresas existentes criam e entregam produtos e serviços, fornecer novas portas para o empreendedorismo, bem como democratizar o acesso a serviços financeiros.

---

[30] DHAR, Vasant Dhar, STEIN, Roger. ***FinTech Platforms and Strategy.*** MIT Stloan School Working Paper 5183-16. 2017, p. 2. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2892098. Acesso em: 08 jul. 2022.

[31] DHAR, Vasant Dhar, STEIN, Roger. ***FinTech Platforms and Strategy.*** MIT Stloan School Working Paper 5183-16. 2017, p .4. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2892098. Acesso em: 08 jul. 2022.

[32] GONÇALVES, Carlos Manuel Ribeiro Lopes Fernandes. **As BigTechs como *players* do Sistema Financeiro.** Business & Economic School. Instituto Superior de Gestão. Lisboa. 2020.

[33] "*São iniciativas que aliam tecnologia e serviços financeiros trazendo inovações para pessoas e empresas. Isso se reflete em: melhores jornadas de utilização de produtos e serviços que trazem melhores experiências de uso; geração de inteligência a partir de volumes inimagináveis de dados e do conhecimento coletivo para otimizar as decisões; e integração dos diferentes elos do mercado de maneira muito mais eficiente, com menos falhas operacionais, aumentando a velocidade de transações e reduzindo custos.*" FINTECHLAB. Report Fintechlab. 2016. p. 3. Disponível em: http://fintechlab.com.br/wp-content/uploads/2017/02/Report_FintechLab_2016_alta.pdf. Acesso em: 12 mai. 2022.

A revolução promovida pelo surgimento das *fintechs* começou justamente quando as barreiras do setor bancário perderam forças devido à internet, de forma que as redes físicas de distribuição e infraestrutura começaram a perder relevância. Foi a partir do uso crescente de aparelhos celulares e outros dispositivos móveis que as *fintechs* passaram a construir suas bases, mediante uso da computação na nuvem, permitindo competitividade e agilidade quanto ao acesso aos dados necessários aos serviços desempenhados.

Por outro lado, conforme defende Philippon, criaram-se também desafios regulatórios significativos e dúvidas quanto ao seu impacto no futuro do mercado[34]. Ainda que o movimento das *fintechs* proporcione serviços mais baratos, acessíveis e práticos, ele também representa um desafio ao agente regulador financeiro, pois apesar de ser um mecanismo de fomento à eficiência e à concorrência no mercado, mediante a redução do custo e democratização do sistema financeiro, também suscita questionamentos quanto à extensão do perímetro regulatório e dos processos de fiscalização.

Em outras jurisdições, já tramitam diversas iniciativas que visam garantir condições diferenciadas para que novas instituições financeiras e de pagamento sejam capazes de entrar no mercado, como o *open banking*. Em âmbito nacional, esse processo de regulamentação de *fintechs* se dá em um cenário mais amplo de modernização da estrutura normativa, cujo objetivo é estimular a competição e reduzir barreiras regulatórias ao processo de modernização e digitalização das instituições financeiras, como a criação de *Sandbox* regulatório, licenças específicas e regulação de parcerias entre *fintechs* e instituições financeiras[35].

Em última instância, o movimento de expansão das *fintechs* abriu também espaço para que empresas não financeiras, como as BigTechs (dentre elas, Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft), começassem a estender seus negócios para o sistema financeiro e de pagamento, conforme será apresentado a seguir.

---

[34] Sobre o tema, Dhar e Stein argumentam ser esperado pensar na ruptura tecnológica e na inovação na indústria de serviços financeiros a partir do processo de formação e de extensão da plataforma. Essa perspectiva auxilia na compreensão tanto da trajetória histórica de progresso na indústria, quanto da identificação de áreas futuras nas quais novas plataformas possam criar valor. In: DHAR, Vasant Dhar, STEIN, Roger. ***FinTech Platforms and Strategy.*** MIT Stloan School Working Paper 5183-16. 2017, p.4. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2892098. Acesso em: 08 jul. 2022.

[35] BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Economia Bancária**. Dezembro, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2020.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

Um aspecto importante relacionado à chegada das *fintechs* no mercado financeiro é a transformação trazida pelo uso de telefones móveis com acesso à internet (movimento comumente chamado de *mobile banking*). O Federal Reserve (FED) americano define mobile banking como o uso de telefones celulares para acesso ao banco ou conta de crédito[36]. Nesse contexto, Estima-se que as operadoras de telefonia possuem grande relevância no processo de utilização de canais móveis sobre os serviços bancários, pois se estima que os dispositivos móveis reduzem cerca de 50% a 70% dos custos envolvidos nas transações financeiras, tornando acessíveis serviços financeiros a uma gama maior de clientes[37]. Todavia, acredita-se que apenas uma parte das sinergias potenciais entre aparelho móvel, comunicações móveis e pagamentos foram alcançadas até o momento[38].

Ainda que as pessoas possam optar por cartões com chip utilizados mediante o uso de uma senha em vez de telefones celulares sem contato devido a questões de segurança[39], em países emergentes que não possuem redes de pagamentos maduras, os esquemas de pagamentos móveis estão se consolidando como alternativa para que usuários, muitos deles não bancarizados, realizem pagamentos. Em muitos desses mercados, o aparelho tem servido como principal ponto de acesso a serviços financeiros[40]. Isso porque o telefone celular permite a combinação de uma série de serviços relacionados a transações que agregam valor ao consumidor e ao comerciante, podendo ser facilmente integrado à experiência de compra do consumidor e usado pelos usuários finais para localizar produtos e serviços em lojas físicas, comparar preços e localizar ou navegar até lojas específicas.[41]

---

[36] MERRY, Ellen A. (2018). ***Mobile Banking: A Closer Look at Survey Measures.*** FEDS Notes Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, 27 de março de 2018. Disponível em: https://doi.org/10.17016/2380-7172.2163. Acesso em: 12 abr. 2022.

[37] BARBOSA, Roberto Rodrigo. **Fintechs: A atuação das empresas de tecnologia de serviço financeiro no setor bancário e financeiro brasileiro**. 2018. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/178364/001064883.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 jul. 2022. sobre MIKLOS, D; HV, V.; LEE, G.; ***Bracing for seven critical changes as fintech matures***. New York, EUA. 2016. McKinsey & Company Financial Services.

[38] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 29. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[39] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics.*** 2008, p. 33. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[40] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics.*** 2008, p. 31. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[41] Os consumidores também podem receber mensagens de propaganda e marketing relacionadas à sua experiência de compra de forma precisa - sob medida para a loja e possivelmente até mesmo sua localização dentro da loja em tempo real. O telefone também pode armazenar cupons que o consumidor pode produzir e usar sob demanda. Utilizando os serviços de localização no celular, é possível entregar cupons e mensagens publicitárias de acordo com o local onde o consumidor está comprando a qualquer momento. *In:* EVANS,

Os emissores de cartão já oferecem muitas soluções nesse sentido, mas ainda de forma rudimentar. Nesse cenário, o celular viabiliza a realização de todas essas atividades mais sofisticadamente: direcionadas mais precisamente ao consumidor, aos seus padrões de compra e às suas localizações e atendidas em tempo real. Tais combinações são facilitadas, sobretudo, pelo fato de que os *smartphones* têm uma plataforma de *software* na qual aplicações podem ser desenvolvidas e operadas.[42-43]

Além da revolução provocada pela telefonia móvel, a computação em nuvem tem sido um agente de intensa transformação no setor de pagamentos, pois possibilita o acesso aos sistemas e informações de qualquer lugar, mediante acesso a um dispositivo com conexão à internet. Outrossim, ao utilizar os recursos da nuvem, o armazenamento das informações dispensa a utilização de disco rígido próprio, proporcionando uma série de facilidades, como permissão para exclusão e inserção de dados de maneira remota e maior escalabilidade do negócio, tendo em vista a facilidade de acesso aos dados e a elevada capacidade de armazenamento.

Com a tecnologia de hoje, tornou-se possível projetar um sistema baseado em padrões uniformes e tecnologia interoperável. Como consequência, viabilizou-se o acesso a uma imensa quantidade de informações não estruturadas disponíveis nas interações ocorridas na rede (*big data*), aumentando sobremaneira o potencial das *fintechs* em detectar fraudes, gerenciar riscos e melhorar os processos internos. Nesse sentido, Wyman explica que a disseminação da tecnologia digital criou uma riqueza de informações que pode ser usada para analisar comportamentos e avaliar riscos de novas maneiras. As *fintechs* estão utilizando métricas alternativas, incluindo padrões de uso de telefone celular, impressões de usuários divulgadas em mídias sociais e detalhes contratuais, contribuindo para a geração de

---

David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics.*** 2008, p. 33. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[42] Os emissores de cartão têm programas de fidelidade com grupos de varejistas, oferecem recompensas aos consumidores que fazem compras nesses varejistas e, às vezes, até colocam anúncios em seus extratos mensais. *In*: EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 33. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[43]A autoridade antitruste holandesa menciona que, em lojas físicas, mais opções para pagamentos sem contato são oferecidas, por exemplo, usando *smartphones* ou *smartwatches*. Em relatório preparado por ela, assevera que tais dispositivos devem oferecer a capacidade de usar vários tipos de aplicativos de pagamento. É por isso que o relatório defende que as empresas BigTechs devem, por exemplo, oferecer acesso a outros serviços de pagamento em *smartphones* ou *smartwatches*. *In:* NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***ACM Study: Big Techs in the Dutch payment system***. 2020. Disponível em: https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-big-techs-dutch-payment-system. Acesso em: 20 mai. 2022.

novos *insights*. O uso de *softwares* de ponta e algoritmos avançados permite o rápido processamento e análise de um grande volume de dados, facilitando uma melhor avaliação das necessidades financeiras dos usuários[44].

Outra tecnologia com profundo impacto no setor foi a *blockchain* - também conhecida pela sigla em inglês *Distributed Ledger Technology* (DLT)[45] - definida como a internet do valor, em contraste à internet da informação incorporada atualmente. Para os entusiastas dessa ferramenta, a *blockchain* foi concebida para servir primordialmente como um canal de troca de valor. Essa tecnologia surgiu por ocasião da criação do Bitcoin, em 2009, como uma forma sofisticada de rastrear o envio e recebimento de alguns tipos de informações pela internet, cujas aplicações podem ser diversas, para servir de infraestrutura para troca de valor ou informação e emissão de moeda digital.

Ainda é difícil prever até onde essa tecnologia poderá impactar a economia e a forma de fazer negócios de maneira geral. Contudo, há diversas iniciativas em curso, seja pelos governos, setor financeiro ou companhias privadas, que buscam entender e aproveitar o potencial que a tecnologia *blockchain* tem para produzir novas e diferentes formas de criar e transferir valor. Ainda não está claro, todavia, como a convergência dessas tecnologias afetará a concorrência e como vão se comportar os agentes atuantes no ecossistema de pagamentos ou quem assumirá a liderança na utilização de muitas dessas inovações.

1.1.2. Meios de Pagamento no Brasil

A indústria de cartões foi marcada por forte expansão nos últimos anos, de forma que o uso do dinheiro como meio de troca, de pagamentos e de reserva de valor tem sido substituído pelos pagamentos eletrônicos. Houve, com isso, a passagem de um contexto em que se manuseava quase exclusivamente papel moeda para um em que há um uso expressivo de meios eletrônicos de pagamento, com forte predomínio de transferências eletrônicas instantâneas e cartões. A seguir são apresentados dados econômicos do mercado,

---

[44] OLIVER, Wyman; CORPORAÇÃO INTERAMERICANA DE INVESTIMENTOS. **A Revolução Fintech: Como as Inovações Digitais Estão Impulsionando o Financiamento às MPME na América Latina e Caribe**. São Paulo: Oliver Wyman, 2016, p. 17. Disponível em: https://docplayer.com.br/26422032-A-revolucao-fintech-como-as-inovacoes-digitais-estao-impulsionando-o-financiamento-as-mpme-na-america-latina-e-caribe.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

[45] NAKAMOTO, Satoshi. ***Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System.*** 2008**.** Disponível em: https://bitcoin.org/bitcoin.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

notadamente relacionados à utilização dos diferentes instrumentos de pagamento, como os cartões de débito e crédito e o Pix, em substituição ao uso de papel moeda. São apresentados, ainda, os levantamentos sobre o uso de tecnologia *contactless* em pagamentos *offline*, carteiras digitais e telefones celulares. Tais números ilustram o processo de desenvolvimento do mercado de meios de pagamento a partir da implementação de inovações tecnológicas no setor.

Com o intuito de avaliar o uso de diferentes meios de pagamento para a realização de compras e transferências na economia brasileira, o Banco Central do Brasil (BCB) realizou, em 2019, um estudo, a fim de compreender os hábitos de pagamentos de cidadãos e de recebimentos de meios de pagamentos por estabelecimentos comerciais, usuários finais dos instrumentos de pagamento.[46] A referida pesquisa possui como escopo o perfil do cidadão que utiliza serviços de pagamentos, atributos dos instrumentos de pagamento e hábitos de recebimento, bem como os métodos utilizados[47].

Analisando os dados em questão, verifica-se que em 2019, as transações cujos pagamentos eram realizados em dinheiro correspondiam a 77% (setenta e sete por cento) do valor das compras. Esses dados são profundamente alterados, contudo, em virtude da introdução do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPI) e do Pix. Apenas nos três primeiros meses de seu lançamento, as transações com Pix já representavam cerca de 5 (cinco) vezes as Transferências Eletrônicas Disponíveis (TED)[48], somando, no total, 292,2 milhões de

---

[46] BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório 2157/2021 –DECEM/ DIDEF. O brasileiro e os hábitos de uso de meios de pagamento.** Pesquisa realizada em 2019. Disponível: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Publicacoes_SPB/Relatorio_Decem_2157_2021.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

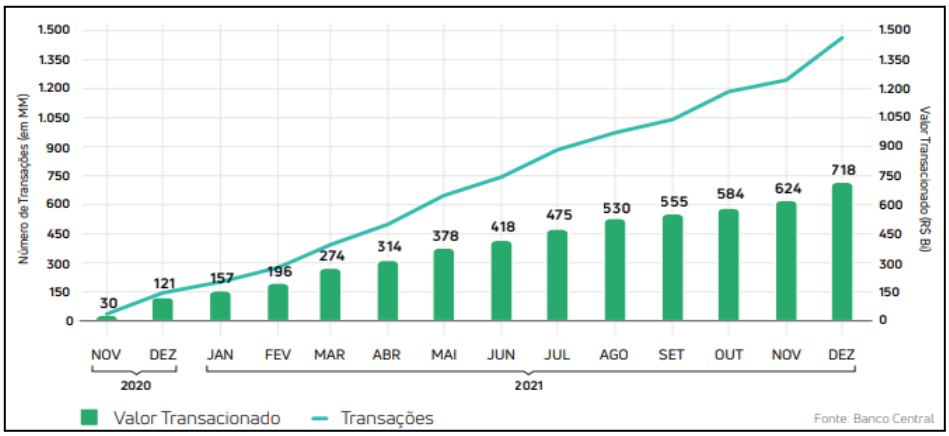
[47] "*A partir de uma amostra de cidades com mais de 100 mil habitantes em todo o Brasil, a pesquisa baseou-se em três componentes complementares. O primeiro componente consiste em survey domiciliar, com 1.519 entrevistados, entre 26.4.2019 e 12.5.2019, segmentados por região geográfica, faixa etária, gênero, estado civil, renda familiar, escolaridade e vínculo empregatício. O segundo componente se trata de levantamento junto a estabelecimentos comerciais que resultou em 615 entrevistas realizadas entre 27.4.2019 e 15.5.2019 cuja segmentação se deu por região geográfica, setor de atuação e número de funcionários. O terceiro componente consiste na coleta de diários de pagamentos entregues aos 1.579 entrevistados no survey domiciliar, com 1.379 diários respondidos entre 27.4.2029 e 12.6.2019, que totalizaram 16.712 pagamentos. Os resultados da pesquisa possuem nível de confiança de 95%, com margem de erro de 2,5% para mais e para menos*." *In:* BRASIL. Banco Central do Brasil. Relatório 2157/2021 – DECEM/ DIDEF, de 24 de junho de 2021. **O brasileiro e os hábitos de uso de meios de pagamento: pesquisa realizada em 2019. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Publicacoes_SPB/Relatorio_Decem_2157_2021.pdf**. Acesso em 30 mai. 2022.

[48] MUNIZ, Mariana. **Transações com PIX ultrapassaram em cinco vezes as TEDs, diz relatório**. Veja, publicado em 26 abril de 2021. Disponível em:

transações. Esse processo de mudança no comportamento do consumidor permaneceu crescente, de modo que, no final de 2021, as transações realizadas via Pix já perfaziam o total de 1,4 bilhão[49], correspondente apenas ao mês de dezembro do referido ano. Em fevereiro de 2022, o número de chaves Pix ativas no Brasil correspondia a 408,6 milhões[50], das quais aproximadamente 20% estão vinculadas a um número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), 100,9 milhões, enquanto 153 milhões são chaves aleatórias, 87,8 milhões estão vinculadas a número de celular e 59,4 milhões a um endereço de e-mail.

Gráfico 1

Evolução Número de Transações e Volume Financeiro Pix



Fonte: Banco Central do Brasil

Em 2021, o processo de digitalização dos pagamentos e transferências de valores se intensificou, sobretudo em virtude da pandemia de Covid-19. Uma parte desse importante fenômeno girou em torno da ampla utilização do Pix, conforme os dados acima, passando a ser considerado o principal meio de transferência de recursos, sob a perspectiva de quantidade de transações. Os números impressionam: em dezembro de 2020, 1 mês após o

---

https://veja.abril.com.br/coluna/radar/transacoes-com-pix-ultrapassaram-em-cinco-vezes-as-teds-diz-relatorio/. Acesso em: 30 abr. 2022.

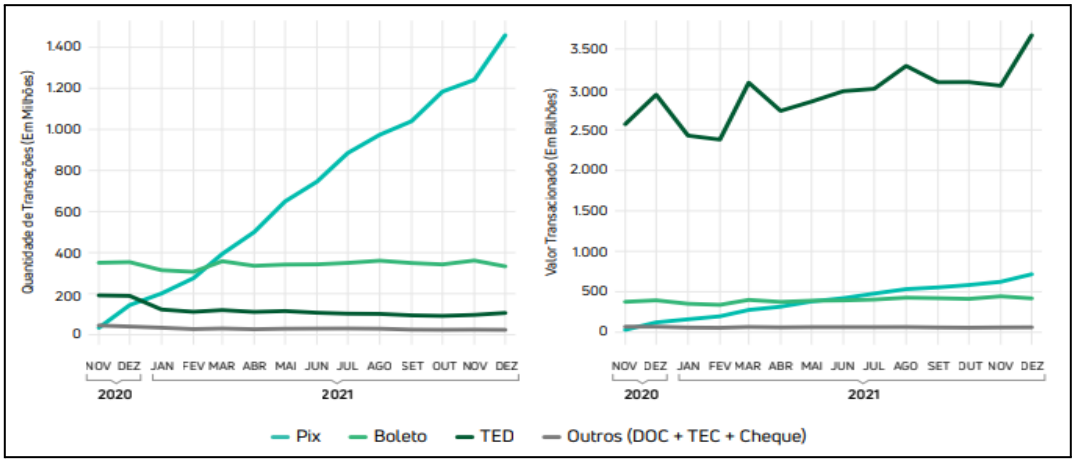
[49] BRASIL, Governo Federal. **Pix bate novo recorde de operações em um dia.** 2022 Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/03/pix-bate-novo-recorde-de-operacoes-em-um-dia#:~:text=No%20m%C3%AAs%20de%20dezembro%20de,1%2C1%20bilh%C3%A3o%20de%20transa%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 30 abr. 2022.

[50] BRASIL. Regulamento Anexo à Res. BCB nº 1 de 12 de agosto de 2020. Art. 3º, I: "*I. chave Pix: informação relacionada ao titular de uma conta transacional que permite obter as informações armazenadas no Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT) sobre o usuário recebedor e a correspondente conta transacional, com a finalidade de facilitar o processo de iniciação de transações de pagamento pelos usuários pagadores e de mitigar o risco de fraude em transações no âmbito do Pix*". Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=1. Acesso em 08 jul. 2022.

lançamento do Pix, já haviam sido realizadas pelo menos 144 milhões de transferências. No mesmo período, em 2021, o número de transferências já correspondia a 1,5 bilhão, representando um crescimento de mais de 900%. Em termos de volume transacionado, houve movimentação de cerca de 700 bilhões de reais via Pix, superando Boleto e Cheque.

Gráfico 2

Instrumentos de Transferência de Recursos



Fonte: Banco Central do Brasil

Além do Pix, outro elemento importante no processo de digitalização da economia foi o uso de cartões, neste caso ao longo de um período mais longo, iniciado na década de 50 e intensificado mais recentemente, como já relatado. Nos últimos três meses de 2018, estima-se que os gastos decorrentes do uso de cartões representaram cerca de 37% do total do consumo da família brasileira. Apenas três anos depois, esse percentual alcançou 55%.

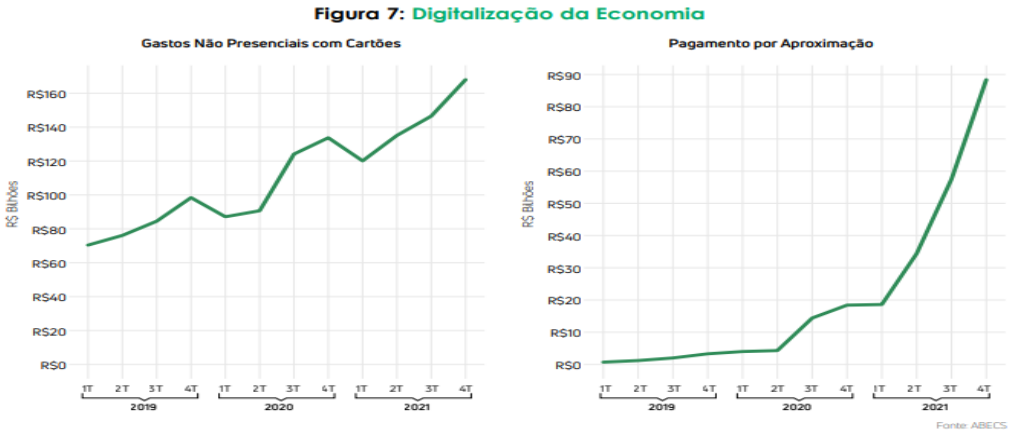
Um outro fator que tornou 2021 o ano da digitalização foi o crescimento dos gastos não presenciais e pagamentos por aproximação. Entre o último trimestre de 2020 e o último de 2021, os gastos não presenciais com cartões cresceram 25,6%, chegando a um volume de R$ 168 bilhões. Já os pagamentos por aproximação continuaram seu forte ritmo de crescimento, incrementados em cerca de 380% entre o final de 2020 e o final de 2021, conforme gráficos a seguir.[51]

---

[51] CATALDO, Bruno; VERGARA, Guilherme; MADEIRA, Gabriel; CARVALHO, Rômulo. **Mercado de pagamento em dados.O ano da digitalização: Pix e cartão contactless ganham mercado.** Balanço 2021. Disponível em: https://institutopropague.org/wp-content/uploads/2022/04/Mercado-de-pagamentos-em-dados-Edicao-3-.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

Gráfico 3

Digitalização dos Pagamentos



Fonte: ABECS

Segundo dados do *Balanço do Setor de Meios Eletrônicos de Pagamento*, que apresenta os resultados do primeiro trimestre de 2022 acerca da digitalização da economia, compras remotas com cartões cresceram cerca de 35% em relação ao mesmo período de 2021 com elevados volumes transacionados, com cartão de crédito representando R$ 157,9 bilhões (aumento de 35,4%); cartão de débito R$ 2,5 bilhões (aumento de 8,4%); e cartão pré-pago: R$ 2 bilhões (aumento de 70,9%)[52].

Com relação aos pagamentos por aproximação, para o mesmo período, o balanço aponta que foram transacionados R$103,2 bilhões, o que representa um aumento de 455,9% em relação a 2021. Do total transacionado, R$ 58,1 bilhões corresponde a cartão de crédito (aumento de 423,5%), R$28,4 bilhões a cartão de débito (aumento de 451,5%) e R$16,7 bilhões a cartão pré-pago (aumento de 620,6%)[53]. O gráfico a seguir ilustra esse aumento no

---

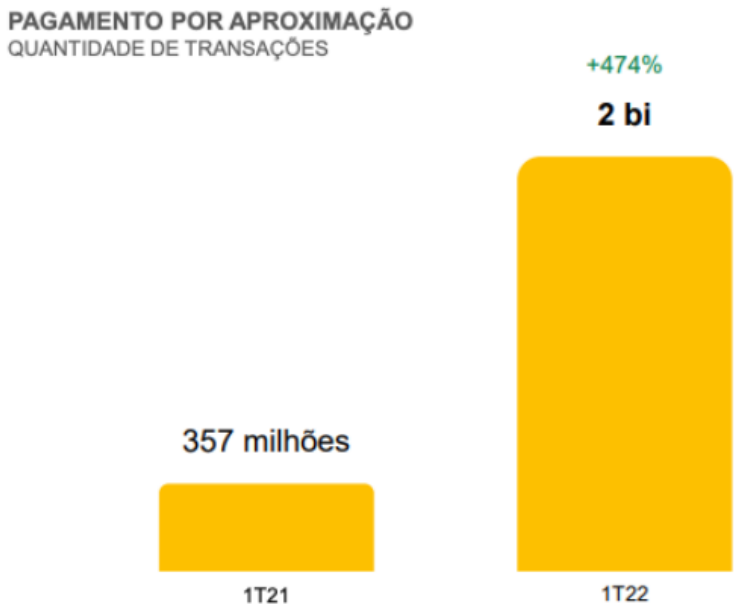
[52] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CARTÕES DE CRÉDITO E SERVIÇOS. **Balanço do setor de meios eletrônicos de pagamento**. Resultados 1T22. 6 de maio de 2022. p.14. Disponível em: https://www.abecs.org.br/apresentacoes-e-estudos. Acesso em: 06 jul. 2022. Disponível em: https://api.abecs.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-1T22.pdf. Acesso em: 06 jul. 2022.

[53] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CARTÕES DE CRÉDITO E SERVIÇOS. **Balanço do setor de meios eletrônicos de pagamento**. Resultados 1T22. 6 de maio de 2022. p.15. Disponível em: https://www.abecs.org.br/apresentacoes-e-estudos. Acesso em: 06 jul. 2022. Disponível em: https://api.abecs.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-1T22.pdf. Acesso em: 06 jul. 2022.

número de transações, que representaram mais de 2 bilhões de pagamentos nos três primeiros meses de 2022, com um aumento de mais de 474%.

Imagem 1

Pagamento por aproximação (1 T 22)[54]



Fonte: ABECS

Apesar de o balanço apresentado pela ABECS não destrinchar os dados, por exemplo, em pagamentos por aproximação realizado por meio da telefonia móvel, os resultados do estudo não deixam dúvidas de que há uma propensão dos usuários a (i) abandonarem os pagamentos com papel moeda e (ii) o uso cada vez mais expressivo por eles da tecnologia para realização de pagamentos por meios digitais. Os números são resultado do movimento de evolução apresentado na introdução deste trabalho, evidenciando, sobretudo, o processo de transformação pelo qual os meios de pagamento têm passado, ante a rápida digitalização das formas de pagamento.

---

[54] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CARTÕES DE CRÉDITO E SERVIÇOS. **Balanço do setor de meios eletrônicos de pagamento**. Resultados 1 T 22. 6 de maio de 2022. p. 16. Disponível em: https://api.abecs.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-1T22.pdf. Acesso em: 06 jul. 2022.

1.2. Entrada das BigTechs nos Meios de Pagamento

As experiências internacionais já indicam uma série de benefícios decorrentes da entrada de BigTechs no mercado de meios de pagamento, como a redução de barreiras para o fornecimento de serviços de qualidade a baixos custos e alcance de um número maior de pessoas. No Brasil, a difusão de inovações tecnológicas, apesar da presença ainda tímida das BigTechs, desencadeou uma série de alterações no mercado financeiro, que provocaram mudanças regulatórias aplicáveis aos serviços financeiros e de pagamento. A criação do Pix pelo Banco Central, por exemplo, possibilitou transferências instantâneas sem custo, promovendo inclusão financeira, alavancagem da competitividade e maior eficiência do mercado, bem como incentivou a eletronização do mercado de pagamentos de varejo. Novas e profundas mudanças são esperadas para o futuro próximo, dentre elas a criação do Real Digital, a moeda digital a ser emitida pelo Banco Central do Brasil, que impactará e ampliará as formas disponíveis para a realização de pagamentos e contratação de serviços financeiros.

Em que pese o desenvolvimento tecnológico alcançado e a evidente expansão da gama de produtos e serviços financeiros e de pagamento disponíveis, com melhoria da experiência do cliente, a participação das BigTechs no desenvolvimento e futuro do mercado financeiro pode gerar incertezas. Em um contexto mais amplo, não é novidade que a significativa parcela de mercado, já dominada por um número reduzido de BigTechs, tem sido objeto de preocupações das autoridades concorrenciais e regulatórias no mundo. Questiona-se, por exemplo, se tais empresas seriam capazes de minar a estabilidade financeira protegida pela regulação vigente, restringir a concorrência ou ferir o direito à privacidade e à segurança dos usuários, uma vez que é possível que haja, como ocorreu em outros mercados em que sua presença é maior, dependência excessiva de agentes do mercado dos serviços prestados por elas. Persiste, ainda, o debate acerca da necessidade de adequação de ferramentas para identificar e coibir eventuais abusos de poder de mercado das BigTechs nos mercados digitais, tendo em vista que a regulamentação até então vigente, em regra, dispõe essencialmente de ferramentas para análise dos chamados mercados tradicionais.

Sob a perspectiva regulatória e concorrencial, diferentes jurisdições debatem sobre como a regulação atual das instituições financeiras e de pagamento, que enfrentam severas barreiras regulatórias, pode ser aplicada às BigTechs, tendo em vista a necessidade de garantir simetria regulatória, em um movimento de mudança de paradigma da regulação

baseada na instituição para uma baseada na atividade. As autoridades estão revendo, aos poucos, os aparatos regulatórios vigentes e introduzindo alterações, a fim de garantir que as gigantes da tecnologia fiquem sujeitas a regras suficientemente eficazes, destinadas a proteger a integridade do mercado, os consumidores, a privacidade dos dados e que sejam alcançados outros objetivos do Estado regulador.

1.2.1. Incentivos à entrada

Há uma série de motivações potenciais para que as BigTechs possam oferecer serviços de pagamento, dentre elas: (i) diversificação de suas fontes de receita; (ii) geração de dados sobre o comportamento de consumo de seus usuários, permitindo oferta de produtos mais direcionada a seus clientes, sejam eles os detentores dos dados ou terceiros; (iii) estímulo ao engajamento dos usuários, favorecendo a concorrência pela "atenção" dos usuários; e (iv) agregação de funcionalidades ao ecossistema de suas plataformas, melhorando a experiência de seus usuários em benefício de seus serviços *core*.

A fim de atingir cada um desses objetivos, as Big Techs poderão optar por concorrer diretamente com Instituições Financeiras ou de Pagamento, por oferecer serviços em parceria com essas instituições ou serem fornecedoras de insumos para que as instituições forneçam seus serviços de pagamento, conforme será detalhado no tópico seguinte.

Sobre o objetivo (ii), a prestação de serviços financeiros permite que as empresas BigTech coletem dados adicionais sobre os hábitos de consumo e as posições financeiras de seus clientes. Essas informações – que tradicionalmente eram reservadas aos bancos – agora podem ser combinadas com as coletadas de outras atividades dos clientes, por exemplo, de pesquisas online de usuários, contas de mídia social ou atividade de comércio eletrônico. Também há casos de empresas BigTech que oferecem alguns serviços financeiros gratuitamente para obter acesso aos dados dos clientes, dos quais podem extrair valor em seus negócios de tecnologia (ou seja, por meio de publicidade mais direcionada). Algumas empresas de BigTech permitem que seus clientes usem serviços de pagamento sem custo monetário em troca de fornecer dados sobre suas compras. Outros exemplos incluem empresas BigTech que oferecem recompensas explícitas a seus usuários (incluindo

compensação monetária) em troca de se inscreverem voluntariamente em iniciativas que concedem às BigTechs acesso a uma série de informações pessoais adicionais.[55]

Com relação aos objetivos (iii) e (iv), as BigTechs almejam complementar e reforçar as suas atividades comerciais *core*, aumentando a sua base de clientes e fidelizando-os. As empresas BigTech podem oferecer níveis mais altos de conveniência e velocidade de serviço a seus clientes integrando serviços financeiros em suas plataformas existentes, aumentando assim as receitas de seus negócios principais. Para isso, introduziram uma série de serviços financeiros adicionais tanto para os comerciantes em sua plataforma de varejo quanto para os consumidores.

Em alguns mercados, as motivações podem se reforçar mutuamente. A oferta de serviços financeiros das empresas BigTechs gera dados – por exemplo, sobre os hábitos de gastos e poupança dos clientes que usam os serviços bancários e de empréstimos das BigTechs. Esses dados podem ser usados para melhorar as principais linhas de negócios das empresas BigTechs – por exemplo, permitindo que elas direcionem melhor a publicidade em suas plataformas de mídia social. Além disso, os dados coletados do *core business* de algumas empresas BigTechs podem complementar e aprimorar as atividades de serviços financeiros das empresas BigTechs. Os dados das plataformas de comércio eletrônico podem auxiliar na pontuação de crédito, aprimorando a precificação e o gerenciamento de risco da atividade de crédito. As grandes empresas de tecnologia com grandes empresas de mídia social ou pesquisa na Internet podem usar informações coletadas da presença de mídia social dos usuários ou histórico de pesquisa para comercializar, distribuir e (mais precisamente) precificar serviços financeiros para esses usuários. Há, ainda, a oportunidade de reduzir atritos na experiência do usuário (e impulsionar seu negócio principal); e o potencial de maximizar a jornada do cliente, aprimorando o conhecimento geral da capacidade financeira real dos clientes. Os serviços financeiros são, assim, auxiliares do negócio principal e, como tal, seguem um roteiro mais ou menos uniforme que começa com pagamentos e (micro)crédito e relega para fases posteriores os produtos de seguros e de poupança.[56]

---

[55] FINANCIAL STABILITY BOARD. ***BigTechs in finance: market developments and potential financial stability implications.*** 9 de dezembro de 2019, pp. 11-12. Disponível em:https://www.fsb.org/2019/12/bigtech-in-finance-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/. Acesso em 04 jul. 2022.

[56] GORJÓN, Sérgio. ***Bigtechs And Financial Services: Some Challenges, Benefits And Regulatory Responses.*** Banco da Espanha. Boletim econômico, 2021, vol. 4. p. 4. Disponível em:

No mesmo sentido, a ACM defende que, em geral, a BigTechs optam por oferecer serviços de pagamento para fortalecer seus ecossistemas e facilitar a permanência dos consumidores. Uma razão adicional, mas secundária, para as Big Techs oferecerem serviços de pagamento é a geração de receitas diretas dessas atividades[57].

Estudo realizado pelo BIS[58] organiza os incentivos das BigTechs para oferecer serviços financeiros de forma geral, além dos pagamentos, em fatores de demanda e oferta. Do lado da demanda, fatores importantes podem ser: (i) demanda não atendida do cliente: onde as empresas ou consumidores existentes não são atendidos pelos bancos, como em regiões em que há pequena parcela da população com conta bancária ou cartão de crédito, pode haver uma oportunidade de crescimento mais rápido da oferta de empréstimos por BigTech. Nesse sentido, especialmente, em mercados emergentes e economias em desenvolvimento, pode haver uma grande demanda da população não bancarizada; e (ii) preferências do consumidor: consumidores e pequenas empresas são mais propensos a usar as ofertas financeiras de intermediários de BigTechs quando estão amplamente confortáveis com as novas tecnologias, especialmente se os bancos não mudarem sua prestação de serviços financeiros. Do lado da oferta, segundo o estudo, os fatores mais importantes podem ser: (iii) acesso a dados: as empresas de BigTech têm acesso a uma ampla gama de dados de clientes, o que pode fornecer informações superiores para avaliar a qualidade de crédito de tomadores e segurados, levando a avaliações de crédito e seguros mais precisas ou a custos mais baixos do processo de intermediação; (iv) vantagem tecnológica: devido ao uso extensivo de novas tecnologias, como inteligência artificial e aprendizado de máquina, as empresas BigTechs podem processar melhor os dados, por exemplo, por meio de uma tecnologia de triagem superior, em relação às instituições financeiras com sistemas legados. Se for esse o caso, deverá refletir-se em taxas mais baixas ou em custos mais baixos por empréstimo concedido, ou em custos mais baixos com seguros; (v) acesso a financiamento:

---

https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T4/Files/be2104-art39e.pdf. Acesso em: 04 jul. 2022

[57]NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 3. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

[58] FROST, Jon; GAMBACORTA, Leonardo; HUANG, Yi; SHIN, Hyu Song; e ZBINDEN, Pablo Zbinden. Working paper. ***BigTech and the changing structure of financial intermediation.*** Bank for International Settlements. 08 de abril de 2019, pp. 9-10. Disponível em: https://www.bis.org/publ/work779.htm. Acesso em 04 jul. 2022.

garantir financiamento adequado é uma restrição para as empresas BigTechs na expansão de empréstimos. Por esse motivo, as empresas BigTechs geralmente fazem parceria com um banco ou criam um banco próprio; (vi) falta de regulamentação: se as regulamentações financeiras existentes como, por exemplo, regras de proteção ao consumidor ou requisitos prudenciais, não se aplicarem igualmente às empresas BigTechs que entram em serviços financeiros, isso pode levar a custos mais baixos e uma vantagem competitiva para BigTechs. Isso também pode levar a uma maior tomada de risco. Conforme defende o BIS, esses fatores variam muito de país para país, pois as estruturas regulatórias para BigTech em finanças estão em desenvolvimento; e (vii) falta de concorrência: os bancos estabelecidos e os credores não bancários podem ser protegidos da concorrência pela regulamentação (limites das taxas de juros dos depósitos) ou pelo poder de mercado no setor bancário, onde o custo unitário de financiamento é alto. Isso pode tornar a entrada, incluindo de empresas BigTechs, particularmente atraente. A entrada da BigTech pode, portanto, ser mais provável onde as margens do setor bancário são altas.

Diante desses incentivos e do modelo de parceria entre BigTechs e bancos, questiona-se se, no futuro, os serviços oferecidos por bancos serão, em grande medida, intermediados pelas plataformas BigTech[59].

Abaixo são analisados os incentivos de cada uma das empresas objeto do presente estudo para o oferecimento dos serviços financeiros, a partir de levantamento feito pela ACM, resumido na imagem a seguir.

Imagem 4

Atividades das BigTechs nos mercados de meios de pagamento e razões para entrada

[59] PETRALIA, Kathryn; PHILIPPON, Thomas; RICE, Tara; VERON, Nicolas Véron: International Center for Monetary and Banking Studies.. ***Banking Disrupted? Financial Intermediation in an Era of Transformational Technology***. 2019. p. 89. Disponível em: https://www.cimb.ch/uploads/1/1/5/4/115414161/banking_disrupted_geneva22-1.pdf. Acesso em: 8 jul. de 2022.

Table A. Activities of Big Techs on payment markets and reasons for entry

Big Techs	Offered in the Netherlands (NL) or Outside the Netherlands (BN)			Reason(s) for entry	
	Offline	Online	Peer-to-peer	Supporting the ecosystem	Direct revenues
Apple	NL	NL	BN	X	X
Google	NL*	NL	BN	X	
Amazon	BN	NL		X	X
Facebook		NL	BN	X	
Tencent	NL**	NL**	BN**	X	X
AliBaba	NL**	NL**	NL**	X	X

*Only available for credit card payments in banking app of bunq, among other banks.

**Only available to Chinese tourists / citizens.

Fonte: ACM

Google

Segundo a ACM, uma das principais razões citadas pelo Google para a introdução do Google Pay é uma experiência de usuário aprimorada para telefones Android, principalmente devido à concorrência com o iPhone. De acordo com o Google, o Google Pay não se destina a ser uma atividade geradora de receita direta. Também afirma que, na Europa, o Google Pay atualmente não é usado para ganhar dinheiro de nenhuma outra forma, como para fins de publicidade ou desenvolvimento de inteligência artificial (IA). Em suas respostas à ACM, o Google afirma que os dados de pagamento e o aprendizado de máquina são usados para melhorar o Google Pay. O Google usa esses dados para melhorar a experiência do usuário do Google Pay e detectar fraudes. O Google é a única Big Tech que possui uma licença de pagamento ou uma licença de instituição de pagamento emissora de moeda eletrônica na UE para todos os serviços no sistema de pagamento. Muitas dessas licenças estão inativas, no entanto, de acordo com o Google. Três unidades do Google têm licenças: Google Payment Ireland Limited, Google Payment Limited, em Londres, e Google Payment Lithuania UAB. Essa licença permite que o Google emita moeda eletrônica e forneça serviços de pagamento na Europa.[60]

Apple

[60] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. pp. 25-26. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

A ACM defende que a Apple introduziu o Apple Pay para oferecer aos usuários uma maneira simples, segura e amigável de fazer pagamentos com dispositivos Apple. O Apple Pay também gera receitas com as taxas cobradas dos bancos. A coleta de dados não parece ser o principal motivo para a Apple entrar no mercado de pagamentos. Se o consumidor tiver ativado os serviços de localização, o dispositivo Apple fornecerá dados de localização para pagamentos offline, ou seja, a hora e a data dos pagamentos para exibir o nome da empresa do vendedor ao usuário no Apple Pay. Esses dados não saem do dispositivo de uma forma que possa ser rastreada até um indivíduo. Segundo a autoridade, a Apple não recebe nenhum dado sobre o valor gasto ou o conteúdo da transação em pagamentos offline. No caso de pagamentos online, a Apple recebe dados anônimos relativos ao valor da compra, ao desenvolvedor do aplicativo, à data e hora. A Apple também verifica se o pagamento foi bem-sucedido. A Apple não tem acesso e não coleta nenhuma informação de pagamento que possa ser rastreada até um consumidor ou que possa identificar um indivíduo, uma vez que o Apple Pay armazena apenas parte do número real do cartão, juntamente com sua descrição, para ajudar o consumidor a gerenciá-lo. A Apple não possui licença PSD2[61], mas entrou no mercado cooperando com os bancos. De qualquer forma, o PSD2 não foi uma pré-condição ou impedimento para o fornecimento do Apple Pay pela Apple. A Apple afirma que a porcentagem de dispositivos de pagamento com tecnologia NFC, a alta concentração de emissores de cartões e a disposição dos varejistas em aceitar o Apple Pay desempenharam um papel na entrada no mercado holandês.[62]

Facebook

Também segundo a ACM, o principal motivo para o Facebook oferecer os serviços atuais (compras no aplicativo e captação de recursos) é tornar sua plataforma mais atraente para seus usuários e, consequentemente, fortalecer seu ecossistema. Também pode obter dados fornecendo informações sobre as preferências de seus usuários. Por meio da subsidiária irlandesa *Facebook Payments International Limited*, o Facebook possui várias

---

[61] PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2015/2366 de 25 de novembro de 2015 relativa aos serviços de pagamento no mercado interno. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN. Acesso em: 08 jul. 2022.

[62] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 24. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

licenças para fornecer serviços de pagamento. As licenças não cobrem a prestação dos seguintes serviços PSD2: serviços de informação sobre conta ou serviços de iniciação de pagamentos[63]. Portanto, fornece uma tecnologia facilitadora. O Facebook usa uma isenção com base no Art. 3(k) do PSD2[64] para oferecer compras de ativos virtuais em games.[65]

Amazon

Ainda, segundo a ACM, a Amazon vê seus serviços de pagamento principalmente como suporte para suas atividades de varejo. Os serviços de pagamento da Amazon agregam valor aos serviços da Amazon, porque oferecem aos consumidores e vendedores um método de pagamento fácil e seguro vinculado à sua conta Amazon. Os serviços de pagamento também fortalecem o relacionamento dos consumidores com a Amazon. Por exemplo, os consumidores que usam o Amazon Pay para fazer compras em sites e aplicativos de vendedores terceirizados são direcionados ao ambiente Amazon para efetuar seu pagamento. Além disso, informa a autoridade, ao oferecer descontos em produtos e serviços, a Amazon pode incentivar os consumidores a usar o Amazon Pay para pagar em sites de terceiros. A Amazon, segundo ela, afirma que as receitas diretas não são a principal razão para fornecer serviços de pagamento. A coleta de dados (por exemplo, dados de transações) também não é um driver para oferecer o Amazon Pay de acordo com a Amazon. O Amazon Pay coleta

---

[63] Definidos pelo PSD2 como: "*Os serviços de iniciação de pagamentos permitem que o prestador do serviço de iniciação do pagamento assegure ao beneficiário que o pagamento foi iniciado, a fim de incentivar o beneficiário a disponibilizar o bem ou a prestar o serviço sem demora indevida. Esses serviços oferecem uma solução pouco onerosa tanto aos comerciantes como aos consumidores e dão aos consumidores uma possibilidade de efetuarem compras em linha, mesmo que não disponham de cartões de pagamento.*" PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2015/2366 de 25 de novembro de 2015 relativa aos serviços de pagamento no mercado interno. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN. Acesso em: 08 jul. 2022.

[64] "*k) Aos serviços baseados em instrumentos de pagamento específicos que só possam ser utilizados de forma limitada e que sejam: i) instrumentos que só permitem a aquisição de bens ou serviços pelo seu titular nas instalações do emitente ou numa rede restrita de prestadores de serviços diretamente ligados por um acordo comercial a um emitente profissional, ii) instrumentos que só podem ser utilizados para adquirir uma gama muito restrita de bens ou serviços, ou iii) instrumentos válidos apenas num único Estado-Membro, fornecidos a pedido de uma empresa ou de uma entidade do setor público e regulados por uma autoridade pública nacional ou regional para fins sociais ou fiscais específicos a fim de adquirir bens ou serviços específicos a fornecedores ligados por um acordo comercial ao emitente.*" PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2015/2366 de 25 de novembro de 2015 relativa aos serviços de pagamento no mercado interno. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN. Acesso em: 08 jul. 2022.

[65] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 31. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

apenas informações sobre a moeda e o valor da transação para processar o pagamento e não recebe informações do vendedor terceirizado sobre o produto adquirido. No entanto, a Amazon coleta dados do usuário por meio do site da Amazon.[66]

1.2.2. Estratégias de entrada

Historicamente, além de serem domicílios bancários dos pagadores e recebedores, as instituições financeiras facilitam muitas etapas no sistema de pagamento, como iniciação, verificação, autenticação, compensação e liquidação. Uma forte tendência está em curso nesse sistema, em que as etapas individuais são cada vez mais realizadas por diferentes partes. As empresas de tecnologia financeira geralmente se concentram em uma divisão específica da cadeia de pagamentos. Elas podem fornecer serviços para consumidores e varejistas no ponto de venda e no ambiente de pagamento online.

As empresas BigTechs diferem tanto na amplitude dos serviços financeiros que oferecem quanto na natureza de sua interação com as instituições financeiras estabelecidas. Em economias avançadas, as atividades financeiras das BigTechs são geralmente mais estreitas e tendem a complementar as atividades das instituições existentes. Em mercados emergentes e economias em desenvolvimento, as BigTechs fornecem, além dos serviços de pagamento, uma gama mais ampla desses serviços financeiros, como empréstimos, seguros e gestão de ativos. Essa variação pode ocorrer devido a diferenças no desenvolvimento econômico, abordagens da regulamentação e a penetração de serviços financeiros em diferentes geografias.[67]

As plataformas de pagamento das BigTechs, atualmente, apresentam dois modelos típicos. No primeiro tipo, o *sistema de sobreposição*, os usuários dependem de infraestruturas de terceiros para processar e liquidar pagamentos, tais como arranjos de

---

[66] A Comissão Europeia está atualmente investigando se a Amazon está fazendo uso anticompetitivo dos dados de vendedores independentes que vendem na plataforma Amazon, como dados sobre seus produtos e transações na plataforma. O comunicado de imprensa da Comissão Europeia não indica que a investigação é direcionada aos dados do Amazon Pay. A Amazon possui várias licenças para fornecer serviços de pagamento. *In:* NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 28. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

[67] FINANCIAL STABILITY BOARD. ***BigTechs in finance: market developments and potential financial stability implications***. 2019, p.1. Disponível em: https://www.fsb.org/2019/12/bigtech-in-finance-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/. Acesso em 16 jun. 2022.

pagamento de cartão de crédito, (Apple Pay, Google Pay, PayPal e Samsung Pay, por exemplo). No segundo, os usuários podem fazer pagamentos que são processados e liquidados em um sistema proprietário de uma grande empresa de tecnologia (Alipay, M-Pesa, WePay).

Os sistemas de sobreposição são usados, sobretudo, em economias desenvolvidas, uma vez que os cartões de crédito já eram disseminados, bem como as empresas de comércio eletrônico. Sistemas de pagamento próprios são mais prevalentes em contextos nos quais a penetração de outros meios de pagamentos em espécie, incluindo cartões de crédito, é baixa. Em países desenvolvidos, essas empresas geralmente fornecem serviços financeiros em parceria com instituições financeiras. Em algumas jurisdições isso ainda ocorre de forma parcial, em virtude de limitações regulatórias, como a separação legal entre atividades bancárias e comerciais imposta nos Estados Unidos, ou devido à maior penetração de serviços financeiros em economias desenvolvidas, o que poderia tornar mais difícil para as BigTechs desafiarem as instituições financeiras tradicionais.[68]

---

[68] FINANCIAL STABILITY BOARD. ***BigTechs in finance: market developments and potential financial stability implications***. 2019, p. 15. Disponível em: https://www.fsb.org/2019/12/bigtech-in-finance-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/. Acesso em 16 jun. 2022.

Os estudos mais recentes sobre a entrada das BigTechs no mercado de pagamentos se preocuparam em entender como se dá a concorrência entre essas empresas e agentes incumbentes, como os bancos pertencentes a grandes conglomerados financeiros, por exemplo. Os resultados das investigações apontam que há tanto vantagens quanto desvantagens no oferecimentos desses serviços pelas BigTechs, por exemplo, com relação a como são tratados os dados dos usuários, de que forma a presença das gigantes das tecnologia impacta a diversificação dos serviços oferecidos, bem como na qualidade e no acesso a eles.

Dentre as entidades que mais têm se ocupado da questão está o Bank for International Settlements[69] (BIS), organização internacional responsável pela supervisão bancária que visa promover a cooperação entre os bancos centrais e outras agências na busca de estabilidade monetária e financeira. Em seu relatório anual de 2019, ao analisar as oportunidades e riscos decorrentes da presença das BigTechs no setor financeiro, comparou as vantagens e desvantagens concorrenciais dessas empresas perante os bancos. Os resultados estão esquematizados no quadro a seguir.

Quadro 1

Bancos versus BigTechs - vantagens competitivas (+) e desvantagens (–)[70]

	Grandes Bancos	**BigTechs**
Dados	(+) Dados de clientes verificados/confiáveis com um longo histórico; informações "soft" de interações pessoais com clientes; alta importância da privacidade de dados para apoiar a confiança do cliente. (-) Pequeno número de clientes e gama limitada de atividades não financeiras para coletar dados; dados transacionais muitas vezes "unilaterais" (por exemplo, contraparte de transações com outro banco); a tecnologia legada limita os recursos de processamento de dados.	(-) Mistura de dados verificáveis e potencialmente menos confiáveis; histórico mais curto de dados de clientes; menor prioridade dada à privacidade e proteção de dados. (+) Dados sobre um número muito grande de clientes; tecnologia e modelo de negócios construído para coletar e mesclar dados; rede de interações com o cliente é uma dimensão de dados chave.

[69] Para maiores informações, ver: https://www.bis.org/about/index.htm?m=1001. Acesso em: 8 jul. 2022.
[70] BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Annual Economic Report 2019. ***Big tech in finance: opportunities and risks***. p.64. Disponível em: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e3.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

Rede	(+) Grande número de atividades financeiras e serviços já prestados. (-) Limites regulatórios rígidos sobre atividades e uso de dados; custos marginais mais elevados de servir clientes adicionais.	(-) Necessidade de atingir uma grande base de clientes para explorar as externalidades da rede. (+) Externalidades de rede significativas devido à ampla gama de atividades não financeiras; ecossistema cativo com custos de saída potencialmente elevados.
Atividades	(+) Vantagens em produtos de alta margem e complexos que exigem interação pessoal (por exemplo, finanças corporativas, banco de investimento); gama mais ampla de serviços financeiros; acesso a fontes de financiamento grandes e relativamente baratas; experiência em gestão de risco. (-) Os sistemas de TI legados são uma barreira ao uso de dados existentes para oferecer novos serviços (baixas economias de escopo); atividades limitadas a serviços financeiros.	(-) Até agora limitada ou nenhuma presença nos principais serviços financeiros (por exemplo, hipotecas, empréstimos a médias e grandes empresas, seguros); limitações de financiamento; falta de experiência e conhecimento regulatório e de gestão de risco. (+) Os serviços comoditáveis podem ser fornecidos a custos marginais próximos de zero; atividades comerciais pré-existentes geram dados que podem ser usados para dar suporte a novos serviços (altas economias de escopo).

Conforme se depreende do quadro, com relação ao tratamento dispensado aos dados dos clientes, duas variáveis são determinantes, o volume de dados e sua confiabilidade, com os bancos em vantagem neste e em desvantagem naquele. Com relação às externalidades de rede, a avaliação centrou-se no número de clientes e de atividades financeiras oferecidas e nos limites regulatórios impostos a essas atividades. Nesse caso, entendeu-se que, ainda que os bancos exerçam mais atividades financeiras, estão sujeitos a maior ônus regulatório e são capazes de gerar menos efeitos de rede, uma vez que têm um número menor de usuários. Por fim, com relação à qualidade e diversidade dos serviços ofertados, apesar de os bancos obterem maior margem de lucro com os serviços que oferecem e serem capazes de implementar uma governança de risco adequada à complexidade dos serviços, ao mesmo tempo que tem acesso a fontes de financiamentos baratas, o modelo de negócio das BigTechs permite que elas ofereçam serviços com custo marginal próximo de zero e que elas sejam capazes de promover inovação, dando suporte a novos serviços.

Segundo o estudo, além dos efeitos de rede, as BigTechs levam vantagem no que se refere a tecnologia, experiência do cliente e regulação prudencial, dado sua enorme capitalização, enquanto, para o BIS, os bancos estão mais aptos a proteger a privacidade dos usuários e de influenciar decisões políticas relacionadas ao setor[71].

Diante de tais conclusões, questiona-se quais podem ser as estratégias, tanto dos bancos quanto das BigTechs, para fazerem frente à pressão competitiva que um exerce sobre a atuação do outro. Estudo realizado pelo International Center for Monetary and Banking Studies[72] revela que diversas são as estratégias que podem ser adotadas por eles, de forma a tornar seu modelo de negócio apta a alavancar suas vantagens competitivas, conforme mostra a tabela abaixo.

Quadro 2

Estratégias: Incumbentes e BigTechs[73]

---

[71] BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Annual Economic Report 2019. ***Big tech in finance: opportunities and risks***. p.38. Disponível em: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e3.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

[72] Para maiores informações sobre o CIMB, ver: https://www.cimb.ch/. Acesso em: 08 jul. 2022.

[73]PETRALIA, Kathryn; PHILIPPON, Thomas; RICE, Tara; VERON, Nicolas Véron: International Center for Monetary and Banking Studies.. ***Banking Disrupted? Financial Intermediation in an Era of Transformational Technology***. Disponível em: https://www.cimb.ch/uploads/1/1/5/4/115414161/banking_disrupted_geneva22-1.pdf. Acesso em: 8 jul. de 2022.

Estratégias de Incumbentes	Estratégias de BigTech
Competir frente a frente com as BigTechs Cooperar com parcerias Fornecer produtos e serviços bancários exclusivos e especializados	Tornar-se bancos (intermediários) agrupando suas ofertas e explorando economias de escopo ● Eles podem optar por não aceitar depósitos para evitar obrigações regulatórias
Tornar-se plataformas ● Para se beneficiar dos co-investimentos de todos os participantes ● Oferecendo produtos de rivais ● Lucro fruto da confiança maior dos clientes e segurança; melhores habilidades de navegação regulamentar ● Não é compatível com a estratégia de entrada da BigTech	Plataformas de múltiplos lados (marketplaces) ● Gatekeeper: Monopolizar a interface com os clientes ● Subsídio cruzado de produtos financeiros e não financeiros ● Segmentar os negócios mais rentáveis dos operadores históricos

Contudo, o modelo que prepondera, conforme tópico trazido a seguir, é o de desenvolvimento de parcerias, que está dando origem a uma rede de conexões entre BigTechs e instituições financeiras mais amplas[74]. Em termos gerais, os modelos de parcerias podem ser categorizados como: prestação de serviços pelas BigTechs às instituições financeiras e de pagamento para captação de clientes, atuando como distribuidoras de serviços financeiros ou de pagamento oferecidos por terceiros ou prestando serviços auxiliares, como computação em nuvem e de processamento de dados; parcerias, nas quais firmas BigTechs colaboram com instituições financeiras para ofertar serviços financeiros próprios; excluída a concorrência direta, em que as empresas BigTechs competem diretamente com a oferta dos operadores históricos, por exemplo, criando seus próprios bancos *online*, seguradoras ou empresas de gestão de ativos.

No caso das parcerias com as instituições financeiras para atuar na condição de prestadora de serviços para instituições financeiras estabelecidas[75], permite-se que as empresas estabelecidas no mercado otimizem sua infraestrutura, reduzindo custos e aumentando a velocidade do serviço, tal como o uso pelas instituições financeiras de

[74] Conforme é demonstrado ao longo do presente estudo, as empresas BigTechs estão negociando com várias instituições financeiras (por exemplo, bancos e arranjos de cartão de crédito) para criar e operacionalizar serviços financeiros. Algumas instituições financeiras também estão lidando com mais de uma empresa BigTech, no caso de pagamentos e oferecimento de crédito, por exemplo.

[75] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. I***nnovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 16, Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

serviços em nuvem fornecidos por empresas BigTechs. Essas empresas oferecem outros serviços junto com a computação em nuvem, como análise de dados, processamento, segurança, conformidade e recuperação de desastres. Gerenciamento de risco, gerenciamento de dados e serviços de infraestrutura também costumam ser fornecidos pelas BigTechs para instituições financeiras, bem como o auxílio na gestão do relacionamento com o cliente por intermediários financeiros tradicionais, aos quais também oferecem serviços, como pontuação de crédito.

As parcerias existentes incluem, por exemplo, os acordos entre Apple e Goldman Sachs e entre Amazon e JPMorgan Chase para oferecer cartões de crédito; Google e Citigroup para oferecer contas correntes pelo app Google Pay; e Amazon e Bank of America para empréstimos da Amazon. Big techs também podem atuar como intermediários. A Amazon Índia, por exemplo, opera uma Seller Lending Network (SLN) baseada em *Application Programming Interface*[76] (API), que permite que os vendedores em sua plataforma busquem empréstimos de terceiros.[77]

Outro modelo de parceria são as firmas BigTechs trabalhando com instituições financeiras estabelecidas para permitir sua própria prestação direta de serviços financeiros ou o autofinanciamento, mediante aquisição de empréstimos de instituições e mercados financeiros e, por último, no mercado de seguros, a constituição de uma *joint ventures*, mediante investimentos ou aquisição de companhias de seguros já estabelecidas.[78] Outra forma de interação envolve empresas BigTechs viabilizando a distribuição de serviços financeiros fornecidos por instituições financeiras estabelecidas.[79]

---

[76] Interface de programação de aplicações, um conjunto de definições e protocolos para criar e integrar softwares de aplicações.

[77] CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos. ***Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. 3, nota 6. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[78] Isso permite que as empresas BigTechs ofereçam serviços de seguro sem ter que adquirir uma licença de seguro separada e, para as seguradoras, fornece acesso à ampla base de clientes e fidelização das empresas BigTechs in: FINANCIAL STABILITY BOARD. ***BigTechs in finance: market developments and potential financial stability implications***. 2019, p.17. Disponível em: https://www.fsb.org/2019/12/bigtech-in-finance-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/. Acesso em 16 jun. 2022.

[79] FINANCIAL STABILITY BOARD. ***BigTechs in finance: market developments and potential financial stability implications***. 2019, p.17. Disponível em: https://www.fsb.org/2019/12/bigtech-in-finance-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/. Acesso em 16 jun. 2022.

Por exemplo, algumas firmas BigTechs fazem parceria com bancos licenciados para obter financiamento para empréstimos que elas mesmas iniciam e distribuem. Isso permite que as empresas BigTechs ofereçam serviços financeiros a seus clientes sem ter que aceitar depósitos e ficar sujeitas à regulamentação bancária. As empresas BigTechs também colaboram com os bancos para emitir cartões de crédito de marca. Outro exemplo: algumas empresas BigTechs fornecem uma interface de cliente que permite aos usuários fazer pagamentos com seus cartões de crédito e débito existentes, emitidos por bancos, por meio de seus dispositivos eletrônicos. Outras fornecem uma interface com o cliente que permite solicitar empréstimos que, se aprovados, são entregues a um banco que pode então levantar fundos e administrar o empréstimo independentemente da empresa BigTech.

Há, ainda, a criação de infraestruturas tecnológicas próprias para o oferecimento de serviços financeiros, permitindo atuação independente, especialmente em contextos em que não havia uma infraestrutura previamente oferecida por agentes do setor financeiro. Contudo, a experiência nacional e internacional aponta para a dominância de parcerias entre BigTechs e incumbentes no setor de meios de pagamento, de modo que a criação de uma infraestrutura própria ainda não é uma prática amplamente adotada no mercado. Na China, uma das exceções, onde mais de 90% das transações ocorrem de forma digital, empresas, como a *Ant Financial,* já possuem infraestrutura própria no segmento de meios de pagamento e financiamento[80].

Dessa forma, com relação às modalidades sob as quais as BigTechs prestam serviços financeiros, elas podem obter suas próprias licenças ou se associarem ou formarem *joint ventures* com outras instituições financeiras. Em geral, a exigência de obter uma licença depende de qual atividade concreta uma entidade realiza ao longo da cadeia de valor dos serviços financeiros.

A estratégia adotada vai depender, em grande medida, das barreiras regulatórias atreladas a cada uma das atividades. Nos casos em que o exercício de determinada atividade exija, por exemplo, autorização prévia de autoridades regulatórias, é mais provável que o modelo adotado seja o de parceria com instituições já autorizadas ou aquele em que figuram

---

[80] GORJÓN, Sérgio. ***Bigtechs And Financial Services: Some Challenges, Benefits And Regulatory Responses.*** Banco da Espanha. Boletim econômico, 2021, vol. 4. p. 4. Disponível em: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T4/Files/be2104-art39e.pdf. Acesso em: 19 jun. 2022.

como suas fornecedoras de produtos ou serviços em mercados verticalmente relacionados. Com isso, as empresas BigTechs evitariam a ingerência de autoridades regulatórias e eventuais conflitos decorrentes dela.

Tal aspecto se deve a uma série de razões, como a expertise dessas empresas para oferecer determinado serviço ou o interesse em assumir ônus regulatório decorrente do exercício de atividades submetidas à regulação setorial, como são os serviços financeiros e de pagamento. Ademais, a concorrência direta com agentes incumbentes do setor, muitas vezes seus clientes, como os grandes bancos que utilizam serviços em nuvem oferecidos por BigTechs, poderia ter consequências comerciais negativas, fazendo com que, em determinados casos, a concorrência direta não valha a pena.

Sem prejuízo de seu envolvimento direto em serviços financeiros, as BigTechs também são fornecedores críticos de tecnologia e oferecem às instituições financeiras ferramentas essenciais para garantir sua viabilidade futura. Embora sua principal linha de negócios seja a computação em nuvem, sua contribuição para a análise de dados (por exemplo, *big data* e inteligência artificial) e comunicações é igualmente relevante.[81]

Por exemplo, de acordo com um estudo da KPMG (2019), 26% dos bancos pesquisados informaram estar colaborando com pelo menos uma BigTech, e outros 27% preveem fazê-lo dentro de um ano.[82]

1.2.3. Atividades exercidas

Dada a variedade de relações com as instituições financeiras tradicionais, nenhuma delimitação clara entre os modelos de negócio das empresas e como elas se relacionam com seus clientes, a diferença entre os modelos de serviços financeiros da BigTech é definida principalmente pelo nível e natureza das parcerias com as instituições financeiras tradicionais. A natureza da parceira e a estratégia de negócios escolhida, muitas vezes, vai determinar o nível de envolvimento da BigTech no serviço, caso ele seja ofertado pela

---

[81] GORJÓN, Sérgio. ***Bigtechs And Financial Services: Some Challenges, Benefits And Regulatory Responses.*** Banco da Espanha. Boletim econômico, 2021, vol. 4. p. 4. Disponível em: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T4/Files/be2104-art39e.pdf. Acesso em: 19 jun. 2022.

[82] GORJÓN, Sérgio. ***Bigtechs And Financial Services: Some Challenges, Benefits And Regulatory Responses.*** Banco da Espanha. Boletim econômico, 2021, vol. 4. p. 4. Disponível em: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T4/Files/be2104-art39e.pdf. Acesso em: 19 jun. 2022.

entidade regulada, como nos casos em que aquela fornece apenas dados sobre o usuário, a instituição financeira ou de pagamento é a responsável pela transação.

O oferecimento de serviços financeiros em parceria com instituições reguladas pode se dar tanto por meio de uma estratégia *White label*, caso em que não se dá visibilidade à marca da entidade regulada, quanto por uma de *co-branding*, na qual o cliente é atraído tanto pela marca da empresa BigTech quanto pela da instituição regulada. Nos casos em que a BigTech atua diretamente na prestadora do serviço, em regra, a visibilidade acerca do envolvimento da entidade regulada no serviço ofertado é significativamente menor.

No caso da concorrência direta, exige-se certo nível de integração das BigTechs à infraestrutura do sistema financeiro, por exemplo, o Sistema de Transferência de Reservas ou os arranjos de pagamento instituídos pelas Bandeiras.

Para defender por que o oferecimento de serviços financeiros pelas BigTechs merece atenção, o *Financial Stability Institute*[83] (FSI) mapeou esses serviços, e o quadro a seguir esquematiza os resultados do levantamento. Com relação a Google, Apple, Facebook e Amazon, os serviços financeiros foram prestados diretamente através da BigTech ou em parceria com uma instituição financeira tradicional fora do grupo BigTech em pelo menos uma jurisdição.

Imagem 2

[83] CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos. ***Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. 3. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

Serviços financeiros oferecidos por empresas BigTech[84]

Financial service offerings by big tech companies — Table 1

Big tech	Main business	Banking%	Credit provision	Payments	Crowd-funding	Asset management	Insurance
Google	Internet search/advertising	✓*		✓			
Apple	Tech/producing hardware			✓			
Facebook	Social media/advertising			✓			
Amazon	E-commerce/online retail		✓	✓	✓		✓
Alibaba (Ant Group)	E-commerce/online retail	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Baidu (Du Xiaoman)	Internet search/advertising	✓	✓	✓	✓	✓	✓
JD.com (JD Digits)	E-commerce/online retail	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tencent	Tech/gaming and messaging	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NTT Docomo	Mobile communications	✓	✓	✓	✓		
Rakuten	E-commerce/online retail	✓		✓		✓	✓
Mercado Libre	E-commerce/online retail		✓	✓		✓	

✓ Provision of financial service through big tech entity and/or in partnership with financial institutions outside big tech group in at least one jurisdiction. ✓* Launch expected in 2021. % The core activity of an entity engaged in banking is taking deposits, though regulations vary across countries.

Sources: BIS (2019); Citi GPS (2018); FSB (2019b); IBFED and Oliver Wyman (2020); van der Spek and Phijffer (2020); public sources; FSI.

Fonte: FSI (BIS)

Com relação às BigTechs objeto do presente estudo, identificou-se, a partir de dados de 2019 e 2020, que o Google oferecia serviços bancários e de pagamento, a Apple e o Facebook apenas de pagamento, enquanto a Amazon oferecia produtos de crédito, pagamentos, financiamento colaborativo e seguros.

O FSI também mapeou as licenças detidas por 11 grandes empresas de tecnologia em diversas jurisdições, conforme esquematizado no quadro abaixo, retirado de seu estudo.

Imagem 3

Licenças detidas por empresas BigTech em jurisdições selecionadas[85]

---

[84] Dados semelhantes foram encontrados pelo FSB em: FINANCIAL STABILITY BOARD. ***BigTechs in finance: market developments and potential financial stability implications***. 2019. Disponível em: https://www.fsb.org/2019/12/bigtech-in-finance-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/. Acesso em 16 jun. 2022.

[85] CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos. ***Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. 7. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

Licences held by big tech companies in selected jurisdictions — Table 2

	Licences and market presence																	
	Brazil			China			European Union			Hong Kong SAR			United Kingdom			United States		
Licence held	B	C	P	B	C	P	B	C	P	B	C	P	B	C	P	B	C	P
Amazon					■			■	✓					■	✓		■	✓
Apple			■			■			■			■			■			✓
Facebook			■						✓						✓		■	✓
Google			■						✓			■			✓			✓
Ant Group			✓	✓*	✓	✓		■	✓	✓		✓		■	✓		■	✓
Baidu			■	✓*	✓	✓			■			■			■			■
JD.com					✓	✓				✓*	■							
Tencent		■	■	✓*	✓	✓		■	■	✓		✓			■			■
Mercado Libre		■	✓															
NTT Docomo							✓		✓					■	✓			
Rakuten							✓		✓						✓		■	✓

■ Market presence in partnership or joint venture with other FIs. ✓ Big tech has entity within group that holds financial licence.

■✓ Big tech offers financial services both through partnership or joint venture with other FIs and has entity within group that holds financial licence. ✓* Shareholding of big techs in these banks is below 50%.

B = banking licence. For the European Union and United Kingdom, CRD credit institution; for Hong Kong SAR, authorised institution; for Brazil, BCB approval under Resolution 4.122/2012 and Circular 3.649/2013; for the United States, National Bank Charter or state-level Bank Charters (commercial banks, savings banks, and trust companies). **C = credit licence**. For Hong Kong SAR, money lender licence; for the United States, non-bank lender licence (state-level); for Brazil, Sociedade de Crédito Direto or Sociedade de Empréstimo entre Pessoas; for China, internet micro lender or consumer finance licence. **P = payments licence**. For the European Union, payment institution or e-money institution; for Brazil, Instituição de pagamento; for the United States, money transmitter, sale of checks, money services business (governed primarily by state law); for China, third-party payment licence.

The analysis excludes cases in which payments are made and/or credit is extended for purchasing products and services exclusively within the platform.

Sources: Encontre uma instituição (BCB webpage); HKMA registers; EBA Euclid Register; FCA Financial Services Register; NMLS® Consumer Access; various news and reports.

Fonte: FSI (BIS)

Dessas empresas, 4 controlam empresas que detêm licenças bancárias na União Europeia e na RAE de Hong Kong. Além disso, na China e na RAE de Hong Kong, existem quatro entidades com licenças bancárias que são *joint ventures* de BigTechs, detendo participação minoritária, com outras empresas. Ainda, segundo o estudo do FSI, as BigTechs possuem licenças não bancárias para concessão de crédito (sem receber depósitos) apenas na China, mas operam em parceria com outras instituições licenciadas. Por fim, todas as empresas analisadas têm entidades em seus grupos que possuem licenças de pagamento e, portanto, estão autorizadas a realizar serviços de pagamento e/ou emitir moeda eletrônica em pelo menos uma jurisdição. Na Europa, essas licenças foram emitidas principalmente por autoridades da Irlanda, Lituânia, Luxemburgo e Reino Unido; nos Estados Unidos, por reguladores em nível estadual.

Abaixo são analisados os serviços de pagamento oferecidos pelas empresas BigTech, organizados em quatro grupos: (i) carteiras digitais e facilitação de pagamento; (ii) emissão de moeda eletrônica para armazenamento de valor; (iii) emissão de instrumento pós-pago e concessão de crédito; e (iv) pagamentos utilizando moedas digitais privadas. Os dados foram extraídos de recente relatório preparado pelo *Congressional Research Service* (CRS), entidade vinculada ao parlamento americano, em maio de 2022 e de documento da *Netherlands Authority for Consumers and Markets*[86] (ACM) e, por escolha do autor do presente estudo, restringem-se a Google[87], Apple, Facebook[88] e Amazon.

Com relação aos Estados Unidos, objeto do estudo do CRS, os dados acerca da presença das BigTechs na oferta de serviços financeiros estão resumidos no quadro a seguir[89].

Quadro 3

Atividades das BigTechs em serviços financeiros

	Carteira	Pagamentos	Transferências P2P[90]	Armazenamento de valor	Cartão de crédito	Outro crédito	Cartão de crédito de propósito limitado	Carteira de Stablecoin	Conta de depósito	Serviços de nuvem
Amazon	X				X	X				X
Apple	X	X	X	X	X	X				
Google	X	X	X	X	X					X
Facebook	X	X	X	X			X			

1.2.2.1 Carteiras Digitais e facilitação de pagamento

Conforme será detalhado no Capítulo 3, o conceito de Carteiras Digitais, a depender do propósito da análise, pode abranger um conjunto distinto de agentes e atividades, mas, de forma geral, tratam-se de plataformas digitais, usadas em dispositivos móveis, que permitem o armazenamento de credenciais de pagamento para realização de uma transação de compra

[86] Para maiores informações acerca da autoridade, ver: https://www.acm.nl/en. Acesso em: 08 jul. 2022.
[87] Pertencendo ao grupo controlado por Alphabet, Inc.
[88] Hoje Meta, Inc.
[89] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 5. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 02 jul. 2022.
[90] P2P quer dizer de pessoa para pessoa, traduzido de *peer-to-peer* do inglês, para o presente estudo.

ou transferência entre pessoas. Contudo, acompanhando o desenvolvimento dos métodos de pagamento, o conceito também vem ganhando novas feições para acomodar os diversos modelos de negócios a que se relaciona.

Google

A principal aplicação financeira do Google é o Google Pay, uma carteira digital que permite aos usuários armazenar informações de cartões de crédito e débito, dados de contas bancárias, cartões de fidelidade e/ou recompensas, dentre outros, como cartões de embarque. O Google Pay utiliza tecnologia *Near Field Communication* (NFC) para facilitar os pagamentos presenciais. O Google Pay pode ser usado somente para compras presenciais com dispositivos funcionando no sistema operacional Android. A plataforma retém detalhes de pagamentos e transações mas não tem acesso a outros detalhes associados à conta vinculada. No entanto, permite aos usuários vincular diferentes contas ao Google Pay através do Plaid, um agregador de dados fintech. Esta função permite aos usuários ver todos os detalhes bancários e transações com as contas associadas no aplicativo, mesmo aquelas não realizadas utilizando o serviço Google Pay. O Google fornece uma análise simples dos dados, incluindo os padrões de gastos[91].

Segundo a ACM, o Google Pay foi supostamente o aplicativo fintech mais baixado em fevereiro de 2020, com 15,6 milhões de downloads (em todo o mundo, excluindo a China). O número de downloads mais que dobrou em relação a fevereiro de 2019. O Google Pay tem sido um grande sucesso, principalmente na Índia, que representa a grande maioria dos downloads (83,6%). O nível de uso nos países europeus, segundo a autoridade, é significativamente menor.[92]

---

[91] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 12. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 02 jul. 2022.

[92] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 25. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

No Brasil, a Google Pay oferta carteira digital *pass-through* em parceria com uma série de emissores de cartões[93] e instituidores de arranjos de pagamento[94].

Apple

Apple Pay é um aplicativo de *mobile wallet* oferecido com produtos Apple, que armazena e organiza informações de pagamento e cartões tais como débito e crédito, identificação de estudantes, cartões de embarque e cartões de seguro. Os usuários podem utilizar credenciais de cartões armazenadas no aplicativo Apple Pay para pagamentos presenciais e on-line. Para transações presenciais, o aplicativo de dispositivo usa *Near Field Communication* (NFC) para detectar um terminal de pagamento e recuperar as credenciais de pagamento a serem transmitidas ao dispositivo do ponto de venda. Embora a Apple afirme que não salva dados ou rastreia a atividade dos indivíduos, ela observa que pode usar certos dados para desenvolver novos produtos Apple ou modificar os já existentes[95].

O Apple Pay foi lançado nos Estados Unidos em 2014. De acordo com a avaliação da ACM, no entanto, o Apple Pay é relativamente pouco usado nos Estados Unidos, apenas 22% dos usuários do iPhone. Internacionalmente, por outro lado, a ACM estima que o Apple Pay foi ativado em cerca de 50% dos iPhones em todo o mundo. O Apple Pay teve cerca de 440 milhões de usuários em todo o mundo em 2019.[96]

Em território brasileiro, o Apple Pay, serviço definido como carteira digital *pass-through* pelos instituidores de arranjo Visa e Mastercard, também conta com a parceria de diversos emissores[97] e bandeiras[98].

---

[93] Acesso Bank, Banco Bradesco, Banco do Brasil, Banco Inter, Banestes, BRBCard, BTG+, Digio, Neon, Next, Nubank, Original, Porto Seguro, Wop Sicredi e XP investimentos. Disponível em: https://support.google.com/pay/answer/7572319

[94] Visa, Mastercard e Elo. Disponível em: https://support.google.com/pay/answer/7572319. Acesso em: 08 jul. 2022.

[95] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 6. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments. Acesso em: 08 jul. 2022.

[96] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 23. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

[97] Banco do Brasil, Bradesco, Banco Inter, Banco Next, Banco Original, BTG+, Digio, Itaú e Credicard, Nubank, Porto Seguro, Sodexo (vales-alimentação e refeição), Unicred, Woop! Sicredi e XP. Disponível em: https://www.apple.com/br/apple-pay/. Acesso em: 08 jul. 2022.

[98] Cartões múltiplos e crédito Visa, Elo e Mastercard, bem como cartões de benefícios. Disponível em: https://www.apple.com/br/apple-pay/. Acesso em: 08 jul. 2022.

Facebook

O Facebook oferece um serviço de pagamento e carteira para uso em suas diversas plataformas. O Facebook Pay funciona como uma carteira virtual e serviço de pagamentos para os usuários de aplicativos do Facebook. Os usuários com contas no aplicativo podem carregar cartões de crédito, cartões de débito, PayPal, ou Shopify para uso em transações somente em aplicativos da Meta, incluindo Facebook, Instagram, Messenger, e WhatsApp. Por exemplo, um usuário que deseja comprar um produto encontrado no aplicativo Instagram pode comprar o item diretamente no aplicativo, desde que tenha inserido um método de pagamento no Facebook Pay. De acordo com a Meta, as transações em seus aplicativos rodam na infraestrutura existente e são facilitadas através de parcerias com Stripe e PayPal. Ao contrário do Apple Pay e Google Pay, as funções de pagamento só podem ocorrer enquanto um usuário estiver visualizando sites através de aplicativos do Facebook[99].

Além da função Pay, o Facebook permite pagamentos *peer-to-peer* através de seu aplicativo Messenger. Um usuário Messenger deve armazenar detalhes de pagamento - seja um cartão de débito ou uma conta PayPal - e pode iniciar pagamentos a outros usuários através do aplicativo Messenger. Como o Facebook não está autorizado a aceitar depósitos e não opera uma rede de cartão de crédito ou de transferência eletrônica, que poderia facilitar as transferências de forma independente, ele trabalha com parceiros que o fazem. Enquanto as transferências *peer-to-peer* normalmente ocorrem entre usuários que estão vinculados na plataforma, a empresa introduziu a possibilidade para usuários ainda não vinculados de solicitar pagamentos através de links e códigos QR. Isto evita a necessidade de usar um aplicativo de pagamento que não seja de seu grupo ou de inserir um novo contato quando as pessoas ainda não estão conectadas[100].

Segundo a ACM, o Facebook Pay está disponível nos Estados Unidos, no Facebook e no Messenger, desde novembro de 2019 e inclui recursos como compra de ingressos, pagamentos *peer-to-peer* por meio do Messenger e compras por meio de empresas e usuários

---

[99] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 14. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 08 jul.. 2022.

[100] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 15. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 08 jul.. 2022.

que oferecem produtos no Facebook Marketplace. Com o tempo, defende a autoridade, o Facebook está considerando fornecer esses serviços em outras regiões e também estendê-los ao Instagram e WhatsApp. O Facebook trabalha até certo ponto com terceiros para fornecer o Facebook Pay. Informa, ainda, que o WhatsApp Pay, na Índia, permite que os usuários façam pagamentos a amigos e familiares por meio do WhatsApp.[101]

No Brasil, os serviços de transferências *peer-to-peer* estão disponíveis no WhatsApp e são prestados em parceria com o Facebook e o Facebook Pagamentos do Brasil. O Facebook Pagamentos do Brasil Ltda. é uma sociedade limitada brasileira que atua como instituição de pagamento na modalidade de iniciador de transação de pagamento, autorizada pelo Banco Central do Brasil, nos termos do artigo 3º, inciso IV e do artigo 9º, inciso II da Resolução do BCB nº 80/21. Como iniciador de transação de pagamento, o Facebook Pagamentos do Brasil não recebe fundos de seus usuários relacionados às transações de pagamento ou participa da liquidação dessas transações, atividades realizadas pelos prestadores de serviços de pagamento locais, como, por exemplo, bancos e instituições de pagamentos[102].

Amazon

A função de pagamento da Amazon está embutida na plataforma central de negócios da empresa. Os consumidores que utilizam o site de comércio eletrônico da empresa são automaticamente direcionados à carteira de pagamentos da Amazon no *checkout*, onde podem salvar várias formas de pagamento, incluindo planos de pagamento oferecidos em parceria com a Affirm. Como tal, os usuários normalmente o encontram apenas na plataforma. Enquanto a função de pagamento oferecida da Amazon é bastante padrão para grandes varejistas, a empresa também vende sua opção de pagamento a outros varejistas. Por exemplo, varejistas que compram o serviço de pagamento podem oferecer a Amazon Pay como uma opção de pagamento mesmo quando não comprada na plataforma Amazon. Quando a Amazon Pay é selecionada em um site de terceiros, o usuário é solicitado a fazer o

---

[101] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 31. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

[102] Para maiores informações, ver: https://www.facebook.com/legal/Facebook_Pagamentos_terms. Acesso em: 08 jul. 2022.

login. Dependendo do contrato do comerciante, a entrada de credenciais do cliente também pode solicitar endereços de entrega armazenados na Amazon e outros detalhes[103].

O Amazon Pay também pode ser usado para pagamentos offline em um número limitado de lojas físicas na UE. A Amazon afirma que o Amazon Pay nos EUA e no Japão tem essencialmente as mesmas características que na UE. Na Índia, o Amazon Pay tem mais funcionalidades, como abrir uma conta e fazer pagamentos *peer-to-peer* entre indivíduos. Nos EUA, a Amazon tem cerca de 25 lojas físicas de conveniência Amazon Go. O aplicativo Amazon Go dá aos usuários acesso à loja e eles podem comprar lá sem ter que pagar fisicamente pelos produtos, pagando depois com sua conta da Amazon.[104]

No Brasil, a Amazon é operada pela Amazon Serviços de Varejo do Brasil Ltda., que atua como facilitador de pagamentos em nome de um credenciador e habilita estabelecimentos comerciais, que vendem por meio de seu marketplace, para a aceitação de pagamentos eletrônicos. Ela atua como credora perante o credenciador para receber fundos de liquidação financeira da transação em nome dos estabelecimentos, repassando os valores a eles.

Emissão de instrumento de pagamento pós-pago e concessão de empréstimo

Não são oferecidos serviços de emissão de instrumento pós-pago ou concessão de empréstimos pelas BigTech no Brasil, seja diretamente, seja em parceria com terceiros. Contudo, abaixo são feitos comentários acerca das principais atividades exercidas por elas em âmbito internacional, relacionadas a esses serviços.

Google

---

[103] O check-out, por sua vez, é um termo que representa o processo de finalização de uma compra e o acompanhamento das transações, tal como o próprio nome retrata, é a supervisão das operações efetuadas. *In*: BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. ***Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento***. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[104] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 28. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

Nos Estados Unidos, o Google oferece um cartão de crédito emitido e mantido pelo Synchrony Bank, banco de cartões de crédito on-line[105]. O cartão pode ser usado somente para compras na Google Store.

Apple

A Apple lançou, nos Estados Unidos, o Apple Card. Este cartão de crédito é emitido pelo Goldman Sachs Bank USA sob um acordo de co-branding e utiliza a infraestrutura de pagamento da Mastercard. Segundo a Apple, o Apple Card tem como objetivo ajudar os consumidores norte-americanos a levar uma vida financeira mais saudável, pagando menos em taxas e evitando juros.[106]

Além disso, a Apple oferece duas outras modalidades de financiamento para uso na compra de produtos Apple. Em primeiro lugar, os clientes podem financiar a compra de iPhones através do iPhone Payments que é uma parceria entre a Apple e o Citizens Bank, N.A. Os portadores também podem usar seus Cartões Apple, emitidos pelo Goldman Sachs, para comprar produtos Apple elegíveis, através de um plano de parcelamento mensal sem juros, chamado *Apple Card Monthly Parcel*. Este empréstimo é sincronizado com o Cartão Apple na carteira e o parcelamento mensal é automaticamente adicionado ao pagamento mínimo da fatura. Atualmente, os pagamentos em parcelas sem juros da Apple estão disponíveis somente para produtos Apple. Em julho de 2021, a mídia da indústria relatou que a Apple e a Goldman Sachs estavam trabalhando em um produto de crédito de pagamento em parcelas sem juros para os clientes. De acordo com as reportagens, o produto estaria disponível através da carteira da Apple Pay, mas ao contrário da Apple Card Monthly Parcel, ele não exigiria um Cartão Apple para ser utilizado. O produto, como descrito, concorreria com produtos de crédito *Buy Now Pay Later*, que cresceram em popularidade recentemente[107].

---

[105] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 13. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 25 jun. 2022.

[106] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 23. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

[107] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 9. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 25 jun. 2022.

Facebook

O presente estudo não encontrou serviços de emissão de instrumentos de pagamento pós-pagos ou empréstimos oferecidos pelo Facebook.

Amazon

A Amazon fornece crédito de várias formas tanto para os comerciantes da plataforma quanto para os clientes. A empresa anteriormente estendia crédito de seu próprio balanço, mas agora permite principalmente que os bancos ofereçam crédito a comerciantes e clientes em sua plataforma. A empresa vem estendendo crédito a pequenas e médias empresas que vendem em sua plataforma desde pelo menos 2011, segundo informações de seu próprio balanço. Os meios de comunicação relataram, em 2018, que a Amazon estava fazendo uma parceria com o Bank of America para oferecer empréstimos para pequenos negócios e a comerciantes que vendem em sua plataforma. O relatório de 2018 observou que o relacionamento com o Bank of America provavelmente começou em 2016. De acordo com o relatório anual de 2016 da Amazon, o banco havia estendido uma linha de crédito de US$ 500 milhões, garantida por recebíveis. Desde então, a Amazon relatou em relatórios anuais subsequentes que a linha de crédito aumentou para $620 milhões em 2019 e $740 milhões em 2020. No final de 2020, $338 milhões de dólares de sua linha de crédito rotativo estavam pendentes - estendidos para os vendedores na plataforma[108] [109].

Em 2018, a Amazon também começou a fazer parcerias com a American Express, expandindo as ofertas de crédito relacionadas à Amazon para os comerciantes, desde empréstimos até cartões. A Amazon faz parcerias com diferentes instituições financeiras para oferecer cartões de crédito aos consumidores que compram mercadorias em sua plataforma. A Amazon oferece três cartões principais, cada um deles com uma variante da Amazon e da Amazon Prime. Os cartões Amazon Store e Amazon Prime Store são oferecidos aos titulares de contas Amazon e Amazon Prime, respectivamente. Os cartões de loja são cartões de "circuito fechado" - o que significa que são permitidos para uso somente

---

[108] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 7. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[109] FROST, Jon; GAMBACORTA, Leonardo; HUANG, Yi; SHIN, Hyun Song; e ZBINDEN, Pablo Zbinden. Working paper. ***BigTech and the changing structure of financial intermediation***. Bank for International Settlements. 08 de abril de 2019, p. 42 Disponível em: https://www.bis.org/publ/work779.htm. Acesso em 04 jul. 2022.

na plataforma Amazon - e são oferecidos em parceria com o Synchrony Bank, um banco online, segurado pelo FDIC, que faz parceria com uma variedade de varejistas para a emissão de cartões de crédito de circuito fechado. A empresa também compartilha um cartão Amazon Rewards e Amazon Prime Rewards oferecido em parceria com a J.P. Morgan Chase e a rede de cartões de crédito Visa (às vezes chamados de Rewards ou Prime Rewards Signature Visa). Ao contrário dos demais cartões, esses podem ser usados em qualquer estabelecimento comercial. Eles têm associados programas de recompensa que fornecem dinheiro de volta da Amazon, empresas relacionadas à Amazon, e outros comerciantes[110].

Em agosto de 2021, a Amazon começou a oferecer opções de financiamento com a empresa fintech Affirm, na modalidade *Buy Now Pay Later*, a qual requer apenas uma rápida avaliação de crédito no *checkout*[111].

Emissão de moeda eletrônica para armazenamento de valor

No Brasil, nenhuma das BigTechs tem autorização do Banco Central para emitir moeda eletrônica, contudo, tendo em vista que a entrada dessas empresas no mercado brasileiro é cada vez mais expressiva, serão analisadas experiências internacionais dessas companhias na gestão de contas e emissão de moeda eletrônica a seguir.

Google

Nos Estados Unidos, o Google Pay permite aos usuários armazenar valor e fazer transferências *peer-to-peer* no aplicativo Pay. Ambas as características exigem que um usuário primeiramente vincule uma conta de abastecimento ao Google Pay para servir como fonte de fundos. A conta de abastecimento pode ser uma conta corrente ou poupança ou cartão de débito[112]. Os usuários podem usar seus saldos do Google Pay para fazer transferências *peer-to-peer* ou para comprar bens e/ou serviços do Google ou de lojistas[113].

---

[110] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 11. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[111] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 11. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[112] A Automated Clearing House (ACH) é o principal sistema usado para transferência eletrônica de fundos (EFT) nos Estados Unidos. Com a ACH, os fundos são depositados eletronicamente em instituições financeiras e os pagamentos são feitos online. Para maiores informações, ver: https://fiscal.treasury.gov/ach/index.html. Acesso em 08 jul. 2022.

[113] Além disso, nos Estados Unidos, os usuários podem usar seus saldos do Google Pay através do próprio cartão de saldo do Google Pay. Trata-se de um cartão de débito virtual emitido pelo MetaBank, um banco com

As transferências *peer-to-peer* podem ser facilitadas somente através de um cartão de débito, conta corrente ou poupança vinculados à *Automated Clearing House* americana[114]. Ao fazer uma transferência peer-to-peer, o usuário autoriza o Google a usar o sistema *Automated Clearing House* ou iniciar uma transação de débito através de uma rede de cartões[115].

Além disso, em outubro de 2021, o Google anunciou que estava encerrando um projeto que havia anunciado dois anos antes para ser parceiro de instituições depositárias tradicionais que oferecem contas correntes e de poupança on-line[116]. O projeto, que foi chamado de "Plex" e que originalmente pretendia ser lançado em 2021, teria permitido que indivíduos solicitassem contas correntes e de poupança on-line, oferecidas pelo Google e uma das 11 instituições financeiras parceiras. Sob este acordo, os bancos teriam realizado as funções bancárias tradicionais enquanto o Google teria fornecido a interface e o marketing. Relatórios da mídia e da indústria sugerem que o Google pode ter abandonado o projeto PLEX para se concentrar na expansão de seus negócios na nuvem para serviços financeiros, evitar a aparência de que estaria competindo com bancos - alguns dos quais podem ser clientes do Google Cloud - e se concentrar no ecossistema de pagamentos. Outro projeto de armazenamento de valores do Google nos Estados Unidos foi o Google Pay Balance. Os usuários podiam vincular suas contas correntes ou de poupança, assim como cartões de débito ao Google Pay Balance e transferir fundos para o saldo através da rede de cartões ou

---

sede na Dakota do Sul, cujas transações são processadas na rede Visa. Ele pode ser usado como um método de pagamento na carteira do Google. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 13. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[114] Alternativamente, também nos Estados Unidos, o usuário do Google Pay pode configurar ou usar fundos já armazenados no Google Pay Balance. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 13. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[115] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 13. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[116] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 14. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

da *Automated Clearing House*. O saldo também podia ser adicionado recebendo um pagamento *peer-to-peer* de outro usuário[117].

Apple

Também no contexto norte-americano, a Apple oferece o produto Apple Cash, que é uma função de armazenamento de valores e pagamentos que opera nos produtos Apple, através do aplicativo Apple Pay Wallet. Os usuários podem transferir fundos de suas contas bancárias ou cartões de débito para serem armazenados em suas carteiras Apple Cash e se tornar uma opção de pagamento separada (distinta dos outros cartões armazenados). O Apple Cash pode ser usado para pagamentos em comerciantes que aceitam o Apple Pay, bem como permite transferências *peer-to-peer*. Por exemplo, um usuário Apple Cash pode enviar fundos para outro dispositivo/usuário Apple via mensagem de texto em uma transação semelhante àquelas fornecidas pelos aplicativos Venmo, PayPal e Cash. Os saldos do Apple Cash funcionam como os cartões de débito tradicionais. A funcionalidade Apple Cash é fruto de uma parceria com várias instituições e canais financeiros tradicionais. Primeiro, o Apple Cash deve estar vinculado a um cartão de débito ou a uma conta bancária ligada à *Automated Clearing House*, que atua como uma fonte de abastecimento. Essa fonte de financiamento também será utilizada para completar uma transferência caso o saldo seja insuficiente. Além disso, os valores do Apple Cash podem ser usados por meio de um cartão de pagamento virtual emitido pelo Green Dot Bank - no qual também são mantidos os saldos. A partir de abril de 2022, o financiamento do saldo do Apple Cash e as subseqüentes transações *peer-to-peer* ocorrem através da rede de cartões de crédito Visa. Anteriormente, ambos haviam ocorrido através da rede de débito do cartão Discover[118].

Facebook

Durante a última década, o Facebook tem estado envolvido em vários projetos de armazenamento de valores. Atualmente, parece que o único dispositivo de armazenamento de valores da empresa é um cartão de jogos que pode ser resgatado para fazer compras

---

[117] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. pp. 12-13. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[118] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. pp. 7-8. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

relacionadas ao jogo. Ao contrário do Google Pay e da Apple Pay, os usuários do Facebook Pay não podem armazenar saldos.

Amazon

O Amazon Cash permite que indivíduos sem contas bancárias ou cartões de crédito armazenem dinheiro digitalmente e o utilizem para compras na plataforma Amazon. Esse serviço é utilizado através do login na Amazon e da atribuição de um código de barras associado a um dispositivo móvel. O usuário apresenta o código de barras ou número do celular a um caixa em um local físico com o qual a Amazon tem parceria e deposita dinheiro em valores entre $5 e $500. Isto leva à criação de um cartão presente da Amazon disponível para uso exclusivo na plataforma. A Amazon faz parcerias com certos varejistas como 7-Eleven, CVS e Walgreens que aceitam os fundos e processam as transações. Além disso, a Amazon fez uma parceria com a Coinstar para permitir que os indivíduos adicionem dinheiro a seus saldos de Caixa da Amazon com a receita das moedas que eles descontam nas máquinas Coinstar[119].

Pagamentos utilizando moedas digitais privadas

As carteiras típicas de stablecoins e criptomoedas são semelhantes em conceito às carteiras virtuais convencionais (como o Facebook Pay e Apple Pay). Entretanto, as carteiras de criptomoedas são *softwares* de computador e aplicativos que armazenam criptomoedas e outros ativos digitais. Existem tipicamente dois tipos de carteiras de ativos digitais. Uma carteira de custódia é "hospedada" ou mantida por uma instituição de terceiros e permite que um indivíduo compre, mantenha, envie, negocie ou receba *stablecoins* e criptomoedas. Uma carteira não-custodiada representa a localização desses ativos na rede da blockchain e mantém as chaves necessárias para acessá-los e transmiti-los a uma blockchain. Carteiras não-custodiadas não são hospedadas por instituições terceirizadas.

Nenhum dos serviços de pagamento oferecidos pelas empresas BigTechs no Brasil permite o armazenamento de credenciais relacionadas a moedas digitais, contudo, observa-se que, no contexto americano, há um crescente interesse pelos pagamentos realizados com moedas emitidas por agentes privados, conforme revela o relatório do CRS.

---

[119] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 11-12. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

Google

Recentemente, o Google começou a permitir o armazenamento de cartões de débito de criptomoedas da Coinbase e da Bakkt emitidos em sua carteira. Embora o acordo permita aos indivíduos manter ativos digitais no aplicativo Google Pay, ativos como o bitcoin serão convertidos em moeda fiduciária para que pagamentos ocorram[120].

Apple

Recentemente, o Apple Pay também começou a permitir que os usuários armazenem cartões de débito de criptomoedas em sua carteira virtual. A empresa tem acordos com a Bakkt e Coinbase, duas carteiras de criptomoedas que oferecem cartões de débito. Os usuários podem obter cartões de débito vinculados a contas baseadas na bolsa, o que lhes permite gastar o valor armazenado na carteira de criptomoedas. As criptomoedas também são convertidas em moeda fiduciária para as transações.

Facebook

O Facebook anunciou que estava criando uma carteira de *stablecoins*, ao mesmo tempo em que se juntou ao Diem, o projeto de uma *stablecoin* liderado pelo Facebook. De acordo com o Facebook, o Novi - o novo nome para a carteira do *stablecoin* que foi originalmente introduzido como Calibra - é uma carteira digital para uma nova moeda global alimentada por tecnologia blockchain e disponível no Messenger, WhatsApp, e como um aplicativo autônomo. Novi foi originalmente destinado a abrigar o Diem. A carteira começou a operar de forma limitada em outubro de 2021 nos Estados Unidos e Guatemala, facilitando as transações de moedas USDP (ou Pax Dollar), uma *stablecoins* emitida pela Paxos. Contudo, a Meta, que sucedeu o Facebook, parou de trabalhar na criação do Diem no início de 2022, e não está claro se e como a descontinuação irá alterar os planos futuros da Novi. A Novi é uma carteira de custódia hospedada que mantém todos os ativos de clientes em carteiras não segregadas em um dos endereços de carteira da própria empresa na cadeia de bloqueio. Novi não permite a propriedade direta dos ativos, e as transações são registradas em registros internos (fora da cadeia). Ela controla a carteira, o que significa que ela gerencia questões de interface do usuário e registra mudanças nos saldos das contas. Na

---

[120] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 12. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

prática, os usuários que baixam a carteira Novi podem comprar o USDP, armazená-lo em suas carteiras e enviar o USDP aos familiares, amigos ou comerciantes que têm carteiras Novi e/ou aceitam o USDP *stablecoin*. A transação é gratuita e instantânea. Atualmente, o USDP enviado através da carteira Novi pode ser enviado apenas para outros portadores da carteira Novi, embora isso possa mudar. Os portadores de conta no Facebook também podem acessar a Novi no Messenger e WhatsApp[121].

BOX 1

Libra: a tentativa frustrada de emissão de uma *stablecoin* pelo Facebook

Em junho de 2019, o Facebook apresentou publicamente a proposta de criação da moeda virtual Libra, posteriormente designada de "Diem", uma criptomoeda baseada em uma rede privada de *blockchain* e lastreada em moedas reais emitidas por bancos centrais, com previsão para lançamento oficial em 2020. Nos termos da proposta, a moeda seria criada e gerida por um grupo de empresas reunidas sob uma associação ("Libra Association"), formada inicialmente por empresas como o Facebook, Uber, Paypal, Visa, Mastercard, Mercado Pago, eBay, totalizando 28 membros fundadores iniciais[122]. Vale destacar, no entanto, que desde janeiro de 2018 o CEO do Facebook já manifestava o seu interesse em se aprofundar na temática das criptomoedas, considerando que naquele ano diversas moedas digitais, inclusive o Bitcoin, ganharam maior notoriedade no mercado internacional[123].

O referido projeto emerge no contexto do florescimento das criptomoedas e das tecnologias de registro distribuído ("DLT"), com a finalidade de corrigir as falhas

---

[121]CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments.. Acesso em: 07 jul. 2022.

[122] HIRST, Nicholas. ***Facebook's Libra draws old antitrust questions and new regulatory concerns.*** MLEX. 30 de agosto de 2019. Disponível em: https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/facebooks-libra-draws-old-antitrust-questions-and-new-regulatory-concerns. Acesso em: 14 jun. 2022.

[123] RODRIGUES, Gustavo Alarcon; SILVA, Otávio Augusto Mantovani; MARCHETTO, Patrícia Borba. ***Questions about Libra: Cryptocurrency, Currency and Sovereignty.*** Economic Analysis of Law Review; Brasilia. Vol. 12, Ed. 1, 2021: 59-78. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/695c047d7694ae65664f3e514a7f213c/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1226335. Acesso em: 14 jun. 2022.

identificadas em projetos como as criptomoedas e *blockchains* de primeira geração. O sistema Libra nasce fazendo uso de todo esse aporte para apresentar uma nova transmutação monetária, estando centrada na emissão privada de ativos. Vale destacar que, apesar de receber diferentes terminologias no seu *White Paper*[124], o Libra pode ser melhor designado como uma criptomoeda coerente, com mecanismos adequados aos principais problemas identificadas no uso das criptomoedas tradicionais, tal como a volatilidade, podendo, ainda sob um ponto de vista meramente econômico, ser considerada um sistema monetário estável e estruturado, emitida de forma privada, e com especificidades tais que o mercado o poderia conceber como uma unidade nominal ficta. Tratava-se, portanto, de uma moeda que seria respaldada por uma reserva de ativos reais - a Reserva Libra -, composta em parte por depósitos bancários e títulos de governo que cobririam uma série de *stablecoins*, gerando confiança em seu valor intrínseco[125]. Para estudiosos do tema, a proposta do Facebook representou, em verdade, um ponto de inflexão para os modelos monetários globais[126].

Todavia, logo após o anúncio, a Comissão Europeia notificou membros da associação a fim de apurar possíveis preocupações concorrenciais referentes à troca de informações sensíveis entre os membros, à criação de barreiras para concorrentes e à alavancagem a partir de possível integração com produtos do Facebook. De modo geral, a autoridade manifestou a preocupação de que a moeda digital pudesse ameaçar moedas nacionais como o dólar americano e os mercados financeiros, e que pudesse permitir crimes cibernéticos e comprometer a privacidade do usuário[127].

---

[124]ASSOCIAÇÃO LIBRA. White Paper Libra. 2019. Disponível em: https://libra.org/enUS/white-paper/?noredirect=pt-BR. Acesso em: 15 jun. 2022.

[125] RAMOS, Giovana Benedita Jáber Rossini; FERRER, Catharina Martinez Heinrich. LIBRA: o projeto mais ambicioso da rede social Facebook. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC,** Londrina, v. 5, n. 2, e009, ago/dez, 2020. ISSN: 2596-0075. p. 6. Disponível em: http://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/issue/view/6/6. Acesso em: 15 jun. 2022.

[126] RODRIGUES, Gustavo Alarcon; SILVA, Otávio Augusto Mantovani; MARCHETTO, Patrícia Borba. ***Questions about Libra: Cryptocurrency, Currency and Soveireignty.*** Economic Analysis of Law Review; Brasilia. Vol. 12, Ed. 1, 2021: 59-78. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/695c047d7694ae65664f3e514a7f213c/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1226335. Acesso em: 14 jun. 2022.

[127] A título exemplificativo, transcreve-se trechos do questionário enviado a membros da associação:"*Please describe in concrete terms members' current and future role in selecting members of the Libra Association and (draft) rules applicable to consultations between members of the association regarding membership and terms and conditions," the questionnaire reads. It adds: "Would you object to banks or fintech companies that meet the technical requirements joining?*

[...] Please identify and describe all Libra-backed products/services which [you intend] to develop alone or jointly and explain how these products/services will be offered," the questionnaire reads. "Please submit Internal Documents relating to these services.

A resistência em relação à implementação do projeto se difundiu e levantou dúvidas também quanto à soberania monetária dos Estados[128]. Após um longo período de escrutínio acerca do impacto que o Libra teria na sociedade e no mercado financeiro em geral, o Facebook decidiu oficialmente pelo desfazimento do projeto, apesar dos esforços de conectar o mundo ao florescente mercado de dinheiro digital. Em que pese o feedback positivo sobre a concepção da rede e o seu potencial inovador, os congressistas americanos deixaram claro que o projeto não podia avançar até as análises sobre ele fossem aprofundadas[129]. Em 2021, todavia, o projeto da moeda digital proposta pelo Facebook voltou ao debate ("Diem"), sendo projetada para ser atrelada ao dólar americano, moeda normalmente usada para comprar e vender ativos virtuais. O Facebook pretendia implementar uma moeda digital de fácil uso pelo usuário e representava a reformulação do projeto do Libra, lançado em 2019. Porém, o *Federal Reserve*, o Banco Central dos EUA, não recepcionou a ideia e decretou o fim do Diem. Como resultado, os bens do Grupo Diem foram vendidos à Silvergate Capital.

2. IMPACTOS DA ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO

É fundamental entender quais poderão ser os impactos das atividades da BigTechs, objeto deste Capítulo 2. Esses impactos são esperados em razão dos modelos de negócio de plataformas de vários lados que dominam mercados digitais e de suas características

---

[...] Please explain if and how these products/services will be integrated into Facebook platforms, including WhatsApp, Messenger, Instagram and Calibra (pre-installed, integrated, standalone apps, other).
[...] Please identify and describe the Facebook/Libra/Calibra user data which [you] will have access to as (i) a member of the Libra Association and/or (ii) as a partner in developing related products/services." in: HIRST, Nicholas. MLex. ***Facebook's Libra draws old antitrust questions and new regulatory concerns***. 2019. Disponível em: https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/facebooks-libra-draws-old-antitrust-questions-and-new-regulatory-concerns. Acesso em: 08 jul. 2022.

[128] LIBRA. *Economics and the Reserve.* Disponível em: https://www.diem.com/en-us/economics-and-the-reserve/#overview. Acesso em: 15 jun. 2022.

[129] "*Como o Facebook já está nas mãos de mais de um quarto da população mundial, é imperativo que o Facebook e seus parceiros interrompam imediatamente os planos de implementação até que os reguladores e o Congresso tenham a oportunidade de examinar essas questões e agir", escreveram os legisladores. "Durante esta moratória, pretendemos realizar audiências públicas sobre os riscos e benefícios das atividades baseadas em criptomoedas e explorar soluções legislativas. A falha em interromper a implementação antes que possamos fazê-lo, arrisca um novo sistema financeiro baseado na Suíça que é grande demais para falir.*" in: US HOUSE COMMITTEE ON FINANCIAL SERVICES. Committee Democrats Call on Facebook to Halt Cryptocurrency Plans. 2019. Disponível em: https://financialservices.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=404009. Acesso em: 08 jul. 2022.

essenciais. Essas características são estudadas em espécie com vistas a que se compreenda como as BigTechs podem impactar o mercado para, em seguida, serem apresentados os impactos positivos e negativos esperados.

2.1. Plataformas digitais e os Meios de Pagamento[130]

Os mercados digitais são aqueles nos quais as empresas desenvolvem e aplicam novas tecnologias aos negócios existentes ou criam serviços usando recursos digitais[131], de modo que a economia digital[132] compreende empresas que dependem substancialmente da internet para fornecer produtos e serviços aos consumidores. Nela, os produtos negociados podem ser digitais e entregues digitalmente ou físicos e entregues fisicamente, mas comprados online. Além disso, os serviços podem ser prestados a consumidores fisicamente, mas facilitados pela internet, tal como os serviços oferecidos por aplicativos de transporte privado de pessoas. A economia digital também abrange produtos e serviços digitais que permitem o desenvolvimento de outros negócios, como plataformas para desenvolvimento de aplicativos móveis.

No caso conhecido como Google Shopping, ao discutir os desafios trazidos pelo surgimento do que se chama de e-mercados para a defesa da concorrência, a

---

[130] Apesar deste trecho ter como finalidade analisar os principais aspectos dos mercados digitais e atuação ex-ante e ex-post das autoridades antitruste, a fim de auxiliar o leitor em sua compreensão do trabalho, o autor está ciente de que essas definições e análises estão sendo amplamente discutidas em diferentes jurisdições, de modo que não se pretende aqui exaurir o tema ou adentrar no debate mais profundo, mas de oferecer ferramentas suficientemente capazes de guiar o leitor em sua compreensão dos demais capítulos.

[131] WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition Policy in a Globalized, Digitalized Economy.*** dezembro de 2019. p. 5. Disponível em: https://www.weforum.org/whitepapers/competition-policy-in-a-globalized-digitalized-economy/. Acesso em: 08 jul. 2022.

[132] Não existe uma definição oficial de economia digital. No entanto, a Comissão Europeia refere-se ao facto de a digitalização afetar todas as empresas, embora em graus variados. Engloba negócios que vendem bens e serviços pela internet e plataformas digitais que conectam capacidade ociosa e demanda. Observa que não existe uma única característica definidora de novas formas de fazer negócios no espaço digital e os diferentes aspectos são muitas vezes combinados em um único negócio. Além disso, a Eurofound define a digitalização, em pesquisa publicada em maio de 2018, da seguinte forma: *Quando aplicada a sistemas sociais ou organizações, a digitalização refere-se de forma ampla à transformação provocada pela adoção generalizada de tecnologias digitais (robótica, aprendizado de máquina, sensores, realidade virtual e assim por diante). Quando aplicada a informações específicas, a digitalização refere-se ao processo de convertê-las em uma forma digital que pode ser processada por um computador (ou vice-versa)".* (tradução livre) In: EUROFOUND. Digital economy. 2018. Disponível em: https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/digital-economy. Acesso em: 08 jul. 2022.

Superintendência-geral do Cade (”SG”) utilizou a sistematização feita por Carol Conway[133] para concluir que o aumento da complexidade da análise é indiscutível[134]. Esses mercados, além de contrastarem com a estrutura dos chamados mercados tradicionais, são comumente caracterizados pela presença de[135-136]: (i) efeitos de rede; (ii) mercados de múltiplos lados; (iii) preço zero; (iv) dados como um ativo; (v) *multihoming;* e (vi) dinamicidade[137]. Cada

---

[133] Tal sistematização, em linha com outras feitas por diferentes estudiosos nas mais diversas jurisdições, agrupa os desafios em cinco principais categorias, nos seguintes termos: “*(i) as estratégias de competição não estão diretamente relacionadas a preços, como o uso de dados e algoritmos; (ii) a dinâmica de oferta é sensivelmente diferente em setores como o dos e-mercados quando comparada a compras no modelo tradicional, uma vez que as ferramentas atualmente disponíveis levam a uma reconfiguração das estruturas de mercado (normalmente são multilaterais) e de suas dimensões geográficas. A sensibilidade aos efeitos de rede é relevante, uma vez que os produtos e serviços ofertados nos e-mercados parecem ganhar utilidade na medida em que outros usuários passam a também utilizar esses produtos e serviços; (iii) o dinamismo dos e-mercados, que são fortemente orientados pela inovação, torna o reconhecimento da dominação de mercado pela firma dominante – muito utilizada pela teoria antitruste clássica para a configuração do ilícito concorrencial – relativamente dependente de outras análises complementares, uma vez que a estrutura de mercado pode se alterar a tal ponto, e com tal rapidez, que a empresa investigada deixa de deter poder de mercado no momento da decisão; (iv) a existência de significativas barreiras à entrada, com vantagens competitivas muito relevantes para empresas dominantes das “portas de entrada” da internet (como as que detêm infraestruturas de rede), tende a comprometer completamente a competição, o que demanda uma atenção especial em relação à neutralidade das estradas de acesso; e (v) o elevado risco de determinação de padrões, uma vez que, na ausência de determinações regulatórias ou intervenções antitruste, é virtualmente possível que agentes econômicos se verticalizem na oferta de serviços complementares, comprometendo a interoperabilidade e, em última análise, o tecido concorrencial”. In:* CONWAY, Carol Elizabeth. Concorrência: A Lei 12.529/2011 e os e-mercados. In: CARVALHO, Vinícius Marques de (Org.). A Lei 12.529/2011 e a nova política de defesa da concorrência. São Paulo: Singular, 2015. pp. 257-8.

[134] Destaca-se que a argumentação do Superintende-geral na oportunidade foi determinante não apenas para o julgamento posterior do caso em questão, como serviu de precedente relevante em análises posteriores.

[135] A Superintendência-Geral do Cade, em sua nota técnica no caso Google Shopping, adota o entendimento apresentado e faz referência às conclusões de Evans e Schmalensee, que resumiram as plataformas de múltiplos lados como aquelas que apresentam dois ou mais grupos de clientes que precisam um do outro de alguma maneira, mas que não conseguem capturar o valor de sua mútua atração sozinhos e, portanto, contam com o catalisador para facilitar interações criadoras de valor entre eles. *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo no 08012.010483/2011-94. Representados: Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda. Determinado o arquivamento do processo nos termos do voto relator, em 2 de julho de 2019. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxqldakEIsAfM40O_nlair2nlnoNzF4h6tAzo-cc8tTVt. Acesso em: 09 abr. 2022.

[136] No mesmo sentido, o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade, conhecido como Guia H, determina que mercados de múltiplos lados são aqueles que conectam dois ou mais usuários finais distintos, de modo que o preço pago por um dos *players* não está relacionado ao custo da sua entrada no sistema. Segundo o documento, mais do que meramente uma plataforma que conecta dois usuários finais, a estrutura de preço das transações entre esses usuários, a forma como preço é dividido entre os dois usuários finais, é determinante para a definição. *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal**. Brasília: Cade, jul. 2016. p. 52-53. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

[137] RANZETTI, Bruno Polonio; BUENO, Carolina Destailleur; e PAIXÃO, Raíssa Leite de Freitas. Mercados Digitais: alguns conceitos. **Defesa da concorrência em plataformas digitais**. NETO, Caio Mário da Silva

uma das características atribuídas aos mercados digitais é relevante na compreensão da dinâmica competitiva em que está inserida a oferta de serviços de meios de pagamento por empresas BigTechs.

2.1.1. Múltiplos lados

Especialmente quanto à definição de mercados de múltiplos lados[138] (também chamadas de multilaterais ou de vários lados), compreende-se que as plataformas digitais costumam assim serem caracterizadas por se beneficiarem dos efeitos de rede, sejam eles diretos ou indiretos[139]. Isto é, as plataformas digitais funcionam, em regra, como intermediadores e congregam ofertas individuais por meio de uma plataforma comum, viabilizando a conexão e o compartilhamento de recursos entre os ofertantes de bens e serviços e os consumidores[140]. Nesse sentido, elas constituem o que a doutrina designa como mercados de dois ou mais lados, pois aproximam grupos de usuários, que se beneficiam reciprocamente da interação na plataforma. Sobre o conceito de mercado de dois ou múltiplos lados, os Professores Jean-Charles Rochet e Jean Tirole explicam:

> Two-sided (or more generally multi-sided) markets are roughly defined as markets in which one or several platforms enable interactions between end-users, and try to get the two (or multiple) sides "on board" by appropriately charging each side. That is, platforms court each side while attempting to make, or at least not lose, money overall.[141]

Pereira. (org.). São Paulo: FGV Direito SP, 2020. p. 22. Disponível em: https://drive.google.com/drive/u/1/search?q=single-homing. Acesso em: 08 jul. 2022.

[138] "*Recentemente, mercados de dois lados vêm sendo divididos em duas categorias: mercados não transacionais e mercados transacionais. Mercados de dois lados não transacionais são caracterizados pela ausência de interação direta entre os dois lados da plataforma e pela não observância de uma transação específica entre eles (e.g., mercados de mídia e publicidade on-line e usuários de sites de conteúdo). Mercados de dois lados transacionais, por sua vez, são plataformas capazes de intermediar transações observáveis entre os dois lados da demanda, geralmente cobrando algum valor de uma ou ambas as partes da transação (e.g., meios de pagamento, marketplaces, aplicativos de mobilidade).*" *In:* RANZETTI, Bruno Polonio; BUENO, Carolina Destailleur; e PAIXÃO, Raíssa Leite de Freitas. Mercados Digitais: alguns conceitos. **Defesa da concorrência em plataformas digitais**. NETO, Caio Mário da Silva Pereira. (org.). São Paulo: FGV Direito SP, 2020. p. 26. Disponível em: https://drive.google.com/drive/u/1/search?q=single-homing. Acesso em: 08 jul. 2022.

[139] COUTINHO, Diogo; KIRA, Beatriz. Vinho novo em garrafas velhas. Jota, 2 jul. 2018. Disponível em: https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/vinhos-novos-em-garrafas-velhas-02072018. Acesso em: 2 mai. 2022.

[140] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados. Brasil: 2020. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrencia-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

[141] "*Two-sided (or more generally multi-sided) markets are roughly defined as markets in which one or several platforms enable interactions between end-users, and try to get the two (or multiple) sides 'on board' by*

Esse é o modelo de negócios das empresas Google, Apple, Facebook e Amazon, aqui referidas como BigTechs. O valor dessas plataformas é majoritariamente decorrente das interações que facilitam como intermediadoras, de forma que são tanto mais valiosas quanto mais atraírem grupos diferentes de usuários para interagir entre si. Para tanto, as plataformas precisam atrair pelo menos dois grupos diferentes de usuários[142]. Por essa razão, diferentemente das empresas tradicionais, as plataformas precisam, primeiro, criar valor econômico por meio dessas interações e, em seguida, obter efeitos críticos de massa e rede, antes de poder capturar uma parte desse valor para fins de monetização[143].

Os mercados de múltiplos lados são, portanto, aqueles em que uma empresa atua como plataforma e vende diferentes produtos ou serviços para diferentes grupos de consumidores, enquanto reconhece que a demanda de um grupo de consumidores depende da de outro grupo, o que impacta na estrutura de preços e, consequentemente, no volume de transações.[144]

Vale destacar que o mercado de meios de pagamentos também é considerado um mercado de múltiplos lados. Conforme elucida o Caderno de Mercado de Instrumentos de Pagamento produzido pelo Cade[145], trata-se de um segmento composto por diversos

---

appropriately charging each side. That is, platforms court each side while attempting to make, or at least not lose, money overall" *In:* ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. **Two-sided markets: a progress report**. The RAND Journal of Economics, v. 37, n. 3, p. 645-667, 2006. Disponível em: https://www.tse-fr.eu/articles/two-sided-markets-progress-report. Acesso em: 08 jul. 2022.

[142] "*Por definição, os mercados de múltiplos lados envolvem grupos de usuários diferentes: pelo menos dois grupos com objetivos distintos. Esse elemento não é traço exclusivo de mercados digitais e também não constitui requisito para que o serviço/produto se enquadre como participante da economia digital. É, no entanto, característica frequente e, dessa forma, relevante nas discussões trazidas ao longo desta obra*." *In:* RANZETTI, Bruno Polonio; BUENO, Carolina Destailleur; e PAIXÃO, Raíssa Leite de Freitas. Mercados Digitais: alguns conceitos. **Defesa da concorrência em plataformas digitais**. NETO, Caio Mário da Silva Pereira. (org.). São Paulo: FGV Direito SP, 2020. p. 27. Disponível em: https://drive.google.com/drive/u/1/search?q=single-homing. Acesso em: 08 jul. 2022.

[143] EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008, p. 6. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1277275. Acesso em: 08 jul. 2022.

[144] O detalhamento da definição aqui trazida pode ser encontrada, por exemplo, em documentos produzidos pela OCDE acerca do tema, notadamente *Market definition in multi-sided markets - Note by Sebastian Wismer & Arno* e *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*. As definições dadas pela OCDE têm sido frequentemente adotadas em decisões de autoridades antitruste, inclusive a brasileira, em casos de controle de concentrações e de investigações de condutas anticompetitivas.

[145] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

integrantes que se organizam com o propósito de viabilizar as trocas entre dois grupos distintos de usuários: os consumidores, ou seja, os portadores do instrumento de pagamento, e os vendedores de bens e serviços, os estabelecimentos físicos ou virtuais que aceitam esses instrumentos. Os arranjos de pagamento decorrem da necessidade de uma plataforma para realizar a intermediação das transações, atuando como plataforma de múltiplos lados. A lógica por trás dessa estrutura de mercado está diretamente ligada à interdependência existente entre dois grupos distintos de consumidores que, para concretizar suas transações, necessitam de uma plataforma de intermediação.

Acerca da entrada das BigTechs no mercado de pagamentos, há grande discussão sobre o possível surgimento de um novo sistema de pagamentos e intermediação financeira baseado nas atividades dessas empresas e quais seriam os eventuais efeitos da transição de uma dinâmica centrada em grandes bancos e arranjos de pagamentos para uma em que os diferentes grupos de usuários de serviços de pagamento interagem essencialmente por meio de plataformas BigTechs[146].

2.1.2. Efeitos de rede e economias de escala

Em virtude de suas características singulares, as plataformas de múltiplos lados demonstram intrinsecamente efeitos de rede muito fortes, economias de escala e de escopo substanciais, custos de distribuição baixos e um alcance global. Os efeitos de rede estão presentes porque os benefícios para os consumidores crescem à medida que o número de usuários aumenta. Isso porque a maioria dos serviços oferecidos nas plataformas requerem interações com outros usuários, seja de categorias diversas, seja da mesma categoria. São

---

[146] "*Além disso, uma das potenciais novidades dessa onda de inovação financeira que a distingue dos choques tecnológicos do passado é a velocidade com que seu impacto é sentido e propagado. Isso torna as questões de transição mais agudas. Em contraste com as novas empresas inovadoras que são aliviadas por computadores obsoletos, sistemas operacionais inflexíveis, redes de agências caras e outros ativos ociosos, os players legados no setor bancário podem ficar angustiados durante uma transição rápida, com impacto adverso na estabilidade financeira sistêmica. Quando a velocidade de mudança possível na era digital interage com a pressão para inovar e realizar que está fortemente embutida nos incentivos enfrentados pelos funcionários do setor financeiro (por exemplo, ultrapassar os limites estabelecidos pelas regras legais para obter vantagem sobre os concorrentes), o potencial para consequências sistêmicas não intencionais e (potencialmente) desagradáveis é grande.*" (tradução livre) *In:* PETRALIA, Kathryn; PHILIPPON, Thomas; RICE, Tara; VERÓN, Nicolas: International Center for Monetary and Banking Studies.. ***Banking Disrupted? Financial Intermediation in an Era of Transformational Technology***. p. 98-99. Disponível em: https://www.cimb.ch/uploads/1/1/5/4/115414161/banking_disrupted_geneva22-1.pdf. Acesso em: 8 jul. de 2022.

extremamente relevantes, ainda, os efeitos de rede indiretos, como aqueles relacionados à publicidade e à posse de dados.[147]

Verifica-se também a presença de economias de escopo nos mercados de múltiplos lados, como o de meios de pagamentos, na medida em que congrega diversos bens e serviços e por eles são cobrados preços distintos dos que seriam cobrados caso cada um deles fosse ofertado de forma individualizada. Na indústria de cartões de pagamento, por exemplo, tradicionalmente verticalizada com instituições financeiras brasileiras, os produtos são normalmente oferecidos de forma agregada a um custo unitário inferior ao que seria cobrado caso o estabelecimento adquirisse produtos e serviços com diferentes agentes do mercado, prática conhecida como "*bundling*[148]". Nesse caso, não se trata de uma venda casada, considerada ilícita no ordenamento brasileiro, mas apenas a oferta de um conjunto de serviços a um preço mais baixo, distribuindo as economias de escopo para os consumidores.

Outra importante característica diz respeito às externalidades de rede, em que a utilidade dos usuários de um dos lados depende da quantidade de agentes do outro lado da plataforma.[149] Isso faz com que o preço praticado em um dos lados possa ser distinto dos

---

[147] Segundo o Relatório do Market Structure and Antitrust Subcommittee do Committee for the Study of Digital Plataforms do Stigler Center, é comum, na atualidade, que os efeitos de rede indiretos relacionem-se a complementos como os aplicativos. Isso é visível, por exemplo, na atratividade de uma maior variedade de aplicativos oferecidos dentro da plataforma, que leva as lojas de aplicativo e desenvolvedores a criarem jogos específicos para aquele tipo de plataforma. In: GEORGE J. STIGLER CENTER FOR THE STUDY OF THE ECONOMY AND THE STATE. **Committee for the study of digital platforms**: market structure and antitrust subcommittee. University of Chicago, 1 July 2019. p. 15. Disponível em: https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/market-structure-report%20-15-may-2019.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[148] "*Conforme definido pela OCDE: "O bundling também é conhecido como package tie-in e tende a ocorrer quando um produto é vendido em proporção a outro como requisito para a venda. Está relacionado ao conceito de venda casada. [...] O agrupamento de produtos pode ser uma fonte de economia ou eficiência para o fabricante, parte da qual pode ser refletida em um preço composto mais baixo para o comprador do que se todos os diferentes produtos fossem fornecidos ou comprados separadamente. No entanto, o empacotamento também pode dificultar a entrada das empresas em diferentes segmentos de produtos do mercado. As implicações competitivas do empacotamento, incluindo a venda casada em geral, são complexas e precisam ser avaliadas caso a caso, adotando uma abordagem a partir da regra de razão.*" In: OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law**, compiled by R. S. Khemani and D. M. Shapiro, commissioned by the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. 1993. Disponível em: https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3154#:~:text=OECD%20Statistics,the%20concept%20of%20tied%20selling. Acesso em: 08 jul. 2022.

[149] As plataformas podem ser tanto transacionais quanto não transacionais. As primeiras são intermediárias que propiciam transações diretas entre os diferentes lados do mercado, conectando os diferentes grupos de consumidores que objetivam realizar determinada troca ou transação. Já as segundas não têm como objetivo principal permitir determinada transação, de forma que não é imprescindível a presença dos diferentes lados para que se preste determinado serviço e as transações não são observáveis pela plataforma. Ademais, as plataformas podem ser divididas em de *matching* e de anúncios. As de *matching* buscam conectar dois grupos

custos marginais, diferentemente de abordagens econômicas tradicionais. A esse respeito, o Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos (BCB-SDE-SEAE)[150], ao tratar dos mercados de múltiplos lados, alerta para a busca pelo desenvolvimento equilibrado da plataforma, distribuindo o preço entre os diferentes lados do mercado sem refletir, necessariamente, os respectivos custos marginais. A inter-relação de preços entre os lados da plataforma e os reflexos da dinâmica competitiva de um sobre os demais indicam que uma plataforma que seja dominante exercerá seu poder de mercado em mais de um dos seus lados. Portanto, não é suficiente concluir que uma plataforma tem poder de mercado apenas em um lado da plataforma[151].

Os efeitos de rede acabam por afetar também a estrutura de preços nas plataformas digitais de múltiplos lados, ante a possibilidade de dividir os custos entre as partes envolvidas. Isso explica a ocorrência frequente de preços zero para os usuários, subsidiados pelo outro lado, que arca com os custos da plataforma[152]. Ocorre que, nesses tipos de mercado, o valor gerado pelos usuários da plataforma decorre de uma externalidade de rede indireta. Diz-se indireta essa externalidade, pois os efeitos do lado com maior número de usuários da plataforma produzem consequências no outro lado do mercado[153]. A literatura

---

de usuários com o mesmo objetivo, enquanto as de anúncios facilitam a interação entre consumidores e anunciantes. In: OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. ***Rethinking Antitrust Tools for Multi-sided Platforms***. 2018; e voto do Relator *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94. Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda. Representados: Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. Relator: Maurício Maia. Julgado em 2 jul. 2019. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxqldakEIsAfM40O_nlair2nlnoNzF4h6tAzo-cc8tTVt. Acesso em: 09 jul. 2022.

[150] BRASIL. Banco Central do Brasil; SDE – Secretaria de Direito Econômico; Seae – Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Relatório sobre a indústria de cartões de pagamentos**. Brasília: BCB, 2010. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/documents/sistema_pagamentos_brasileiro/publicacoes_spb/relatorio_cartoes.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[151] OECD. ***Rethinking Antitrust Tools for Multi-sided Platforms***. 2018; e voto do Relator no caso BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94. Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda. Representados: Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. Relator: Maurício Maia. Julgado em 2 jul. 2019. p. 11. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf. Acesso em: 09 jul. 2022.

[152] WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition Policy in a Globalized, Digitalized eEconomy.*** dezembro de 2019. p. 6. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Competition_Policy_in_a_Globalized_Digitalized_Economy_Report.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

[153] OECD. ***Rethinking Antitrust Tools for Multi-sided platforms***. 2018; e voto do Relator no caso BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94. Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda. Representados: Google Inc. e

econômica chama de externalidade indireta a utilidade da plataforma, para um dos lados, que aumenta na medida em que novos integrantes aderem do outro lado da plataforma. Por exemplo, para os portadores de cartões de crédito de uma bandeira, a utilidade daquele cartão cresce com o aumento do número de estabelecimentos que aceitam aquela bandeira. Já para um site de anúncios, a utilidade do site para os anunciantes é crescente na medida em que aumenta o número de visitantes do site[154].

Ademais, bens digitais comumente envolvem ganhos de escala, porque a produção requer um custo fixo e pouco ou nenhum custo variável, o que leva o competidor a exercer seu poder de mercado de forma muito abrangente rapidamente. As implicações são conhecidas: companhias líderes conseguem investir em custos fixos para ter o melhor produto para atrair consumidores. Com uma base de consumidores ampla, as companhias passam a ter custos baixos por cada consumidor, o que lhes permite fazer ofertas atrativas do ponto de vista da qualidade de produto e de preço. Essa característica leva a uma situação em que quanto maior a produção da empresa, mais valiosa é a produção para seus clientes[155]. Nesse cenário, novas firmas não podem oferecer a qualidade que a incumbente oferece sem a escala de operação que ela tem. Essas características, em muitos casos, geram preocupações acerca do impacto potencial na criação de barreiras à entrada e na concentração de poder de mercado.

Vale destacar que esses mercados, em razão da coincidência de características como os efeitos de rede, são extremamente propensos ao *tipping* - um ciclo que leva à dominância de uma empresa e à alta concentração de mercado. Tal situação acarreta uma dinâmica de

---

Google Brasil Internet Ltda. Relator: Maurício Maia. Julgado em 2 jul. 2019. p. 11. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxqldakEIsAfM40O_nlair2nlnoNzF4h6tAzo-cc8tTVt. Acesso em: 09 jul. 2022.

[154] "*Quanto mais usuários utilizarem o serviço de buscas da plataforma, mais interessante será anunciar nesse site, porque há maior engajamento, visualizações, cliques e por fim ações que geram lucros a empresa (cliques ou compras, por exemplo)*". *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08700.005694/2013-19. Representante: Microsoft Corporation. Representada: Google Inc. Relator: Maurício Maia. Julgado em: 25 jun. 2019. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNat7oh4lu_4litBQ3M_T_ByQskxpanVB1dkUb5TPSV9QIyYkviylqkYQg5AjEHFTxPLMmL1NvBkaKZ-dy0WS4a. Acesso em: 09 jul. 2022.

[155] POSNER, R. A. ***Antitrust in The New Economy***. Chicago: Coase-Sandor Institute for Law and Economics, 2000. (John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 106). p. 3. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=law_and_economics. Acesso em 08 jul. 2022.

mercado que favorece o fenômeno do *winner-takes-all,* uma vez que a capacidade que um agente líder de mercado tem de dominar todo o mercado aumenta na medida em que aumentam os efeitos de rede, os custos de troca e as dificuldades criadas ao uso simultâneo de mais de uma plataforma pelos usuários[156].

Com isso, a competição no mercado dá lugar à competição pelo mercado, levando ao reforço da configuração atual dos mercados digitais derivados da internet, dominados por poucas empresas. Isso faz com que, até o momento, não exista uma referência clara para uma estrutura de mercado eficiente nos mercados de plataformas digitais[157]. De qualquer forma, a concentração nos mercados digitais pode exigir que os órgãos antitruste sejam ainda mais vigilantes para detectar comportamentos anticoncorrenciais das empresas dominantes, promovendo mercados competitivos e reconhecendo que uma participação de mercado significativa ou domínio por si só não é ilegal[158].

Nesse sentido, surgem preocupações relativas à entrada das empresas BigTechs no mercado de meios de pagamentos, uma vez que têm posição dominante para exercer quase que irrestritamente suas atividades *core* e que as externalidades de rede e economias de escala poderiam permitir que as exerçam para restringir a concorrência em mercados relacionados a elas.

2.1.3. Big Data

Outra característica relevante dos mercados digitais diz respeito ao uso ostensivo de dados como ativos, sendo considerado, em muitos casos, um diferencial competitivo. Corrobora esse entendimento o estudo sobre Concorrência em Mercados Digitais, elaborado em 2020 pelo Departamento de Estudos Econômicos – DEE do Conselho Administrativo de

---

[156] OECD. ***Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms***. 2018. p. 25. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[157] WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition Policy in a Globalized, Digitalized Economy.*** dezembro de 2019. p. 6. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Competition_Policy_in_a_Globalized_Digitalized_Economy_Report.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

[158] G7 FRANCE. Common understanding of G7 competition authorities on ***"Competition and the Digital Economy***". Paris: G7 France, 5 de junho de 2019. p. 4. Disponível em: https://www.ftc.gov/system/files/attachments/press-releases/ftc-chairman-supports-common-understanding-g7-competition-authorities-competition-digital-economy/g7_common_understanding_7-5-19.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

Defesa Econômica – CADE[159], que destaca a importância de dados no âmbito desses mercados para personalizar a oferta de produtos e serviços, cujo controle pode ser considerado crucial para consolidar posição dominante de empresas do segmento.

O estudo "*Digitalisation and Its Impact On Innovation*", de Ariel Ezrachi e Maurice E. Stucke, produzido para a Comissão Europeia[160], por exemplo, constatou que a coleta e o uso de dados personalizados geram inovações que ajudam a identificar necessidades não atendidas e entregam escolhas mais relevantes ao usuário. Alerta, porém, que o uso estratégico dessas informações tende a aumentar a assertividade comercial, com a finalidade de impor barreiras de entrada a competidores e diminuir a capacidade que eles têm de serem rivais, podendo resultar em condutas lesivas à concorrência.

A posse de dados pessoais e a capacidade de agregá-los são essenciais para a concorrência nos mercados digitais[161], criando eficiências e benefícios significativos para os consumidores.[162] Mercados tradicionais, em regra, não requerem muito conhecimento acerca dos consumidores. Por outro lado, no ambiente *online*, é frequente exigir-se cadastros detalhados para acesso a produtos e serviços como meio de obtenção de informações sobre os clientes. Isso é ainda mais evidente quando há combinação de um conjunto de serviços mais amplo que, juntos, podem permitir que sejam agregadas informações muito detalhadas sobre os indivíduos.[163]

---

[159] Para maiores informações, ver: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrencia-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[160] EZRACHI, Ariel. STUCKE, Maurice E. ***Digitalisation and Its Impact on Innovation.*** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. p. 58. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/203fa0ec-e742-11ea-ad25-01aa75ed71a1/language-en. Acesso em: 08 jul. 2022.

[161] "*Dados são um insumo essencial nas plataforma**s** pois permitem a melhora dos produtos e expansão de suas atividades, por exemplo, as empresas podem aplicar o "machine learning" a amplos conjuntos de dados para melhorar seus produtos e expandir suas atividades em novas áreas. Os dados fazem com que os consumidores sejam mais bem identificados para que se possa extrair mais valor deles, com a personalização da oferta, e até aumentar o custo de trocas dos consumidores.*" I*n*: BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Mercados de Plataformas Digitais. Agosto de 2021. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[162] KEMP, K. ***Concealed Data Practices and Competition Law: Why Privacy Matters***. UNSW, 2019, p. 2. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3432769. Acesso em: 08 jul. 2022.

[163] GEORGE J. STIGLER CENTER FOR THE STUDY OF THE ECONOMY AND THE STATE***. Committee for the study of digital platforms: market structure and antitrust subcommittee***. University of Chicago, 1 July 2019. p. 21-22. Disponível em: https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/market-structure-report%20-15-may-2019.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

Diante das vantagens competitivas proporcionadas pelo acesso a informações dos usuários, diferentemente de empresas tradicionais, as BigTechs adotam um modelo de negócio essencialmente sustentado por dados, que lhes permitem escalar rapidamente suas atividades, facilitando sua expansão para outros serviços, dentre eles os de pagamento. Elas usam a grande quantidade de dados que detém para, por exemplo, criar algoritmos que permitem que suas plataformas aprendam e elaborem produtos e serviços mais adequados às preferências dos clientes e a custos mais baixos. Isso significa que firmas com uma base maior de consumidores e com uma variedade de produtos mais ampla podem concorrer de forma mais assertiva, detendo vantagem competitiva[164]. Com isso, grandes empresas de tecnologia podem, por exemplo, utilizar dados de pagamento para verificar a solvência dos usuários e desenvolver, utilizando inteligência artificial (IA), para oferecer produtos de crédito mais direcionados e atrelados a menores riscos. Da mesma forma, poderiam usar os dados que detém para identificar os usuários e garantir a segurança de seus serviços de pagamento, reduzindo, por exemplo, fraudes atreladas à invasão de contas e à criação de contas falsas[165].

Apesar de algoritmos e *big data* não serem uma ameaça à concorrência em si e promoverem benefícios aos consumidores, dada velocidade com que são feitas conexões e o

---

[164] "Em determinados casos, especialmente naqueles envolvendo dados de difícil obtenção, processamento de dados ou o uso de mecanismos de inteligência artificial, alguns autores argumentam que dados podem ser vistos como uma vantagem competitiva e até mesmo como uma possível barreira à entrada.O fato de ser possível obter certos dados a um baixo custo, a ideia de que dados são bens não rivais e a experiência de empresas que prosperaram sem iniciar com uma grande base de dados, por sua vez, relativizam a percepção de que dados seriam uma barreira à entrada. Dessa forma, em mercados digitais, dados podem ser uma vantagem competitiva, que, a depender do caso, será plenamente legítima ou poderá levantar certas preocupações concorrenciais." In: RANZETTI, Bruno Polonio; BUENO, Carolina Destailleur; e PAIXÃO, Raíssa Leite de Freitas. Mercados Digitais: alguns conceitos. **Defesa da concorrência em plataformas digitais**. NETO, Caio Mário da Silva Pereira. (org.). São Paulo: FGV Direito SP, 2020. p. 32. Disponível em: https://drive.google.com/drive/u/1/search?q=single-homing. Acesso em: 08 jul. 2022.

[165] Segundo estudo realizado pela ACM, que investigou os incentivos e capacidade de Google e Apple restringirem a competição em suas app-stores, *"(...) O controle que Google e Apple detêm sobre suas plataformas também as permite policiar o ecossistema e promover inovação, restringir o compartilhamento indevido de dados de consumidores, proteger consumidores de fraudes ou produtos de baixa qualidade, entre outros. Estas empresas também controlam os meios de pagamentos internos das app stores, obrigando que pagamentos sejam sempre feitos via os métodos pré-cadastrados com Apple e Google. Isso protege o usuário de fraudes, aumenta a sua conveniência pois acelera pagamentos e também retira uma fonte de custos dos desenvolvedores, que não precisam se preocupar com processamento, envio de contas, etc. Todas estas características foram importantes inovações trazidas pelas app stores que geraram grandes benefícios a consumidores e empresas." In*: BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados. Brasil: 2020. p. 59. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrencia-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

acesso instantâneo à informação[166], podem ser uma nova forma de implementar ou facilitar práticas anticompetitivas. Isso ocorre uma vez que eles permitem, por exemplo, que as empresas ajustem suas estratégias de precificação e prevejam tendências do mercado, já que as plataformas digitais geralmente envolvem preços transparentes e os algoritmos são capazes de defini-los. Agrava tal preocupação o fato de que, em regra, as decisões das máquinas dificultam tanto a visibilidade quanto a compreensão das condutas e, consequentemente, a identificação de ilegalidades. Com isso, apesar de preços algorítmicos poderem beneficiar os consumidores, reduzindo custos de transação ou atritos de mercado, algumas práticas comerciais que envolvem decisões automatizadas podem ser utilizadas para infringir a concorrência[167] e constituir ou elevar barreiras à entrada[168].

Diante do exposto, em que pese a retenção de dados criar um sistema de reforço positivo no qual maior acesso a dados permite, em tese, maior personalização de bens/serviços e maiores receitas, é certo que o acúmulo de grandes volumes de dados pelas plataformas digitais pode criar barreiras à entrada e concentrar poder de mercado, especialmente quando é difícil replicar esses dados.

Assim, para além das discussões relativas à proteção de dados e eventuais danos aos consumidores,[169] questiona-se em que medida essa prática amplamente adotada no mercado pode prejudicar o processo competitivo, aumentando as desigualdades no poder de barganha e as assimetrias de informação entre fornecedores e consumidores[170]. Tais questões já são objeto de ampla discussão e análise em diversas agências de defesa da concorrência e são

---

[166] KEMP, K. ***Concealed data practices and competition law: why privacy matters***. UNSW, 2019. p. 3.Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3432769. Acesso em: 08 jul. 2022.

[167] WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition policy in a globalized, digitalized economy.*** dezembro de 2019. p. 8. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Competition_Policy_in_a_Globalized_Digitalized_Economy_Report.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

[168] ZINGALES, Luigi; ROLNIK, Guy; LANCIERI, Filippo Maria. Stigler Committee on Digital Platforms. ***Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report.*** 16 de setembro de 2019. Chicago Booth. Disponível em https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

[169] G7 FRANCE. C***ommon understanding of G7 competition authorities on "Competition and the Digital Economy".*** Paris: G7 France, 5 de junho de 2019. p. 4.Disponível em: https://www.ftc.gov/system/files/attachments/press-releases/ftc-chairman-supports-common-understanding-g7-competition-authorities-competition-digital-economy/g7_common_understanding_7-5-19.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[170] KEMP, K. ***Concealed data practices and competition law: why privacy matters***. UNSW, 2019. p. 6. Disponível em: https://www.law.nyu.edu/sites/default/files/Katherine%20Kemp.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

determinantes para a análise da entrada das empresas BigTechs no mercado de meios de pagamento, conforme será demonstrado ao longo deste Capítulo.

2.1.4. Preço zero

Apesar de as plataformas de múltiplos lados frequentemente propiciarem o acesso gratuito dos usuários a determinados produtos e serviços, a realidade é que o seu oferecimento por preço zero pressupõe condições e contrapartidas não monetárias, como suas informações. Ou seja, busca-se extrair lucro da oferta de um produto a preço zero por meio de estratégias capazes de tornar o modelo de negócio sustentável[171]. Dessa forma, em que pese não haver necessariamente uma prestação financeira dos usuários dos serviços ofertados em um dos lados das plataformas digitais, os consumidores têm um custo não monetário, em regra, dados e/ou atenção[172].

Nesse sentido, as plataformas costumam trocar as informações dos consumidores, que posteriormente são vendidas para outro grupo de usuários, pelos serviços prestados. A permuta é, portanto, a forma mais comum pela qual os consumidores pagam pelo acesso.[173] Dessa forma, os produtos e serviços não são gratuitos, mas parte de uma estratégia em que empresas faturam por meio de um produto ou serviço diferente, de outro consumidor, ou em um momento diferente[174]. Nesse contexto, embora não seja fácil identificar equivalência

---

[171] "*Multiple categories of sustainable (i.e., long-run) business models have gained prominence in zero-price markets. These include tying strategies, two-or multisided models, and 'premium upgrade' or (more commonly) 'freemium' models. The common thread between each of these categories is the presence of interrelated products. Where for-profit firms are competing in zero-price markets, invariably they are making money somehow. In this context, they do so by offering some other product that is somehow interrelated with the zero-price product" In:* NEWMAN, John M. ***Antitrust in zero-price markets: foundations.*** University of Pennsylvania Law Review, v. 164, 2015. *p. 154.* Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9504&context=penn_law_review. Acesso em: 08 jul. 2022.

[172] A esse respeito, ver: NEWMAN, John M. ***Antitrust in zero-price markets: foundations.*** University of Pennsylvania Law Review, v. 164, 2015. p. 152-158. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9504&context=penn_law_review. Acesso em: 08 jul. 2022.

[173] GEORGE J. STIGLER. CENTER FOR THE STUDY OF THE ECONOMY AND THE STATE. ***Committee for the study of digital platforms: market structure and antitrust subcommittee.*** University of Chicago, 1 de julho de 2019. p. 32. Disponível em: https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/market-structure-report%20-15-may-2019.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[174] G7 FRANCE. Common understanding of G7 competition authorities on ***"Competition and the Digital Economy***". Paris: G7 France, 5 de junho de 2019. p. 7. Disponível em: https://www.ftc.gov/system/files/attachments/press-releases/ftc-chairman-supports-common-understanding-g7-competition-authorities-competition-digital-economy/g7_common_understanding_7-5-19.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

entre o preço do serviço e o valor da informação, o fato de que inúmeras plataformas atuam dessa forma e são extremamente lucrativas demonstra que, no modelo de plataforma de múltiplos lados, a informação é normalmente mais valiosa do que o serviço prestado. Essa característica é especialmente relevante em razão de eliminar a competição por preço e direcioná-la para a qualidade.[175]

É difícil definir o mercado relevante e analisar os efeitos potencialmente anticompetitivos de uma conduta, análise muitas vezes centrada no aumento de preços e na redução da qualidade, em razão de muitas plataformas digitais oferecerem serviços de qualidade a preço zero a parte de seus usuários. Isso faz com que uma série de ferramentas tradicionalmente utilizadas pelo Direito da Concorrência se tornem inapropriadas, já que receitas e custos de diferentes lados do mercado precisam ser considerados em conjunto.[176] Ainda, multiplicidade de lados e os preços zero causam uma dificuldade especial na avaliação, por exemplo, de preços predatórios e outras condutas anticompetitivas. Nesses casos, a prestação de serviços a preço zero não deve ser considerada uma prova de predação, mas deve ser examinada juntamente com as receitas geradas de outros lados do mercado.

Com relação aos meios de pagamento, é comum que serviços sejam oferecidos a preço zero, seja porque os negócios são rentabilizados de outros lados das plataformas, seja porque lucros serão extraídos por outras empresas dos grupos econômicos a que as empresas de pagamento pertencem. Vale notar, nesse sentido, que os serviços de pagamento hoje ofertados pelas BigTechs aos usuários finais no Brasil são, em regras, oferecidos a preço zero, mas permitem que essas empresas acessem dados de consumo e pagamento desses usuários. Em razão disso, os potenciais efeitos deletérios da presença de modelos de negócio como os das BigTech no sistema financeiro serão detalhados posteriormente.

---

[175] GEORGE J. STIGLER. CENTER FOR THE STUDY OF THE ECONOMY AND THE STATE. ***Committee for the study of digital platforms: market structure and antitrust subcommittee.*** University of Chicago, 1 de julho de 2019. p. 33. Disponível em: https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/market-structure-report%20-15-may-2019.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[176] WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition policy in a globalized, digitalized economy.*** dezembro de 2019. p. 10-12. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Competition_Policy_in_a_Globalized_Digitalized_Economy_Report.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

2.1.5. Custos de troca

Os custos de troca (s*witching costs)* estão relacionados às dificuldades encontradas por usuários para deixar de utilizar produtos e serviços oferecidos por determinado fornecedor a fim de consumir aqueles ofertados por um de seus competidores, podendo ser financeiros ou não. Esses custos podem ser impostos por, dentre muitos outros exemplos, termos de uso e condições que vinculam o usuário à plataforma, sob a aplicação de eventuais penalidades e dificuldades técnicas ou operacionais criadas pelo fornecedor para que seus clientes portem dados para outras plataformas ou que elas possam interoperar com os serviços prestados por aquele que impõe os custos. Eles são criados para promover o efeito *lock-in* dos usuários, usando artifícios, como o "aprisionamento tecnológico", para torná-los dependentes dos produtos e/ou serviços da plataforma. Além disso, é comum que plataformas dominantes que intermediam serviços prestados por usuários de um dos lados de suas plataformas a grupos de outros mercados a ela relacionados, usem seu poder para restringir o acesso à plataforma.

Tal exercício ocorre quando a plataforma intermediária pode extrair algum benefício da restrição, como nos casos em que ofertam o mesmo serviço ou desejam evitar concorrência pelo uso da plataforma[177], e é mais comum quando as plataformas são intermediárias essenciais. Em regra, tanto o poder de gargalo quanto o aprisionamento tecnológico estão associados a condutas como o *bundling* e os subsídios cruzados, que buscam privilegiar produtos próprios em detrimento do de concorrentes que dependem da intermediação e limitam a concorrência ao restringir a escolha dos usuários.

As BigTechs tendem a posicionar suas plataformas como "gargalos"[178] para uma série de serviços, servindo como infraestruturas essenciais à negociação de produtos e serviços consumidos por seus usuários. O uso dos serviços de pagamento pelas BigTechs como forma de manter o usuário em suas plataformas é uma das principais razões para o oferecimento

---

[177] Para discussões acerca dos aspectos concorrenciais do single e multi homing, ver, por exemplo: RANZETTI, Bruno Polonio; BUENO, Carolina Destailleur; e PAIXÃO, Raíssa Leite de Freitas. Mercados Digitais: alguns conceitos. **Defesa da concorrência em plataformas digitais**. NETO, Caio Mário da Silva Pereira. (org.). São Paulo: FGV Direito SP, 2020. p. 33-34. Disponível em: https://drive.google.com/drive/u/1/search?q=single-homing. Acesso em: 08 jul. 2022.

[178] BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. ***BIS Annual Economic Report 2019***. III. BigTech in finance: opportunities and risks. P. 55-79. 2019. p. 62. Disponível em: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

desses serviços pelas gigantes da tecnologia e as razões e consequências decorrentes desse e de outros aspectos que serão discutidos à frente.

2.2. Os potenciais efeitos

O oferecimento de meios de pagamento pelas BigTechs tem consequências tanto positivas quanto negativas para a concorrência nos mercados a eles relacionados, conforme será apresentado a seguir. Vale ressaltar, contudo, que tanto as oportunidades quanto as ameaças são referidas ao longo do texto e que o esforço aqui empreendido têm objetivos essencialmente referenciais, com vistas a facilitar a compreensão sistemática desses efeitos.

2.2.1. Positivos

A entrada das BigTechs no mercado de meios de pagamento proporciona inúmeros benefícios, gerando impactos positivos no setor. Como se faz com os riscos no tópico seguinte, o texto, sem a pretensão de criar uma classificação rígida desses benefícios, busca facilitar a discussão organizando os ganhos com a referida entrada de acordo com aqueles beneficiados por cada um deles, apesar de esses ganhos estarem intimamente ligados entre si e de promoverem uns aos outros: (i) os usuários: relativos à (i.a) digitalização, e à (i.b) melhora na experiência do usuário; (ii) o sistema financeiros: centrados na (ii.a) inclusão financeira, e na (ii.b) redução de riscos prudenciais ; e (iii) a concorrência: direcionados à (iii.a) eficiência, e à (iii.b) inovação. Tendo, os dois últimos conjuntos de benefícios, necessariamente, também os usuários como beneficiários finais.

<u>(i) os usuários</u>

As grandes empresas de tecnologia têm características especiais que as distinguem das fintechs e dos agentes incumbentes na prestação dos serviços de pagamento e financeiros de uma forma geral. Enquanto as fintechs oferecem serviços financeiros com tecnologia digital, as grandes empresas de tecnologia abordam por outra direção: seu negócio principal é tecnologia e não finanças. Eles incluem economias de escala e efeitos de rede, avanços em tecnologia (incluindo serviços em nuvem e conectividade confiável e rápida), a capacidade de entender e se adaptar ao comportamento do consumidor com base na geração e coleta de

dados e análises avançadas geralmente envolvendo inteligência artificial e aprendizado de máquina.[179]

A experiência do usuário também sofre impactos com a atuação das BigTechs no mercado de meios de pagamento, seja em razão da personalização dos serviços prestados, no qual se privilegiam as preferências e o perfil do usuário, seja em virtude de uma avaliação mais eficiente acerca do risco de crédito, a partir do uso de dados. A melhoria da experiência do usuário, por meio, por exemplo, da adequação ao seu perfil e a suas preferências tornam esses serviços mais atrativos, levando também a uma maior procura pelos usuários. Há, ademais, um ganho de transparência na prestação dos serviços financeiros, uma vez que a familiaridade com as plataformas oferecidas pelas empresas BigTechs permite que os usuários interajam mais e de maneira mais intuitiva com as plataformas em que são oferecidos os serviços financeiros.

Além disso, as APIs são a maneira típica de compartilhar informações com terceiros de forma segura e eficiente na economia digital, uma vez que são ferramentas de *software* projetadas para permitir que diferentes programas se comuniquem e transfiram dados. Além disso, o número de pessoas usando telefones celulares permite a distribuição de serviços financeiros e de pagamento essenciais, incluindo pagamentos sem dinheiro, para famílias anteriormente sem conta bancária e pequenas e médias empresas.

Importante ressaltar, por fim, que preocupações do ponto de vista da privacidade e da proteção aos dados dos usuários podem ser endereçadas, pela Lei Geral de Proteção de Dados e pelas regras do Open Finance, como a exigência do consentimento.

(ii) o sistema financeiro

Dentre os benefícios esperados, estão, por exemplo, o fato de que a estrutura de baixo custo de seus negócios pode ser escalada para fornecer serviços financeiros básicos, especialmente em regiões onde grande parte da população é desbancarizada, como no Brasil[180].

---

[179] CARSTENS, Augustín; ***Big tech in finance and new challenges for public policy***. Bank for International Settlements. 2018. p. 1. Disponível em: https://www.bis.org/speeches/sp181205.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

[180] FORBES. **10 países com mais pessoas sem conta bancária.** 22 de junho de 2018. Disponível em: https://forbes.com.br/listas/2018/06/10-paises-com-mais-pessoas-sem-conta-bancaria/#:~:text=No%20Brasil%2C%20que%20 ocupa%20a,um%20n%C3%BAmero%20 maior%20de%20 cidad%C3%A3os. Acesso em: 08 jul. 2022.

Além disso, usando o *big data* e os efeitos de rede possibilitados por plataformas já estabelecidas, as BigTechs são capazes de analisar melhor, dentre outros aspectos, os riscos determinantes não apenas para a segurança do sistema, mas também para a definição da estrutura de custos dos serviços financeiros[181].

Nesse sentido, o Financial Stability Board (FSB)[182] defende que a entrada de BigTechs no mercado de pagamentos pode ter um impacto considerável no mercado devido às características intrínsecas a esses agentes, como grandes redes de clientes estabelecidas, reconhecimento e confiança da marca, amplas informações de clientes e negócios e recursos financeiros substanciais.[183] Enquanto partes dessas características também são verificadas no caso das fintechs, vale ressaltar que as BigTechs certamente detém todas elas. Ademais, serviços que poderiam ser prestados por fintechs de menor porte e com menos capital passam a ser prestados por empresas sólidas e com enorme capitalização, reduzindo riscos prudenciais.

(iii) a concorrência

Em particular, a principal vantagem das grandes empresas de tecnologia é que elas podem explorar as redes de clientes existentes e as enormes quantidades de dados gerados por suas linhas de negócios. *Big data* está no centro de seus negócios e esses dados dão às grandes empresas de tecnologia vantagem sobre os concorrentes. Há, com isso, ganho de eficiência, que poderá levar à redução de preços e à diversificação da oferta, resultando em inovação e promovendo a concorrência.

Também chama atenção a possibilidade de compras *one-stop*, mais acessíveis, rápidas e adaptadas às preferências dos usuários do que os serviços oferecidos por instituições financeiras e de pagamento em geral. Verifica-se, contudo, que a inclusão financeira ainda é um desafio no Brasil, que tem hoje sua população altamente desbancarizada - até 2017, 70% da população brasileira acima de 15 anos não possuía conta

---

[181]FORBES. **10 países com mais pessoas sem conta bancária.** 22 de junho de 2018. Disponível em: [https://forbes.com.br/listas/2018/06/10-paises-com-mais-pessoas-sem-conta-bancaria/#:~:text=No%20Brasil%2C%20que%20 ocupa%20a,um%20n%C3%BAmero%20 maior%20de%20 cidad%C3%A3os. Acesso em: 25 fev. 2021.

[182] CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos***. Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[183] EUROPEAN COMMISSION. ***Directive (EU) 2015/2366 of the European parliament and of the council on payment services in the internal market***. Official Journal of the European Union. 2015, p. 17-18.

bancária.[184] A modernização do sistema financeiro, nomeadamente o desenvolvimento de novos produtos e serviços através do uso de tecnologia, pode contribuir para melhorar a inclusão financeira dos cidadãos. Segundo Rosalino, essa onda de inovação digital promete uma revolução tecnológica que irá democratizar os serviços financeiros e trazer uma série de benefícios, como os apresentados a seguir:[185]

> (i) Um maior leque de opções, serviços direcionados às necessidades e preços atrativos para os consumidores.
> (ii) Acesso a novas facilidades de créditos e a melhores condições de mercado para as pequenas e médias empresas (PMEs).
> (iii) Para os bancos, mais produtividade com menores custos de transação, maior eficiência de capital e maior resiliência operacional.
> (iv) O próprio sistema financeiro tornando-se mais resiliente, com maior diversidade, redundância e profundidade.
> (v) Sobretudo, serviços financeiros mais inclusivos, com pessoas melhores conectadas, mais informadas e capacitadas[186].

Manyika, no estudo *Global Digital Finance for All*, ilustra a elevada representatividade da população, nas diversas regiões do mundo, que não têm acesso financeiro amplo, nem uma conta financeira formal, o que inibe o acesso aos serviços financeiros, poupanças básicas e produtos de crédito e dificulta o desenvolvimento econômico, perpetuando, assim, a pobreza. Dada a importância do sistema financeiro como uma infraestrutura pública essencial, as atividades das grandes tecnologias são uma questão de interesse público mais amplo, que vai além do círculo imediato de seus usuários e *stakeholders*[187].

Outro benefício esperado diz respeito ao aumento da pressão competitiva, uma vez que a entrada das BigTechs dá aos grandes bancos um incentivo para oferecer os seus serviços de pagamento de forma mais eficiente e inovadora, a fim de alinhar as ofertas com as necessidades reais ou latentes dos clientes. Assim, o aumento da pressão competitiva, especialmente em curto prazo, implica nos consumidores também serem beneficiados com o

---

[184]Segundo pesquisa do Instituto Locomotiva. Exame, 2019. Disponível em: https://exame.com/negocios/por-que-o-brasil-vive-uma-corrida-pelos-sem-banco/. Acesso em: 25 fev. 2021.
[185] ROSALINO, H. FinTech e Banca Digital. Em A. M. Cordeiro, A. P. Oliveira, & D. P. Duarte, FinTech - Desafios da Tecnologia Financeira. pp. 9-15. Almedina. 2017.
[186] ROSALINO, H. FinTech e Banca Digital. Em A. M. Cordeiro, A. P. Oliveira, & D. P. Duarte, FinTech - Desafios da Tecnologia Financeira. pp. 9-15. Almedina. 2017.
[187] MANYIKA, Lund, Singer, White, & Berry. DIGITAL FINANCE FOR ALL: *Powering inclusive Growth in emerging economies.* EUA: McKinsey Global Institute. 2016.

surgimento de métodos de pagamento inovadores dos diferentes *players* presentes no mercado.

Por outro lado, ainda que o aumento da concorrência no setor financeiro seja um fato e a sua expansão inevitável, há barreiras à entrada criadas por agentes incumbentes, como a necessidade de ligação a determinada infraestrutura pré-existente. Da mesma forma, há aquelas erguidas pelo comportamento dos usuários finais que, por exemplo, tendem a confiar em instituições financeiras tradicionais para serviços financeiros, muitas vezes se contentando com adaptações não disruptivas, criadas em soluções já existentes.

A autoridade da concorrência dos Países Baixos, em estudo recente mapeou essas consequências, bem resumidas por ela no quadro a seguir, que compara os riscos e oportunidades decorrentes da entrada das gigantes da tecnologia no mercado de meios de pagamento. No tópico seguinte, apresentam-se os riscos atrelados à referida entrada.

Imagem 5

Riscos e oportunidades concorrenciais em vários cenários[188]

Table 6.1 Risks and opportunities in terms of competition in various scenarios.

	Big Platforms	Big Banks	Big Ecosystems	Segregated Worlds
Opportunities				
Convenience	x		x	
Access for a larger group of consumers	x		x	
Innovation among Big Techs in security		x		x
Innovation among banks in convenience	x		x	x
Risks				
Exclusion	X	X	X	
Bundling	X		X	
Preferential treatment	X	X	X	
Excessive data requests			X	X

Fonte:ACM

[188] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***ACM Study: Big Techs in the Dutch payment system***. p. 59. Disponível em: https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-big-techs-dutch-payment-system. Acesso em: 20 mai. 2022.

2.2.2. Negativos

O presente trabalho, para facilitar a compreensão do leitor, organiza os riscos também de acordo com quem é ameaçado por eles: (i) os usuários: relacionados à (i.a) privacidade e política de proteção de dados e aos (i.v) direitos dos consumidores (e.g. discriminação algoritmica de usuários); (ii) o sistema financeiro: relativos à (ii.a) estabilidade financeira, à (ii.b) prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo, à (ii.c)cybersegurança; à (ii.d) regulação prudencial e (iii) a concorrência: concernentes às (iii.a) condutas anticompetitivas e à (iii.b) concentração econômica. Contudo, vale ressaltar, certamente eles se sobrepõem e extravasam a classificação aqui sugerida.

(i) os usuários

Há preocupações relacionadas à dominância desses agentes sobre os dados, criando o que a doutrina tem convencionado se referir como *data-opolies*[189], gerando não apenas preocupações concorrenciais, mas também de ordem econômica e bem-estar social, as quais serão tratadas de forma detalhada adiante. Nesse sentido, gigantes da Internet, como Google, Facebook, Amazon e Apple, têm um enorme poder de mercado, mas, sobretudo, um volume cada vez maior de dados sobre os consumidores, os mercados, os eventos e as interações sociais. Isso, combinado com seus prodigiosos recursos de otimização, aprendizado de máquina e ciência de dados, cria oportunidades que podem ser difíceis de serem superadas por outros agentes do mercado tradicional.[190]

O domínio desses dados possibilita, ainda, que as BigTechs discriminem usuários de acordo com os resultados da análise de seus dados, o que poderia privá-los de acessar serviços fundamentais, como o acesso a crédito e serviços de pagamento em um cenário em que as BigTechs são intermediárias essenciais desses serviços.

Além disso, a estrutura de privacidade de dados imposta a bancos ou provedores de serviços financeiros pode não se aplicar a subsidiárias não financeiras de um conglomerado não financeiro ou de uma empresa de BigTech.

(ii) o sistema financeiro

---

[189] STUCKE, Maurice E. S***hould we be concerned about data-opolies?*** Georgetown Law Technology Review 275. Vol. 2.2. p. 275-324. 2018.

[190] DHAR, Vasant Dhar, STEIN, Roger. ***FinTech Platforms and Strategy***. MIT Stloan School Working Paper 5183-16. 2017. p.16. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2892098. Acesso em: 08 jul. 2022.

Conforme já mencionado, empresas tecnológicas como a Amazon, Facebook e Google têm crescido rapidamente ao longo das últimas décadas, de modo que o modelo de negócio dessas BigTechs se sustenta, essencialmente, na existência de interações diretas entre um grande número de utilizadores e no armazenamento de dados, que são posteriormente utilizados para personalizar uma gama de serviços. Assim, dada a dimensão das atividades realizadas pelas BigTechs e como essas mudanças estão impactando a indústria, não se pode desconsiderar os potenciais riscos advindos dessa atuação, que inclui, além dos riscos operacionais comuns aos demais serviços financeiros, as vulnerabilidades cibernéticas e o abuso de processos. É possível, ainda, que a parceria entre BigTechs e bancos também suscite riscos relacionados a dependências operacionais/financeiras, na medida em que tais parcerias podem elevar a complexidade do sistema financeiro e proporcionar novos canais para a propagação de riscos, acentuando, assim, o risco de falha operacional ou de um choque financeiro, além da dependência em relação, por exemplo, à utilização dos serviços na nuvem.

A abordagem de regulamentação baseada em atividades existente não reconhece a sinergia que ocorre quando subsidiárias de um conglomerado não financeiro ou uma empresa BigTech trabalham juntas em um modelo de negócios semelhante aos dos banco, mas não enfrentam os mesmos encargos regulatórios (incluindo iniciativas de *open finance*) dos agentes incumbentes.

Por fim, atualmente, a estrutura de proteção ao cliente é inadequada para proteger efetivamente os benefícios dos clientes no caso de compartilhamento de dados entre subsidiárias de um conglomerado não financeiro ou de uma empresa de BigTech. Diante disso, a abordagem tradicional de regulamentação baseada em entidade não é suficiente, uma vez que a controladora ou holding de um conglomerado financeiro ou de uma empresa de BigTech está fora do alcance dos reguladores financeiros.

<u>(iii) a concorrência</u>

Do ponto de vista concorrencial, as autoridades antitruste têm destacado como principal risco o abuso de poder dominante. A evolução recente dos serviços oferecidos por essas companhias tem mostrado que, uma vez que estabelecem um ecossistema cativo, concorrentes potenciais têm pouca ou nenhuma condição de rivalizar com sua posição dominante, além de as BigTechs serem capazes de elevar custos de troca e excluir

concorrentes que já atuam no mercado. É comum ver mercados em que as plataformas se posicionaram como infraestrutura necessária para o oferecimento de determinados serviços, ao mesmo tempo em que concorrem com tais serviços. A possibilidade de favorecerem seus próprios serviços de maneira abusiva, a negativa de acesso a concorrentes à sua infraestrutura, a possibilidade de venda casada e a alavancagem são algumas das preocupações de ordem concorrenciais geradas.

Quanto à negativa de acesso, o abuso da posição dominante se verifica na medida em que uma BigTech, que fornece os seus próprios serviços de pagamento na plataforma, recusa-se a permitir que outros fornecedores oferecessem também os serviços de pagamento na referida plataforma, restringindo o acesso ao consumidor final. Inclusive, conforme será melhor demonstrado a seguir, essa é uma das preocupações suscitadas por diferentes autoridades antitruste. Com relação à alavancagem, o acesso às informações dos clientes e as economias de escopo são capazes de aumentar o poder de mercado das empresas. Isso não quer dizer, necessariamente, que as autoridades de defesa da concorrência devam atuar de modo a evitar, a priori, a entrada das BigTechs no mercado, uma vez que essa entrada leva a um ganho de bem-estar.

A ACM lista as seguintes práticas como potenciais condutas anticompetitivas que BigTechs poderiam praticar no contexto da indústria de pagamentos:

1. Recusa ou acesso não razoável: recusa de acesso a fornecedores de serviços concorrentes, cenário em que a BigTech age como *gatekeeper* no fornecimento de serviços de pagamentos.[191]-[192]
2. *Bundling e tying*: oferecimento de seus meios de pagamento em conjunto com outros produtos ou serviços de suas atividades *core* e a imposição de

[191] "*These Big Techs actually take over the customer contact with consumers and retailers from banks and act as 'gatekeepers' for the provision of payment services*". p. 44.

[192] p. 45. "Banks and other financial operators that ACM has spoken to state that they perceive a dependency on Big Techs in these partnerships. Our discussion partners report that unequal relationships enable Big Techs to impose far-reaching conditions on the partnership.".

condições desvantajosas a serviços concorrentes no âmbito de compras nas lojas de aplicativo[193][194]

3. *Self-preferencing*: abuso de seu poder de mercado para privilegiar seus produtos de pagamento em detrimento dos de concorrentes[195];
4. Uso abusivo dos dados: solicitação excessiva e combinação de dados financeiros para adquirir vantagem competitiva[196].

3. RESPOSTAS REGULATÓRIAS À ENTRADA DAS BIGTECHS NOS MEIOS DE PAGAMENTO

O ambiente regulatório em que estão inseridas as BigTechs, tendo em vista os riscos e benefícios acima apontados, está submetido, pelo menos, às políticas de defesa da concorrência, à regulação setorial do sistema financeiro, às políticas de privacidade e proteção de dados, bem como outras políticas intersetoriais a depender das atividades desempenhadas por cada uma delas e da jurisdição em questão.[197] A imagem abaixo, detalhada no quadro que a sucede, esquematiza as conclusões de Philippon e Petralia acerca

---

[193] Companies with a dominant economic position that provide tied or bundled products or services may also abuse their dominant position. Tying means a product can only be purchased if another product is also purchased (or the product is not purchased from a competitor). In the case of bundling the products are sold together. It is easy to see that in these cases a company with a dominant economic position in one market can distort the competition in the related market. The market discussions also highlighted the risk of a company's own method of payment being bundled with other products or services that are part of the Big Techs' core activities. This would amount to the forced purchase of Big Techs' products as described in Chapter 4. p. 45-46.

[194] *"A similar problem could arise with payment services, for example with pre-installed Apple Pay or Google Pay apps on iPhones or Android phones. This problem can also arise when conditions are imposed on in-app purchases of apps offered through the App Store and Google Play, to the detriment of competing providers of payment apps. If this has the effect of protecting or strengthening the market power of the (possibly upstream) platform, there may be abuse of a dominant economic position. In addition to tying and bundling products, a company may require customers to use the dominant company's products and/or services right across the board. Another example is the European Commission's Google/Android case." p.* 45-46.

[195] "*A dominant company can thus use its platform's technology to give preference to its own services above those of competitors, for example by displaying them more prominently in search results or using a default setting that gives preference to its own standard. This is also an issue with regard to Big Techs.*" p. 46.

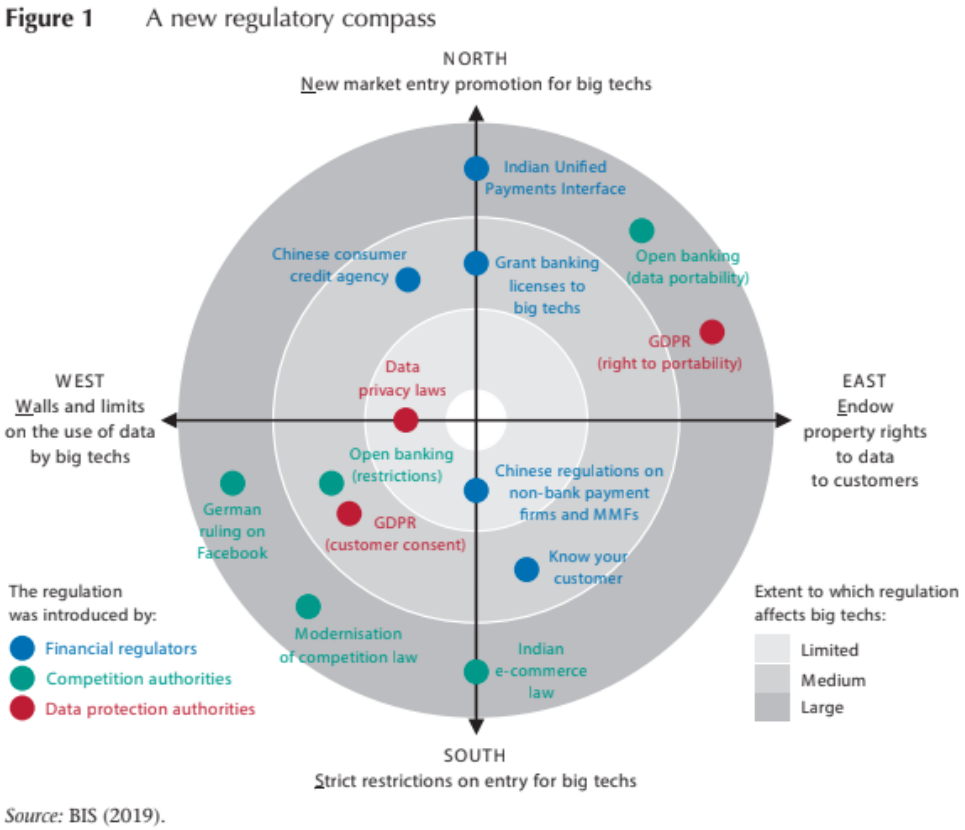
[196] *"The possibility of combining payment data with other data to which they already have access can therefore give Big Techs a lead in providing certain financial services compared to banks that only have access to payment data. However, abuse can only occur if Big Techs request excessive data from their users, or if they use the data of users (companies) with which they compete to strengthen their own position."* p. 48.

[197] CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos. ***Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. 5. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

de estratégias regulatórias adotadas por diversas autoridades, que endereçam pelo menos uma das preocupações decorrentes da presença das BigTechs no setor financeiro. Elas estão organizadas de modo ilustrar a extensão dos impactos de cada uma delas sobre as gigantes da tecnologia (escala de cinzas), por quais autoridades foram introduzidas (círculos azuis por reguladores financeiros, vermelhos por autoridades de proteção de dados e verdes por autoridades antitruste) e seus eixos indicam se restringem ou promovem a entrada das plataformas digitais dominantes (vertical) e se limitam ou endossam o tratamento por ela dos dados dos usuários (horizontal). A imagem e o quadro que a acompanha foram produzidos em 2019 pelo BIS e fornecem um panorama bastante útil à reflexão das alternativas regulatórias à disposição dos reguladores.

Imagem 6

Bússola regulatório da regulação das BigTechs nos serviços financeiros[198]



Fonte: BIS

[198] BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Annual Economic Report 2019. ***Big tech in finance: opportunities and risks***. p. 71. Disponível em: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e3.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.

Quadro 4
Descrição das iniciativas regulatórias selecionadas pelo BIS[199]

Tipo de intervenção política	Países/jurisdições	Conteúdo
(REG) Interface Unificada de Pagamentos (UPI)	Índia	A UPI foi criada pelo Reserve Bank of India em abril de 2016. É um sistema de pagamento instantâneo em tempo real que facilita as transferências de fundos entre duas contas bancárias em uma plataforma móvel, à qual todos os provedores de serviços de pagamento têm acesso.
(REG) Concessão de licença bancária para grandes empresas de tecnologia	RAE de Hong Kong, Coreia, Luxemburgo	Promove a concorrência em uma ampla gama de (ou todos) serviços bancários, ao mesmo tempo em que submete os novos participantes a regulamentações rígidas.
(REG) Regulamentos sobre empresas de pagamentos não bancárias e FMMs	China	Este conjunto de regulamentos inclui exigências de reservas sobre os saldos dos clientes nas contas de pagamento das grandes empresas ("float"), uma exigência de canalizar os pagamentos através de uma câmara de compensação estatal (Nets Union Clearing) e um limite para resgates instantâneos para todos os FMM.
(REG) Agência chinesa de relatórios de crédito ao consumidor (Baihang)	China	Baihang é uma plataforma licenciada de relatórios de crédito ao consumidor que coleta e armazena informações pessoais de crédito de seus membros e fornece relatórios e classificações de

[199] BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Annual Economic Report 2019. ***Big tech in finance: opportunities and risks***. p. 72. Disponível em: https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2019e3.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.

		crédito. Promove a concorrência dando aos membros acesso a dados relevantes, mas também restringe o tipo e o uso dos dados coletados. Recebeu sua licença do Banco Popular da China em janeiro de 2018
(REG) Regulamentos de conhecimento do seu cliente (KYC)	Vários	Impõe os mesmos requisitos rigorosos aos prestadores de serviços de pagamento e aos bancos. Isso inclui a coleta de informações detalhadas sobre os clientes, sobre sua identidade e possíveis intenções criminosas.
(CONC) Open banking	Austrália (open banking), União Europeia (PSD2), Reino Unido (open banking), México (lei fintech)	Os primeiros regulamentos de open banking entraram em vigor em 2018. Esse tipo de regulamento exige que as empresas financeiras tornem os dados de transações financeiras (ou equivalentes) de seus clientes transferíveis diretamente para terceiros ou concorrentes, normalmente por meio de APIs abertas. As condições em que os dados devem ser compartilhados são, no entanto, restritas (eixo oeste). As restrições podem estar relacionadas ao tipo de dados e instituições participantes, consentimento do cliente ou reciprocidade.
(CONC) Decisão alemã no Facebook	Alemanha	Em fevereiro de 2019, a autoridade de concorrência alemã (Bundeskartell mt) proibiu o Facebook de combinar sistematicamente dados de usuários de diferentes fontes (como seus outros serviços WhatsApp e Instagram).

(CONC) Lei indiana de comércio eletrônico	Índia	Em fevereiro de 2019, entrou em vigor uma nova regra de comércio eletrônico que proíbe plataformas estrangeiras de comércio eletrônico de venderem produtos fornecidos por empresas afiliadas em seus sites de compras indianos.
(CONC) Modernização do direito da concorrência	União Europeia, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos	Em março e abril de 2019, as autoridades de concorrência alemãs, da UE e do Reino Unido receberam recomendações de especialistas sobre como aprimorar suas práticas e metodologias existentes para avaliar a conduta anticompetitiva nos mercados digitais. Nos EUA, a Comissão Federal de Comércio foi recentemente informada de que examina a conduta anticompetitiva potencial de várias grandes empresas de tecnologia.
(P&PD) Leis de privacidade de dados	Austrália, Califórnia, China, União Europeia, Índia, Japão, Singapura, Suíça	As leis de privacidade de dados (ou suas adaptações) normalmente exigem que as empresas digitais com acesso a dados pessoais informem seus clientes sobre o uso de seus dados pessoais. Elas começaram a ser promulgadas em 2018.
(P&PD) Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR)	União Europeia	O GDPR entrou em vigor em maio de 2018 e é um dos mais abrangentes – e precursor de – novas leis de privacidade de dados sendo implementadas. O regulamento prevê que os clientes têm o direito de receber os seus dados pessoais digitais de forma

		estruturada e transferível sem impedimentos ("direito à portabilidade"). Também exige que os titulares de dados obtenham o consentimento ativo de seus clientes antes de usar ou compartilhar seus dados pessoais (eixo oeste).
Legenda: (REG) Reguladores financeiros; (CONC) Autoridades de concorrência; e (P&PD) Autoridades de proteção de dados		

O quadro revela que a resposta das autoridades regulatórias à entrada das BigTechs no mercado de meios de pagamento tem sido bastante heterodoxa nas diferentes jurisdições. Focar-se-á, contudo, nas iniciativas de autoridades que têm como foco a proteção à concorrência diante dos desafios criados pela presença de plataformas dominantes na economia digital.

3.1. Defesa da Concorrência

3.1.1. Novas políticas

Muitos especialistas defendem a desnecessidade de alteração substancial da legislação antitruste para lidar com as questões trazidas pelas plataformas digitais, mas ressaltam a necessidade de repensá-la para que se adeque, efetivamente, à realidade dos mercados em questão. Como defende Akman, as provisões substantivas das leis de concorrência, em todo o mundo, são amplas, abertas e, portanto, flexíveis. Elas podem ser - e são - interpretadas para abranger muitas práticas que não infringem a lei[200].

As principais mudanças propostas relacionam-se à criação de um instrumental que possibilite as adaptações necessárias, como a formação de uma unidade governamental especial para lidar com as questões concorrenciais dos mercados digitais. Essa medida é proposta nos mais diversos países[201], sob o argumento de ser importante a elaboração de

[200] WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **Competition policy in a globalized, digitalized economy**. Dec. 2019. p. 1. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Competition_Policy_in_a_Globalized_Digitalized_Economy_Report.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

[201] Embora Doherty e Verghese considerem que a criação de autoridades específicas para o mercado digital possam ser inúteis, ante o fato de que a digitalização permeia toda a economia; Para o painel de especialistas

ferramentas e de novos meios para aprofundar o conhecimento sobre os novos modelos de negócios e seu impacto na concorrência, o que exige a contratação de especialistas, por exemplo, em computação e programação, como se fez com os economistas no passado.[202]-[203] O governo australiano, por exemplo, já se comprometeu a despender 27 milhões de dólares no intervalo de quatro anos para a criação de um órgão especializado em plataformas digitais dentro da ACCC[204].

É comum que se defenda a necessidade de se substituir o preço como critério principal para a avaliação dos efeitos competitivos das condutas. Isso porque, como os serviços são normalmente oferecidos aos consumidores por preço zero, a concorrência passa a se desenvolver sobre outros aspectos das transações, como a qualidade dos serviços e a inovação, os quais devem receber mais atenção das autoridades antitruste[205]. Como bem explicita Kemp, a falta de preço explícito não significa que os danos sejam menos reais[206].

A extensão das iniciativas políticas para BigTechs tem se expandido muito nos últimos anos em diversas jurisdições. Na China e na União Europeia, por exemplo,

---

britânicos atuando em favor da UK Competition and Markets Authority (CMA), a unidade poderia ser ou não independente da autoridade concorrencial, mas deveria atuar lado-a-lado com ela e com o órgão regulador de comunicações. Além disso, para além de técnicos e especialistas com as aptidões necessárias, deveria contar com ampla participação dos interessados, das maiores plataformas e das novas e pequenas empresas, de forma a beneficiar os consumidores. *In:* REINO UNIDO. Competition and Markets Authority. ***Unlocking digital competition. Report of the Digital Competition Expert Pane***l. março de 2019, pp. 8-11. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf. Acesso em: 03 jun. 2022.

[202] G7 FRANCE. Common understanding of G7 competition authorities on ***"Competition and the Digital Economy***". Paris: G7 France, 5 de junho de 2019. p. 6. Disponível em: https://www.ftc.gov/system/files/attachments/press-releases/ftc-chairman-supports-common-understanding-g7-competition-authorities-competition-digital-economy/g7_common_understanding_7-5-19.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[203] "*Generally speaking, antitrust and competition authorities should engage in a dialogue with computer scientists and programmers, as they have done in the past with economists. It means: HIRING*". *In*: SCHREPEL, Thibault. ***Retooling antitrust law for digital markets***. Disponível em: https://leconcurrentialiste.com/2019/10/08/antitrust-law-digital-markets/. Acesso em: 08 jul. 2022.

[204]AUSTRÁLIA. ***The Treasury. Regulating in the digital age: government response and implementation roadmap for the digital platforms inquiry.*** The Australian Government Treasury, 2019. p. 8. Disponível em: https://treasury.gov.au/publication/p2019-41708. Acesso em 26 jun. 2022.

[205] G7 FRANCE. Common understanding of G7 competition authorities on ***"Competition and the Digital Economy***". Paris: G7 France, 5 de junho de 2019. pp. 4-5. Disponível em: https://www.ftc.gov/system/files/attachments/press-releases/ftc-chairman-supports-common-understanding-g7-competition-authorities-competition-digital-economy/g7_common_understanding_7-5-19.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[206] Busca-se, pois, observar a qualidade da concorrência, o que significa, por exemplo, a análise dos termos de privacidade oferecidos pelas plataformas. In: KEMP, K. ***Concealed data practices and competition law: why privacy matters***. UNSW, 2019. p. 41. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3432769. Acesso em: 08 jul. 2022.

diferentes ações estão sendo direcionadas à regulação do mercado digital, conforme os seus respectivos processos normativos, seja na área de concorrência, proteção e compartilhamento de dados, condução de negócios, resiliência operacional ou estabilidade financeira. Em alguns casos, levando em conta o forte impacto das BigTechs nos meios de pagamento e nos serviços financeiros, as autoridades impuseram exigências rigorosas na área de estabilidade financeira, tal como ocorreu na China.

Na União Europeia, por exemplo, proposta regulatória criou um arcabouço regulatório para as plataformas de internet, a fim de disciplinar o modo como os negócios das BigTechs devem se comportar, vedando o uso de algumas das estratégias que conferiram a dominância dos mercados, ao mesmo tempo que visam fomentar e garantir a concorrência nos mercados digitais. Os esforços da autoridade estão concentrados, em certa medida, em controlar os riscos concorrenciais e, ao mesmo tempo, colher os benefícios que essas empresas podem proporcionar ao mercado, de modo que a autoridade tem priorizado preservar a contestabilidade dos mercados. Ainda que essas políticas não sejam específicas para o mercado de meios de pagamento, elas têm profundos impactos sobre ele no que tange à entrada das BigTechs, dada a dinâmica competitiva a ele aplicável que, apesar de guardar peculiaridades, segue um padrão comum à atuação dessas empresas em outros mercados relacionados às suas atividades *core*.

Em consonância com os exemplos citados acima, para a autoridade reguladora do Japão, *Japan Fair Trade Commission* (JFTC), a operação em plataformas digitais também demanda uma análise atenta, a fim de evitar que o operador da plataforma digital cause desvantagens aos consumidores e concorrentes. Em razão disso, foram elaboradas diretrizes, ao abrigo da Lei sobre a Proibição de Monopolização Privada e Manutenção do Comércio Justo, que descrevem os tipos de condutas relacionadas à aquisição de informações pessoais ou à utilização de informações pessoais adquiridas por uma plataforma digital[207]. Além disso, deve-se considerar eventual disparidade na qualidade e quantidade de informação e poder negocial entre os consumidores e um operador de plataforma digital. Caso as informações recebidas pela plataforma venham a ser compartilhadas com terceiros, o

---

[207] JAPÃO. Japan Fair Trade Commission. ***Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions Between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc.* 17 de dezembro de 2019.** Disponível em: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217DPconsumerGL.pdf. Acesso em: 30 mai. 2022.

operador da plataforma digital deve tomar medidas para obter o consentimento voluntário dos consumidores para o fornecimento de informações. Em outras palavras, os operadores de plataformas digitais devem notificar claramente os consumidores (i) de que os operadores podem transferir as informações pessoais dos consumidores para terceiros e (ii) de que os consumidores podem continuar a utilizar o serviço do operador da plataforma digital, mesmo que se recusem a dar esse consentimento. No mesmo sentido, devido ao aumento da necessidade de lidar adequadamente com as combinações de negócios no mercado digital no fim da década passada, a JFTC emendou as Diretrizes de Combinação de Negócios e Políticas de Procedimentos de Combinação de Negócios[208]. De modo geral, ambas as diretrizes estabelecidas prezam pela transparência entre a relação do consumidor com as plataformas digitais e coíbe, em certa medida, o abuso do poder detido pelo operador, em detrimento do consumidor, considerada a parte hipossuficiente da relação.

Em 2020, a Administração Estatal da China para a Regulamentação do Mercado ("SAMR") lançou o projeto das Diretrizes para o Anti-monopólio na Economia da Plataforma ("Diretrizes")[209], a fim de prevenir e interromper o comportamento monopolista de plataformas na economia, orientar os operadores a atuar em conformidade com as leis e os regulamentos vigentes, e promover o desenvolvimento sustentável e saudável da economia online. As referidas diretrizes, apesar de não possuírem caráter normativo, estabelecem princípios e regras para disciplinar o mercado em questão, em conformidade com as disposições já declaradas na Lei Anti-monopólio ("AML"), atualmente em processo de revisão. Dentre outros aspectos, elas vedam a celebração de "acordos de monopólio", sejam por decisões escritas ou orais, bem como outras ações concertadas tomadas por operadores de plataformas para excluir ou restringir a concorrência. Segundo as diretrizes, o monopólio horizontal pode ser alcançado de diferentes formas, seja através da fixação de preços, restrição na produção (vendas), restrição de novas tecnologias (produtos), e boicote às transações de concorrentes, mediante, por exemplo, o uso da plataforma para obter ou trocar informações sensíveis, tais como preços, vendas, utilização de dados e algoritmos para

---

[208] JAPÃO. Japan Fair Trade Commission. Amendments of the “Guidelines to Application of the Antimonopoly Act Concerning Review of Business Combination” and the “Policies Concerning Procedures of Review of Business Combination”. Disponível em: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217.html. Acesso em: 30 mai. 2022.

[209] CHINA. Administração Estatal da China para a Regulamentação do Mercado. **Diretrizes para o Anti-monopólio na Economia da Plataforma.** Disponível em: https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202011/t20201109_323234.html. Acesso em: 22 mai. 2022.

alcançar um comportamento coordenado. Ademais, fica vedado o abuso de posição dominante de mercado por parte dos operadores, sendo aplicáveis as disposições relevantes da Lei Anti-monopólio. Nesse sentido, as Diretrizes enumeram os fatores a considerar para estabelecer se um operador tem uma posição dominante no mercado: (i) a participação de mercado do operador e a condição de concorrência no mercado relevante; (ii) a capacidade do operador para controlar o mercado; (ii) os recursos financeiros e as condições técnicas do operador; (iii) o grau de dependência de outros operadores comerciais; (iv) o grau de dificuldade de entrada de outros operadores no mercado relevante; e (v) outros fatores que determinam a posição dominante do operador no mercado com base nas características econômicas da plataforma[210]. É interessante notar que o documento cumpre o papel de sanar uma lacuna presente em diversos normativos comuns em outras jurisdições, qual seja, apresentar ferramentas que sejam adequadas para a análise do mercado digital, por ter suas próprias peculiaridades. A partir dessa perspectiva verifica-se que os critérios acima mencionados diferem daqueles costumeiramente aplicados ao mercado tradicional.

No Reino Unido, as autoridades de proteção de dados (*Information Commissioner's Office,* ICO) e a autoridade concorrencial (*Competition Markets Authority*, CMA) também publicaram documento conjunto incentivando a cooperação interinstitucional em temas de mercados digitais[211]. O país ainda criou o *Digital Regulation Cooperation Forum*[212] (DRCF), que reúne as autoridades concorrencial, de proteção de dados, de comunicações e de serviços financeiros[213], cuja função é supervisionar um novo regime regulatório voltado às empresas digitais mais influentes e aumentar a proteção ao consumidor e às empresas contra abusos das plataformas dominantes nos mercados digitais. Deve-se destacar, contudo, que as atribuições de defesa da concorrência permanecem ao abrigo da autoridade antitruste,

---

[210]CHINA. Administração Estatal da China para a Regulamentação do Mercado. **Diretrizes para o Anti-monopólio na Economia da Plataforma.** Disponível em: https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202011/t20201109_323234.html. Acesso em: 22 mai. 2022.

[211]REINO UNIDO. Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF). ***Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of work for 2022 to 2023.*** 28 de abril de 2022. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-cooperation-forum-workplan-2022-to-2023/digital-regulation-cooperation-forum-plan-of-work-for-2022-to-2023. Acesso em: 29 mai. 2022.

[212] Para maiores informações, ver https://www.gov.uk/government/collections/the-digital-regulation-cooperation-forum. Acesso em: 08 jul. 2022.

[213] REINO UNIDO. Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF). ***Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of work for 2022 to 2023.*** 28 de abril de 2022. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-cooperation-forum-workplan-2022-to-2023/digital-regulation-cooperation-forum-plan-of-work-for-2022-to-2023. Acesso em: 29 mai. 2022.

encarregada de investigar e sancionar abusos no mercado digital. Em que pese não haver uma nova regulamentação em vigência, a criação de uma autoridade própria para lidar com os desafios regulatórios advindos da expansão do mercado digital já dá indícios do caminho traçado pelas autoridades do Reino Unido quanto à regulamentação digital coordenada. Inclusive, outros países como os Países Baixos e a Austrália têm adotado esse modelo de trabalho, a fim de garantir uma abordagem conjunta da regulamentação digital. Em documentos preliminares, a DRCF classificou como objetivos globais: (i) manter a coerência entre regimes, pois dadas as interações e potenciais tensões entre os regimes reguladores, faz-se necessário trabalhar em conjunto para proporcionar clareza e consistência para os consumidores e os agentes do mercado; (ii) colaboração em projetos, uma vez que há um benefício significativo quando problemas complexos são abordados em áreas de interesse comum; e (iii) capacitação através dos reguladores[214].

No mesmo sentido, na Austrália, a percepção do rápido crescimento de plataformas como o Facebook e o Google tem estimulado a condução de estudos relevantes, como o ACCC's Digital Platforms Inquiry (DPI), conduzido pela autoridade concorrencial australiana, *Australian Competition and Consumer Commission*, que sugeriu a promoção de extensas mudanças no arcabouço regulatório australiano.[215] Esses caminhos trilhados consideram, por exemplo, a imposição de deveres de elaboração de códigos de conduta para as grandes plataformas e alteração da legislação de proteção de dados, a fim de incorporar mudanças resultantes da digitalização dos mercados, inclusive com o aumento das penalidades por violações a suas disposições.[216]

As respostas traçadas em cada país são notadamente orientadas pelos objetivos da política de concorrência neles adotadas, que, por sua vez, são bastante influenciadas pelo status econômico e pelo grau de desenvolvimento de cada Estado. Essa tendência é verificada, sobretudo, no direito norte-americano, onde se verifica maior preocupação com

---

[214] REINO UNIDO. Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF). ***Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of work for 2022 to 2023.*** 28 de abril de 2022. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-cooperation-forum-workplan-2022-to-2023/digital-regulation-cooperation-forum-plan-of-work-for-2022-to-2023. Acesso em: 29 mai. 2022.

[215] AUSTRÁLIA. ***The Treasury. Regulating in the digital age: government response and implementation roadmap for the digital platforms inquiry.*** The Australian Government Treasury, 2019. p. 12. Disponível em: https://treasury.gov.au/publication/p2019-41708. Acesso em 26 jun. 2022.

[216] AUSTRÁLIA. ***The Treasury. Regulating in the digital age: government response and implementation roadmap for the digital platforms inquiry.*** The Australian Government Treasury, 2019. p. 13. Disponível em: https://treasury.gov.au/publication/p2019-41708. Acesso em 26 jun. 2022.

os resultados econômicos, eficiência e preços baixos. Por outro lado, essas preocupações parecem não serem prioridade, por exemplo, na União Europeia, na qual o bem-estar do consumidor é o centro da política de defesa da concorrência, centrada em fatores como capacidade de escolha e proteção ao consumidor e na qualidade dos serviços a ele ofertados[217]. Divergências à parte, os objetivos e ferramentas para enfrentar os desafios dos mercados digitais seguem mantidos, ainda que haja a criação de mecanismos específicos. Utilizam-se, nesse sentido, ferramentas tradicionais, acompanhadas, em certos casos, de adaptações regulatórias.

De modo geral, as medidas almejam a desintermediação e a garantia da interoperabilidade entre plataformas dominantes e seus grupos de clientes prestadores de serviços. Proíbe-se, para tanto, condutas voltadas a obrigar que seus serviços sejam oferecidos apenas se intermediados pelas plataformas dominantes, para garantir que os prestadores possam se relacionar diretamente com seus usuários, bem como oferecer-lhes produtos e/ou serviços que não dependam da infraestrutura das plataformas dominantes. Exigem, ainda, o tratamento não-discriminatório dos prestadores atuais ou potenciais, impedindo que as plataformas dêem preferência para seus produtos próprios, garantindo, por exemplo, seu acesso a infraestruturas essenciais, a fim de permitir que se desenvolvam.

As obrigações especiais impostas às plataformas dominantes, portanto, não se limitam ao mercado em que se verifica a dominância. Na verdade, tais responsabilidades estendem-se a outros mercados em que operam ou a que oferecem infraestrutura, dentre eles o de meios de pagamento, conforme demonstrado anteriormente quando se tratou dos riscos potencialmente oferecidos pela presença das BigTechs na indústria de pagamentos.

Além das políticas acima apresentadas, chama-se atenção para a proposta de regulação dos mercados digitais na União Europeia, com ênfase no controle da atuação das BigTechs, o *Digital Markets Act*[218] ("DMA"), aprovado pelos representantes do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu em maio de 2022. Trata-se de uma proposta de harmonização de marco regulatório da Comissão Europeia aplicável para todos os países

---

[217] WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition policy in a globalized, digitalized economy***. Dezembro, 2019. p. 7. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Competition_Policy_in_a_Globalized_Digitalized_Economy_Report.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

[218] THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. **Regulation (EU) 2022/… on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)**. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/56086/st08722-xx22.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

membros. Apresentada ainda em dezembro de 2020, a proposta legislativa gerou grande repercussão internacionalmente, inclusive pela elevada qualidade regulatória e maturidade do modelo adotado. Internamente, vários países da União Europeia já modificaram suas respectivas legislações antitruste e de proteção de dados para garantir o *enforcement* necessário diante de plataformas de grandes dimensões. O DMA é resultado do recente histórico de decisões antitrustes da Comissão Europeia e de seus países membros, assim como das modificações legislativas já implementadas, em relação às condutas praticadas por grandes companhias atuantes no mercado digital. Nesse sentido, o normativo já vem sendo usado como referência por outros países por sistematizar as possibilidades de intervenções regulatórias discutidas e implementadas em todo o mundo.

O DMA regulamenta, em síntese, o funcionamento das plataformas de internet consideradas *gatekeepers* nos ecossistemas digitais, configurando-se como uma avaliação *ex-ante* das plataformas. Conforme explica Diogo Coutinho, as regras não se aplicam a todas as plataformas de internet, mas apenas àquelas que controlam infraestruturas ou insumos-chave, capazes de, em última análise, influenciar de modo significativo a entrada de novos *players* no mercado e produzir efeitos distributivos de valor entre os participantes do ecossistema[219], dentre eles Google, Apple, Facebook e Amazon.

Para ser classificada como uma *gatekeeper* a empresa deve preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: i) ter impacto significativo no mercado interno; ii) o serviço essencial deve ser importante porta de acesso dos prestadores de serviços aos usuários finais; e iii) ocupar, efetiva ou potencialmente, uma posição de mercado expressiva e duradoura nas suas operações[220]. Objetivamente, são as plataformas digitais que, alternativamente, pertencem a empresa que faturou no Espaço Econômico Europeu (*annual EEA turnover*) volume igual ou superior a EUR 7,5 bilhões nos três últimos anos; ou cujo valor de mercado corresponda a, pelo menos, EUR 75 bilhões e tem, pelo menos, 45 milhões de usuários finais por mês e pelo menos 10 mil prestadores de serviço clientes na União Europeia. A plataforma também deve controlar um ou mais serviços da plataforma principal

---

[219] COUTINHO, Diogo R; KIRA, Beatriz. **O Digital Markets Act e o antitruste assimétrico na Europa**. Publicado em 31 de março de 2022. Jota. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/digital-markets-act-e-o-antitruste-assimetrico-na-europa-31032022. Acesso em: 22 mai. 2022.

[220] THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. **Regulation (EU) 2022/… on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)**. Article 2, (1) c/c Article 3. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/56086/st08722-xx22.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

em pelo menos três estados membros. Esses serviços da plataforma principal incluem marketplaces e lojas de aplicativos, mecanismos de pesquisa, redes sociais, serviços em nuvem, serviços de publicidade, assistentes de voz e navegadores da web.[221]

O DMA surge como resultado do diagnóstico de que as ferramentas tradicionais utilizadas pelo Direito Antitruste não são suficientes para coibir práticas anticompetitivas envolvendo, por exemplo, as BigTechs. Neste sentido, o documento estipula uma série de obrigações e penalidades a serem observadas pelos *gatekeeper,* de modo a manter o ecossistema digital propício à entrada de novos *players*. Dentre as obrigações impostas, o normativo estabelece que as plataformas digitais devem garantir a interoperabilidade para outros agentes econômicos, facilitando, ainda, a portabilidade de dados e a migração de usuários entre os diferentes tipos de serviços ofertados. Nessa esteira, outro importante aspecto diz respeito às regras de não discriminação, a fim de evitar a elevação de barreiras à entrada e o fechamento do mercado[222]. O quadro ao final deste tópico sintetiza as obrigações, as proibições e punições impostas pela proposta de normativo aos gatekeepers. Nota-se que tem havido atuação assertiva em outras jurisdições para criar obrigações e estabelecer a responsabilidade de plataformas pelos danos causados em mercados adjacentes. Fica evidente a preocupação das autoridades europeias em fornecer, em certa medida, algum controle sobre os ecossistemas das plataformas digitais, sobretudo quando há participação de agentes econômicos com posição de mercado expressiva, dada a dificuldade de contestar tais posições, ou mesmo garantir condições de entrada equânimes, conforme considerandos do DMA:

> *A small number of large providers of core platform services have emerged with considerable economic power. [...] Some of these providers exercise control over whole platform ecosystems in the digital economy and are structurally extremely difficult to challenge or contest by existing or new market operators, irrespective of how innovative and efficient these may be.*[223]

---

[221] Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/25/council-and-european-parliament-reach-agreement-on-the-digital-markets-act/. Acesso em: 08 jul. 2022.

[222] Para tanto, conforme explica Diogo Coutinho, é estabelecido um requisito para permitir que os usuários escolham livremente seu navegador, assistentes virtuais ou mecanismos de pesquisa em seus dispositivos. in: COUTINHO, Diogo; KIRA, Beatriz. **O Digital Markets Act e o antitruste assimétrico na Europa.** Jota, 31 de março de 2022.. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/digital-markets-act-e-o-antitruste-assimetrico-na-europa-31032022. Acesso em: 2 maio 2022.

[223] THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. **Regulation (EU) 2022/… on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)**. p. 5. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/56086/st08722-xx22.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

De modo semelhante à iniciativa que levou à propositura do DMA, o parlamento da Alemanha[224], em janeiro de 2020, editou uma lei garantindo a provedores de serviços de pagamento e emissores de moeda eletrônica acesso à infraestrutura técnica detida por terceiros que se enquadram em determinados requisitos. A Lei foi apelidada "*Lex Apple Pay*" por conceder aos provedores de serviços de pagamento acesso a interface NFC dos dispositivos Apple. A lei garante direito de acesso à infraestrutura sob termos e condições razoáveis e preço justo, de forma que as plataformas estão proibidas de condicionar o acesso a quaisquer requisitos técnicos ou termos contratuais inviáveis ou excessivamente onerosos relativos. Por fim, cabe destacar que a legislação não se aplica aos provedores de serviço de iniciação de pagamento.

Quadro 5

Resumo Digital Markets Act (DMA)

Autoridade	***Obrigações***	**Proibições**	**Punições**
Comissão Europeia	• Garantir que os usuários tenham o direito de cancelar a assinatura dos serviços da plataforma principal em condições semelhantes às da assinatura; • Para o *software* mais importantes (por exemplo, navegadores da web), não impor este *software* como padrão na instalação do sistema operacional; • Garantir a interoperabilidade das funcionalidades básicas dos seus serviços de mensagens instantâneas; • Permitir aos desenvolvedores de aplicativos acesso justo às funcionalidades suplementares dos smartphones (por exemplo, chip NFC); • Dar aos vendedores acesso aos seus dados de desempenho de marketing ou publicidade na plataforma; • Informar a Comissão Europeia das suas aquisições e fusões.	• Classificar seus próprios produtos ou serviços acima dos de outros (*self-preferencing*) • Reutilizar dados privados coletados durante um serviço para fins de outro serviço • Estabelecer condições injustas para prestadores de serviços usuários de suas plataformas • Pré-instalar determinados aplicativos de *software* • Exigir que os desenvolvedores de aplicativos usem determinados serviços (por exemplo, sistemas de pagamento ou provedores de identidade) para serem listados nas lojas de aplicativos	• Multa de até 10% do seu faturamento mundial total. • Se reincidente, multa de até 20% do seu faturamento mundial total. • Se violar as regras pelo menos três vezes em oito anos, a Comissão Europeia pode abrir uma investigação de mercado e, se necessário, impor medidas comportamentais ou estruturais.

[224] JENS-UWE, Franck; DIMITRIOS, Linardatos. ***"Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement"***. 2020. pp. 9-10. Disponível em: https://www.crctr224.de/en/research-output/discussion-papers/archive/2020/DP173v2. Acesso em: 08 jul. 2022

3.1.2. Casos analisados pelas autoridades

A seguir são feitos breves comentários acerca do entendimento do CADE sobre os serviços de pagamento ofertados pelas empresas BigTechs no mercado brasileiro, a fim de que os conceitos construídos pela autoridade possam servir de instrumento para compreender como sua atuação se relaciona aos potenciais efeitos positivos e negativos da entrada dessas empresas no setor. Esses conceitos serão posteriormente relacionados à regulação dessas atividades pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (Bacen ou BCB), com vistas a responder se as políticas regulatórias são adequadas e harmônicas entre si para, então, discutir de que forma elas podem ser melhoradas, com vistas a maximizar seus impactos positivos sobre a regulação e a concorrência e contornar eventuais falhas identificadas.

Conforme apresentado no Capítulo 1, as atividades de pagamento hoje exercidas pelas BigTechs na indústria de pagamentos brasileira são, essencialmente, as de facilitação de pagamentos e de carteiras digitais, ainda que em outras jurisdições ofereçam uma gama mais ampla de serviços de pagamento. Por isso, as análises do ponto de vista concorrencial e regulatório se restringiram a elas, conforme disposto abaixo

Dentre as atividades exercidas pelas BigTechsno mercado de pagamentos analisadas pelo CADE está a facilitação de pagamentos[225] , que, conforme dados apresentados no Capítulo 1, é uma das funcionalidades oferecidas pela Amazon. O CADE, em seu caderno sobre o mercado de meios de pagamento, define a facilitação de pagamentos como "*a viabilização da comunicação entre clientes, credenciadoras e lojistas, com a oferta de uma ampla modalidade de pagamentos – crédito, débito e boleto bancário*"[226]. Tal atividade é,

---

[225] "*De acordo com a regulação do Banco Central, não existe a definição formal do termo "facilitador". Entretanto, como essa é uma nomenclatura utilizada pelo mercado, optou-se por mantê-la no presente estudo, assim como o termo "subadquirente". Na prática, embora alguns facilitadores atuem como subcredenciadores, nem todos atuam dessa forma.*" in: BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019. p. 11. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[226] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. ***Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento***. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

segundo ele, uma das atividades exercidas pelos subcredenciadores, que, conforme defende, oferecem também os serviços de *checkout*[227] e de acompanhamento das transações. Ele define empresas subcredenciadoras como aquelas "*normalmente associadas ao comércio virtual (e-commerce) e que, assim como as credenciadoras, atuam na habilitação dos estabelecimentos, para a aceitação de um instrumento de pagamento emitido por uma instituição financeira/pagamento",* mas que dependem dos credenciadores para o processamento das transações, "*uma vez que não liquidam as transações como credoras perante os emissores, apenas capturando-as e remetendo-as para processamento"*[228].

O conceito trazido pelo caderno tem fundamento na jurisprudência da autoridade acerca da atuação desses agentes, que já foi objeto de sua análise, tanto no âmbito do controle de condutas, quanto do controle de estruturas[229], que tem se mantido, em grande medida, inalterada nos julgados mais recentes da autoridade[230]. Vale ressaltar, contudo, que o termo facilitador de pagamento muitas vezes é utilizado de maneira indiscriminada pelo

---

[227] "*O check-out, por sua vez, é um termo que representa o processo de finalização de uma compra e o acompanhamento das transações, tal como o próprio nome retrata, é a supervisão das operações efetuadas"*. *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. ***Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento***. 2019. p. 15. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[228] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. ***Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento***. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[229] Ver, por exemplo, "*Os facilitadores são intermediários entre os adquirentes/credenciadores e os clientes finais e lojistas, capturando as transações e fornecendo uma solução de gerenciamento do relacionamento entre comprador e vendedor. (...) Por oferecerem soluções mais simplificadas do que os credenciadores, esses agentes têm obtido relativo crescimento no pequeno varejo. Ou seja, embora dependam das credenciadoras para poder processar as transações, possuindo uma relação vertical com tais agentes, pode-se considerar que em alguma medida, credenciadores e facilitadores concorrem, por ambos estarem aptos a capturar transações com cartões*". Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOeNWDjWbWR1MgizUVzgVONCrDUigu7kEI1ylkrZprqs_aDFbOCfRdGuGikbzy-DeXH5tWSu_yNUgXvl9f-kJFq. **Nota Técnica nº 10/2016/CGAA2/SGA1/SG/CADE**. Acesso em: 8 jul. 2022.

[230] A Superintendencia-geral do CADE recentemente afirmou, ao analisar a concorrência entre os facilitadores de pagamento, que "*No que concerne à jurisprudência do CADE, não houve grandes variações no decorrer do tempo na delimitação do mercado relevante relativo ao serviço de credenciamento*" *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração n. 08700.003969/2020-17**. Requerentes: STNE Participações S.A. e Linx S.A. Operação aprovada em 19.03.2021. Parecer nº 4/2021/CGAA2/SGA1/SG. p. 20. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mYbVb954ULaAV-MRKzMwwbd5g_PuAKStTlNgP-jtcH5MdmPeznqYAOxKmGO9r4mCfJlTXxQMN01pTgFwPLudA6B_e0eEKoWm3ruqxyAEIIyVeR16NsoYduLNS44KYa4y&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em 20 jun. 2022.

CADE, de forma a gerar dúvidas acerca do enquadramento dos diferentes modelos de negócio existentes no mercado de meios de pagamento.

Tendo em vista que não se trata da atividade *core* da Amazon, que o mercado é dominado por agentes pertencentes a grandes conglomerados financeiros incumbentes e que nele se verifica elevada rivalidade[231], dificilmente os serviços de facilitação oferecidos pela BigTech poderiam gerar preocupações concorrenciais. A Amazon hoje domina fatia pequena do mercado no Brasil, não apenas de facilitação de pagamento, mas também de suas atividades *core,* com menos de 10% de *market share*, por exemplo, no varejo por *marketplaces* nacionalmente[232].

Da mesma forma, dificilmente a Amazon seria capaz de exercer eventual posição dominante em mercado verticalmente relacionado ao de (sub)adquirência para alavancar sua participação neste, bem como não se vislumbra incentivos para tanto, tendo em vista que, conforme anteriormente descrito, a atuação nesse mercado se dá em busca de tornar seus serviços principais mais atrativos ao melhorar a experiência do usuário em sua plataforma de venda de produtos.

Carteira digital

Uma carteira digital no ponto de venda é um aplicativo no celular do cliente que salva os detalhes de seus cartões de pagamento, cartões de desconto e números de conta e pode usá-los para fazer pagamentos. Os pagamentos podem ser iniciados por meio de tecnologia NFC, QR Code ou outros métodos. No ambiente online, uma carteira digital armazena, por exemplo, os dados do cartão de pagamento e o endereço do usuário. O cliente só precisa salvar esses detalhes em sua carteira uma vez e pode usá-los em todas as lojas *online* que aceitam a carteira como instrumento de pagamento. Uma carteira digital pode ser usada para fazer pagamentos *peer-to-peer* para contatos que usam a mesma carteira (ou para

---

[231] Ver, por exemplo, **Atos de concentração nº 08012.003775/2001-07, 08012.004566/2002-53, 08012.004089/2009-01, 08012.008108/2010-01, 08012.012915/2010-11, 08012.008980/2010-41, 08012.000332/2011-28, 08700.004504/2014-27, 08700.009363/2015-10, 08700.000756/2016-49, 08700.006345/2018-29 e 08700.002463/2020-82**.

[232] Segundo informações da própria Amazon no formulário de notificação do Ato de Concentração. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?11fcbFkN81DNKUdhz4iilnqI5_uKxXOK06JWeBzhMdu1o7VqyXeq9tKSSC3I_YlnBX8Qjt099g7spbtEu5Ayy0p-0JxEPX0m2t-VDI_XSgaJofrCLv03ziUzSJPsQHiV&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 8 jul. 2022.

solicitar um pagamento) e outros aplicativos, como SMS, e-mail ou WhatsApp, costumam ser necessários para enviar solicitações de pagamento.[233]

Diferentemente do mercado de facilitação de pagamento, o mercado de carteiras digitais não possui uma definição tão clara pela jurisprudência do CADE que, a depender da análise empreendida e das perguntas que deseja responder, enquadra esses agentes em diferentes mercados, podendo abranger um número maior ou menor de agentes.

Um primeiro cenário enquadrada as carteiras digitais no grupo de prestadores de "*serviço de pagamento via celular"*[234], outro as identifica como "*arranjos de pagamento na forma de carteira digital (e-wallet)"*[235]. No último, as carteiras digitais são aproximadas de uma carteira tradicional, :"*podendo guardar cartões de débito, crédito e dinheiro em espécie (modo pré-pago), na qual usuários estão aptos a consumir e realizar compras com seus dispositivos eletrônicos"*[236]. Nesse sentido, são, segundo o CADE, uma plataforma de meios de pagamento[237] e serviços bancários integrada no celular ou dispositivos móveis.

---

[233] NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 16 de novembro de 2020. p. 13. Disponível em: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/acm-report-on-big-techs-in-the-payment-system.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

[234] Em linha com as eficiências proporcionadas pelo avanço tecnológico, haveria também (1) os serviços de pagamento via celular (carteira digital), com interoperabilidade entre todas as bandeiras. *In: In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019. p. 80. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[235] "*O CADE já se posicionou a respeito do segmento de carteiras digitais, diferenciando-o dos conceitos tradicionais por envolver a criação de um arranjo de pagamento na forma de uma carteira digital (e-wallet). As carteiras digitais usariam o mesmo conceito de uma carteira tradicional, podendo guardar cartões de débito, crédito e dinheiro em espécie (modo pré-pago), na qual usuários estão aptos a consumir e realizar compras com seus dispositivos eletrônicos. Trata-se, portanto, de uma plataforma de meios de pagamento e serviços bancários integrada no celular ou dispositivos móveis.". In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo nº 08700.000256/2021-74. Requerentes: Ebanx Brasil Holdings S.A. e Banco Topázio S.A. Parecer nº 32/2021/CGAA5/SGA1/SG. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mYbVb954ULaAV-MRKzMwwbd5g_PuAKStTlNgP-jtcH5MdmPeznqYAOxKmGO9r4mCfJlTXxQMN01pTgFwPLudA8xGRf5ffQnrZ2HPMOH70LJLJaiJGba-kHRWPyMbt1Mw. Acesso em: 12 jun. 2022.

[236] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08700.000256/2021-74**. Requerentes: Ebanx Brasil Holdings S.A. e Banco Topázio S.A. Parecer nº 32/2021/CGAA5/SGA1/SG. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mYbVb954ULaAV-MRKzMwwbd5g_PuAKStTlNgP-jtcH5MdmPeznqYAOxKmGO9r4mCfJlTXxQMN01pTgFwPLudA8xGRf5ffQnrZ2HPMOH70LJLJaiJGba-kHRWPyMbt1Mw. Acesso em: 12 jun. 2022.

[237] "*Outra questão ponderada na análise de casos que envolvem arranjos de pagamento é a substituibilidade entre as diferentes modalidades de pagamento. A visão geral apresentada nos votos é a de que os cartões de crédito, cartões de débito, cartões pré-pagos, cheques e dinheiro não são considerados substitutos entre si*". *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de**

Conforme alerta feito anteriormente sobre o uso do conceito de facilitação de pagamento de forma indiscriminada, as carteiras digitais por vezes também são referidas como facilitadoras de pagamento. Segundo o CADE, "*elas desempenham a função de facilitadoras para a realização de transações financeiras e pagamentos"* e a "*oferta dos serviços aos usuários pode se dar por meio de sítios eletrônicos ou de aplicativos desenvolvidos para aparelhos celulares (smartphones), facilitando a realização de transações financeiras entre pessoas físicas ou a realização de compras online junto a estabelecimentos comerciais"*.

No mesmo sentido, recentemente, ao analisar a probabilidade de exercício de poder de mercado de um adquirente, o CADE fez referência à aprovação pelo Banco Central das transferências entre pessoas físicas por meio do WhatsApp, utilizando o Facebook Pay, como argumento para demonstrar a rivalidade no mercado de adquirência, do qual os facilitadores fazem parte[238].

Conforme se depreende do trecho "*facilitando a realização de transações financeiras entre pessoas físicas ou a realização de compras online junto a estabelecimentos comerciais*", não é feita distinção pelo CADE, ao tratar das carteiras digitais, de acordo com o propósito dos pagamentos, se de transferência ou de compra. Conforme exposto no Capítulo 3, tal distinção é determinante quando se trata da aplicação da regulação setorial e da aplicação das regras estabelecidas pelos arranjos de pagamento.

Outra distinção que não é feita pelo CADE é de acordo com a possibilidade ou não de essas carteiras armazenarem valores. Ao analisar a aquisição do PicPay pela J&F, o CADE afirmou que "*empresas como PayPal, Mercado Pago, TransferWise, Adyen, Evo Pagamentos, Samsung (Samsung Pay), Apple (Apple Pay), Google (GooglePay), PagSeguro*

Pagamento. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[238] "*Também no final de março do corrente ano, a transferência de dinheiro entre pessoas físicas por meio do WhatsApp (o WhatsApp Pay), em parceria com a Cielo, foi autorizada pelo Banco Central e começou a ser implementada em maio deste ano. A liberação desta ferramenta também para o P2M – pagamento entre pessoas e empresas – já buscada pelo Facebook junto ao Banco Central dará à Cielo a oportunidade de crescimento por meio de vendas cruzadas adicionais, incluindo a própria adquirência*". *In:* BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração n. 08700.003969/2020-17**. Requerentes: STNE Participações S.A. e Linx S.A. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcSv9DVBXhlh7svwGrFEoKlS0_oVY2Zy9gyXIMfGwiZUM. Acesso em 20 jun. 2022.

(PagBank), Neteller, entre outros prestam serviços similares aos serviços prestados pela PicPay"[239]. Notem que, diferentemente de Samsung Pay, Apple Pay e Google Pay, que apenas armazenam dados de cartões ou contas do usuário de forma tokenizada para a realização de um pagamento, agentes como Mercado Pago e PagSeguro são instituições de pagamento emissoras de moeda eletrônica, aptas a armazenar valores em contas de pagamento de seus usuários.

A imprecisão das definições relacionadas às carteiras digitais dificulta a construção de prognósticos acerca do tratamento que será dado pelo CADE diante de eventual análise das funcionalidades oferecidas pelas carteiras digitais operadas por BigTechs, apesar das referências feitas à Apple Pay, Google Pay e WhatsApp Pay acima transcritas. Por exemplo, com relação ao Facebook Pay que, conforme descrito no Capítulo 1, pode ser entendido tanto como facilitador de pagamento (caso de uso P2P) quanto prestador de serviço de rede (caso de uso P2M[240]), como poderiam em ambos os casos concorrem com o mesmo grupo de agentes?

É possível, ainda, que o CADE considere que o Facebook Pay faz parte do mercado de "*plataforma de meios de pagamento e serviços bancários integrada no celular ou dispositivos móveis*"[241], incluindo o pagamento por meio de aplicativos de celular, inclusive o Pix, que pode ser realizado por meio do aplicativo dos bancos.

É possível, por fim, definição ainda mais estreita do mercado relevante, para que seja considerada apenas os instrumentos de pagamento por meio de plataformas digitais de mensagens ou redes sociais, que não dependem de acesso ao aplicativo dos bancos, e que se beneficiam de uma rede de contatos pré-existente por oferecerem outras funcionalidades.

Apesar de ser uma atividade que tem sido objeto de profunda atenção dos reguladores financeiros, não foram encontrados precedentes em que as autoridades de defesa da concorrência analisassem a figura a iniciação de transação de pagamento, exercida por entidades que participam do fluxo informacional das transações mas não do financeiro, como

---

[239] Ver, por exemplo, **Atos de Concentração nº 08700.003290/2019-86, 08700.002351/2021 e 08700.005485/2018-80**.

[240] Entre pessoas e estabelecimentos comerciais (*peer-to-merchant*).

[241] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08700.005485/2018-80**. Requerentes: Manzat Inversiones AUU S.A. e Cosan S.A. Operação aprovada sem restrições em 26.09.2018. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcXTJyw0uFKRadwBx9rU_cQtzEupVQjKm8xw_aKpoFr_T. Acesso em: 12 jun. 2022.

as carteiras digitais *pass-through* que operacionalizam transferências entre pessoas. O conceito de iniciadores de transação de pagamento, apesar de não definido pelo CADE, refere-se às instituições de pagamento que participam apenas do fluxo informacional, mas não do financeiro.

Tampouco foram encontrados casos que relacionam as atividades das carteiras digitais às dos prestadores de serviço de rede, apesar de, conforme será apresentado no próximo Capítulo, as carteiras digitais *pass-through* serem enquadradas pelos instituidores de arranjos de pagamento Visa e Mastercard como prestadores de serviço de rede nos arranjos de compra. Segundo o CADE, "*os prestadores de serviço de rede são as entidades responsáveis por disponibilizar a infraestrutura necessária para capturar e direcionar as transações de pagamento*"[242]. Dessa forma, a definição dada pelo CADE aos prestadores está em linha com as definições dadas pelos regulamentos dos arranjos referidos.

Sobre as atividades desses agentes, o CADE já analisou preocupações do ponto de vista concorrencial geradas por condutas implementadas por eles no mercado de meios de pagamento. A ausência de neutralidade e interoperabilidade entre prestadores de serviço de rede e os credenciadores e seus impactos negativos sobre a concorrência foram amplamente discutidos pelo CADE.

O Caderno do CADE, inclusive, alerta para os efeitos da verticalização dos serviços de credenciamento, prestação de serviço de rede e atividades de compensação e liquidação, que, no passado, somada à ausência de interoperabilidade entre os serviços, permitiu que os potenciais concorrentes da Visanet e da Redecard dependessem dos serviços prestados por elas de forma a gerar tanto ineficiências quanto barreiras à entrada no setor[243]. Além disso, descreve os efeitos concorrenciais negativos da ausência de interoperabilidade entre os prestadores de serviço de rede, que já impediram, em outro momento, a troca de informações e compartilhamento da rede de terminais *Point of Sale* (POS) por credenciadores,

---

[242] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

[243] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento.** 2019. p. 8. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2019/Cade%20divulga%20estudo%20sobre%20mercado%20de%20instrumentos%20de%20pagamento__Cadernodeinstrumentosdepagamento_27nov2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

restringindo a concorrência. Em razão da falta de interoperabilidade e de acordos de exclusividade, Visanet e Redecard, conforme descreve o Caderno, faziam com que estabelecimentos comerciais arcassem com custos adicionais de aluguel de terminais e com maiores taxas de desconto, em razão da ausência de competição.

Contudo, diferentemente do que ocorreu nos casos envolvendo a Visanet e a Redecard, integrante de conglomerados financeiros dominantes, não há evidências de que as empresas BigTechs pretendem estender seu poder de mercado para o mercado de pagamentos como uma de suas atividades, uma vez que, conforme demonstrado no Capítulo 1, sua atuação no mercado de pagamentos tem tido como foco seus produtos e serviços *core*, centrada na coleta de dados e promoção de engajamento, mais do que a busca por uma nova fonte de receita ou a dominação dos mercados de pagamento.

Outro ponto relevante da análise concorrencial é que as análises de participação de mercado para estes serviços podem ser um desafio, pois os usuários podem utilizar várias carteiras simultaneamente. Segundo pesquisas referidas pelo CRS[244], o Google Pay ficou em sétimo lugar entre os aplicativos de pagamento *peer-to-peer*, com 6% dos entrevistados que utilizam aplicativos móveis afirmando que usaram o Google Pay para enviar fundos para outras pessoas. Para pesquisas mais amplas de indivíduos com vários aplicativos de pagamento instalados em seus smartphones, o Google Pay ficou em terceiro lugar, com 25% dos entrevistados afirmando que o têm instalado[245]. O CRS informa[246], ainda, que, enquanto a participação das carteiras digitais nos pagamentos globais todavia é relativamente pequena, a participação da Apple Pay nos pagamentos de carteiras digitais, por exemplo, é maior, especialmente no segmento de cartões de débito. De acordo com uma pesquisa da empresa Pulse[247], houve US$ 76,1 bilhões de transações de débito no total em 2020, dos quais 2

---

[244] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 13. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments. Acesso em: 25 jun. 2022.

[245] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 13. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments. Acesso em: 25 jun. 2022.

[246] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 14. Disponível em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments. Acesso em: 25 jun. 2022.

[247] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 16 de maio de 2022. Congressional Research Service R47104. p. 7, nota de rodapé 28. Disponível

bilhões foram facilitados usando *mobile wallets*. De acordo com o estudo, a Apple Wallet é de longe a mais popular de todas elas, respondendo por 92% (ou cerca de US$ 1,84 bilhão) de transações.

Com relação aos serviços de carteira digital oferecidos por Google e Apple, conforme será detalhado no Capítulo seguinte, condutas dessas empresas têm sido investigadas em diversas jurisdições, revelando que há incentivos para que esses agentes discriminem concorrentes que dependem do acesso a suas lojas de aplicativos. Elas controlam a infraestrutura em que são desenvolvidas os aplicativos em seus sistemas operacionais, bem como a forma como são feitas compras no âmbito de suas *stores*[248].

O caso WhatsApp Pay

No contexto nacional, os desafios atinentes à análise da atuação das empresas BigTechs nos mercados digitais já foram debatidos pelo CADE, apesar do número de casos julgados ainda ser considerado bastante reduzido. Contudo, com relação ao mercado de meios de pagamento, houve apenas um caso. O procedimento para Apuração de Ato de

---

em:https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47104#:~:text=Big%20Tech%20uses%20advanced%20data,Big%20Tech%20companies%20is%20payments. Acesso em: 25 jun. 2022.

[248] Segundo o Relatório do CADE sobre mercados digitais, *"desenvolvedores também reportaram à ACM diversos potenciais abusos relacionados às condições de acesso e interoperabilidade dentro dos ecossistemas e a grande desvantagem que eles têm em relação aos aplicativos das empresas—em particular por conta da pré-instalação e das altas comissões cobradas em troca de uso das lojas. Em especial, as empresas não permitem que desenvolvedores direcionem usuários para formas de pagamentos fora dos aplicativos, de forma que desenvolvedores de aplicativos não têm outra opção senão o pagamento de uma comissão de 30% por todas transações feitas dentro das lojas (15% no segundo ano em caso de assinaturas). Tanto Apple como Google mantém total controle sobre o ecossistema, estabelecendo termos de uso, condição de acesso a funcionalidades ou interoperabilidade, forçando ou restringindo acesso a dados, pré-instalando ou não determinados aplicativos, determinando o ranking de aplicativos nas lojas, controlando os meios de pagamento aceitos pelas empresas participantes, entre outros. Estas empresas, nesse sentido, também controlam os meios de pagamentos internos das app stores, obrigando que pagamentos sejam sempre feitos via os métodos pré-cadastrados com Apple e Google. O design de mercados internos impacta a competição entre empresas que compõem o ecossistema em particular, pois as plataformas, dentre outros aspectos, controlam meios e o processamento de pagamentos, o que lhes confere bottleneck power ou intermediation power. Ao fazer isso, as plataformas se tornam efetivas reguladoras ou árbitras de seus ecossistemas, algo que poderia lhes impor obrigações adicionais de não distorção da concorrência. Ele afirma que o conceito de "Significant Market Power" que existe em mercados de telecomunicações pode servir como uma base para a definição de critérios objetivos que embase a definição de "strategic market status" de mercados digitais. A CMA complementou esta análise, afirmando que para mercados baseados em propaganda online os critérios poderiam ser a participação de mercado, alcance de consumidores, receitas com propaganda online, controle sobre standards ou a habilidade de obter e controlar bases de dados únicas. A agência defendeu ser altamente provável que tanto Google como Facebook teriam esse "strategic market status" em mercados de propaganda online. O relatório do Stigler Center, porém, é contra a utilização do antitruste como instrumento para controlar comportamento discriminatório interno à plataforma. Isso porque antitruste não seria um regime focado em regulação de preços e justiça, mas em abuso de poder de mercado. Nestes casos, discussões teriam de ser focadas em casos envolvendo um dever de negociar (duty to deal) ou as chamadas "essential facilities", ambos conceitos não bem definidos em defesa da concorrência".*

Concentração instaurado pela Superintendência-Geral do CADE[249] ("SG"), em 23 de junho de 2020, investiga a parceria entre o Facebook, Inc. ("Facebook") e a Cielo S.A. ("Cielo"), firmada com a finalidade de viabilizar aos estabelecimentos comerciais credenciados junto à Cielo o recebimento de pagamento por meio da plataforma do WhatsApp Business ("WhatsApp"). Uma vez que a SG não possuía, à época, clareza acerca dos termos da parceria, especialmente no que diz respeito à existência de exclusividade ou não, os mercados afetados e os efeitos concorrenciais decorrentes de eventual consumação da operação, impôs medida cautelar para proibidas as representadas de implementar a operação no Brasil, até que a análise fosse analisada pelo CADE.

Inicialmente, a medida cautelar imposta às representadas teve como fundamento a identificação de pelo menos três riscos à concorrência, quais sejam: (i) verificou-se a possibilidade de a operação resultar em significativo poder de mercado quando do início da oferta do serviço, tanto para o Facebook quanto para a Cielo, devido à significativa base de usuários do WhatsApp no Brasil; (ii) a possibilidade de haver exclusividade, contratual ou de fato, podendo levar à exclusão de concorrentes; e (iii) a participação no arranjo de conglomerados financeiros emissores de cartão, o que poderia impactar o mercado bancário[250].

Em relação ao risco de aquisição de significativo poder de mercado, observou-se que a Cielo poderia passar a deter uma participação de mercado muito expressiva, quando aliada a base de usuários do WhatsApp (Facebook) ao poder de mercado da Cielo, uma vez que a Cielo poderia explorar isoladamente a expressiva base de usuários detida pelo Whatsapp. Isso viabilizaria a realização de um número elevado de transações, o que dificilmente poderia ser replicado pelos concorrentes. Sob essa perspectiva, segundo projeções realizadas pela SG, a operação poderia resultar em até 10% de aumento no *market share* da Cielo em

---

[249] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. A**puração de Ato de Concentração nº 08700.002871/2020-34**. Representadas: Facebook e Cielo S.A. Adoção de medida cautelar em 23 de junho de 2020. Disponível em:https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__lNwxVag-pmGL_BqLKh0XV7. Acesso em: 02 abr. 2022.

[250] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Apuração de Ato de Concentração nº 08700.002871/2020-34**. Representadas: Facebook e Cielo S.A. Nota Técnica nº 6/2020/SG-TRIAGEM AC/SGA1/SG/CADE. Adoção de medida cautelar em 23 de junho de 2020. Disponível em:https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__lNwxVag-pmGL_BqLKh0XV7. Acesso em: 02 abr. 2022.

um cenário que a SG considerou ser conservador, no qual metade dos 120 milhões de usuários do WhatsApp utilizam a funcionalidade pelo menos uma vez ao mês[251].

No que diz respeito à exclusividade, a SG havia compreendido que o risco de exclusividade, contratual ou de fato, poderia acarretar a exclusão de concorrentes no acesso a essa nova forma de pagamento eletrônica, reduzindo, ainda, as escolhas do usuário final. Por fim, tendo em vista que o Banco do Brasil e Bradesco, emissores de cartões, eram acionistas da Cielo, o risco da participação desses agentes no arranjo pretendido poderia gerar distorções no mercado bancário. Posteriormente, com base no pedido de reconsideração apresentado pelas partes, a medida veio a ser revogada no dia 30 de junho, uma vez que o arranjo proposto pelas representadas possibilitava a participação de outros agentes do setor, sem que houvesse limitações para a prestação de serviços pela Cielo a concorrentes do Facebook que almejassem ofertar serviço semelhante[252]. Atualmente, o processo segue sob análise da autoridade antitruste[253].

Investigações contra BigTechs no mercado de pagamentos em âmbito internacional

Em 2020, o Subcomitê Antitruste do Judiciário da Câmara dos Estados Unidos publicou um extenso relatório intitulado "*Investigation of Competition in the Digital Markets: Majority Staff Report and Recommendations*[254], contendo resultados das

---

[251] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Apuração de Ato de Concentração nº 08700.002871/2020-34**. Representada: Facebook e Cielo S.A. Representante: Cade ex officio. Adoção de medida cautelar em 23 de junho de 2020. Disponível em:https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__lNwxVag-pmGL_BqLKh0XV7. Acesso em: 02 abr. 2022.

[252] BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Apuração de Ato de Concentração nº 08700.002871/2020-34. Representada: Facebook e Cielo S.A. Representante: Cade ex officio. **Nota Técnica nº 6/2020/SG-TRIAGEM AC/SGA1/SG/CADE**. Adoção de medida cautelar em 23 de junho de 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__lNwxVag-pmGL_BqLKh0XV7. Acesso em: 02 abr. 2022.

[253] Informação fornecida com base no último andamento registrado nos autos do processo, em 09 de janeiro de 2022. BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Apuração de Ato de Concentração nº 08700.002871/2020-34**. Representada: Facebook e Cielo S.A. Representante: Cade ex officio. Nota Técnica nº 6/2020/SG-TRIAGEM AC/SGA1/SG/CADE. Adoção de medida cautelar em 23 de junho de 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__lNwxVag-pmGL_BqLKh0XV7. Acesso em: 02 abr. 2022.

[254] ESTADOS UNIDOS. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. ***Investigation of Competition in the Digital Marketplace: Majority Staff Report and Recommendations,*** *2020.* Disponível em: https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519. Acesso em: 05 mai. 2022

investigações antitruste sobre mercados digitais, cujo foco eram acusações de abuso do poder econômico por parte das empresas de tecnologia, especialmente em relação às condutas da Amazon, Apple, Google e Facebook. Segundo o relatório, há claras evidências de monopolização por parte dessas empresas, de modo que o domínio das plataformas online tem ensejado, por exemplo, o declínio de fontes confiáveis de notícias, em grande medida veiculadas por elas.

Dentre outras preocupações apresentadas no documento, menciona-se a coleta de dados pessoais. De acordo com o documento, a ausência de garantias de proteção à privacidade adequadas nos Estados Unidos levou a uma ampla e indevida coleta e uso de dados pessoais no mercado online. Somado a esse problema, com a ausência de ameaças competitivas significativas, as empresas dominantes oferecem menos proteção à privacidade do que fariam de outra forma, e a qualidade desses serviços deteriorou-se com o tempo. Discussões como essa também foram travadas no âmbito de outras autoridades antitruste[255] e judiciárias[256] em diversas jurisdições. Com relação ao mercado de pagamentos, o relatório

---

[255] Por exemplo, em março de 2016, o Bundeskartellamt – autoridade antitruste alemã – também instaurou o processo de investigação contra o Facebook, em virtude da suposta falta de transparência da empresa com os usuários quando da coleta de dados, especificamente no que diz respeito aos Termos de Serviço utilizados. Em defesa, o Facebook sustentou que não havia nexo de causalidade entre a alegada conduta abusiva e a sua posição de mercado, uma vez que numerosas outras empresas se comportaram de forma semelhante no manuseamento de dados pessoais. Nesse particular, alegou não deter, à época dos fatos, posição dominante no mercado, dada a elevada pressão competitiva impulsionada pela inovação. Ainda, argumentou que o Bundeskartellamt ignorou uma abordagem baseada em efeitos, pois a combinação dos dados estaria proporcionando uma melhora tanto do produto em si, quanto da qualidade da publicidade direcionada. A decisão proferida pela autoridade em fevereiro de 2019 foi no sentido de que o Facebook violou a livre concorrência ao abusar de sua dominância sobre as redes sociais para coletar e tratar dados de usuários de maneira ilegal, mediante a combinação de dados coletados em diferentes plataformas pertencentes ao Facebook, como Whatsapp e Instagram. Ao final, a autoridade antitruste concluiu que a empresa abusou de seu domínio do mercado de redes sociais por conta da extensão de suas práticas de coleta, uso e fusão de dados de usuários. O evidente aproveitamento da posição da empresa no mercado resultou em vantagens indevidas do Facebook frente às concorrentes que não detinham as mesmas fontes de dados. *In:* ALEMANHA. BUNDESKARTELLAMT. Case B6-22/16. **Facebook, Exploitative business terms pursuant to Section 19(1) GWB for inadequate data processing**. 2019. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf;jsessionid=4282FD8821E0E6D35D7BB6A143862BE6.2_cid387?__blob=publicationFile&v=4. Acesso em: 14 jun.

[256] Por exemplo, o Tribunal Federal de Justiça alemão afirmou que aos usuários da plataforma era imposta uma falsa escolha entre disponibilizar grandes quantidades de dados ou não utilizar nenhum dos serviços da empresa, que à época já se tornara dominante em diversos mercados digitais. Isto significa dizer que, se as opções dos usuários são entre dar todos os dados exigidos pelo Facebook ou não utilizar nenhum de seus aplicativos, que lideram diferentes mercados digitais, não há então verdadeiramente uma escolha, e os usuários que decidem utilizar um dos serviços da empresa são forçados a repassar seus dados à empresa. Com a decisão, o Facebook ficou obrigado a alterar suas políticas e processos de coleta e tratamento de dados, restringindo o compartilhamento de dados entre as diferentes plataformas pertencentes a seu grupo. A decisão exige da empresa que dê aos usuários a opção de proibir este compartilhamento de seus dados por meio de um "*opt-out*"

fez menção a possíveis práticas anticompetitivas envolvendo os serviços Google Pay e Apple Pay. Segundo o relatório, a equipe que conduziu a investigação analisou documentos do Google que indicariam possível prática de *self-preferencing* envolvendo o Google Pay[257] .

Além disso, no contexto de práticas adotadas pela Apple que visam conceder vantagens a aplicativos da empresa, o relatório menciona que apenas o Apple Pay teria acesso à tecnologia NFC do iPhone e que a tecnologia está fora do alcance de outros apps de pagamento[258] .

Mais recentemente, o *Consumer Financial Protection Bureau* (CFPB) dos Estados Unidos instaurou um inquérito em face de seis plataformas de tecnologia que oferecem serviços de pagamento para entregar informações sobre os seus produtos, planos e práticas quando se trata de pagamentos (Google, Apple, Facebook, Amazon, Square e PayPal), a fim de estudar e compreender as práticas das gigantes chineses que oferecem serviços de

---

. Disponível, por exemplo, em: https://www.theguardian.com/technology/2018/feb/12/facebook-personal-data-privacy-settings-ruled-illegal-german-court. Acesso em: 08 jul. 2022.

[257] "Documents also show that Google uses its leverage to push hardware manufacturers to privilege Google's products over the manufacturers' products. Discussing the agenda for an upcoming meeting with a hardware manufacturer, one Google manager noted that the manufacturer should discourage the use of its email client for Gmail accounts, stating, "They should use Gmail native app.". In a separate discussion in 2016, Google employees explained how Android Pay, a predecessor to Google Pay, would be given preferential treatment over the manufacturer's own mobile payment app. Id. at GOOG-HJC-04299009 (Feb. 4, 2016) (discussing how the manufacture's mobile payment app would be placed inside of an apps folder while Google's mobile payment app would be placed more prominently outside the folder of Google apps". UNITED STATES. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. ***Investigation of Competition in Digital Markets: Majority Staff Report and Recommendations***. 2020. Disponível em: https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519. Acesso em: 08 jul. 2022

[258]

"Apple Pay: Apple's mobile payments service, Apple Pay, is an example of an in-house app that enjoys an advantage due to its ability to access certain functionalities, such as near-field communication (NFC), on the iPhone that are off-limits to third-party apps. According to Apple, "NFC is an industry-standard, contactless technology" that enables communications between the mobile device and payment terminal. Apple Pay uses the iPhone's NFC chip to allows users to make contactless payments at retail outlets that use the technology. However, Apple blocks access for third-party apps. In June 2020, the European Commission opened a formal antitrust investigation into Apple's conduct in the mobile payments market, including "Apple's limitation of access to the Near Field Communication functionality ('tap and go') on iPhones for payments in stores" [...] In response to questions from Subcommittee Chairman David N. Cicilline (D-RI) and Representative Kelly Armstrong (D-ND) about Apple's treatment of third-party mobile payment apps and access to the iPhone's NFC chip, Apple said that it limits access to the NFC chip to protect the security of the iPhone and has detailed the differences between Apple's treatment of Apple Pay and third-party mobile payment apps." UNITED STATES. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. ***Investigation of Competition in Digital Markets: Majority Staff Report and Recommendations***. 2020. Disponível em: https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519. Acesso em: 08 jul. 2022

pagamento, tais como WeChat Pay e Alipay[259]. Isso porque, segundo a autoridade, pouco se sabe sobre o modo como as empresas BigTech visam explorar as suas plataformas como meios de pagamento.

As principais dúvidas sobre a atuação das BigTechs nesse mercado giram em torno do possível excesso de vigilância financeira e combinação de dados dos consumidores com os seus dados de geolocalização e de navegação, o uso de dados para aprofundar a publicidade comportamental, a fim de discriminar preços ou venda de dados para terceiros. Nesse sentido, a preocupação central é se as plataformas de pagamento detidas por BigTechs serão, de fato, neutras, ou se utilizarão da sua escala para extrair rendas dos participantes no mercado ou discriminar indivíduo ou empresas em relação à participação nas plataformas[260].

As preocupações advindas do poder de mercado detido pelas BigTechs também têm sido manifestadas pela autoridade antitruste da União Europeia. Com relação ao *enforcement* envolvendo essas empresas no contexto europeu. Em junho de 2020, a Comissão Europeia iniciou investigação[261] contra a Apple, a fim de avaliar se sua conduta, relacionada à sua solução de pagamentos Apple Pay, viola as regras de concorrência da União Europeia. A suposta conduta infringiria a concorrência em razão da limitação de acesso a funcionalidades do Apple Pay, como o NFC, em aparelhos que utilizam o sistema operacional da Apple, bem como em função do embutimento do Apple Pay em aplicativos do referido sistema

---

[259] BUREAU OF CONSUMER FINANCIAL PROTECTION. ***Notice and Request for Comment Regarding the CFPB's Inquiry Into Big Tech Payment Platforms.*** Documento nº CFPB–2021–0017. Federal Register, vol. 86, nº 212 / 5 de nov, 2021. Disponível em: https://www.regulations.gov/document/CFPB-2021-0017-0002. Acesso em: 03 jun. 2022.

[260] Acerca do inquérito da CFPB sobre Plataformas de Pagamento de Grandes Tecnologias, a Lina M. Khan, Presidente da Comissão Federal de Comércio afirmou: "*In this comment, I identify three areas of concern that I hope can help to inform the CFPB's inquiry. First, Big Tech companies' participation in payments and financial services could enable them to entrench and extend their market positions and privileged access to data and AI techniques in potentially anticompetitive and exploitative ways. Second, Big Tech companies' use of algorithmic decision-making in financial services amplifies concerns of discrimination, bias, and opacity. And third, Big Tech companies' increasingly commingled roles as payment and authentication providers could concentrate risk and create single points of failure. I will be looking to this inquiry and the findings it produces to help inform the FTC's work. If you have any further questions, please do not hesitate to contact me. I look forward to monitoring this proceeding carefully". In:* FEDERAL TRADE COMMISSION. ***CFPB's Inquiry into Big Tech Payment Platforms.*** Documento nº CFPB-2021-0017-0002. 21 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1599099/cover_letter_and_comment_of_chair_lina_khan_re_cfpbs_inquiry_into_big_tech_payment_platforms.pdf. Acesso em: 03 jun. 2022.

[261] EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission opens investigation into Apple practices regarding Apple Pay. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_AT_40452. Acesso em: 08 jul. 2022.

operacional e a impossibilidade de desinstalar a solução de pagamento da Apple. Tais condutas reduziriam incentivos para que o consumidor adote solução alternativa de pagamento. Segundo a Comissão, a Apple controla todos os aspectos da experiência do usuário nesse ecossistema, incluindo o dos desenvolvedores de carteiras móveis. Ela considera, preliminarmente, que a Apple detém poder de mercado significativo em *smart mobile devices* e posição dominante nos mercados das *mobile wallets*[262].

A Statement of Objections enviada pela Comissão questiona apenas o acesso ao NFC por desenvolvedores terceirizados de *mobile wallets* para pagamentos em estabelecimentos comerciais físicos. Não questiona as restrições *online* nem as alegadas recusas de acesso ao Apple Pay para produtos específicos de rivais que a Comissão anunciou que tinha preocupações quando abriu a investigação sobre as práticas da Apple em relação ao Apple Pay em junho de 2020.

Em dezembro de 2020, a ACM também instaurou investigação contra a Apple. A autoridade ordenou que a Apple ajustasse os termos e condições não razoáveis em sua App Store que se aplicavam a provedores de aplicativos de *dating*[263]. À época, os provedores desses aplicativos não podiam escolher livremente um sistema de pagamento para compras feitas em seus aplicativos pelos consumidores. Apesar da decisão, a Apple não ajustou as condições consideradas não razoáveis pela ACM dentro do prazo estipulado e teve que pagar uma multa de 50 milhões de euros. Hoje, contudo, a Apple agora cumpre as regras. Segundo a autoridade[264], os provedores de aplicativos de *dating* devem ter permissão para escolher um

---

[262] "*Em particular, o Apple Pay é a única solução de mobile wallets que pode acessar a entrada NFC necessária no iOS. A Apple não o disponibiliza para desenvolvedores de aplicativos de mobile wallets de terceiros. A tecnologia NFC "tap and go" está incorporada nos dispositivos móveis da Apple para pagamentos nas lojas. [...] A visão preliminar da Comissão é que a posição dominante da Apple no mercado de carteiras móveis em seu sistema operacional iOS, restringe a concorrência, reservando o acesso à tecnologia NFC ao Apple Pay. Isso tem um efeito excludente sobre os concorrentes e leva a menos inovação e menos opções para os consumidores por carteiras móveis em iPhones. Se confirmada, esta conduta infringiria o Art. nº 102 do Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), que proíbe o abuso de uma posição dominante no mercado.*" (tradução livre) EUROPEAN COMMISSION. **Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Apple over practices regarding Apple Pay**. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2764. Acesso em: 08 jul. 2022.

[263] ACM. **ACM obliges Apple to adjust unreasonable conditions for its App Store**. Disponível em: https://www.acm.nl/en/publications/acm-obliges-apple-adjust-unreasonable-conditions-its-app-storehttps://www.acm.nl/en/publications/acm-obliges-apple-adjust-unreasonable-conditions-its-app-store. Acesso em: 08 jul. 2022.

[264] ACM. **Apple changes unfair conditions, allows alternative payments methods in dating apps**. Disponível em: https://www.acm.nl/en/publications/acm-apple-changes-unfair-conditions-allows-alternative-payments-methods-dating-apps. Acesso em: 08 jul. 2022.

método de pagamento em seus aplicativos e ter a capacidade de encaminhar os clientes para seus próprios sites para pagamento. Eles não podem ser forçados a usar o método de pagamento da Apple ou ser impedidos de acessar sua App Store. Isso, conforme alerta a autoridade, não é permitido pelas regras de concorrência europeias e holandesas e configura abuso de posição dominante, que pode aumentar preços, reduzir a qualidade dos produtos e serviços e restringir a inovação.

Em 2018, a autoridade da concorrência suíça iniciou uma investigação[265] contra a Apple com base em representação apresentada pela fintech Twint, de carteira digital com soluções de pagamento via *QR code*. A reclamação dizia respeito ao direcionamento automático para o Apple Pay quando usuários de iPhone tentavam fazer pagamentos via Twint. Por meio do acordo que encerrou a investigação, a Apple se comprometeu a deixar de iniciar automaticamente o Apple Pay durante o processamento de pagamentos pelo Twint.

Em junho de 2016, um grupo de bancos australianos submeteu à ACCC um pedido[266] de autorização para negociar coletivamente com a Apple acerca do acesso ao chip NFC do iPhone e da distribuição das carteiras digitais dos bancos pela App Store em condições não discriminatórias e boicotar a Apple, para não participar do Apple Pay até que as negociações fossem concluídas. O pedido fundava-se na suposta falta de poder de barganha individual dos bancos perante a Apple. A ACCC reconheceu que o acesso ao NFC pelos bancos poderia promover a concorrência, a escolha do consumidor, a inovação e o investimento em serviços de pagamentos em dispositivos móveis, mas identificou que esses efeitos não seriam maiores que os efeitos negativos da negociação coletiva identificados pela autoridade. Por entender que os efeitos líquidos da aprovação do pedido dos bancos seria negativo, a ACCC rejeitou o pedido de autorização. Foram analisados, por exemplo, os efeitos na concorrência entre

---

[265] REUTERS. **Switzerland says Apple pledges to fix disruptions to rival payment app**. 2018. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-swiss-competition-idUSKBN1OH0J1. Acesso em: 08 jul. 2022.

[266] ACCC. **Applications for authorisation A91546 & A91547. 2017**. Disponível em: https://www.accc.gov.au/system/files/public-registers/documents/D17%2B40724.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

sistemas operacionais de celulares[267] e entre meios de pagamento em dispositivos móveis[268] e nos pagamentos com o uso de cartões[269].

Em 2020, a Autoridade Antitruste da Índia também iniciou investigação contra o Google[270] em razão de suposto favorecimento de seus aplicativos em detrimento de plataformas concorrentes no mercado de pagamentos indiano[271]. As condutas investigadas abrangem o *self-preferencing* do Google, por meio, por exemplo, da pré-instalação do Google Pay em Smartphones com sistema operacional Android, a manipulação de anúncios nas pesquisas na Play Store e a exclusividade do uso do Google Pay como método de pagamento na compra de aplicativos. Questiona-se se o Google, por ser o *player* dominante,

---

[267] *"The ACCC is therefore concerned that NFC access is likely to result in a significant public detriment from distorting competition between mobile operating systems because, if the Applicants were successful in securing NFC access, this is likely not only to lessen the degree of Apple's differentiation from the Android platform but also to alter the consumer experience offered by Apple's competitively differentiated iOS platform.."* ACCC. Applications for authorisation A91546 & A91547. **A proposal to engage in limited collectively bargaining with Apple and limited collective boycott of Apple Pay**. Disponível em: https://www.accc.gov.au/system/files/public-registers/documents/D17%2B40724.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[268] *"The ACCC considers that NFC access is also likely to result in a significant public detriment from distorting competition in the emerging market for mobile payment devices. The iPhone is not a monopoly facility for making mobile payments. In this early stage in the development of mobile payments, a number of alternatives are emerging, at least some of which represent a competitive response to Apple Pay. [...]Assuming that Apple opens access to its NFC controller as a result of the proposed conduct, this is likely to distort competition in mobile payment services by artificially directing the development of these emerging markets to the use of the NFC controller in smartphones. This is likely to hamper the innovations that are currently occurring around different devices and technologies for mobile payments."* ACCC. Applications for authorisation A91546 & A91547. **A proposal to engage in limited collectively bargaining with Apple and limited collective boycott of Apple Pay**. Disponível em:https://www.accc.gov.au/system/files/public-registers/documents/D17%2B40724.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[269] *"Multi-issuer digital wallets such as Apple Wallet and Android Pay are likely to increase competitive tension between payment card issuers by increasing the ease of consumer switching. Multi-issuer digital wallets are also likely to directly facilitate competition between payment cards at the point-of-sale by allowing issuers to offer competing promotions to consumers at the time of purchase.. [...] The incentives of issuers to favour their own wallets over multi-issuer digital wallets are likely to have the effect of reinforcing the use of one payment card as a default card; whereas multi-issuer digital wallets would not have the same effect. The use of multi-issuer digital wallets would put more pressure on issuers to compete in the provision of payment card services. [...] To the extent NFC access would bias the development of issuer digital wallets over multi-issuer digital wallets, these potential benefits are likely to be lost."* ACCC. Applications for authorisation A91546 & A91547. **A proposal to engage in limited collectively bargaining with Apple and limited collective boycott of Apple Pay.** Disponível em:https://www.accc.gov.au/system/files/public-registers/documents/D17%2B40724.pdf. Acesso em 08 jul. 2022.

[270] O Google, por exemplo, já foi condenado pela Comissão Europeia ao pagamento de quase de 9 bilhões de euros por violações da lei antitruste, em três casos envolvendo abuso de posição dominante (Google Shopping, AdSense e Android).

[271] INDIA. COMPETITION COMISSION OF INDIA. **Case nº 07/2020. Informante XYZ, Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited,Google India Private Limite e, Google India Digital Services Private Limited**. Julgado em 09.11.2020. Disponível em: https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/71/0. Acesso em: 01 jun. 2022.

deveria, ao invés de dar preferência aos seus produtos e serviços, garantir a isonomia entre seus concorrentes no acesso à infraestrutura por ele disponibilizada aos usuários, da qual dependem os concorrentes para atuar[272]. O Google Pay foi lançado na índia em 2017 (originalmente sob o nome Tez), e funciona no âmbito da *Unified Payment Interface* (UPI), sistema de pagamentos instantâneos via dispositivos móveis regulado pelo *Reserve Bank of* India. A investigação foi aberta com base em reclamações apresentadas por terceiro não identificado.

Segundo a reclamação, o Google estaria abusando de sua posição dominante nos mercados de licenciamento de sistema operacional para dispositivos móveis e lojas de aplicativos para o sistema operacional Android[273]. A CCI concordou com as definições de mercado propostas pelo reclamante. Foram considerados na análise os mercados relevantes de licenciamento de sistema operacional para dispositivos móveis, lojas de aplicativos para o sistema operacional Android e apps facilitadores de pagamento por meio da UPI.

A autoridade antitruste acolheu parcialmente as alegações do representante, determinando a abertura de investigação com relação a elas. São descritas abaixo as condutas com relação às quais a CCI e entendeu haver indícios ("*prima facie evidence*") de violação da legislação concorrencial indiana, a saber, discriminação de apps de terceiros em favor do Google Pay e pré-instalação e proeminência do Google Pay em smartphones Android. Com

---

[272] "(…) *being the dominant player, Google has a special responsibility to ensure fairness not just in these markets but also in related markets including the market for apps facilitating payment through UPI.*" ÍNDIA. COMPETITION COMISSION OF INDIA. **Case nº 07/2020. Informante XYZ, Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited,Google India Private Limite e, Google India Digital Services Private Limited**. Julgado em 09.11.2020. p. 7. Disponível em: https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/71/0. Acesso em: 08 jul. 2022.

[273] *Disposição do app Google Pay em posições de proeminência na Play Store, no sistema operacional Android e em smartphones Android ao (i) enviesar resultados de busca na Play Store em favor do Google Pay, (ii) incluir o Google Pay em categorias como "Editors' Choice Apps", "User Choice App of 2018" e "#Top Free app"; (iii) manipular o algoritmo de anúncios na Play Store em favor do Google Pay; (iv) pré-instalar o Google Pay e colocá-lo em espaços de destaque em smartphones Android no momento do setup inicial pelo usuário. Esse conjunto de práticas resultaria em um "status quo bias", em detrimento de outros apps de facilitação de pagamentos por meio da UPI, bem como de outros métodos de pagamentos, como carteiras digitais de dispositivos móveis e internet banking.(...) Instituição da condição de que apps utilizem o sistema de pagamentos da Play Store e o processador de pagamentos do Google Play (que supostamente discrimina outros apps de facilitação de pagamentos via UPI, em benefício do Google Pay), caso os desenvolvedores de tais apps desejem listá-los na Play Store. Tratar-se-ia de uma condição "take it or leave it" para desenvolvedores de apps. A consequência da recusa seria a perda de acesso, pelo desenvolvedor, de 90% dos usuários na Índia.* (tradução livre) INDIA. COMPETITION COMISSION OF INDIA. **Case nº 07/2020. Informante XYZ, Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited,Google India Private Limite e, Google India Digital Services Private Limited**. Disponível em: https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/71/0. Acesso em: 08 jul. 2022.

relação à discriminação de outros apps de facilitação de pagamento via UPI, a CCI observou que, ao realizar uma compra na Play Store via pagamento instantâneo (UPI), o consumidor precisa acessar a interface do aplicativo de pagamento. Quando se trata do Google Pay, a transição da Play Store para a interface do Google Pay é automática, enquanto, com relação a apps de terceiros, essa transição é feita manualmente pelo consumidor[274]. Segundo entendeu a CCI, essa comodidade teria o potencial de levar consumidores a adotarem o Google Pay em detrimento de apps concorrentes[275]. Já a respeito da alegação referente à prática de pré-instalação e proeminência do Google Pay em smartphones Android, a CCI destacou que o Google pode estar afetando as condições de concorrência no mercado de apps de facilitação de pagamentos via UPI ao utilizar seu poder de mercado em outros mercados (e.g. licenciamento de sistemas operacionais) para celebrar acordos com OEMs a fim de garantir a pré-instalação do Google Pay. Contudo, a autoridade antitruste rejeitou as demais alegações relacionadas a práticas de *self-preferencing*, tendo em vista a ausência de acervo probatório que fundamenta tais alegações. Não obstante, ressaltou o entendimento de que,

---

[274] Vale destacar que, em 28 de junho de 2013, o Cade instaurou um processo em face da Google para investigar suposta restrição ao *multi-homing* no mercado de busca patrocinada imposta pelo Google por meio da API do AdWords. Neste contexto, o Google foi acusado pela Microsoft Corporation de restringir a capacidade dos anunciantes de usar as plataformas de busca patrocinada de concorrentes ao impedir a portabilidade cruzada de dados entre plataformas e a otimização de campanhas. Por ocasião da representação contra o Google, também foi solicitada a adoção de medida preventiva, a fim de que os danos fossem cessados e para evitar problemas futuros em virtude das práticas do Google no mercado. Ao analisar a conduta unilateral imputada ao Google, o CADE reconheceu as dificuldades existentes em termos de exame antitruste envolvendo mercados multidimensionais, no âmbito da economia digital, tendo em vistas as peculiaridades desse mercado. Ao final, após definir o mercado relevante e identificar a existência de poder de mercado, concluiu que as cláusulas reputadas como problemáticas não impediam o multihoming, razão pela qual foi determinado o arquivamento do processo. *In*: BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. **Processo Administrativo nº 008700.005694/2013-19**. Representadas: Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda.. Relator: Conselheiro Mauricio Oscar Bandeira Maia. Julgado em 25 de junho de 2019. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_Jxjwy0jsF2VUK9nLLMn4AapgzHPEyXU3WqUFUJvQc-tbB. Acesso em: 10 abr. 2022.

[275] "*[...] Based on the above, prima facie it appears that user experience while using Google Pay would be different / better as compared to using other UPI based apps. This difference has the potential to shift users towards adopting Google Pay over other UPI based payment apps. Therefore, it becomes critical to examine whether such difference in the process favoured Google Pay to the disadvantage of other competing apps. Further, given the apparent better user experience for intent flow, it also needs to be examined whether Google allows other UPI based payment apps to be integrated using intent flow. Further, it is noted from one of the support pages of Google Play Store that Google Pay is the only UPI based app allowed to be used as a valid payment method. In view of the above, the Commission is of the prima facie view that said conduct of Google amounts to imposition of unfair and discriminatory condition, denial of market access for competing apps of Google Pay and leveraging on the part of Google, in terms of different provisions of Section 4(2) of the Act.*" INDIA. COMPETITION COMMISSION OF INDIA. Case nº 07/2020. **Informante XYZ, Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited, Google India Private Limited e, Google India Digital Services Private Limited**. Disponível em: https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/71/0. Acesso em: 01 jun. 2022.

em tese, tais políticas, se praticadas por um *player* controlador de um ecossistema dominante, podem ser prejudiciais à concorrência. Até o momento, não há decisão final da CCI no caso[276].

BOX 2

Investigação preliminar da Libra (Facebook) na Europa[277]

Em junho de 2019, o Facebook apresentou a proposta de criação da *stablecoin* Libra, baseada em uma rede privada de blockchain e lastreada em moedas fiduciárias emitidas por bancos centrais. Nos termos da proposta, a moeda seria criada e gerida por um grupo de empresas reunidas sob uma associação ("Libra Association"). Logo após o anúncio, a Comissão Europeia notificou membros da associação a fim de apurar possíveis preocupações concorrenciais referentes a (i) troca de informações sensíveis entre os membros, (ii) criação de barreiras para concorrentes e (iii) alavancagem a partir de possível integração com produtos do Facebook.

3.2 Regulação Setorial

3.2.1. Arranjos de pagamento de cartões

Por muito tempo, os arranjos operaram no Brasil sem uma regulação nacional estruturada e abrangente, apoiando-se em regras esparsas, o que ocasionava excessiva insegurança jurídica até que, em 2013, foi publicada a Lei 12.865/2013, marco legal da

---

[276] INDIA. COMPETITION COMMISSION OF INDIA. **Case nº 07/2020. Informante XYZ, Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited, Google India Private Limited e, Google India Digital Services Private Limited**. Julgado em 09.11.2020. Disponível em: https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/71/0. Acesso em: 01 jun. 2022.

[277] *Vide trechos do questionário enviado a membros da associação: "*
"Please describe in concrete terms members' current and future role in selecting members of the Libra Association and (draft) rules applicable to consultations between members of the association regarding membership and terms and conditions,"s" [...] "Would you object to banks or fintech companies that meet the technical requirements joining?" [...] "Please identify and describe all Libra-backed products/services which [you intend] to develop alone or jointly and explain how these products/services will be offered," [...] "Please submit Internal Documents relating to these services." [...] "Please explain if and how these products/services will be integrated into Facebook platforms, including WhatsApp, Messenger, Instagram and Calibra (pre-installed, integrated, standalone apps, other)." [...] "Please identify and describe the Facebook/Libra/Calibra user data which [you] will have access to as (i) a member of the Libra Association and/or (ii) as a partner in developing related products/services." **Facebook's Libra draws old antitrust questions and new regulatory concerns**. MLex. 2019. Disponível em: https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/facebooks-libra-draws-old-antitrust-questions-and-new-regulatory-concerns. Acesso em: 08 jul. 2022.

regulação dos meios de pagamento eletrônicos e do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).

Na ocasião, definiu-se o conceito de contas de pagamento, instrumentos de pagamento, moeda eletrônica, dentre muitos outros conceitos fundamentais do SPB, que tem o Banco Central do Brasil (BCB) como principal regulador. Ele zela pelo funcionamento normal, seguro e eficiente do sistema de pagamentos, cabendo a ele garantir a eficiência e a segurança no uso de instrumentos de pagamento por meio dos quais a moeda é movimentada. Para tanto, exerce a vigilância e a supervisão sobre os sistemas de compensação e de liquidação, os arranjos e as instituições de pagamento[278]. No caso dos pagamentos de varejo, o BC direciona suas ações no sentido de promover a interoperabilidade, a inovação, a solidez, a eficiência, a competição, o acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas, o atendimento às necessidades dos usuários finais e a inclusão financeira[279].

A Lei 12.865/2013 estabeleceu o regramento para funcionamento das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamentos, e as normas infralegais do BCB e do CMN ficaram a cargo de regulamentar os aspectos, por exemplo, operacionais, de funcionamento e de prevenção à lavagem de dinheiro, bem como aspectos institucionais, como sua constituição, organização societária, administração e fiscalização. Nesse sentido, a Res. BCB 150/2021, que sucedeu a Circular BCB 3.682/2013, consolida normas sobre os arranjos de

---

[278] "*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".* BRASIL. Banco Central do Brasil. **Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/spb. Acesso em: 08 jul. 2022.

[279] "*Art. 7º Os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento observarão os seguintes princípios, conforme parâmetros a serem estabelecidos pelo Banco Central do Brasil, observadas as diretrizes do Conselho Monetário Nacional: I - interoperabilidade ao arranjo de pagamento e entre arranjos de pagamento distintos; II - solidez e eficiência dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento, promoção da competição e previsão de transferência de saldos em moeda eletrônica, quando couber, para outros arranjos ou instituições de pagamento; III - acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento; IV - atendimento às necessidades dos usuários finais, em especial liberdade de escolha, segurança, proteção de seus interesses econômicos, tratamento não discriminatório, privacidade e proteção de dados pessoais, transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços; V - confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços de pagamento; e VI - inclusão financeira, observados os padrões de qualidade, segurança e transparência equivalentes em todos os arranjos de pagamento. Parágrafo único. A regulamentação deste artigo assegurará a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.* " BRASIL. **Lei 12.865/2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12865.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

pagamento, aprova o regulamento que disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), estabelece os critérios segundo os quais os arranjos de pagamento não integrarão o SPB e dá outras providências.

Nesse contexto, as instituições de pagamento são definidas como as pessoas jurídicas que viabiliza serviços de compra e venda e de movimentação de recursos, no âmbito de um arranjo de pagamento, sem a possibilidade de conceder empréstimos e financiamentos a seus clientes[280]. Essas instituições possibilitam ao cidadão realizar pagamentos independentemente de relacionamentos com bancos ou outras instituições financeiras. Com o recurso financeiro que se movimenta, por exemplo, por meio de um cartão pré-pago ou de um telefone celular, o usuário pode portar valores e efetuar transações sem estar com moeda em espécie. Graças à interoperabilidade, o usuário pode, ainda, receber e enviar dinheiro para bancos e outras instituições de pagamento[281].

Ainda que não sejam instituições financeiras e sejam impedidas de realizar atividades privativas dessas instituições, como empréstimos e financiamentos, elas estão sujeitas à supervisão do Banco Central. Conforme dispõe o Art. 3º da Res. BCB 80/2021, as instituições de pagamento são classificadas nas modalidades, emissor de moeda eletrônica[282],

---

[280] *"6º Para os efeitos das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento que passam a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos desta Lei, considera-se: III - instituição de pagamento - pessoa jurídica que, aderindo a um ou mais arranjos de pagamento, tenha como atividade principal ou acessória, alternativa ou cumulativamente: a) disponibilizar serviço de aporte ou saque de recursos mantidos em conta de pagamento; b) executar ou facilitar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento; c) gerir conta de pagamento; d) emitir instrumento de pagamento; e) credenciar a aceitação de instrumento de pagamento; f) executar remessa de fundos; g) converter moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciar a aceitação ou gerir o uso de moeda eletrônica; e h) outras atividades relacionadas à prestação de serviço de pagamento, designadas pelo Banco Central do Brasil;"* BRASIL. **Lei 12.865/2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12865.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

[281] BCB. Banco Central do Brasil. **O que é Instituição de Pagamento?** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/instpagamento.asp?frame=1. Acesso em: 08 jul. 2022.

[282] *Conforme dispõe o Art. 3º, inciso I, da Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021, é a instituição de pagamento que gerencia conta de pagamento de usuário final, do tipo pré-paga, disponibiliza transação de pagamento que envolva o ato de pagar ou transferir, com base em moeda eletrônica previamente aportada nessa conta, converte tais recursos em moeda física ou escritural, ou vice-versa, podendo habilitar a aceitação da moeda eletrônica com a liquidação em conta de pagamento por ela gerenciada;* BRASIL. Banco Central do Brasil. **Res. BCB 80/2021**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80. Acesso em: 08 jul. 2022.

emissor de instrumento de pagamento pós-pago[283], credenciador[284], iniciador de transação de pagamento. Elas podem, portanto, ser reguladas[285] ou não reguladas, conforme prevê a Res. BCB 80/2021, que disciplina a constituição e o funcionamento das instituições de pagamento, estabelece os parâmetros para ingressar com pedidos de autorização de funcionamento por parte dessas instituições e dispõe sobre a prestação de serviços de pagamento por outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. A imagem a seguir resume os tipos de instituição, suas atividades e exemplos.

Imagem 7

Tipos de Instituição de Pagamento[286]

---

[283] *Conforme dispõe o Art. 3º, inciso II, da Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021, é a instituição de pagamento que gerencia conta de pagamento de usuário final pagador, do tipo pós-paga, e disponibiliza transação de pagamento com base nessa conta;* BRASIL. Banco Central do Brasil. **Res. BCB 80/2021**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80. Acesso em: 08 jul. 2022.

[284] *Conforme dispõe o Art. 3º, inciso III, da Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021, é a instituição de pagamento que, sem gerenciar conta de pagamento habilita recebedores para a aceitação de instrumento de pagamento emitido por instituição de pagamento ou por instituição financeira participante de um mesmo arranjo de pagamento e participa do processo de liquidação das transações de pagamento como credor perante o emissor, de acordo com as regras do arranjo de pagamento* BRASIL. Banco Central do Brasil. **Res. BCB 80/2021**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80. Acesso em: 08 jul. 2022.

[285] *"A instituição de pagamento deve solicitar autorização ao Banco Central do Brasil para iniciar a prestação de serviço de pagamento na modalidade de: I - emissor de moeda eletrônica; e II - iniciador de transação de pagamento. Art. 10. O emissor de moeda eletrônica que houver iniciado a prestação desse serviço antes de 1º de março de 2021 e não estiver autorizado pelo Banco Central do Brasil deverá solicitar autorização para funcionar: I - se alcançar, até 31 de dezembro de 2021, movimentações financeiras superiores a pelo menos um dos seguintes valores: a) R$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) em transações de pagamento; ou b) R$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) em recursos mantidos em conta de pagamento pré-paga; II - se alcançar, entre 1º de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2022, movimentações financeiras superiores a pelo menos um dos seguintes valores: a) R$300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) em transações de pagamento; ou b) R$30.000.000,00 (trinta milhões de reais) em recursos mantidos em conta de pagamento pré-paga; e III - até 31 de março de 2023, se não alcançar as movimentações financeiras previstas nos incisos I e II até 31 de dezembro de 2022. § 1º A autorização para funcionar de que trata o caput deve ser solicitada em até noventa dias, contados a partir da data em que a instituição alcançar um dos valores estabelecidos nos incisos I e II do caput, observado o disposto no art. 14."* BRASIL. Banco Central do Brasil. **Res. BCB 80/2021**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80. Acesso em: 08 jul. 2022.

[286] Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/instituicaopagamento. Acesso em 08 jul. 2022.

Tipos de instituição de pagamento		
Emissor de moeda eletrônica	Gerencia conta de pagamento do tipo pré-paga, na qual os recursos devem ser depositados previamente.	Exemplo: emissores de cartões pré-pagos em moeda nacional.
Emissor de instrumento de pagamento pós-pago	Gerencia conta de pagamento do tipo pós-paga, na qual os recursos são depositados para pagar dívidas previamente assumidas.	Exemplo: instituições emissoras de cartão de crédito (o cartão de crédito é o instrumento de pagamento).
Credenciador	Habilita estabelecimentos comerciais para aceitação de instrumento de pagamento, sem gerenciar contas de pagamento de usuários finais.	Exemplo: fornecedor de maquininhas para recebimento de cartões pelos lojistas.
Iniciador de transação de pagamento	Inicia transação de pagamento ordenada pelo usuário final, porém não gerencia conta de pagamento, nem detém em momento algum os fundos das transações iniciadas.	Exemplo: instituição que possibilita que o cliente efetue pagamentos ou transferências presenciais ou na internet, sem a utilização de cartão e sem ter que acessar diretamente o ambiente da instituição onde o cliente tem conta.
Uma mesma instituição de pagamento pode atuar em mais de uma modalidade.		

Fonte: Banco Central do Brasil

Em 22 de outubro de 2020, o Banco Central, acertadamente, disciplinou a figura dos iniciadores de transações de pagamento como nova modalidade de instituição de pagamento, inicialmente, por meio da publicação da Res. BCB nº 24, fruto do Edital de Consulta Pública nº 77/2020, hoje sucedida pela Res. BCB 80/2021. Essas instituições foram definidas como aquelas que prestam serviços de iniciação de transação de pagamento sem gerenciarem conta de pagamento e sem deterem em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço[287]. Os iniciadores, nesse sentido, não participam da liquidação das transações, gerenciam conta de pagamento ou detém os fundos transferidos. O conceito encontra respaldo no artigo 6º, inciso III, da Lei nº 12.865/2013, a respeito de instituições que executam ou facilitam a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento. Nesse sentido, o iniciador permite que o usuário pague suas compras em sua conta de depósitos ou de pagamento, ainda que não use o seu cartão. O cliente solicitará que

[287] *Conforme dispõe o Art. 3º, inciso IV, da Resolução BCB nº 80, de 25 de março de 2021, é a instituição de pagamento que presta serviço de iniciação de transação de pagamento: a) sem gerenciar conta de pagamento; e b) sem deter em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço.* BRASIL. Banco Central do Brasil. Res. 80/2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80. Acesso em: 08 jul. 2022.

o iniciador da transação de pagamento transfira o valor da compra realizada para a conta do lojista utilizando métodos integrantes do SPB.

O BCB determinou que a prestação do serviço de iniciação deverá ser obrigatoriamente precedida de autorização e, conforme destacado pelo próprio Banco Central no Voto BCB 298/2020, a subordinação do iniciador de transação de pagamento à autorização implica a observância de obrigações regulatórias[288]. A exigência de autorização promove a segurança do ecossistema de pagamentos no Brasil, pois assegura a supervisão pelo Banco Central, levando as entidades a adotar controles e estruturas robustas de gerenciamento de riscos, em benefício da segurança das informações de seus clientes e da oferta de suas soluções de pagamento. Por outro lado, uma carga regulatória excessiva pode desestimular a atuação como iniciador, especialmente por agentes que não exercem outra atividade de pagamento autorizada. Nesse caso, poderia prejudicar a diversidade e qualidade da oferta desse serviço, em razão da redução dos níveis de concorrência e inovação.

[288] Dentre elas: identificar o usuário final titular da conta de pagamento, para fins de prevenção a fraudes; implementar estrutura de gerenciamento de riscos operacionais; implementar estrutura de Ouvidoria e Sistema de Registro de Demandas do Cidadão; constituir estrutura de controles internos e Auditoria Interna; observar política de governança que aborde os aspectos relativos ao gerenciamento de riscos e gestão de patrimônio; manter permanentemente patrimônio líquido ajustado pelas contas de resultado correspondente a, no mínimo, 1% da média mensal das transações executadas pela instituição nos últimos 12 meses (até 31.12.2022, com aumento gradativo para 1,5% até 01.01.2025); integralizar e manter capital social mínimo de R$1.000.000,00 (um milhão de reais); implementar e manter política de segurança cibernética formulada com base em princípios e diretrizes que busquem assegurar a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade dos dados e dos sistemas de informação utilizados; implementar e manter política de conformidade compatível com a natureza, o porte, a complexidade, a estrutura, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição, de forma a assegurar o efetivo gerenciamento do seu risco de conformidade; estabelecer critérios, procedimentos e regras contábeis aplicáveis às instituições de pagamento, relativos ao Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional; e adotar outros requisitos contidos na regulamentação para operação no sistema de pagamentos, como a utilização de API homóloga às das demais instituições. BRASIL. Banco Central do Brasil. Voto BCB 298/2020. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022

Além disso, regras definidas pelo Banco Central para os iniciadores[289] estão refletidas naquelas impostas pelos regulamentos dos arranjos de pagamento ao serviço de iniciação de pagamento.

Acerca das atividades exercidas pelas BigTechs no mercado de meios de pagamento, não foram encontradas evidências do oferecimento de serviços de emissão de moeda eletrônica ou emissão de instrumento de pagamento pós-pago diretamente pelas empresas BigTech no Brasil e a única autorização obtida por uma BigTech no Brasil é a de Instituição de Pagamento iniciadora de transação de pagamento, obtida pelo Facebook. O quadro a seguir resume esse cenário.

Quadro 6

Atividades de Instituição de Pagamento das BigTech no Brasil

BigTech	Produto	Pessoa Jurídica	Data de Abertura da IP	Modalidade IP	Autorização
Google (Alphabet)	Google Pay	Google Pay Brasil Instituição de Pagamento Ltda.	02/09/2021	N/A	Não
Apple	Apple Pay	Apple Computer Brasil Ltda.	N/A	N/A	Não
Amazon	Amazon Pay	Amazon Servico de Varejo do Brasil Ltda.	N/A	Adquirente	Não
Facebook	Facebook	Facebook	10/06/2020	Iniciador	Sim

[289] A Res. BCB 80/2021, em seu Art. 4º proíbe (i) o armazenamento do conjunto de dados relacionados com as credenciais dos usuários finais suficiente para autenticar a transação de pagamento perante a instituição detentora da conta; a exigência do usuário final de quaisquer outros dados além dos necessários para prestar o serviço de iniciação da transação de pagamento; (iii) a utilização, armazenamento ou acesso os dados para outra finalidade que não seja a prestação do serviço de iniciação de transação de pagamento expressamente solicitado pelo usuário final; (iv) a alteração do montante ou qualquer outro elemento da transação de pagamento autorizada pelo usuário final; e (v) a iniciação de transação de pagamento envolvendo conta de pagamento mantida por instituição não integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro. As vedações estabelecidas nos itens (i) e (iii) acima não se aplicam aos serviços de processamento e armazenamento de dados e de computação em nuvem quando prestados por instituição iniciadora de transação de pagamento a instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Contudo, não estão eximidas de observar a regulação no que tange: a política de segurança cibernética e sobre os requisitos para a contratação de serviços de processamento e armazenamento de dados e de computação em nuvem a serem observados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil; a política, procedimentos e controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, como as relativas a PLD/FT; e o Sistema Financeiro Aberto (Open Finance). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80. Acesso em: 08 jul. 2022.

(Meta)	Pay	Pagamento do Brasil Ltda.			

Ressalta-se que o quadro acima reflete as atividades exercidas quando do desenvolvimento do presente estudo, de modo que o escopo de atuação das empresas BigTech pode vir a ser alterado, o que implicará na mudança da aplicação das regras setoriais a suas atividades.

A seguir é analisado o tratamento dado pelos principais arranjos de pagamento no Brasil, Visa e Mastercard, à atuação das BigTech nos meios de pagamento.

Sempre que há um pagamento utilizando um cartão, todos os envolvidos no pagamento devem aderir e aceitar as regras do arranjo em questão, por exemplo, emissores dos instrumentos de pagamento e credenciadores desses instrumentos. A participação em um arranjo une todos os integrantes da cadeia de pagamento, permitindo que, por meio de suas instituições, o pagador e o recebedor consigam realizar e aceitar pagamentos.

Os modelos de participação nos arranjos de pagamento Visa e Mastercard englobam: Emissores, Credenciadores, Facilitadores de Pagamento (Subcredenciadores e Marketplaces), Iniciadores de Transação, Instituições Domicílio[290], Operadores de Carteira[291] e Prestador de Serviço de Rede[292]. Dentre eles, foi identificada a participação das BigTechs apenas como facilitador de pagamento, iniciador de transação, operador de carteira digital pass-through e prestador de serviço de rede.

---

[290] Conforme dispõe o Art. 2o, VIII, da Res. BCB 150/2021, é a instituição financeira ou de pagamento detentora de conta de depósitos à vista ou de pagamento de escolha do usuário final. É o agente responsável por prestar os Serviços a Estabelecimentos Comerciais afiliados por um Credenciador ou um Facilitador de Pagamentos autorizado a participar dos Arranjos. BRASIL. Banco Central do Brasil. Anexo I à Res. BCB nº 150/2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=150. Acesso em: 08 jul. 2022

[291] No caso da Mastercard, nas modalidades escalonada e *pass-through*, e, no da Visa, além destas, a modalidade de valor armazenado.

[292] Conforme dispõe o Art. 2o, VIII, da Res. BCB 150/2021, é a entidade que disponibiliza infraestrutura de rede para a captura e direcionamento de transações de pagamento. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=150. Acesso em: 08 jul. 2022

Vale ressaltar que as modalidades podem se sobrepor, de modo que ao exercer determinada atividade um mesmo agente se enquadrado em mais de uma delas. Por exemplo, no caso da carteira pass-through, caso ela apenas operacionalize pagamentos na modalidade de compra, ela será enquadrada também como prestador de serviço de rede, fazendo com que as modalidade se sobreponham[293].

Tendo em vista as atividades exercidas pelas BigTechs no âmbito dos arranjos de pagamento instituídos pela Visa e pela Mastercard, a seguir serão analisados cada um dos modelos de participação.

Marketplace facilitador de transação de pagamento

Apenas a Amazon atua como Marketplace como definido pelos arranjos de pagamento e participa dos arranjos Visa[294] e Mastercard[295] na modalidade relativa a tal atividade.

O arranjos de pagamento Visa e Mastercard equiparam Marketplaces e Subcredenciadores, a primeira agrupando-os em facilitadores de pagamento, enquanto a última prevê apenas a participação de subcredenciadores, ainda que a figura inclua os marketplaces que habilitam estabelecimentos comerciais para recebimento de pagamentos com credenciais Mastercard. Com isso, a atividade de Marketplace das empresas BigTechs, nos casos em que habilitarem estabelecimentos comerciais para recebimento de pagamento e forem credores perante os credenciadores no fluxo de pagamento, estará submetida à regulação aplicável aos subcredenciadores.

---

[293] §4º - Para fins desta Seção I, fica entendido que os Prestadores de Serviços na modalidade PTDWO que atuarem como um Operador de Carteira Digital apenas no âmbito dos Arranjos Mastercard de Compra não serão Iniciadores de Transações e, portanto, não serão tratados como Iniciadores de Transações, mas sim como Prestadores de Serviços de Rede (Regulamento dos arranjos de pagamento Mastercard). MASTERCARD. Regulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard. 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

[294] A Amazon consta da lista de participantes dos arranjos de pagamento Visa como Marketplace. VISA. Regulamento dos Arranjos de Pagamento Visa. 2021. Disponível em: https://www.visa.com.br/content/dam/VCOM/regional/lac/brazil/media-kits/documents/marco-2022-lista.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[295] A Amazon consta da lista de participantes dos arranjos de pagamento Mastercard como Subcredenciador. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/content/dam/public/mastercardcom/lac/br/home/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard/LISTA%20DE%20PARTICIPANTES%20DO%20ARRANJO%20DA%20MASTERCARD%20-%2022.MAR.21.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

Operadores de Carteiras Digitais Pass-Through

Conforme detalhado no Capítulo 1, exercem atividades de carteira digital o Google, com o Google Pay, a Apple, com o Apple Pay e o Facebook, com o Facebook Pay.

Recentemente, a Visa e a Mastercard introduziram em seus regulamentos regras sobre a criação de novos modelos de participantes em seus respectivos arranjos, nomeadamente as denominadas carteiras digitais. Em linhas gerais, no âmbito da Visa foram criadas as seguintes modalidades: (i) Carteira Digital Escalonada (ii) Carteira Digital de Valor Armazenado[296]; (iii) Carteira digital Pass-Through. Por sua vez, as regras da Mastercard preveem as modalidades Staged Digital Wallet Operator e Pass-through Digital Wallet Operator.

As definições constantes nas respectivas regras dos arranjos não são necessariamente convergentes entre si, de maneira que cada instituidor estabeleceu regras próprias que definem as obrigações de tais participantes. Tendo em vista que, no Brasil, nenhuma das empresas BigTechs participa dos arranjos de pagamento de forma que armazene valores ou que operacionalize transações escalonadas, o presente estudo se restringiu à figura das carteiras digitais pass-through.

Segundo a Visa, a carteira digital pass-through é uma solução para telefones móveis com a qual o cliente pode pagar na loja (como uma transação por aproximação com comunicação por campo de curta distância [*NFC*]) ou *on-line*, usando uma versão tokenizada e digital de seu produto físico da Visa, que é transferido diretamente ao varejista. Nenhum fundo é armazenado na carteira, ou por ela, e a carteira não faz parte da movimentação de fundos entre o cliente e o varejista[297].

Por outro lado, a Mastercard, define como a funcionalidade que pode ser usada junto a mais de um Estabelecimento Comercial, e pela qual o operador de carteira digital armazena os dados da conta Mastercard ou Maestro fornecidos pelo titular do cartão à carteira para fins de efetuar um pagamento iniciado pelo titular a um estabelecimento comercial ou subestabelecimento e após a realização de uma transação, transfere os dados da conta para o ele ou para seu adquirente ou provedor de serviços do adquirente.

---

[296] Apenas a Visa prevê em suas regras a modalidade de Carteira e Valor Armazenado.

[297] As regras aplicáveis a essas carteiras podem ser encontradas no regulamento dos arranjos Visa, regra ID No. 0029533. p.722. Disponivel em: https://www.visa.com.br/content/dam/VCOM/regional/lac/brazil/media-kits/documents/regulamento-arranjos-de-pagamento-da-visa-do-brasil-2021.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022

Considerando as definições acima, podemos identificar as seguintes características comuns às carteiras digitais: (i) podem ser usadas em mais de um varejista; (ii) sao capacidade de armazenar e transmitir credenciais de pagamento fornecidas pelo cliente para iniciar as transações. Elas apenas tokenizam e autenticam o pagador, não identificando o recebedor, uma vez que quem contrata o credenciador é o varejista. A depender se a participação das carteiras digitais pass-through se dá em arranjos de compra ou de transferência, elas assumiram a figura de iniciadoras de transação de pagamento ou prestadoras de serviço de rede, respectivamente. Por isso, a seguir serão analisadas as regras dos arranjos Visa e Mastercard aplicáveis a cada um dos dois tipos de carteira digital pass-through.

Conforme acima descrito, todo iniciador é uma carteira digital *pass-through* nos arranjos de pagamento analisados.

A Mastercard define o iniciador de transações como a instituição de pagamento participante de seus arranjos que presta serviço de iniciação de uma transação Moneysend, por ordem do usuário pagador, (i) sem gerenciar conta de pagamento; e (ii) sem deter em momento algum os fundos transferidos na prestação do referido serviço. Os Iniciadores de Transações são, por sua natureza, prestadores de serviços às instituições de onde os valores serão retirados, as quais utilizam serviços de Iniciadores de Pagamento para viabilizar Transações Moneysend. Além disso, os iniciadores devem ser autorizados pela Mastercard para atuar como Iniciador de Transações e ter firmado um Contrato de Atividade Digital e possuir todas as licenças aplicáveis.

No mesmo sentido, a Visa define como o participante do Arranjo de Pagamento de Transferência da Visa que presta serviço de iniciação de transação de pagamento sem gerenciar conta de pagamento e sem deter em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço.

No âmbito dos arranjos de pagamento de cartões instituídos pela Mastercard e Visa, a atuação dos iniciadores de transação é disciplinada pelos programas Mastercard Moneysend e Visadirect, cujo escopo é a facilitação de transações de pagamento com o uso de seus respectivos cartões. No Mastercard *Money Send*, identifica-se o iniciador de transação como a figura denominada "*Transaction Iniciator",* que tem relacionamento direto com o usuário final pagador e vincula-se a credenciadores participantes do arranjo para iniciar o fluxo de

transações. Na iniciação de transação de pagamento, o iniciador de transação, mediante comando de seu usuário, instrui uma instituição credenciadora a transferir recursos da conta Mastercard do usuário pagador à conta do usuário recebedor detida por instituição emissora participante do arranjo. Ato contínuo, os recursos são depositados na conta do recebedor em até 30 minutos para cartão de débito e até dois dias para cartão de crédito.

É facultado ao iniciador no âmbito do Moneysend: (i) desenvolver a interface/plataforma a ser utilizada pelo usuário; (ii) fornecer serviço de atendimento ao cliente; e (iii) gerenciar possíveis fraudes e golpes de conta[298]. A Mastercard também indica que os participantes do programa deverão cumprir com as demais regras e padrões do arranjo. O Transaction Initiator, nesse programa, é monitorado pelos credenciadores com os quais mantém relacionamento.

O Visa *Direct* funciona de forma similar, sendo utilizado para transferências entre pessoas, desembolso de recursos, recarga de wallets, dentre outros. O iniciador nesse cenário, é identificado como "*Program Owner*" ou "Dono do Programa" – figura análoga ao "*Transaction Iniciator*". No arranjo Visa, tal instituição contrata o serviço ofertado pela bandeira por intermédio de um credenciador habilitado a oferecer a solução.

Quadro 7

Comparação entre as regras Mastercard e Visa sobre iniciação de pagamento

Obrigações	Visa[299]	Master[300] [301]

[298] Art. 271 O Iniciador de Transações pode (i) desenvolver a interface do usuário que poderá ser utilizada pelo Usuário Pagador; (ii) fornecer serviço de atendimento ao cliente ao Usuário Pagador; e (iii) gerenciar o risco de fraude relativo à conta do Usuário Pagador. MASTERCARD. **Regulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard**. 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

[299] VISA. **Regulamento dos Arranjos de Pagamento**. Disponivel em: https://www.visa.com.br/content/dam/VCOM/regional/lac/brazil/media-kits/documents/regulamento-arranjos-de-pagamento-da-visa-do-brasil-2021.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022

[300] Regulamento Mastercard Art. 274. MASTERCARD. **Regulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard**. 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

[301] Seção IV - Obrigações do Iniciador de Transações Art. 277 Regulamento do arranjo Mastercard. MASTERCARD. **Regulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard**. 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

Regulação	● Ser uma Instituição de Pagamento autorizada pelo BACEN para operar como um Iniciador de Transação de Pagamento.	● Ser uma Instituição de Pagamento na modalidade iniciador de transação de pagamento.
Contrato	● Contrato de Participação nos Arranjos de Pagamento da Visa como Iniciador de Transação de Pagamento; ● ● Contrato com um Membro Originador, de forma direta ou por meio de Adquirente Processador contratado pelo Membro Originador.	● Contrato de Atividade Digital
Registro	● Ser registrado junto à Visa pelo Membro Originador como seu Agente Terceiro para cada Programa ou Caso de Uso no qual atue.	● Termo de Participação nos Arranjos Mastercard com a Mastercard
Gerenciamento de Risco	● Conduzir os seus negócios e as operações de forma compatível com os padrões de reputação corporativa da Visa, tais como, mas não limitados a, demonstração das políticas e procedimentos de exame que a organização pretende implementar, como a seguir: a) Controles de fraude e de segurança; b) Governança corporativa e ética empresarial; c) Práticas empresariais sólidas; d) Estratégia de negócios; e) Continuidade de negócios; f) Homogeneidade e segurança da informação; g) Conciliação de informações; h) Disponibilidade de serviço.	● Manter mecanismos de gerenciamento de riscos e de falhas adequados, incluindo, pelo menos, os seguintes mecanismos: (i) proteção e de segurança da informação; (ii) rastreamento das Transações Moneysend; (iii) detecção e acompanhamento de fraudes e de transações suspeitas; (iv) monitoramento das falhas de segurança; e (v) procedimentos de contingência no caso de indisponibilidade de sistemas
Auditoria	● Permitir, se necessário, que a Visa realize inspeção física nas instalações da empresa para inspecionar os controles operacionais, monitorar padrões de	● Não há regra específica.

	segurança em relação à divulgação não autorizada ou o acesso a dados confidenciais da Visa e outros sistemas de pagamento, incluindo penetration ou cybersecurity tests.	

Os iniciadores que atendam aos requisitos listados no quadro acima não poderão ser discriminados pelo adquirente da transação e deverão poder ser escolhidos livremente pelos usuários pagadores[302]. Contudo, eles estão submetidos a determinadas proibições estabelecidas pela regulação e refletidas nas regras dos arranjos, notadamente com relação ao acesso e tratamento dos dados dos pagadores.

Quadro 7

Comparação entre as proibições Mastercard e Visa sobre iniciação de pagamento

	Visa	Master
Proibições	● Armazenar dados relacionados com as Credenciais dos usuários finais utilizadas para autenticar a transação de pagamento perante a instituição detentora da conta ● Exigir do usuário final quaisquer outros dados além dos necessários para prestar o serviço de Iniciação da Transação de Pagamento ● Utilizar, armazenar ou acessar os dados para outra finalidade que não seja a prestação do serviço de Iniciação de Transação de Pagamento expressamente solicitado pelo usuário final ● Alterar o montante ou qualquer outro elemento da Transação de	● Armazenar dados relacionados com as credenciais dos usuários finais utilizadas para autenticar a transação de pagamento perante a Instituição Pagadora, exceto nos casos em que tais informações sejam tokenizadas nos termos do Contrato de Atividade Digital ● Exigir do Usuário Pagador quaisquer outros dados além dos necessários para prestar o serviço de iniciação da transação de pagamento ● Utilizar, armazenar ou acessar os dados para outra finalidade que não seja a prestação do serviço de iniciação de transação de pagamento expressamente

[302] Regulamento Mastercard Art. 229. MASTERCARD. **Regulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard**. 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

	pagamento autorizada pelo usuário final	solicitado pelo Usuário Pagador ● Alterar o montante ou qualquer outro elemento da transação de pagamento autorizada pelo Usuário Pagador

Como se depreende do quadro, tanto as obrigações quanto às proibições estabelecidas pelos arranjos são muito semelhantes entre si.

Os arranjos de pagamento podem ainda identificar as atividades das empresas BigTechs nos meios de pagamento como de um Prestador de Serviço de Rede, submetidos a uma carga regulatória menor, em decorrência de, nesse caso, não atuarem como instituição de pagamento prestadora de serviço de pagamento. Conforme dispõem as regras da Vis a esses agentes, também identificados como processadores, a eles não se aplicam determinados requisitos que impõem custos aos participantes do arranjo[303]. Todavia, não é dispensada a avaliação de riscos e fraudes como identificação dos usuários finais e de prevenção à lavagem de dinheiro para participação na modalidade de Prestador de Serviço de Rede[304].

3.2.2. Open Finance

O Sistema Financeiro Aberto é iniciativa regulatória para possibilitar que consumidores de produtos e serviços financeiros e de pagamento compartilhem suas informações entre diferentes instituições autorizadas pelo Banco Central, de forma segura, ágil e conveniente. Conforme defende o Banco Central, a implementação desse modelo tem como objetivos promover a cidadania financeira, incentivar a inovação, promover a concorrência e aumentar a eficiência do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de

---

[303] requisitos relacionados à Seção V, O Programa AML do Capítulo VII, incluindo a obrigatoriedade da apresentação de manuais de prevenção à lavagem de dinheiro (PLD) e combate do financiamento ao terrorismo (CFT) mencionada no §2º. VISA. **Regulamento dos arranjos Visa**. 2022. Disponivel em: https://www.visa.com.br/content/dam/VCOM/regional/lac/brazil/media-kits/documents/regulamento-arranjos-de-pagamento-da-visa-do-brasil-2021.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[304] Regulamento Mastercard p. 79. MASTERCARD. R**egulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard**. 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

Pagamentos Brasileiro[305]. Ele nasceu para solucionar os problemas decorrentes de instituições financeiras e de pagamento não conseguirem acessar dados financeiros de seus clientes decorrentes de sua relação com terceiros, o que gerava barreiras à competição dessas instituições. Sem os dados, as instituições não eram capazes de identificar as preferências e o perfil de risco de seus clientes, para ampliar a oferta de serviços financeiros a eles.

O Sistema é composto, de forma compulsória, pelas instituições financeiras enquadradas nos segmentos S1 e S2 pela Resolução 4.553, de 30 de janeiro de 2017, e de forma facultativa, pelas instituições financeiras, de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. É facultado ainda, a determinadas instituições, a participação para compartilhamento de serviço de iniciação de transação de pagamento e de serviço de encaminhamento de proposta de operação de crédito[306].

A opção do regulador de exigir, nessa fase inicial, a participação de instituições de grande porte no sistema aberto justifica-se pelo fato de que tais empresas, por disporem das maiores bases de dados, em número de clientes e em volume de operações, que atuarão como especialmente como doadoras de informações dos consumidores, o que vai favorecer o compartilhamento de dados.

O Sistema é regido pela Resolução Conjunta nº 1 de 2020, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, que dispõe sobre a implementação do Sistema Financeiro Aberto no Brasil, introduzindo no país o modelo de *Open Finance*, definido pela resolução, em seu Art. 2ª, inciso II, como o "*compartilhamento padronizado de dados e serviços por meio de abertura e integração de sistemas*"[307]. A resolução veio consolidar o primeiro passo desse esforço, que foi a publicação de uma consulta pública no ano anterior, 2019, que já direcionava os esforços regulatórios para a elaboração de uma estratégia de introdução do modelo de sistema financeiro aberto no país[308].

---

[305] BRASIL. **Resolução Conjunta CMN-BCB n° 1 de 2020**. Art. 3º. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta&numero=1. Acesso em 08 jul. 2022.

[306] BRASIL. **Resolução Conjunta CMN-BCB n° 1 de 2020**. Art. 6º. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta&numero=1. Acesso em 08 jul. 2022.

[307] BRASIL. **Resolução Conjunta CMN-BCB n° 1 de 2020**. Art. 2º, II. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta&numero=1. Acesso em 08 jul. 2022.

[308] GOETTENAUER, C.. **Implementação do Sistema Financeiro Aberto brasileiro e regulação por incentivos: estudo sobre a estratégia regulatória de Open Banking no Brasil.** Revista de Direito Setorial e

Vale ressaltar que o Sistema surgiu como *Open Banking*, subvertendo o dever de sigilo de um banco para com as informações de seus clientes, cuja novidade está em desafiar o modelo histórico, promovendo o compartilhamento dos dados bancários transacionais do cliente com terceiros confiáveis. No modelo de *Open Banking,* os dados do usuário, sob sua permissão, são compartilhados entre as instituições, sem a necessidade de que a instituição que detém os dados originalmente tenha que encerrar seu vínculo com o cliente em questão. E, no mesmo sentido da Lei Geral de Proteção de Dados, preocupa-se com a proteção do indivíduo dando a ele o controle sobre seus dados, que apenas serão compartilhados mediante sua solicitação, após as etapas de coleta do consentimento, autenticação e confirmação. Essas etapas devem ser realizadas de maneira exclusiva por canais digitais, sendo resguardada em todos os momentos a segurança dessas informações. *Open Finance* é, portanto, desdobramento do *Open Banking* a partir de sua ampliação para outros serviços financeiros além dos bancários, com o compartilhamento padronizado de novos dados e serviços (seguros, previdência e investimentos, por exemplo)

No Brasil, o Banco Central lidera a implementação do *Open Finance*. Ou seja, o modelo parte da entidade reguladora setorial, e não da autoridade antitruste. Apesar disso, é certo que a autoridade antitruste pode contribuir para fomento à competição no setor, conforme amplamente discutido ao longo deste estudo. Diante disso, tem-se debatido constantemente a necessidade de uma atuação conjunta desses dois órgãos na solução de possíveis demandas. Além disso, a coordenação entre a regulação setorial e as políticas de privacidade e proteção de dados é fundamental, por exemplo no que tange o estabelecimento de regras para a proteção aos titulares durante o compartilhamento de seus dados, de forma a evitar vazamentos de informações, ataques cibernéticos ou trocas indevidas de dados.

Espera-se que o Sistema reduza a assimetria informacional existente no setor. Com isso, a partir do compartilhamento de dados, as instituições financeiras e de pagamento poderão ampliar seus portfólios, criar novos produtos e enriquecer a experiência financeira dos clientes. Ele faz parte, como já adiantado, das iniciativas do Banco Central de promover inovação e concorrência por meio do empoderamento dos consumidores. Sua estratégia foi

---

Regulatório, v. 7 nº 2, out. 2021. p. 2. Disponível em: https://vlex.com.br/vid/implementacao-do-sistema-financeiro-878035701. Acesso em: 45 mai. 2022.

inspirada em experiências internacionais, notadamente a do Reino Unido[309], que a inaugurou em busca de garantir, em linha com os objetivos já mencionados, boas práticas de governança, como as políticas de controles internos, gestão de riscos, auditoria, transparência e de comunicação.

No âmbito do *Open Banking*, aparece, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, a figura do iniciador de transação de pagamento, entidade responsável por iniciar uma transação de pagamento, ordenada pelo usuário final, relativo a uma conta de depósito ou de pagamento, comandada por uma instituição (o próprio iniciador) não detentora da conta transacional. O iniciador pode ordenar pagamentos diretamente da conta do usuário para o credor, por exemplo um varejista, reduzindo a necessidade de intermediários, tais como as bandeiras de cartão de débito. A figura do prestador de serviço de iniciação de transação de pagamento brasileiro se inspirou no *Payment Initiation Service Provider* (PISP), criado no âmbito da regulamentação do Open Banking pela Comissão Europeia[310], em grande medida, base para a construção do Open Banking no Brasil.

3.2.3. Arranjo de pagamentos Pix

O Pix foi criado pelo Banco Central do Brasil em 16 de novembro de 2020, representando um verdadeiro divisor de águas no Sistema de Pagamentos brasileiro, e é resultado da união de esforços para construir um ecossistema nacional de pagamentos instantâneos competitivo, eficiente, seguro e inclusivo. Gerido pelo Banco Central, consiste em um meio de pagamento que possibilita a realização de transferências instantâneas a qualquer dia e em qualquer horário, possibilitando, dessa forma, a transferência de recursos em poucos segundos. Em apertada síntese, a oferta desse serviço de pagamento ocorre por intermédio das instituições financeiras e de pagamento, que tenham aderido à modalidade Pix. A oferta do serviço é de caráter obrigatório para as instituições que tenham sido autorizadas pelo Banco Central com mais de 500 mil contas de clientes ativas.

Cumpre destacar que o mecanismo de funcionamento das transações via Pix ocorre através de criptografia e assinatura digital, seguindo princípios da segurança da informação,

---

[309] FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. **FS21/7: *Open finance – feedback statement.*** 2021. Disponível em: https://www.fca.org.uk/publications/feedback-statements/fs21-7-open-finance-feedback-statement. Acesso em: 19 mai. 2022.

[310] EUROPEAN COMMISSION. Payment Services Directive 2 – EU 2015/2366. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366_en. Acesso em 08 jul. 2022.

a saber: confidencialidade, disponibilidade e integridade. A guarda das informações dos participantes é feita por meio de chaves que são armazenadas no Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT). Para efetivar uma transferência, é necessário que o usuário esteja conectado à internet, não obstante haver previsão de que, em breve, será possível o pagamento de modo *offline*.

Quanto ao pagamento, o mesmo pode ser realizado de diversas maneiras, dentre elas utilizando uma chave Pix (CPF, CNPJ, número de celular, e-mail ou outra a critério do usuário). Existe, ainda, a possibilidade de agendamento da transferência para uma data futura, dependendo, nesse caso, de que a instituição ofereça tal recurso, uma vez que é facultativo. Vale mencionar, ainda, que, diferente das transferências tradicionais, o Pix é gratuito para o pagador, desde que seja pessoa física, independente de qual é o prestador de serviço de pagamento recebedor. Desse modo, do ponto de vista das pessoas jurídicas, o custo é baixo, permanecendo como uma opção vantajosa. No âmbito do Pix, o Banco Central desempenha importantes papéis, como o de instituidor do arranjo de pagamento, definindo as regras de funcionamento do Pix, e o de gestor das plataformas operacionais, provendo as infraestruturas tecnológicas necessárias.

Ao mesmo tempo que a introdução do Pix no Brasil proporciona diversos benefícios ao consumidor e ao mercado, verifica-se também que surgem desafios, sobretudo para os agentes reguladores. Nesta nova realidade, varejistas, bancos e outros devem tomar medidas para garantir que os pagamentos instantâneos não se transformem em perdas por fraudes.

No âmbito do Pix, a Resolução BCB nº 109[311] exigiu que as instituições participantes do então Open Banking implementassem os requisitos técnicos e os procedimentos operacionais para o compartilhamento do serviço de iniciação de transação de pagamento para a realização de um Pix. No mesmo sentido, buscando somar os benefícios promovidos por ambas as regulações, o Banco Central aprovou a Resolução BCB nº 118[312], atualizando as regras do Pix. Entre as novidades, estava a inclusão da figura do iniciador como nova modalidade de participação, destinada às instituições financeiras ou demais instituições

---

[311] BRASIL. Resolução BCB n° 109 de 24/6/2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=109. Acesso em: 08 jul. 2022.

[312] BRASIL. Resolução BCB n° 118 de 24/6/2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=118. Acesso em: 08 jul. 2022.

autorizadas a prestar o serviço de iniciação e que tenham, no âmbito do Pix, o objetivo exclusivo da prestação de serviço de iniciação de transação de pagamento[313]. Seguindo as regras do *Open Finance*, para que o Pix seja feito a partir do serviço de iniciação, é necessário que o usuário dê o consentimento ao compartilhamento do serviço.

O serviço de iniciação de transação de pagamento no Pix, que busca facilitar ainda mais a realização de pagamentos e transferências com o Pix, impacta a entrada das empresas Big Techs no mercado de meios de pagamento no Brasil, uma vez que busca promover a inovação e a competição, fortalecendo o uso do Pix ao permitir que pagamentos sejam iniciados pagamentos pelos usuários em aplicativos de instituições diferentes daquelas que detém a conta do pagador.

Com isso, os usuários das BigTechs poderão iniciar a realização de um Pix em seus próprios aplicativos, como as redes sociais, que automaticamente direciona o usuário para o aplicativo de seu banco para a autenticação da transação de pagamento. Ao invés de ser feita a leitura do *QR Code* ou usar o Pix Copia e Cola, por exemplo, o usuário será automaticamente direcionado para a tela de autenticação da transação no aplicativo de sua conta e, após a conclusão da transação, será direcionado automaticamente de volta para o aplicativo do iniciador.

Os iniciadores, contudo, dependem de um participante do Pix com acesso direto para atuar, uma vez que estão, por exemplo, vedados de prestar serviço de acesso ao DICT, acessando-o apenas indiretamente, por meio de um participante[314].

Apesar do espaço aberto pela regulação para a atuação das BigTechs no arranjo de pagamento Pix, até a conclusão deste trabalho, nenhuma das empresas objeto deste estudo

---

[313]Art. 23. O Pix admite as seguintes modalidades de participação: IV - iniciador. § 4º Podem atuar como iniciador a instituição financeira, a instituição de pagamento e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil que, no âmbito do Pix, tenham como objetivo exclusivo prestar serviço de iniciação de transação de pagamento. BRASIL. Resolução BCB n° 1 de 12/8/2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=1. Acesso em: 08 jul. 2022.

[314] § 4º O acesso indireto ao DICT pelo participante iniciador deve ser realizado por meio de um participante do Pix com acesso direto ao DICT, devendo incluir a realização de consulta e, quando ofertada, de verificação de chaves Pix registradas. § 5º É vedado ao participante iniciador prestar serviço de acesso ao DICT. BRASIL. Resolução BCB n° 1 de 12/8/2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=1. Acesso em: 08 jul. 2022.

participava dele direta ou indiretamente. A totalidade dos participantes ativos[315] do Pix que oferece o serviço de iniciação de transação de pagamento é, diferentemente das BigTech, provedor de conta transacional. Participam como iniciador de transação de pagamento Pix os Bancos Múltiplos BTG Pactual, Banco do Brasil, Itaucard, Itaú Unibanco e a Instituição de Pagamento Mercado Pago.

CONCLUSÃO

A seguir são sintetizadas as informações dispostas ao longo do texto e as considerações finais do estudo. Cada um dos pontos aqui mencionados foram abordados de maneira mais aprofundada ao longo do texto, bem como foram relacionados às referências utilizadas para a construção dos entendimentos apresentados.

Com relação ao ambiente regulatório em que tem ocorrido a entrada das empresas BigTechs no mercado de pagamentos, o movimento de expansão das *fintechs* abriu espaço para que empresas não financeiras, como as BigTechs (dentre elas, Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft), estendessem seus negócios para o sistema financeiro e de pagamentos. Um aspecto importante relacionado à chegada das *fintechs* no mercado financeiro é a transformação trazida pelo uso de telefones móveis com acesso à internet (movimento comumente chamado de *mobile banking*) e a propensão dos usuários a abandonarem os pagamentos com papel moeda e a usarem cada vez mais a tecnologia para realizar pagamentos por meios digitais.

Sobre o uso intensivo de tecnologia nos meios de pagamento, as experiências internacionais e nacional indicam uma série de benefícios, inclusive decorrentes da entrada das BigTechs no setor, como a redução de barreiras para o fornecimento de serviços de qualidade a baixos custos e o alcance de um número maior de pessoas por esses serviços. No Brasil, a difusão de inovações tecnológicas, apesar da presença ainda tímida das BigTechs, desencadeou uma série de alterações no mercado financeiro, que provocaram mudanças regulatórias aplicáveis aos serviços financeiros e de pagamento. A criação do Pix pelo Banco Central, por exemplo, possibilitou transferências instantâneas sem custo, promovendo inclusão financeira, aumento da competitividade e maior eficiência do mercado, bem como

---

[315] BRASIL. Banco Central do Brasil. **Lista de participantes do Pix.** Atualizado em 15.03.2022. p. 40. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/pix/ListadeparticipantesdoPix.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

incentivou a digitalização do mercado de pagamentos de varejo. Da mesma forma, espera-se que os efeitos promovidos pelo Sistema Financeiro Aberto também provoquem um aumento significativo nos níveis de concorrência e inovação, com o aumento e diversificação da oferta dos serviços disponíveis, em razão do compartilhamento seguro de dados e da redução das barreiras de entrada que promove. Novas e significativas mudanças são esperadas, ainda, para o futuro próximo, dentre elas a criação do Real Digital, que impactará as formas disponíveis para a realização de pagamentos e contratação de serviços financeiros.

Nesse contexto, há uma série de motivações potenciais para que as BigTechs possam oferecer serviços de pagamento, dentre elas: (i) diversificação de suas fontes de receita; (ii) geração de dados sobre o comportamento de consumo de seus usuários, permitindo oferta de produtos mais direcionada a seus clientes, sejam eles os detentores dos dados ou terceiros; (iii) estímulo ao engajamento dos usuários, favorecendo a concorrência pela "atenção" dos usuários; e (iv) agregação de funcionalidades ao ecossistema de suas plataformas, melhorando a experiência de seus usuários em benefício de seus serviços *core*. A atuação no mercado de pagamentos, contudo, tem tido como foco o reforço a seus produtos e serviços *core*, centrada na coleta de dados e promoção de engajamento, mais do que na busca por uma nova fonte de receita ou a dominação dos mercados de pagamento, conforme revelou o presente estudo.

A entrada das BigTechs em mercados relacionados às suas atividades *core* facilita, agiliza processos de consumo e interações sociais e, dadas as características peculiares dessas empresas e a forma como exercem suas atividades e se relacionam com outros agentes, transforma a dinâmica concorrencial. Dentre os mercados relacionados estão os meios de pagamento, que, todavia, não representam parcela significativa da receita das BigTechs.

A representatividade desses serviços nas atividades das BigTechs pode, contudo, vir a crescer[316], uma vez que as grandes empresas exploram atividades com fortes efeitos de rede. Como tal, eles se beneficiam de vantagens competitivas decorrentes do chamado *loop* de análise de dados, externalidades de rede e atividades entrelaçadas. Uma vez que uma grande tecnologia atraiu uma massa suficiente de usuários em ambos os lados de sua plataforma, os

---

[316]CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos. ***Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. 8. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

efeitos de rede entram em ação, acelerando seu crescimento e aumentando os retornos de escala. Cada usuário adicional cria valor para todos os outros – mais compradores atraem mais vendedores e vice-versa. Quanto mais usuários uma plataforma tem, mais dados ela gera. Mais dados, por sua vez, fornecem uma base melhor para análise de dados, o que aprimora os serviços existentes e, assim, atrai mais usuários.[317]

Diante dessa possibilidade, houve intensa discussão entre autoridades antitruste e estudiosos de todo o mundo a fim de identificar os caminhos adequados ao enfrentamento das dificuldades que podem ser criadas pela digitalização da economia e pela atuaçao das plataformas digitais dominantes. Especialmente em razão do domínio de mercados digitais por plataformas de múltiplos lados, diversos relatórios, investigações e novas normas têm surgido para conter eventuais abusos. Nesse sentido, especialmente no tocante à entrada das BigTechs no mercado de meios de pagamento, as políticas de defesa da concorrência poderiam estimular de forma efetiva a concorrência e inibir a prática de condutas predatórias, tendo em vista que, embora essas companhias promovam inúmeros benefícios para os consumidores[318], elas também despertam diversas preocupações do ponto de vista da concorrência.

No ambiente competitivo, criam-se, por exmeplo, ameaças à sobrevivência dos agentes que permanecem em modelos tradicionais de mercado, podendo impedir a entrada de novos *players*. Com isso, é necessário ponderar se os efeitos concorrenciais positivos da nova dinâmica decorrente da entrada de BigTechs no mercado de meios de pagamento são identificados e repassados aos consumidores, sem uma concentração exacerbada de poder econômico. Para entender tais desafios, descreveu-se as principais características dos mercados digitais, sobretudo no que se refere aos meios de pagamento, bem como averiguou-se como as autoridades antitruste estão enfrentando os desafios decorrentes da entrada das BigTechs no referido mercado.

Com relação ao papel das autoridades responsáveis pela regulação setorial, com as BigTechs como gatekeepers, as respostas regulatórias também buscam encontrar um

---

[317]CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos. ***Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. 3-4. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

[318] WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition policy in a globalized, digitalized economy***. Platform for Shaping the Future of Trade and Global Economic Interdependence. Dec. 2019. p. 5. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Competition_Policy_in_a_Globalized_Digitalized_Economy_Report.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

equilíbrio que sustente os benefícios das atividades dessas empresas e minimize os riscos potenciais para o sistema financeiro. Embora não seja possível mensurar o impacto geral da entrada das BigTechs no setor ainda, pressupõe-se que elas potencialmente tornam o setor financeiro mais eficiente, levam a melhores resultados para os clientes e ajudam na inclusão financeira. No entanto, podem criar ou aumentar os riscos para a estabilidade financeira e a proteção do consumidor e trazem desafios para a privacidade de dados e segurança cibernética.[319] Sendo assim, geram impactos positivos e negativos que estão sintetizados no quadro a seguir.

Quadro 7

Mapeamento dos riscos e benefícios gerados pela entrada das BigTechs no mercado de meios de pagamento

	Riscos	**Benefícios**
Usuários	● Privacidade e proteção de dados ● Consumidores	● Digitalização ● Experiência do usuário
Sistema Financeiro	● Estabilidade financeira ● Lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo ● Cibersegurança	● Inclusão financeira ● Regulação prudencial
Concorrência	● Condutas anticompetitivas ● Concentração econômica	● Eficiência ● Inovação

Fonte: Elaboração própria

Sobre os riscos para a concorrência, ao observar as condutas das empresas BigTech que têm sido investigadas pelas autoridades de defesa da concorrência, seja em outros mercados, seja no mercado de meios de pagamento, nota-se que duas categorias de condutas preocupam mais e estão relacionadas ao uso abusivo dos dados, por meio da coleta excessiva e combinação exclusiva dos dados dos usuário acessados pelas BigTechs por meio de sua plataforma dominante, e às restrições de acesso e de interoperabilidade, por meio do estabelecimento de condições não isonômicas ou restritas pela plataforma dominante a concorrentes no mercado de pagamentos. No caso do uso abusivo dos dados perante o

[319] CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos. ***Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. março, 2021. nº 12. Financial Stability Institute. Bank for International Settlements. p. 3-4. Disponível em: https://www.bis.org/fsi/fsibriefs12.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

usuário, pode-se impedir ou dificultar que os usuários portem dados detidos pelas plataformas dominantes para outras plataformas como um reforço ao efeito *lock-in* e aos *switching costs.* Ademais, é possível que coletem dados de forma excessiva, que serão combinados e analisados para alavancar as atividades da plataforma dominante no serviço de pagamentos, muitas vezes para finalidade diversa daquela informada pelo usuário. Já perante os provedores de serviço de pagamento, é possível que elevados custos financeiros ou operacionais sejam impostos aos provedores de serviço de pagamento para a portabilidade de dados, eventualmente reforçados pelas plataformas digitais dominantes.

O duplo papel das empresas BigTech, como provedoras de infraestrutura ao oferecimento de serviços de pagamento e como prestadora de serviço de pagamento próprio, somado à sua base irreplicável de usuário, pode permitir que elas, a fim de alavancar sua participação em pagamentos, adotem condutas como exigir ou privilegiar o uso de seus serviços de pagamento ou o de seus parceiros no âmbito da plataforma dominante. Fator determinante é o fato de prestarem ou não diretamente o serviço de pagamento ou oferecerem o serviço de pagamento em parceria com outros agentes. Dadas as características dos mercados digitais, como os *tipping effects* e o padrão *winner-takes-all* de concorrëncia, em que se concorre pelo mercado e não no mercado, o momento em que os concorrentes acessam a plataforma também é determinante, uma vez que os usuários tendem a permanecer como usuários das plataformas com quem já contrataram. Diante disso, chama-se atenção para três variáveis que podem endereçar eventuais preocupações das autoridades antitruste e regulatórias com relação aos impactos da entrada das BigTechs no mercado de meios de pagamento: portabilidade de dados, quando o usuário assim desejar, e interoperabilidade e acesso não discriminatório, quando se entenda que a infraestrutura é essencial para a concorrência no mercado.

Quanto à regulação setorial das atividades das BigTechs nos meios de pagamento no Brasil, a agenda do Banco Central do Brasil tem se focado em incentivar a inovação tecnológica, a maior concorrência, a maior eficiência de mercado e a modernização do mercado financeiro e é, em grande medida, responsável pela promoção das novidades tecnológicas aplicadas ao sistema financeiro brasileiro, sobretudo no segmento de meios de pagamento. Ele, por exemplo, disciplinou a figura dos iniciadores de transações de pagamento como nova modalidade de instituição de pagamento. Essas instituições foram

definidas como aquelas que prestam serviços de iniciação de transação de pagamento sem gerenciarem conta de pagamento e sem deterem em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço. Os iniciadores, nesse sentido, não participam da liquidação das transações, gerenciam conta de pagamento ou detém os fundos transferidos. Tal regulamentação abre espaço para que agentes não integrantes de conglomerados financeiros e que não oferecem outros serviços de pagamento possam oferecer tais serviços, promovendo a concorrência e a inovação, dentre elas as BigTechs. Especialmente tendo em vista que não oferecem no Brasil, até a conclusão deste estudo, serviços de emissão de moeda eletrônica ou emissão de instrumento de pagamento pós-pago diretamente, apenas adquirência e iniciação. A única autorização obtida por uma BigTech no Brasil, nesse sentido, é a de Instituição de Pagamento iniciadora de transação de pagamento.

Apesar das iniciativas regulatórias estrangeiras voltadas a impor ônus regulatório maior às atividades das BigTechs, centradas não apenas nas atividades, mas também nas entidades, no Brasil, os movimentos regulatórios mais recentes revelam uma busca por uma regulação da atividade e não da entidade. O ônus regulatório a que as BigTechs estarão submetidas, portanto, dependerá essencialmente das atividades que vierem a exercer, tanto com relação às regras impostas pelos reguladores setoriais quanto pelos reguladores privados, notadamente os instituidores dos arranjos de pagamento de cartão.

Contudo, tal abordagem regulatória e a generalidade das regras, tanto as do Banco Central do Brasil quanto as dos arranjos de pagamento de cartão, podem gerar distorções. Por exemplo, com relação às regras dos arranjos de pagamento de cartão, o fato de que *players* que desempenham funções distintas dentro do ecossistema podem ser classificados sob uma mesma categoria de carteira digital faz com que agentes que impõem riscos distintos sejam eventualmente submetidos ao mesmo ônus regulatório[320].

Ainda, os desafios regulatórios fazem com que, no que refere ao Sistema Financeiro Aberto e aos pagamentos instantâneos, todavia não seja possível observar uma participação expressiva das BigTechs no mercado brasileiro.

---

[320] Regulamento Mastercard p. 79. MASTERCARD. R**egulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard**. 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html. Acesso em: 08 jul. 2022.

Com relação aos caminhos que a regulação pode tomar para lidar com os benefícios e os riscos advindos da entrada de empresas BigTechs nos meios de pagamentos, diante dos impactos do processo de inovação no mercado de meios de pagamento, das estratégias de entrada implementadas pelas BigTechs no mercado de meios de pagamento e da atuação dos reguladores nesse contexto, diversas são possíveis estratégias regulatórias. Uma guiada pela visão de que a entrada de novas empresas no setor financeiro é desejável, pois fomenta a concorrência e reduz o poder de mercado dos incumbentes. As respostas regulatórias, nesse caso, devem estar associadas à promoção da entrada de novas empresas no setor, reduzindo, por exemplo, os custos de entrada em alguns segmentos de mercado específicos, especialmente onde a margem para a inovação é maior, como fez o Banco Central com o Pix e o *Open Finance*. Por outro lado, dadas as recentes investigações e as preocupações que as BigTechs impõe à concorrência, à privacidade e à estabilidade financeira, é possível que uma postura que privilegia agentes incumbentes, especialmente tendo em vista que a regulação setorial, em regra, está centrada em potenciais riscos sistêmicos, pode ganhar espaço.

No Brasil, ainda que se imponha uma série de obrigações e restrições à atuação das BigTechs no mercado de pagamentos, por meio, por exemplo, da exigência de autorizações, a atuação dos reguladores tem se direcionado à promoção da concorrência. Contudo, questiona-se se os esforços dos reguladores têm alcançado resultados ótimos no que se refere aos benefícios que as empresas BigTechs podem trazer para o setor, notadamente com relação à inovação e à inclusão financeira, dado que determinados níveis de disrupção, historicamente, apenas foram alcançados, em outros setor, em razão das atividades dessas empresas. Outra dúvida é se, dada a natureza da Economia Digital e das plataformas que nela atuam, os esforços dos reguladores têm se apoiado suficientemente na coordenação internacional de regras e padrões, que pode levar a políticas públicas mais eficientes. O debate continua.

REFERÊNCIAS

ABECS - Associação Brasileira de Empresas de Cartão de Crédito. **Mercado de Meios de Pagamento: Guia Prático**, São Paulo, Brasil, 2018.

ACM. **ACM obliges Apple to adjust unreasonable conditions for its App Store.** Disponível em: https://www.acm.nl/en/publications/acm-obliges-apple-adjust-unreasonable-conditions-its-app-storehttps://www.acm.nl/en/publications/acm-obliges-apple-adjust-unreasonable-conditions-its-app-store.

ACM. **Apple changes unfair conditions, allows alternative payments methods in dating apps.** 2022. Disponível em: https://www.acm.nl/en/publications/acm-apple-changes-unfair-conditions-allows-alternative-payments-methods-dating-apps.

ACCC. **Applications for authorisation A91546 & A91547.** 2017. Disponível em: https://www.accc.gov.au/system/files/public-registers/documents/D17%2B40724.pdf.

ALEMANHA. BUNDESKARTELLAMT. Case B6-22/16. **Facebook, Exploitative business terms pursuant to Section 19(1) GWB for inadequate data processing**. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CARTÕES DE CRÉDITO E SERVIÇOS. **Balanço do setor de meios eletrônicos de pagamento**. Resultados 1T22. 2022.

ASSOCIAÇÃO LIBRA. **White Paper Libra**. 2019.

AUSTRÁLIA. ***The Treasury. Regulating in the digital age: government response and implementation roadmap for the digital platforms inquiry.*** The Australian Government Treasury, 2019

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Annual Economic Report 2019. ***Big tech in finance: opportunities and risks***. 2019.

BARBOSA, Roberto Rodrigo. **Fintechs: A atuação das empresas de tecnologia de serviço financeiro no setor bancário e financeiro brasileiro**. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Anexo I à Res. BCB nº 150/2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=150.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Lista de participantes do Pix.** Atualizado em 15.03.2022. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/pix/ListadeparticipantesdoPix.pdf.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Relatório 2157/2021 – DECEM/DIDEF, de 24 de junho de 2021. **O brasileiro e os hábitos de uso de meios de pagamento: pesquisa realizada em 2019.**

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Economia Bancária.** 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Res. 80/2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=80

BRASIL. Banco Central do Brasil; SDE – Secretaria de Direito Econômico; Seae – Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Relatório sobre a indústria de cartões de pagamentos**. 2010.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/spb.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Voto BCB 298/2020. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/2020298/Voto_do_BC_298_2020.pdf.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. A**puração de Ato de Concentração nº 08700.002871/2020-34**. Representadas: Facebook e Cielo S.A. Adoção de medida cautelar em 23 de junho de 2020. Disponível em:https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcd6juAcG4lOuo5l7Q6DB__lNwxVag-pmGL_BqLKh0XV7.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração n. 08700.003969/2020-17**. Requerentes: STNE Participações S.A. e Linx S.A. Operação aprovada em 19.03.2021. Parecer nº 4/2021/CGAA2/SGA1/SG. p. 20. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mYbVb954ULaAV-MRKzMwwbd5g_PuAKStTlNgP-jtcH5MdmPeznqYAOxKmGO9r4mCfJl

TXxQMN01pTgFwPLudA6B_e0eEKoWm3ruqxyAEIIyVeR16NsoYduLNS44KYa4y&id_orgao_acesso_externo=0.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração nº 08700.005485/2018-80**. Requerentes: Manzat Inversiones AUU S.A. e Cosan S.A. Operação aprovada sem restrições em 26.09.2018. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcXTJyw0uFKRadwBx9rU_cQtzEupVQjKm8xw_aKpoFr_T.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento**. 2019

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados**. 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal**. 2016.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94. Representados: Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. Representante: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda. Determinado o arquivamento do processo nos termos do voto relator, em 2 de julho de 2019. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeB-RtUgqOwvr6Zlwydl0IhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxqldakEIsAfM40O_nlair2nlnoNzF4h6tAzo-cc8tTVt.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo nº 08700.000256/2021-74**. Requerentes: Ebanx Brasil Holdings S.A. e Banco Topázio S.A. Parecer nº 32/2021/CGAA5/SGA1/SG. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mYbVb954ULaAV-MRKzMwwbd5g_PuAKStTlNgP-jtcH5MdmPeznqYAOxKmGO9r4mCfJlTXxQMN01pTgFwPLudA8xGRf5ffQnrZ2HPMOH70LJLIaiIGba-kHRWPyMbt1Mw.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo Administrativo nº 08700.005694/2013-19**. Representante: Microsoft Corporation. Representada: Google Inc. Relator: Maurício Maia. Julgado em: 25 jun. 2019. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNat7oh4lu_4litBQ3M_T_ByQskxpanVB1dkUb5TPSV9QIyYkviylqkYQg5AjEHFTxPLMmL1NvBkaKZ-dy0WS4a.

BRASIL, Governo Federal. **Pix bate novo recorde de operações em um dia.** 2022.

BRASIL. **Lei 12.865/2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12865.htm.

BRASIL. **Regulamento Anexo à Res. BCB nº 1 de 12 de agosto de 2020**. .Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=1

BRASIL. **Resolução BCB n° 109 de 24/6/2021**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=109.

BRASIL. **Resolução BCB n° 118 de 24/6/2021**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=118.

BRASIL. **Resolução Conjunta CMN-BCB n° 1 de 2020**. Art. 2º, II. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta&numero=1

BUREAU OF CONSUMER FINANCIAL PROTECTION. ***Notice and Request for Comment Regarding the CFPB's Inquiry Into Big Tech Payment Platforms.*** Documento nº CFPB–2021–0017. Federal Register, vol. 86, nº 212. 2021.

CARSTENS, Augustín; ***Big tech in finance and new challenges for public policy***. Bank for International Settlements. 2018.

CATALDO, Bruno; VERGARA, Guilherme; MADEIRA, Gabriel; CARVALHO, Rômulo. **Mercado de pagamento em dados.O ano da digitalização: Pix e cartão contactless ganham mercado.** 2021.

CHINA. Administração Estatal da China para a Regulamentação do Mercado. **Diretrizes para o Anti-monopólio na Economia da Plataforma.** 2020. Disponível em: https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202011/t20201109_323234.html.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. ***Big Tech in Financial Services.*** 2022.

CONWAY, Carol Elizabeth. **Concorrência: A Lei 12.529/2011 e os *e*-mercados**. 2015. *In*. CARVALHO, Vinícius Marques de (Org.). A Lei 12.529/2011 e a nova política de defesa da concorrência. São Paulo: Singular, 2015.

COUTINHO, Diogo R; KIRA, Beatriz. **O Digital Markets Act e o antitruste assimétrico na Europa**. 2022.

COUTINHO, Diogo; KIRA, Beatriz. **Vinho novo em garrafas velhas.** 2018.

CRISANTO, Juan Carlos; EHRENTRAUD, Johannes; e FABIAN, Marcos***. Big techs in finance: regulatory approaches and policy options***. 2021.

DHAR, Vasant Dhar, STEIN, Roger. ***FinTech Platforms and Strategy.*** MIT Stloan School Working. Paper 5183-16. 2017.

ESTADOS UNIDOS. Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law. ***Investigation of Competition in the Digital Marketplace: Majority Staff Report and Recommendations,*** *2020.*

EUROFOUND. Digital economy. 2018. Disponível em: https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/digital-economy.

EUROPEAN COMMISSION. **Antitrust: Commission opens investigation into Apple practices regarding Apple Pay**. 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_AT_40452.

EUROPEAN COMMISSION. ***Directive (EU) 2015/2366 of the European parliament and of the council on payment services in the internal market***. Official Journal of the European Union. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Payment Services Directive 2 – EU 2015/2366.** Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366_en.

EVANS, David S. SCHMALENSEE, Richard. ***Innovation in Payments. Market platform dynamics***. 2008.

EZRACHI, Ariel. STUCKE, Maurice E. ***Digitalisation and Its Impact on Innovation.*** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

FEDERAL TRADE COMMISSION. ***CFPB's Inquiry into Big Tech Payment Platforms.*** Documento nº CFPB-2021-0017-0002. 2021.

FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. **FS21/7:** ***Open finance – feedback statement.*** 2021.

FINANCIAL STABILITY BOARD. ***BigTechs in finance: market developments and potential financial stability implications.*** 2019.

FINANCIAL STABILITY BOARD. ***FinTech and Market Structure in the COVID-19 Pandemi***c. 2022.

FINTECHLAB. Report Fintechlab. 2016.

FORBES. **10 países com mais pessoas sem conta bancária.** 2018.

FROST, Jon; GAMBACORTA, Leonardo; HUANG, Yi; SHIN, Hyu Song; e ZBINDEN, Pablo Zbinden. Working paper. ***BigTech and the changing structure of financial intermediation.*** Bank for International Settlements. 2019.

G7 FRANCE. C***ommon understanding of G7 competition authorities on "Competition and the Digital Economy".*** Paris: G7 France, 5 de junho de 2019.

GEORGE J. STIGLER CENTER FOR THE STUDY OF THE ECONOMY AND THE STATE. **Committee for the study of digital platforms: market structure and antitrust subcommittee**. University of Chicago, 2019.

GOETTENAUER, C.. **Implementação do Sistema Financeiro Aberto brasileiro e regulação por incentivos: estudo sobre a estratégia regulatória de Open Banking no Brasil.** Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 7 nº 2. 2021.

GONÇALVES, Carlos Manuel Ribeiro Lopes Fernandes. **As BigTechs como *players* do Sistema Financeiro.** Business & Economic School. Instituto Superior de Gestão. Lisboa. 2020.

GORJÓN, Sérgio. ***Bigtechs And Financial Services: Some Challenges, Benefits And Regulatory Responses.*** Banco da Espanha. Boletim econômico, 2021.

HIRST, Nicholas. ***Facebook's Libra draws old antitrust questions and new regulatory concerns.*** MLEX. 2019.

INDIA. COMPETITION COMISSION OF INDIA. Case nº 07/2020. Informante XYZ, Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited,Google India Private Limite e, Google India Digital Services Private Limited. Julgado em 09.11.2020. Disponível em: https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/71/0.

JAPÃO. Japan Fair Trade Commission. Amendments of the "Guidelines to Application of the Antimonopoly Act Concerning Review of Business Combination" and the "Policies Concerning Procedures of Review of Business Combination". 2019. Disponível em: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217.html

JAPÃO. Japan Fair Trade Commission. ***Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions Between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information.*** 2019. Disponível em: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217DPconsumerGL.pdf.

JENS-UWE, Franck; DIMITRIOS, Linardatos. ***"Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement"***. 2020.

KEMP, K. ***Concealed Data Practices and Competition Law: Why Privacy Matters***. UNSW, 2019,

LIBRA. *Economics and the Reserve.* 2020. Disponível em: https://www.diem.com/en-us/economics-and-the-reserve/#overview.

MANYIKA, Lund, Singer, White, & Berry. **DIGITAL FINANCE FOR ALL:** ***Powering inclusive Growth in emerging economies***. EUA: McKinsey Global Institute. 2016.

MASTERCARD. **Regulamento dos Arranjos de Pagamento Mastercard.** 2021. Disponível em: https://www.mastercard.com.br/pt-br/visao/quem-somos/participantes-arranjo-mastercard.html.

MERRY, Ellen A. (2018). ***Mobile Banking: A Closer Look at Survey Measures.*** FEDS Notes Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, 2018.

MUNIZ, Mariana. **Transações com PIX ultrapassaram em cinco vezes as TEDs, diz relatório**. Veja 2021.

NAKAMOTO, Satoshi. ***Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System.*** 2008.

NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***ACM Study: Big Techs in the Dutch payment system***. *2020*

NETHERLANDS AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS. ***Big Techs in the payment system.*** 2020.

NEWMAN, John M. ***Antitrust in zero-price markets: foundations.*** University of Pennsylvania Law Review, v. 164, 2015.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law**, compiled by R. S. Khemani and D. M. Shapiro, commissioned by the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. 1993.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. ***Rethinking Antitrust Tools for Multi-sided Platforms***. 2018

OLIVER, Wyman; CORPORAÇÃO INTERAMERICANA DE INVESTIMENTOS. **A Revolução Fintech: Como as Inovações Digitais Estão Impulsionando o Financiamento às MPME na América Latina e Carib**e. São Paulo: Oliver Wyman, 2016.

PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2015/2366 de 25 de novembro de 2015 relativa aos serviços de pagamento no mercado interno.

PETRALIA, Kathryn; PHILIPPON, Thomas; RICE, Tara; VERON, Nicolas Véron: International Center for Monetary and Banking Studies.. ***Banking Disrupted? Financial Intermediation in an Era of Transformational Technology***. 2019.

POSNER, R. A. ***Antitrust in The New Economy***. Chicago: Coase-Sandor Institute for Law and Economics, 2000.

RAMOS, Giovana Benedita Jáber Rossini; FERRER, Catharina Martinez Heinrich. LIBRA: o projeto mais ambicioso da rede social Facebook. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC,** Londrina, v. 5, n. 2, e009, 2020.

RANZETTI, Bruno Polonio; BUENO, Carolina Destailleur; e PAIXÃO, Raíssa Leite de Freitas. Mercados Digitais: alguns conceitos. **Defesa da concorrência em plataformas digitais**. NETO, Caio Mário da Silva Pereira. (org.). São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

REINO UNIDO. Competition and Markets Authority. ***Unlocking digital competition. Report of the Digital Competition Expert Pane***l. 2019.

REINO UNIDO. Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF). ***Digital Regulation Cooperation Forum: Plan of work for 2022 to 2023.*** 28 de abril de 2022. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-cooperation-forum-workplan-2022-to-2023/digital-regulation-cooperation-forum-plan-of-work-for-2022-to-2023.

REUTERS. **Switzerland says Apple pledges to fix disruptions to rival payment app.** 2018. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-swiss-competition-idUSKBN1OH0J1.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. **Two-sided markets: a progress report.** The RAND Journal of Economics, v. 37, n. 3, p. 645-667, 2006.

RODRIGUES, Gustavo Alarcon; SILVA, Otávio Augusto Mantovani; MARCHETTO, Patrícia Borba. ***Questions about Libra: Cryptocurrency, Currency and Sovereignty.*** Economic Analysis of Law Review; Brasilia. Vol. 12, Ed. 1, 2021.

ROSALINO, H. FinTech e Banca Digital. Em A. M. Cordeiro, A. P. Oliveira, & D. P. Duarte, **FinTech - Desafios da Tecnologia Financeira**. pp. 9-15. Almedina. 2017.
SCHREPEL, Thibault. ***Retooling antitrust law for digital markets***. Disponível em: https://leconcurrentialiste.com/2019/10/08/antitrust-law-digital-markets/.

ROSCHKE, Guilherme; ZACH, Andrea. ***Data to go: the FTC'S workshop on data portability.*** CPI Antitrust Chronicle. 2020.

STUCKE, Maurice E. S***hould we be concerned about data-opolies?*** Georgetown Law Technology Review 275. Vol. 2.2. p. 275-324. 2018.

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. **Regulation (EU) 2022/… on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)**. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/56086/st08722-xx22.pdf.

US HOUSE COMMITTEE ON FINANCIAL SERVICES. Committee Democrats Call on Facebook to Halt Cryptocurrency Plans. 2019.

VISA. **Regulamento dos Arranjos de Pagamento Visa.** 2021**.** Disponível em: https://www.visa.com.br/content/dam/VCOM/regional/lac/brazil/media-kits/documents/marco-2022-lista.pdf.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. ***Competition Policy in a Globalized, Digitalized Economy.*** 2019.

ZINGALES, Luigi; ROLNIK, Guy; LANCIERI, Filippo Maria. Stigler Committee on Digital Platforms. ***Stigler Committee on Digital Platforms: Final Report.*** 2019.