

O PIX COMO INFRAESTRUTURA PÚBLICA DIGITAL: UMA ABORDAGEM ESSENCIAL À LUZ DO CONTENCIOSO COMERCIAL COM OS ESTADOS UNIDOS

André Guskow Cardoso

*Mestre em Direito do Estado pela UFPR
Sócio da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini
andre@justen.com.br*

1. Introdução

O anúncio de que o Brasil seria objeto de imposição de tarifas comerciais por parte do governo norte-americano veio acompanhado de algumas justificativas, cuja existência e relação com a possibilidade de imposição de tarifas comerciais foi objeto de amplas críticas, no Brasil e no exterior. Uma dessas justificativas ganhou destaque e vem gerando intenso debate, também no campo político. Trata-se da indicação de que o PIX, sistema de pagamentos instantâneo desenvolvido e implementado pelo Banco Central, estabeleceria condições desiguais de competição com grandes provedores de serviços de pagamentos e cartões de crédito (grande parte deles com sede e origem nos Estados Unidos).

O debate ganhou novo capítulo – e nova relevância jurídica. Em junho de 2026, o USTR (*United States Trade Representative*) publicou aviso formal de determinação (*Notice of Determination*) no âmbito da investigação conduzida sob a Section 301 do Trade Act de 1974, concluindo que determinados atos, políticas e práticas do Brasil relacionados a comércio digital e serviços de pagamento eletrônico seriam supostamente desarrazoados (“*unreasonable*”) e implicariam restrições comerciais indevidas ao comércio dos Estados Unidos (“*burden or restrict U.S. commerce*”), tornando-os acionáveis nos termos das Sections 301(b) e 304(a) daquele diploma normativo (<https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/june/ustr-section-301-determination-brazils-unreasonable-acts-policies-and-practices>).

Na mesma oportunidade, o órgão propôs a aplicação de tarifas adicionais de 25% sobre bens brasileiros, com isenções específicas, e abriu período de comentários públicos e audiência pública. O PIX deixou, assim, de figurar apenas como exemplo em um relatório anual de barreiras comerciais e passou a integrar um contencioso comercial formalizado (Docket USTR-2026-0331. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2026/Brazil%20Section%20301%20Actionability%20and%20Proposed%20Action%20FRN%206-1-26%20Final.pdf>).

2. Relevância do PIX e seu caráter de infraestrutura pública digital (IPD)

Não há dúvida a respeito da relevância que o PIX assumiu no dia a dia de milhões de brasileiros. Trata-se de iniciativa pioneira e inovadora do Banco Central brasileiro, reconhecida no mundo inteiro. Segundo informações do

próprio Banco Central, o PIX atualmente é utilizado por mais de 175 milhões de pessoas e empresas diariamente. Reportagem do Estadão de junho de 2026, com base em informações do Banco Central, registra que o sistema é utilizado por 175,3 milhões de pessoas físicas — o equivalente a 80% da população brasileira —, tendo superado modalidades históricas e muito menos competitivas, como o TED e o DOC.

Mas uma questão que tem sido sistematicamente desconsiderada na narrativa do USTR e nos debates dela derivados é o fato de que o PIX constitui verdadeira **infraestrutura pública digital (IPD)**. Esse é um aspecto essencial a ser considerado nas discussões, porque orienta o enfoque jurídico e mesmo a aplicação das regras de comércio internacional. A formalização do contencioso sob a Section 301, em junho de 2026, torna esse enquadramento essencial: qualificar corretamente o PIX como infraestrutura pública é uma providência essencial antes de qualquer avaliação sobre eventual discriminação regulatória.

3. A formalização do contencioso: da investigação à determinação sob a Section 301

A compreensão adequada da controvérsia exige a reconstituição de sua cronologia. A investigação foi iniciada em julho de 2025, por direção específica do Presidente dos Estados Unidos, abrangendo seis eixos temáticos: (i) comércio digital e serviços de pagamento eletrônico; (ii) tarifas preferenciais consideradas injustas; (iii) aplicação de normas anticorrupção; (iv) proteção da propriedade intelectual; (v) acesso ao mercado de etanol; e (vi) desmatamento ilegal (Trade Policy Agenda and 2025 Annual Report. 2026, p. 11. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2026/2026%20Trade%20Policy%20Agenda%202025%20Annual%20Report.pdf>).

O período de comentários públicos foi aberto em 17 de julho de 2025, com prazo até 18 de agosto de 2025, e a audiência pública realizou-se em 3 de setembro de 2025, tendo sido apresentados mais de 295 comentários e contestações. Consultas formais com o governo brasileiro, previstas na Section 303(a) do Trade Act, foram realizadas em 15 e 16 de abril de 2026.

Esse percurso revela um dado relevante e nem sempre destacado no debate público: o PIX não é o objeto exclusivo – nem sequer o principal – da investigação americana. No próprio tópico relativo a comércio digital, o aviso de determinação dedica fundamentação específica relativamente às ordens judiciais brasileiras dirigidas a plataformas de mídia social americanas, e o tratamento conferido ao PIX constitui o segundo componente desse eixo. Ainda assim, foi o PIX que assumiu protagonismo político e simbólico na controvérsia – precisamente porque atinge o desenho institucional de uma política pública nacional bem-sucedida e de ampla adesão social.

Quanto à ação proposta, o USTR sugeriu a aplicação de tarifas de 25% sobre todos os bens provenientes do Brasil, com isenções para determinadas categorias, como materiais informativos, doações, bagagem acompanhada,

artigos sujeitos às tarifas da Section 232 e produtos identificados em anexo específico, incluindo matérias-primas cuja tributação adicional poderia comprometer o abastecimento doméstico americano. O cronograma estabelecido prevê comentários escritos até 1º de julho de 2026 e audiência pública em 6 de julho de 2026. Portanto, no momento em que este texto é escrito, a tarifa é proposta, e não já imposta. Isso confere especial relevância à fase de participação pública em curso e à qualidade técnica dos argumentos que nela forem apresentados.

4. As alegações do USTR em relação ao PIX

O exame da determinação exige a avaliação precisa de seu conteúdo. Segundo o texto oficial, o Banco Central do Brasil “criou, é proprietário, opera e regula” o PIX, e essa dupla função de regulador e operador criaria conflito de interesses “na ausência de salvaguardas procedimentais adequadas”. A partir dessa premissa, o USTR aponta um conjunto de medidas regulatórias que configurariam tratamento preferencial: (i) a obrigatoriedade de participação no PIX para instituições financeiras com mais de 500 mil contas ativas; (ii) a exigência de que o PIX seja exibido na tela principal dos aplicativos das instituições participantes, com proeminência não inferior à de qualquer outra funcionalidade de pagamento ou transferência; (iii) a gratuidade obrigatória das transações para pessoas físicas; e (iv) a limitação das tarifas que as instituições participantes podem cobrar de empresas (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2026-06-04/pdf/2026-11158.pdf>).

A qualificação jurídica formulada pelo órgão aponta que seria supostamente injusto (“*unfair*”) exigir que concorrentes ofereçam vantagens ao PIX – disponibilidade, visibilidade e limites tarifários –, e o Brasil pretensamente “discriminaria” os fornecedores americanos de serviços de pagamento eletrônico ao conceder tais vantagens “apenas ao seu campeão nacional”. O ônus ao comércio americano decorreria da imposição de custos aos prestadores dos EUA e da circunstância de serem “forçados a promover seu concorrente brasileiro, sem compensação”. Ressalte-se que, ao responder aos comentários públicos, o próprio USTR reconheceu que muitos dos que responderam ao pedido de comentários observaram que a rede PIX expandiu com sucesso o acesso a bancos e a meios digitais de pagamento – mas considerou que tais constatações “não negam” as preocupações relativas ao conflito de interesses e ao tratamento preferencial.

5. O PIX como infraestrutura pública digital

A noção de infraestrutura pública digital é um conceito conhecido e consagrado. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, define as infraestruturas públicas digitais como “Um conjunto de sistemas digitais compartilhados, seguros e interoperáveis, construídos com base em padrões e especificações abertos, destinados a oferecer e garantir acesso equitativo a serviços públicos e/ou privados em escala social”.

Ou seja, ao lado das infraestruturas tradicionais, físicas, como rodovias, pontes, túneis, portos, há infraestruturas digitais que podem e devem ser desenvolvidas pelos governos. Nada há de irregular nisso. Conforme ressaltam Mariana Mazzucato, David Eaves e Beatriz Vasconcellos, “Construir uma infraestrutura digital gerida pelo poder público pode permitir que os Estados desenvolvam capacidades essenciais para gerir uma sociedade do século XXI (como, por exemplo, a administração de identidade, pagamentos e intercâmbio de dados)” (Digital public infrastructure and public value: What is ‘public’ about DPI? UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2024-05). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2024-05>).

Como já mencionado pelo autor, as infraestruturas públicas digitais fornecem uma base para o desenvolvimento de outros sistemas e tecnologias que podem ser utilizados tanto pelo setor privado quanto pelo setor público (CARDOSO, André Guskow. Digital Government, Public Procurement, and Contracting in Brazil: A Technological Perspective on Procurement Law. Public Procurement Law Review, n. 34, 2, 2025, p. 147).

O PIX é um exemplo típico de infraestrutura pública digital que instituiu um sistema de pagamentos instantâneos de massa que vem sendo utilizado por centenas de milhões de brasileiros. Seu desenho não apenas permite transferências instantâneas; ele organiza uma camada pública de interoperabilidade, liquidação e acesso sobre a qual bancos, fintechs, instituições de pagamento e outros agentes, nacionais e estrangeiros, desenvolvem soluções próprias sem exclusão formal. O próprio governo brasileiro ressaltou que o PIX é acessível a empresas nacionais e estrangeiras sem discriminação formal, e o setor bancário brasileiro sustentou que a leitura do USTR se baseia em compreensão incompleta da arquitetura do sistema.

Constitui também verdadeiro exemplo de infraestrutura que consagra a noção de *governo como plataforma*, conceito cunhado por Tim O’Reilly em 2009, e que pressupõe que os governos podem servir como plataformas para que o setor privado desenvolva serviços e estruturas a serem utilizados pela população em geral (Government as a Platform. Innovations: Technology, Governance, Globalization 2011; 6 (1): 13–40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056). Nesse sentido, é também compatível com o estabelecido pela Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021), que estabelece o princípio do *governo como plataforma*, definido como “infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população” (art. 4º, inc. VII).

6. A insuficiência conceitual da crítica: por que o PIX não é um “campeão nacional”

A expressão utilizada pelo USTR – “*national Champion*”, campeão nacional – revela o equívoco de premissa da análise americana. A figura do campeão

nacional pressupõe uma empresa, pública ou privada, que compete em determinado mercado e recebe do Estado vantagens artificiais para prevalecer sobre rivais estrangeiros. O PIX não se enquadra nesse conceito: não é empresa, não tem fins lucrativos, não disputa clientela e não gera receitas apropriáveis por um agente econômico determinado.

Trata-se de *arranjo infraestrutural* de titularidade pública sobre o qual operam, em condições isonômicas, centenas de instituições participantes – bancos, fintechs e instituições de pagamento, nacionais e estrangeiras. A questão, portanto, não é se o PIX compete com soluções privadas, mas se a camada pública de interoperabilidade que ele institui está aberta, em condições não discriminatórias, a todos os agentes que desejem sobre ela operar.

Cada uma das medidas apontadas pelo USTR comporta, sob essa luz, leitura diversa. A cumulação de funções de regulador e operador pelo Banco Central não constitui anomalia: em infraestruturas críticas de pagamento, a integração institucional é precisamente o mecanismo que assegura neutralidade técnica, estabilidade sistêmica e interoperabilidade – e o arranjo brasileiro conta com salvaguardas procedimentais, como a regulamentação pública e prévia das regras do sistema e as instâncias participativas de governança que reúnem os agentes do mercado.

Por outro lado, a obrigatoriedade de participação das instituições com mais de 500 mil contas decorre da lógica econômica das indústrias de rede: sem massa crítica de participantes, não há sistema de pagamentos universal – exatamente como ocorre com as obrigações de interconexão impostas há décadas às operadoras de telecomunicações, sem que se cogite qualificá-las de discriminatórias. A gratuidade para pessoas físicas e os limites tarifários para empresas não favorecem um determinado competidor: realizam a finalidade pública de universalização do acesso, da mesma forma que tarifas reguladas de serviços públicos não “discriminam” os agentes que utilizam infraestruturas concedidas. E a exigência de visibilidade nos aplicativos é uma condição de acesso efetivo do usuário à infraestrutura pública, não um privilégio mercadológico.

A determinação do USTR também menciona o episódio do *WhatsApp Pay* como suposto exemplo de ingerência do Banco Central no mercado de pagamentos: o órgão sustenta que o BC teria atrasado o lançamento da ferramenta da Meta, em junho de 2020, para dar preferência ao PIX. A narrativa omite que a suspensão foi determinada em conjunto pelo Banco Central e pelo Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) sob o fundamento de necessidade de análise regulatória prévia – procedimento padrão de governança de sistemas de pagamento, não exceção *ad hoc*. Aliás, a prática de submeter novos arranjos de pagamento à aprovação regulatória prévia é corriqueira nas principais jurisdições do mundo, inclusive nos próprios Estados Unidos.

Some-se a isso a avaliação de economistas ouvidos pela imprensa brasileira, segundo os quais o verdadeiro motivo da crítica americana seria a proteção do segmento de transações por cartões, dominado mundialmente por Visa e Mastercard - cujo modelo de negócios, fundado em tarifas de conexão, é desafiado pelo custo próximo de zero das transações via PIX. Há, ainda, registros de que o PIX aqueceu, bancarizou e formalizou a economia brasileira, com efeitos potencialmente positivos, inclusive sobre as transações com cartões.

A própria Abecs, associação representativa do setor de meios eletrônicos de pagamento, manifestou-se em favor da pluralidade de arranjos, reconhecendo que a coexistência entre o ecossistema de cartões e o PIX é benéfica ao consumidor e à sociedade. Ademais, estudo da Harvard Kennedy School, de maio de 2025, registra que uma em cada onze pessoas no mundo já utiliza pagamentos instantâneos – o que confirma que a expansão de sistemas análogos ao PIX é uma tendência global, e não uma idiosincrasia (ou mesmo uma atuação violadora do livre comércio) brasileira (KEMPINSKY, Polina. Learning from Brazil and India's Instant Payment Systems. M-RCBG Associate Working Paper Series, No. 254, maio 2025, disponível em https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/Final_AWP_254.pdf).

7. Critérios objetivos para a aferição de discriminação regulatória

A avaliação objetiva demonstra a ausência de discriminação regulatória no arranjo do PIX.

Considerando-se pelo menos cinco critérios, verifica-se a ausência de discriminação de qualquer agente, nacional ou estrangeiro: (i) abertura formal – o sistema é acessível a qualquer participante que atenda aos requisitos regulatórios, sem exclusão por origem nacional; (ii) neutralidade de acesso – as regras de participação se aplicam igualmente a todos os agentes; (iii) justificção técnica das regras – as exigências de disponibilidade, visibilidade e limites tarifários decorrem da lógica de interoperabilidade de infraestrutura pública, não de favorecimento de um agente específico; (iv) proporcionalidade das obrigações – as exigências impostas são equivalentes para todos os participantes relevantes; e (v) benefícios públicos legítimos – o sistema promove inclusão financeira, redução de custos de transação e formalização econômica, finalidades reconhecidas por organismos multilaterais. A presença desses cinco elementos distingue o PIX de uma política industrial protecionista e o aproxima do modelo clássico de infraestrutura pública de interesse geral.

Se forem aplicados às alegações do USTR, esses critérios conduzem a resultado oposto ao sustentado pelo órgão. As exigências de disponibilidade, visibilidade e limites tarifários – as três supostas “vantagens” apontadas no aviso de determinação - aplicam-se uniformemente a todas as instituições participantes, nacionais ou estrangeiras, e encontram justificção técnica na natureza de rede do sistema. Não há, no texto da determinação, demonstração

de que qualquer empresa americana tenha sido impedida de participar do arranjo, tampouco de que regras distintas tenham sido aplicadas em razão da origem do capital. A ausência dessa demonstração é significativa: o próprio conceito de discriminação pressupõe tratamento desigual entre situações equivalentes – e o que o USTR descreve é, em rigor, o tratamento igual de todos os participantes sob regras de utilização de uma infraestrutura pública (digital).

8. A evolução regulatória do PIX em 2026 e a continuidade institucional

Paralelamente ao contencioso com os EUA, o Banco Central continuou a expandir e aperfeiçoar o PIX. Em fevereiro de 2026, entraram em vigor novas regras de segurança destinadas a reduzir fraudes e aprimorar mecanismos de devolução e bloqueio de valores suspeitos (MED – Mecanismo Especial de Devolução 2.0).

Em abril de 2026, foram anunciadas novas funcionalidades, incluindo internacionalização do sistema, cobrança híbrida e expansão funcional do PIX no ecossistema financeiro. Esse dado é decisivo: quanto mais o PIX se consolida como camada estrutural de pagamento, autenticação e inovação, menos convincente se torna a tentativa de reduzi-lo à figura de um simples competidor estatal contra arranjos privados específicos. Os fatos recentes reforçam que o PIX integra um projeto de infraestrutura pública digital em evolução contínua – não uma intervenção episódica em determinada área da economia.

9. Implicações sistêmicas: comércio internacional, OMC e soberania regulatória

A pressão externa sobre o PIX passou igualmente a gerar efeitos sobre o debate constitucional e institucional interno: reportagens de junho de 2026 registraram que o contencioso com os EUA acelerou discussões sobre a autonomia do Banco Central e sobre proposta de emenda constitucional relacionada ao seu desenho institucional. O caso transcende, portanto, a dimensão comercial e chega a envolver a organização jurídico-constitucional em matéria de infraestrutura digital.

Há, ainda, dois aspectos relevantes para a análise. O primeiro é a cadeia documental que culminou na determinação de junho de 2026: a crítica ao PIX foi sistematizada no Relatório Anual do USTR de 2026 (*National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*) antes de ser convertida em fundamento jurídico para retaliação, o que demonstra que a postura americana é deliberada e estruturada – não uma reação pontual – e deve ser respondida com profundidade técnica e jurídica.

O segundo aspecto é que eventuais medidas retaliatórias adotadas pelos EUA com base na determinação da Section 301 poderão ser contestadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente sob o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que contém disposições

específicas sobre serviços financeiros e admite exceções expressas para medidas prudenciais adotadas por reguladores de sistemas de pagamento – exatamente o caso do Banco Central no arranjo do PIX.

Ademais, o USTR no próprio aviso de determinação, ao tratar do eixo das tarifas preferenciais, critica abertamente a *Enabling Clause* da OMC – dispositivo que autoriza arranjos comerciais preferenciais entre países em desenvolvimento –, qualificando-a como fonte de “distorções sistêmicas” do sistema multilateral de comércio (“The Enabling Clause has caused systemic distortions in the global trading system”. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2026-06-04/pdf/2026-11158.pdf>). A postura revela que o contencioso não se limita ao PIX nem ao Brasil: insere-se em movimento mais amplo de questionamento unilateral das próprias regras multilaterais, o que recomenda cautela redobrada na resposta brasileira e valorização dos foros multilaterais como instância de solução de controvérsias.

Portanto, numa perspectiva mais ampla, a controvérsia do PIX fornece exemplo evidente da tensão entre abertura econômica e capacidade estatal de estruturar infraestruturas digitais básicas.

A utilização da Section 301 para questionar a arquitetura regulatória doméstica de uma infraestrutura pública digital amplia as categorias tradicionais de barreiras comerciais para tentar atingir escolhas institucionais soberanas – relativas a quem regula, quem opera e sob quais condições funciona um sistema público de pagamentos. É problemática a ampliação pretendida, eis que implica submeter ao crivo comercial estrangeiro toda e qualquer decisão nacional sobre identidade digital, plataformas públicas de dados e sistemas de pagamento – áreas nas quais organismos multilaterais recomendam expressamente o protagonismo estatal, reconhecendo a soberania de cada Estado nessas áreas.

10. Conclusão

A despeito de ser um aspecto que não pode ser desconsiderado no exame de qualquer discussão relacionada à instituição do PIX, isso tem sido ignorado. Portanto, tanto o caráter de *infraestrutura pública digital* como o fato de o PIX consagrar a noção de *governo como plataforma* são essenciais para qualquer avaliação que se pretenda a fazer a respeito desse sistema público de pagamentos instantâneos.

Isso vale, em especial, para o contencioso em curso com os Estados Unidos: a determinação do USTR exige resposta técnica que parta dessa qualificação correta – e não de uma equiparação indevida entre infraestrutura pública digital e empresa estatal concorrente em mercado privado.

Os acontecimentos de 2026 reforçam a necessidade de que essas premissas sejam devidamente consideradas. Quanto mais a narrativa oficial americana procura descrever o PIX como instrumento de favorecimento estatal a um pretense campeão nacional, mais necessário se torna demonstrar que o

sistema deve ser analisado como infraestrutura pública digital, orientada por finalidades de interoperabilidade, universalização, segurança e inovação sistêmica.

A resposta brasileira, a ser apresentada nos comentários públicos em curso, nas consultas diplomáticas e, eventualmente, nos foros multilaterais, será tanto mais eficaz quanto mais precisa for a qualificação jurídica do objeto em disputa. E essa qualificação começa pelo reconhecimento de que o PIX não é um competidor estatal em mercado privado: é a própria infraestrutura pública (digital) sobre a qual o mercado opera.

Informação bibliográfica do texto:

CARDOSO, André Guskow. O PIX como infraestrutura pública digital: uma abordagem essencial à luz do contencioso comercial com os Estados Unidos. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n.º 232, junho de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].