



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Parecer**

Projeto de Lei n.º 478/XII/3.<sup>a</sup> (PS)

**Autor:** Deputado Carlos  
Santos Silva

---

Projeto de Lei n.º 478/XII/3.<sup>a</sup> (PS) – Aprova o regime jurídico aplicável às relações intercedentes entre as instituições bancárias e as instituições prestadoras de serviços de cartões como meio de pagamento de transações comerciais



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**



## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota preliminar

Treze deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 478/XII/3.<sup>a</sup> – *“Aprova o regime jurídico aplicável às relações intercedentes entre as instituições bancárias e as instituições prestadoras de serviços de cartões como meio de pagamento de transações comerciais”*.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República em 16 de dezembro de 2013, tendo sido admitida no dia 18 de dezembro e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da Comissão ocorrida em 19 de dezembro, foi o signatário designado para a elaboração do presente parecer.

Igualmente em 19 de dezembro, foi promovida por Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, tendo, até à data, sido recebido o parecer do Governo da Região Autónoma dos Açores.

A discussão na generalidade da presente iniciativa legislativa encontra-se agendada para a sessão plenária de 9 de janeiro de 2014.

### 2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Através do Projeto de Lei n.º 478/XII/3.<sup>a</sup>, os seus autores pretendem a aprovação de um *“regime jurídico aplicável às relações intercedentes entre as instituições bancárias e as instituições prestadoras de serviços de aquisição que permitem aos comerciantes aceitar cartões como meio de pagamento de transações comerciais, no que respeita à remuneração que umas pagam às outras”* (artigo 1.º do projeto de lei).

Consideram, na exposição de motivos da iniciativa, que, apesar de Portugal “*ser dos países europeus onde se utiliza mais intensivamente os cartões como meio de pagamento e de possuir uma das redes de pagamento mais eficientes, com os menores índices de fraude da Europa, registam-se dos valores mais elevados da Europa no que concerne às comissões cobradas aos comerciantes, cujo valor é representado, em aproximadamente 90%, pelas comissões interbancárias multilaterais (CIM).*”

Referem “*alguma estranheza (...) que a Unicre praticamente não aufera uma margem comercial nos serviços que presta, uma vez que as comissões que recebe dos comerciantes são quase integralmente atribuídas aos bancos emissores, os quais são também, com a exceção da Caixa Geral de Depósitos, os acionistas únicos da Unicre*” e consideram que “*não houvesse acordo firmado entre a Unicre e os bancos emissores, e as comissões interbancárias multilaterais aplicáveis — as que são definidas a título supletivo pela VISA e MASTERCARD — seriam cerca de quatro vezes inferiores às que resultam do acordo existente, o que permitiria a oportunidade de recebimento de margem comercial por parte da Unicre.*”

Acrescentam, ainda, os proponentes que “*estes mecanismos de funcionamento têm, claro está, uma consequência indesejável sobre o mercado português, consubstanciada na impossibilidade prática de prestação de serviços de aquisição em regime de concorrência com a Unicre, uma vez que nenhum concorrente estará obviamente em condições de apresentar uma oferta comercial que inclua a necessária margem de lucro, pois que esta é já para a Unicre próxima do zero. Por outro lado, revela-se também inviável contratar serviços de aquisição fora de Portugal, uma vez que as regras impostas internacionalmente pelos sistemas VISA e MASTERCARD o proíbem*”.

Evocando a decisão C(2007)6474 final da Comissão Europeia, de 19 de dezembro de 2007, e o Acórdão do Tribunal Geral da UE, proferido a 24 de maio de 2012 no âmbito do Processo T-111/08, os autores da iniciativa consideram estar “*demonstrado o efeito anti concorrencial do mecanismo de fixação das comissões interbancárias multilaterais, sem que se vislumbre qualquer benefício das mesmas para comerciantes ou consumidores*”.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Assim, através do projeto de lei em apreço pretendem “fazer cessar esse mesmo efeito em Portugal, através da redução dos montantes que são cobrados a título de comissões interbancárias multilaterais e que constituem uma forma de fixação de preços que traduz um fechamento de facto do mercado de serviços de aquisição no nosso país”.

Para tal, a iniciativa proíbe a prática de preços discriminatórios, ou seja, a cobrança de um valor superior ao que essas as instituições cobram a prestadores de serviços de aquisição situados no território da União Europeia por transações ocorridas fora do território nacional e efetivadas com os mesmos cartões (artigo 2.º do projeto de lei).

Paralelamente, o projeto de lei não prejudica nem condiciona a autonomia contratual das partes quanto aos valores negociados para as comissões cobradas pelos prestadores de serviços de aquisição aos comerciantes, pela possibilidade destes aceitarem cartões como meio de pagamento de transações comerciais (artigo 3.º).

O projeto de lei atribui ao Banco de Portugal a competência para a fiscalização do cumprimento no diploma (artigo 4.º), o qual deverá entrar em vigor 30 dias após a sua publicação (artigo 5.º).

A Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República apresenta um levantamento aprofundado do enquadramento legal nacional e internacional da matéria em apreço, bem como do enquadramento a nível da União Europeia.

A este respeito destaque-se, pela sua atualidade, que em 2013 a Comissão Europeia considerou ser necessário proceder à alteração do enquadramento jurídico definido pela Diretiva 2007/64/CE<sup>1</sup>, de 13 de novembro de 2007, pelo que apresentou a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2013/36/CE e 2009/110/CE e revoga a Diretiva 2007/64/CE. Esta Proposta visa contribuir para um maior desenvolvimento do mercado de pagamentos eletrónicos à escala da União, mediante a clarificação jurídica de conceitos, a promoção da igualdade das condições

---

<sup>1</sup> Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 97/5/CE.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

de concorrência conducentes a uma convergência no sentido da descida dos custos e dos preços para os utilizadores de serviços de pagamento.

Adicionalmente, a Comissão Europeia apresentou uma Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões, a qual visa proibir regras comerciais e outras condições que impeçam os consumidores e os retalhistas de dispor de informações corretas sobre as comissões pagas pelas operações de pagamento.

A Proposta de Diretiva e a Proposta de Regulamento encontram-se no Parlamento Europeu, estando prevista a votação em 1.ª leitura na comissão competente no final do próximo mês de fevereiro.

### **3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário**

A apresentação do presente projeto de lei foi efetuada nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O projeto de lei encontra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, cumprindo, assim, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto (“lei formulário”).

Por último, a norma de entrada em vigor contida no projeto de lei cumpre o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da “lei formulário”.

#### 4. Iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexa

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, presentemente, não existe qualquer iniciativa legislativa sobre matéria idêntica.

#### PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

#### PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que o Projeto de Lei n.º 478/XII/3.<sup>a</sup> – “*Aprova o regime jurídico aplicável às relações intercedentes entre as instituições bancárias e as instituições prestadoras de serviços de cartões como meio de pagamento de transações comerciais*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

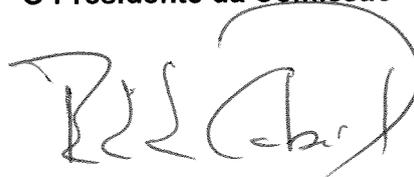
Palácio de S. Bento, 8 de janeiro de 2014

O Deputado Autor do Parecer



Carlos Santos Silva

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

## **Projeto de Lei n.º 478/XII/3.ª (PS)**

**Aprova o regime jurídico aplicável às relações intercedentes entre as instituições bancárias e as instituições prestadoras de serviços de cartões como meio de pagamento de transações comerciais.**

Data de admissão: 18 de dezembro de 2013.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

## **Índice**

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Joana Figueiredo e Maria João Costa (DAC), Laura Costa (DAPLEN) e Lisete Gravito, Leonor Calvão Borges e Teresa Meneses (DILP).

Data: 3 de janeiro de 2014.

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Projeto de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 16 de dezembro de 2013, foi admitido e anunciado no dia 18 do mesmo mês, data em que baixou, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 19 de dezembro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP nomeou como autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Carlos Santos Silva (PSD).

Com a presente iniciativa, os proponentes pretendem aprovar o regime jurídico aplicável às relações intercedentes entre as instituições bancárias e as instituições prestadoras de serviços de cartões como meio de pagamento de transações comerciais, quanto às remunerações praticadas entre estas entidades.

Na exposição de motivos da iniciativa, os proponentes recordam que *“em Portugal, apesar de ser dos países europeus onde se utiliza mais intensivamente os cartões como meio de pagamento e de possuir uma das redes de pagamento mais eficientes, com os menores índices de fraude da Europa, registam-se dos valores mais elevados da Europa no que concerne às comissões cobradas aos comerciantes, cujo valor é representado, em aproximadamente 90%, pelas comissões interbancárias multilaterais”*, realidade decorrente de uma estrutura monopolista nesta matéria e da *“impossibilidade prática de prestação do serviços de aquisição em regime de concorrência”*, fechando deste modo o mercado de serviços de aquisição em Portugal.

Nestes termos, o projeto de lei apresenta a seguinte estrutura:

- [artigo 1.º] Tem como objeto a aprovação do supracitado referido regime;
- [artigo 2.º] Proíbe a prática de preços discriminatórios, consubstanciados num valor superior ao que essas as instituições cobram a prestadores de serviços de aquisição situados no território da União Europeia por transações ocorridas fora do território nacional e efetivadas com os mesmos cartões;
- [artigo 3.º] Não prejudica nem condiciona a autonomia contratual das partes quanto aos valores negociados para as comissões cobradas pelos prestadores de serviços de aquisição aos comerciantes, pela possibilidade destes aceitarem cartões como meio de pagamento de transações comerciais.
- [artigo 4.º] Acomete ao Banco de Portugal a fiscalização do cumprimento do diploma.

Sem prejuízo das competências específicas da COFAP nesta matéria, registre-se o acervo da Comissão de Economia e Obras Públicas sobre as questões a que a iniciativa alude, consubstanciado num conjunto de audições realizadas em setembro e outubro de 2012.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por treze Deputados do grupo parlamentar do PS, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

### • **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Assim, refira-se que, no respeito do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que aprova o regime jurídico aplicável às relações intercedentes entre as instituições bancárias e as instituições prestadoras de serviços de cartões como meio de pagamento de transações comerciais.

No que concerne à vigência do diploma, o artigo 5.º do presente projeto de lei determina que “a presente lei entra em vigor 30 dias após a sua publicação”, observando assim o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.<sup>1</sup>

## III. **Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes**

### • **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O regime jurídico da emissão e gestão de cartões de crédito decorre do Decreto-Lei n.º 166/95, de 15 de julho. Este determina que podem emitir cartões de crédito as instituições de crédito e as instituições financeiras para o efeito autorizadas e as sociedades financeiras que tenham por objeto a emissão desses cartões.

<sup>1</sup> Não parecendo resultar da presente iniciativa legislativa aumento de despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, não há necessidade de acautelar o princípio da “lei travão”, consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República, através de norma que faça coincidir a entrada em vigor do diploma com a do Orçamento do Estado do ano seguinte.

As entidades emitentes de cartões de crédito devem elaborar as respetivas condições gerais de utilização de acordo com as normas aplicáveis, nomeadamente o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, e ter em conta as recomendações emanadas dos órgãos competentes da União Europeia. Das condições gerais de utilização devem constar os direitos e obrigações das entidades emitentes e dos titulares de cartões, designadamente a discriminação de todos os encargos a suportar por estes últimos.

Compete ao Banco de Portugal definir, por aviso, as condições especiais a que ficam sujeitas as sociedades financeiras, bem como a emissão e a utilização dos cartões de crédito. Compete, ainda, àquela instituição ordenar a suspensão de cartões de crédito cujas condições de utilização violem as referidas condições especiais e outras normas em vigor, ou conduzam a um desequilíbrio das prestações atentatório da boa-fé.

Na execução do disposto na alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei no 166/95, de 15 de julho, o Banco de Portugal emitiu o Aviso n.º 11/2001, de 20 de novembro, que define o que são cartões de crédito e de débito e as condições de utilização destes instrumentos de pagamento.

O regime jurídico dos serviços de pagamento e da moeda eletrónica é regulado pelo Decreto-Lei n.º 317/2009 de 30 de outubro, modificado pelo Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro, que o republica e retificado pela Declaração de Retificação n.º 1-A/2013, de 4 de janeiro.

O presente diploma institui o novo enquadramento comunitário em matéria de serviços de pagamento, que tem em vista assegurar condições de concorrência equitativas entre todos os sistemas de pagamentos no espaço comunitário e preservar a escolha do consumidor em melhores condições de segurança, eficácia e eficiência de custos. Regula a atividade dos prestadores de serviços de pagamento que tenham como atividade principal a prestação de serviços de pagamento a utilizadores desses serviços.

O título II do diploma disciplina as matérias respeitantes aos prestadores de serviços de pagamento, abrangendo as matérias relativas ao acesso à atividade de prestação destes serviços e às condições de acesso e de exercício da atividade das instituições de pagamento, que correspondem ao novo tipo de prestadores de serviços de pagamento introduzido pela diretiva. Entre outros aspetos da disciplina das instituições de pagamento, destacam-se as regras sobre o processo de autorização e registo, as normas respeitantes à sua supervisão e as disposições que concretizam o designado passaporte comunitário.

O título III trata, por um lado, dos deveres de informação pré-contratual e pós-contratual e, por outro, das normas que devem conformar os direitos e as obrigações contratuais dos utilizadores e dos prestadores de serviços de pagamento.

É competência do Banco de Portugal efetuar a supervisão prudencial e comportamental das instituições de pagamento.

O Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro, resultou da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 84/2009, de 26 de agosto, que regula o acesso à atividade das instituições de pagamento e a prestação de

serviços de pagamento e define um quadro sancionatório no âmbito da atividade de prestação de serviços de pagamento, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2007/64/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno.

A Lei n.º 84/2009, de 26 de agosto, teve origem na Proposta de Lei 279/X/4ª, aprovada na reunião plenária de 10 de julho de 2009, com os votos a favor do PS, PSD e José Paulo Areia de Carvalho (Ninsc) e a abstenção do PCP, CDS-PP, BE, PEV e Luísa Mesquita (Ninsc).

O Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de novembro, que modificou e republicou o Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro, provém da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 34/2012, de 23 de agosto, que regula o acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica, a prestação de serviços de emissão de moeda eletrónica e a respetiva supervisão prudencial no âmbito da transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2009/110/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro, que altera as Diretivas n.ºs 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva n.º 2000/46/CE, relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica, ao seu exercício e à sua supervisão prudencial.

A Lei n.º 34/2012, de 23 de agosto, teve origem na Proposta de Lei n.º 71/XII/1ª, aprovada na reunião plenária de 13 de julho de 2012 com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP e a abstenção do PCP, BE e PEV.

Cabe, ainda, referir que o Regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras, consta do Decreto-Lei n.º 298/92 de 31 de dezembro, diploma que sofreu várias modificações, cujo texto se encontra consolidado pela base de dados Datajuris.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A nível da União Europeia, e atendendo à primordial importância dos serviços financeiros para a vida dos cidadãos e à necessidade de fazer face aos problemas decorrentes da crise financeira, tem vindo a ser desenvolvido um conjunto de iniciativas relativas à proteção dos interesses dos consumidores no quadro da realização do mercado interno dos serviços financeiros<sup>2</sup>.

Com efeito, a preocupação crescente com a proteção do consumidor de produtos financeiros está nomeadamente presente na legislação da União Europeia, em vigor ou em preparação, relativamente à regulação da comercialização de produtos e serviços bancários de retalho, como se verifica, por exemplo, nos casos das diretivas relativas aos contratos de crédito aos consumidores e aos serviços de pagamento, nas iniciativas relativas à garantia de acesso a uma conta bancária de base e, mais recentemente, nos trabalhos referentes à diretiva sobre o crédito hipotecário e à proposta de revisão da diretiva relativa aos mercados de

<sup>2</sup> Informação detalhada disponível no Portal Europa em: [http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin\\_serv\\_en.htm#fin](http://ec.europa.eu/consumers/rights/fin_serv_en.htm#fin)

instrumentos financeiros, para além das iniciativas da Comissão Europeia relativas à transparência e comparabilidade das comissões bancárias<sup>3</sup>.

Em matéria de transparência e requisitos de informação aplicáveis aos serviços de pagamento, refira-se que a Diretiva 2007/64/CE<sup>4</sup>, de 13 de novembro de 2007, estabelece um conjunto de requisitos de informação sobre todos os encargos e taxas a pagar pelo utilizador ao prestador de serviços de pagamento, que o Regulamento (CE) n.º 924/2009<sup>5</sup>, de 16 de setembro de 2009, contempla as regras a aplicar relativamente aos encargos dos pagamentos transfronteiriços na União Europeia e que a questão das taxas a aplicar aos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel, é objeto de análise no quadro do Livro Verde<sup>6</sup> sobre esta matéria apresentado pela Comissão em janeiro de 2012.

A questão da cobrança de encargos pela realização de operações de pagamentos eletrónicos está também contemplada na citada Diretiva 2007/64/CE, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento na Comunidade, visando instituir um quadro jurídico moderno e harmonizado necessário à criação de um “espaço único de pagamentos” à escala da União Europeia, “permitindo tornar os pagamentos eletrónicos no interior da UE, nomeadamente as transferências bancárias, os débitos diretos e os pagamentos por cartões, tão fáceis, eficazes e seguros como os pagamentos efetuados no interior de um Estado-Membro”.

No âmbito desta diretiva estão previstas disposições relativas aos direitos e obrigações dos utilizadores e dos prestadores de serviços de pagamento, onde se incluem as instituições de crédito, no que se refere, entre outros aspetos, aos encargos aplicáveis à prestação dos serviços de pagamento nela enumerados (Anexo), ao direito de cobrança por parte dos prestadores do serviço de pagamento e dos seus beneficiários (comerciantes), à possibilidade dos Estados-Membros poderem proibir ou limitar este direito, à faturação e repartição dos encargos aplicáveis, bem como aos requisitos de informação sobre todos os encargos e taxas a pagar pelo utilizador ao prestador do serviço de pagamento.

Em 2013, a Comissão Europeia considerou que era necessário, considerando os progressos significativos a nível da integração dos serviços de pagamento de pequenos montantes na União, proceder à alteração do enquadramento jurídico definido pela mencionada Diretiva 2007/64/CE, pelo que apresentou a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2013/36/CE e 2009/110/CE e revoga a Diretiva 2007/64/CE<sup>7</sup>. Esta Proposta visa contribuir para um maior desenvolvimento do mercado de pagamentos eletrónicos à escala da União

<sup>3</sup> Sobre a questão da proteção dos consumidores no setor dos serviços financeiros a retalho ver o “Livro Verde sobre os serviços financeiros de retalho no Mercado Único” [COM(2007)226 de 30 de abril de 2007].

<sup>4</sup> Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 97/5/CE (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:PT:PDF>).

<sup>5</sup> Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de setembro de 2009, que estabelece regras para os pagamentos transfronteiriços na Comunidade.

<sup>6</sup> “Livro Verde - Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel”.

<sup>7</sup> COM(2013)547 – Esta iniciativa foi escrutinada pelas Comissões de Orçamento, Finanças e Administração Pública, de Economia e Obras Públicas e de Assuntos Europeus da Assembleia da República (AR), encontrando-se o processo de escrutínio disponível: <http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=5273>

mediante a clarificação jurídica de conceitos, a promoção da igualdade das condições de concorrência conducentes a uma convergência no sentido da descida dos custos e dos preços para os utilizadores de serviços de pagamento<sup>8</sup>.

Paralelamente, a Comissão Europeia apresentou uma Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões<sup>9</sup>. Esta proposta visa proibir regras comerciais e outras condições que impeçam os consumidores e os retalhistas de dispor de informações corretas sobre as comissões pagas pelas operações de pagamento.

Assim, por um lado, a proposta de regulamento regula as regras em matéria de comissões de intercâmbio. No que se refere a essas comissões, a proposta cria uma área «regulamentada» e uma área «não regulamentada». A área regulamentada é constituída por todas as operações por cartão que são amplamente utilizadas pelos consumidores e, por conseguinte, difíceis de recusar pelos retalhistas, ou seja, cartões «consumidor» de crédito e de débito e operações de pagamento associadas a cartões. A área não regulamentada consiste em todas as operações por cartão de pagamento e operações de pagamento associadas a cartões que estão fora da área regulamentada, incluindo os chamados cartões comerciais ou cartões emitidos por sistemas tripartidos. Nesta última situação, durante um período de transição de dois anos, os níveis máximos de comissões de intercâmbio são impostos apenas às operações transfronteiriças (em que o titular do cartão utiliza o seu cartão noutro Estado-Membro) ou às operações transfronteiriças de aquisição (em que o comerciante recorre a um PSP adquirente noutro Estado-Membro). Após o termo do período de transição, todas as operações (transfronteiriças e nacionais) de pagamento por cartão «consumidor» de débito e todas as operações de pagamento associadas a cartões baseadas nessas operações serão sujeitas a uma comissão de intercâmbio máxima de 0,20% e todas as operações de pagamento (transfronteiriças e nacionais) por cartão «consumidor» de crédito e todas as operações de pagamento associadas a cartões baseadas nessas operações serão sujeitas a uma comissão de intercâmbio máxima de 0,30%.

Por outro lado, a proposta de regulamento prevê regras comerciais que serão aplicáveis a todas as categorias de operações de pagamento por cartão e associadas a cartões baseadas nessas operações, designadamente, limitação da aplicação da «regra da aceitação de todos os cartões»; proibição de aplicação de qualquer regra que impeça ou limite os comerciantes quanto à orientação dos clientes para instrumentos de pagamentos mais eficientes («regras de não orientação dos consumidores»); obrigatoriedade dos prestadores de serviços de pagamento adquirentes facultarem aos comerciantes, no mínimo mensalmente, declarações relativas às comissões cobradas, nas quais são especificadas as comissões pagas pelos comerciantes no mês em causa

<sup>8</sup> Esta Proposta de Diretiva encontra-se no Parlamento Europeu, estando prevista a votação em 1.ª leitura na comissão competente no final de fevereiro de 2014. Mais informações em: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0264\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0264(COD)&l=en) Relativamente a esta iniciativa, a Comissão de Assuntos Europeus da AR realizou, em conjunto com a Comissão de Economia e Obras Públicas, audição com o Deputado Relator do Parlamento Europeu, Diogo Feio, cujos documentos e visualização podem ser acedidos em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=96365>

<sup>9</sup> COM(2013)550 – Esta iniciativa foi escrutinada pelas Comissões de Orçamento, Finanças e Administração Pública, de Economia e Obras Públicas e de Assuntos Europeus da AR, encontrando-se o processo de escrutínio disponível: <http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetalheIniciativaEuropeia.aspx?BID=5325>



qual estiveram representadas as associações de comerciantes, os sistemas gestores de cartões e peritos independentes. Ante a dificuldade de atuar sobre as taxas de desconto, chegou-se a um acordo de diminuição das taxas máximas de intercâmbio, da seguinte forma: 3,5 € por 100€ a partir de julho de 1999; redução anual da taxa máxima em 0,25€ por 100€, até alcançar 2,75€ por 100€ a partir de 1 de julho de 2002.

Este acordo foi autorizado pelo *Tribunal de Defensa de la Competencia* a 26 de abril de 2000.

- Na sessão do Congresso de 27 de maio de 2003, os parlamentares instaram o Governo a tomar disposições oportunas para que as taxas de intercâmbio em Espanha se adaptem aos princípios aceites pelas autoridades Europeias e Espanholas de defesa da concorrência, com objetividade, transparência e segundo categorias de custos.
- A 2 de dezembro de 2005, é assinado um novo *Acuerdo entre las asociaciones del sector comercial y las entidades de crédito para la reducción de las tasas multilaterales de intercambio en los pagos realizados con tarjeta*, onde estiveram representados bancos, caixas de aforro e outras entidades financeiras por uma lado, e as entidades representativas do setor comercial, como Anged (grandes superfícies), Cec (comércio de bairro), Avad (venda a distância), Cehat (hotéis), Caave (agências de viagem) y Fehr (hotelaria).

Ainda em 2005, o *Tribunal de Defensa de la Competencia* (TDC) tomou três resoluções referentes aos sistemas de pagamento com cartões Servired, 4B e Euro 6000. Nos dois primeiros casos envolve a negação de autorizações de comissões interbancárias multilaterais solicitados por estes sistemas ao Servicio de Defensa de la Competencia, datadas de 10 de abril de 2002 e 28 de dezembro de 2001, respetivamente. Para os cartões Euro 6000, representa o início de um caso de revogação ou alteração da autorização concedida pelo TDC, datado 9 de julho de 2001.

O Tribunal considerou que:

- As taxas multilaterais de intercâmbio (TMI) para que foram pedidas autorizações, não estavam suficientemente justificadas em relação aos custos;
- Estabeleceram-se as mesmas TMI para transações realizadas com cartões de crédito e débito diferido ou cartões de débito, quando os custos das mesmas são diferentes;
- Houve uma fixação arbitrária das TMI máximas;
- Discricionariedade do sistema para privilegiar uns estabelecimentos em relação a outros, com classificações setoriais sem que se justifique uma afetação de custes a cada tipo de comércio, o que pode conduzir a beneficiar certos estabelecimentos em detrimento de outros.
- Havia falta de transparência no sistema.

Não obstante o acima exposto, o Tribunal considerou conveniente declarar que a fixação de TMI acordadas pelas entidades emissoras de cartões pode contribuir para o progresso técnico e económico, se estiverem reunidas as condições previstas no artigo 3.º da *Ley de Defensa de la Competencia* e se o nível acordado for objetivamente determinado pelos custos, através de um processo transparente e conhecido por todos os interessados. Assim, o Tribunal poderá autorizar futuros acordos de fixação das TMI se tais condições se cumprirem, considerando obrigatórias as seguintes:

- As TMI correspondentes a transações feitas com cartões de débito diferem das realizadas com cartões de crédito (e débito diferido);
- As TMI correspondentes aos cartões de débito incluem, no máximo, custos de autorização e processamento de transações. É determinada como um valor fixo por transação;
- As TMI correspondentes a cartões de crédito (e débito diferido) contêm, no máximo, os seguintes custos:
  - ✓ Custos de autorização e processamento de transações. Determinar-se-á um valor fixo por transação.
  - ✓ O risco de fraude será determinado periodicamente como uma percentagem do volume de transações.
- Podem-se considerar TMI diferentes para compras pelo correio ou por telefone, bem como as efetuadas manualmente ou através da Internet, desde que as diferenças se justifiquem de forma objetiva.
- Qualquer alteração deverá ser objeto de consulta prévia do Tribunal.
- As TMI serão públicas.

Ainda nesse ano, e após iniciativa dos Grupos Parlamentares Socialista e Esquerda Republicana (ERC) sobre política económica, na qual se instava o Governo para "*Adoptar las medidas necesarias, en relación con los pagos efectuados con tarjeta en los aspectos relativos a las tasas de intercambio aplicados en los mismos, para garantizar que se cumplan los criterios contenidos en las Resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia de 11 de abril de 2005. Los Ministerios de Economía y Hacienda e Industria, Turismo y Comercio establecerán los mecanismos para garantizar la necesaria transparencia e información en las tasas aplicadas*", a Secretaría de Estado de Comercio y Turismo conseguiu um novo acordo com as instituições financeiras e associações comerciais, para por fim a batalha legal e insegurança jurídica no setor. O novo acordo contemplava um novo sistema multilateral de fixação de taxas de intercâmbio para os próximos cinco anos, contando nos seus termos:

- A submissão obrigatória ao Servicio de Defensa de la Competencia, sendo ganha segurança jurídica que permita ao setor financeiro realizar investimentos tecnológicos necessários para a expansão do sistema de pagamentos com cartão e sua convergência com outros países da EU;
- O acordo determina uma substancial baixa das taxas máximas vigentes para o setor comercial. Assim, as taxas de câmbio altas que então estavam em 2,32 por 100 (Banco de Espanha, 1.º trimestre 2005),

passariam a 1,4 por 100 em 2006, 1,3 em 2007 e 1,1 por 100 em 2008, de acordo com a tabela abaixo. Esta redução de taxas é feita com o objetivo específico de permitir uma redução das taxas pagas pelo comerciante às entidades bancárias que se reflita nos preços ao consumidor;

- Estabelece-se um período de transição de três anos, entre 2006 e 2008, para o qual se fixou um quadro de taxas máximas para os sistemas de gestão de cartões, o que permitirá um estudo de custos que servirão para calcular as taxas dos dois anos seguintes. Em qualquer caso, prevê-se, numa cláusula de garantia, que nenhum comerciante sofra taxas mais elevadas do que as que já tem;
- As partes intervenientes solicitaram ao Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a criação de um observatório para acompanhar o seguimento e difusão dos meios de pagamento eletrónicos no setor comercial em Espanha. O observatório acaba por ser criado por decisão do Conselho de Ministros a 2 de junho de 2006;
- As instituições processadoras de pagamentos com cartão comprometem-se a dotar um fundo de três milhões de euros no período 2006-2008, destinado a realizar ações de divulgação e promoção do uso de cartões como meio de pagamento, especialmente no pequeno comércio.

Taxas máximas de intercâmbio								
Tramos	2006	2006	2007	2007	2008	2008	2009-2010	2009-2010
Euros (€)	Crédito (%)	Débito (€)	Crédito (%)	Débito (€)	Crédito (%)	Débito (€)	Crédito (%)	Débito (€)
0- 100 mill.	1,40	0,53	1,30	0,47	1,10	0,40	0,79	0,35
100 - 500 mill.	1,05	0,36	0,84	0,29	0,63	0,25	0,53	0,21
> 500 mill.	0,66	0,27	0,66	0,25	0,54	0,21	0,45	0,18

Finalmente, este acordo expirou a 31 de dezembro de 2010. A poupança obtida pela implementação deste acordo no pequeno comércio e na hotelaria, nos anos de 2006 a 2010, é estimada em cerca de oito milhões de euros do benefício do comércio, hotelaria e consumidor ajudando à contenção dos preços, devido à diminuição de 34% das taxas de desconto média.

A 31 de dezembro de 2010, constataram-se estes dados e o Governo manifestou vontade de trabalhar para que as taxas de intercâmbio em Espanha convergissem, gradualmente, para as aplicadas na União Europeia, que se situam entre os 0,3% para o crédito e de débito 0,2%. Apesar disso, o Governo não conseguiu chegar a um consenso, pelo que, e em consequência disso, se optou por acordos diretos entre as partes.

## FRANÇA

Quando uma operação é liquidada através de um cartão bancário, o banco do consumidor não transfere o valor total da compra para o banco do comerciante. Os bancos cobram assim uma comissão denominada "Commission Interbancaire de Paiement" (CIP). A CIP constitui um encargo para o banco do comerciante,

cobrado ao seu cliente aplicando-lhe assim a sua própria margem. Trata-se de uma comissão dita “Comerciante”, sendo esta cobrada no conjunto das despesas pagas pelo comerciante.

Em França são usados cartões bancários com o sistema *Carte Bancaire* (CB) e cartões bancários com sistemas internacionais como o *Visa* e o *Mastercard* ou com um duplo logotipo *CB-Visa* ou *CB-Mastercard*.

A *Autorité de la concurrence* numa primeira etapa, através da sua decisão de 7 de julho de 2011, contestou o montante da CIP, chegando a um consenso com o *Groupement des Cartes Bancaires CB* tendo conseguido uma redução ponderada anual média de 0,28%, ou seja de menos 36% em relação à CIP então em vigor. Este valor teve efeito a partir do dia 1 de outubro de 2011 e seria aplicado por 4 anos.

No comunicado de dia 23 de setembro 2013, a *Autorité de la concurrence* obtém, junto da *Visa* e da *Mastercard*, uma baixa das principais comissões interbancárias. Esta redução diz respeito a cerca de 5% do mercado dos cartões bancários emitidos em França e representa entre 10 a 20 milhões de euros de comissões interbancárias por ano. Entraram em vigor no dia 1 de novembro de 2013 e foram negociadas separadamente com cada um dos grupos. As CIPs cobradas nos pagamentos com cartões passaram a ser as seguintes: menos 49% para o cartão *Mastercard* e menos 44% para o cartão *Visa*.

### Quadro recapitulativo dos montantes das principais comissões interbancárias aplicáveis após a intervenção da *Autorité de la concurrence* desde 1 de novembro de 2013

	Tipos de comissões	Novo montante após a decisão da <i>Autorité de la concurrence</i>	% de baixa
<b>CARTES BANCAIRES CB (2011)</b>	Comissão Interbancária de Pagamento (CIP)	0,29% do montante da transação em média	- 36%
<b>MASTERCARD (2013)</b>	Comissão interbancária sobre os pagamentos	0,28% do montante da transação em média	- 49 %
<b>VISA (2013)</b>	Comissão interbancária sobre os pagamentos	0,28% do montante da transação em média	- 44%

## Outros países

### Estados Unidos da América

Os Estados Unidos da América possuem já alguma reflexão e regulação, bem como decisões de tribunais sobre a matéria, dos quais destacamos os seguintes:

- O *Payment Card Interchange Fee and Merchant Discount Antitrust Litigation* - um processo de ação coletiva apresentado em 2005 por comerciantes e associações comerciais contra as empresas *Visa*,

MasterCard e a maior parte das grandes instituições bancárias que emitem cartões de pagamento automático de crédito e/ou débito, tais como os JPMorgan Chase, Bank of America, CitiBank, Wells Fargo, e Capital One. A ação foi apresentada devido à alegada fixação de preços e outras práticas de cartelização por parte da indústria de cartões de crédito. A ação tem demorado a ser resolvida, tendo a última solução proposta recebido aprovação preliminar do juiz responsável pelo caso, a 13 de dezembro de 2013.

Os queixosos alegaram que a Visa, o MasterCard, e os principais emissores de cartões de crédito estavam envolvidos numa cartelização para fixar as taxas de intercâmbio (*interchange fees*), também conhecidas como taxas de furto (*swipe fees*), que são cobradas aos comerciantes para terem o privilégio de poder aceitar cartões de pagamento a níveis artificialmente elevados. Na sua queixa, os autores alegavam ainda que os acusados interferem com os comerciantes por estes incentivarem os seus clientes a utilizar formas menos dispendiosas de pagamento, tais como cartões de baixo custo, dinheiro e cheques.

- As audições promovidas pelo Senado norte-americano têm-se centrado no segredo que envolve as tabelas de taxas de intercâmbio (*interchange fee schedules*), bem como as regras de funcionamento dos cartões. Em 2006, a Visa e a MasterCard lançaram algumas tabelas de taxas e relatórios de resumo das suas regras de cartão, embora a pressão continue para que tornem públicos os documentos completos. Em janeiro de 2007, o presidente da Senate Banking, Housing and Urban Affairs committee Chris Dodd referiu o problema das taxas de intercâmbio numa audiência sobre práticas da indústria de cartões de crédito, e, em março, as taxas foram novamente criticadas pelo senador Norm Coleman. Em janeiro de 2007, o presidente da Microsoft, Bill Gates indicou as elevadas taxas de intercâmbio como uma razão significativa para que a Microsoft acredite que possa ser competitivo em micropagamentos (*micropayments*) online.

Em julho do mesmo ano, a *antitrust task force* da House Judiciary Committee fez a primeira audiência para estudar esta matéria, tendo disponibilizado, no seu relatório final, o testemunho de todos os ouvidos em sede de comissão, bem como a documentação entregue.

- Em 2008, foi apresentada ao Congresso o Credit Card Fair Fee Act, que criaria um painel de juízes, nomeados pelo Department of Justice Antitrust Division e pela Federal Trade Commission para supervisionar as comissões interbancárias. O diploma previa regulação apertada das práticas dos emissores de cartão nos EUA..
- A aprovação, em 2009, do Credit Card Accountability, Responsibility and Disclosure (CARD) Act determinou, entre outras coisas, que o Government Accountability Office (GAO) elaborasse um relatório para analisar:
  - ✓ A evolução que as taxas pagas pelos comerciantes foram tendo ao longo dos tempos, e os fatores que afetam a competitividade do mercado de cartões de crédito;
  - ✓ Como a competição entre cartões de crédito tem afetado os consumidores;

- ✓ Os benefícios e os custos para os comerciantes que aceitem cartões como forma de pagamento, e a sua capacidade de negociar esses custos, e finalmente;
- ✓ O impacto potencial de várias opções destinadas a reduzir os custos comerciais.

O relatório, apresentado em novembro de 2009, com o título Rising Interchange Fees Have Increased Costs for Merchants, but Options for Reducing Fees Pose Challenges, embora reconhecendo que o aumento das taxas tinha feito aumentar os custos para os comerciantes, e que existem várias opções para a sua redução, defende que o impacto para os detentores de cartões pode ser misto, tendo cada opção desafios de implementação sob os quais é necessário refletir.

- A 1 de outubro de 2010, entrou em vigor a Emenda Durbin (Durbin Amendment) - uma emenda de última hora sobre a sec. 920. *Reasonable fees and rules for payment card transactions*, aditada à Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010. Como resultado dessa aprovação, os bancos começaram a limitar os incentivos oferecidos com os seus produtos de conta corrente, e alguns anunciaram já que iriam começar a cobrar aos seus clientes uma taxa para a utilização dos cartões;
- A 4 de outubro de 2010, a Visa e o MasterCard chegaram a um acordo com o Justice Department num caso de antitrust, sobre a competitividade do mercado de intercâmbio. As duas empresas concordaram em permitir que os comerciantes que exibem os logotipos dos seus cartões recusem certos tipos de cartões, ou ofereçam aos consumidores descontos pelo uso de cartões mais baratos.

#### IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

---

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre esta matéria ou matéria conexa.

#### V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos legais e regimentais, e tal como anteriormente referido, é obrigatória e foi entretanto efetuada a consulta dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas.

Não se afigura como obrigatória a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou da Associação Nacional de Freguesias.

- **Consultas facultativas**

Caso a Comissão assim o entenda, e em sede de eventual apreciação na especialidade, poderão ser suscitadas as audições ou solicitado o parecer escrito das entidades representativas do setor financeiro e/ou nele intervenientes, bem como de associações de defesa dos consumidores e do regulador do setor.

**VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

Em face dos elementos disponíveis, designadamente da exposição de motivos e do articulado do projeto de lei, não é possível avaliar eventuais consequências da sua aprovação e encargos com a sua aplicação.

