



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Proposta de Regulamento do Parlamento
Europeu e do Conselho [COM(2013)550]

Relator: Deputado
João Galamba

Comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões [COM(2013)550]* foi enviada em 22 de agosto de 2013 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

Trata-se de uma das iniciativas selecionadas pela Comissão no âmbito do processo de escrutínio aprofundado de iniciativas europeias.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A presente Proposta de Regulamento contribui para a criação de um mercado europeu de pagamentos que permita aos consumidores, retalhistas e outras empresas beneficiarem das vantagens do mercado interno da União Europeia, incluindo o comércio eletrónico, em linha com o definido na estratégia Europa 2020 e na Agenda Digital.

A fim de promover os serviços ao nível de toda a União, bem como a eficiência e a inovação no domínio dos instrumentos de pagamento por cartão e das operações de pagamento com cartões num contexto fora de linha, em linha e móvel, é fundamental garantir clareza jurídica e condições de concorrência equitativas. A disponibilidade de pagamentos eletrónicos seguros e competitivos é vital para o funcionamento do mercado interno para todos os produtos e serviços e tem um impacto crescente à medida que o comércio eletrónico ganha centralidade nas práticas de consumo.

Para tal, devem ser proibidas regras comerciais que impeçam os consumidores e os

retalhistas de dispor de informações corretas sobre as comissões pagas pelas operações de pagamento e que entrem a criação de um mercado interno eficaz. A concretização de um mercado eficiente no domínio dos cartões de pagamento tem sido prejudicada pela existência de regras e práticas comerciais restritivas, muitas vezes associadas à ausência de informação correta disponível para consumidores e retalhistas sobre os custos e a fixação dos preços das operações, situação que impede o funcionamento das condições ótimas do mercado e provoca preços mais elevados suportados por aqueles agentes económicos. No passado recente, tiveram lugar uma série de processos sobre práticas anti-concorrenciais no mercado de pagamentos com cartões, conduzidos pela Comissão Europeia e por algumas autoridades nacionais da concorrência.

Nesse sentido, a Proposta de Regulamento em análise, relativa às comissões de intercâmbio aplicáveis às operações de pagamento com cartão, define limites máximos para as taxas de intercâmbio aplicadas às operações de pagamento com cartão (*Interchange Fees*) e estabelece um conjunto de regras comerciais harmonizadas aplicável às referidas operações, que permitam construir um quadro jurídico transparente e harmonizador de práticas comerciais no mercado concorrencial de pagamentos com cartão na SEPA (*Single Euro Payments Area*).

2. aspetos relevantes

A Proposta de Regulamento em análise encontra-se dividida em duas partes principais. A primeira apresenta as regras em matéria de comissões de intercâmbio, com a criação de uma área «regulamentada» e uma área «não regulamentada». A área regulamentada é constituída pelas operações por cartão que, por serem habitualmente usadas pelos consumidores, são difíceis de recusar pelos retalhistas. 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, onde se incluem os chamados cartões comerciais ou cartões emitidos por sistemas tripartidos.

Da segunda parte do regulamento constam regras comerciais aplicáveis a *todas* as categorias de operações de pagamento por cartão e *associadas a cartões* baseadas

nessas operações. Prevê-se, por exemplo:

”- A aplicação da «regra da aceitação de todos os cartões» será limitada. Não será todavia autorizada qualquer discriminação em função do banco emissor ou da proveniência do titular do cartão nem entre cartões com o mesmo nível de comissões de intercâmbio.

- Será proibida a 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»).

- Os prestadores de serviços de pagamento adquirentes facultarão aos comerciantes, no mínimo mensalmente, declarações relativas às comissões cobradas, nas quais são especificadas as comissões pagas pelos comerciantes no mês em causa por cada categoria de cartões e por cada marca individual, por cada serviço de aquisição prestado pelo adquirente;

- Será proibida a aplicação de qualquer regra que impeça os comerciantes de informar os seus clientes das comissões que estes pagam aos adquirentes de serviços de pagamento”.

Sobre esta iniciativa, a Comissão solicitou a pronúncia do Banco de Portugal, DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor e SEFIN – Associação Portuguesa de Consumidores e Utilizadores de Produtos e Serviços Financeiros. Os pareceres remetidos pelo Banco de Portugal e pela DECO encontram-se em anexo ao este relatório.

3. Princípio da Subsidiariedade

De acordo com o estatuído no número 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, referente ao princípio da subsidiariedade, apenas deve ser adotada uma ação a nível da União quando os objetivos preconizados não podem ser alcançados de forma satisfatória a nível Estados-Membros e podem, devido à dimensão ou aos efeitos da ação proposta, ser melhor alcançados a nível da UE.

O objetivo da proposta de Regulamento em análise de contribuir para melhorar o funcionamento de um mercado integrado de pagamentos, por definição constituído por redes que ultrapassam as fronteiras dos Estados-Membros, requer necessariamente uma abordagem à escala da União, uma vez que os princípios, regras, processos e normas aplicáveis têm de ser coerentes em todos os Estados-Membros. Só esta abordagem garante a segurança jurídica e as condições de concorrência face a todos os participantes no mercado, e evita os problemas que existiriam se se optasse por um sistema de ações nacionais de regulamentação – nomeadamente, a maior complexidade das soluções nacionais encontradas, com custos mais elevados, e causadoras de distorção do mercado de pagamentos.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado autor do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

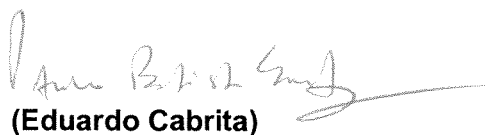
4. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 9 de outubro de 2013,

O Deputado relator


(João Galamba)

O Presidente da Comissão


(Eduardo Cabrita)



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

| | |
|------------------------------------|-----------|
| ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA | |
| Direção de Serviços e Comunicações | |
| COFAP | |
| N.º Único | 425935 |
| Entrada/Ano | 858 |
| Data | 4/10/2013 |

GOVERNADOR

N.º GOV/2013/0420

Lisboa, 2 de outubro de 2013

Exmo. Senhor
Dr. Eduardo Cabrita
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública
Assembleia da República

Sauze Presidente, muito obrigado Dr. Eduardo Cabrita,

Em resposta ao e-mail de 18 de setembro passado, em que era solicitado parecer sobre 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" e sobre a "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões", remeto a V. Exa. o respetivo Parecer do Banco de Portugal.

Com os melhores cumprimentos,

e a elevada estima,

Carlos da Silva Costa



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

PARECER

“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”

e

“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões”

O Banco de Portugal, em resposta ao convite do Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República (COFAP), para pronunciar-se sobre 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 («DSP2»¹), e sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões², gostaria de apresentar as seguintes considerações, à luz das suas atribuições legais, em particular a de regular, fiscalizar e promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos, designadamente no âmbito da sua participação no Sistema Europeu de Bancos Centrais.

O Banco de Portugal manifesta o maior interesse no acompanhamento das duas Propostas da Comissão, pelos impactos que as mesmas podem vir a ter na atividade das entidades sujeitas à sua supervisão e no exercício das suas próprias competências.

1. Enquadramento e considerações gerais sobre as Propostas

Na avaliação de impacto que antecedeu as duas Propostas, a Comissão acentua que a atual fragmentação territorial do mercado dos pagamentos eletrónicos, em particular das operações de pagamento efetuadas através da Internet e com cartões e telemóveis, impossibilita os consumidores de aproveitarem todas as vantagens de um mercado de pagamentos integrado. Reconhecendo esta

1 Com a referência COM (2013) 547

2 Com a referência COM (2013) 550



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

situação, retratada em diversos indicadores estatísticos e estudos empíricos, o Banco de Portugal apoia os objetivos gerais das Propostas no que se refere ao desenvolvimento do mercado de pagamentos eletrónicos à escala da União Europeia, através da promoção da concorrência, eficiência e inovação. O Banco de Portugal acolhe também com agrado a inclusão, pela Comissão Europeia, de medidas em matéria de segurança e autenticação consentâneas com preocupações recorrentemente apresentadas, quer pelo Eurosistema, quer pelos prestadores de serviços de pagamento.

Para atingir estes objetivos, a Comissão propõe a alteração do quadro jurídico dos serviços de pagamento no mercado interno instituído pela Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno («DSP»). A benefício da apreciação na especialidade, desenvolvida mais adiante, o Banco de Portugal considera desejável que determinadas soluções contantes da Proposta de Diretiva sejam objeto de uma análise ainda mais aprofundada, aproveitando em toda a sua extensão os contributos da consulta pública lançada por ocasião da publicação do Livro Verde da Comissão Europeia intitulado «Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel (*Towards an integrated European market for card, internet and mobile payments*)». A título de exemplo, seria importante que a futura Diretiva clarificasse, no quadro da consagração do novo serviço de acesso a contas de pagamento prestado por um «terceiro prestador de serviços de pagamento», a necessidade de existência de uma relação contratual, entre o terceiro e o prestador de serviços de pagamento que gere a conta do utilizador de serviços, e o conteúdo mínimo desse acordo, de modo a impedir a emergência de soluções não harmonizadas entre Estados-Membros. Em qualquer caso, o Banco de Portugal, enquanto entidade de supervisão responsável pela aplicação, em Portugal, do quadro jurídico instituído pela DSP e pela segunda Diretiva da Moeda Eletrónica (Diretiva 2009/110/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativa ao acesso à atividade das instituições de moeda eletrónica, «DME2»), preferiria que a presente Proposta de Diretiva coincidissem com a revisão da Diretiva 2009/110/CE, que a Comissão prevê venha a ocorrer já em 2014 (v. parte final do ponto 1 da exposição de motivos da Proposta de Diretiva). Uma coincidência temporal que, do ponto de vista do instrumento normativo, seria coerente com a convergência tecnológica e dos modelos comerciais e caminharia no sentido da plena consolidação do acervo legislativo e regulamentar no domínio dos pagamentos, atualmente disperso por duas Diretivas que possuem já significativos pontos de contacto. Permitiria, além disso, reduzir o esforço de adaptação e *compliance* associado a duas alterações muito próximas no tempo sobre matérias afins. Note-se que a integração do regime da moeda eletrónica e do regime dos serviços de pagamento foi já antecipada pelo legislador português, por via da aprovação de um único



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

instrumento legal – o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, anexo ao Decreto-lei n.º 242/2012, de 7 de novembro –, que procurou explorar, na medida do possível, as sinergias existentes entre a DSP e a DME2.

Ainda a respeito da oportunidade da Proposta de Diretiva, é entendimento do Banco de Portugal que a maioria das alterações preconizadas, e abaixo descritas em maior detalhe, apesar do seu indiscutível interesse do ponto de vista da melhoria das condições de utilização de serviços de pagamento, não se mostra urgente ou essencial para a integração dos serviços de pagamento ao nível Europeu, sendo aceitável que aguarde pela revisão da Diretiva da Moeda Eletrónica.

No que se reporta à Proposta de Regulamento relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis às operações de pagamento com cartão, a mesma define limites máximos para as taxas de intercâmbio aplicadas às operações de pagamento com cartão (*Interchange Fees* ou «IF») e estabelece um conjunto de regras comerciais harmonizadas aplicável às referidas operações. Estas regras comerciais abrangem, entre outras medidas, a proibição de restrições territoriais à celebração de contratos de emissão de cartões e aceitação de operações de pagamento com cartão (*acquiring*), a imposição da separação entre os *schemes* de cartões e as entidades que processam operações de pagamento com cartões e a introdução da possibilidade de escolha, pelo titular do cartão multimarca, da marca ao abrigo da qual pretende realizar o pagamento num Terminal de Pagamento Automático (TPA).

A Proposta de Regulamento surge na sequência de uma série de processos sobre práticas anticoncorrenciais no mercado de pagamentos com cartões, conduzidos pela Comissão Europeia (DG-COMP) e algumas autoridades nacionais da concorrência. Nestes processos, as autoridades competentes confirmaram que a utilização generalizada de IF nos sistemas quadripartidos de cartões³ (ex. VISA e Mastercard), acordadas coletivamente e pagas pelos adquirentes (*acquirers*) de operações de pagamento com cartões aos emitentes desses cartões, configuram medidas restritivas da concorrência, na medida em que inflacionam o valor das Taxas de Serviço aos Comerciantes (*Merchant Service Charge* ou «MSC») cobradas pelos *acquirers* das operações aos comerciantes, sem quaisquer vantagens para os consumidores⁴.

A referida Proposta de Regulamento vem ainda dar resposta às preocupações do Banco Central Europeu (BCE) relativas à necessidade de uma intervenção da Comissão Europeia ao nível das IF, à essencialidade do princípio da separação entre as funções de gestão do sistema e as funções de

3 Segundo a definição apresentada na proposta de Regulamento, um sistema de cartões de pagamento quadripartido é um sistema em que os pagamentos são efetuados a partir da conta de pagamento de um titular de cartão para a conta de pagamento de um beneficiário por intermédio do sistema, de um prestador de serviços de pagamento emitente de cartões de pagamento (no lado do titular do cartão) e de um prestador de serviços de pagamento adquirente (no lado do beneficiário).

4 Acórdão do Tribunal Geral de 24 de maio de 2012, Processo T 111/08, MasterCard e o./Comissão, ainda não publicado na Coletânea, e Processo COMP/34.579, MasterCard, Decisão da Comissão de 19 de dezembro de 2007 (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/34579/34579_1889_2.pdf).



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

processamento de operações de pagamento com cartões, bem como à urgência de se estabelecerem regras comerciais harmonizadas e transparentes para se atingir a criação de um mercado concorrencial de pagamentos com cartão na SEPA (*Single Euro Payments Area* ou, em português, Área Única de Pagamentos em Euros), preocupações apresentadas no último relatório de progresso sobre a SEPA⁵ e na resposta do Eurosistema ao Livro Verde da Comissão Europeia «Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel»⁶.

O Regulamento proposto é uma iniciativa que se aplaude, por estabelecer um quadro jurídico transparente no que respeita à harmonização de práticas comerciais no mercado de cartões. O Banco de Portugal espera que a presente intervenção comunitária contribua para a criação de condições concorrenciais equitativas e promova a eliminação das barreiras que tem dificultado a realização de um mercado de cartões plenamente integrado ao nível da União.

Não obstante, a Proposta de Regulamento prevê que o mesmo entre em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação. Ora, atenta a magnitude das alterações previstas no que se refere a práticas comerciais, as quais envolvem *schemes*, emitentes de cartões, entidades de processamento e comerciantes, o Banco de Portugal considera em todo o caso o período de *vacatio* manifestamente curto, entendendo que deve ser discutida a possibilidade de alargamento desse período ou o estabelecimento de um período transitório para a aplicação das disposições constantes do Capítulo III relativo a regras comerciais. Independentemente desta observação, o Banco de Portugal encontra-se já a dialogar com a comunidade bancária nacional no sentido de preparar a implementação atempada das disposições previstas na presente Proposta de Regulamento.

2. Proposta de Diretiva relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (DSP2): observações específicas

2.1. Âmbito de aplicação

A Proposta de Diretiva estende o âmbito de aplicação da DSP no que respeita às disposições relativas a transparência e deveres de informação a cargo dos prestadores de serviços de pagamento (cf. Título III), no sentido de:

⁵ 7.º Relatório intercalar sobre a SEPA, Outubro 2010, BCE, Frankfurt am Main, p.27 e segs, disponível em <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/singleeuropaymentsarea201010pt.pdf>.

⁶ Resposta do Eurosistema ao Livro Verde da Comissão Europeia intitulado “Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel”, disponível em http://www.ecb.europa.eu/paym/sepa/pdf/2012-03-23_Eurosystem_reaction_to_EC_Green_Paper.pdf.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

- i. Incluir a prestação de serviços de pagamento quando um dos prestadores de serviços de pagamento está situado fora da Comunidade, i.e., as denominadas *one-leg transactions* (cf. artigo 2.º, n.º 1)⁷;
- ii. Abranger as operações de pagamento em qualquer moeda (cf. artigo 2.º, n.º 2)⁸.

Pretende a referida alteração, no que respeita à cobertura geográfica e moedas abrangidas, evitar abordagens divergentes entre os diferentes Estados-Membros, consideradas lesivas dos consumidores⁹.

São também clarificadas na DSP2 as exclusões do âmbito de aplicação, restringindo, por exemplo, a exclusão relativa às operações de pagamento executadas através de quaisquer dispositivos de telecomunicações digitais ou informáticos, que passa a ser aplicável apenas a serviços auxiliares prestados por fornecedores de redes de telecomunicações, até determinado montante (cf. artigo 3.º).

2.2. Terceiro prestador de serviços de pagamento

A introdução de um novo tipo de prestadores de serviços de pagamento – «terceiro prestador de serviços de pagamento» (*Third party payment service providers* ou «TPS») - juntamente com a categorização de um novo tipo serviço de pagamento - a prestação de serviços de iniciação de pagamentos e de prestação de serviços de informação sobre a conta, oferecidos por prestadores de serviço diferentes daqueles que detêm essa conta¹⁰ - apresenta-se como o ponto mais relevante da referida proposta. Os prestadores deste novo tipo de serviço de pagamento passam a estar sujeitos às regras da DSP2, independentemente de entrarem na posse dos fundos do ordenante ou do beneficiário, nomeadamente:

- Ao registo como instituição de pagamento (cf. Título II);
- Ao cumprimento dos requisitos de transparência (cf. Título III) e segurança (cf. artigos 85.º e 86.º);

7 Também a norma do artigo 78.º, relativo a data-valor e disponibilidade dos fundos, é aplicável a operações *one-leg*.

8 A DSP apenas abrange, para efeitos de aplicação do Título III, as operações em euro ou nas moedas dos Estados-Membros.

9 Considerando (9) da Proposta de Diretiva, p.17.

10 O novo tipo de serviços de pagamento instituído pela DSP2 encontra-se definido no ponto 7 do Anexo I da proposta como "serviços baseados no acesso à conta de pagamento oferecidos por prestador diferente daquele que detém essa conta".



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

- Ao cumprimento de regras específicas relativas ao acesso à conta (cf. artigos 58.º e 59.º) e à autenticação (cf. artigo 87.º);
- À observância das disposições relativas a retificação de transações (cf. artigos 63.º e 64.º) e à repartição do risco entre ordenante e prestador (cf. artigos 65.º e 66.º).

2.3. Responsabilidade do prestador e do utilizador do serviço de pagamento por operações de pagamento não autorizadas (cf. artigos 65.º e 66.º)

Outra alteração ao regime jurídico dos serviços de pagamento refere-se ao atual enquadramento das operações de pagamento não autorizadas. A Proposta de Diretiva prevê:

- i. A diminuição do montante máximo suportado pelo utilizador do serviço de pagamento, relativamente a uma operação de pagamento não autorizada, de 150 EUR para 50 EUR, exceto em caso de fraude ou negligência grosseira (cf. artigo 66.º, n.º1);
- ii. A desresponsabilização dos utilizadores de serviços de pagamento no caso de operações à distância (i.e. *online*) em que o prestador não exija procedimentos de autenticação fortes¹¹, a menos que o utilizador aja fraudulentamente (cf. artigo 66.º, n.º1, *in fine*).

Ao conservar um montante máximo que deve ser suportado pelo utilizador em caso de operações de pagamento não autorizadas, já existente na DSP, o legislador comunitário visa manter um incentivo à comunicação atempada do furto ou perda do instrumento de pagamento pelo utilizador.

No tocante à desresponsabilização dos utilizadores de serviços de pagamento no caso de operações à distância em que o prestador não exija procedimentos de autenticação fortes, tal alteração relaciona-se com a proposta de introdução de um novo capítulo sobre Medidas de Segurança e Aspectos de Autenticação (cf. Capítulo 5 do Título IV) no atual quadro jurídico dos serviços de pagamento, que obriga, por exemplo, os prestadores de serviços de pagamento a utilizarem procedimentos de autenticação forte na autorização de ordens de pagamento iniciadas eletronicamente (cf. artigo 87.º).

¹¹ A autenticação forte de clientes (*strong customer authentication*) consiste num procedimento de validação da identidade de uma pessoa singular ou coletiva, utilizando dois ou mais elementos de autenticação independentes, associados aos conceitos: "algo que sei" (por exemplo uma password), "algo que tenho" (por exemplo um cartão matriz) e/ou "algo que sou" (por exemplo o Número de Identificação Fiscal). Em caso de comprometimento de um destes elementos de autenticação, deve ser garantido que os restantes não são colocados em causa.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

2.4. Clarificação e harmonização de alguns requisitos legais

A Proposta de Diretiva aponta ainda para a clarificação e harmonização, a nível europeu, de um conjunto de procedimentos e requisitos legais que, por um lado, se encontravam aplicados de forma diversa nos diferentes Estados-Membros e que, por outro, permitiam o tratamento distinto entre os diferentes tipos de prestadores de serviços de pagamento.

Neste âmbito, pode destacar-se (i) a clarificação relativa à possibilidade de acesso a sistemas de pagamento designados ao abrigo da Diretiva 98/26/CE, de forma indireta, por todos os prestadores de serviços de pagamento, (ii) a proibição do *surcharging*, por parte do beneficiário, quando o pagamento é efetuado com cartões abrangidos pela Proposta de Regulamento sobre taxas de intercâmbio, e (iii) o direito incondicional ao reembolso, a exercer pelo ordenante/devedor do débito, desde que o produto/serviço pago não tenha ainda sido consumido/disponibilizado.

Neste contexto, a Proposta de Diretiva mantém a restrição prevista na DSP relativa ao acesso das instituições de pagamento, enquanto participantes diretos, aos sistemas de pagamento designados ao abrigo da Diretiva 98/26/CE relativa ao carácter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamento¹². No entanto, a Proposta de Diretiva clarifica que, caso um sistema de pagamentos designado autorize a participação indireta de determinados prestadores de serviços de pagamento, esse acesso indireto deve ser igualmente facultado, mediante solicitação, a outros prestadores de serviços de pagamento autorizados e registados, nomeadamente a instituições de pagamento (vd. a parte final do n.º 2 do artigo 29.º).

Relativamente à proposta de harmonização das regras relativas ao *surcharging*, a DSP permite que o beneficiário de um pagamento exija ao ordenante um encargo (*surcharge*) ou, ao contrário, ofereça ao ordenante uma redução pela utilização de um determinado instrumento de pagamento (por ex., um cartão de pagamento). No regime em vigor, os Estados-Membros têm no entanto a possibilidade de proibir ou limitar o direito de cobrar encargos, tendo em conta a necessidade de incentivar a concorrência e de promover a utilização de instrumentos de pagamento eficazes.

A Proposta de Diretiva pretende proibir o *surcharging* para os instrumentos de pagamento (cartões) abrangidos pela Proposta de Regulamento relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis às operações de pagamento com cartão (cf. n.º 4 do artigo 55.º).

¹² Diretiva 98/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio 1998, relativa ao carácter definitivo da liquidação nos sistemas de pagamentos e de liquidação de valores mobiliários alterada pela Diretiva 2009/44/CE e pela Diretiva 2010/78/UE.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Finalmente, atentos os termos da proposta, visa-se estabelecer, em relação aos débitos diretos, um direito incondicional ao reembolso, desde que o produto/serviço não tenha ainda sido consumido/disponibilizado (cf. artigo 67, n.º1, *in fine*).

3. Proposta de Diretiva relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (DSP2): análise dos impactos operacionais

Em termos operacionais, a publicação da DSP2, nos termos apresentados pela Comissão Europeia, irá introduzir alterações com impacto nas seguintes matérias:

- i. Informação disponibilizada ao utilizador de serviços de pagamento;
- ii. Prestadores e tipos de serviços de pagamento;
- iii. Responsabilidade no processamento de operações não autorizadas;
- iv. Clarificação e harmonização de requisitos legais.

i. Informação disponibilizada ao utilizador de serviços de pagamento

Nos termos do artigo 2.º, e no que respeita às disposições sobre transparência e deveres de informação a cargo dos prestadores de serviços de pagamento (cf. Título III), o âmbito de aplicação da Diretiva é alargado no sentido de (i) incluir a prestação de serviços de pagamento quando um dos prestadores de serviços de pagamento está situado fora da Comunidade e (ii) abranger as operações de pagamento em qualquer moeda.

Em termos operacionais e de negócio não se perspetivam impactos muito significativos, uma vez que, de um modo geral, os prestadores de serviços de pagamento terão apenas de garantir que é possível disponibilizar o mesmo nível de detalhe de informação sobre cada operação de pagamento independentemente da divisa e do país da contraparte. No que se refere aos utilizadores de serviços de pagamento, as alterações preconizadas pela Proposta de Diretiva permitem que estes passem a dispor da mesma informação em todas as operações ordenadas e recebidas na sua conta de pagamento.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

ii. Prestadores e tipos de serviços de pagamento

Nos termos da DSP2, os prestadores de serviços de pagamento podem prestar serviços de iniciação de pagamentos ou de prestação de serviços de informação sobre contas domiciliadas em outros prestadores de serviços de pagamento. Referimo-nos aos já mencionados *third party payment service providers* (TPS). A criação deste novo serviço de pagamento e o aparecimento de novos prestadores no mercado de pagamentos representa uma alteração significativa ao *status quo* atual, em que cada prestador de serviços de pagamento apenas pode aceder e efetuar débitos e créditos em contas de pagamento abertas nos seus registos.

Em termos práticos, o novo enquadramento regulamentar vem permitir que os TPS devidamente autorizados pelo titular da conta de pagamentos, possam aceder a informações sobre o saldo da conta ou sobre os movimentos efetuados e, inclusivamente, possam ordenar transferências a crédito e autorizar débitos diretos em nome do respetivo titular.

Um dos pontos da discussão em torno desta proposta deverá centrar-se no facto de os prestadores de serviços de pagamento, onde as contas de pagamento se encontram domiciliadas, suportarem um conjunto de custos com a manutenção destas contas, com o processamento de operações de pagamento ordenadas pelo cliente e até com o desenvolvimento de soluções técnicas que venham a permitir o acesso eletrónico dos TPS às contas de pagamento, custos estes que, em última instância, os TPS não terão de integrar na sua cadeia de valor.

No entanto, a DSP2 é omissa quanto à possibilidade de o prestador de serviços de pagamento onde a conta de pagamento está domiciliada cobrar uma qualquer comissão, ao cliente titular da conta ou até mesmo diretamente ao TPS, pelo acesso à conta de pagamento. A proposta aparenta colocar sobre o prestador de serviços de pagamento os custos resultantes da obrigação de permitir o acesso às contas de pagamento que tem domiciliadas.

Em última instância, na impossibilidade de cobrar uma comissão específica pelo serviço de acesso à conta de pagamento, os prestadores de serviços de pagamento poderão, eventualmente, ser levados a aumentar as comissões de manutenção das contas.

A indústria bancária nacional é da opinião de que estas entidades e este tipo de serviços passariam, com a DSP2, a beneficiar de uma proteção legal mais favorável, que contende com os deveres de diligência e proteção das instituições de crédito no que se reporta às contas de pagamento. Além disso, sublinha a necessidade de existir uma prévia relação contratual entre o terceiro prestador de serviços de pagamento, com o qual o utilizador de serviços de pagamento (titular da conta) pretende negociar, e o banco que detém o acesso às contas de pagamento. A necessidade desta relação contratual subjacente advém, no entender dos atuais prestadores de serviços de pagamento (i.e.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

instituições de crédito), da necessidade de se estabelecerem mecanismos de comunicação próprios (cf. artigo 58.º, n.º 3) e de autenticação pelo prestador de serviços de pagamento, quer do terceiro prestador de serviços de pagamento, quer do cliente em nome do qual este terceiro se encontra a atuar. O Banco de Portugal, como acima referido, entende que a Proposta de Diretiva deve ser aperfeiçoada, no sentido de clarificar a necessidade de existência de uma relação contratual, entre o terceiro e o prestador de serviços de pagamento que gere a conta do respetivo titular, e o conteúdo mínimo desse acordo¹³, para maior segurança da posição de todas as partes envolvidas e harmonização do regime à escala da União.

iii. Responsabilidade no processamento de operações não autorizadas

A DSP2 apresenta alterações importantes na partilha de responsabilidade em caso de perda, roubo ou utilização abusiva de um instrumento de pagamento.

Neste âmbito, os artigos 65.º e 66.º determinam que o montante máximo suportado pelo utilizador do serviço de pagamento relativamente a uma operação de pagamento não autorizada passe de 150 EUR para 50 EUR, exceto em caso de fraude ou negligência grosseira. Nos casos em que os prestadores de serviços de pagamento não disponham de procedimento de autenticação forte, os utilizadores de serviços de pagamento que efetuem operações à distância (i.e. *online*), não podem ser responsabilizados financeiramente por qualquer perda resultante de incidente, a menos que tenham agido fraudulentamente (cf. artigo 66.º, n.º 1, *in fine*).

Em termos operacionais, dado que a generalidade dos prestadores de serviços de pagamento já utiliza mecanismos de autenticação forte no acesso aos serviços de *homebanking* que disponibilizam aos seus clientes, não se perspetivam impactos significativos.

No que se refere à redução para 50 EUR do montante máximo que pode ser imputado ao utilizador de serviços de pagamento nos casos em que uma operação tenha sido executada sem a devida autorização, verifica-se que o risco assumido pelos prestadores de serviços de pagamento com a disponibilização dos instrumentos de pagamento irá registar um incremento significativo. Como forma de obviar a esta alteração, algumas instituições de crédito poderão sentir a necessidade de introduzir alguns mecanismos de validação adicionais, ou até mesmo introduzir limitações ao nível dos valores por operação que são permitidos para a realização de operações à distância.

A indústria dos pagamentos e, em especial, a indústria bancária, tem vindo a investir fortemente, tanto no que respeita a recursos materiais como humanos, no desenvolvimento de soluções

¹³ Incluindo, entre outros aspetos técnicos, mecanismos e formatos de comunicação entre o TPS e o prestador de serviços de pagamento que gere a conta de pagamento.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

tecnológicas que permitam a redução da fraude e das perdas subjacentes. A adoção da norma *EMV* (i.e., migração de cartões e terminais com banda magnética para cartões com *chip EMV*) e dos requisitos de segurança do *Payment Card Industry Security Standards Council* são exemplos disso. O estabelecimento de regras tendentes à maior responsabilização dos emitentes pelas perdas constitui um incentivo à continuação do desenvolvimento de soluções tecnológicas que evitem ou reduzam as perdas resultantes de operações não autorizadas. Nesse sentido, o Banco de Portugal considera positivas as medidas de desresponsabilização dos utilizadores de serviços de pagamento no caso de operações à distância (i.e. *online*) em que o prestador não exija procedimentos de autenticação fortes constantes da Proposta de Diretiva (cf. artigo 66.º, n.º 1, *in fine*), as quais se encontram em linha com as recomendações recentemente publicadas pelo Fórum Europeu sobre a Segurança dos Pagamentos de Retalho (*SecuRe Pay*)¹⁴. Relativamente a outro tipo de operações de pagamento não autorizadas, importa não descurar que as normas de responsabilidade também devem garantir uma atuação diligente do titular do cartão e, neste ponto, o Banco de Portugal não compreende como é que a diminuição do montante máximo suportado pelo utilizador do serviço de pagamento, relativamente a uma operação de pagamento não autorizada, de 150 EUR para 50 EUR (cf. artigo 66.º, n.º1), poderia promover uma atuação mais diligente por parte do utilizador de serviços de pagamento.

Além disso, ainda no campo da responsabilidade do prestador de serviços de pagamento por operações de pagamento não autorizadas, a Proposta de Diretiva estabelece que, mesmo quando intervenha um TPS, cabe ao prestador de serviço de pagamento que gere a conta reembolsar o utilizador de serviços de pagamento pelo montante da operação. A proposta estabelece que pode ser aplicável uma indemnização financeira a pagar ao prestador de serviços de pagamento que gere a conta pelo TPS, mas não regula os termos desta compensação, deixando uma considerável margem de indeterminação quanto a uma aspecto relevante da relação entre os prestadores de serviços.

14 O Banco Central Europeu (BCE) divulgou no início de 2013 um conjunto abrangente de recomendações quanto à segurança dos pagamentos efetuados através da Internet (*Recommendations for the security of internet payments*). Tais recomendações constituem o primeiro êxito do Fórum europeu sobre a segurança dos pagamentos de retalho (*SecuRe Pay*), uma iniciativa de cooperação voluntária entre as autoridades relevantes do Espaço Económico Europeu (EEE) <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recommendationssecurityinternetpaymentsoutcomeofpcfinalversionafterpc201301en.pdf?66e432a86dbb014bdddc0935b32417f4>.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

iv. Clarificação e harmonização de alguns requisitos legais

Neste âmbito, pode destacar-se (i) a possibilidade de acesso a sistemas de pagamento designados ao abrigo da Diretiva 98/26/CE, de forma indireta, facultada a todos os prestadores de serviços de pagamento, (ii) a proibição do *surcharging*, por parte do beneficiário, quando o pagamento é efetuado com cartões abrangidos pela Proposta de Regulamento sobre taxas de intercâmbio, e (iii) o direito incondicional ao reembolso, a exercer pelo ordenante/devedor do débito, desde que o produto/serviço pago não tenha ainda sido consumido/disponibilizado.

Relativamente, à possibilidade de acesso a sistemas de pagamento designados ao abrigo da Diretiva 98/26/CE, de forma indireta, facultada a todos os prestadores de serviços de pagamento pela Proposta de Diretiva, atendendo a que, a título de exemplo, o atual regime de participação no Sistema de Compensação Interbancária (SICOI) já admite a participação indireta de prestadores de serviços de pagamento, sejam eles instituições de crédito ou instituições de pagamento, não se perspetiva que esta alteração apresente um impacto significativo.¹⁵

Relativamente à proibição do *surcharging*, em Portugal, por via da transposição da DSP para o direito interno (cf. Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro), o direito de cobrar encargos, pelo beneficiário ao ordenante, pela utilização de um determinado instrumento de pagamento, não foi inicialmente proibido, mas ficou prevista a possibilidade da sua limitação [cf. alínea b) do artigo 63.º, n.º 6, do anexo ao Decreto-Lei n.º 317/2009].

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, estabeleceu-se que ao beneficiário de um serviço de pagamento é vedado exigir ao ordenante qualquer encargo pela utilização de um determinado instrumento de pagamento para os efeitos do disposto na parte final da alínea b) do n.º 6 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro (cf. artigo 3º do Decreto-Lei n.º 3/2010).

A Proposta de Diretiva, assumindo que os *acquirers* procederão a uma diminuição das atuais MSC (por via da limitação das IF), considera que deixa de fazer sentido a possibilidade conferida aos comerciantes pela DSP de impor sobretaxas pelo pagamento com determinados instrumentos de pagamento, proibindo-se pois o *surcharging*.

Para as operações com cartão não abrangidas pela limitação da taxa de intercâmbio, o *surcharging* continua a ser permitido, mas limitado ao custo real que o comerciante tem com a aceitação do instrumento de pagamento considerado. Tais alterações poderão justificar uma afinação das disposições do Regime Jurídico da moeda eletrónica e serviços de pagamento (cf. artigo 63.º, n.º 6) e do Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, mas não constituem uma mudança de paradigma face à

¹⁵ O SICOI (Sistema de Compensação Interbancária) destina-se à compensação de operações de pagamento de retalho efetuadas com cheques, efeitos comerciais, débitos diretos (formato tradicional e SEPA), transferências a crédito (formato tradicional e SEPA) e cartões de pagamento.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

situação existente, na medida em que a possibilidade de *surcharging* já se encontra proibida em Portugal.

Noutro plano, a introdução de um direito incondicional ao reembolso no domínio dos débitos diretos, a exercer pelo ordenante/devedor do débito, desde que o produto/serviço pago não tenha ainda sido consumido/disponibilizado, também se encontra alinhada com o exigido aos prestadores de serviços de pagamento por via da sua adesão ao modelo de pagamentos *SEPA Core Direct Debit*, do *European Payments Council*.

A nível nacional, os requisitos acima apresentados já se encontram de alguma forma aplicados, ou por imposição legal ou por constituírem prática adotada pelos prestadores de serviços de pagamento nacionais, pelo que não se perspetiva que venham a implicar alterações significativas ao nível dos sistemas de pagamento nacionais.

4. Proposta de Regulamento relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis às operações de pagamento com cartão: observações específicas

4.1. Limitação das IF

No que em particular se refere à limitação das IF, a Proposta de Regulamento em análise:

- i. Define o limite máximo das taxas de intercâmbio para as operações de pagamento com cartão, fixando em 0,2% a taxa máxima aplicável a operações de débito e em 0,3% a taxa máxima aplicável às operações de crédito (cf. artigos 3.º e 4.º);
- ii. Impõe que aqueles limites se apliquem às operações de pagamento transfronteiras logo dois meses após a entrada em vigor do Regulamento e, dois anos após esta data, a todas as demais operações de pagamento com cartão na UE (cf. artigos 3.º e 4.º, respectivamente).

Conforme referido na exposição de motivos que acompanha a presente Proposta de Regulamento, os valores foram calculados com base em dados recolhidos por quatro bancos centrais nacionais e com base no «teste de indiferença do comerciante», que identifica o nível de comissões que um comerciante estaria disposto a pagar se comparasse o custo decorrente da utilização pelo cliente de um cartão de pagamento, com o custo do pagamento sem cartão (em numerário). Estes valores foram aceites pela Visa Europa, pela Mastercard e pelo sistema de cartões nacional francês



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

(*Groupement Cartes Bancaires*) no seguimento de processos relativos a práticas restritivas da concorrência iniciados pela Comissão Europeia e pelas autoridades nacionais da concorrência.

4.2. Princípio da separação entre as funções de gestão do sistema de cartões de pagamento (*schemes*) e as funções de processamento de operações de pagamento com cartão

O artigo 7.º da Proposta de Regulamento vem impor a separação entre o *scheme* e o processamento das operações de cartão, não admitindo discriminações territoriais nas regras de processamento. Encontra-se ainda estabelecido no referido artigo que as entidades de processamento de operações com cartão devem ser tecnicamente interoperáveis com outros sistemas de entidades de processamento na União. A referida interoperabilidade técnica deverá ser atingida através da implementação de *standards* desenvolvidos por organismos de standardização internacionais ou europeus. Além disso, as entidades de processamento não devem adotar ou aplicar regras comerciais que restrinjam a interoperabilidade com outras entidades de processamento na União.

4.3. Estabelecimento de regras comerciais harmonizadas no mercado europeu de cartões

De forma a assegurar um mercado de cartões integrado e criar o enquadramento legal necessário para a consolidação da SEPA no que se refere ao instrumento de pagamento mais utilizado na Europa, o cartão de pagamento, a Comissão Europeia vem propor no presente Regulamento um conjunto de regras comerciais harmonizadas:

- **Proibição de quaisquer restrições territoriais na celebração de contratos de emissão e de *acquiring* de cartões de pagamento**, designadamente proibindo que as operações transfronteiras estejam dependentes de quaisquer licenças ou autorizações (cf. artigo 6.º);
- **Proibição de regras que restrinjam ou impeçam a emissão de cartões multimarca («*co-badging*») e introdução da possibilidade de escolha, pelo titular de cartão multimarca, da marca ao abrigo da qual este pretenda realizar um pagamento com o seu cartão num TPA** (cf. artigo 8.º);
- **Obrigação de desagregação e categorização dos encargos por parte dos adquirentes de operações de pagamento com cartão**. O artigo 9.º determina que os *acquirers* não podem impor um preço único e devem desagregar e especificar de forma individualizada, quer a oferta que disponibilizem, quer os encargos correspondentes a



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

cada uma das diferentes categorias e marcas de cartões de pagamento. Os acordos estabelecidos entre prestadores de serviços de *acquiring* e beneficiários/comerciantes devem incluir informação individualizada sobre o valor de cada uma das diferentes taxas aplicáveis a cada categoria e marca de cartões de pagamento.

- **Abolição da regra de aceitação de todos os cartões ou *Honour all cards rule* (HACR).** O artigo 10.º da Proposta de Regulamento pretende colocar termo à regra comercial que impõe aos comerciantes a aceitação de todos os cartões emitidos por um sistema de pagamentos com cartão (*scheme*) que este aceite. No entanto, os comerciantes que entendam não aceitar todos os cartões de um dado *scheme* devem informar os consumidores de forma clara e inequívoca dessa situação, no momento em que o informarem da aceitação de outros cartões desse mesmo *scheme*.
- **Proibição de regras orientadoras.** Segundo a Proposta de Regulamento da Comissão Europeia, os contratos entre *acquirers* e beneficiários/comerciantes não devem impedir estes últimos de orientar a escolha do titular do cartão para o uso de um *scheme* da sua preferência (cf. artigo 11.º). Proíbe-se ainda que os contratos contenham normas que impeçam os beneficiários de prestar informação relativamente às taxas de intercâmbio aplicáveis aos cartões.
- **Transparência na informação.** A Proposta de Regulamento determina que será necessário um nível mais elevado de transparência na informação a cargo dos prestadores de serviços de pagamento; para tal impõe-se que todas as comissões, incluindo as taxas de intercâmbio, sejam especificadas perante o beneficiário do pagamento/comerciante, e obriga-se à prestação de informação individualizada por transação, no mínimo numa base mensal (cf. artigo 12.º).

Conforme avançado anteriormente, a Proposta de Regulamento prevê que o mesmo entre em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação. Ora, atenta a magnitude das alterações no que se reporta a práticas comerciais aqui elencadas, as quais envolvem *schemes*, emitentes de cartões, entidades de processamento e comerciantes, o Banco de Portugal considera o período de *vacatio* manifestamente curto, considerando que deve ser discutida a possibilidade de alargamento desse período ou o estabelecimento de um período transitório para a aplicação das disposições constantes



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

do Capítulo III relativo a regras comerciais. Independentemente desta observação, o Banco de Portugal encontra-se já a dialogar com a comunidade bancária nacional no sentido de preparar a implementação atempada das disposições previstas na presente Proposta de Regulamento.

5. Proposta de Regulamento relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis às operações de pagamento com cartão: análise dos impactos legais e operacionais

Do ponto de vista legal, as matérias que a proposta se propõe regular não se encontram presentemente regulamentadas no ordenamento jurídico interno. A opção da Comissão por um Regulamento (instrumento obrigatório em todos os seus elementos e imediatamente aplicável nos Estados-Membros) encontra-se, no entender do Banco de Portugal, plenamente justificada na necessidade de assegurar que a limitação dos níveis de IF e as regras constantes da proposta obtenham, como se exige em matérias desta natureza, uma aplicação uniforme ao nível da União.

Note-se que a Proposta de Regulamento ocupa-se de matérias que cabem no âmbito das competências do Banco de Portugal, quer em sede de supervisão comportamental, quer em sede de promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos, e de matérias que relevam da esfera de ação da Autoridade da Concorrência, o que implicará uma repartição de responsabilidades na aplicação do Regulamento, de acordo com as atribuições legais de cada autoridade¹⁶.

Na perspetiva operacional, a publicação do Regulamento agora analisado implicará alterações significativas na cadeia de processamento das operações com cartões e no modelo de negócio que lhe está subjacente. Neste contexto, os impactos podem ser classificados em 3 níveis: (i) financeiros; (ii) técnicos; e (iii) concorrenciais.

i. Impactos financeiros

Os impactos financeiros poderão advir, por um lado, da introdução de limites máximos no valor das IF pagas pelo adquirente ao emissor do cartão e, por outro, da necessidade das entidades que

¹⁶ A possibilidade de os Estados-Membros designarem autoridades diferentes para assegurarem a aplicação do Regulamento encontra-se prevista no artigo 13.º, n.º 3, da presente proposta.



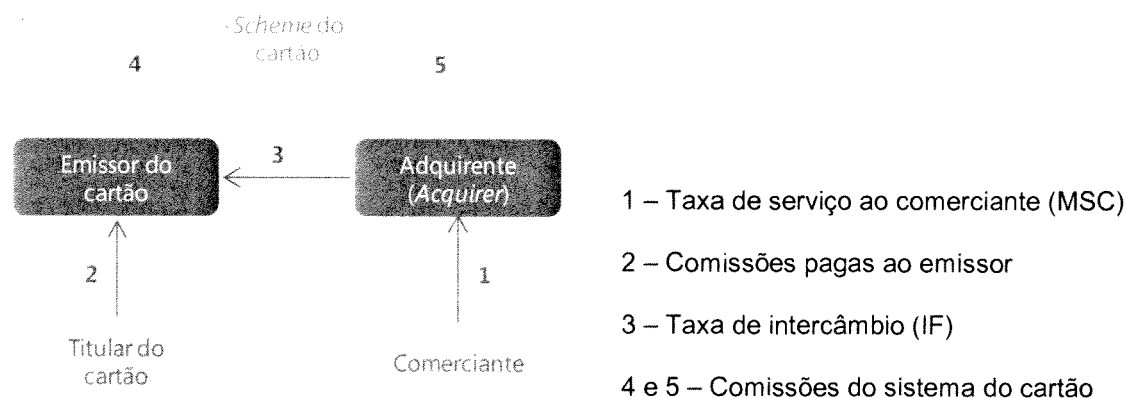
Banco de Portugal

EUROSISTEMA

processam operações com cartão no espaço europeu serem interoperáveis e da possibilidade do titular do cartão selecionar a marca (por exemplo, optar entre Multibanco, *VISA Electron* ou *Maestro*) sob a qual a operação de pagamento é processada.

Os modelos de negócio que usualmente suportam o funcionamento de *schemes* quadripartidos contemplam o pagamento de uma IF pelo *acquirer* ao emitente do cartão. Assim, a IF circula na direção oposta ao pagamento do bem ou serviço, permitindo, segundo os participantes neste tipo de *schemes*, equilibrar os custos e as receitas dos emitentes e dos adquirentes.

Comissões cobradas no âmbito dos sistemas de pagamentos com cartão (*schemes*) quadripartidos



O *acquirer* cobra depois uma comissão ao comerciante (MSC – Taxa de Serviço ao Comerciante) e pode assim recuperar parte dos seus custos. A MSC é definida por negociação entre o adquirente e o comerciante, ponderando fatores como o nível de risco associado ao sector de atividade do comerciante e os custos suportados pelo adquirente com o processamento de transações de determinada magnitude. As IF são, normalmente, uma das principais determinantes das MSC (funcionam como um limite mínimo).

A anuidade ou mensalidade é cobrada pelo emitente do cartão ao seu titular. Em alguns países, para além da cobrança da anuidade ou mensalidade, o emitente pode cobrar ao seu titular as seguintes comissões: comissão de emissão do cartão (paga apenas no momento da emissão), comissão por transação (cobrada como uma percentagem do valor da compra) e comissão por envio de extrato (cobrada também anualmente).

De notar que, em Portugal, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, os prestadores de serviços de pagamento estão proibidos de cobrar comissões aos titulares de cartões bancários no



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

que se refere a transações realizadas em caixas automáticos e TPA. Neste sentido, o enquadramento regulamentar vigente restringe significativamente a possibilidade de os prestadores de serviços de pagamento nacionais implementarem comissões por transação¹⁷.

Desta forma, a introdução de um limite máximo no valor das IF pagas pelo adquirente ao emissor do cartão (máximo de 0,2%, para cartões de débito, e de 0,3% para cartões de crédito) irá, pelo menos no curto/médio prazo, introduzir pressão sobre a rentabilidade dos prestadores de serviços de pagamento com a disponibilização destes instrumentos de pagamento. De facto, as IF atualmente em vigor no mercado nacional variam entre 0,63% e 0,88% nos cartões de débito e entre 0,945% e 1,47% nos cartões de crédito, representando a nova proposta uma redução dos proveitos obtidos pelos emissores nacionais com a realização de operações pelos seus clientes superior a 70%¹⁸.

Com a perspetiva de redução significativa dos valores recebidos pelos emissores de cartões bancários a título de IF, é previsível que sejam introduzidos reajustamentos no modelo de negócio atualmente em vigor, designadamente através do aumento de comissões já existentes, ou da introdução de novas comissões nos seus preçários.

Além disso, a Proposta de Regulamento vem propor, no artigo 7.º, uma separação entre o funcionamento do *scheme* e a infraestrutura que suporta o processamento das operações de pagamento com cartão, referindo ainda a necessidade de as entidades que processam operações de pagamento com cartões serem tecnicamente interoperáveis e adotarem *standards* desenvolvidos por organismos de standardização internacionais ou europeus. Efetivamente, a entidade responsável pelo sistema de pagamentos com cartão doméstico (o sistema Multibanco) já se encontra separada ao nível legal, operacional e financeiro, da entidade responsável pelo processamento das operações desde 2010. No entanto, até à data, as operações de pagamento com cartão efetuadas em Portugal são processadas de acordo com especificações proprietárias, perspetivando-se que a migração para *standards* comuns, no sentido de assegurar a referida interoperabilidade, possa originar impactos financeiros relevantes que ainda se encontram por quantificar.

Finalmente, a Proposta de Regulamento determina, no seu artigo 8.º que: (i) os *schemes* de cartões não podem restringir a possibilidade de os emissores integrarem num mesmo cartão o

17 Refira-se que as operações de levantamento e depósito de numerário e de pagamento de serviços representam cerca de 40% do total de operações com impacto financeiro processadas com cartões bancários emitidos por prestadores de serviços de pagamento nacionais.

18 O estudo sobre os "Custos Sociais dos Instrumentos de Pagamento de Retalho em Portugal", recentemente publicado pelo Banco de Portugal, estima que, em 2009, as taxas de cobertura dos custos pelos proveitos com a disponibilização de cartões de débito e de crédito pelos bancos foram de 103,7% e de 131,8%, respetivamente, representando as comissões cobradas a comerciantes cerca de 60% dos proveitos do sistema bancário com a disponibilização de cartões bancários, enquanto as comissões cobradas aos clientes corresponderam a cerca de 35%.

<http://www.bportugal.pt/pt/Pagamentos/Publicacoes/Estudos/Biblioteca%20de%20Tumbnails/Estudo%20-%20Juho%202013.pdf>



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

processamento de duas ou mais marcas, e (ii) o titular do cartão pode optar pela marca que será utilizada na realização de cada transação de pagamento com cartão.

O processamento de operações com cartões bancários é bastante integrado a nível nacional, pelo que os TPA aceitam, por norma, a generalidade das marcas nacionais e internacionais. Também no que se refere aos cartões de pagamento, é prática habitual os cartões emitidos por prestadores de serviços nacionais integrarem num mesmo cartão a marca nacional (Multibanco) e uma marca internacional (por exemplo *Visa*, *Visa Electron*, *Maestro*, *Mastercard* ou *American Express*).

No entanto, atualmente, a seleção da marca utilizada para processamento de cada operação não é efetuada pelo titular do cartão, mas sim automaticamente no diálogo entre o cartão e o TPA. Assim, em termos práticos, quando o TPA e o cartão têm em comum mais de uma marca para processamento, o resultado é a execução da operação através da marca internacional. Esta opção implica, por norma, a cobrança de IF e MSC superiores às praticadas para a marca nacional, até porque em algumas situações poderá ser dada preferência à vertente de crédito do cartão em detrimento da vertente de débito.

A redução das IF pagas pelos adquirentes podem, no imediato, conduzir a uma diminuição das MSC cobradas por estes aos comerciantes. No entanto, é expectável, mais uma vez, que os prestadores de serviços de pagamento reajustem o seu modelo de negócio, designadamente através do aumento de comissões já existentes, ou da introdução de novas comissões nos seus preçários.

ii. Impactos técnicos

Os impactos técnicos que resultam do Regulamento proposto centram-se na implementação das determinações constantes da parte final do artigo 7.º e do artigo 8.º.

Relativamente aos requisitos da existência de interoperabilidade entre as diferentes entidades europeias de processamento de operações de pagamento com cartões e da necessidade de utilização de *standards* comuns que permitam essa interoperabilidade, existirão certamente impactos técnicos, cuja identificação implica uma análise detalhada dos *standards* comuns a adotar, os quais não são ainda conhecidos.

No entanto, atendendo a que no mercado de cartões as entidades que processam as operações de pagamento se limitam a executar as operações de acordo com as regras definidas pelos *schemes*, o Banco de Portugal considera que a referida obrigação de utilização de *standards* comuns deveria ser dirigida aos *schemes* e não às entidades de processamento das operações propriamente ditas. Efetivamente, caso os *schemes* mantenham as atuais regras, que implicam o processamento das



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

operações de pagamento com cartões de acordo com as regras e especificações por estes estabelecidas, a norma comunitária poderá perder todo o seu efeito útil.

No tocante ao artigo 8.º da presente Proposta de Regulamento, tal como anteriormente referido, atualmente a seleção da marca utilizada para processamento de cada operação não é efetuada pelo titular do cartão, mas sim automaticamente, no diálogo entre o cartão e o TPA. Quando o TPA e o cartão têm em comum mais do que uma marca para processamento, o resultado é a execução da operação através da marca internacional.

A possibilidade de o cliente optar pela marca que será utilizada no processamento do pagamento com cartão já é hoje em dia tecnicamente possível nas marcas internacionais, implicando, no entanto, o cumprimento de dois requisitos técnicos, um no terminal e outro ao nível do cartão.

No que se refere aos TPA, é necessário que estes estejam preparados para permitir ao cliente bancário, no momento em que está a autorizar o pagamento, selecionar a marca sob a qual a operação vai ser processada. Embora a generalidade dos terminais de pagamento estejam, desde já, preparados para disponibilizar esta opção ao titular do cartão, afigura-se, ainda assim, necessário reavaliar e testar as aplicações que suportam o processamento das operações com cartão, designadamente da marca Multibanco.

Já no que respeita aos cartões bancários, a possibilidade de o cliente bancário selecionar previamente a marca sob a qual a operação vai ser processada terá também impactos ao nível das aplicações residentes nos próprios cartões emitidos. Não obstante, tais impactos requerem uma avaliação conjunta do sistema a realizar por emitentes de cartões, representantes dos *schemes* internacionais e doméstico e pela entidade responsável pelo processamento de operações com cartão.

iii. Impactos concorrenciais

Os impactos sobre a concorrência entre os prestadores de serviços de pagamento nacionais decorrem da possibilidade de, durante um período de 22 meses, as IF máximas definidas pelo Regulamento poderem ser diferentes para operações transfronteiras e nacionais.

Assim, enquanto que o artigo 2.º determina que após 2 meses da entrada em vigor do Regulamento as IF aplicáveis a operações de pagamento transfronteiras não poderão exceder 0,2% ou 0,3%, consoante o instrumento utilizado seja, respetivamente, de débito ou de crédito, o artigo 3.º vem permitir que a aplicação destas mesmas percentagens às operações de pagamento nacionais só seja obrigatória 2 anos após aquela data.



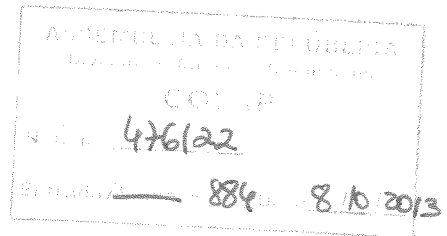
Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Dado que, em última instância, a redução das IF se traduzirá numa diminuição das MSC praticadas em operações transfronteiras (em que os prestadores de serviços de pagamento do emissor e do *acquirer* estão estabelecidos em Estados-Membros distintos), estas passarão a ser bastante mais baixas do que as praticadas a nível nacional. Neste enquadramento, existirão fortes incentivos a que comerciantes estabelecidos em Portugal (principalmente os de maior dimensão) contratem com prestadores de serviços estrangeiros o *acquiring* das suas operações com cartões bancários.

Como forma de obviar esta potencial perda de competitividade na aquisição de operações com cartão de âmbito nacional, os detentores de *schemes* nacionais podem optar por alinhar imediatamente as IF nacionais com os valores de referência definidos para as IF transfronteiras.

Banco de Portugal, 2 de outubro de 2013



Exmo Senhor

Presidente da

Comissão de Orçamento, Finanças e
Administração Pública

Data: 08 de outubro de 2013

N. Refª : PARC-000344-2013

Assunto: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões

Na sequência do solicitado, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

PM
O Secretário-Geral

(Jorge Morgado)

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693
decoix@deco.pt - www.deco.proteste.pt
Rua Artilharia 1, 79 - 4º - 1269-160 Lisboa - Tel.: 21 371 02 00 - Fax 21 371 02 99



Introdução

O presente documento pretende analisar o teor da Proposta de Regulamento Comunitário relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões.

Em traços gerais, a citada Proposta pretende colmatar a lacuna legislativa em matéria de comissões de intercâmbio na UE, propondo o estabelecimento de regras comuns aplicáveis às comissões de intercâmbio na União Europeia mediante a fixação de níveis máximos de comissões aplicáveis a operações por cartões de pagamento que são amplamente utilizados pelos consumidores e que, por conseguinte, os retalhistas têm dificuldade em recusar.

Mais se promove condições equitativas de concorrência que visam eliminar a fragmentação do mercado atualmente existente decorrente da divergência de comissões, bem como viabilizar a entrada de novos operadores pan-europeus assente na igualdade das condições de concorrência.

Desta forma, proíbe-se regras comerciais restritivas e outras condições que impeçam os consumidores e os retalhistas de dispor de informações corretas sobre as comissões pagas pelas operações de pagamento e que, conseqüentemente, entram a existência de um mercado interno plenamente eficaz.

Em suma, o presente Regulamento traz vantagens, quer para os consumidores, quer para os retalhistas na medida em que promove a transparência, bem como viabiliza uma escolha mais informada e esclarecida de todos relativamente aos meios de pagamento.

Considerações Gerais

A disponibilidade de pagamentos eletrónicos seguros, eficientes, competitivos e adequados, bem como a transparência em todo o seu processo são fundamentais para que exista um mercado interno para todos os produtos e serviços.

O Regulamento em análise tem como elemento basilar as designadas comissões de intercâmbio, ou seja, as comissões interbancárias acordadas coletivamente, em geral entre prestadores de serviços adquirentes e os prestadores de serviços de pagamento emitentes pertencentes a um determinado sistema. Por sua vez, estas comissões interbancárias são cobradas pelos prestadores de serviços de pagamento adquirentes aos comerciantes (taxas de serviço ao comerciante) que, por sua vez, as repercutem nos consumidores, indiretamente nos preços dos bens e serviços prestados.

No contexto atual verifica-se que, paralelamente à ausência de qualquer regulamentação relativa às comissões de intercâmbio na UE, os consumidores, em regra, não têm consciência das comissões pagas pelos comerciantes pelo instrumento de pagamento que utilizam e, não raras vezes, são, em consequência de uma série de práticas de incentivo utilizadas por prestadores de serviços de pagamento emitentes, orientados para a utilização preferencial de determinados instrumentos de pagamento que geram comissões mais elevadas, facto que cumpre contrariar.

Mais se constata que o mercado dos cartões enquanto meio de pagamento é dominado fundamentalmente pelo *Visa* e pela *Master Card*, pelo que importa também a implementação de normas que promovam um mercado mais concorrencial e mais transparente a este nível.

Este contexto fragiliza fortemente a posição dos consumidores já que, em última instância, são quem suportam os encargos das comissões de intercâmbio, ainda que indiretamente, via preço dos bens e serviços, pelo que importa criar mecanismos que

viabilizem a entrada de novos prestadores de serviços de pagamento no mercado e consequentemente de uma efetiva concorrência interbancária, bem como estabelecer limites aos valores de comissão de intercâmbio, impedindo-se o seu aumento excessivo e desajustado, e desta forma, garantir uma adequada salvaguarda dos direitos dos consumidores.

Análise na especialidade

Artigo 1.º Âmbito de aplicação

Refere o n.º 3 do presente artigo que o Capítulo II, portanto o Capítulo relativo às comissões de intercâmbio, não se aplicam a operações com cartões comerciais, levantamento sem numerário em caixas automáticas e a operações com cartões emitidos por sistemas de cartões de pagamento tripartidos.

Ora, temos aqui muitas reservas ao facto de se terem excluído as referidas operações da aplicação das normas respeitantes às taxas de intercâmbio, na medida em que poder-se-á aproveitar este regime excecional para evitar a aplicabilidade, nomeadamente através de futuras alterações contratuais, das regras mais restritivas agora implementadas, pondo em cauda o fim e o efeito útil do presente regulamento.

Acresce que, considerando a realidade nacional, importa reter a existência de dois princípios subjacentes à utilização de cartões pelos consumidores portugueses que devem estar subjacentes a quaisquer novas regras que venham a ser introduzidas. O princípio de aceitação generalizada do cartão e a não aceitação de que os custos de realização de operações com cartões sejam imputados aos consumidores (até porque os maiores beneficiários da utilização de cartões são os próprios comerciantes / prestadores de serviços).

Pelo que, também pelos motivos acima referidos, entendemos que esta medida devia ser estendida a outros cartões. Até porque, nos últimos anos, em Portugal, tem existido uma cada vez maior tendência de penetração de cartões AMEX, ao que não será certamente alheio o facto dos bancos anteverem que estes cartões poderão ficar de fora dos regulamentos europeus que vierem a ser criados, pelo que, mantê-los de fora da regulamentação a criar poderia excluir muitos cartões do sistema.

Capítulo II Comissões de Intercâmbio

Artigo 3.º Comissões de intercâmbio aplicáveis a operações transfronteiras com cartões «consumidor» de débito ou de crédito

Em Portugal, a utilização de cartões pelo titular não está sujeita a encargos.

Contudo, os custos de detenção de cartões de débito (anuidades) têm vindo a aumentar ao longo dos anos, bem como a diminuição de isenções atribuídas.

Na prática, acaba por ser uma forma algo encapotada de indiretamente cobrar a utilização dos próprios cartões. Em teoria, a não existência de interchange fee's nos cartões de débito poderia levar os retalhistas a diminuírem os preços dos produtos, embora seja questionável que tal venha a suceder (no passado, exemplos como a variação da taxa de IVA mostraram como a repercussão automaticamente nos preços dos produtos / serviços está longe de ser uma realidade).

Importa aqui que se garanta que não irá existir um aumento de encargos na utilização de cartões de débito (seja de forma direta aquando da transação, seja de forma indireta através do aumento das anuidades). Mais uma vez reitera-se que os custos do sistema deverão ser suportados pelos seus principais beneficiários.

Artigo 4.º Comissões de intercâmbio aplicáveis a todas as operações com cartões «consumidor» de débito ou de crédito

Tal como foi referido quanto ao teor do artigo anterior, independentemente do valor cobrado a título de interchange fee's (mesmo que seja 0), o importante é garantir que não há um acréscimo de encargos ou de preços pela utilização do cartão de débito.

E se o que foi dito anteriormente é válido para transações transfronteiras, com maior propriedade é aplicado às operações nacionais.

Artigo 5.º Proibição de evasão

Importa aqui acautelar, a par da fundamentação de todas as compensações recebidas de um sistema de cartões de pagamento por um banco emitente em relação a operações de pagamento ou atividades conexas, a uniformização de conceitos quanto a estas compensações/comissões.

Mais sugerimos que se adite a especial obrigação das entidades reguladoras e fiscalizadoras do setor na prevenção desta evasão, assim como no seu sancionamento como efeito dissuasor.

Artigo 7.º Separação entre o sistema de cartões de pagamento e as entidades de processamento

Para os consumidores portugueses é indiferente que seja imposta a separação quando ela ainda não existe, desde que tal não implique maiores custos para o consumidor.

Artigo 8.º - Cartões multimarca («co-badging») e escolha da aplicação

Realçamos a importância do disposto no presente artigo, em especial o disposto nos n.º 5 e 6, contudo, não obstante o mérito do ora disposto parece-nos que o presente Regulamento deveria, de igual forma, disciplinar a questão dos cartões multimarca na perspectiva do consumidor, ou seja, dever-se-á expressamente estipular que o consumidor poderá sempre optar e avaliar a necessidade de ter ou não duas ou mais marcas diferentes de instrumentos de pagamento num cartão ou dispositivo de telecomunicações, digital ou informático, até porque obrigar o consumidor a ter um cartão com mais de que uma marca poderá significar um acréscimo de custos do mesmo.

Por outro lado, em Portugal, qualquer que seja a marca escolhida (habitualmente mastercard/maestro ou visa/visa electron), os consumidores habituaram-se a que seja “universalmente” aceite, pelo menos no território nacional.

Assim, uma obrigação de que coexistam pelo menos duas marcas num mesmo cartão, além de causar estranheza junto dos consumidores, não iria ser bem aceite se isso implicasse um acréscimo de encargos e/ou se isso implicasse a necessidade de escolha da marca do cartão em função do estabelecimento onde o mesmo fosse utilizado (sendo que nalguns casos o consumidor poderia mesmo deparar-se com a impossibilidade de utilizar o seu cartão naquele estabelecimento).

Mais deverá ficar estipulada a obrigação dos prestadores de serviços de pagamento informarem, pré-contratualmente e durante a execução do contrato, de forma clara e objetiva, o consumidor relativamente às marcas disponíveis no seu cartão, bem como as suas características, funcionalidades, custos e regras de segurança.

Artigo 10.º Regras de aceitação de todos os cartões

Quanto ao disposto no n.º 3 consideramos que, neste contexto, como garantia de uma efetiva informação juntos dos consumidores e outros interessados, a mesma deverá ser atempadamente veiculada e de forma **cumulativa**, na entrada do estabelecimento, na caixa, no sítio web e noutros meios eletrónicos ou móveis aplicáveis e não de forma alternativa, como previsto.

Ainda quanto ao disposto no n.º 3 importava acautelar aqui a possibilidade dos comerciantes virem legitimamente recusar certo tipo de cartões como meio de pagamento, sendo certo que essa possibilidade é maior para aqueles que têm associadas comissões mais elevadas, o que do ponto de vista do consumidor é manifestamente negativo.

Artigo 11.º Regras de orientação dos consumidores

Em Portugal, as práticas de “*surcharging*” já são proibidas nos termos do Decreto-Lei 3/2010, de 5 de Janeiro.

Assim, qualquer decisão que deixe os consumidores numa situação menos favorável do que aquela com que se confrontam atualmente, naturalmente não será bem aceite.

Artigo 13.º Autoridades competentes

Na medida em que os problemas podem envolver entidades de mais do que um Estado-Membro, defendemos a criação de uma autoridade supranacional, sob a alçada da qual estariam todas as autoridades de supervisão nacionais.



Capítulo IV - Disposições finais

Artigo 15.º Procedimentos de resolução extrajudicial de reclamações e de recurso

O presente artigo é de extrema importância para a resolução célere e acessível de eventuais conflitos de consumo no setor.

Contudo, a para do aqui estipulado dever-se-á prever a obrigação dos prestadores de serviços de pagamento pré-aderam aos mecanismos de resolução extrajudicial existentes para o efeito, como garantia de que este é efetivamente um meio alternativo de conflitos face a via judicial.

O Departamento de Estudos e Apoio ao Consumidor

Lisboa, 4 de Outubro de 2013

