



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.7.2013
COM(2013) 550 final

2013/0265 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2013) 288 final}

{SWD(2013) 289 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

Justificação e objetivos da proposta

A presente proposta visa contribuir para a criação de um mercado europeu de pagamentos que permita aos consumidores, retalhistas e outras empresas beneficiarem plenamente a nível da UE das vantagens do mercado interno da UE, incluindo o comércio eletrónico, em consonância com a estratégia Europa 2020 e a Agenda Digital.

Nesse sentido e a fim de promover os serviços ao nível de toda a UE, a eficiência e a inovação no domínio dos instrumentos de pagamento por cartão e das operações de pagamento associadas a cartões num contexto fora de linha, em linha e móvel, deve haver clareza jurídica e condições de concorrência equitativas. Além disso, devem ser proibidas 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 e que, por conseguinte, entrem na criação do mercado interno plenamente eficaz.

Contexto geral

O quadro regulamentar e legislativo em matéria de pagamentos de pequeno montante na UE tem sido desenvolvido ao longo dos últimos 12 anos, tendo o advento do euro constituído um fator de aceleração. O Regulamento n.º 2560/2001 sobre a equivalência dos encargos relativos a pagamentos nacionais e transfronteiras em euros levou ao desenvolvimento de outras iniciativas que visam a plena realização do mercado interno de pagamentos.

O quadro legislativo e regulamentar é complementado por uma série de investigações e decisões ao abrigo do direito da concorrência da UE realizadas pela Comissão nos últimos anos no domínio dos pagamentos de pequeno montante.

A disponibilidade de pagamentos eletrónicos seguros, eficientes, competitivos e inovadores é de importância crucial para o mercado interno para todos os produtos e serviços e tem um impacto crescente à medida que se evolui do comércio tradicional para o comércio eletrónico. Neste contexto, a concretização de um mercado interno plenamente eficiente no domínio dos cartões de pagamento tem sido prejudicada pela aplicação generalizada de determinadas regras e práticas comerciais restritivas. As referidas regras e práticas resultam também numa falta de informação ao dispor dos consumidores e retalhistas sobre os custos e a fixação dos preços das operações que impedem o funcionamento das condições ótimas do mercado, provocando inclusivamente preços ineficazes.

Uma das principais práticas que dificulta a realização de um mercado integrado é a utilização generalizada de sistemas «quadripartidos», que são o tipo mais comum de sistemas de cartões, das denominadas comissões de intercâmbio multilaterais (CIM). Estas são comissões interbancárias acordadas coletivamente, em geral entre os prestadores de serviços de pagamento adquirentes e os prestadores de serviços de pagamento emitentes pertencentes a um determinado sistema. As referidas comissões de intercâmbio pagas pelos prestadores de serviços de pagamento adquirentes fazem parte das comissões que estes cobram aos comerciantes (as taxas de serviço ao comerciante ou TSC), que os comerciantes por sua vez repercutem nos consumidores. Deste modo, as elevadas comissões de intercâmbio pagas pelos comerciantes têm como resultado preços finais de bens e serviços mais elevados, que são pagos por todos os consumidores. A concorrência entre sistemas de cartões parece, na prática, ter largamente como objetivo convencer o maior número possível de prestadores de serviços de pagamento emitentes a emitir os seus cartões, o que resulta geralmente em comissões *mais*

elevadas em lugar de *menos elevadas*, em contraste com o habitual efeito disciplinador dos preços exercido pela concorrência numa economia de mercado.

Atualmente, não há legislação que regule as comissões de intercâmbio na UE, exceto indiretamente no caso da Dinamarca no que diz respeito às taxas de serviço ao comerciante aplicáveis a operações em presença das duas partes. No entanto, muitas autoridades nacionais da concorrência têm em curso processos de aplicação efetiva da legislação em matéria de concorrência, incluindo no Reino Unido, Alemanha e Itália. Além disso, alguns Estados-Membros estão em vias de adotar legislação sobre esta matéria, incluindo a Polónia, a Hungria, o Reino Unido e a Itália.

Repercussões nos consumidores

Os aumentos de preços resultantes das comissões de intercâmbio são prejudiciais para os consumidores, os quais normalmente não têm conhecimento das comissões pagas pelos comerciantes pelo instrumento de pagamento que utilizam. Há simultaneamente uma série de práticas de incentivo aplicadas pelos prestadores de serviços de pagamento emitentes (como vales de viagem, bónus, descontos, recuperação de pagamentos, seguros gratuitos, etc.) que orientam os consumidores para a utilização de instrumentos de pagamento que geram comissões elevadas para os prestadores de serviços de pagamento emitentes. As regras aplicadas pelos sistemas de cartões de pagamento e as práticas aplicadas pelos prestadores de serviços de pagamento tendem a manter os comerciantes e os consumidores ignorantes sobre as diferenças de comissões e a reduzir a transparência do mercado, por exemplo, «combinando» comissões ou proibindo os comerciantes de escolher uma marca de cartão de menor custo em cartões multimarca ou orientando os consumidores para a utilização de cartões de menor custo. Mesmo quando os comerciantes estão conscientes dos diferentes custos, as regras do sistema impedem-nos frequentemente de agir no sentido de uma redução das comissões. De especial importância são as chamadas «regras de aceitação de todos os cartões» (RATC) que exigem aos comerciantes a aceitação de todos os produtos emitidos no âmbito da mesma marca, mesmo que as comissões a pagar pelos comerciantes por esses cartões possam variar por um fator de 3-4 dentro da mesma categoria de cartões (isto é, crédito/débito) ou por um fator máximo de 25 entre categorias de cartões, como no caso dos cartões de crédito *premium* e dos cartões de débito de baixo custo. O resultado das comissões acordadas coletivamente e das medidas que têm por efeito reduzir a transparência é que os bancos não têm de competir no que diz respeito a este elemento das suas comissões, o que tem como consequência preços de retalho mais elevados para os consumidores, incluindo os que não pagam com cartão ou que pagam com cartões de baixo custo. De facto, estes últimos consumidores estão a subsidiar a utilização por outros - muitas vezes consumidores mais abastados - de meios de pagamento mais onerosos através de preços de retalho mais elevados. Para além da escolha limitada no que se refere aos prestadores de serviços de pagamento, de uma inovação reduzida e de preços mais elevados pagos pelos serviços de pagamento, as comissões de intercâmbio põem também em causa a política da Comissão de promoção e facilitação do uso de pagamentos eletrónicos em benefício dos consumidores¹. Por último, a falta de escolha quanto aos prestadores de serviços de pagamento, incluindo a um nível pan-europeu, impede efetivamente os consumidores de colher todos os benefícios do mercado interno, em especial no que diz respeito ao comércio eletrónico.

¹ Ver, por exemplo, a recente proposta relativa ao acesso a contas de pagamento com características básicas (COM(2013) 266 final, de 8 de maio de 2013).

Efeitos no mercado interno

Há atualmente uma grande variedade de comissões de intercâmbio aplicadas nos sistemas de cartões de pagamento nacionais e internacionais, o que resulta na fragmentação do mercado e impede os retalhistas e os consumidores de beneficiarem das vantagens do mercado interno de bens e serviços. Mesmo considerando apenas os sistemas internacionais de cartões de pagamento, as comissões de intercâmbio diferem por um fator máximo de 10, o que resulta em diferenças substanciais nos custos entre retalhistas nos respetivos países. Em consequência das grandes diferenças de comissões entre Estados-Membros, os retalhistas têm também dificuldade em formular uma estratégia de preços a nível da UE para os seus produtos e serviços, tanto em linha como fora de linha, em detrimento dos consumidores. Os retalhistas não podem ultrapassar as diferenças de comissões recorrendo a serviços de aceitação de cartões oferecidos pelos bancos de outros Estados-Membros, uma vez que as regras específicas definidas pelos sistemas de pagamento exigem a aplicação da comissão de intercâmbio no «ponto de venda» (país do retalhista) em cada operação de pagamento. Este facto impede os bancos adquirentes de oferecerem com sucesso os seus serviços numa base transfronteiras e os retalhistas de reduzir os custos dos pagamentos em benefício dos consumidores.

Efeitos na entrada no mercado

As comissões de intercâmbio restringem igualmente a entrada no mercado uma vez que as receitas assim obtidas pelos prestadores de serviços de pagamento emitentes funcionam como um limiar mínimo que persuade os prestadores de serviços de pagamento emitentes a emitir cartões de pagamento ou outros instrumentos de pagamento, como sejam soluções de pagamento em linha e móveis, oferecidas por novos operadores. Além disso, a entrada no mercado dos operadores pan-europeus continua a ser difícil, uma vez que as comissões de intercâmbio nos Estados-Membros da UE variam largamente e os novos operadores têm de oferecer comissões de intercâmbio, no mínimo, comparáveis às prevalecentes em cada mercado em que pretendem entrar. Este facto tem impacto na viabilidade do seu modelo empresarial, afetando nomeadamente potenciais economias de escala e de âmbito. Este facto explica também por que razão em alguns Estados-Membros os sistemas de cartões nacionais (normalmente menos onerosos) tiveram tendência a desaparecer. As barreiras à entrada no mercado que as comissões de intercâmbio criaram para as soluções de pagamento em linha e móveis têm também como resultado um menor nível de inovação.

Conforme já referido, não existe atualmente na UE legislação que regule as comissões de intercâmbio, exceto indiretamente no caso da Dinamarca. No entanto, muitas autoridades nacionais da concorrência têm em curso processos relativos à aplicação efetiva da legislação em matéria de concorrência. Além disso, alguns Estados-Membros estão em vias de adotar legislação sobre a matéria. Os diferentes trâmites dos processos nacionais e a legislação prevista podem resultar numa fragmentação ainda maior do mercado.

Por conseguinte, o presente regulamento propõe 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 ou em imputar encargos suplementares. As referidas regras criarão condições equitativas de concorrência que eliminarão a fragmentação do mercado atualmente existente decorrente da divergência das comissões. O presente regulamento permitirá igualmente a entrada no mercado com êxito de novos operadores pan-europeus e a inovação com base numa infraestrutura existente assente na «igualdade de condições de concorrência». Deste modo, os consumidores e os retalhistas beneficiarão de uma maior escolha de prestadores de

serviços de pagamento (operadores novos e históricos), nomeadamente a nível pan-europeu. O regulamento proporá também medidas em matéria de transparência a fim de permitir aos retalhistas e aos consumidores fazer escolhas mais informadas sobre instrumentos de pagamento.

Disposições em vigor no domínio da proposta

A presente iniciativa complementar o quadro legislativo em vigor aplicável aos serviços de pagamento na UE, em especial no que diz respeito à realização do mercado interno dos pagamentos e à migração para instrumentos de pagamento pan-europeus.

A Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (designada a seguir por «Diretiva Serviços de Pagamento» ou DSP)² visa estabelecer condições e direitos normalizados para os serviços de pagamento propostos no mercado em benefício dos consumidores e empresas de toda a União. A referida diretiva, cuja revisão está em curso paralelamente à elaboração da presente proposta, estabelece o quadro geral aplicável aos pagamentos na UE. É complementada por vários regulamentos, como o Regulamento (CE) n.º 924/2009 relativo a pagamentos transfronteiriços ou o Regulamento (CE) n.º 260/2012 que estabelece os prazos de migração para a transição de todas as transferências e débitos diretos em euros na UE dos sistemas nacionais para sistemas pan-europeus. O Regulamento (CE) n.º 260/2012 também clarifica que não podem ser cobradas comissões de intercâmbio multilaterais por cada operação de débito direto.

Para além do quadro legislativo, a Comissão Europeia e as autoridades nacionais da concorrência iniciaram nos últimos 20 anos uma série de processos *antitrust* sobre práticas anticoncorrenciais no mercado de pagamentos por cartões. O acórdão do Tribunal Geral de maio de 2012³ confirmou as conclusões da Comissão na sua Decisão MasterCard de dezembro de 2007⁴ de que as CIM restringem a concorrência na medida em que inflacionam o custo da aceitação de cartões pelos comerciantes, sem quaisquer vantagens para os consumidores. O Tribunal rejeita o argumento de que as CIM eram indispensáveis para o funcionamento de um sistema de cartões de pagamento. A fim de abordar os problemas em matéria de concorrência, a Comissão aceitou os compromissos assumidos pela Visa e MasterCard de aplicarem CIM mais baixas a operações transfronteiras (e a algumas operações nacionais): os compromissos da MasterCard de 2009 (limites máximos para CIM transfronteiras aplicáveis aos consumidores de 0,2 % para cartões de débito e de 0,3 % para cartões de crédito e alterações das regras que impõe aos retalhistas através dos prestadores de serviços de pagamento adquirentes) e os compromissos da Visa Europa de 2010 (à semelhança dos assumidos pela MasterCard, com limites máximos aplicáveis apenas a débitos, mas abrangendo também as CIM nacionais quando estas são fixadas pela própria Visa Europa e não pelos bancos nacionais). Em 2013, a Visa Europa assumiu também compromissos quanto às operações transfronteiras por cartões de crédito relativamente a determinados países em que estas comissões são fixadas pela Visa Europa, bem como às regras aplicáveis a aquisições transfronteiras. Estão em curso processos de concorrência em vários outros Estados-Membros, incluindo a Polónia, Hungria, Itália, Letónia, Reino Unido, Alemanha e França. A autoridade francesa da concorrência, por exemplo, tornou vinculativos os compromissos do *Groupement des Cartes Bancaires* – o sistema nacional de cartões – em

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:PT:HTML>

³ Acórdão do Tribunal Geral de 24 de maio de 2012, Processo T 111/08, MasterCard e o./Comissão, ainda não publicado na Coletânea.

⁴ 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)

7 de julho de 2011, a fim de reduzir as suas comissões de intercâmbio para níveis equivalentes aos acordados pela MasterCard e Visa para as suas operações transfronteiras.

Embora não exista na UE legislação em matéria de comissões de intercâmbio, exceto indiretamente na Dinamarca⁵, alguns Estados-Membros estão em vias de adotar legislação, incluindo a Polónia, Hungria, Reino Unido e Itália. Na Polónia, o Parlamento está a analisar um projeto de legislação que regulamenta as comissões de intercâmbio, com os limites máximos das CIM a diminuir progressivamente para 0,5 % até ao início de 2016, abolindo a regra da aceitação de todos os cartões e permitindo a cobrança de encargos suplementares (unicamente para cartões de crédito). Na Hungria, está em debate uma proposta legislativa que estabelecerá limites máximos para as comissões de intercâmbio de crédito e de débito aos respetivos níveis transfronteiras, sendo o Banco Central Húngaro o responsável pelo cálculo dessas comissões. Em Itália, o Ministério da Economia e das Finanças publicou em dezembro de 2012 um projeto de decreto para fins de consulta que incide nos limites a aplicar à combinação de comissões e na comparabilidade das comissões de intercâmbio e das taxas de serviço ao comerciante, uma vez que as taxas de serviço ao comerciante devem ter em conta o volume das operações e ser mais baixas para pagamentos de baixo valor. No Reino Unido, o Governo propõe que os sistemas de pagamento sejam sujeitos a regulamentação económica, estabelecendo uma nova entidade reguladora, centrada na concorrência e baseada no modelo utilizado para os serviços de utilidade pública, para os sistemas de pagamento de pequeno montante⁶.

Coerência com outras políticas e objetivos da União

Os objetivos da proposta são coerentes com as políticas e os objetivos da União. Em primeiro lugar, permitirão melhorar o funcionamento do mercado interno de serviços de pagamento e, de forma mais geral, de todos os bens e serviços em benefício dos consumidores e empresas europeus. Em segundo lugar, apoiam amplamente outras políticas da União, nomeadamente a política em matéria de concorrência (ao estabelecer obrigações, direitos e oportunidades iguais para todos os operadores no mercado e ao facilitar a prestação transfronteiras de serviços de pagamento, aumentando assim o nível de concorrência). A avaliação de impacto que acompanha a presente proposta conclui que as medidas propostas promoveriam a integração do mercado em benefício dos consumidores e dos comerciantes, favoreceriam a entrada no mercado a nível pan-europeu e proporcionariam uma maior segurança jurídica quanto aos modelos comerciais dos atuais sistemas de cartões e dos novos operadores no mercado. Estas medidas permitiriam igualmente enfrentar a ameaça da «exportação» de modelos baseados em práticas anticoncorrenciais para serviços de pagamento novos e inovadores.

Apesar de o acórdão do Tribunal Geral confirmar a avaliação da Comissão de que as CIM, conforme aplicadas no sistema MasterCard, restringem a concorrência e não resultaram em ganhos de eficiência que compensassem os prejuízos causados aos comerciantes e consumidores, os sistemas nacionais e internacionais de cartões que operam atualmente na UE não parecem estar dispostos a ajustar, de forma proativa, as suas práticas a fim de respeitar as regras de concorrência europeias e nacionais. Embora as autoridades nacionais da

⁵ Artigo 80.º da lei dinamarquesa sobre serviços de pagamento e moeda eletrónica, lei de consolidação n.º 365 de 26 de abril de 2011, http://www.finanstilsynet.dk/en/Regler-og-praksis/Translated-regulations/~media/Regler-og-praksis/2012/C_Act365_2011_new.ashx. A referida lei regula as taxas de serviço ao comerciante (TSC) relativas a operações em presença das duas partes e prevê o pagamento pelos comerciantes de uma taxa anual dividida entre 8 categorias de custos diferentes, sendo os montantes fixados pelo Ministério da Economia.

⁶ <https://www.gov.uk/government/consultations/opening-up-uk-payments>

concorrência estejam a abordar esta questão em estreita cooperação com a Comissão, a aplicação do direito da concorrência em função de diferentes calendários e procedimentos pode não conduzir a resultados suficientemente abrangentes e atempados que permitam libertar todo o potencial da integração do mercado e da inovação necessário para assegurar a competitividade do mercado europeu de pagamentos a nível mundial. Tendo em conta as regras da UE em matéria de concorrência e a experiência da Comissão em processos de concorrência no domínio dos pagamentos, a presente proposta visa, por conseguinte, proporcionar clareza jurídica a fim de assegurar uma integração e concorrência efetivas, permitindo assim melhorar o bem-estar económico de todas as partes interessadas relevantes e, em particular, dos consumidores. Ao facilitar as transações económicas na União, contribui também para a prossecução dos objetivos mais amplos da estratégia Europa 2020 da UE.

2. RESULTADOS DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Consulta das partes interessadas

Métodos de consulta, principais setores visados e perfil geral dos consultados

Em 11 de janeiro de 2012, a Comissão Europeia publicou o Livro Verde «*Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel*»⁷, que foi seguido de uma consulta pública. A Comissão recebeu mais de 300 respostas à consulta pública. Os contributos aprofundados das partes interessadas⁸ facultaram informações relevantes sobre novos desenvolvimentos recentes e sobre possíveis necessidades de alteração do quadro em vigor aplicável aos pagamentos.

Realizou-se uma audição pública em 4 de maio de 2012 que contou com a presença de cerca de 350 partes interessadas.

Em 20 de novembro de 2012, o Parlamento Europeu adotou a Resolução «*Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel*»⁹, que é um relatório relativo ao Livro Verde.

Resumo das respostas e modo como foram tidas em conta

O processo de consulta permitiu identificar algumas das mensagens-chave relacionadas com o âmbito de aplicação do presente regulamento. As partes interessadas de todas as categorias concordaram invariavelmente sobre a necessidade de proporcionar maior clareza jurídica no que diz respeito às comissões de intercâmbio multilaterais (CIM). Os prestadores de serviços de pagamento consideraram este aspeto particularmente relevante tendo em conta os processos de concorrência em curso intentados a nível europeu e nacional. Em segundo lugar, os comerciantes em particular, mas também partes interessadas de outras categorias, apontaram a existência de obstáculos à aquisição transfronteiras, que devem ser eliminados a fim de permitir a realização de um verdadeiro mercado único dos serviços de pagamento. Verificou-se também um grande interesse no debate relativo às regras comerciais, embora as opiniões tendessem a dividir-se em função das categorias de partes interessadas.

Os prestadores de serviços de pagamento e os sistemas de cartões consideraram que o facto de as CIM divergirem substancialmente entre países e relativamente a pagamentos

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0941:EN:NOT>

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0426+0+DOC+XML+V0//EN>

transfronteiras dentro do mesmo sistema de cartões não era problemático e que, em sua opinião, não entravava a integração do mercado. Por outro lado, os comerciantes, as organizações de consumidores e alguns prestadores de serviços de pagamento não bancários consideraram que essas diferenças não se justificam e que deveriam ser aplicadas CIM iguais às operações nacionais e transfronteiras e em todos os Estados-Membros. As autoridades públicas consideraram que as CIM devem ser harmonizadas a fim de permitir a realização de um mercado integrado. Os prestadores de serviços de pagamento pareceram opor-se a uma iniciativa regulamentar sobre comissões de intercâmbio, alegando que tal resultaria na aplicação de comissões mais elevadas cobradas aos titulares de cartões e que os retalhistas não repercutiriam os benefícios nos consumidores. Por outro lado, os retalhistas consideraram que as CIM resultam numa concorrência invertida que favorece os meios de pagamento mais onerosos e aumenta os obstáculos à entrada no mercado, criando simultaneamente um risco de contágio dos pagamentos por cartões para os pagamentos móveis e por Internet. A maioria das organizações de consumidores apoiou a análise dos comerciantes quanto ao impacto negativo das CIM na concorrência e no bem-estar dos consumidores, mas expressou preocupações quanto ao facto de a redução das CIM poderem resultar na aplicação de comissões mais elevadas aos cartões e noutros encargos para os consumidores. As autoridades da concorrência apoiaram a necessidade de atuar no sentido da redução das CIM, em especial no que diz respeito a sistemas quadripartidos bem implantados. As opiniões de outras autoridades públicas foram divergentes.

No que diz respeito à aquisição transfronteiras, a maioria dos sistemas e prestadores de serviços de pagamento reconheceu a necessidade de harmonização das normas e regras locais, enquanto os comerciantes e os consumidores concordaram quanto à existência de muitos obstáculos locais à aquisição transfronteiras. Ao contrário dos sistemas e prestadores de serviços de pagamento, os comerciantes preferiam soluções regulamentares à normalização autorregulada. Os sistemas e os prestadores de serviços de pagamento preferiam que fossem aplicadas as CIM do país em que é efetuada a venda, enquanto a maioria dos comerciantes e prestadores de serviços de pagamento (PSP) não bancários se mostrou favorável à aplicação de uma CIM comum em todo o mercado interno. Apenas os prestadores de serviços de pagamento e os sistemas de cartões existentes consideraram haver necessidade de autorização prévia obrigatória para as aquisições transfronteiras.

Relativamente às regras comerciais, não houve consenso quanto aos benefícios, à necessidade de regulamentar a orientação dos consumidores e à regra de aceitação de todos os cartões (RATC) que obriga os comerciantes a aceitar todos os cartões da mesma marca caso aceitem uma categoria de cartões dessa marca. A maioria dos sistemas e prestadores de serviços de pagamento foi favorável à manutenção do *statu quo*, enquanto os comerciantes, os consumidores, as autoridades da concorrência e a maior parte das autoridades públicas consideraram que os comerciantes deveriam ser autorizados, pela via da regulamentação, a orientar os consumidores para a utilização de meios de pagamento menos onerosos – embora os consumidores estivessem contra a imposição de encargos suplementares. A abolição da RATC foi rejeitada pelos sistemas e prestadores de serviços de pagamento, mas foi apoiada – pela via da regulamentação – por outras partes interessadas uma vez que foi considerada como permitindo aos comerciantes aceitar apenas meios de pagamento menos onerosos e tendo um impacto positivo na concorrência, embora os consumidores se tenham exprimido com maior prudência. A proibição da combinação de taxas de serviço ao comerciante cobradas aos retalhistas foi apoiada pela maioria das partes interessadas – tendo os sistemas e prestadores de serviços de pagamento exprimido a opinião de que as comissões diferenciadas já foi implementada após as medidas tomadas pela MasterCard e dos compromissos assumidos pela Visa.

No relatório sobre a consulta pública relativa ao Livro Verde¹⁰ é apresentada uma panorâmica pormenorizada das opiniões dos Estados-Membros e das partes interessadas sobre as comissões de intercâmbio.

O Parlamento Europeu, no seu relatório de iniciativa sobre o Livro Verde, reconheceu os objetivos e os entraves à integração identificados no Livro Verde e apelou à adoção de medidas legislativas numa série de áreas relativas a pagamentos por cartão, sugerindo simultaneamente uma abordagem mais prudente no que diz respeito aos pagamentos móveis e por internet devido à menor maturidade desses mercados. Além disso, o Parlamento adotou uma posição firme no que diz respeito a proporcionar aos participantes no mercado maior clareza sobre as comissões de intercâmbio e pronunciou-se a favor de uma abordagem gradual que conduza a uma proibição das comissões de intercâmbio pela via da regulamentação.

Avaliação de Impacto

A Comissão realizou a avaliação de impacto prevista no programa de trabalho. A referida avaliação de impacto foi elaborada em estreita consulta com o Banco Central Europeu (BCE). A avaliação de impacto incidiu simultaneamente em opções de revisão da Diretiva Serviços de Pagamento e de regulamentação das comissões de intercâmbio multilaterais.

A avaliação de impacto aborda a questão da ineficácia da concorrência nos mercados de pagamento por cartões e de pagamentos associados a cartões, o que impede o seu funcionamento em condições ótimas e em comissões relativamente elevadas que estão a ser repercutidas nos comerciantes e, por sua vez, nos consumidores. Neste contexto, foram também salientados aspetos como a limitada integração do mercado, as reduzidas possibilidades de entrada no mercado de novos operadores pan-europeus, o desaparecimento de sistemas de cartões nacionais (em geral menos onerosos) e o limitado nível de inovação. As comissões de intercâmbio são consideradas um importante fator explicativo subjacente a esta evolução. A enorme disparidade dos níveis das comissões de intercâmbio entre os Estados-Membros constitui também um obstáculo à integração do mercado. Estes efeitos são intensificados por uma série de regras comerciais que têm impacto na transparência, na capacidade dos retalhistas para escolher uma adquirente noutro Estado-Membro («aquisição transfronteiras») e na capacidade dos retalhistas para orientar os seus clientes para meios de pagamento mais eficientes ou para recusar cartões onerosos (a RATC).

A avaliação de impacto analisa seis cenários relativos às comissões de intercâmbio: i) ausência de ação da Comissão, ii) regulamentação da aquisição transfronteiras e do nível das comissões de intercâmbio aplicáveis às operações transfronteiras, iii) concessão de mandatos aos Estados-Membros para a fixação de comissões de intercâmbio nacionais com base numa metodologia comum, iv), regulamentação de um nível máximo comum aplicável às comissões de intercâmbio em toda a UE: a) quer o limite máximo aplicável às comissões de intercâmbio – de nível diferente para cartões de débito e de crédito – abranja tanto os cartões de débito e de crédito como apenas os cartões de débito e b) quer as comissões de intercâmbio aplicáveis a operações por cartão de débito sejam totalmente proibidas ou apenas reduzidas para um nível baixo, v) isenção ou não dos cartões comerciais (normalmente mais onerosos) e dos cartões emitidos por sistemas tripartidos da regulamentação das comissões de intercâmbio e (vi) Regulamentação das taxas de serviço ao comerciante, ou seja, regulamentação das comissões pagas pelos retalhistas ao seu banco adquirente.

Os limites máximos de 0,2 % e 0,3 % foram analisados, respetivamente, nos cenários ii) e iv) para as operações por cartão de débito e de crédito. Estes níveis baseiam-se no chamado

¹⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf

«teste de indiferença do comerciante» («*Merchant Indifference Test*») desenvolvido na literatura económica, que identifica o nível de comissões que um comerciante estaria disposto a pagar se comparasse o custo da utilização pelo cliente de um cartão de pagamento com o custo do pagamento sem cartão (em numerário) (tendo em conta a taxa de serviço paga aos bancos adquirentes, ou seja, a taxa de serviço ao comerciante). A utilização de instrumentos de pagamento eficientes é assim incentivada com a promoção dos cartões que proporcionam maiores benefícios transacionais, impedindo simultaneamente a imposição de taxas de serviço ao comerciante desproporcionadas, que imporiam custos ocultos a outros consumidores. Poderia também verificar-se um nível excessivo de taxas de serviço ao comerciante decorrente de acordos coletivos sobre comissões de intercâmbio, uma vez que os comerciantes têm relutância em renunciar a instrumentos de pagamento onerosos por recearem perder clientes. Tomam igualmente em consideração os níveis propostos por sistemas (Visa Europa, MasterCard, *Groupement Cartes Bancaires*) em processos de concorrência e aceites pelas autoridades da concorrência como não necessitando de ação ulterior.

A avaliação concluiu que a opção mais vantajosa parece ser uma combinação de:

- uma série de medidas destinadas a reforçar um funcionamento eficiente do mercado, incluindo a limitação das RATC e permitindo aos comerciantes determinar a escolha da marca de cartões no ponto de venda relativamente a *todas* as operações por cartão e operações *associadas a cartões*, baseadas em modelos de sistemas quadripartidos; e
- limitação do nível das comissões de intercâmbio aplicáveis a operações transfronteiras com cartões «consumidor» de débito e de crédito (na primeira fase) e, numa segunda fase, limitação do nível das comissões de intercâmbio aplicadas a operações nacionais com cartões «consumidor» de crédito e de débito.

A avaliação de impacto e o respetivo anexo apresentam também uma explicação pormenorizada de outras medidas propostas no regulamento com vista a assegurar a transparência e o funcionamento eficiente do mercado, incluindo a abolição de medidas de não orientação dos clientes, a permissão da identificação do cartão, cartões multimarca («*co-badging*»), a obrigação de os prestadores de serviços de pagamento apresentarem faturas aos beneficiários e a imposição de diferenciação das comissões.

Estas medidas gerais em matéria de transparência propostas no presente regulamento deveriam conduzir a um mercado mais eficiente para *todas* as operações por cartões de pagamento e *associadas a cartões* com base em modelos de sistemas (de cartões) quadripartidos.

No entanto, uma vez que determinadas categorias de cartões passaram a ser tão amplamente utilizadas pelos consumidores que os comerciantes se encontram geralmente numa posição em que não podem recusar esses cartões ou dissuadir os consumidores de os utilizar por receio de «perder oportunidades comerciais», são necessárias medidas adicionais para assegurar um mercado integrado, o efetivo funcionamento do mercado e a eliminação de práticas comerciais anticoncorrenciais nestas áreas. Estas medidas são aplicáveis a cartões «consumidor» de débito e de crédito.

Importante ainda, numa primeira fase e a fim de proporcionar a necessária clareza jurídica, é permitir aos comerciantes escolher um adquirente fora do seu próprio Estado-Membro («aquisição transfronteiras») e regulamentar o nível das comissões de intercâmbio transfronteiras. Embora o seu impacto possa limitar-se aos grandes comerciantes, seria

todavia propício à integração do mercado e poderia, à semelhança da disposição equivalente do Regulamento Data-Limite de Migração para o SEPA, ter um efeito disciplinador e convergente no nível das comissões de intercâmbio aplicáveis num contexto puramente nacional.

No entanto, a mais longo prazo, os pequenos retalhistas devem poder também beneficiar diretamente de medidas conducentes a comissões de intercâmbio mais eficientes e a condições equitativas de concorrência para os prestadores de serviços de pagamento. Após um período transitório, o âmbito da regulamentação aplicável às comissões de intercâmbio para cartões «consumidor» deveria, por conseguinte, ser alargado a fim de abranger também as comissões de intercâmbio nacionais. Atualmente, em oito Estados-Membros da UE as comissões de intercâmbio para operações por cartão de *débito* são muito baixas ou inexistentes e sem efeitos negativos apreciáveis na emissão e utilização de cartões; pelo contrário, estes tendem a ser os Estados-Membros com o nível mais elevado de emissão e utilização de cartões. De acordo com as tendências observadas nos últimos dez anos, é de esperar que a emissão e a utilização de cartões de *débito* continuarão a aumentar nos próximos anos, de modo que, após o período transitório previsto no regulamento, os cartões de *débito* poderão ser considerados «omnipresentes» na UE e que já não se justifique incentivar a emissão e utilização de cartões através de comissões transmitidas dos retalhistas para os prestadores de serviços de pagamento emitentes. Neste momento é já muito raro abrir-se uma conta de pagamento e não se ter um cartão, o que, por si só, implica poupanças de custos significativas para os prestadores de serviços de pagamento. Além disso, a proposta de diretiva¹¹ sobre, *inter alia*, o acesso a uma conta de pagamento com características básicas propõe que os Estados-Membros devem assegurar que uma conta de pagamento com características básicas inclua operações de pagamento (nomeadamente pagamentos em linha) através de um cartão de pagamento. Para que os pequenos retalhistas possam beneficiar diretamente das medidas conducentes a comissões de intercâmbio mais eficientes e a condições equitativas de concorrência para os prestadores de serviços de pagamento, seria também necessário regulamentar as comissões aplicáveis aos cartões «consumidor» nacionais. A fim de evitar uma discriminação entre pequenos e grandes retalhistas, os quais podem beneficiar mais facilmente da aquisição transfronteiras, propõe-se alargar o limite máximo proposto para as operações *transfronteiras* durante a primeira fase também a operações *nacionais* por cartão de crédito na segunda fase. No entanto, a Comissão considera que o grau de maturidade dos mercados no EEE, em especial no que se refere à emissão e utilização de cartões de *débito*, deve ser analisado mais aprofundadamente e que deve ser verificado se não haverá efetivamente necessidade de cobrar comissões de intercâmbio para incentivar esta implantação. Entretanto, conforme já explicado, seriam aplicáveis, respetivamente, limites máximos de 0,2 % e 0,3 % às operações por cartão de *débito* e de crédito.

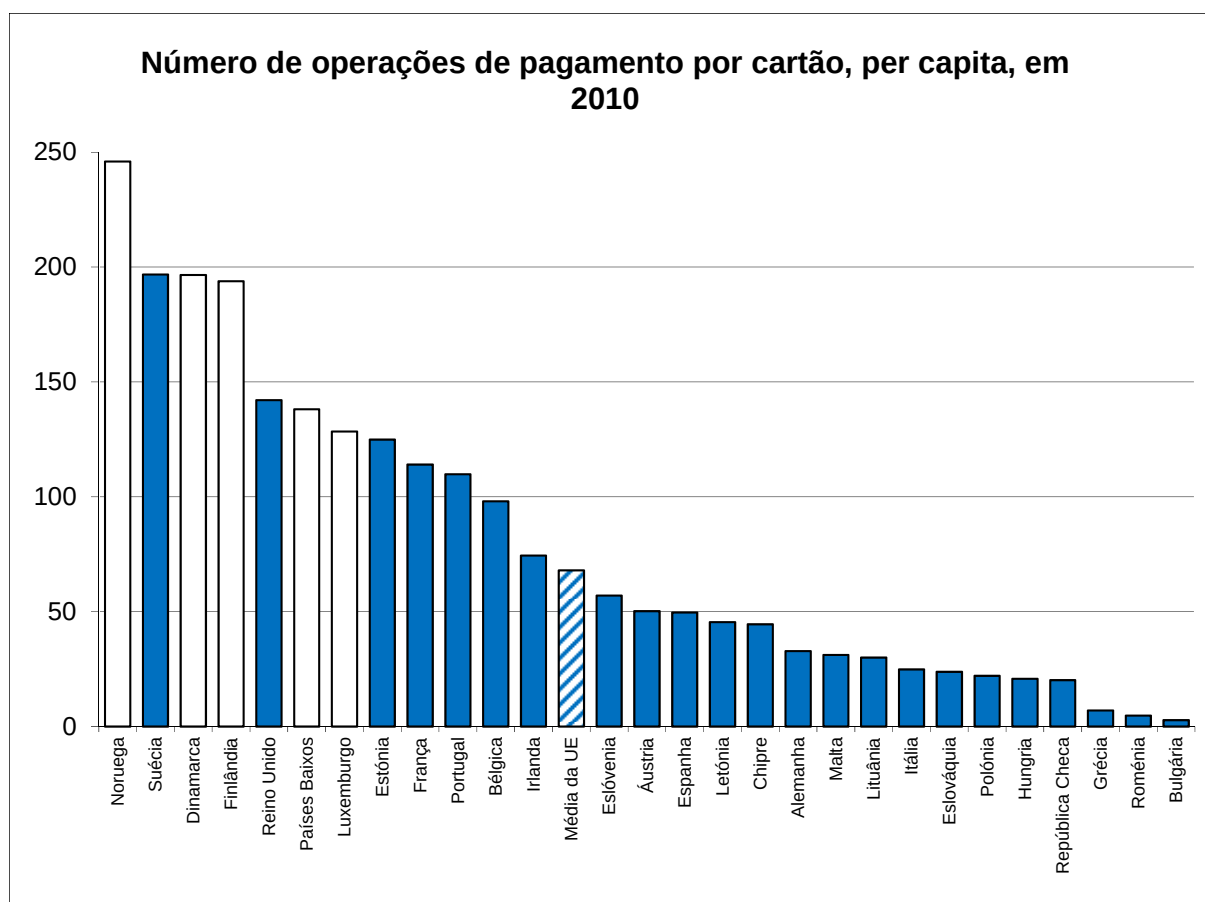
No âmbito do estabelecimento de limites máximos para as comissões de intercâmbio, no conjunto, os retalhistas beneficiariam de comissões mais baixas, o que resultaria numa poupança, uma parte da qual poderia ser repercutida nos consumidores. Os consumidores já pagam através da incorporação de comissões de intercâmbio (por via das TSC) nos preços de venda a retalho e os bancos são menos suscetíveis de repercutir os benefícios das comissões de intercâmbio nos seus titulares de contas do que os comerciantes de os repercutir nos seus clientes, tendo em conta o menor nível de concorrência no setor bancário e a atual falta de mobilidade dos consumidores no domínio da banca de retalho. Por conseguinte, a repercussão dos benefícios seria, em qualquer caso, mais importante se dependesse dos comerciantes do que se dependesse dos bancos. Na Austrália, após a intervenção, estimou-se uma redução de

¹¹ COM(2013) 266 final

0,67 AUD por cada compra e de 77,19 AUD por cada conta, por ano. Todavia, o impacto pode variar em função do setor retalhista, da dimensão do comerciante, da sua utilização de instrumentos de pagamento e do «cabaz de compras». Será sempre difícil associar a variação de um determinado fator económico à do preço específico de um produto ou serviço numa determinada loja de retalho.

Contudo, isso não significa que os custos imputados atualmente aos retalhistas seriam automaticamente transferidos para os consumidores pelos respetivos bancos. Os sistemas de pagamento são complexos por natureza: o banco do titular do cartão interage com o titular do cartão, o banco do comerciante interage com o comerciante e ambos enfrentam, em princípio, a concorrência de outros bancos e diferentes circunstâncias de mercado no seu comportamento face aos respetivos consumidores. Por conseguinte, seria de esperar que a fixação de um limite máximo para as comissões de intercâmbio tivesse um efeito positivo na aceitação de cartões, que pode, com base em efeitos de escala, também influenciar positivamente a emissão de cartões. Uma diminuição das comissões de intercâmbio elevadas na maioria dos países parece estar, de um modo geral, associada a uma maior aceitação de cartões e parece que nos países em que as comissões de intercâmbio são baixas se verifica uma maior utilização de cartões. A Dinamarca apresenta uma das comissões mais elevadas de utilização de cartões na UE, com 216 operações per capita com um sistema de comissão de intercâmbio nula. O mesmo se pode dizer dos sistemas internacionais: na Suíça, *Maestro* não cobra qualquer comissão de intercâmbio e é o principal sistema de cartões de débito. Nos Países Baixos, verifica-se uma utilização e aceitação elevadas e crescentes dos cartões, em substituição do numerário. A Dinamarca e os Países Baixos caracterizam-se por terem baixos encargos aplicados às contas bancárias em comparação com países com comissões de intercâmbio mais elevadas (por exemplo, a França, mesmo após a aplicação das regras da concorrência, e a Espanha). Em Espanha, verificou-se um aumento na utilização dos cartões após a intervenção, com a média do valor das operações de pagamento por cartões a diminuir de 15 % no período de 2005 a 2010. Paralelamente, o valor e o volume das operações por cartão aumentaram, de acordo com os números oficiais do Banco de Espanha¹².

¹² Ver Avaliação de Impacto, p. 208



Tal como mostrado supra, os sistemas nacionais sem comissões de intercâmbio apresentam também os níveis mais elevados de utilização de cartões (dados do BCE), com o Reino Unido e a Suécia tendo também comissões de intercâmbio relativamente baixas.

O impacto global das reduções da comissão de intercâmbio nas receitas dos prestadores de serviços de pagamento emitentes e adquirentes é difícil de estimar, uma vez que os aumentos no volume de operações por cartão (devido a uma maior aceitação) e as poupanças para os PSP relativamente ao tratamento de numerário poderiam compensar, pelo menos parcialmente, as perdas devidas à limitação das comissões de intercâmbio. Poderá verificar-se uma outra poupança de custos resultante de um menor número de levantamentos de dinheiro em caixas automáticos e dos montantes mais limitados das comissões de intercâmbio que estes têm normalmente de pagar aos bancos adquirentes de caixas automáticos. Não é, por conseguinte, óbvio que as receitas dos bancos emitentes diminuam em consequência disso. Em termos de viabilidade, um sistema de cartão de débito sem quaisquer comissões de intercâmbio parece ser perfeitamente viável, de um ponto de vista comercial, sem aumentar os custos das contas correntes para os consumidores. Na Dinamarca, por exemplo, a comissão de intercâmbio do seu sistema nacional de débito é nula e um titular de conta médio paga despesas de gestão da sua conta corrente bem inferiores à média da UE. Do mesmo modo, na Suíça, a principal rede de cartões de débito é a Maestro (parte da MasterCard) que não cobra qualquer comissão de intercâmbio multilateral.

De facto, não existe uma ligação automática entre a diminuição das comissões de intercâmbio e o aumento das despesas anuais sobre os cartões. As comissões aplicadas aos cartões parecem estar mais relacionadas, por exemplo, com o nível de concorrência no setor da banca de retalho. Nos EUA, os bancos tentaram aumentar as comissões cobradas aos titulares de cartões após a regulamentação das comissões de intercâmbio, mas viram-se obrigados a recuar devido à revolta dos consumidores. Na Suíça, registou-se uma diminuição das

comissões cobradas aos titulares de cartões paralelamente à diminuição das comissões de intercâmbio. Na Austrália, as comissões cobradas aos titulares de cartões estavam a aumentar rapidamente até serem fixados limites máximos para as comissões de intercâmbio e, após as reformas, o aumento das comissões cobradas aos titulares de cartões abrandou (entre 1997 e 2002: cartões de crédito +218 % e entre 2003 e 2008: +122 %). Em Espanha, após a intervenção, as comissões médias anuais aumentaram anualmente 6,18 EUR em relação a cartões de débito e 11,45 EUR em relação a cartões de crédito. No entanto, a carteira de cartões dos bancos aumentou com um crescimento dos cartões de crédito significativamente superior ao dos cartões de débito, apesar da crise económica. Outras tendências poderão talvez indicar que a concorrência no setor bancário espanhol é relativamente limitada: por exemplo, as despesas de gestão de contas correntes duplicou no período de 2007 a 2012, tendo as comissões para descobertos aumentado. Os aumentos das comissões dos bancos de retalho parecem ser generalizados no setor da banca de retalho em Espanha sem relação com as comissões de intercâmbio.

Alguns indícios apontam para descidas nos preços nos EUA um ano após a regulamentação das CIM. Além disso, com base em informações relativas à Austrália, afigura-se que os retalhistas beneficiarão integralmente (100%) de comissões de intercâmbio mais baixas – uma vez que os mercados adquirentes tendem a ser mais competitivos do que os mercados emitentes, enquanto o potencial aumento das comissões cobradas aos titulares de cartões está limitado a 30-40 % do montante da redução da comissão de intercâmbio. Além disso, após a fixação de limites máximos aplicáveis às comissões de intercâmbio e a adoção de medidas em matéria de transparência, os consumidores que utilizam meios de pagamento de baixo custo deixarão de «subsidiar» os consumidores (frequentemente mais ricos) que utilizam meios de pagamento mais onerosos uma vez que os comerciantes não podem orientar os consumidores, especialmente para os cartões de «utilização obrigatória».

Uma vez que a concorrência voltaria a desempenhar o seu papel, os consumidores e retalhistas beneficiariam com a entrada de novos operadores no mercado de pagamentos. Mesmo que as comissões cobradas aos titulares de cartões aumentem — o que não é um dado adquirido uma vez que é provável que o impacto nas receitas do setor bancário decorrente da fixação de um limite máximo para as comissões de intercâmbio seja contrastante — continua a ser provável que os consumidores beneficiem de comissões de intercâmbio mais baixas devido a preços de retalho mais baixos, mesmo que os retalhistas não repercutam 100 % da poupança de custos, e com a entrada de novos operadores no mercado de pagamentos. É também conveniente ter em conta que os consumidores beneficiarão muito provavelmente com os serviços oferecidos pelos novos operadores no mercado. Um exemplo concreto, no que diz respeito às comissões de intercâmbio inferiores a 0,2 %, é o caso dos Países Baixos onde foi desenvolvida uma solução de pagamento em linha (Ideal) de baixo custo em grande parte pelo facto de as baixas comissões de intercâmbio prevalecentes nesse mercado terem incentivado os bancos a inovar. Em consequência, os consumidores neerlandeses não têm de pagar comissões de subscrição de cartões de crédito elevadas para compras em linha.

Os cartões comerciais e os cartões emitidos por sistemas tripartidos, embora tendam a ser mais dispendiosos, não seriam abrangidos – conforme proposto na opção v – pelos vários limites máximos propostos para os cartões «consumidor», uma vez que têm quotas de mercado reduzidas na UE e estruturas de comissões diferentes, não se esperando que esta situação se altere no futuro. No entanto, as medidas propostas para as operações por cartão «consumidor» seriam aplicadas aos referidos sistemas na medida em que estes emitam tais cartões e recorram a prestadores de serviços de pagamento objeto de licenças de modo a que o seu sistema funcione efetivamente de forma semelhante à de um sistema quadripartido. Além

disso, as medidas de promoção da transparência seriam aplicáveis a esses sistemas em todas as condições.

A regulamentação das taxas de serviço ao comerciante, conforme constam da opção vi, implicaria a cobertura não só das comissões de intercâmbio como também de outras comissões impostas aos comerciantes. Tal representaria, de facto, o controlo dos preços dos comerciantes e a regulamentação dos preços a retalho. Em contrapartida, a fixação de limites máximos aplicáveis às comissões de intercâmbio significaria a regulamentação dos preços grossistas, a fim de os alinhar com a análise realizada no âmbito de processos de concorrência para fins de realização do mercado interno, visto que as comissões de intercâmbio não constituem preços finais para os retalhistas e ainda menos para os consumidores.

As medidas em matéria de transparência e de orientação dos consumidores continuariam a ser de importância primordial para evitar uma forte promoção de cartões com comissões de intercâmbio não regulamentadas. Seria também necessário incluir medidas antievasão.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

Síntese da ação proposta

A proposta está dividida em duas partes principais.

A primeira parte apresenta 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.

Na «área regulamentada», durante um período de transição de dois anos a contar da publicação do regulamento, os níveis máximos de comissões de intercâmbio são impostos apenas às operações *transfronteiras* (em que o titular do cartão utiliza o seu cartão noutro Estado-Membro) ou às operações transfronteiras de aquisição (em que o comerciante recorre a um PSP adquirente noutro Estado-Membro).

Embora a avaliação de impacto tenha considerado a proibição das comissões de intercâmbio aplicáveis a cartões de débito como uma componente da opção mais vantajosa, a Comissão considera que a maturidade dos mercados no EEE, em especial no que se refere à emissão e utilização de cartões de débito, deve ser analisada mais aprofundadamente e que se deve verificar se não é efetivamente necessária a aplicação de comissões de intercâmbio para a respetiva promoção antes de se abolir completamente as comissões de intercâmbio aplicáveis a cartões de débito. Por conseguinte, propõe-se que, após a fase de transição de liberalização e regulamentação apenas das aquisições transfronteiras, as comissões máximas aplicáveis a operações transfronteiras de aquisição sejam igualmente aplicáveis às operações nacionais. Dois anos após a plena entrada em vigor da legislação, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a sua aplicação, avaliando em especial a adequação do nível das comissões de intercâmbio, tendo em conta a utilização e o custo dos vários meios de pagamentos e o nível de entrada no mercado de novos operadores e de novas tecnologias.

Após o termo do período de transição, todas as **operações** (*transfronteiras 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 (*transfronteiras 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 %. Estes limites máximos, uma vez que foram aceites pelas autoridades competentes da concorrência como não exigindo ação ulterior, parecem constituir parâmetros de referência razoáveis que já foram implementados sem porem em causa o funcionamento dos sistemas de cartões internacionais e dos serviços de pagamento, nem os prestadores, os retalhistas e o bem-estar dos consumidores, proporcionando simultaneamente segurança jurídica.

A segunda parte do regulamento reflete regras comerciais que serão aplicáveis a *todas* as categorias de operações de pagamento por cartão e *associadas a cartões* baseadas nessas operações. A partir da data de entrada em vigor do regulamento, 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.

A avaliação de impacto foi alterada na sequência da reunião do Comité das Avaliações de Impacto de 20 de março de 2013. Entre as alterações importantes contam-se a prestação de informações suplementares sobre o mercado de cartões, o seu funcionamento e a jurisprudência da UE relacionada com as comissões de intercâmbio, juntamente com um resumo da literatura económica relacionada com as comissões de intercâmbio. O possível impacto da imposição de comissões de intercâmbio máximas nas comissões cobradas aos titulares de cartões, no bem-estar geral dos consumidores e nas receitas dos bancos foi apresentado de forma mais proeminente, a fim de simplificar a apresentação dos impactos das opções mais importantes no texto principal. As interdependências entre diferentes opções e pacotes estão explicadas de melhor forma, juntamente com a justificação de um pacote de medidas global que inclui as comissões de intercâmbio, corroborando as razões para a regulamentação das comissões de intercâmbio por via legislativa.

Base jurídica

Artigo 114.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade é aplicável, uma vez que a proposta não é da competência exclusiva da União.

Os objetivos da proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros pelo(s) motivo(s) a seguir indicado(s).

Pela sua natureza, um mercado integrado de pagamentos, baseado em redes que ultrapassam as fronteiras nacionais, requer 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, a fim de assegurar a segurança jurídica e o carácter equitativo das condições de concorrência face a todos os participantes no mercado. A alternativa a uma abordagem à escala da União seria um sistema de ações nacionais de regulamentação e de aplicação da lei da concorrência, que seria menos eficaz do que a ação da UE e com maior complexidade e custos mais elevados do que a legislação a nível europeu. Uma eventual intervenção a nível da UE respeita, por conseguinte, o princípio da subsidiariedade. Esta abordagem apoia o Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA) e é consentânea com a Agenda Digital, em especial com a criação de um Mercado Único Digital. Promove a inovação tecnológica e contribui para o crescimento e o emprego, em especial nos domínios do comércio eletrónico e do comércio móvel.

Além disso, tendo em conta a natureza transfronteiras dos mercados de pagamentos, quaisquer medidas tomadas pelas autoridades públicas que procurem reduzir ou alterar o nível das comissões grossistas (comissões de intercâmbio) num Estado-Membro poderiam, por si só, perturbar o bom funcionamento do mercado de pagamentos a nível da UE e não seriam conducente à integração do mercado, uma vez que não teriam como resultado a criação de condições equitativas em toda a UE. Seria esse o caso, por exemplo, de medidas nacionais diferentes destinadas a regulamentar as comissões de intercâmbio ou a fixar-lhes limites, conforme atualmente previsto em vários Estados-Membros.

Por conseguinte, a proposta respeita o princípio da subsidiariedade.

Princípio da proporcionalidade

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade pelos motivos a seguir indicados.

A proposta não vai além do estritamente necessário para alcançar os seus objetivos, nomeadamente contribuir para o desenvolvimento de um mercado da UE de pagamentos que permita aos consumidores, retalhistas e outras empresas beneficiar plenamente do mercado interno da UE, incluindo o comércio eletrónico. Estas possibilidades acrescidas de entrada no mercado de operadores pan-europeus, de um maior nível de inovação e de uma maior capacidade para os sistemas de cartões nacionais (em geral menos onerosos), juntamente com uma utilização mais limitada de numerário, proporcionam oportunidades aos retalhistas e prestadores de serviços de pagamento, independentemente de se tratar de bancos ou de novos operadores no mercado. Uma concorrência efetiva nos mercados de pagamentos por cartão e de pagamentos associados a cartões terá efeitos positivos no mercado e resultará numa escolha mais ampla de prestadores de serviços de pagamento, incluindo operadores pan-europeus e intervenientes inovadores, bem como na redução dos custos para os retalhistas e consumidores. Estas poupanças deverão, por seu turno, ser repercutidas pelos comerciantes nos consumidores através de preços de venda a retalho mais baixos.

As comissões de intercâmbio enquanto tais, e os seus níveis largamente divergentes, constituem um obstáculo à integração do mercado e a uma concorrência efetiva, cujos efeitos são intensificados por uma série de regras comerciais que resultam numa menor transparência face aos retalhistas e consumidores e na limitação da capacidade dos retalhistas quanto à escolha de um adquirente noutro Estado-Membro e à orientação dos consumidores pelos retalhistas para meios de pagamento mais eficientes.

Com base nas consultas às partes interessadas, conforme resumidas na avaliação de impacto, a Comissão propõe um conjunto de medidas destinado a reforçar a eficiência do funcionamento do mercado, limitando o nível das comissões de intercâmbio aplicadas às operações

transfronteiras por cartões «consumidor» de débito e de crédito (na primeira fase) e, numa segunda fase, limitando o nível das comissões de intercâmbio também no que diz respeito às operações nacionais por cartões «consumidor» de crédito e de débito.

A ausência de regulamentação não resolveria de forma alguma os problemas ligados a uma dependência crescente dos dois operadores internacionais no mercado, com o desaparecimento gradual de sistemas de cartões nacionais (em geral menos onerosos). As economias de escala e de âmbito para os potenciais novos operadores pan-europeus e operadores inovadores continuam a ser limitadas, continuando os comerciantes e consumidores a pagar o preço de um mercado de pagamentos da UE fragmentado e oneroso (mais de 1 % do PIB da UE, ou seja 130 mil milhões de EUR por ano, segundo dados do BCE). A opção de basear a resolução destes problemas em procedimentos de aplicação do direito da concorrência, em especial com base no acórdão MasterCard, demorará provavelmente muitos anos e processar-se-á sempre numa base casuística, não podendo por conseguinte proporcionar condições equitativas de concorrência.

É necessário e proporcionado abranger as operações nacionais e não apenas as operações transfronteiras que beneficiariam principalmente os grandes retalhistas. A questão das operações transfronteiras pode ser resolvida rapidamente, criando oportunidades para os retalhistas procurarem serviços de aquisição transfronteiras menos onerosos e incentivando os sistemas ou comunidades bancárias nacionais a reduzir as suas comissões de aquisição. Foi recentemente utilizado um processo semelhante no que diz respeito aos débitos diretos. O Regulamento Data-Limite de Migração para o SEPA limita as comissões de intercâmbio aplicáveis a débitos diretos, abolindo as comissões de intercâmbio transnacionais aplicáveis a débitos diretos e permitindo simultaneamente a manutenção das comissões de intercâmbio nacionais até 2017. Em consequência, e tendo em conta que numerosos comerciantes decidem recorrer a um adquirente estabelecido em países vizinhos, os bancos comprometeram-se a abolir as comissões de intercâmbio aplicáveis a débitos diretos já a partir de 1 de setembro de 2013^{13,14}.

Em consequência de medidas unilaterais e de compromissos assumidos no âmbito de processos de concorrência, um grande número de operações transfronteiras de pagamento por cartão na União processa-se já de acordo com as comissões de intercâmbio máximas aplicáveis na primeira fase do presente regulamento. Estes elementos podem, por conseguinte, ser introduzidos rapidamente. Contudo, as comissões de intercâmbio nacionais teriam de ser alteradas. É, pois, necessário prever um período de transição para as operações de pagamento nacionais. Além disso, a proposta não impede os Estados-Membros de manterem ou estabelecerem limites mais baixos, ou medidas com objetivo ou efeito equivalente, na legislação nacional.

Além do mais, a fixação de limites máximos aplicáveis às comissões de intercâmbio beneficiariam os retalhistas, que são mais suscetíveis de transferir estes benefícios para os seus clientes do que os bancos, tendo em conta os atuais níveis mais baixos de concorrência e de mudança no setor bancário.

Simultaneamente, os consumidores já pagam as comissões de intercâmbio indiretamente nos preços de retalho e os consumidores que utilizam numerário ou cartões de débito estão atualmente a subsidiar a utilização de cartões mais dispendiosos por outros consumidores. Poderia argumentar-se que a redução das comissões de intercâmbio encorajaria os bancos a aumentar as comissões cobradas aos titulares de cartões. No entanto, não há provas de uma tal

¹³ http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895

¹⁴ http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895

ligação. As comissões aplicadas aos cartões parecem ser sobretudo determinadas pelo nível de concorrência no setor da banca de retalho.

Embora a presente proposta promova a integração do mercado, a entrada no mercado de operadores e o bem-estar dos consumidores e retalhistas, um impacto negativo nos prestadores de serviços de pagamento e bancos históricos não é de forma alguma certo. Prevê-se que a fixação de um limite máximo aplicável às comissões de intercâmbio a estes níveis tenha um efeito positivo na aceitação de cartões pelos comerciantes, o que incentivaria os consumidores a utilizarem mais os pagamentos por cartão. Os aumentos no volume das operações por cartão (decorrentes de uma maior aceitação) e as poupanças em termos de tratamento de numerário poderiam, pelo menos, compensar parcialmente os bancos de potenciais perdas devidas à limitação das comissões de intercâmbio. Poderiam daí resultar outras poupanças de custos decorrentes de um menor número de levantamentos de numerário nos caixas automáticos.

Os limites máximos previstos de 0,2 % e 0,3 % baseiam-se no chamado «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 de pagamentos sem cartão (em numerário). Os valores foram calculados com base neste teste, utilizando dados recolhidos por quatro bancos centrais nacionais. Estes valores foram aceites pela Visa, pela MasterCard e pelo sistema de cartões nacional francês - *Groupement Cartes Bancaires*. A proposta é, por conseguinte, proporcionada em relação aos objetivos supramencionados. Todas as regras propostas foram sujeitas a um teste de proporcionalidade de molde a assegurar uma regulamentação adequada e proporcionada.

Escolha dos instrumentos

Instrumentos propostos: regulamento.

O recurso a outros meios não seria apropriado pelos motivos a seguir indicados.

Os níveis das comissões de intercâmbio e as regras comerciais restritivas exigem uma normalização a nível técnico e a maior harmonização possível. Esta necessidade leva a optar por um regulamento e não por uma diretiva. Além disso, dadas as características de rede do setor dos pagamentos, a maior parte dos benefícios do SEPA só se concretizará quando a transição nacional para os instrumentos de pagamento à escala da União estiver concluída em todos os Estados-Membros da UE. Uma diretiva cuja aplicação a nível nacional possa ser divergente corre o risco de perpetuar a atual fragmentação do mercado de pagamentos. Por último, uma diretiva atrasaria o processo de migração devido ao tempo necessário para a transposição nacional. Por conseguinte, é recomendado que o instrumento jurídico utilizado assuma a forma de um regulamento com vista a regulamentar as comissões de intercâmbio e as regras comerciais restritivas no mercado de pagamentos por cartão e no mercado de pagamentos associadas a cartões por dispositivo móvel e por Internet.

O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, em especial, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, designadamente a liberdade de empresa, o direito a um recurso efetivo ou a um tribunal imparcial, e deve ser aplicado em conformidade com os referidos direitos e princípios.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência no orçamento da UE.

5. ELEMENTOS OPCIONAIS

Cláusula de reexame/revisão/caducidade

A proposta inclui uma cláusula de reexame.

Espaço Económico Europeu

O ato proposto incide em matérias respeitantes ao EEE, pelo que o seu âmbito deve ser alargado ao Espaço Económico Europeu.

Explicação pormenorizada da proposta

A breve síntese que se segue visa facilitar o processo de decisão, descrevendo os principais elementos do regulamento.

Artigo 1.º — Objeto e âmbito — Estabelece que o regulamento diz respeito às regras aplicáveis às comissões de intercâmbio relativas às operações por cartão de pagamento e às operações de pagamento associadas a cartões no interior da UE quando o beneficiário e o seu prestador de serviço de pagamento envolvido na operação de pagamento estão estabelecidos na UE, bem como às regras comerciais relativas a esses pagamentos.

Artigo 2.º – Definições – Estas são harmonizadas, tanto quanto possível, com as utilizadas na Diretiva 2007/64/CE. Contudo, dado o âmbito limitado do regulamento em comparação com o da Diretiva Serviços de Pagamento, algumas das definições foram adaptadas às necessidades da presente proposta.

Artigo 3.º – Comissões de intercâmbio máximas aplicáveis a operações por cartões «consumidor» de débito e de crédito – Estabelece limites máximos aplicáveis às comissões de intercâmbio para os prestadores de serviços de pagamento de 0,2 % e 0,3 % para operações transfronteiras por cartão «consumidor» de débito e de crédito, com entrada em vigor 2 meses após a publicação.

Artigo 4.º – Comissões de intercâmbio máximas aplicáveis a todas as operações por cartões «consumidor» de débito e de crédito – Estabelece os limites máximos das comissões de intercâmbio para os prestadores de serviços de pagamento em 0,2 % e 0,3 % do valor da operação aplicável a todas as operações por cartão «consumidor» de débito e de crédito, com entrada em vigor 2 anos após a publicação.

Artigo 5.º – Proibição de evasão às comissões – Estabelece que, para fins da aplicação dos limites máximos previstos nos artigos 3.º e 4.º, a compensação líquida pelas comissões recebidas e pagas entre o emitente e o sistema é integrada no cálculo das comissões de intercâmbio pagas e recebidas para fins da avaliação de uma possível evasão.

Artigo 6.º – Licenciamento - Estabelece que as licenças emitidas por sistemas para fins de emissão ou aquisição não devem ser limitadas a um determinado território, devendo abranger a totalidade do território da União.

Artigo 7.º – Separação entre o sistema e o processamento – Estabelece que deve existir uma separação a nível organizacional entre os sistemas e as entidades que processam as operações e proíbe a discriminação territorial nas normas de processamento, ao mesmo tempo que exige a interoperabilidade técnica dos sistemas das entidades de processamento.

Artigo 8.º - Cartão multimarca e escolha da aplicação – Estabelece que o emitente do instrumento de pagamento decide se o pedido de pagamento pode estar associado ao mesmo cartão ou carteira. A escolha da aplicação de pagamento utilizada continua a ficar ao critério do consumidor e não pode ser determinada previamente pelo emitente através de mecanismos automáticos integrados no instrumento ou equipamento no ponto de venda.

Artigo 9.º – Comissões diferenciadas – Esclarece que os bancos adquirentes devem oferecer e cobrar aos beneficiários individualmente por diferentes categorias e diferentes marcas de cartões de pagamento, não devem impor um preço único e devem facultar informações relevantes sobre os montantes aplicáveis às diferentes categorias e marcas.

Artigo 10.º – Regra da aceitação de todos os cartões – Esclarece que os sistemas de pagamento e os prestadores de serviços de pagamento não podem impor a um retalhista a aceitação de uma categoria ou marca se este aceitar outra categoria ou marca, exceto se a marca ou categoria estiver sujeita à mesma comissão de intercâmbio regulamentada. Por exemplo, os comerciantes que aceitam cartões «consumidor» de débito não podem ser forçados a aceitar cartões «consumidor» de crédito, mas podem ser obrigados a aceitar outros cartões «consumidor» de débito.

Artigo 11.º – Regras de orientação dos consumidores – Esclarece que os sistemas de pagamento e os prestadores de serviços de pagamento não podem impedir os retalhistas de orientar os consumidores para a utilização de instrumentos de pagamento específicos da preferência do retalhista. Esta disposição em nada prejudica as regras relevantes sobre descontos e encargos suplementares estabelecidas ao abrigo da Diretiva Serviços de Pagamento e do artigo 19.º da Diretiva Direitos dos Consumidores. Os sistemas de pagamento e os prestadores de serviços de pagamento não podem impedir os retalhistas de informar os consumidores sobre as comissões de intercâmbio e as taxas de serviço ao comerciante.

Artigo 12.º – Informações a prestar ao beneficiário sobre cada operação de pagamento – Estabelece as informações que o prestador de serviços de pagamento deve facultar ao comerciante após a execução de cada operação de pagamento e prevê a possibilidade de essas informações serem fornecidas periodicamente.

Artigo 13.º – Autoridades competentes – Regulamenta os procedimentos de designação das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação das disposições do presente regulamento.

Artigo 14.º – Sanções – Define que os Estados-Membros devem estabelecer regras em matéria de sanções por infração às disposições do regulamento e notificar a Comissão dessas regras.

Artigo 15.º – Procedimentos de resolução extrajudicial de reclamações e de recurso – Estabelece que os Estados-Membros devem definir requisitos específicos para a resolução de litígios entre beneficiários e prestadores de serviços de pagamento.

Artigo 16.º – Cláusula de reexame – Estabelece que deve ser efetuado um reexame quatro anos após a data de entrada em vigor do regulamento, com especial incidência no nível das comissões de intercâmbio. Este artigo estabelece os mecanismos para a avaliação da aplicação efetiva das disposições do regulamento e, se necessário, para a proposta de alterações ao mesmo.

Artigo 17.º - Entrada em vigor - Define a data de entrada em vigor do regulamento.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo às comissões de intercâmbio aplicáveis a operações de pagamento associadas a cartões

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 114.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu¹⁵,

Tendo em conta o parecer do Banco Central Europeu¹⁶,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) A fragmentação do mercado interno prejudica a competitividade, o crescimento e a criação de emprego na União. Tendo em vista o bom funcionamento do mercado interno, é necessário eliminar os obstáculos diretos e indiretos ao bom funcionamento e plena realização de um mercado integrado de pagamentos eletrónicos em que não exista qualquer distinção entre pagamentos nacionais e pagamentos transfronteiras.
- (2) A Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁷ estabeleceu a base jurídica para a criação de um mercado interno de pagamentos à escala da União, uma vez que facilitou substancialmente a atividade dos prestadores de serviços de pagamento ao criar regras uniformes aplicáveis à prestação de serviços de pagamento.
- (3) O Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁸ estabeleceu o princípio de que os encargos pagos pelos utilizadores pelos pagamentos transfronteiras em euros devem ser idênticos aos encargos pagos por pagamentos equivalentes no interior de cada Estado-Membro, incluindo os pagamentos por cartão abrangidos pelo presente regulamento.

¹⁵ JO C , , p.

¹⁶ JO C , , p.

¹⁷ 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 (JO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativo aos pagamentos transfronteiriços na Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2560/2001 (JO L 266 de 9.10.2009, p. 11).

- (4) O Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹ estabeleceu as regras aplicáveis às transferências e aos débitos diretos em euros no mercado interno, mas excluiu do seu âmbito os pagamentos associados a cartões.
- (5) A Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho²⁰ harmonizou determinadas regras aplicáveis aos contratos celebrados entre consumidores e profissionais, incluindo regras sobre as comissões a aplicar pela utilização dos meios de pagamento, com base nas quais os Estados-Membros devem proibir os profissionais de cobrar aos consumidores, no que diz respeito à utilização de um determinado meio de pagamento, comissões que ultrapassem os custos incorridos pelo profissional para a utilização desses meios de pagamento.
- (6) A disponibilidade de pagamentos eletrónicos seguros, eficientes, competitivos e inovadores é de importância crucial para os consumidores, retalhistas e empresas poderem beneficiar plenamente das vantagens do mercado único, sendo ainda mais importante à medida que a importância do comércio eletrónico aumenta a nível mundial.
- (7) Vários Estados-Membros²¹ estão a elaborar legislação de regulamentação das comissões de intercâmbio que abrange uma série de questões, incluindo os limites aplicáveis às comissões de intercâmbio a vários níveis, as taxas de serviço ao comerciante, a regra de aceitação de todos os cartões ou as medidas de orientação dos consumidores. As decisões administrativas em vigor em alguns Estados-Membros variam de forma significativa. Tendo em conta que as comissões de intercâmbio são prejudiciais para os retalhistas e os consumidores, prevê-se a introdução de medidas regulamentares a nível nacional com vista a abordar a questão do nível dessas comissões ou das divergências entre estas. Essas medidas nacionais são suscetíveis de criar barreiras significativas à plena realização do mercado interno na área dos pagamentos por cartão, Internet e móveis associados a cartões, pelo que constituiriam um entrave à liberdade de prestação de serviços.
- (8) Os cartões de pagamento são o instrumento de pagamento eletrónico mais frequentemente utilizado em compras a retalho. No entanto, a integração do mercado dos cartões de pagamento da União está longe de estar concluída, uma vez que há muitas soluções de pagamento que não se podem desenvolver para além das fronteiras nacionais ou que novos prestadores de serviços de pagamento pan-europeus estão impedidos de entrar no mercado. A falta de integração do mercado tem atualmente como consequência preços mais elevados, uma menor escolha de serviços de pagamento ao dispor dos consumidores e retalhistas e oportunidades mais limitadas para beneficiar das vantagens do mercado interno. É, por conseguinte, necessário eliminar os obstáculos ao funcionamento eficiente do mercado de cartões, incluindo os pagamentos móveis e por Internet que estejam associados a operações por cartão e que ainda coloquem barreiras à realização de um mercado plenamente integrado.

¹⁹ Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros e que altera o Regulamento (CE) n.º 924/2009 (JO L 94 de 30.3.2012, p. 22).

²⁰ Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

²¹ Itália, Hungria, Polónia e Reino Unido.

- (9) Tendo em vista o bom funcionamento do mercado interno, deve ser promovida e facilitada a utilização de pagamentos eletrónicos a fim de beneficiar os retalhistas e consumidores. Os cartões e os outros meios de pagamento eletrónico podem ser utilizados de forma mais versátil, incluindo as possibilidades de pagamento em linha, a fim de tirar partido do mercado interno e do comércio eletrónico, assegurando simultaneamente aos retalhistas pagamentos eletrónicos potencialmente seguros. Por conseguinte, os pagamentos por cartões e associados a cartões, em lugar dos pagamentos em numerário, poderiam ser vantajosos para os retalhistas e consumidores, desde que as comissões a pagar pela utilização dos sistemas de pagamento sejam fixadas a um nível economicamente eficiente, contribuindo simultaneamente para a inovação e a entrada no mercado de novos operadores.
- (10) Uma das principais práticas que prejudica o bom funcionamento do mercado interno de pagamentos por cartões e pagamentos associados a cartões é a existência generalizada de comissões de intercâmbio que, na maior parte dos Estados-Membros, não estão sujeitas a qualquer legislação. As comissões de intercâmbio são comissões interbancárias geralmente aplicadas entre os prestadores de serviços de pagamento adquirentes e emitentes de cartões pertencentes a um determinado sistema de cartões de pagamento. As comissões de intercâmbio constituem uma parte importante das comissões cobradas aos comerciantes pelos prestadores de serviços de pagamento adquirentes por cada operação efetuada com cartão. Por sua vez, os comerciantes incorporam esses custos de utilização de cartões nos preços dos bens e serviços. A concorrência entre os sistemas de cartões parece, na prática, ter basicamente como objetivo persuadir o maior número possível de prestadores de serviços de pagamento emitentes (por exemplo, os bancos) a emitir os seus cartões, o que resulta geralmente em comissões de intercâmbio no mercado *mais elevadas* e não *menos elevadas*, em contraste com o habitual efeito disciplinador sobre os preços exercido pela concorrência numa economia de mercado. A regulamentação das comissões de intercâmbio permitirá assim melhorar o funcionamento do mercado interno.
- (11) A atual grande variedade de comissões de intercâmbio e o seu nível impedem a emergência de «novos» operadores pan-europeus com modelos empresariais baseados em comissões de intercâmbio mais baixas, em detrimento de potenciais economias de escala e de âmbito e dos consequentes ganhos de eficiência. Esta situação tem um impacto negativo nos retalhistas e nos consumidores e impede a inovação. Uma vez que os operadores pan-europeus teriam de oferecer aos bancos emitentes, no mínimo, o nível mais elevado de comissões de intercâmbio prevalecente no mercado em que pretendem entrar, o resultado é também a persistente fragmentação do mercado. Os sistemas nacionais existentes com comissões de intercâmbio mais baixas ou nulas podem também ser forçados a abandonar o mercado devido à pressão dos bancos para obterem maiores receitas com as comissões de intercâmbio. Em consequência, os consumidores e os comerciantes veem-se confrontados com uma escolha limitada, preços mais elevados e menor qualidade dos serviços de pagamento, ao mesmo tempo que se verifica uma restrição da sua possibilidade de utilização de soluções de pagamento pan-europeias. Além disso, os retalhistas não podem ultrapassar as diferenças de comissões recorrendo a serviços de aceitação de cartões propostos por bancos de outros Estados-Membros. De facto, as regras específicas aplicadas pelos sistemas de pagamento exigem a aplicação da comissão de intercâmbio aplicada no «ponto de venda» (país do retalhista) para cada operação de pagamento. Esta situação impede os bancos adquirentes de oferecerem com sucesso os seus serviços a nível transfronteiras. Além disso, impede também os retalhistas de reduzir os custos dos seus pagamentos em benefício dos consumidores.

- (12) A aplicação da legislação em vigor pela Comissão e pelas autoridades nacionais de concorrência não tem sido capaz de corrigir esta situação.
- (13) Por conseguinte, para evitar a fragmentação do mercado interno e distorções significativas da concorrência decorrentes de legislação e decisões administrativas divergentes, é necessário, em conformidade com o disposto no artigo 114.º do TFUE, tomar medidas para abordar o problema das comissões de intercâmbio elevadas e divergentes, a fim de permitir aos prestadores de serviços de pagamento prestar os seus serviços a nível transfronteiras e aos consumidores e retalhistas utilizar serviços transfronteiras.
- (14) A aplicação do presente regulamento não prejudica a aplicação das regras de concorrência da União e nacionais. Não deve também impedir os Estados-Membros de manterem ou estabelecerem limites mais baixos, ou medidas com objetivo ou efeito equivalente, na legislação nacional.
- (15) O presente regulamento adota uma abordagem gradual. Como primeiro passo, é necessário tomar medidas para facilitar a emissão e aquisição transfronteiras de operações por cartão de pagamento. O facto de permitir aos comerciantes escolher um adquirente estabelecido fora do seu próprio Estado-Membro («aquisição transfronteiras») e de impor um nível máximo de comissões de intercâmbio transfronteiras para operações de aquisição transfronteiras deve proporcionar a necessária clareza jurídica. Além disso, as licenças de emissão ou aquisição de instrumentos de pagamento devem ser válidas sem restrições geográficas no interior da União. Estas medidas facilitarão o bom funcionamento do mercado interno de pagamentos por cartão, por Internet e móveis, em benefício dos consumidores e dos retalhistas.
- (16) Em consequência de medidas unilaterais e de compromissos assumidos no âmbito de processos de concorrência, muitas operações transfronteiras de pagamento por cartão na União são já realizadas respeitando as comissões de intercâmbio máximas aplicáveis na primeira fase do presente regulamento. Por conseguinte, as disposições relativas a essas operações devem entrar em vigor rapidamente, criando oportunidades para os retalhistas procurarem serviços de aquisição mais baratos para além das suas fronteiras nacionais e incentivando as comunidades ou sistemas bancários nacionais a baixar as suas comissões de aquisição.
- (17) No que diz respeito às operações nacionais, é necessário um período de transição para que os sistemas e os prestadores de serviços de pagamento tenham tempo para se adaptarem aos novos requisitos. Por conseguinte, após um período de dois anos a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento, e a fim de garantir a plena realização do mercado interno de pagamentos associado a cartões, os limites máximos aplicáveis às comissões de intercâmbio para operações de pagamento por cartão «consumidor» devem ser alargados a fim de abranger todos os pagamentos transfronteiras e nacionais.
- (18) A fim de facilitar as aquisições transfronteiras, todas as operações (*transfronteiras e nacionais*) de pagamento por cartão de débito «consumidor» e todas as operações de pagamento *associadas a cartões* devem ser sujeitas a uma comissão de intercâmbio máxima de 0,20 % e todas as operações de pagamento (*transfronteiras e nacionais*) por cartão de crédito «consumidor» e todas as operações de pagamento *associadas a cartões* devem ser sujeitas a uma comissão de intercâmbio máxima de 0,30 %.

- (19) Estes limites têm por base o chamado «teste de indiferença do comerciante» (*«Merchant Indifference Test»*) desenvolvido na literatura económica, que identifica o nível de comissões que um comerciante estaria disposto a pagar se comparasse o custo da utilização pelo cliente de um cartão de pagamento com o custo do pagamento sem cartão (em numerário) (tendo em conta a taxa de serviço paga aos bancos adquirentes, ou seja, a taxa de serviço ao comerciante a adicionar à comissão de intercâmbio). A utilização de instrumentos de pagamento eficientes é assim incentivada com a promoção dos cartões que proporcionam maiores benefícios transacionais, impedindo simultaneamente a imposição de taxas de serviço ao comerciante desproporcionadas, que imporiam custos ocultos a outros consumidores. Poderia também verificar-se um nível excessivo de taxas de serviço ao comerciante decorrente de acordos coletivos sobre comissões de intercâmbio, uma vez que os comerciantes têm relutância em renunciar a instrumentos de pagamento onerosos por recearem perder clientes. A experiência demonstrou que aqueles níveis são proporcionados, na medida em que não põem em causa o funcionamento dos sistemas de cartões internacionais e dos prestadores de serviços de pagamento. Proporcionam também benefícios aos retalhistas e consumidores e garantem a segurança jurídica.
- (20) O presente regulamento deve abranger todas as operações em que o prestador de serviços de pagamento do ordenante e o prestador de serviço de pagamento do beneficiário estejam estabelecidos na União.
- (21) Em conformidade com o princípio da neutralidade tecnológica estabelecido na Agenda Digital para a Europa, o presente regulamento deve ser aplicável às operações de pagamento associadas a cartões, independentemente do contexto em que essa operação se realiza, incluindo através de serviços e instrumentos de pagamento de pequeno montante em linha, fora de linha ou móveis.
- (22) Em geral, as operações de pagamento por cartão são efetuadas com base nos dois principais modelos empresariais, os chamados sistemas de cartões de pagamento tripartidos (titular do cartão – sistemas adquirente e emitente – comerciante) e os sistemas de cartões de pagamento quadripartidos (titular do cartão – banco emitente – banco adquirente – comerciante). Muitos sistemas de cartões de pagamento quadripartidos utilizam uma comissão de intercâmbio explícita, na maior parte das vezes multilateral. As comissões de intercâmbio (comissões pagas pelos bancos adquirentes para incentivar a emissão e utilização de cartões) estão implícitas nos sistemas de cartões de pagamento tripartidos. Com vista a reconhecer a existência de comissões de intercâmbio implícitas e a contribuir para a criação de condições de concorrência equitativas, os sistemas de cartões de pagamento tripartidos que utilizam prestadores de serviços de pagamento como emitentes ou adquirentes devem ser considerados sistemas de cartões de pagamento quadripartidos e obedecer às mesmas regras, devendo as medidas relativas à transparência e outras medidas relacionadas com as regras comerciais ser aplicáveis a todos os prestadores de serviços.
- (23) É importante assegurar que as disposições relativas às comissões de intercâmbio a cobrar ou a receber pelos prestadores de serviços de pagamento não sejam contornadas por fluxos alternativos de comissões para prestadores de serviços de pagamento emitentes. Para evitar essa situação, a «compensação líquida» das comissões pagas e recebidas pelo prestador de serviços de pagamento emitente de um sistema de cartões de pagamento deve ser considerada uma comissão de intercâmbio. Ao calcular a comissão de intercâmbio, para fins de verificação de uma possível evasão às medidas em vigor, deve ser tido em consideração o montante total dos pagamentos ou incentivos recebidos por um prestador de serviços de pagamento emitente de um

sistema de cartões de pagamento no que diz respeito às operações regulamentadas, deduzido das comissões pagas ao sistema pelo prestador de serviços de pagamento emitente. Os pagamentos, incentivos e comissões considerados podem ser diretos (ou seja, baseados no volume ou por operação) ou indiretos (incluindo incentivos comerciais, bônus ou descontos caso sejam atingidos determinados volumes de operações).

- (24) Os consumidores não estão normalmente conscientes das comissões pagas pelos comerciantes pelo instrumento de pagamento que utilizam. Simultaneamente, há uma série de práticas de incentivos utilizadas por prestadores de serviços de pagamento emissores (tais como vales de viagem, bônus, descontos, débitos retroativos, seguros gratuitos, etc.) que podem orientar os consumidores para a utilização de instrumentos de pagamento que geram comissões elevadas para os prestadores de serviços de pagamento emissores. Para evitar essa situação, as medidas que impõem restrições às comissões de intercâmbio só devem ser aplicáveis a cartões de pagamento que se tornaram produtos de massa e que os comerciantes têm geralmente dificuldade em recusar devido à sua emissão e utilização generalizadas (ou seja, os cartões «consumidor» de débito e de crédito). Com vista a promover o bom funcionamento do mercado nas componentes não regulamentadas do setor e a limitar a transferência de atividades das componentes regulamentadas para as não regulamentadas do setor, é necessário adotar uma série de medidas, incluindo a separação entre o sistema e a infraestrutura, bem como a orientação do ordenante pelo beneficiário, e permitir a aceitação seletiva de instrumentos de pagamento pelo beneficiário.
- (25) A separação entre o sistema e a infraestrutura deverá permitir a todas as entidades de processamento entrar em concorrência com vista a captar clientes para os sistemas. Uma vez que o custo do processamento constitui uma parte significativa do custo total da aceitação de cartões, é importante que esta componente da cadeia de valor seja aberta a uma concorrência efetiva. Para efeitos da separação entre o sistema e a infraestrutura, os sistemas de cartões e as entidades de processamento devem ser independentes em termos da sua forma jurídica, organização e processo decisório. Não devem estabelecer qualquer discriminação, por exemplo, dando-se mutuamente um tratamento preferencial ou facultando informações privilegiadas que não estejam ao dispor dos seus concorrentes no respetivo segmento de mercado, impondo requisitos de informação excessivos ao seu concorrente no respetivo segmento de mercado, beneficiando as respetivas atividades com subsídios cruzados ou estabelecendo modalidades de governação partilhadas. Tais práticas discriminatórias contribuem para a fragmentação do mercado, têm impactos negativos na entrada de novos operadores no mercado e impedem a emergência de operadores pan-europeus, prejudicando assim a plena realização do mercado interno dos pagamentos por cartão, por Internet e móveis, em detrimento dos retalhistas, das empresas e dos consumidores.
- (26) As regras aplicadas pelos sistemas de cartões de pagamento e as práticas aplicadas pelos prestadores de serviços de pagamento tendem a manter os comerciantes e os consumidores ignorantes sobre as diferenças de comissões e a reduzir a transparência do mercado, por exemplo, combinando comissões ou proibindo os comerciantes de escolher uma marca de cartão mais barata em cartões multimarca («co-branded») ou de orientar os consumidores para a utilização desses cartões mais baratos. Mesmo quando os comerciantes estão conscientes dos diferentes custos, as regras do sistema impedem-nos frequentemente de agir no sentido da redução das comissões.
- (27) Os instrumentos de pagamento implicam diferentes custos para o beneficiário, sendo alguns instrumentos mais onerosos do que outros. Salvo quando um instrumento de

pagamento é imposto por lei para determinadas categorias de pagamentos ou não pode ser recusado devido ao seu estatuto de curso legal, o beneficiário deve poder orientar os ordenantes no sentido da utilização de um instrumento de pagamento específico. Os sistemas de cartões e os prestadores de serviços de pagamento impõem várias restrições aos beneficiários a este respeito, sendo exemplos dessas restrições sobre a recusa pelo beneficiário de instrumentos de pagamento específicos para baixos montantes e sobre a prestação de informações ao ordenante quanto às comissões incorridas pelo beneficiário com instrumentos de pagamento específicos ou a limitação imposta ao beneficiário do número de caixas registadoras no seu estabelecimento que aceitam instrumentos de pagamento específicos. As referidas restrições devem ser abolidas.

- (28) Em conformidade com o disposto no artigo 55.º da proposta COM(2013) 547, o beneficiário pode orientar o ordenante no sentido da utilização de um instrumento de pagamento específico. No entanto, o beneficiário não deve imputar encargos pela utilização de instrumentos de pagamento cujas comissões de intercâmbio estejam regulamentadas no âmbito do presente regulamento, uma vez que nessas situações as vantagens da imposição de encargos suplementares se tornam limitadas e geram simultaneamente maior complexidade no mercado.
- (29) A regra de aceitação de todos os cartões é uma obrigação dupla imposta aos beneficiários pelos prestadores de serviços de pagamento emitentes e pelos sistemas de cartões de pagamento de, por um lado, aceitar todos os cartões da mesma marca (o elemento de «aceitação de todos os *produtos*»), independentemente dos diferentes custos desses cartões e, por outro lado, de o fazer independentemente do banco emitente que emitiu o cartão (o elemento de «aceitação de todos os *emitentes*»). É do interesse dos consumidores que, para a mesma categoria de cartões, o beneficiário não possa discriminar entre emitentes ou titulares de cartões e que os sistemas de pagamento e os prestadores de serviços de pagamento possam impor aos beneficiários essa obrigação. Por conseguinte, embora o elemento de «aceitação de todos os *emitentes*» da regra de «aceitação de todos os cartões» seja uma regra justificável no âmbito de um sistema de cartões de pagamento, uma vez que impede os beneficiários de discriminarem entre bancos que tenham emitido um cartão, o elemento de «aceitação de todos os *produtos*» é essencialmente uma prática de subordinação que tem por efeito subordinar a aceitação de cartões de baixo custo à aceitação de cartões de custo elevado. A eliminação do elemento de «aceitação de todos os *produtos*» da regra de «aceitação de todos os cartões» permitirá aos comerciantes limitar a escolha de cartões de pagamento que oferecem apenas aos cartões de pagamento de (mais) baixo custo, o que beneficiaria também os consumidores graças à redução dos custos incorridos pelos comerciantes. Os comerciantes que aceitam cartões de débito não seriam então obrigados a aceitar também cartões de crédito e os que aceitam cartões de crédito não seriam obrigados a aceitar cartões comerciais. No entanto, a fim de proteger o consumidor e a sua capacidade de utilização de cartões de pagamento tão frequentemente quanto possível, os comerciantes devem ser obrigados a aceitar todos os cartões que estejam sujeitos à mesma comissão de intercâmbio regulamentada. Tal limitação teria também como consequência um contexto mais concorrencial para os cartões com comissões de intercâmbio não regulamentadas ao abrigo do presente regulamento, uma vez que os comerciantes ganhariam um maior poder de negociação no que diz respeito às condições em que aceitam esses cartões.
- (30) Para o funcionamento eficaz das limitações à regra de aceitação de todos os cartões são indispensáveis determinadas informações. Em primeiro lugar, os beneficiários

devem dispor de meios para identificar as diferentes categorias de cartões. Por conseguinte, as várias categorias devem ser identificáveis de modo visível e por via eletrónica no dispositivo. Em segundo lugar, o ordenante deve também ser informado sobre a aceitação do(s) seu(s) instrumento(s) de pagamento num determinado ponto de venda. É necessário que qualquer limitação à utilização de uma determinada marca seja anunciada pelo beneficiário ao ordenante ao mesmo tempo e nas mesmas condições que a informação de aceitação de uma determinada marca.

- (31) A fim de garantir a possibilidade de recurso em caso de aplicação incorreta do presente regulamento, ou quando se verificam litígios entre os utilizadores de serviços de pagamento e os prestadores de serviços de pagamento, os Estados-Membros devem estabelecer procedimentos adequados e eficazes de resolução extrajudicial de reclamações e de recurso. Os Estados-Membros devem estabelecer o regime de sanções aplicável em caso de infração ao presente regulamento e assegurar que essas sanções sejam eficazes, proporcionadas e dissuasivas, e que sejam efetivamente aplicadas.
- (32) Atendendo a que os objetivos do presente regulamento, nomeadamente o estabelecimento de requisitos uniformes aplicáveis a operações por cartão de pagamento e operações móveis e por Internet associadas aos pagamentos por cartão, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, devido à escala da ação, ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir aqueles objetivos.
- (33) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, nomeadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial o direito a um recurso efetivo ou a um tribunal imparcial, à liberdade de empresa e à defesa do consumidor e tem de ser aplicado em conformidade com os referidos direitos e princípios,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Âmbito de aplicação

1. O presente regulamento estabelece requisitos técnicos e comerciais uniformes aplicáveis às operações de pagamento por cartão efetuadas no interior da União nas quais tanto o prestador de serviços de pagamento do ordenante como o prestador de serviços de pagamento do beneficiário estão estabelecidos na União.
2. O presente regulamento não é aplicável aos instrumentos de pagamento que apenas podem ser utilizados no âmbito de uma rede restrita destinada a satisfazer necessidades específicas através de instrumentos de pagamento cuja utilização é limitada, uma vez que permitem ao titular do instrumento específico adquirir bens ou serviços apenas nas instalações do emitente, numa rede restrita de prestadores de serviços vinculados diretamente por um acordo comercial a um emitente profissional,

ou uma vez que só podem ser utilizados para adquirir uma gama limitada de bens ou serviços.

3. O capítulo II não é aplicável às seguintes operações:
 - (a) Operações com cartões comerciais;
 - (b) Levantamentos de numerário em caixas automáticos e
 - (c) Operações com cartões emitidos por sistemas de cartões de pagamento tripartidos.
4. O artigo 7.º não é aplicável a sistemas de cartões de pagamento tripartidos.

Artigo 2.º *Definições*

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- (1) «Adquirente», um prestador de serviços de pagamento ligado por contrato, direta ou indiretamente, a um beneficiário para fins de processamento das operações de pagamento do beneficiário;
- (2) «Emitente», um prestador de serviços de pagamento ligado por contrato, direta ou indiretamente, a um ordenante para fins de início, processamento e liquidação das operações de pagamento do ordenante;
- (3) «Consumidor», uma pessoa singular que, em contratos de serviços de pagamento abrangidos pelo presente regulamento, atua com objetivos alheios às suas atividades comerciais, empresariais ou profissionais;
- (4) «Operação por cartão de débito», uma operação de pagamento por cartão, incluindo por cartões pré-pagos ligados a uma conta corrente ou de depósito, à qual é debitada uma operação num prazo máximo de 48 horas após a operação ter sido autorizada/iniciada;
- (5) «Operação por cartão de crédito», uma operação de pagamento por cartão em que a operação é liquidada mais de 48 horas após a operação ter sido autorizada/iniciada;
- (6) «Cartão comercial», quaisquer cartões de pagamento emitidos para empresas ou entidades do setor público cuja utilização está limitada às despesas profissionais dos empregados ou funcionários públicos, ou cartões emitidos para pessoas singulares que exercem uma atividade independente, cuja utilização está limitada às despesas profissionais das referidas pessoas singulares ou dos seus empregados;
- (7) «Operação de pagamento associada a cartões», um serviço utilizado para completar uma operação de pagamento por meio de qualquer cartão, dispositivo ou *software* de telecomunicações, digital ou informático se daí resultar uma operação de pagamento por cartão. As operações de pagamento associadas a cartões excluem as operações associadas a outros tipos de serviços de pagamento;
- (8) «Operação de pagamento transfronteiras», uma operação de pagamento por cartão ou associada a um cartão iniciada por um ordenante ou por um beneficiário em que o prestador de serviços de pagamento do ordenante e o prestador de serviços de pagamento do beneficiário estão estabelecidos em Estados-Membros diferentes ou em que o cartão de pagamento é emitido por um prestador de serviços de pagamento emitente estabelecido num Estado-Membro diferente do Estado do ponto de venda;

- (9) «Comissão de intercâmbio», uma comissão paga, direta ou indiretamente, para cada operação realizada (por exemplo, por um terceiro) entre os prestadores de serviços de pagamento do ordenante e do beneficiário envolvidos numa operação de pagamento por cartão ou associada a cartões;
- (10) «Taxa de serviço ao comerciante», uma taxa paga pelo beneficiário ao adquirente por cada operação, que compreende a comissão de intercâmbio, a comissão ligada ao sistema de pagamento e ao processamento e a margem do adquirente;
- (11) «Beneficiário», a pessoa singular ou coletiva que é a destinatária prevista dos fundos que foram objeto de uma operação de pagamento;
- (12) «Ordenante», uma pessoa singular ou coletiva titular de uma conta de pagamento e que autoriza uma ordem de pagamento a partir dessa conta ou, na ausência de conta de pagamento, a pessoa singular ou coletiva que emite uma ordem de pagamento;
- (13) «Sistema de cartões de pagamento», um conjunto único de regras, práticas, normas e/ou orientações de execução que rege a realização de operações de pagamento a nível da União e no interior dos Estados-Membros e que está separado da infraestrutura ou sistema de pagamentos que assegura o seu funcionamento;
- (14) «Sistema de cartões de pagamento quadripartido», um sistema de cartões de pagamento 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 emissor de cartões de pagamento (no lado do titular do cartão) e de um prestador de serviços de pagamento adquirente (no lado do beneficiário), bem como as operações *associadas a cartões* baseadas na mesma estrutura;
- (15) «Sistema de cartões de pagamento tripartido», um sistema de cartões de pagamento em que os pagamentos são efetuados a partir de uma conta de pagamento detida pelo sistema em nome do titular para uma conta de pagamento detida pelo sistema em nome do beneficiário, bem como as operações *associadas a cartões* baseados na mesma estrutura. Quando um sistema de cartões de pagamento tripartido concede uma licença a outros prestadores de serviços de pagamento para a emissão e/ou aquisição de cartões de pagamento, esse sistema é considerado um sistema de cartões de pagamento quadripartido;
- (16) «Instrumento de pagamento», qualquer dispositivo personalizado e/ou conjunto de procedimentos acordados entre o utilizador e o prestador do serviço de pagamento que é utilizado pelo utilizador de serviços de pagamento, ou em seu nome, para iniciar uma ordem de pagamento;
- (17) «Instrumento de pagamento associado a cartões», qualquer instrumento de pagamento, incluindo um cartão, telemóvel, computador ou qualquer outro dispositivo tecnológico que contenha a aplicação adequada, que é utilizado pelo ordenante para iniciar uma ordem de pagamento que não seja uma transferência ou um débito direto conforme definido no artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 260/2012;
- (18) «Aplicação de pagamento», um *software* ou meio equivalente carregado num dispositivo que permite iniciar operações de pagamento associadas a cartões e que permite ao ordenante emitir ordens de pagamento;
- (19) «Ordem de pagamento», qualquer instrução de um ordenante ao seu prestador de serviços de pagamento solicitando a execução de uma operação de pagamento;

- (20) «Operação por cartão de pagamento», uma operação de pagamento realizada por meio de um cartão de pagamento ou utilizando a infraestrutura das operações por cartão de pagamento e baseada nas regras comerciais aplicáveis às operações por cartão de pagamento;
- (21) «Prestador de serviços de pagamento», uma pessoa singular ou coletiva autorizada a prestar os serviços de pagamento enumerados no anexo da Diretiva 2007/64/CE. O prestador de serviços de pagamento pode ser um emitente ou um adquirente, ou ambos;
- (22) «Utilizador de serviços de pagamento», uma pessoa singular ou coletiva que utiliza um serviço de pagamento na qualidade de ordenante ou de beneficiário ou de ambos;
- (23) «Operação de pagamento», uma ação, iniciada pelo ordenante, ou em seu nome, ou pelo beneficiário dos fundos a transferir, independentemente de quaisquer obrigações subjacentes entre o ordenante e o beneficiário;
- (24) «Processamento», a prestação de serviços de processamento de operações de pagamento em termos das ações necessárias para a execução de uma instrução de pagamento entre o adquirente e o emitente;
- (25) «Entidade de processamento», uma pessoa singular ou coletiva que presta serviços de processamento de operações de pagamento.

Capítulo II

COMISSÕES DE INTERCÂMBIO

Artigo 3.º

Comissões de intercâmbio aplicáveis a operações transfronteiras com cartões «consumidor» de débito ou de crédito

1. Com efeitos dois meses após a entrada em vigor do presente regulamento, os prestadores de serviços de pagamento não podem propor nem solicitar, para as operações transfronteiras por cartão de débito, uma comissão de intercâmbio, *por cada operação*, ou outra remuneração acordada que tenha um objetivo ou efeito equivalente, superior a 0,2 % do valor da operação.
2. Com efeitos dois meses após a entrada em vigor do presente regulamento, os prestadores de serviços de pagamento não podem propor nem solicitar para as transfronteiras por cartão de crédito, uma comissão de intercâmbio, *por cada operação*, ou outra remuneração acordada que tenha um objetivo ou efeito equivalente, superior a 0,3 % do valor da operação.

Artigo 4.º

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

1. Com efeitos dois anos após a entrada em vigor do presente regulamento, os prestadores de serviços de pagamento não podem propor nem solicitar para as operações associadas a cartões de débito, uma comissão de intercâmbio, *por cada operação*, ou outra remuneração acordada que tenha um objetivo ou efeito equivalente, superior a 0,2 % do valor da operação.

2. Com efeitos dois anos após a entrada em vigor do presente regulamento, os prestadores de serviços de pagamento não podem propor nem solicitar para as operações associada a cartões de crédito, uma comissão de intercâmbio, *por cada operação*, ou outra remuneração acordada que tenha um objetivo ou efeito equivalente, superior a 0,3 % do valor da operação.

Artigo 5.º
Proibição de evasão

Para fins de aplicação dos limites máximos referidos no artigo 3.º e no artigo 4.º, qualquer compensação líquida recebida de um sistema de cartões de pagamento por um banco emitente em relação a operações de pagamento ou atividades conexas deve ser tratada como parte da comissão de intercâmbio.

Capítulo III

REGRAS COMERCIAIS

Artigo 6.º
Licenciamento

1. São proibidas quaisquer restrições territoriais no interior da União, ou disposições com efeito equivalente, nos acordos de concessão de licenças relativos à emissão de cartões de pagamento ou à aquisição de operações por cartão de pagamento.
2. São proibidas quaisquer restrições territoriais no interior da União, ou disposições com efeito equivalente, nas regras aplicadas pelos sistemas de cartões de pagamento quadripartidos.
3. São proibidos quaisquer requisitos ou obrigações de obtenção de uma licença ou autorização específica de um país para o exercício de atividades transfronteiras, ou disposições com efeito equivalente, nos acordos de concessão de licenças relativos à emissão de cartões de pagamento ou à aquisição de operações por cartão de pagamento.
4. São proibidos quaisquer requisitos ou obrigações de obtenção de uma licença ou autorização específica de um país para o exercício de atividades transfronteiras, ou disposições com efeito equivalente, nas regras aplicadas pelos sistemas de cartões de pagamento quadripartidos.

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

1. Os sistemas de cartões de pagamento e as entidades de processamento devem ser independentes em termos da sua forma jurídica, organização e processo decisório. Não devem estabelecer qualquer discriminação entre as suas filiais ou acionistas, por um lado, e os utilizadores desses sistemas e outros parceiros contratuais, por outro lado, e não devem, em especial, condicionar de forma alguma a prestação de qualquer serviço que proponham à aceitação pela respetiva parte contratante de qualquer outro serviço proposto.

2. Os sistemas de cartões de pagamento devem prever a possibilidade de as mensagens de autorização e de compensação de operações por cartão de carácter isolado serem separadas e processadas por entidades de processamento diferentes.
3. É proibida qualquer discriminação territorial nas regras de processamento aplicadas pelos sistemas de cartões de pagamento.
4. As entidades de processamento na União devem velar por que o seu sistema seja tecnicamente interoperável com outros sistemas de entidades de processamento na União mediante a utilização de normas desenvolvidas por organismos de normalização 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.

Artigo 8.º

Cartões multimarca («co-badging») e escolha da aplicação

1. São proibidas regras relativas a sistemas ou a acordos de concessão de licenças que dificultem ou impeçam a integração por um emitente de duas ou mais marcas diferentes de instrumentos de pagamento num cartão ou dispositivo de telecomunicações, digital ou informático.
2. Qualquer diferença de tratamento dos emitentes ou adquirentes no quadro das regras relativas a sistemas e a acordos de concessão de licenças no que diz respeito à integração de várias marcas num cartão ou dispositivo de telecomunicações, digital ou informático deve ser objetivamente justificada e não discriminatória.
3. Os sistemas de cartões de pagamento não podem impor aos prestadores de serviços de pagamento emitentes e adquirentes requisitos de comunicação de informações, obrigações de pagamento de comissões ou outras obrigações com o mesmo objetivo ou efeito relativamente a operações realizadas com qualquer dispositivo em que a sua marca esteja presente quando o seu sistema não é utilizado nessas operações.
4. Todas as condições de encaminhamento que visem orientar as operações para um canal ou processo específico e outras normas e requisitos técnicos e de segurança aplicáveis ao tratamento de mais de uma marca de cartão de pagamento num cartão ou dispositivo de telecomunicações, digital ou informático devem ser não discriminatórios e aplicados de forma não discriminatória.
5. Quando um mecanismo de pagamento permite escolher entre diferentes marcas de instrumentos de pagamento, a marca aplicada à operação de pagamento em causa deve ser determinada pelo ordenante no ponto de venda.
6. Os sistemas de cartões de pagamento, os emitentes, os adquirentes e os operadores de infraestruturas de tratamento de cartões de pagamento não devem inserir mecanismos automáticos, *software* ou dispositivos no instrumento de pagamento ou em equipamento instalado no ponto de venda que limitem a escolha da aplicação de pagamento pelo ordenante aquando da utilização de um instrumento de pagamento multimarca.

Artigo 9.º

Comissões diferenciadas

1. Os adquirentes devem propor e cobrar individualmente aos beneficiários taxas de serviço ao comerciante específicas para diferentes categorias e marcas de cartões de

pagamento, salvo se os comerciantes solicitarem por escrito aos prestadores de serviços de pagamento adquirentes a cobrança de taxas de serviço ao comerciante agrupadas.

2. Os acordos entre os prestadores de serviços de pagamento adquirentes e os beneficiários devem incluir informações separadas sobre o montante das taxas de serviço ao comerciante, das comissões de intercâmbio e das comissões de sistema aplicáveis a cada categoria e marca de cartões de pagamento.

Artigo 10.º

Regras de aceitação de todos os cartões

1. Os sistemas de pagamento e os prestadores de serviços de pagamento não devem aplicar regras que possam obrigar os beneficiários que aceitam cartões e outros instrumentos de pagamento emitidos por um prestador de serviços de pagamento emitente, no âmbito de um sistema de instrumentos de pagamento, a aceitar também outros instrumentos de pagamento da mesma marca e/ou categoria emitidos por outros prestadores de serviços de pagamento emitentes no âmbito do mesmo sistema, exceto se estes estiverem sujeitos às mesmas comissões de intercâmbio regulamentadas.
2. A restrição das regras de aceitação de todos os cartões referida no n.º 1 em nada prejudica a possibilidade de os sistemas de pagamentos e os prestadores de serviços de pagamento estabelecerem que determinados cartões não podem ser recusados com base na identidade do prestador de serviços de pagamento emitente ou do titular do cartão.
3. Os comerciantes que decidam não aceitar todos os cartões ou outros instrumentos de pagamento de um sistema de cartões de pagamento devem informar os consumidores de forma clara e inequívoca no mesmo momento em que os informam sobre a aceitação de outros cartões e instrumentos de pagamento do sistema. Essas informações devem ser apresentadas de forma muito visível à entrada do estabelecimento, na caixa ou no sítio *Web* ou noutro meio eletrónico ou móvel aplicável e devem ser facultadas ao ordenante em tempo útil antes de este celebrar um acordo de compra com o beneficiário.
4. Os prestadores de serviços de pagamento emitentes devem assegurar que os seus instrumentos de pagamento possam ser identificados de forma visível e por via eletrónica, a fim de permitir aos beneficiários determinar inequivocamente qual foi a escolha do ordenante em termos de marcas e categorias de cartões pré-pagos, de débito, de crédito ou comerciais ou de pagamentos associados a cartões efetuados através destes instrumentos.

Artigo 11.º

Regras de orientação dos consumidores

1. São proibidas as regras relativas a acordos de concessão de licenças, as regras relativas ao sistema aplicadas por sistemas de cartões de pagamento e as regras relativas a acordos celebrados entre os prestadores de serviços de pagamento adquirentes e os beneficiários que impeçam estes últimos de orientar os consumidores para a utilização de qualquer instrumento de pagamento preferido pelo beneficiário. Esta proibição abrange também todas as regras que proíbam aos

beneficiários tratar de forma mais ou menos favorável instrumentos de pagamento de um dado sistema relativamente a outros.

2. São proibidas as regras relativas a acordos de concessão de licenças, as regras relativas ao sistema aplicadas por sistemas de cartões de pagamento e as regras relativas a acordos celebrados entre os prestadores de serviços de pagamento adquirentes de cartões e os beneficiários que impeçam estes últimos de informar os ordenantes sobre as comissões de intercâmbio e as taxas de serviço ao comerciante.
3. As disposições estabelecidas nos n.ºs 1 e 2 em nada prejudicam as regras relativas aos encargos, reduções ou outras medidas de orientação estabelecidas no artigo 55.º da proposta COM(2013) 547 e no artigo 19.º da Diretiva 2011/83/UE²².

Artigo 12.º

Informações a prestar ao beneficiário sobre as operações de pagamento

1. Após a execução de uma operação de pagamento, o prestador de serviços de pagamento do beneficiário deve facultar a este último as seguintes informações:
 - (a) A referência que permita ao beneficiário identificar a operação de pagamento;
 - (b) O montante da operação de pagamento na moeda na qual a conta de pagamento do beneficiário é creditada;
 - (c) O montante de eventuais encargos da operação de pagamento, indicando separadamente o montante da comissão de intercâmbio.

Com o consentimento prévio e expresso do beneficiário, as informações referidas no primeiro parágrafo podem ser agregadas por marca, aplicação, categoria de instrumento de pagamento e comissões de intercâmbio aplicáveis à operação.

2. Os contratos entre os adquirentes e os beneficiários podem prever que as informações referidas no n.º 1, primeiro parágrafo, sejam prestadas ou disponibilizadas periodicamente, no mínimo uma vez por mês, e de uma forma acordada que permita aos beneficiários armazenar e reproduzir informações inalteradas.

Capítulo IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 13.º

Autoridades competentes

1. Os Estados-Membros devem designar as autoridades competentes habilitadas a assegurar a aplicação do presente regulamento e com poderes em matéria de investigação e execução.
2. Os Estados-Membros podem designar organismos existentes para agirem como autoridades competentes.
3. Os Estados-Membros podem designar autoridades competentes diferentes.

²² Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores.

4. Os Estados-Membros devem notificar à Comissão as referidas autoridades competentes no prazo de dois meses a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento. Os Estados-Membros devem notificar imediatamente à Comissão qualquer alteração subsequente relativa a essas autoridades.
5. As autoridades competentes designadas referidas no n.º 1 devem dispor dos recursos adequados para o desempenho das suas funções.
6. Os Estados-Membros devem exigir das autoridades competentes uma fiscalização eficaz do cumprimento do presente regulamento e a tomada de todas as medidas necessárias para garantir esse cumprimento.
7. Os Estados-Membros devem velar por que as designações referidas no n.º 1 possam ser objeto de recurso.

Artigo 14.º

Sanções

1. Os Estados-Membros devem determinar as regras relativas a sanções aplicáveis em caso de infrações ao presente regulamento e tomar todas as medidas necessárias para assegurar a sua aplicação. As referidas sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.
2. Os Estados-Membros devem notificar essas disposições à Comissão no prazo de dois meses a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento, bem como qualquer alteração posterior das mesmas no mais breve prazo possível.

Artigo 15.º

Procedimentos de resolução extrajudicial de reclamações e de recurso

1. Os Estados-Membros devem instituir procedimentos adequados e eficazes de resolução extrajudicial de reclamações e de recurso para a resolução de litígios entre os beneficiários e os respetivos prestadores de serviços de pagamento no quadro do presente regulamento. Para o efeito, os Estados-Membros devem designar organismos existentes, quando adequado, ou criar novos organismos.
2. Os Estados-Membros devem notificar à Comissão os referidos organismos no prazo de dois anos a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento. Os Estados-Membros devem notificar imediatamente à Comissão qualquer alteração subsequente que diga respeito aos referidos organismos.

Artigo 16.º

Cláusula de reexame

Quatro anos após a entrada em vigor do presente regulamento, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a respetiva aplicação. O relatório da Comissão analisa, em particular, a adequação dos níveis das comissões de intercâmbio e os mecanismos de orientação, tais como os encargos, tomando em consideração a utilização e o custo dos vários meios de pagamento e o nível da entrada no mercado de novos operadores e de novas tecnologias.

Artigo 17.º
Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente