

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel»**

[COM(2011) 941 final]

(2012/C 351/11)

Relator: **Stasys KROPAS**

Em 11 de janeiro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Livro Verde — Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel*

COM(2011) 941 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 30 de agosto de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 157 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a iniciativa da Comissão de promover um ambiente seguro, transparente e inovador para pagamentos em toda a UE. Instrumentos de pagamento mais eficientes, modernos e seguros são essenciais para expandir os benefícios do mercado único e reforçar a competitividade global da economia europeia.

1.2 O CESE aprova a natureza ampla do diálogo proposto pela Comissão, que engloba efetivamente as questões principais da paisagem atual e futura de pagamentos na UE. Todavia, a fim de se obter uma visão global, há que dedicar mais atenção aos pagamentos em numerário. Embora em queda gradual, o numerário mantém-se o principal meio de pagamento em certos mercados. A nível nacional, é cada vez mais patente que o numerário é, em princípio, menos eficiente, sendo possível poupar recursos significativos se os consumidores passarem a efetuar os pagamentos eletronicamente. Alguns Estados-Membros realizaram progressos importantes no sentido de uma sociedade sem numerário. Não obstante, o CESE tem para si que o verdadeiro custo do numerário ainda não é conhecido pelo público em geral. Mais, o numerário é considerado um facilitador da economia paralela. Assim, os métodos de pagamento que contribuem para reduzir a economia paralela são menos dispendiosos e mais seguros e devem ser promovidos por todas as partes interessadas envolvidas. Neste contexto, há que ter em conta as diversas vantagens para todas as partes, mas também, por outro lado, a necessidade de custos razoáveis para as PME que disponibilizam este método de pagamento aos seus clientes. São necessárias iniciativas adicionais nos Estados-Membros, com o apoio claro da Comissão.

1.3 Os pagamentos com cartão são o instrumento privilegiado de pagamento que não em numerário na UE e em todo o mundo. A literatura económica reconhece cada vez mais que os pagamentos que não em numerário são mais transparentes do ponto de vista fiscal e económico, para além de serem mais baratos para a sociedade, cómodos, seguros e inovadores, razão

pela qual o CESE apoia a Comissão na sua intenção de os utilizar para explorar as vantagens de uma maior integração dos mercados. Contudo, as oportunidades do mercado único ainda não foram plenamente aproveitadas devido a obstáculos históricos e à falta de normalização e interoperabilidade, bem como a assimetrias e lacunas no uso da informação pública, que se podem resolver por um maior recurso ao cartão, à Internet e aos telemóveis nos pagamentos. Em consequência, o potencial da concorrência, da inovação e da eficiência está desaproveitado. O CESE solicita iniciativas de mercado que proponham soluções a aplicar o mais rápido possível, e que promovam, paralelamente, a inclusão financeira e digital.

1.4 A atual insegurança jurídica relativamente aos modelos comerciais baseados na taxa de intercâmbio prejudica o crescimento dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel. A clareza é extremamente importante para os investimentos e inovações nos sistemas de pagamento. O CESE insta a Comissão a estabilizar o ambiente comercial para todos os operadores. De acordo com os objetivos do projeto SEPA, não deve haver diferenciação de taxas nem outros requisitos tanto para as operações nacionais como transfronteiras.

1.5 O acesso à informação sobre a disponibilidade de fundos em contas bancárias exige uma análise aprofundada de muitos aspetos, como a segurança, a proteção de dados, os direitos dos consumidores, a concorrência e a compensação para os emittentes bancários. O CESE assinala que as entidades que solicitam o acesso devem ser reguladas e fiscalizadas em função do seu perfil de risco. O quadro jurídico europeu deve refletir claramente as obrigações e responsabilidades dos operadores envolvidos.

1.6 Em muitos mercados, os consumidores podem não estar preparados para aceitar sobretaxas e, por isso, optar por pagamentos em numerário por terem a sensação de que o numerário é gratuito. Apesar de a Diretiva Direitos dos Consumidores

proteger os consumidores de sobretaxas abusivas a partir de 13 de junho de 2014, não é claro de que forma esta proteção será assegurada num ambiente em linha em constante mutação.

1.7 Os pagamentos em linha são apreciados pelos consumidores nos mercados nacionais. No entanto, faltam soluções pan-europeias para os serviços bancários em linha, o que complica o desenvolvimento do comércio eletrónico. O CESE insta os operadores desses sistemas a resolverem o mais depressa possível os problemas de interoperabilidade de forma aberta e transparente, bem como as questões pendentes no âmbito do comércio eletrónico.

1.8 O CESE solicita à Comissão que garanta que os pagamentos móveis, desde uma fase precoce do seu desenvolvimento, respeitam os princípios de livre acesso a plataformas, portabilidade das aplicações, segurança, e que evite a duplicação de custos para os operadores que aceitem esses pagamentos.

1.9 O CESE reconhece os progressos realizados pelos participantes do mercado na redução da fraude nos terminais físicos. Atualmente, a fraude em linha constitui a principal ameaça. Há que aplicar medidas adicionais de segurança, mas sem causar inconvenientes aos consumidores. Se propostas pelas autoridades públicas, as medidas de segurança devem ser, na medida do possível, neutras em termos tecnológicos.

1.10 O CESE acolhe com agrado os esforços em curso para reforçar a atual gestão do Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA – *Single Euro Payments Area*) e apoia a vontade de centralizar a «propriedade» do SEPA, por exemplo sob a égide do Conselho do SEPA. Todavia, o CESE insta a Comissão e o Banco Central Europeu a debruçarem-se, o mais rápido possível, sobre os pormenores, na medida em que o vácuo existente impede a aplicação.

## 2. Antecedentes do parecer

2.1 A conclusão do SEPA é uma das prioridades da Comissão para concretizar o mercado único. Os resultados da normalização e da interoperabilidade baseadas num quadro jurídico harmonizado já estão à disposição dos operadores sob a forma de transferências bancárias e débitos diretos SEPA que, a 1 de fevereiro de 2014, substituirão as operações tradicionais de transferência de créditos e de débito direto em euros.

2.2 O âmbito de aplicação do SEPA é, porém, mais amplo e engloba outros pilares. Um deles é dedicado aos pagamentos por cartão, o instrumento de pagamento mais importante na União Europeia e ao nível mundial. Os pagamentos eletrónicos, ou seja os pagamentos efetuados através da Internet para aquisições, são outro desses pilares. Hoje em dia, estes pagamentos representam uma pequena fração de todos os pagamentos que não em numerário, mas espera-se uma taxa de crescimento de dois dígitos. O Conselho Europeu de Pagamentos (CEP), que é o órgão coordenador e decisor do setor bancário europeu no

tocante aos pagamentos, alargou as suas atividades de cooperação aos pagamentos eletrónicos e desenvolveu o quadro SEPA para pagamentos eletrónicos. Recentemente, a DG Concorrência da Comissão enviou ao CEP um pedido de informações.

2.3 Os pagamentos móveis constituem o pilar mais recente. O CEP, em cooperação com outros operadores, levou a cabo ações coordenadas em matéria de pagamentos móveis, elaborando documentos técnicos com orientações para a interoperabilidade e vários livros brancos. Os pagamentos móveis ainda se encontram numa fase inicial de desenvolvimento, mas as expectativas em relação ao seu futuro são muito grandes. Embora os pagamentos por cartão, eletrónicos e móveis tenham níveis diferentes de maturidade, escala e modelos comerciais, todas as instituições europeias e operadores de mercado concordam ser necessário mais progressos em termos de integração, transparência e competitividade. Há o risco de as deteriorações registadas em modelos comerciais existentes se possam repetir no ambiente futuro dos pagamentos móveis.

2.4 Todos os cidadãos, empresas ou administradores públicos estão envolvidos em atividades de pagamentos realizadas mediante meios tradicionais de pagamento (p. ex., numerário) ou de serviços de pagamento modernos (p. ex., pagamentos eletrónicos). De acordo com as estatísticas do Banco Central Europeu <sup>(1)</sup>, em 2010 foram efetuados 86400 milhões de pagamentos que não em numerário na União Europeia, o que representa um aumento de 4,4 % em relação ao ano anterior, dos quais os pagamentos por cartão representaram a maior percentagem (39 %, 33900 milhões). O valor dos pagamentos por cartão atingiu 1,8 biliões de euros, aumentando 6,7 % ao ano, mais do triplo que os 1,8 % de crescimento registados pelo PIB real da zona euro. Embora haja diferenças significativas na utilização de cartões entre países, a tendência generalizada é de os pagamentos por cartão serem um dos instrumentos de pagamento que não em numerário mais dinâmicos.

2.5 As sondagens levadas a cabo pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais <sup>(2)</sup> mostraram que as taxas de intercâmbio não estão definidas e não são aplicadas de forma harmonizada na União Europeia. A escolha, estrutura e nível das taxas de intercâmbio diferem muito e dependem de uma série de opções e dimensões. A taxa de intercâmbio é o componente principal das taxas comerciais. A Comissão e as autoridades nacionais da concorrência avaliaram os aspetos autorizacionais das taxas de intercâmbio e tomaram uma série de decisões, algumas das quais relacionadas com as atividades transfronteiras, outras limitadas a nível nacional.

2.6 No que toca à transparência das taxas, lamentavelmente, não foram realizadas sondagens oficiais nem foram publicados dados estatísticos nacionais completos, ou dados comparáveis entre países, dos custos pagos pelos consumidores, como taxas e comissões diversas relacionadas com os diferentes meios de pagamento, apesar de essas informações estarem disponíveis para os supervisores nacionais que, na sua maioria, não as publicam nem sequer parcialmente.

<sup>(1)</sup> <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110912.en.html>.

<sup>(2)</sup> <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp131.pdf?4cce20956bed7b7e5f454a4ea77f7c9b>.

2.7 Apesar de existirem iniciativas privadas em curso com vista à normalização, a fragmentação ainda se mantém em alguns domínios de operação: entre os adquirentes e emitentes de cartões, entre cartões e terminais, bem como entre terminais e adquirentes de cartões. No entanto, por muitas vezes serem motivadas por interesses comerciais divergentes ou não possuírem calendários claros de aplicação nesta fase, essas iniciativas obtiveram resultados concretos limitados.

2.8 Os investimentos e esforços significativos por parte de todos os operadores para migrar da banda magnética para a tecnologia de cartão inteligente com PIN (conforme à norma EMV) tiveram um impacto positivo na redução da fraude com cartões em pontos de venda presenciais. No entanto, as tendências recentes indicam que as operações por cartão à distância, embora representem uma pequena percentagem de todas as operações por cartão, já enfrentam a maior ameaça de fraude. Esta questão chamou a atenção das autoridades de supervisão e de entidades de controlo que, em 2011, sob a égide do Banco Central Europeu, reuniram esforços na plataforma «SecuRe Pay Forum» para reforçar o nível de segurança e a confiança do público nos serviços e instrumentos de pagamento eletrónico. Em 2012, este fórum finalizará um conjunto de recomendações tecnologicamente neutras para a segurança dos pagamentos pela Internet.

2.9 O Livro Verde da Comissão refere um conjunto de questões sobre pagamentos, que se forem bem resolvidas, constituiriam a base para serviços de pagamento mais integrados e mais seguros fornecidos em lojas tradicionais ou em ambientes eletrónicos em rápido desenvolvimento. Com mais concorrência, mais escolha e mais transparência para os consumidores, mais inovação e maior segurança nos pagamentos e maior confiança dos consumidores, a Europa tem a oportunidade de liderar o significado de «fazer um pagamento» no século XXI.

2.10 A Comissão descreve a visão do mercado integrado, identifica as divergências entre a situação atual e a visão, bem como os obstáculos que provocam essas divergências. A Comissão define cinco medidas amplas destinadas a acelerar a integração de mercado e reflete sobre a gestão da sua execução. O primeiro conjunto é o mais amplo em termos de questões e abrange a fragmentação do mercado, o acesso e as questões transfronteiras. Os demais abrangem, respetivamente, a fixação de preços rentável e transparente, a normalização, a interoperabilidade e a segurança. As orientações de gestão devem ser aplicadas aos sistemas SEPA existentes (SCT, SDD), bem como a cartões, pagamentos eletrónicos e pagamentos móveis.

### 3. Observações e indicações

3.1 Continua a faltar uma posição ao nível da UE sobre as questões dos pagamentos tradicionais e importantes para o futuro – salvo as transferências bancárias e débitos diretos SEPA –, questões de caráter global que afetam todos os operadores do mercado único. O CESE congratula-se com o Livro Verde da Comissão e espera ações proporcionadas de acompanhamento a fim de melhorar as deficiências atuais. O CESE assinala que o

interesse dos consumidores em poderem efetuar pagamentos rápidos, convenientes, eficientes e seguros deve ser um critério essencial para todas as operações de pagamento.

3.2 O Livro Verde concentra-se nos pagamentos eletrónicos ignorando, porém, o papel ainda dominante do numerário, que representa 80 % das operações de pagamento na Europa. A maior transparência dos custos é tão importante para os pagamentos eletrónicos como para os pagamentos em numerário e deve ser a principal referência quando se analisam os modos de pagamento que não em numerário. É ainda comum o público ter a sensação de que o numerário é gratuito. Poderiam efetuar-se ganhos de eficiência consideráveis se os ordenantes mudassem os seus hábitos e utilizassem pagamentos modernos e menos onerosos. Além disso, há indicações de que a prevalência de pagamentos em numerário tem uma correlação direta com o nível de economia paralela, devido à dificuldade em rastrear os pagamentos em numerário. Assim, o CESE encoraja iniciativas adicionais pelos Estados-Membros, com o apoio claro da Comissão, no sentido de reconsiderar a posição do numerário nas economias modernas.

3.3 Na opinião do CESE, há que ponderar cuidadosamente medidas adicionais de reforço da transparência, especialmente as vinculativas, a fim de não sobrecarregar os consumidores com informação excessiva, que, se for fornecida no momento errado (por exemplo, horas de ponta) e de forma complicada, pode criar mais confusão durante as aquisições e perturbar o processo de venda dos operadores comerciais.

3.4 Os sistemas internacionais e vários sistemas nacionais de cartões baseiam o seu modelo comercial em taxas de intercâmbio que foram contestadas em diferentes medidas pelas autoridades nacionais da concorrência e pela Comissão. A decisão da Comissão de 2007 que proibiu a taxa de intercâmbio transfronteiras da MasterCard foi recentemente confirmada pelo Tribunal Geral. O CESE nota que, até ao momento, os modelos comerciais baseados no intercâmbio não conseguiram manter a visão do SEPA, ou seja, taxas iguais para operações domésticas e transfronteiras. Mais, não havia um mecanismo de autorregulação que assegurasse a redução das taxas de intercâmbio à medida que o volume das operações aumentasse nem soluções alternativas de fixação de preços para pagamentos de baixo valor. O CESE insta a Comissão a estabilizar o contexto comercial a longo prazo para todos os operadores, tendo também em conta as lições aprendidas por outras regiões, como a Austrália, que adotaram um regulamento na matéria e garantindo um plano de igualdade entre os diferentes modelos comerciais dos sistemas de cartões.

3.5 O *co-badging* de diferentes marcas de pagamento no cartão de plástico ou nas futuras plataformas móveis não deve reduzir o direito dos consumidores a escolher entre marcas nem restringir eventuais incentivos para operadores comerciais. O *co-badging* é importante para novos sistemas que entrem no mercado, facilitando por conseguinte tanto a escolha, como a concorrência. Em alguns casos, uma marca aplica requisitos obrigatórios adicionais para as operações através da sua rede, mesmo que sejam iniciadas por outra marca. Na opinião do CESE, há que garantir que as marcas não se encontrem em posição de impor tais requisitos de processamento.

3.6 O CESE concorda com o facto de a separação entre as funções de gestão e as funções de processamento do sistema constituir um elemento fundamental para criar um mercado de cartões de pagamento competitivo, na medida em que os «silos verticais» [sistema detido por uma plataforma de negociação cujas transações têm de ser liquidadas e/ou compensadas nesse sistema] podem usar subvenções cruzadas quando competem com processadores independentes. Além disso, a situação atual é menos favorável para as iniciativas propostas para promover a interoperabilidade entre processadores. Assim, a separação, idealmente ao nível empresarial, reforçaria os processos de integração e concorrência no seio do mercado único.

3.7 Nos termos do quadro jurídico em vigor, as instituições de pagamento e de moeda eletrónica não podem ter acesso aos sistemas de pagamento concebidos a título da Diretiva relativa ao carácter definitivo da liquidação. Estes destinam-se essencialmente a pagamentos de grandes montantes e de retalho. Se a Comissão pretender alterar o quadro em vigor, o CESE instá-la-á a considerar o elemento de risco que representa a participação de novos atores (designadamente, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica) nos sistemas de pagamento existentes (infraestruturas), tendo em conta, por exemplo, que não têm acesso a financiamentos de um banco central.

3.8 O enquadramento dos cartões SEPA (SCF), como inicialmente desenvolvido pelo CEP, não deve limitar os modelos comerciais desenvolvidos por outros operadores. Idealmente, o SCF devia ser revisto de forma aprofundada no âmbito da nova estrutura de gestão SEPA, tendo em conta as contribuições de todas as partes interessadas.

3.9 O CESE está preocupado com a possibilidade de as entidades não reguladas nem supervisionadas poderem procurar aceder a informações sensíveis das contas. Além disso, as obrigações e responsabilidades dos operadores envolvidos não estão adequadamente refletidas no quadro jurídico europeu, o que pode ter consequências inesperadas para os consumidores em caso de utilização abusiva dos dados ou fraude. O acesso à informação sobre a disponibilidade de fundos em contas bancárias deve ser alvo de uma análise aprofundada de muitos aspetos, como a segurança, a proteção de dados, os direitos dos consumidores, a concorrência e a compensação para os emittentes bancários.

3.10 A aplicação de encargos suplementares é a possibilidade de os operadores comerciais adicionarem uma taxa ao valor da operação caso seja utilizado um cartão. Esta opção foi admitida em toda a UE desde a adoção da Diretiva Serviços de Pagamento, salvo se um Estado-Membro a proibir expressamente. As experiências anteriores de aplicação de encargos suplementares em certos casos não são conclusivas, pelo menos não a curto prazo. No início de 2005, por exemplo, os dinamarqueses reagiram fortemente à imposição de taxas às suas operações nacionais por cartão de débito, que sofreram uma queda brusca enquanto aumentavam os levantamentos de numerário nas caixas multibanco. Os inquéritos realizados noutros mercados confirmam esta tendência. Apesar de a Diretiva Direitos dos Consumidores proteger os consumidores de sobretaxas abusivas a partir de 13 de junho de 2014, não é claro de que forma esta proteção será assegurada num ambiente em linha em constante

mutação. O CESE tem para si que a aplicação de encargos suplementares não deve ser encorajada enquanto prática pan-europeia.

3.11 O ecossistema dos cartões caracteriza-se pela falta de normalização e interoperabilidade. Por exemplo, o fornecedor de terminais tem de passar por sete processos de certificação para poder operar ao nível da UE. O CESE insta o setor privado a unir esforços e a produzir resultados concretos, incluindo em termos de quadros de aplicação e prazos ambiciosos. Todavia, se as soluções de mercado forem morosas, a Comissão deve apresentar propostas legislativas.

3.12 A disponibilidade de serviços de pagamento eletrónico está principalmente limitada às fronteiras nacionais. O CESE insta os operadores desses sistemas a resolverem o mais depressa possível os problemas de interoperabilidade de forma aberta e transparente, bem como as questões pendentes no âmbito do comércio eletrónico. No entanto, se o mercado não apresentar os resultados esperados, a Comissão deve estabelecer requisitos que regulem a acessibilidade dos sistemas de pagamento eletrónico ao nível europeu.

3.13 O CESE solicita à Comissão que garanta que os pagamentos móveis, desde uma fase precoce do seu desenvolvimento, respeitem os princípios de livre acesso a plataformas, portabilidade das aplicações, segurança, e que evite a duplicação de custos para os operadores que aceitem esses pagamentos. As autoridades de proteção de dados devem também apoiar os operadores a desenvolver soluções conviviais.

3.14 A segurança é essencial para a confiança do público nos instrumentos de pagamento e deve ser considerada na fase de conceção. No contexto da segurança, é crucial que todos os fornecedores na cadeia de valor dos pagamentos sejam regulados e supervisionados de forma adequada. O CESE reconhece os progressos realizados pelos participantes do mercado na redução da fraude nos terminais físicos, mas assinala que os operadores estão expostos à fraude no comércio em linha. As medidas de segurança não devem implicar inconvenientes para os consumidores e, se propostas pelas autoridades públicas, devem ser, na medida do possível, neutras em termos tecnológicos. Neste contexto, o CESE acolhe com agrado as recomendações das instituições participantes na plataforma «SecuRe Pay Forum» sobre a segurança dos pagamentos pela Internet e, em última análise, os seus esforços para reforçar o nível de segurança e a confiança pública nos serviços de pagamento eletrónico. A aplicação correta dessas recomendações deve ser acompanhada pelas autoridades pertinentes.

3.15 No entanto, a redução da fraude exige medidas suplementares da parte das autoridades pertinentes dos Estados-Membros. Neste contexto, o CESE congratula-se com a constituição de um novo centro europeu da cibercriminalidade na Europol, que estará operacional a 1 de janeiro de 2013, e que, espera-se, se tornará o centro de competências da UE na luta contra os autores de fraudes. Esta iniciativa foi defendida pelo CESE no seu parecer de iniciativa sobre o «Combate à fraude e à falsificação ou contrafação de meios de pagamento que não em numerário», adotado em 23 de outubro de 2008<sup>(3)</sup>. O CESE assinala que outras medidas definidas nesse parecer continuam a ser muito importantes e também devem ser tidas em conta.

(3) JO C 100 de 30.4.2009, p. 22.



3.16 Os pagamentos envolvem muitos intervenientes e os respetivos interesses, ainda que muitas vezes possam ser divergentes, devem ser tidos em conta quando da construção do futuro ambiente de pagamentos. A nova gestão do SEPA deve garantir abertura, transparência e igualdade neste projeto ambicioso e em evolução. O CESE acolhe com agrado os esforços em curso da Comissão e do Banco Central Europeu para centralizar a «propriedade» do SEPA, por exemplo, sob a égide do Conselho do SEPA. No entanto, o CESE gostaria que o ritmo do processo fosse mais rápido, na medida em que o vácuo existente impede a sua aplicação.

Bruxelas, 19 de setembro de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---