



Bruxelas, 24.7.2013
COM(2013) 549 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 2007/64/CE relativa aos serviços de pagamento no mercado interno e sobre o Regulamento (CE) n.º 924/2009 relativo aos pagamentos transfronteiriços na Comunidade

(Texto relevante para efeitos do EEE)

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 2007/64/CE relativa aos serviços de pagamento no mercado interno e sobre o Regulamento (CE) n.º 924/2009 relativo aos pagamentos transfronteiriços na Comunidade

(Texto relevante para efeitos do EEE)

I DIRETIVA 2007/64/CE

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório mostra o modo como a Diretiva 2007/64/CE relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (a seguir designada por «DSP») tem sido aplicada, conforme previsto no artigo 87.º. O presente relatório considera o período compreendido entre 2009 e 2012. O artigo 87.º prevê a apresentação de um relatório sobre diversas questões: âmbito de aplicação da diretiva (especialmente no que diz respeito aos instrumentos de pagamento de baixo valor e à moeda eletrónica); operações em que uma das partes está localizada fora do EEE e operações em todas as moedas; requisitos de autorização e obstáculos à entrada no mercado; requisitos prudenciais (capital inicial/fundos próprios/garantia); concessão de crédito por instituições de pagamento; prazo de execução e não execução ou execução deficiente. Não obstante, o presente relatório não limita o seu âmbito apenas a estas questões.

O processo de revisão da DSP baseou-se em dois estudos externos específicos. O primeiro estudo, o «estudo jurídico», proporcionou uma avaliação da conformidade jurídica da transposição da DSP nos 27 Estados-Membros¹. O segundo estudo, o «estudo económico», analisou o impacto económico da DSP e do conexo Regulamento n.º 924/2009 sobre os pagamentos transfronteiriços em euros em comparação com os respetivos objetivos iniciais². Para o mesmo fim, procedeu-se à recolha dos contributos dos Estados-Membros e dos principais operadores no mercado através dos comités consultivos da Comissão relativamente à política de pagamentos de pequeno montante.

O presente relatório descreve a transposição da DSP (secção 2); aprecia a sua aplicação e os seus impactos (secção 3); identifica os principais problemas relacionados com a aplicação da DSP (secção 4) e extrai uma série de conclusões (secção 5).

2. TRANSPOSIÇÃO DA DIRETIVA

A DSP entrou em vigor em 25 de dezembro de 2007, tendo como data-limite para a sua transposição para o direito nacional dos Estados-Membros a data de 1 de novembro de 2009. Alguns Estados-Membros não respeitaram a data-limite. Para transpor a DSP, a maioria dos Estados-Membros introduziu um novo ato jurídico nos respetivos acervos jurídicos³.

A aplicação da DSP não suscitou grandes problemas e os Estados-Membros transpuseram-na corretamente⁴. Ao longo do processo de transposição, os serviços da Comissão cooperaram com os Estados-Membros e prestaram-lhes assistência a fim de garantir a correta transposição.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/transposition/psd_transposition_study_report_en.pdf

² London Economics e Iff em associação com PaySys Study.

³ Tipik – p. 4.

⁴ Tipik – p. 5.

No entanto, apesar da abordagem de harmonização plena⁵ da Diretiva, o estudo jurídico salientou que a DSP continha disposições específicas e abstratas que originaram dificuldades na sua aplicação em toda a UE. Alguns Estados-Membros complementaram as disposições da DSP com regras nacionais adicionais.

A DSP contém 25 disposições opcionais. Quando um Estado-Membro optou por recorrer a uma opção, teve de informar a Comissão⁶.

O grande número de opções oferecidas aos Estados-Membros decorre da necessidade de ter em conta as especificidades dos mercados nacionais e do processo de negociação conducente à adoção da DSP⁷. As partes interessadas manifestaram uma posição neutra relativamente ao impacto das disposições opcionais. Tal diversidade não deu origem a arbitragem jurisdicional, quer por parte dos utilizadores quer dos prestadores, quanto à localização das suas atividades⁸.

3. APLICAÇÃO E IMPACTO DA DIRETIVA

3.1. Título I – Objeto, âmbito de aplicação e definições

3.1.1. Âmbito de aplicação

O artigo 2.º define o âmbito de aplicação. O anexo à DSP define as atividades abrangidas pela expressão «serviços de pagamento» e contém 7 categorias de serviços de pagamento. Em conjunto com o artigo 3.º, que define as exclusões do âmbito de aplicação, esta lista define os serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da DSP.

O estudo económico concluiu que a lista existente era adequada. Tal é corroborado pelas partes interessadas.

Todavia, as reações recebidas suscitam igualmente algumas preocupações no que diz respeito às definições e à abrangência do anexo. Considerou-se que alguns serviços deviam ser incluídos na lista de serviços de pagamento. As novas evoluções tecnológicas e comerciais deviam ser igualmente tidas em conta. A inclusão de terceiros prestadores de serviços que oferecem serviços de iniciação de pagamentos também foi considerada importante.

3.1.2. Âmbito de aplicação territorial e monetário

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, a DSP e as suas regras em matéria de transparência de condições, obrigações de divulgação e exercício de atividade aplicam-se apenas às operações intra-UE, as denominadas «operações em que duas partes estão localizadas no EEE».

No entanto, 13 Estados-Membros tomaram a iniciativa de alargar algumas das regras previstas na DSP aplicáveis às operações em que uma das partes está localizada fora do EEE⁹ ao segmento da UE de operações de entrada e de saída de pagamentos, quer através da legislação nacional, em 11 Estados-Membros, quer permitindo derrogações contratuais, em 2 Estados-Membros. A DSP limita o seu âmbito de aplicação aos serviços de pagamento em moedas da UE. Os Estados-Membros que alargaram a aplicação da DSP às operações em que uma das partes está localizada fora do EEE tendem também a aplicar a DSP a moedas de países que não fazem parte da UE/EEE.

Estes regimes distintos têm um impacto nas partes interessadas e nos consumidores. Além disso, os consumidores simplesmente não estão cientes de que estão a ser aplicados diferentes

⁵ Artigo 86.º, n.º 1, da DSP.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/options_en.htm

⁷ iff, London Economics e PaySys – p. 169.

⁸ iff, London Economics e PaySys – p. 171.

⁹ iff, London Economics e PaySys – pp. 136-9.

regimes regulamentares¹⁰. No que se refere aos prestadores de serviços, menos de 25 % utiliza diferentes sistemas e procedimentos para as operações em que uma das partes, ou as duas, está(ão) localizada(s) no EEE¹¹.

3.1.3. Exclusões do âmbito de aplicação

O artigo 3.º define uma lista de operações ou serviços de pagamento à qual a DSP não é aplicável. Estas exclusões do âmbito de aplicação levam a que os consumidores tenham dificuldade em entender que quadro regulamentar abrange que atividade. De acordo com um inquérito realizado em nome da Comissão, 82 % das 24 associações de consumidores em 20 Estados-Membros diferentes e 15 autoridades competentes apoiam a alteração das exclusões do âmbito de aplicação¹². As partes interessadas solicitam o esclarecimento ou a supressão de determinadas isenções. Além disso, os prestadores de serviços de pagamento tendem, eles próprios, a avaliar se as respetivas operações se encontram abrangidas pelo âmbito de aplicação da DSP. Tal pode conduzir à evasão regulamentar ou à submersão das autoridades competentes em pedidos de informação por parte dos prestadores de serviços¹³.

3.1.4. Instrumentos de pagamento de baixo valor e moeda eletrónica

Os artigos 34.º e 53.º estabelecem respetivamente os princípios para as derrogações aos requisitos de informação e às normas de conduta no que diz respeito aos produtos de pagamento simples e às operações de baixo valor. A DSP prevê uma certa flexibilidade, uma vez que os Estados-Membros podem optar por reduzir ou duplicar os montantes fixados nas disposições aplicáveis às operações nacionais, assim como aumentar os montantes em causa no que diz respeito aos instrumentos de pagamento pré-pagos¹⁴. Muitos Estados-Membros decidiram duplicar o montante e aumentaram o limite máximo no que diz respeito aos instrumentos pré-pagos para 500 EUR. De acordo com um inquérito realizado em nome da Comissão, apenas 17 das 69 instituições de crédito afirmaram propor instrumentos abrangidos pela derrogação às operações de pagamento de baixo valor. Este regime jurídico mais leve está em concorrência direta com outros regimes ainda mais leves previstos pela DSP (isto é, a derrogação aplicável às instituições de pagamento de menor dimensão, atividades de pagamento isentas). O limiar, o nível dos requisitos de informação e a limitação dos direitos e obrigações aplicável a operações de baixo valor foram considerados adequados¹⁵.

3.1.5. Microempresas

O artigo 30.º, n.º 2, e o artigo 51.º, n.º 3, preveem que os Estados-Membros podem estabelecer que os títulos III e IV se apliquem às microempresas. As últimas são definidas na DSP por referência¹⁶ à Recomendação 2003/361/CE da Comissão relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas¹⁷.

Nove Estados-Membros utilizaram a opção no que diz respeito ao título III¹⁸ e oito no que diz respeito ao título IV¹⁹. De acordo com o estudo económico, as disposições opcionais podem

¹⁰ iff, London Economics e PaySys – p. 141.

¹¹ iff, London Economics e PaySys – p. 148.

¹² iff, London Economics e PaySys – pp. 130-1.

¹³ iff, London Economics e PaySys – p. 131.

¹⁴ Artigo 34.º, n.º 2, da DSP.

¹⁵ iff, London Economics e PaySys – pp. 152-3.

¹⁶ Artigo 4.º, n.º 26, da DSP.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:pt:PDF>

¹⁸ Tipik – p. 31.

¹⁹ Tipik – p. 42.

ser adequadas para as microempresas de menor dimensão, mas não para as microempresas com um balanço total até 2 milhões de EUR e 10 trabalhadores²⁰.

3.2. Título II – Prestadores de serviços de pagamento

3.2.1. Regime de passaporte

O número de instituições de pagamento que beneficiam do passaporte em Estados-Membros é extremamente variável no EEE. Em alguns países, um número significativo de instituições de pagamento solicitou passaportes; noutros, nenhuma instituição de pagamento tentou obter um passaporte que lhe permitisse operar no estrangeiro²¹.

Para as partes interessadas, o passaporte constitui uma característica importante²². As autoridades competentes tendem a aplicar abordagens divergentes. Não obstante, a introdução do regime de passaporte representa uma alteração significativa e, embora os efeitos desta disposição no mercado ainda não tenham sido constatados, a DSP define um quadro estável para um desenvolvimento pan-europeu das instituições de pagamento²³.

3.2.2. Requisitos de autorização

Alguns Estados-Membros solicitaram informações adicionais e mais pormenores sobre o formulário de candidatura²⁴ a apresentar pelas instituições que pretendem exercer a sua atividade.

Vale a pena assinalar que, em seis países, o número de instituições de pagamento criadas depois de 2007 representa 50 % ou mais de todas as instituições de pagamento atualmente existentes²⁵.

3.2.3. Requisitos prudenciais (capital inicial/fundos próprios/garantia)

A DSP estabelece regras sobre os requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de pagamento, inclusivamente os requisitos de capital inicial²⁶, de fundos próprios²⁷ e de garantia²⁸.

3.2.3.1. Requisitos de capital inicial

O capital inicial necessário varia entre 20 000 EUR e 125 000 EUR, consoante as operações levadas a cabo pelo prestador de serviços.

3.2.3.2. Fundos próprios

Doze Estados-Membros decidiram aplicar a opção prevista no artigo 7.º, n.º 3²⁹, segundo a qual os Estados-Membros podem optar por não aplicar os métodos estabelecidos com base no artigo 8.º no que diz respeito ao cálculo dos fundos próprios das instituições de pagamento incluídas na supervisão consolidada da instituição de crédito que seja sua empresa-mãe³⁰.

²⁰ iff, London Economics e PaySys – p. 165.

²¹ iff, London Economics e PaySys – p. 175.

²² iff, London Economics e PaySys – pp. 180-183.

²³ De acordo com os dados existentes em 13 Estados-Membros - iff, London Economics e PaySys – p. 177.

²⁴ Tipik – p. 10.

²⁵ iff, London Economics e PaySys – p. 192.

²⁶ Artigo 6.º da DSP.

²⁷ Artigo 7.º da DSP.

²⁸ Artigo 9.º da DSP.

²⁹ Tipik – p. 12.

³⁰ Nos termos da Diretiva 2006/48/CE.

O montante de fundos próprios pode ser superior ou inferior em 20 % ao montante resultante do método de cálculo escolhido³¹. Apenas dois Estados-Membros não optaram por esta possibilidade. Dois países aplicaram apenas a possibilidade de aumentar o montante dos requisitos de fundos próprios, enquanto os restantes Estados-Membros previram as 2 possibilidades³². No entanto, a grande maioria das autoridades de regulamentação não recorreu à opção, apesar de manter a autoridade jurídica para tal³³. As partes interessadas em geral (incluindo 16 autoridades nacionais) parecem concordar que os requisitos de fundos próprios são suficientemente elevados³⁴.

3.2.3.3. Requisitos de garantia

São estabelecidas duas possibilidades no que diz respeito à garantia dos fundos: as instituições de pagamento podem deter tais fundos numa conta separada ou instituir uma apólice de seguro. A primeira possibilidade tende a ser utilizada pela maioria das instituições de pagamento no EEE, por ter sido considerada mais clara, conveniente, rentável e em conformidade com as leis e práticas nacionais. Os requisitos de garantia definem um nível de proteção elevado para os utilizadores³⁵.

3.2.4. Instituições de pagamento abrangidas pela derrogação

As pessoas singulares e coletivas podem ser inscritas no registo dos prestadores de serviços³⁶ e beneficiar de regras prudenciais mais leves nos termos dos artigos 26.º e 27.º. Esta opção foi transposta em 15 Estados-Membros mas, até à data, apenas foi utilizada em nove deles. Até à data, 2 203 denominadas instituições de pagamento de pequena dimensão – ou instituições de pagamento abrangidas pela derrogação/instituições de pagamento inscritas – tiraram partido deste regime mais leve. Se a derrogação não tivesse sido oferecida como uma opção, alguns prestadores de serviços exerceriam a sua atividade à margem do quadro regulamentar³⁷.

3.2.5. Acesso a sistemas de pagamento

A maioria dos Estados-Membros transpôs o artigo 28.º de forma literal³⁸. O facto de esta disposição não se aplicar a todos os sistemas de pagamento cria condições de concorrência desiguais entre as instituições de pagamento e, nomeadamente, as instituições de crédito. As respostas à consulta da Comissão sobre o Livro Verde intitulado «Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel»³⁹ mostram que as instituições de pagamento estão preocupadas com o impacto da disposição da DSP no acesso aos sistemas de pagamento. Por outro lado, as instituições de crédito tendem a argumentar que os sistemas de pagamento devem ser protegidos contra quaisquer riscos que possam ter efeitos desfavoráveis nos sistemas em geral, motivo pelo qual, na opinião das mesmas, os sistemas de pagamento devem continuar a ser supervisionados e o acesso aos mesmos deve continuar a ser limitado.

3.3. Título III– Transparência e requisitos de informação

3.3.1. Condições normalizadas e transparência no que diz respeito às informações sobre os preços e o cálculo das comissões para os utilizadores e prestadores de serviços

³¹ Artigo 8.º, n.º 3, da DSP.

³² Tipik– p. 13.

³³ iff, London Economics e PaySys – p. 198.

³⁴ iff, London Economics e PaySys – p. 200.

³⁵ iff, London Economics e PaySys – p. 197.

³⁶ Previsto no artigo 13.º da DSP.

³⁷ iff, London Economics e PaySys – p. 207.

³⁸ Tipik– p. 30.

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:PT:PDF> – As respostas: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

Foram identificados problemas específicos que afetam os consumidores⁴⁰ e estão relacionados com o âmbito de aplicação, a qualidade, o conteúdo demasiado técnico, a opacidade e a disponibilidade.

As regras sobre a transparência das condições e os requisitos de informação aplicam-se quer aos serviços de pagamento simples («operação de pagamento de carácter isolado» como, por exemplo, uma remessa pontual de dinheiro ou o pagamento de uma fatura), quer a serviços mais complexos baseados em contratos-quadro (ao abrigo dos quais são realizadas as «operações de pagamento individuais»). Uma questão importante relacionada com a operação de carácter isolado é a prestação de informações relativas às taxas de câmbio aplicáveis às operações com cartão⁴¹. A DSP exige que os consumidores sejam informados antecipadamente das taxas de câmbio a aplicar ou, no caso de serem utilizadas taxas de câmbio de referência, dos dados pertinentes para a determinação da taxa de câmbio. Na prática, frequentemente não é este o caso. Outros domínios que suscitam preocupação são a discriminação dos encargos e das informações sobre a data-valor do crédito nos casos em que a conta de pagamento não vence juros ou em que não existe uma conta de pagamento.

As regras harmonizadas relativas aos contratos-quadro incluem a designação de informações pré-contratuais exaustivas, a designação de informações relativas aos períodos antes e depois da realização da operação, modalidades de prestação das informações (incluindo a comunicação direta e à distância), a disponibilidade constante das condições contratuais, alterações ao contrato-quadro, incluindo alterações relativas à taxa de juro e à moeda, e a resolução dos referidos contratos.

As questões que suscitam maior preocupação são poucas e dizem principalmente respeito aos contratos-quadro. A comunicação de informações sobre as alterações propostas e o período de dois meses decorrido entre a notificação das alterações e a sua entrada em vigor pode nem sempre ser devidamente respeitada. Um caso concreto de uma alteração ao contrato-quadro é a alteração das taxas de juro e das comissões.

A DSP não aborda de forma global a ausência de consentimento por parte do utilizador no que se refere às alterações ao contrato-quadro.

3.4. Título IV– Direitos e obrigações

3.4.1. Encargos suplementares

A DSP considera os encargos suplementares como um instrumento orientador para os Estados-Membros. Catorze Estados-Membros proibiram a cobrança de encargos suplementares em geral, um país proibiu a cobrança dos mesmos pela utilização de cartões de débito, mas não de cartões de crédito, doze Estados-Membros não proibiram a sua cobrança em geral, permitindo-a no que diz respeito a todos os cartões e um país permite a cobrança apenas no que se refere a cartões de crédito⁴².

Nos Estados-Membros em que é permitida a cobrança de encargos suplementares, coloca-se um problema relacionado com o facto de o custo associado à utilização do cartão ser, frequentemente, divulgado aos consumidores numa fase posterior. O controlo dos encargos suplementares parece estar igualmente associado ao controlo do que acontece a montante da cadeia de prestação dos serviços de pagamento. É conveniente recordar igualmente que a Diretiva relativa aos direitos dos consumidores (211/83/CE) limitaria o direito de cobrar encargos suplementares a partir de meados de 2014.

⁴⁰ iff, London Economics e PaySys –p. 295.

⁴¹ iff, London Economics e PaySys –p. 246.

⁴² Tipik– p. 44.

3.4.2. Responsabilidade (operações de pagamento não autorizadas)

O artigo 60.º estabelece um direito de reembolso no que diz respeito às operações não autorizadas. O princípio de reembolso imediato aplicável a todas as operações não autorizadas aplica-se incondicionalmente a todos os utilizadores.

O artigo 61.º, n.º 1, estabelece uma derrogação segundo a qual os ordenantes, e não os prestadores de serviços de pagamento, suportam as perdas relativas às operações de pagamento não autorizadas. Tal responsabilidade baseia-se na utilização de instrumentos de pagamento perdidos ou roubados ou no seu extravio. A disposição da DSP define igualmente um montante máximo de 150 EUR. A aplicação mostra diferentes abordagens: numa situação em que nem todos os aspetos previstos na DSP se repetem, em alguns Estados-Membros a responsabilidade dos consumidores ou dos utilizadores é fixada abaixo dos 150 EUR, ao passo que noutros Estados-Membros eles continuam a suportar a totalidade das perdas.

3.4.3. Direito de reembolso

De acordo com o artigo 62.º e seguintes, os ordenantes podem apresentar pedidos de reembolso de uma operação de pagamento autorizada durante um prazo de oito semanas, em determinadas condições e, nomeadamente, quando o ordenante discordar do beneficiário quanto ao montante cobrado. Conforme anunciado numa declaração da Comissão relativa ao Regulamento datas-limite do SEPA, a Comissão apreciou se a regra harmonizada de reembolso se revelou adequada para o efeito. As regras são concebidas para oferecerem uma ampla proteção aos ordenantes. Simultaneamente, as atuais regras são, por vezes, consideradas menos favoráveis do que algumas regras nacionais pré-existentes. Tal levou vários Estados-Membros a alargarem o direito de reembolso a todos os débitos diretos sem a imposição de quaisquer condições. Uma vez que o atual manual relativo às regras de débito direto SEPA de base prevê igualmente um direito incondicional de reembolso de débitos diretos, determinados prestadores de serviços aplicam igualmente um direito incondicional voluntariamente. Alguns prestadores de serviços expressaram preocupações substanciais quanto à aplicação dos direitos de reembolso. Apesar de o prazo de 10 dias para a concretização do reembolso ter sido, em geral, considerado adequado no que diz respeito aos débitos diretos, tal prazo é considerado problemático no que se refere às operações com cartão, uma vez que, geralmente, o prestador de serviços não é capaz de tomar uma decisão quanto à substância de um pedido de reembolso no prazo de 10 dias úteis⁴³.

3.4.4. Prazo de execução

Os prestadores de serviços não referiram quaisquer dificuldades de maior no cumprimento do prazo de execução ou na aplicação das datas-valor nas operações de pagamento previstas na DSP⁴⁴. A maioria dos Estados-Membros transpôs corretamente a DSP no que diz respeito à regra relativa à data-limite para creditar e às eventuais derrogações mediante acordo entre os ordenantes e os respetivos prestadores de serviços, assim como no que se refere às derrogações aplicáveis às operações de pagamento emitidas em suporte de papel. No entanto, nem todos os Estados-Membros parecem ter adotado estas duas derrogações.

Apesar de a DSP permitir apenas momentos-limite no que diz respeito às operações de saída próximas do final do dia útil, os momentos-limite aplicados pelas instituições de crédito variam substancialmente. Esta noção é interpretada de modo diferente. Por conseguinte, tal pode ter um impacto no prazo de execução efetivo dos pagamentos.

3.4.5. Não execução ou execução deficiente

⁴³ iff, London Economics e PaySys –p. 267.

⁴⁴ iff, London Economics e PaySys –p. 270.

De acordo com o artigo 75.º, caso a responsabilidade pela execução correta da operação de pagamento caiba ao prestador de serviços de pagamento do ordenante, este deve reembolsar o ordenante, sem atrasos injustificados, do montante da operação de pagamento não executada ou incorretamente executada.

Os prestadores de serviços manifestaram preocupações quanto à sua responsabilidade estrita em determinados domínios, em particular no que se refere à disposição relativa à transparência das condições e informações. A DSP prevê o reembolso como uma solução para todos os casos de execução deficiente, que é entendido como um crédito numa conta de um prestador de serviços do beneficiário. Quando interpretada literalmente, a regra constante da DSP pode significar que a execução deficiente abrangeria igualmente a execução tardia. Neste contexto, a determinante-chave da eficácia das disposições em matéria de responsabilidade é a rapidez com que os utilizadores podem obter uma medida corretiva. A DSP não prevê prazos específicos para a conclusão da medida corretiva.

4. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DA DSP : QUESTÕES EMERGENTES

A DSP já permitiu progressos significativos no que diz respeito à integração geral do mercado dos pagamentos de pequeno montante. No entanto, este mercado é extremamente dinâmico, tendo registado uma inovação significativa nos últimos anos. Domínios importantes deste mercado, sobretudo os pagamentos por cartão e os novos meios de pagamento, tais como os pagamentos por Internet e móveis, continuam frequentemente fragmentados pelas fronteiras nacionais, dificultando o desenvolvimento de serviços de pagamento digitais inovadores e de fácil utilização e o fornecimento aos consumidores e retalhistas de métodos de pagamento eficazes, convenientes e seguros (com a eventual exceção dos cartões de crédito) a nível pan-europeu que lhes permitam adquirir uma grande variedade de bens e serviços. A recente evolução destes mercados salientou igualmente determinadas lacunas da regulamentação e falhas do mercado dos pagamentos por cartão, por Internet e móveis. Para abordar convenientemente estas questões, deve prever-se uma abordagem harmonizada a nível europeu.

5. CONCLUSÕES

A harmonização dos direitos e obrigações dos prestadores de serviços de pagamento no âmbito da DSP contribuiu para facilitar a prestação de serviços de pagamento uniformes na UE e, para muitos prestadores de serviços de pagamento, para reduzir os custos de conformidade jurídica e de produção. Os benefícios esperados ainda não foram plenamente realizados devido a diferenças a nível de outros regulamentos e leis aplicáveis na UE (combate ao branqueamento de capitais, proteção de dados, defesa do consumidor). Do ponto de vista do consumidor, as principais questões estão relacionadas com as diferentes abordagens utilizadas pelos prestadores de serviços de pagamento e pelos Estados-Membros a partir do momento em que a diretiva permitia uma certa margem de manobra e de apreciação no que diz respeito à aplicação⁴⁵.

II REGULAMENTO (CE) N.º 924/2009

1. Introdução

O Regulamento (CE) n.º 924/2009 eliminou as diferenças de encargos cobrados pelos pagamentos transfronteiras e nacionais em euros. Aplica-se aos pagamentos em euros em todos os Estados-Membros da UE. O seu princípio básico é o de que os encargos cobrados pelas operações de pagamento propostas por qualquer prestador de serviços de pagamento na

⁴⁵ iff, London Economics e PaySys –p. 288.

UE têm de ser os mesmos, para pagamentos no mesmo montante, independentemente de se tratar de pagamentos nacionais ou transfronteiras. O regulamento aplica-se a todos os pagamentos processados eletronicamente, inclusivamente a transferências de créditos, débitos diretos, levantamentos em numerário, pagamentos por cartões de débito e crédito e remessas de dinheiro.

O Regulamento (CE) n.º 924/2009 e o seu precursor, o Regulamento n.º 2560/2001, originaram uma redução maciça dos encargos pagos pelos consumidores (e por outros utilizadores de serviços de pagamento) pelos serviços de pagamento regulamentados. Por exemplo, os encargos cobrados por uma transferência de crédito no valor de 100 EUR diminuíram de uma média europeia de 23,60 EUR em 2001 para 2,46 EUR em 2005. Do mesmo modo, os encargos cobrados por levantamentos transfronteiras em caixas automáticos (ATM) em euros desceram para os níveis praticados pelos titulares de cartões nos seus próprios países. Assim, o regulamento proporcionou poupanças significativas a milhões de cidadãos da UE.

2. Cláusula de revisão

O artigo 15.º do Regulamento requer a apresentação de dois relatórios. O primeiro relatório visa debater a oportunidade da supressão das obrigações nacionais de declaração baseadas na liquidação para efeitos estatísticos e está associado ao artigo 5.º do Regulamento.

O segundo relatório deve visar avaliar a aplicação geral do Regulamento e rever mais pormenorizadamente três questões específicas:

- a utilização do IBAN e do BIC para a automatização dos pagamentos;
- a adequação do limite máximo fixado no artigo 3.º, n.º 1, isto é, o limite máximo de 50 000 EUR até ao qual o Regulamento é aplicável;
- a evolução do mercado no que respeita à aplicação das artigos 6.º, 7.º e 8.º, isto é, relativamente às comissões de intercâmbio para operações de débito direto e à acessibilidade para débitos diretos.

As questões identificadas pelos legisladores como exigindo a apresentação de relatórios foram, entretanto, abordadas na nova proposta de regulamento da Comissão, apresentada em dezembro de 2010.

3. Alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) n.º 260/2012 (Regulamento relativo à migração SEPA)

O Regulamento relativo à migração SEPA, que entrou em vigor em 31 de março de 2012, introduz várias alterações no texto do Regulamento relativo aos pagamentos transfronteiras. Em particular:

- A supressão das obrigações nacionais de declaração baseadas na liquidação no que diz respeito aos pagamentos de qualquer montante, a partir de 1 de fevereiro de 2016;
- A sujeição da utilização do IBAN e do BIC para a automatização dos pagamentos às regras gerais do Regulamento relativo à migração SEPA;
- A supressão do limite máximo de aplicação de 50 000 EUR, previsto no artigo 3.º, n.º 1;
- A situação jurídica das comissões de intercâmbio para operações de débito direto (artigos 6.º e 7.º do Regulamento relativo aos pagamentos transfronteiras) é abordada;

- A confirmação da acessibilidade para operações de débito direto (artigo 8.º do Regulamento relativo aos pagamentos transfronteiras).

4. Conclusões

A adoção do Regulamento relativo à migração SEPA foi acompanhada por uma análise completa das questões indicadas no artigo 15.º do Regulamento relativo aos pagamentos transfronteiras. Consequentemente, não há necessidade de proceder à revisão do regulamento no que diz respeito a estes pontos. Deve sublinhar-se que a supressão do limite de 50 000 EUR representa uma evolução importante e bem-vinda para a integração europeia do mercado dos pagamentos de pequeno montante.

Embora tenham sido suscitadas várias questões sobre a aplicação do Regulamento no contexto do estudo económico, os resultados deste exercício confirmaram em geral que o regulamento parece estar a ser aplicado corretamente. Por exemplo, os encargos cobrados por transferências no valor de 100 EUR seguiram uma tendência descendente para uma média da área do euro de 0,50 EUR no que diz respeito às transferências iniciadas em linha e permaneceram baixos, em 3,10 EUR para as transferências iniciadas nos balcões dos bancos⁴⁶.

Como resultado, a Comissão concluiu não serem presentemente necessárias, nem recomendadas, alterações ao texto do Regulamento (CE) n.º 924/2009.

III CONCLUSÕES FINAIS

Os objetivos da DSP consistem em «estabelecer um enquadramento legal moderno e coerente para os serviços de pagamento a nível comunitário, sejam eles compatíveis ou não com o sistema resultante da iniciativa do setor financeiro relativa a um espaço único de pagamentos em euros. O referido enquadramento é neutro, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas para todos os sistemas de pagamento e preservar a escolha do consumidor, devendo constituir um avanço significativo em termos de custos para os consumidores, de segurança e de eficácia, em comparação com os atuais sistemas nacionais»⁴⁷. A nível global, a DSP cumpre o seu objetivo e quaisquer eventuais alterações futuras devem seguir uma abordagem evolutiva e não revolucionária.

A análise da DSP e dos seus impactos sugere que poderiam ser previstas várias alterações à DSP a fim de melhorar o seu impacto, esclarecer vários dos seus aspetos⁴⁸, proporcionar condições de concorrência equitativas e ter em conta a evolução tecnológica. Neste contexto, a DSP só é aplicável a pagamentos em que ambos os prestadores de serviços finais estão localizados no EEE, mas não, por exemplo, a operações destinadas ou provenientes de países terceiros (denominadas «operações em que uma das partes está localizada fora do EEE»). Aquando da sua adoção, várias atividades relacionadas com pagamentos foram excluídas do âmbito de aplicação da DSP. Tal conduziu a uma situação em que os utilizadores de serviços de pagamento não gozam da proteção da DSP no que diz respeito a volumes cada vez mais elevados de operações, gerou incertezas quanto ao atual âmbito de aplicação da diretiva e criou condições de concorrência desiguais. A flexibilidade proporcionada pela DSP ao permitir a cobrança, pelos operadores comerciais, de uma comissão ou a concessão de um desconto a fim de orientar os consumidores para os meios de pagamento mais eficientes, em combinação com a opção proporcionada aos Estados-Membros no sentido de proibirem ou limitarem a cobrança de quaisquer encargos suplementares nos seus territórios, conduziu a

⁴⁶ Dados de setembro de 2012.

⁴⁷ Considerando 4 da DSP.

⁴⁸ iff, London Economics e PaySys –p. 275.

uma grande heterogeneidade no mercado. A fim de melhorar a proteção dos consumidores e promover a segurança jurídica, poderia considerar-se uma maior harmonização das regras em matéria de reembolso relativas aos débitos diretos a fim de evitar as atuais disparidades europeias neste domínio. Poderia considerar-se igualmente uma redução do âmbito de aplicação do «regime simplificado» no que diz respeito às denominadas «instituições de pagamento de pequena dimensão» e alguns ajustamentos às disposições em matéria de responsabilidade.

É igualmente necessário ter em conta a evolução tecnológica do setor. Emergiram novos intervenientes no mercado (os denominados «terceiros prestadores de serviços de pagamento») que propõem basicamente soluções de pagamento económicas na Internet através da aplicação informática em linha da entidade bancária dos clientes, com o seu consentimento, e que informam os operadores comerciais de que o dinheiro foi enviado, facilitando assim as compras em linha. Alguns operadores propõem igualmente informações consolidadas sobre diferentes contas de um utilizador de serviços de pagamento («serviços de informações relativas às contas»). Embora estes novos operadores proporcionem benefícios inegáveis aos utilizadores de serviços de pagamento em geral – operadores comerciais e consumidores - e incentivem a concorrência no mercado, é necessário abordar, a nível da UE, uma série de questões relacionadas com a segurança, o acesso a informações relativas a contas de pagamento ou a privacidade dos dados, juntamente com o eventual licenciamento e a supervisão dos mesmos enquanto instituições de pagamento no âmbito da DSP.

No que diz respeito ao Regulamento n.º 924/2009, conforme supramencionado, não é necessário proceder a uma nova revisão ou ao aperfeiçoamento do seu âmbito de aplicação.

Anexo 1
Alterações ao Regulamento (CE) n.º 924/2009 introduzidas pelo Regulamento (UE) n.º 260/2012

Regulamento relativo aos pagamentos transfronteiras	Disposição inicial	Regulamento relativo à migração SEPA	Disposição alterada
Artigo 3.º, n.º 1	Os encargos cobrados pelos pagamentos em euros até 50 000 EUR devem ser os mesmos para pagamentos transfronteiras e para pagamentos nacionais equivalentes do mesmo valor	Artigo 17.º, n.º 2	Os encargos cobrados pelos pagamentos em euros de qualquer montante devem ser os mesmos para pagamentos transfronteiras e para pagamentos nacionais equivalentes do mesmo valor
Artigo 5.º	Supressão das obrigações de declaração baseadas na liquidação, para efeitos de estatísticas, pelos Estados-Membros no que diz respeito a pagamentos até 50 000 EUR	Artigo 17.º, n.º 4	Supressão das obrigações de declaração baseadas na liquidação, para efeitos de estatísticas, pelos Estados-Membros no que diz respeito a pagamentos de qualquer montante a partir de 1 de fevereiro de 2016
Artigo 6.º	Deve ser aplicada uma comissão de intercâmbio multilateral no valor de 0,088 EUR às operações transfronteiras de débito direto até 1 de novembro de 2012 , salvo se se tiver chegado a acordo sobre uma comissão de intercâmbio mais baixa	Artigo 6.º, n.º 3, e artigo 8.º	Deve ser aplicada uma comissão de intercâmbio multilateral às operações transfronteiras de débito direto até 1 de novembro de 2012. A partir de 1 de fevereiro de 2014, poderá aplicar-se uma comissão de intercâmbio multilateral às operações transfronteiras de débito direto no que diz respeito às operações-R , nos termos de critérios rigorosamente definidos (abordagem baseada nos custos)
Artigo 7.º	Deve ser aplicada uma comissão de intercâmbio	Artigo 6.º, n.º 3, artigo 8.º e	Deve ser aplicada uma comissão de intercâmbio

	multilateral às operações nacionais de débito direto até 1 de novembro de 2012 , mas apenas se a mesma já existia nesse Estado-Membro antes de 1 de novembro de 2009	artigo 17.º, n.º 5	multilateral às operações nacionais de débito direto até 1 de fevereiro de 2017 , mas apenas se a mesma já existia nesse Estado-Membro antes de 1 de novembro de 2009. A partir de 1 de fevereiro de 2014, a comissão em causa pode aplicar-se às operações-R , segundo critérios rigorosamente definidos (abordagem baseada nos custos)
Artigo 8.º	A acessibilidade para operações de débito direto deve ser garantida até 1 de novembro de 2010 pelos PSP localizados nos Estados-Membros da área do euro. A referida acessibilidade deve ser garantida até 1 de novembro de 2014 pelos PSP localizados nos Estados-Membros da área do euro.	Artigo 3.º, artigo 16.º, n.º 2, e artigo 17.º, n.º 6	A acessibilidade para (transferências de crédito e) operações de débito direto deve ser imediatamente garantida pelos PSP localizados nos Estados-Membros da área do euro. A referida acessibilidade deve ser garantida até 31 de outubro de 2016 pelos PSP localizados nos Estados-Membros não pertencentes à área do euro.
Artigo 15.º, n.º 2	A utilização do (IBAN e do) BIC para a automatização dos pagamentos	Artigo 5.º, n.º 4, artigo 5.º, n.º 5, e artigo 17.º, n.º 3 + anexo	Os utilizadores de serviços de pagamento são obrigados a utilizar o BIC , mas apenas quando necessário, até 1 de fevereiro de 2014, para pagamentos nacionais e, até 1 de fevereiro de 2016, para pagamentos transfronteiras. A partir de 1 de fevereiro de 2016 só será necessário o IBAN.