

REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA: INTRODUÇÃO AOS SISTEMAS DE PAGAMENTO COM CARTÃO BANCÁRIO*

Eduardo Maia Cadete**

Sumário: 1. Sistema de pagamentos com cartão bancário. – 2. Vantagens associadas à utilização de cartões bancários. I – Consumidores. II – Comerciantes – 3. Definição e tipologias de cartões bancários. – 4. A regra de ouro dos sistemas de pagamento com cartão: *honour-all-cards*. – 5. Sistemas de pagamento com cartão e externalidades de rede. I – Complementaridade. II – Compatibilidade. III – Padronização. IV – Potencial inércia na inovação. 6. Intervenção pública nos sistemas de pagamento com cartão. I – Regulação: intervenção nas comissões interbancárias. II – Regulação pública com auto-regulação pelo mercado.

1. SISTEMA DE PAGAMENTOS COM CARTÃO BANCÁRIO

A génese teórica dos cartões bancários tem sido reportada a uma obra de ficção científica, publicada em 1888, pelo norte-americano Edward Bellamy: *“Looking Backward”*. O protagonista, Julian West, acorda, após um sono de 113 anos, em Boston, no ano 2000. Entre

* Pelas sábias sugestões formuladas ao estudo que agora se publica, expresso o meu sincero agradecimento a Amadeu Paiva, um dos maiores especialistas em cartões bancários em Portugal, sendo que eventuais imprecisões ou lacunas que o artigo apresenta são da exclusiva responsabilidade do autor.

** Advogado.

outras surpresas, ele verifica que as pessoas não usam dinheiro nessa época: cada pessoa dispõe de um “*credit card*” com o qual obtém nos armazéns públicos tudo o que necessita. O primeiro cartão de crédito universal – portanto, susceptível de funcionar fora do estreito círculo de duas pessoas – surgiria apenas em 1950, com a constituição do *Diner’s Club*. Inicialmente, facultava aos 200 membros do Clube a possibilidade de utilizarem o cartão em alguns restaurantes em Nova Iorque. A ideia espalhou-se rapidamente e em 1952 surgia o *Diner’s Club Great Britain*; seguidamente, através de franquias, fundaram-se clubes independentes em França e Espanha (1954), no México (1955), na Suíça, Alemanha, Austrália e Brasil (1956), no Benelux (1957), em Itália, na Grécia, nas Filipinas, na Índia e em Portugal (1958); em 1969 contavam-se já 350.000 portadores do cartão *Diner’s* em 138 países. Surgiram depois outros cartões internacionais, que vieram a suplantam o do *Diner’s Club*. Em 1958 é lançado o *American Express*, primeiro radicado no domínio das viagens; e em 1959, surge em São Francisco o cartão *Visa*. O cartão *MasterCharge*, da actual *MasterCard*, foi lançado em 1966.

Actualmente o cartão bancário é um meio de pagamento *quase universal*. No caso da marca *Visa*, os respectivos cartões são aceites em mais de 29 milhões de estabelecimentos tendo a marca 1,6 mil milhões de cartões em circulação¹. De igual modo, a *MasterCard* afirma que os seus cartões são aceites em 210 países, tendo mais de mil milhões de cartões em circulação².

O sistema de pagamentos com cartão bancário^{3 4} pode ser definido como um conjunto de regras, mecanismos técnicos e instituições para a transferência de dinheiro entre pagador e recebedor⁵. O papel-moeda (numerário) é o instrumento de pagamento de *retalho* mais comum⁶.

¹ Cfr. www.visa.com (1.7.2008)

² Cfr. www.mastercard.com (1.7.2008).

³ Sobre as características dos sistemas de pagamento em Portugal, vide “*Sistemas de Pagamento em Portugal*”, Banco de Portugal, Departamento do Sistemas de Pagamento, Núcleo de Desenvolvimento de Sistemas de Pagamento, Fevereiro de 2004. Quanto aos sistemas de pagamento com cartão veja-se “*Joint Bank Review of Credit Card Membership and Interchange Fees – Report on Credit Card Interchange Fees to Review Banks*”, Frontier Economics, Janeiro de 2001.

⁴ Sobre a evolução de novos meios de pagamento electrónicos na internet (“e-payments”) e através de telefones móveis veja-se Jyrköen, Hanna, e Paunoneb, Heli, “*Card, Internet and mobile payments in Finland*”, Bank of Finland Discussion Paper, 12.3.2003.

⁵ Acompanhando Ardizzi, Guerino, “*Cost efficiency in the retail payment networks: first evidence from the Italian credit card system*”, Banca D’Italia, n.º 480, Junho 2003.

⁶ As notas e moedas de euro com curso legal em Portugal consistem em sete denominações de notas (500, 200, 100, 50, 20, 10 e 5) e oito denominações de moeda (2, 1, 0,50, 0,20, 0,10, 0,05, 0,02 e 0,01).

Outros instrumentos são os cheques⁷ e as transferências a crédito e débito. Um instrumento de pagamento só tem valor se for aceite pelas partes envolvidas: quanto maior for a sua aceitação por elas, maior o respectivo valor.

O cartão só pode ser utilizado num terminal se ambos tiverem uma tecnologia comum, parâmetros de segurança idênticos e existirem relações contratuais directas ou indirectas entre as partes intervenientes na operação. Assim, interoperabilidade e compatibilidade são princípios relevantes para os sistemas de pagamento com cartão, que serão adiante desenvolvidos. Estes princípios têm ainda maior relevância nestes sistemas, dado que o sistema (rede) depende da obtenção de *massa crítica* e economias de escala⁸: o incentivo ao consumidor para adquirir e utilizar um cartão de pagamento depende directamente do número de comerciantes que aceitam o cartão; simultaneamente, a vontade do comerciante aceitar um determinado cartão como meio de pagamento depende directamente do número de utilizadores de cartão que utilizam esse cartão.

Nos sistemas de pagamentos com cartão *quadripartidos*⁹, tal como o próprio nome denuncia, existem quatro intervenientes que asseguram a transacção. O consumidor, que é o titular do cartão bancário e que acciona essa transacção. O comerciante, que tem um terminal de pagamento (em regra automático¹⁰, mas que pode ser manual) contratado com o “acquirer”. O banco emissor que assegura a relação com o titular do cartão bancário. O “acquirer”, entidade licenciada da marca do sistema de pagamentos com cartão, que é responsável pelas transacções realizadas junto do comerciante. Note-se que o banco emissor pode ter a função de “acquirer”, assim como o “acquirer” pode também ser emissor de cartões.

⁷ Trata-se, no entanto, de um instrumento de pagamento arriscado e socialmente caro: “*Cheques ‘carecas’ somam 976 milhões de euros em seis meses*”, in *Semanário Económico*, 14 de Julho de 2006.

⁸ As economias de escala verificam-se (caso uniproducto) quando a curva de custo médio de longo prazo é sempre decrescente para todo o espectro de produção (no caso multiprodução a definição exige a utilização do conceito de subaditividade da função custo) – *cfr.* Santos, Aníbal, “*Apontamentos das Aulas de Economia Industrial Europeia*”, UCP, 2001.

⁹ Neste domínio, e para uma panorâmica global do sistema europeu de pagamentos com cartão, veja-se o Relatório Sectorial da Comissão Europeia “*Interim Report I – Payment Cards*”, DG COMP, Services, Financial Services (Banking and Insurance), de 12.4.2006 (disponível in: http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/interim_report_1.pdf, consulta efectuada em 16.7.2007).

¹⁰ Terminal existente num estabelecimento comercial (ponto de venda) que permite a utilização de cartões bancários para efectuar pagamentos.

O sistema quadripartido distingue-se do sistema *tripartido* ou *fechado*, em que existe uma única entidade financeira responsável em exclusivo pela emissão de cartões e contratualização da marca do cartão junto dos comerciantes numa determinada área geográfica (sendo um exemplo clássico a marca *American Express*).

Ambos os sistemas (quadripartidos e tripartidos) traduzem mercados “two sided”¹¹ ou, se quisermos, mercados com externalidades de dimensão bilateral, dado que estamos perante mercados nos quais existe procura por parte de dois grupos distintos: comerciantes e consumidores. Traduzindo, como tal, um sistema caracterizado por externalidades bilaterais: por um lado, o sistema tem mais *valor* para os comerciantes quanto maior o número de consumidores que utilizem os cartões como meio de pagamento e, por outro lado, gera mais valor para os utilizadores de cartão, quanto maior for o número de comerciantes que aceitam o cartão bancário como meio de pagamento¹².

Efectuada esta contextualização vejamos então, na secção subsequente, as principais vantagens associadas à utilização de cartões bancários.

2. VANTAGENS ASSOCIADAS À UTILIZAÇÃO DE CARTÕES BANCÁRIOS

I – Consumidores

O cartão bancário disponibiliza aos consumidores um meio de pagamento *cómodo*, dado que este substitui, com vantagens evidentes, o transporte de moeda-papel ou de livros de cheques. Traduz ainda um meio de pagamento seguro, visto que não permite a perda pura do valor,

¹¹ Neste tipo de mercado contam-se também os aeroportos (que congregam os interesses das transportadoras e dos passageiros), leilões, mercados B2B, os centros comerciais, discotecas (que atendem os interesses de homens e mulheres), conferências (que assimilam os interesses dos intervenientes e da audiência), agências de emprego, plataformas de “hardware” e de “software” (tais como consolas de jogos e respectivos jogos), sistemas operativos, feiras (que tentam associar clientes potenciais e empresas que promovem bens ou serviços), revistas, jornais, operadores de televisão em sinal aberto, agências imobiliárias, motores de pesquisa na “internet”, a própria bolsa (congregando empresas e investidores) e processadores de texto (associando leitores e escritores). Sobre as características dos mercados “two-sided” veja-se ainda Gonçalves, Ricardo, “*Policy Changes in Two-Sided Network Industries*”, *Europe Economics*, Maio 2003.

¹² Sobre a definição de externalidades de rede veja-se Ambrus, Attila e Argenziano, Rossella, “*Network Markets and Consumers Coordination*”, Março de 2004, pp. 1-2.

por roubo/furto, perda ou extravio, a que a moeda-papel está sujeita e, ainda, porque o sistema específico de pagamentos com cartão contém mecanismos e normas de controlo e de segurança que reduzem de forma não negligenciável as possibilidades de uso abusivo por entidades terceiras ao titular do cartão. É também um meio de pagamento eficiente porque permite ao consumidor, através da realização de um pequeno e fácil acto (a marcação de um código ou mediante a mera assinatura) resolver de forma imediata todo o processo de pagamento da transacção.

No caso do cartão de *crédito*, trata-se de um instrumento que permite ao consumidor gerir, de acordo com a sua vontade e as suas disponibilidades, o tempo de pagamento das suas dívidas. Permite-lhe também aceder ao crédito numa forma rápida e acessível. Neste contexto, a seguinte passagem ilustra bem a conveniência associada aos cartões de crédito para os consumidores: *“A senior bank official told us that the costs to the bank of processing a loan are so high that they cannot afford to make a loan of less than \$3,000 for 1 year except at interest rates above those charged on credit cards. (...) For many individuals, credit cards have replaced finance companies, pawn shops and layaway plans.”*¹³

Em geral, os consumidores podem ainda beneficiar de incentivos para utilizarem os cartões, tais como atribuição de pontos, descontos, e, no caso de cartões de crédito, períodos de carência de juros (por regra, em Portugal, de 30 a 50 dias).

Os cartões permitem ainda efectuar compras “on-line” de produtos que se podem encontrar a milhares de quilómetros de distância e têm também associadas várias características de segurança, limitando ainda a responsabilidade do utilizador em caso de uso fraudulento. Ao contrário de outros meios de pagamentos, os cartões bancários permitem ainda que o consumidor tenha acesso ao crédito por períodos de tempo significativos, sem que tenha, na maioria das vezes, de disponibilizar qualquer garantia. Para além disso com o cartão bancário os consumidores têm acesso nas caixas de pagamento automático a numerário 24 horas por dia, 7 dias por semana, 365 dias por ano. Trata-se de uma forma eficiente de o titular ter acesso aos seus fundos onde e quando quiser. De igual modo, os cartões bancários cumprem ainda outras importantes funções, permitem efectuar depósitos, consultar saldos, efectuar transferências (quer entre clientes do mesmo banco quer de bancos diferentes),

¹³ In Brito, D.L. e Hartley, P.R., “Consumer rationale and credit cards”, Journal of Political Economy, 1995, Abril, vol. 103, p. 402.

proceder a pagamentos de electricidade, gás, telecomunicações, seguros, adquirir títulos de transporte entre muitos outros serviços, emitir cheques, efectuar pagamentos ao Estado – sem terem de aguardar pelo horário de abertura do banco ou terem de esperar na fila para efectuar as referidas operações nas instalações da instituição de crédito ou da empresa ou da entidade pública que emite as facturas que se encontram a pagamento.

Em Portugal estima-se que a utilização dos cartões de pagamento corresponda a uma poupança de 155 milhões de horas/ano só em deslocações e filas de espera em agências bancárias, estimando-se que a poupança global anual decorrente da utilização dos cartões de pagamento ascenda a 1.450 milhões de euros¹⁴. De acordo com dados recentes do Banco de Portugal¹⁵, os benefícios para o titular, resultantes da utilização do cartão de débito, são estimados em cerca de €8,33/ano por cartão e €0,10 por transacção e os benefícios do cartão de crédito são estimados em €8,00/ano por cartão e em €0,23 por transacção.

Em território nacional, o número de operações bancárias realizadas na rede Multibanco foi de 547 milhões, em 2006, e 558 milhões, em 2007, encontrando-se o território nacional à frente dos países europeus no que tange o número de caixas de pagamento automático Multibanco por pessoa: em 2006, existiam 1.690 máquinas por cada milhão de adultos.¹⁶

A Unicre, instituição portuguesa que se dedica há mais tempo à actividade de “acquiring” em território português, registou no primeiro dia em que aceitou transacções (Junho de 1974) 18 movimentos com cartões da marca *Master Charge* (actual *MasterCard*)¹⁷. Actualmente ocorrem em Portugal cerca de 2.000 milhões de transacções por ano na rede Multibanco¹⁸. Esta evolução evidencia de forma

¹⁴ Este valor agrega ainda a migração de 618 milhões de operações/ano efectuadas tradicionalmente em agências bancárias (poupança de 530 milhões de euros) e 408 milhões de pagamentos efectuadas através de pagamentos com cartão (poupança de 300 milhões de euros) – *cf.* Roxo, Francisco Velez, “Os Serviços Baseados nas Tecnologias de Informação”, Conferência DPP, Serviços baseados nas Tecnologias de Informação, 7 de Março de 2006.

¹⁵ Banco de Portugal, “Instrumentos de Pagamento de Retalho em Portugal: Custos e Benefícios”, Estudo, Julho de 2007, p. 109.

¹⁶ Comunicado da SIBS de 18.6.2008, disponível em www.sibs.pt – dados suportados no estudo divulgado no Reino Unido “UK Cash & Cash Machines 2008”.

¹⁷ *Cfr.* Lencastre, Sebastião, “Os cartões bancários em Portugal”, Revista Unibanco, Março-Junho de 1994.

¹⁸ Extrapolando os dados da SIBS relativos ao primeiro semestre de 2008, que apresentavam para o primeiro semestre de 2008 um volume de transacções superior a 1000 milhões.

notória o crescimento impressionante e exponencial dos cartões de pagamento na economia actual, bem como a sua relevância nas sociedades modernas.

II – Comerciantes

Os cartões também oferecem vantagens muito significativas e não negligenciáveis aos comerciantes. Os comerciantes são pagos de forma automática, cómoda e segura pelo “acquirer”. De acordo com um inquérito realizado em 1996 nos EUA, pela Ernst & Young¹⁹, 83% dos comerciantes afirmaram que as suas vendas aumentaram pelo facto de aceitarem cartões de crédito e 58% confirmaram que os lucros aumentaram pelo facto de aceitarem os cartões de crédito como meio de pagamento.

Observa-se também que a adesão do comerciante ao sistema de pagamento com cartão representa um acréscimo de segurança material, dado que este passa a evitar o risco de acumular numerário em *caixa* (eliminando o risco de roubo e furto por funcionários e terceiros), bem como os riscos e custos associados ao transporte de numerário. Mais ainda, existe um acréscimo de segurança jurídica proporcionada pela aceitação de cartões, nomeadamente, de crédito. Com efeito, o comerciante deixa de incorrer no risco de não pagamento dos clientes (como sucede com os cheques sem provisão) para passar a correr apenas o risco da capacidade de pagamento do “acquirer”, os quais, regra geral, são instituições financeiras, sujeitas a rigorosos critérios de gestão, supervisão e solvência. Assim, o comerciante tem a segurança, ou pelo menos tem uma certeza acrescida, de que será pago. Os cartões de crédito são também uma forma de garantia de pagamento, incluindo em sede de pagamento e cancelamento de reservas, como sucede no caso dos hotéis e companhias de aluguer de automóveis. Saliente-se ainda que o comerciante passa a ter acesso a um número muito significativo de locais de cobrança para os serviços que presta ou bens que comercialize, dado que deixa de estar limitado ao seu balcão físico (estabelecimento), passando a poder beneficiar, se assim o entender, de todo o universo de caixas de pagamento automático.

¹⁹ Ernst and Young, “*Survey of Retail Payment Systems*”, 1996, Chain Store Age.

3. DEFINIÇÃO E TIPOLOGIAS DE CARTÕES BANCÁRIOS

Poucos produtos bancários conseguiram passar a integrar a nossa vida quotidiana com tanto êxito como os cartões bancários. Para esse sucesso contribuíram decisivamente as instituições financeiras, através da *distribuição* massiva de cartões de *plástico* junto dos respectivos clientes e da implementação de caixas de pagamento automático nas respectivas instalações e em outros locais públicos (em hipermercados, centros comerciais, áreas de serviço e postos de abastecimento de combustível, mas também hospitais, estabelecimentos de ensino, aeroportos, estações ferroviárias, gares marítimas e fluviais, bem como locais de trabalho, assim como recintos de diversão, feiras, instalações desportivas, centros de congressos, exposições e, por último, estabelecimentos hoteleiros) e de terminais de pagamento automático nos estabelecimentos dos comerciantes.

A grande variedade de cartões de pagamento actualmente existente, aliada à ampla gama de serviços que disponibilizam, associada ainda à incorporação sistemática de novos serviços e funcionalidades tornam difícil o objectivo de limitar o conteúdo do conceito genérico de *cartão de pagamento*. Neste particular, CARBONEL²⁰ assinala que *apesar de ter analisado normas, códigos de conduta e projectos normativos da Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Itália, Nova Zelândia, Argentina, Alemanha e do Reino Unido, não consegui[u] encontrar definições sobre os cartões de pagamento*, dado que, dizemos nós, existe uma grande variedade de cartões e por outro lado poucos países no mundo, adoptaram normas para a respectiva regulação, o que torna difícil a sua definição e qualificação jurídica.

No ordenamento jurídico nacional o Aviso n.º 11/2001, do Banco de Portugal define o conceito de cartão de *crédito* como “(...) *qualquer instrumento de pagamento, para uso electrónico ou não, que seja emitido por uma instituição de crédito ou por uma sociedade financeira (...) que possibilite ao seu detentor a utilização de crédito outorgado pela emitente, em especial para a aquisição de bens ou de serviços.*”. Por seu turno, o referido Aviso define o conceito de cartão de *débito* como “(...) *qualquer instrumento de pagamento, para uso electrónico, que possibilite ao seu detentor (...) a utilização do saldo de uma conta de depósito junto da instituição de crédito que emite o cartão (...), nomeadamente para efeitos de levantamento*

²⁰ Cfr. Carbonel, J.C., “*La protección del consumidor titular de las tarjetas de pago en la Comunidad Europea*”, Beramar, 1994, Colección Estudios Internacionales, Madrid., p. 181.

de numerário, aquisição de bens ou serviços e pagamentos, quer através de máquinas automáticas quer em estabelecimentos comerciais.”²¹

Sem embargo do exposto, a existência de um elemento comum a todas as definições permite estabelecer uma definição ampla que abarca todas as distintas modalidades de cartões que existem na actualidade. Efectivamente, e de forma independente dos serviços incorporados num cartão bancário, todos os cartões têm como objectivo identificar o respectivo emissor e a pessoa autorizada a utilizá-lo.

Aproveitando este elemento comum, a norma ISO 7813²² define o cartão de pagamento como “(...) o cartão utilizado para identificar o emissor, bem como o titular do cartão de pagamento com a finalidade de facilitar as transacções financeiras e de proporcionar dados para o tratamento dessas transacções”.

De acordo com a definição anterior, os principais elementos diferenciadores dos cartões bancários face aos restantes instrumentos de pagamento utilizados no retalho traduzem-se, basicamente, no elemento físico que os suporta (um cartão de plástico²³) e a sua função genérica de identi-

²¹ Em Portugal, o enquadramento legal relativo aos cartões de pagamento encontra-se previsto no: (i) Regulamento (CE) n.º 2560/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro, sobre encargos cobrados por pagamentos electrónicos em euros na União Europeia; (ii) Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro, na redacção dada pelos Decretos-Leis n.º 220/95, de 31 de Agosto, n.º 249/99, de 7 de Julho, e n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, relativo às cláusulas contratuais gerais; (iii) no Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de Setembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 101/2000, de 2 de Junho, que estabelece o regime do crédito ao consumo; (iv) no Decreto-Lei n.º 166/95, de 15 de Julho, que estabelece o regime jurídico da emissão e gestão de cartões de crédito determinando que apenas as instituições de crédito ou as sociedades emittentes de cartões de crédito estão autorizadas a emitir cartões de crédito; (v) no Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de Março, que estabelece o regime dos serviços mínimos bancários; e (vi) no Aviso do Banco de Portugal n.º 1/95, de 16 de Fevereiro, aditado pelos Avisos n.º 2/2002, de 27 de Março e 7/2003, de 7 de Janeiro, sobre o dever de informação sobre condições de realização de operações e custo dos serviços prestados.

²² ISO - International Organization for Standardization.

²³ No contexto do *cartões de plástico* existem ainda os cartões de loja, privativos ou de retalhista que permitem apenas efectuar compras nos estabelecimentos comerciais que os disponibilizam, mas não são aceites em caixas automáticos ou em outros terminais de pagamento automático. A sua utilização poderá dar origem a descontos e/ou crédito (pagamento a prestações), a extractos mensais e, nalguns casos, permitem o débito na conta de depósitos do titular do cartão. O débito na conta só é possível se o titular tiver prévia e expressamente autorizado a possibilidade de efectuar esse débito. Em contrapartida, os cartões bancários gozam de aceitação generalizada e possibilitam aos seus titulares a utilização em caixas automáticos e em terminais de pagamento automático – *cf.* Banco de Portugal, “*Cadernos do Banco de Portugal – Cartões Bancários*”, n.º 6, Lisboa, 2004, p. 9.

ficar tanto o emissor como o titular para facilitar as transacções financeiras e a transmissão de dados, para além, claro está, da sua função de meio de pagamento, associado ou não ao saldo de uma conta de depósito.

No caso do cartão de débito, e quando o titular utiliza este cartão para pagamentos, levantamentos de notas ou transferências, a conta de depósitos é debitada pelo valor correspondente, o que significa que há uma redução do saldo da conta por esse mesmo valor.

Na categoria dos cartões com funções de crédito, encontramos os cartões que permitem financiar o respectivo titular no momento de realizar a compra do bem mediante o diferimento do respectivo pagamento ao emissor do cartão. As formas mais comuns de prorrogar o pagamento através destes instrumentos são as seguintes: a) *débito diferido*: em que o pagamento pelo titular do cartão à instituição financeira é protelado no tempo, por exemplo, pelo período de um mês (denominado “grace period”²⁴); e b) *crédito puro*: em que o prazo de pagamento efectivo pelo titular do cartão à entidade emissora é prorrogado por um prazo superior a um mês de forma fracionada, e no qual se pode liquidar a dívida elegendo uma das seguintes formas: (i) liquidando cada mês uma quantia fixa; ou (ii) liquidando cada mês uma percentagem da quantia devida à entidade emissora do cartão²⁵.

Neste contexto, e no que releva para a nossa análise, note-se que os cartões emitidos por instituições financeiras (cartões bancários) podem originar novos tipos de cartões de pagamento: a) *Co-branded*, em que a comercialização do cartão é efectuada em parceria entre uma entidade financeira e uma entidade com fins lucrativos que disponibiliza uma determinada marca (por exemplo, e no caso português, os cartões Credivisão e Tap/Visa) e que incorporam, em geral, esquemas de incentivos que prevêem que a utilização do cartão gere benefícios adicionais para o seu titular); e b) *Affinity Card*, cartão que é comercializado em regime de parceria entre uma entidade financeira e uma entidade comercial ou não que disponibiliza a sua marca em troca de uma remuneração (a título ilustrativo, e também no mercado nacional, os cartões Deco e Sporting/Visa).

²⁴ O período de *crédito gratuito* é o tempo que medeia entre a data da compra do bem ou serviço e a data que é indicada no primeiro extracto seguinte para que seja efectuado o correspondente pagamento à entidade emitente. Durante este período o titular do cartão beneficia de crédito sem juros. Em Portugal, o período de *crédito gratuito* é em média de 35 dias. Cfr. Banco de Portugal, “*Cadernos do Banco de Portugal – Cartões Bancários*”, n.º 6, Lisboa, 2004.

²⁵ Ver, neste sentido, Jurado, Enrique Bernal, “*El Mercado Español de Tarjetas de Pago bancarias – situación actual y perspectivas*”, Universidad de Jaén, Civitas Ediciones, 2001.

Por último, existem ainda os cartões *pré-pagos*, que têm capacidade para *armazenar* um certo montante de numerário pago antecipadamente pelo respectivo titular à entidade emissora do cartão. O cartão, permite, na maioria dos casos, efectuar os mesmos pagamentos ou levantamentos de dinheiro que um cartão de débito, desde que tenha saldo disponível, o qual tem de ser previamente *carregado* no cartão ou numa conta de depósito a ele associada. Note-se que alguns cartões *pré-pagos* apenas permitem efectuar pagamentos, sendo no caso português um bom exemplo o cartão *pré-pago porta moedas-multibanco* (PMB), entretanto descontinuado.

4. A REGRA DE OURO DOS SISTEMAS DE PAGAMENTO COM CARTÃO: *HONOUR-ALL CARDS*

Existe uma regra que pode ser considerada de *ouro* para o bom funcionamento e aceitação dos cartões de pagamento, denominada em linguagem anglo-saxónica “honour-all cards rule” ou se quisermos, em língua portuguesa, obrigatoriedade de aceitar todos os cartões de uma determinada marca.

Esta norma estabelece que um comerciante (relativamente aos cartões de pagamento de uma determinada marca que foram por si contratados com um “acquirer”) deve aceitar todos os cartões válidos que detenham a marca desse sistema de pagamentos e que sejam devidamente apresentados pelo titular do cartão para efeitos de pagamento. A título ilustrativo: um comerciante que tenha celebrado um contrato para aceitação de cartões *Visa Electron* não pode recusar-se a aceitar no seu estabelecimento qualquer cartão válido que tenha a marca *Visa Electron* aposta – independentemente da identidade do emitente ou das características pessoais do titular do cartão.

Nenhum sistema de pagamento com cartão poderia funcionar de forma adequada se um comerciante pudesse recusar, por exemplo, os cartões emitidos por um determinado banco. Com efeito, o desenvolvimento de um sistema de pagamento depende do facto de os emissores e titulares dos cartões estarem seguros de que os seus cartões serão aceites pelos comerciantes que tenham celebrado contratos com “acquirers” daqueles cartões. Sem esta garantia, uma marca comercial ou um logótipo num cartão de pagamento perderia a maior parte do seu significado e utilidade, dado que não existiriam garantias de aceitação por parte dos

comerciantes. Isto mesmo é reconhecido pela Comissão Europeia na Decisão Visa²⁶: se fosse deixado ao critério de cada comerciante decidir sobre a aceitação de um determinado cartão da marca por si contratada, tal incerteza comprometeria a função dos cartões como meio de pagamento, para além de colocar seriamente em risco a aceitação universal dos cartões de pagamento nos estabelecimentos comerciais. Para mais os titulares dos cartões não saberiam se o seu cartão seria *de facto* aceite, deixando o cartão de ser reconhecido como um *efectivo* instrumento de pagamento.

Esta regra não obriga, contudo, os operadores comerciais a aceitarem *ad aeternum* cartões como meio de pagamento, dado que ao abrigo da liberdade contratual de que dispõem podem sempre rescindir o contrato com o “acquirer”.

5. SISTEMAS DE PAGAMENTO COM CARTÃO E EXTERNALIDADES DE REDE

O funcionamento dos pagamentos com cartão está intrinsecamente ligado à noção de externalidades de rede. Vejamos porquê. As externalidades de rede podem ser identificadas a partir de duas características principais: a) o valor que um utilizador associa a um serviço aumenta com o número de utilizadores que usa esse serviço; e b) a tecnologia que uma empresa escolhe para a prestação de um determinado serviço depende da tecnologia escolhida por outras empresas. A importância das características de rede para determinados serviços e bens pode ser verificado em vários sectores da economia. Os transportes e telecomunicações são exemplos típicos da influência das externalidades de rede na oferta e na procura. Fundamentalmente, a externalidade de rede manifesta-se pelo aumento no valor do bem ou do serviço de cada vez que um novo utilizador é incorporado pelo sistema e a tecnologia adoptada pela rede é, regra geral, compatível com a tecnologia adoptada por outras redes que disponibilizam o bem ou o serviço.²⁷

²⁶ Cfr. Decisão da Comissão Europeia, de 9 de Agosto de 2001, no Processo COMP/29.373 — Visa International, publicada no JOUE L 293, pp. 24 e ss., de 10.11.2001.

²⁷ Cfr. Economides, N, “Network externalities, complementarities, and invitations to enter”, European Journal of Political Economy, 1996, vol. 12, pp. 211-232; e Katz, M, Shapiro, C., “Systems competition and network effects”, the Journal of Economic Perspectives, 1994, vol. 8, issue 2, pp. 93-115.

Nos sistemas de pagamento com cartão os efeitos ou externalidades de rede desempenham um papel relevante, quer pela designada externalidade da procura – quanto maior a aceitação do cartão como instrumento de pagamento, maior será o benefício proporcionado para o consumidor que o utiliza e para os comerciantes que o aceitam –, quer quanto à externalidade da oferta – as economias de escala em serviços de pagamento incentivam a prestação desses serviços por meio de padrões comuns²⁸.

Parece-nos que as principais características a serem consideradas no âmbito das redes são em geral: *a)* complementaridade; *b)* compatibilidade; *c)* padronização; e *d)* potencial inércia na inovação.

I - Complementaridade

A complementaridade em serviços de rede ocorre quando a decisão individual de aderir à rede provoca efeitos para os restantes participantes no sistema, sejam utilizadores ou prestadores do serviço. A complementaridade manifesta-se na forma de interdependência de decisões. A escolha do cartão bancário como meio de pagamento pelo consumidor está condicionada à oferta do cartão como instrumento de pagamento pelo emissor e à capacidade do comerciante em aceitar o cartão bancário como instrumento de pagamento escolhido pelo consumidor. Tal capacidade depende, por sua vez, da oferta de aceitação do cartão como instrumento de pagamento pelo banco. Tanto para o consumidor como para o comerciante, caso existam instrumentos de pagamento alternativos, a escolha também dependerá do preço e da qualidade do serviço.

O investimento da entidade emissora para suportar a oferta do cartão como meio de pagamento ao consumidor depende, entre o mais, do investimento efectuado pelo comerciante (existência de um terminal de pagamento e contrato com um “acquirer”), visto que não é suficiente ter a capacidade de oferecer o cartão como meio de pagamento ao consumidor se o comerciante não dispuser da capacidade para receber o pagamento. Ou seja, nos sistemas de pagamento com cartão a complementa-

²⁸ Ver Kemppainen, K, “*Competition and Regulation in the European retail payment system*”, Bank of Finland Discussion Paper, 16/2003, Bank of Finland; e MacAndrews, J., “*Network issues and payment systems*”, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Business Review, 1997, pp. 15-25.

ridade assume um significado muito relevante, visto que quanto maior for o número de titulares de cartão, maior será o número de comerciantes dispostos a aderir às redes de acesso a este instrumento de pagamento. De igual modo, quanto maior for o número de comerciantes que aceitam pagamentos com cartão, maior será o valor deste instrumento de pagamento para o consumidor.

II – Compatibilidade

A compatibilidade encontra-se associada à possibilidade de produtos ou sistemas, de diferentes entidades, serem oferecidos com um nível uniformização que permita a utilização conjunta das mesmas infra-estruturas. Em articulação com a complementaridade, a compatibilidade entre produtos ou serviços também é essencial no aproveitamento das externalidades de rede. Daqui resulta que os produtos ou sistemas devem operar de acordo com o mesmo padrão ou em padrões que sejam compatíveis de forma a aproveitar a potencialidade do benefício social gerado pelas externalidades. Destarte, para que um cartão de pagamento seja aceite é necessário que o terminal de pagamento automático possa ler e processar as informações contidas no cartão de pagamento. Neste caso, se o terminal do comerciante processar as informações de apenas uma determinada marca de cartões, as externalidades geradas terão apenas impacto nos utilizadores dessa rede comercial de cartões, sem beneficiar outros utilizadores de outras marcas de cartões. Ao invés, se o terminal de pagamento for compatível com outras redes comerciais de cartões de pagamento, os efeitos de rede ampliam-se aos utilizadores dessas redes.

A estrutura de rede aberta permite obter economias de escala e uma redução substancial do custo por transacção, além de disponibilizar maior comodidade aos utilizadores de cartões de pagamento, dado que podem passar a ter acesso a mais pontos de utilização dos respectivos cartões na rede (terminais de pagamento automático e caixas automáticas).

As caixas automáticas pertencentes às instituições financeiras, dada a padronização, podem interligar-se entre si, caso em que aquelas se remuneram pela interoperabilidade através de uma tarifa interbancária. A viabilidade de uma caixa automática pode ser medida pela rentabilidade do local físico onde a caixa automática se encontra instalada em termos de: (i) tarifa interbancária, cobrada quando o cliente de uma instituição financeira (titular de um cartão dessa instituição) realiza uma operação na caixa automática de outra instituição financeira; e (ii) pelo valor do

III - Padronização

No que se refere à padronização, note-se que a definição de “standards” nos sistemas de pagamento com cartão bancário é essencial para que exista compatibilidade entre os intervenientes da rede, ou mesmo para os intervenientes de outras redes com que possam interoperar. Esta compatibilidade potencia as externalidades de rede geradas pela complementaridade entre utilizadores. Neste contexto, os sistemas de pagamento com cartão têm de definir padrões técnicos, de negócio (ou contratuais) e de interoperabilidade, para a aceitação e o processamento das instruções de pagamento. Os padrões técnicos estabelecem regras comuns, tais como regras de formatos de mensagens e protocolos utilizados na troca de informações de pagamentos. Por seu turno, os padrões de negócio traduzem contratos entre prestadores de serviços de pagamento, instituições financeiras e comerciantes, que definem os procedimentos, a interpretação legal e/ou os padrões técnicos a serem adoptados ou as regras para o processamento, a compensação e a liquidação das transacções com cartão.

Os prestadores de serviços de pagamento podem escolher cooperar para além do nível de aplicação dos mesmos padrões de negócios, podendo recorrer ao uso recíproco de canais de captura de transacções (por exemplo, terminais de pagamento automático, “internet” e caixas de pagamento automático).

A padronização pode ter vários efeitos positivos do ponto de vista da eficiência e da concorrência. Por exemplo, os acordos relativos ao estabelecimento de padrões técnicos podem permitir a diminuição dos custos de desenvolvimento e operacionais para o processamento de transacções, tal como sucede com o padrão de segurança EMV para as transacções com “chip”, desenvolvido inicialmente por duas das principais marcas internacionais de cartões de pagamento (*Eurocard/MasterCard* e *Visa*) e que se tornou entretanto um padrão universal da indústria, recomendado, aliás, pelas autoridades regulamentares. A padronização pode também facilitar a compatibilidade que possibilita aos prestadores de serviços de pagamento e às instituições financeiras a escolha da melhor tecnologia possível, favorecendo assim uma evolução otimizada e comum no desenvolvimento tecnológico.

A compatibilidade plena entre diferentes padrões para prestadores de serviços de pagamento pode levar a uma ampla base instalada para captura e processamento de transacções. Definir padrões é, contudo, um

processo complexo, dado que a adoção *prematura* de um padrão pode causar a perpetuação de uma determinada tecnologia em função da dificuldade da sua substituição por outra mais eficiente. Em contraposição, a procura pela melhor opção (solução óptima) pode provocar um atraso excessivo na escolha do padrão.

IV – Potencial inércia na inovação

Neste ponto tratamos a dificuldade por vezes existente em promover a inovação em redes, cenário que manifestamente não sucede no âmbito dos sistemas de pagamento com cartão bancário que têm sabido ultrapassar de forma notória os óbices a seguir mencionados.

Em primeiro lugar, os *custos de mudança*. Os mercados sujeitos a efeitos de rede podem tender para a inércia em padrões ou tecnologias quase obsoletas. Os utilizadores tendem a preferir uma tecnologia já estabelecida mesmo quando existem maiores benefícios proporcionados pela troca por uma nova tecnologia que seja incompatível com a anterior. Acresce que os prestadores de serviços de rede e os consumidores podem ser relutantes na adoção da nova tecnologia se tiverem que assumir o respectivo custo de transição³³.

Em segundo lugar, por força da designada *dependência do passado*. O equilíbrio em mercados sujeitos a externalidades de rede não pode geralmente ser entendido sem o conhecimento do padrão tecnológico adoptado em períodos anteriores. Isto significa que as decisões anteriores têm repercussões nas decisões a adoptar. Como as instituições financeiras, os comerciantes e os consumidores querem beneficiar quase sempre de compatibilidade com a rede instalada, produtos que cheguem mais tarde ao mercado podem ser incapazes de substituir produtos que, apesar de serem menos eficientes, já se encontram estabelecidos e padronizados. Para esta circunstância pode também contribuir o enquadramento legal existente em cada país.

Em terceiro lugar temos a *dimensão de rede*, ou se quisermos, a *massa crítica* da rede. O (não) lançamento de um novo serviço de rede está associado ao problema de muitos potenciais utilizadores não estarem interessados em aderir a esse serviço porque a base instalada é muito

³³ Farrel, J. e Saloner, G, "Installed base and compatibility: innovation product preannouncements, and predation", American Economic Review, 1986, vol. 76, n.º 5, pp. 950-955.

pequena, dado que só um pequeno número de utilizadores adere ao sistema (não existe massa crítica). As expectativas dos potenciais utilizadores em relação à futura dimensão da rede desempenham, portanto, um papel relevante na dimensão da rede. Este factor também releva e contribui para o (in)sucesso da inovação numa determinada rede.

Sem embargo do exposto, e quanto à inércia na inovação, consideramos que os dados empíricos existentes permitem sustentar que os sistemas de pagamento com cartão bancário têm-se caracterizado por um elevadíssimo nível de inovação e de sofisticação, em cumulação com um aumento muito significativo da eficiência económica para todos os utilizadores do sistema (emissores, “acquirers”, titulares de cartão e comerciantes).³⁴

6. Intervenção pública nos sistemas de pagamento com cartão

Nesta secção abordamos mecanismos de intervenção pública direccionados para o mercado dos sistemas de pagamento com cartão bancário. Devemos no entanto, reter, acompanhando ANÍBAL SANTOS³⁵, *“dois princípios básicos relativos ao processo regulatório por parte de qualquer entidade governamental. O primeiro tem a ver com o facto de que o processo concorrencial deve servir de modelo básico de regulação. As restrições regulatórias devem ser impostas apenas onde as forças do mercado são insuficientes para promover um adequado comportamento concorrencial; a regulação deve então, nestes casos, ser utilizada como um substituto dessas forças do mercado. O segundo princípio refere-se à necessidade de não introduzir, com o processo de regulação, impedimentos à obtenção de níveis de rendibilidade justos, às empresas reguladas.”*

A forma como os mercados funcionam origina naturalmente questões de carácter normativo, o que se pode fazer para melhorar o funcionamento dos mercados³⁶, por exemplo, quando a respectiva estrutura não resulta numa adequada afectação de recursos?

³⁴ Quanto ao caso português, vejam-se os dados disponíveis no estudo do Banco de Portugal *“Instrumentos de Pagamento de Retalho em Portugal: Custos e Benefícios”*, Estudo, Julho de 2007, sobre os benefícios gerados pelos cartões de pagamento em território nacional.

³⁵ Cfr. Santos, Aníbal Durães dos, e Amaral, Luís Mira, *“Privatização e Reestruturação dos Sectores Industrial e Energético”*, Lisboa, 1995, Estudos DGI, Análise Industrial, p. 26.

³⁶ Cfr. Cabral, Luís, *“Economia Industrial”*, McGraw-Hill, Janeiro de 2000, p. 207.

O controlo de determinadas actividades produtivas por parte do Estado pode assumir diversas formas, desde a intervenção indirecta, materializada na regulação de sectores ou empresas, até ao seu envolvimento como empresário (regulação directa)³⁷. Assim, a intervenção pública como forma de protecção dos consumidores pode resultar da intervenção directa (empresas públicas, Estado como empresário, propriedade pública) ou indirecta (regulação económica)³⁸, às quais se associa a política de concorrência³⁹, tendo esta última uma vocação predominantemente *ex-post* – no que releva para o presente estudo, *combatendo* as práticas comerciais das empresas que restringem a concorrência e examinando *ex-ante* as operações de concentração no sector, de forma a aferir se tais transacções restringem ou não a concorrência no mercado. Isto enquanto, as políticas de regulação têm uma natureza e vocação predominantemente *ex-ante*.

³⁷ Cfr. Santos, Aníbal Durães dos, e Amaral, Luís Mira, “Privatização e Reestruturação dos Sectores Industrial e Energético”, Lisboa, 1995, Estudos DGI, Análise Industrial, p. 13.

³⁸ Cfr. Santos, Aníbal Durães dos, e Amaral, Luís Mira, “Privatização e Reestruturação dos Sectores Industrial e Energético”, Lisboa, 1995, Estudos DGI, Análise Industrial, p. 10.

³⁹ Sobre o Direito Comunitário da Concorrência, veja-se na doutrina portuguesa, entre outros autores, Alves, Jorge de Jesus Ferreira, “Direito da Concorrência nas Comunidades Europeias”, 2.ª edição, Coimbra Editora; Campos, João Mota de, “Direito Comunitário - O Ordenamento Jurídico Económico”, vol. III, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2.ª edição, pp. 490-641; Pais, Sofia Oliveira, “O Controlo das Concentrações de Empresas no Direito Comunitário da Concorrência”, Almedina, 1996; Marques, Maria Manuel Leitão, “Um Curso de Direito da Concorrência”, Coimbra Editora, 2002; e Cordeiro, António Menezes, “Concorrência e direitos e liberdades fundamentais na União Europeia” (coordenação de Ruy Albuquerque e António Menezes Cordeiro), in “Regulação e Concorrência – Perspectivas e Limites da defesa da Concorrência”, Almedina, 2005. Na doutrina estrangeira Bellis, Jean François, e Bael, Ivo Van, “Competition Law of the European Community”, Kluwer Law, 4.ª edição, 2005; Sufrin, Brenda, Jones, Alison, “EC Competition Law – Text, Cases, and Materials”, Oxford University Press, 2001; Waelbroeck, Michel, e Frignani, Aldo, “European Competition Law”, Transnational Publishers Inc., 1999; Faull, Jonathan, Nikpay, Ali, “The EC Law of Competition”, Oxford, 1999; e Ritter, Lennart e Braun, W. David, “European Competition Law: a Practitioner’s Guide”, 3.ª edição, Kluwer Law, 2004. Quanto ao Direito Nacional da Concorrência, compulsar, na doutrina portuguesa, Rodrigues, Eduardo Raul Lopes, “O Essencial da Política de Concorrência”, INA, Oeiras, 2005, em especial pp. 397-508; Bangy, Azeem Remtula, e Ferreira, João E. Pinto, “Guia Prático do Direito da Concorrência em Portugal e na União Europeia”, AJE, 1.ª edição, 1999.

Destarte, quando uma actividade económica é regulada, o seu nível de desempenho em termos de eficiência produtiva e eficiência de mercado é co-determinada pelas forças do mercado e por processos administrativos⁴⁰. Em todo o caso, e suportados em LOPES RODRIGUES⁴¹, consideramos que à medida que as *geografias* concorrenciais se vão sofisticando, as *linhas de fronteira* entre as políticas de regulação e concorrência tornaram-se mais difusas e complexas.

Vejamos, então, as potenciais formas de intervenção pública nos sistemas de pagamento com cartão.

I – Regulação: intervenção nas comissões interbancárias

Nos sistemas de pagamento com cartão quadripartidos – identificados na secção 1, precedente –, o “acquirer”, isto é, a entidade que celebra acordos com os comerciantes para a aceitação de cartões de pagamento, tem de pagar ao banco emissor do cartão uma comissão interbancária em relação a cada operação realizada com o cartão pelo titular junto do comerciante. Caso a transacção seja efectuada pelo titular do cartão numa caixa de pagamento automático, a comissão interbancária é paga pelo emissor do cartão ao “acquirer”.

Esta comissão pode ser *multilateral* ou *bilateral*. A multilateral é em regra fixada em termos idênticos para todos os emissores e todos os “acquirers”. No caso da bilateral, existem acordos bilaterais que são negociados entre o “acquirer” e cada emissor, em que teoricamente a comissão aplicável pode divergir de banco emissor para banco emissor.

Actualmente a maioria das comissões interbancárias dos sistemas de pagamento quadripartidos são multilaterais, dada a existência de um elevado número de “acquirers” e emissores que tornam, em termos práticos, inexequível a negociação e celebração de contratos com condições específicas ao nível das comissões interbancárias, entre emissores e “acquirers”.

Esta comissão é fixada sob a forma de um valor fixo ou de uma percentagem das vendas líquidas realizadas em cada transacção junto do comerciante, sendo liquidada pelo “acquirer” ao banco emissor do cartão utilizado pelo consumidor junto do comerciante.

⁴⁰ Cfr. Santos, Aníbal Durães dos, “*Apointamentos das Aulas de Economia Industrial Europeia*”, UCP, 2001.

⁴¹ Cfr. Rodrigues, Eduardo Raul Lopes, “*O Essencial da Política de Concorrência*”, INA, Oeiras, 2005, p. 165.

A comissão interbancária encontra-se incorporada pelo “acquirer” na remuneração cobrada ao comerciante pelos diferentes serviços que lhe são prestados. Essa remuneração integra em primeira linha a taxa de serviço de comerciante, valor cobrado pelo “acquirer” ao comerciante em cada transacção efectuada com um cartão de pagamento.

A taxa de serviço de comerciante que indirectamente integra a comissão interbancária, tem vindo a gerar acesa polémica, dado que certas associações de comerciantes⁴² consideram que a comissão interbancária causa alegadamente um sobre custo da taxa de serviço do comerciante e/ou porque se trata de um custo que não deve ser suportado pelo comerciante, mas, ao invés, pelo banco emissor ou pelo titular do cartão.

Neste contexto, as autoridades públicas têm vindo a intervir nos sistemas de pagamento com cartão, especificamente sobre as comissões interbancárias. No âmbito do sistema *Visa*, a Comissão Europeia⁴³ mediante uma regulação baseada no custo, veio determinar os critérios para a fixação da comissão interbancária intra-regional europeia⁴⁴, com base numa análise dos custos das entidades emissoras de cartões *Visa* (“cost-based regulation”). De igual modo, a Comissão Europeia na Decisão *MasterCard*⁴⁵, adoptada no final de 2007, relativa à comissão interbancária intra-regional europeia aplicada pela MasterCard, veio constatar e confirmar que esta comissão não é ilegal em si mesmo, mas num sistema de cartões de pagamento como o da MasterCard só seria compatível com as regras da concorrência se contribuísse para o progresso técnico e económico e beneficiasse todos os consumidores – sendo que, de acordo com a Comissão Europeia, tais benefícios não foram evidenciados no âmbito da investigação com dados empíricos pela MasterCard. Neste cenário, a MasterCard suspendeu desde 21 de Junho de 2008 a aplicação

⁴² Ao nível europeu através da EuroCommerce (consultar www.eurocommerce.be).

⁴³ *Cfr.* Decisão da Comissão de 24 de Julho de 2002, relativa a um processo nos termos do artigo 81.º do Tratado CE e do artigo 53.º do Acordo do EEE – Processo COMP/ 29.373 – *Visa Internacional* – Comissão Interbancária multilateral.

⁴⁴ Aplicada às transacções com cartões *Visa* efectuada entre diferentes Estados-membros da União Europeia.

⁴⁵ Decisão COMP/34.579 “*MasterCard*”, COMP/36.518 “*EuroCommerce*” e COMP/38.580 “*Commercial Cards*”, relativa a um processo nos termos do artigo 81.º do Tratado CE e do artigo 53.º do Acordo do EEE de 19.12.2007, versão não confidencial ainda não publicada no JOUE (disponível em <http://ec.europa.eu/comm/competition> - 18.5.2008).

da comissão interbancária intra-regional europeia, tendo, no entanto, interposto recurso da decisão junto do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias – pendente sobre o n.º T-111/08 – por considerar que o acto adoptado enferma de erros de facto e de direito manifestos.

A intervenção de entidades de supervisão e de autoridades de concorrência também ocorreu na Austrália, através da actuação do *Reserve Bank of Australia* e da *Australian Competition and Consumer Commission* na definição das comissões interbancárias aplicadas pelo sistema *Visa*. A actuação na Austrália, também baseada numa regulação de *preços*, baseada em custos dos emissores, pelo *Reserve Bank of Australia* e *Australian Competition and Consumer Commission*⁴⁶ levou aparentemente, no curto prazo, a uma melhoria da situação dos comerciantes, tendo os bancos emissores ficado *pior* e os consumidores que utilizam apenas numerário *melhor*. No longo prazo, com o *inflacionamento* na emissão de cartões *American Express* e *Diners* (não abrangidos pelas decisões adoptadas) alguns destes efeitos poderão, no entanto, vir a ser anulados. Sem prejuízo do exposto, verifica-se, pelo que se passa adiante a explicitar, que a regulação administrativa das comissões interbancárias pode traduzir um mecanismo impreciso para a diminuição do uso de cartões como meio de pagamento.

Neste particular, ROCHET⁴⁷ defende que a teoria dos mercados “two-sided”, em geral, e a respectiva aplicação aos sistemas de pagamento, em particular, encontram-se ainda na *infância*, sendo necessária mais investigação antes de se fazerem afirmações de que a regulação das comissões interbancárias, está associada a uma melhoria do bem-estar social⁴⁸. ROCHET também advoga a inexistência de um

⁴⁶ Veja-se o relatório das duas referidas entidades “*Debit and Credit Card Schemes in Austrália – A Study of Interchange Fees and Access*”, de Outubro de 2000, que defendem abertamente a determinação das CIs com base em custos: “*Interchange fees should: not overcompensate financial institutions for the costs they incur; and be subject to regular review as costs and other conditions in the relevant payment network change.*” – p. 73; bem como o documento “*Reform of Credit Card Schemes in Austrália*”, Reserve Bank of Australia, Dezembro de 2001.

⁴⁷ Cfr. Rochet, Jean-Charles, “*A Primer on Payment Cards – Report Prepared for the Portuguese Competition Authority*”, 22.7.2005, p. 35.

⁴⁸ Rochet, Jean-Charles, e Jean Tirole, “*An Economic Analysis of the Determination of Interchange Fees in Payment Card Systems*”, *Review of Network Economics*, Vol. 2, Issue 2, Junho de 2003, pp. 69-79, em especial p. 78. Veja-se também, dos mesmos autores, “*Platform Competition in Two-Sided Markets*”, *Journal of the European Economic Association*, pp. 990-1024.

racional económico que permita associar a comissão interbancária a custos⁴⁹.

CABRAL refere que os mercados “two-sided” traduzem sistemas complexos, salientando ainda que as comissões interbancárias não podem ser vistas como uma mera *taxa* (“fee”) por um serviço prestado, dado que estas ajudam a balançar as externalidades associadas à utilização de cartões de pagamento, podendo, no entanto, existir um racional para a regulação das comissões interbancárias.⁵⁰

Neste âmbito veja-se ainda JULIAN WRIGHT⁵¹. Esta autora chega, inclusive, a falar em *perversidade e falácia* da regulação das comissões interbancárias, fundada nos custos dos emissores; que, no seu entendimento, é inaplicável a mercados “two-sided”.

GONÇALVES sustenta que a regulação da comissão interbancária com base em custos não leva a uma melhoria significativa do bem-estar social relativamente à estrutura dos preços e implica uma estrutura de preços que só por *sorte* será coincidente com a estrutura de *preços* óptima⁵². Ou seja, a decisão de intervir tem de ser tomada, quase sempre, sob condições de incerteza e de informação limitada. As entidades que regulam nunca dispõem de *toda* a informação que pode ser relevante para a adopção de uma decisão, devido ao elevado custo e tempo necessário associados a essa recolha.

⁴⁹ Rochet, Jean Charles, e Jean Tirole, “An Economic Analysis of the Determination of Interchange Fees in Payment Card Systems”, *Review of Network Economics*, Vol. 2, Issue 2, Junho de 2003, pp. 69-79.

⁵⁰ Cfr. Cabral, Luís M.B., “Market Power and Efficiency in card Payment Systems: a Comment on Rochet and Tirole”, Novembro de 2005, p. 9.

⁵¹ Wright, Julian, “One-sided Logic in Two-sided Markets”, *Review of Network Economics*, Vol. 3, Issue 1, Março de 2004, pp. 44-64. Esta autora considera que existem pelo menos oito falácias associadas à utilização da lógica *one-sided* a mercados *two-sided*, a saber: 1. “An efficient price structure should be set to reflect relative costs (user-pays)”; 2. “A high-price cost margin indicates market power”; 3. “A price below marginal cost indicates predation”; 4. “An increase in competition necessarily results in a more efficient structure of prices”; 5. “An increase in competition necessarily results in a more balanced structure”; 6. “In mature markets (or networks), price structures that do not reflect costs are no longer justified”; 7. “Where one side of a two-sided market receives services below marginal cost, it must be receiving a cross-subsidy from user on the other side”; 8. “Regulating prices set by a platform in a two-sided market is competitively neutral”; que são analisadas ao longo do seu estudo, tendo por base ilustrativa a análise de bares para homens e mulheres.

⁵² Gonçalves, Ricardo, “Policy Changes in Two-Sided Network Industries”, *Europe Economics*, Maio 2003, p. 20.

À luz do defendido por MICHAEL KATZ⁵³, na esteira de EVANS e SCHMALANSEE, verifica-se que é necessário continuar a coligir mais informação, incluindo sobre os custos associados aos meios de pagamento alternativos, as decisões adoptadas pelos comerciantes na aceitação de cartões e as estruturas dos mercados da emissão e do “acquiring”; antes de se decidir intervir na *estrutura* ou *nível* das comissões interbancárias no mercado dos cartões de pagamento.

ZHU WANG⁵⁴, também reconhece que a intervenção pública no sector dos cartões de pagamento se traduz numa tarefa complexa e com consequências algo imprevisíveis que pode levar à redução da investigação e desenvolvimento no sector, causando ineficiências a longo prazo, inclusive noutros sistemas de pagamento que *bebem* as tecnologias desenvolvidas neste sector, o que pode ter como consequência a diminuição do bem-estar dos consumidores. Destarte, a regulação das comissões interbancária pode ter consequências actualmente não ponderadas; o que pode ocorrer com maior probabilidade num mercado complexo e *labiríntico*, como é o caso dos sistemas de pagamento com cartão⁵⁵.

A actual literatura económica evidencia que apenas em modelos parciais é possível atingir a comissão interbancária socialmente óptima, baseada apenas nos custos associados ao serviço prestado,

⁵³ Cfr. Katz, Michael, “What do we Know about Interchange Fees and what does it Mean for Public Policy?”, 6 de Junho de 2005.

⁵⁴ Cfr. Wang, Zhu, “Market Structure and Credit Card Pricing: What Drives the Interchange”, Payment System Research, Federal Reserve Bank of Kansas City, 20 de Dezembro de 2006.

⁵⁵ Veja-se, no mesmo sentido, Vickers, John, “Public Policy and the invisible price: competition law, regulation and interchange fee”, Paper for the international payments policy conference sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Santa Fe, 6 de Maio de 2005, p. 13, *in fine* e p. 14: “The first question posed at the outset was whether the invisible hand would ensure that the invisible prices so frequently paid in modern economies – the interchange fees of the major credit card associations – would be set at economically efficient levels. For the reasons outlined above, that is to be doubted. Where those invisible prices are of great economic importance – including for the evolution of payment systems – it follows that interchange fees are potentially of serious public concern. *Perhaps* they call for tailoread regulation. *Perhaps* competition law can provide adequate discipline. We shall see.” (sublinhado nosso).

Rochet, Jean Charles, e Jean Tirole, “Platform Competition in Two-Sided Markets”, Journal of the European Economic Association, pp. 990-1024

metodologia que não pode ser transposta, sem riscos, para este mercado “two-sided” em que o *nível de preços* depende do custo de servir duas procuras, da sensibilidade de ambas as procuras ao preço e dos efeitos indirectos das redes entre os dois grupos de clientes (consumidores e comerciantes). Para além disso, a *estrutura de preços* depende dos custos, sensibilidade ao preço e forma como a participação dos membros num grupo afecta a procura dos membros do outro grupo, sendo certo que os lucros podem ser maximizados por preços muito assimétricos em que um grupo beneficia de um preço perto ou até inferior ao custo marginal (consumidores) e em que a maior parte ou mesmo a globalidade do lucro é obtido servindo o outro grupo (comerciantes). A comissão interbancária socialmente óptima depende de factores de procura, de externalidades e de efeitos de rede que são difíceis de medir e de analisar, sendo também certo que uma regulação assimétrica da *estrutura de preços* pode ser ela própria assimétrica, resultando em maiores distorções de concorrência e na perda de eficiências no mercado.

Acresce que a regulação económica das comissões interbancárias dos sistemas quadripartidos, sem intervir nos sistemas tripartidos, pode levar a uma deslocalização dos emissores para este segundo tipo de sistemas, com todas as perdas de eficiência produtiva que podem estar associadas a estes últimos, designadamente pela duplicação de estruturas e correspondente aumento de custos fixos.

As elevadas exigências de informação para uma correcta intervenção das autoridades públicas nas comissões interbancárias sugerem, por conseguinte, no nosso entendimento, a possibilidade da regulação das comissões interbancária poder originar perdas de valor social não negligenciáveis, sendo, como tal, desaconselhável nesta indústria.

II – Regulamentação pública com auto-regulação pelo mercado

Neste campo, medidas legislativas em articulação com a auto-regulação pelo mercado poderão também contribuir para a melhoria da eficiência do sistema de pagamento com cartão.

Por exemplo, na Europa, em 2002, o sector bancário europeu – em associação com o Eurosistema, que congrega o Banco Central Europeu e os Bancos Centrais Nacionais –, criou o *EPC - European Payments Council* – Conselho Europeu de Pagamentos, organismo de auto regula-

mentação para gerir o projecto SEPA - *Single European Payment System*.⁵⁶

Esta entidade em articulação com o Eurosistema e com Comissão Europeia procedeu à definição de novas regras e procedimentos para os pagamentos em euros, envolvendo no processo, não só as partes interessadas da área do euro, como também interessados de outros países da União Europeia e de países como a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega e a Suíça, com vista à criação de um mercado único de serviços de pagamento, mediante a harmonização das regras de acesso ao mercado.

Com o *SEPA*, especificamente no que se reporta aos cartões de pagamento: (i) o titular do cartão de pagamento deverá poder efectuar pagamentos com um cartão de uma única marca em toda a zona euro, desde que essa marca seja contratualizada pelo comerciante; (ii) os terminais de pagamento automático da zona do euro devem ter características normalizadas, dado que a padronização (especificações estandardizadas) facilitam, como já acima mencionado, o processamento das transacções por qualquer entidade interessada; (iii) as comissões de processamento aplicáveis devem ser, para a mesma marca de cartão, idênticas em toda a zona euro; (iv) as entidades que efectuam o processamento das transacções com cartão devem ser autónomas das entidades que gerem a marca de cartão. Neste contexto, e sem prejuízo das marcas internacionais de cartão que são actualmente aceites em toda a Europa (casos da Visa e Mastercard), as marcas nacionais (como a marca Multibanco), no caso Português terão de associar-se entre si por forma a que sejam aceites em

⁵⁶ Cfr. Banco Central Europeu, “*SEPA: Área Única de Pagamentos em Euros – um mercado integrado de pagamentos de retalho*”, 2006. A criação da *Single Euro Payments Area* resultou da necessidade de assegurar que os pagamentos efectuados na nova moeda da União Europeia, o Euro, representassem para os cidadãos europeus a materialização das vantagens dessa nova moeda. Na prática, significa que um pagamento efectuado em euros, em qualquer entidade financeira da União Europeia e em especial na zona euro, tenha o mesmo alcance (“reachability”) e custo para o ordenante como tem hoje nos pagamentos nacionais, tenha ele como destinatário um cliente bancário do seu país ou do espaço Europeu. A iniciativa nasceu de um conjunto alargado de bancos europeus e das respectivas associações bancárias e teve o seu lançamento em 2002. A mesma recebeu, desde logo, o apoio da Comissão Europeia e do Eurosistema. O objectivo último é a criação de uma área única de pagamentos em euros, com existência em pleno a partir do final de 2010, mas com disponibilização de meios de pagamento SEPA já a partir de 2008, procurando desenvolver sistemas de pagamentos pan-europeus para os instrumentos de pagamentos mais utilizados a nível transnacional, nos quais se incluem os cartões de pagamento.

toda a zona euro, eventualmente criando uma rede e marca de aceitação Europeia, que actualmente se perfilha na *EAPS – Euro Alliance of Payment Schemes*.

A criação da *SEPA* em associação com a Directiva relativa aos serviços de pagamento no mercado interno⁵⁷, cuja transposição deverá estar concluída, em todos os 27 Estados Membros, até 1 de Novembro de 2009, poderá também contribuir para o aumento da concorrência no mercado dos meios de pagamento com cartão, dado que o objectivo da directiva é assegurar que os pagamentos na União Europeia, designadamente os pagamentos com cartão, passem a ser tão fáceis, eficientes e seguros como os pagamentos domésticos dentro dos diferentes Estados-Membros⁵⁸, removendo barreiras à entrada nos mercados nacionais, passando as transacções intra-europeias a ser tratadas como transacções nacionais no espaço europeu.

Do explicitado resulta que a intervenção pública, associada à auto-regulamentação pela indústria de pagamentos (*in casu*, através da *SEPA*) pode também contribuir de forma muito significativa para a melhoria do bem-estar dos consumidores no domínio dos sistemas de pagamento com cartão.

⁵⁷ *Cf.* Directiva 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 Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva 97/5/CE – publicada no JO L 319 de 05.12.2007, pp. 1-36.

⁵⁸ *Cf.* Comunicado de imprensa IP/07/550, Declaração conjunta do Banco Central Europeu e da Comissão Europeia acolhendo favoravelmente a adopção pelo Parlamento Europeu da directiva relativa aos serviços de pagamento, Bruxelas, 24 de Abril de 2007.

BIBLIOGRAFIA

AMBRUS, Attila e Argenziano, Rossela, “*Network Mark and Consumers Coordination*”, Março de 2004, pp. 1-2.

ARDIZZI, Guerino, “*Cost efficiency in the retail payment networks: first evidence from the Italian credit card system*”, Banca D’Italia, n.º 480, Junho 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, “*Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil*”, Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos, Divisão de Sistemas de Pagamentos, Maio de 2005.

BANCO CENTRAL EUROPEU, “*SEPA: Área Única de Pagamentos em Euros – um mercado integrado de pagamentos de retalho*”, 2006.

BANCO DE PORTUGAL, “*Sistemas de Pagamento em Portugal*”, Departamento de Sistemas de Pagamento, Núcleo de Desenvolvimento de Sistemas de Pagamento, Fevereiro de 2004.

____ “*Cadernos do Banco de Portugal – Cartões Bancários*”, n.º 6, Lisboa, 2004.

____ “*Instrumentos de Pagamento de Retalho em Portugal: Custos e Benefícios*”, Estudo, Julho de 2007.

BAXTER, William, “*Bank Interchange of Transactional Paper: Legal and Economic Perspectives*”, *Journal of Law and Economics*, 1983, vol. 26, pp. 541-588.

BIS/CPSS, “*Clearing and settlement arrangements for retail payments in selected countries*”, Report of the Working Group on Retail Payments Systems, Committee on Retail Payment Systems, Bank for International Settlement, Basel 2001.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, “*Credit Cards in the U.S. Economy*”, 1983, Washington, DC.

BRITO, D.L. e Hartley, P.R., “*Consumer rationale and credit cards*”, *Journal of Political Economy*, 1995, Abril, vol. 103, p. 402.

CABRAL, Luís M. B., “*Market Power and Efficiency in card Payment Systems: a Comment on Rochet and Tirole*”, Novembro de 2005.

____ “*Economia Industrial*”, McGraw-Hill, Janeiro de 2000.

CARBONEL, J.C., “*La protección del consumidor titular de las tarjetas de pago en la Comunidad Europea*”, Beramar, 1994, Colección Estudios Internacionales, Madrid., p. 181.

CARLTON, Dennis e Alan S. Frankel, “*The Antitrust Economics of Credit Card Networks*”, *Antitrust Law Journal*, 1995, vol. 63, pp. 643-668.

CHAKRAVORTI, Sujit, e Shah, A. “*Underlying Incentives in Credit Card Networks*”, the Antitrust Bulletin, 2003.

CHAKRAVORTI, Sujit e To, Ted, “*A Theory of Credit Cards*”, Julho de 2003.

COMISSÃO EUROPEIA, “*Interim Report I – Payment Cards*”, DG COMP, Services, Financial Services (Banking and Insurance), de 12.4.2006.

DOVE CONSULTING, Inc. e Analytica, Inc., *"ATM Surcharging: The Consumer perspective"*, Abril de 2000.

ECONOMIDES, N, *"Network externalities, complementarities, and invitations to enter"*, European Journal of Political Economy, 1996, vol. 12, pp. 211-232.

ERNST AND YOUNG, *"Survey of Retail Payment Systems"*, 1996, Chain Store Age.

EVANS, David S. e Schmalensee Richard, *"The Economics of Interchange Fees and Their Regulation: An Overview"*, Federal Reserve of Kansas City.

FARREL, J. e SALONER, G, *"Installed base and compatibility: innovation product preannouncements, and predation"*, American Economic Review, 1986, vol. 76, n.º 5, pp. 950-955.

FRONTIER ECONOMICS, *"Joint Bank Review of Credit Card Membership and Interchange Fees – Report on Credit Card Interchange Fees to Review Banks"*, Janeiro de 2001.

GANGULNY, B, e MILNE, A, *"UK Retail payments: competition, regulation, and returns to innovation"*, City University Business School, Londres, 2002

— *"Do we need public policy intervention in the UK retail payment system and if so how?"*, The International Network for Economic, Social, and Cultural Rights, versão 1.4, Maio de 2002.

GONÇALVES, Ricardo, *"Policy Changes in Two-Sided Network Industries"*, Europe Economics, Maio 2003.

GOWRISANKARAN, G, e STAVINS, Joana, *"Network externalities and technology adaptation: lessons from economic payments"*, NBER working paper, 8.943, Maio de 2002.

IMA Market Development AB, *"Study Regarding the Effects of the Abolition of the Non-Discrimination Rule in Sweden"*, de 29.2.2000.

JYRKÖEN, Hanna, e Paunoneb, Heli, *"Card, Internet and mobile payments in Finland"*, Bank of Finland Discussion Paper, 12.3.2003.

JURADO, Enrique Bernal, *"El Mercado Español de Tarjetas de Pago bancarias – situación actual y perspectivas"*, Universidad de Jaén, Civitas Ediciones, 2001

KATZ, Michael, SHAPIRO, C., *"Systems competition and network effects"*, the Journal of Economic Perspectives, 1994, vol. 8, issue 2, pp. 93-115.

— *"What do we Know about Interchange Fees and what does it Mean for Public Policy?"*, 6 de Junho de 2005.

KEMPPAINEN, K, *"Competition and Regulation in the European retail payment system"*, Bank of Finland Discussion Paper, 16/2003, Bank of Finland;

KITCH, E. W. *"The Framing Hypothesis: Is It Supported by Credit Card Issuer Opposition to a Surcharge on a Cash Price"*, Journal of Law, Economics, and Organization, 1990, pp. 217-233.

LENCASTRE, Sebastião, *"Os cartões bancários em Portugal"*, Revista Unibanco, Março-Junho de 1994.

LOBELL, C. D. e Gelb, J. W., “*The Cash Discount Act*”, New York Law Journal, 1981, pp. 1-4.

MACANDREWS, J., “*Network issues and payment systems*”, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Business Review, 1997, pp. 15-25.

OBSERVATÓRIO DO COMÉRCIO, “*Estudo sobre taxas e outros Encargos relativos aos Pagamentos com Cartões de Crédito e Débito em Portugal*”, Setembro de 2000.

RESERVE BANK OF AUSTRALIA “*Debit and Credit Card Schemes in Austrália – A Study of Interchange Fees and Access*”, de Outubro de 2000.

——— “*Reform of Credit Card Schemes in Australia*”, Dezembro de 2001.

RITTER, Lennart e BRAUN, W. David, “*European Competition Law: A Practitioner’s Guide*”, 3.^a edição, Kluwer Law, 2004.

ROCHET, Jean Charles, e Jean Tirole, “*Platform Competition in Two-Sided Markets*”, Journal of the European Economic Association, pp. 990-1024.

——— “*Cooperation among Competitors: Some Economics of Payment cards Associations*”, Rand Journal of Economics, 2002, vol. 33, n.º 4, pp. 549-570.

——— “*An Economic Analysis of the Determination of Interchange Fees in Payment Card Systems*”, Review of Network Economics, Vol. 2, Issue 2, Junho de 2003, pp. 69-79.

ROCHET, Jean-Charles, “*A Primer on Payment Cards – Report Prepared for the Portuguese Competition Authority*”, 22.7.2005.

RODRIGUES, Eduardo Raul Lopes, “*O Essencial da Política de Concorrência*”, INA, Oeiras, 2005.

ROXO, Francisco Velez, “*Os Serviços Baseados nas Tecnologias de Informação*”, Conferência DPP, Serviços baseados nas Tecnologias de Informação, 7 de Março de 2006.

RYSMAN, Marc, “*An Empirical Analysis of Payment Card Usage*”, Boston University, 8.1.2004.

SANTOS, Aníbal Durães dos, e AMARAL, Luís Mira, “*Privatização e Reestruturação dos Sectores Industrial e Energético*”, Lisboa, 1995, Estudos DGI, Análise Industrial.

——— “*Apontamentos das Aulas de Economia Industrial Europeia*”, UCP, 2001.

SCHMALANSEE, Richard, “*Payment Systems and Interchange Fees*”, Journal of Industrial Economics, 2002, vol. 50, pp. 103-122.

STATEN, J. Barron e Umbeck, J, “*Discounts for Cash in Retail gasoline Marketing*”, Contemporary Policy Issues, 1992, 10, pp. 89-102.

VICKERS, John, “*Public Policy and the invisible price: competition law, regulation and interchange fee*”, Paper for the international payments policy conference sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Santa Fe, 6 de Maio de 2005.

VIS, E. e J. Toth, "*The abolition of the No-discrimination Rule*", ITM Research for Competition DG, Amesterdão, 2000.

WANG, Zhu, "*Market Structure and Credit Card Pricing: What Drives the Interchange*", Payment System Research, Federal Reserve Bank of Kansas City, 20 de Dezembro de 2006.

WRIGHT, Julian, "*One-sided Logic in Two-sided Markets*", Review of Network Economics, Vol. 3, Issue 1, Março de 2004, pp. 44-64.