

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014 – Projecto de Lei nº 478/XII/3ª

1. Agradeço a convocação desta audiência, permitindo à APB transmitir a esta Comissão a sua posição sobre o projecto de Lei n 478/XII/3ª.

2. Não pomos em causa nem a intenção nem a boa fé dos proponentes, mas este projecto-lei suscita uma profunda discordância por parte da APB e dos seus associados, por 4 motivos principais:
 - estar **mal fundamentado**, por se basear em várias inexactidões factuais, sugerindo uma insuficiente compreensão dos mecanismos competitivos deste mercado que é concorrencial, com elevado número de aceitantes e de operações. Por outro lado, por reflectir uma visão muito enviesada da realidade económica dos sistemas de pagamento, que sustentados na Europa, pela receita proveniente das Instituições Financeiras, das anuidades dos cartões e das comissões cobradas nos ATM, sendo que em Portugal a última está vedada por lei. A ser prosseguida, não deixará de acarretar sérias consequências para o seu funcionamento, entre os quais uma deterioração da qualidade e da abrangência dos serviços a que os portugueses, justamente, se habituaram e que tem levado ao reconhecimento internacional como um dos melhores do mundo em eficiência, qualidade e abrangência.

 - ser **iníquo**, na medida em que, como a experiência de outros mercados onde semelhantes iniciativas foram implementadas – nomeadamente, Austrália, Espanha, e EUA – indica, o resultado final dos mesmos acaba por ser significativamente desfavorável para os consumidores, pois, como mostram diversos estudos académicos sobre essas experiências, uma vez que os agentes empresariais praticamente não ajustam os preços ao consumo e os bancos têm que se ressarcir do rendimento perdido e não quereriam repercuti-lo nos

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014

consumidores, o processo – contrariamente às intenções declaradas – acaba por se traduzir numa transferência de rendimentos dos consumidores e da banca para os agentes que utilizam os serviços do Acquirer. Se o objectivo do Projecto é o de baixar os custos de aceitação para os comerciantes com o intuito de que essas poupanças se repercutam em preços mais baixos para os consumidores, então nesse caso parece ser uma esperança vã, pois não há evidência disso acontecer.

É, de facto, pertinente perguntar se, num Estado de Direito, membro da União Europeia, que funciona de acordo com as regras de uma economia de mercado, é aceitável interferir por vias administrativas/legislativas, para transferir receitas de um sector que trabalha no estrito cumprimento das regras de concorrência (com vários operadores) para outros sectores de actividade? Tratar-se-á, apenas, de um preconceito (como já veremos sem nenhuma razão de existir) em relação ao sector bancário, que é, de facto o coração da economia?

- padecer de uma notória **falta de oportunidade**, uma vez que o seu objecto está actualmente em processo legislativo no Parlamento Europeu e será objecto de trólogo, tendo já as Comissões de Assuntos Europeus, Orçamento Finanças e Administração Pública e da Economia e Obras Públicas desta Assembleia da República, considerado ser a instância legislativas europeia o local desejável para este tipo de legislação. Acrescendo ao facto de, no que respeita à proposta da Comissão, Portugal ser um dos Estados Membros mais penalizados, originando mais uma desvantagem competitiva para o nosso sistema bancário e para as condições de financiamento da economia nacional. E, note-se, esta proposta da Comissão prevê um período de transição maior a nível nacional, exactamente

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014

porque há reconhecimento da fragmentação do mercado, condições específicas nos vários países e, ainda que insuficientemente, se avaliaram implicações...Ao contrário, este Projecto de Lei pretende aplicá-las, a nível interno, imediatamente.

Por outro lado, o **artigo 2º** do referido projecto Projecto-Lei **coloca as instituições emissoras de cartões de pagamento em Portugal em condições concorrencias claramente desvantajosas dentro do mercado único europeu**, uma vez que tal regra não existe para mais nenhum país, criando uma importante distorção no mercado de pagamentos.

O projecto pretende obrigar os bancos portugueses a cobrar, por transacções nacionais (que são 97% do total das transacções com cartões nacionais), as mesmas comissões que são cobradas, por imposição, às transacções transfronteiriças realizadas com cartões nacionais em territórios estrangeiros dentro da União Europeia (que representam menos de 3% do total das transacções com cartões nacionais).

Tal obrigação não existe, ao que sabemos, nos outros países da EU, cujas instituições bancárias, desse modo, **continuam livres de aplicar às suas transacções nacionais (que em média serão 95% das transacções com cartões emitidos nesse país) comissões diferente das referidas transfronteiriças**, preservando melhor a rendibilidade do negócio de pagamentos; tanto mais que os bancos desses países também mantêm a liberdade – vedada em Portugal pelo Decreto-Lei 3/2010 – **de cobrar aos seus clientes pelas transacções efectuadas em ATM**, alargando as fontes de financiamento do negócio.

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014

Esta substancial diferença cria uma **enorme distorção concorrencial no funcionamento do mercado de pagamentos, problemas para que, muito bem, alertou o Deputado João Galamba**, no Parecer de que foi relator na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, chamando a atenção para a necessidade de garantir “as condições de concorrência face a todos os participantes no mercado” e de evitar “**os problemas que existiriam se se optasse por um sistema de acções nacionais de regulamentação ...causadores de distorção do mercado de pagamentos**”.

- potencia **consequências adversas para o financiamento e o funcionamento da economia**. A economia portuguesa está, de facto, segmentada da União Europeia, com dificuldades de acesso ao financiamento externo e com os bancos a atravessar um profundo processo de ajustamento, registando substanciais prejuízos e enfrentando desproporcionadas exigências de capital (face ao resto da União Monetária). Desestabilizar o funcionamento dos bancos nestas circunstâncias e retirar-lhes receitas, agravando prejuízos, não poderá deixar de ter sérias repercussões adversas no financiamento da economia e na fragilização dos bancos, dificultando ainda mais o duro processo de ajustamento em curso no país.

Além destas implicações, compromete-se gravemente o futuro do sistema de pagamentos com profundas consequências negativas para os utilizadores em geral, não só ao nível do investimento e inovação futuros, como no que respeita à manutenção do sistema hoje existente.

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014

2. Procurarei desenvolver um pouco mais estes tópicos, mas permito-me começar com umas breves referências a aspectos, importantes para este debate, relacionados com o sistema bancário português.

Todos sabemos que a Banca vem exercendo duas missões fundamentais:

1ª – a de disponibilização aos cidadãos e agentes económicos e institucionais dos **sistemas de pagamentos** em condições de segurança, eficiência e confiança;

2ª - a de **intermediação**: a primeira responsabilidade dos bancos é de gerir bem os recursos, em particular os depósitos dos seus clientes, e de os aplicar de forma eficiente no financiamento das famílias, das empresas, das instituições, ao serviço da economia, do crescimento e do bem-estar dos cidadãos. Isto é, os bancos canalizam as poupanças que agregam para quem tenha capacidade empreendedora, vontade de investir ou de consumir para melhorar a sua qualidade de vida.

O sistema de pagamentos no seu conjunto, foi sempre deficitário. Na última avaliação conhecida do Banco de Portugal, os bancos perdiam 350 milhões de euros anuais com o sistema de pagamentos (sendo que a aprovação deste projecto de legislação agravaria o prejuízo em cerca de 150 milhões de Euros).

Quando a actividade de intermediação gerava resultados confortáveis, era possível compensar as perdas resultantes do funcionamento do sistema de pagamentos.

Mas, com a crise da dívida soberana, a rentabilidade dos bancos alterou-se profundamente.

O aumento das dificuldades sentidas pelos países mais afectados pela crise dos soberanos, mesmo com os respectivos sistemas bancários consideravelmente resilientes, como foi o caso do nosso, acabaram por se traduzir, por contágio, no *downgrade* do *respectivo rating* e decorrente falta de acesso aos mercados. Simultaneamente, o aumento destas dificuldades sentidas por esses países no acesso

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014

aos mercados para o seu próprio financiamento, conduziu a que recorressem às instituições de crédito domésticas para aí colocarem a sua dívida soberana. Neste contexto, a situação dos respectivos sistemas bancários viu-se agravada pela perda de valor em balanço dos activos por eles detidos de dívida soberana, com consequente impacto na solvabilidade e na rentabilidade.

O caso português é muito ilustrativo dessa evolução:

No período que vai de 31/12/2007 (início da crise internacional) até final de 2010, quando a crise da dívida soberana começa a atingir mais fortemente o nosso país,

- o crédito total aumentou 16,8%
- os NPL subiram de 2,0% para 3,5%
- o rácio de transformação manteve-se muito elevado (158%) mas não aumentou
- o capital próprio dos bancos aumentou 16,1%, situando-se em 2010, em 32,8 Bi
- o rácio Core Tier1 atingiu 8,1% em 2010.

Os bancos portugueses demonstraram, efectivamente, grande resiliência ao longo da crise. No entanto, como era inevitável

- o resultado antes de impostos caiu de 4,8 Bi em 2007 para 2,5 Bi em 2010 (-48%)
- o ROE desceu de 17,7% para 7,7%
- a capitalização bolsista caiu de 60,8 Bi para 16,1 Bi (-73,5%).

E o que aconteceu com a crise da dívida soberana (que, repito, não foi da responsabilidade da banca portuguesa, que dela foi vítima), com o processo de desalavancagem dos bancos, a recessão económica, o disparar do incumprimento, a necessidade de aumentar o capital (num contexto muito adverso)?

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014

- o crédito total caiu 16%, de 31/12/2010 ao 3º trimestre de 2013
- os NPL aumentaram de 3,5% para 7,2%
- o rácio de transformação situou-se já abaixo de 120%
- o capital próprio dos bancos aumentou de 25,9 Bi em 31/12/2011 para 30,4 Bi no 1º semestre de 2013
- o Core Tier 1 situa-se acima de 12,2% (o maior de sempre)

No entanto,

- os resultados antes de impostos situaram-se em perto de -2Bi em cada um dos anos 2011, 2012 e 2013
- o ROE foi negativo em -6,3% em 2011, -12,4% em 2012
- a capitalização bolsista caiu de 60,8 Bi em 31/12/2007 para 16,1 Bi em 31/12/2010 e para 9,5 Bi no 3º trimestre de 2013
- os accionistas perderam 85% desde 31/12/2007

E, se é certo que o bom nível de capitalização dos bancos permite absorver os prejuízos registados, esta situação tem de inverter-se o mais depressa possível.

O país necessita de uma banca forte, que assegure o financiamento da economia e das famílias em condições razoáveis!

E é importantíssimo criar condições para atrair os investidores para o capital dos bancos, o que significa atingir níveis adequados de remuneração de capital, sob pena de poder ter de recorrer-se, novamente, a recapitalizações pelo Estado.

Temos de saber optar sobre o que é realmente prioritário.

E, eu não tenho dúvidas: a primeira prioridade está no crescimento da economia e do emprego, o que não pode prescindir de uma banca forte, moderna e confiável – não

Audiência na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República – 18 de Março de 2014

uma banca fragilizada por restrições administrativas que põem em causa o funcionamento da economia de mercado e da imagem de Portugal nos mercados e junto dos nossos parceiros.

3. Voltando ao projecto de lei em apreço,

Começo por declarar que, genericamente, a APB partilha dos contributos que a SIBS, a UNICRE e a Master Card já tiveram oportunidade de aqui deixar e que discorda de alguns elementos aqui trazidos por outras entidades, que terei oportunidade de contestar, demonstrando a sua falta de pertinência.

Fazemos entrega aos Grupos Parlamentares de um conjunto de documentos que sustentam a posição da APB que neste momento, e por limitações de tempo, irei centrar nos aspectos que reputamos mais relevantes.

Seguiremos, para o efeito alguns *slides* ilustrativos

Comissões Bancárias sobre cartões

Audição sobre o Sistema de Pagamentos - COFAP

Lisboa, 18 de Março de 2014

1. A (in)oportunidade desta iniciativa legislativa
2. O mercado português de pagamentos com cartão é concorrencial
3. O nível de MIFs em Portugal encontra-se equilibrado e qualquer alteração terá impactos indesejados na economia e no Sistema de Pagamentos
4. O resultado certo: Evidências de iniciativas semelhantes confirmam transferência directa de rendimentos de consumidores para comerciantes

1. A (in)oportunidade desta iniciativa legislativa

Contexto

O artigo 1º do **Projecto-Lei**, ao aprovar, **especificamente para Portugal** – e no momento em que o mesmo tema se encontra em processo legislativo no Parlamento Europeu – **contraria os pareceres emitidos pelas Comissões de Economia e Obras Públicas** (relator Deputado Fernando Serrasqueiro, do PS), **Orçamento, Finanças e Administração Pública** (relator Deputado João Galamba, do PS) e **de Assuntos Europeus** (relator Deputado Carlos São Martinho, do PSD) **que consideram ser a instância legislativa europeia o locus desejável para este tipo de legislação.**

De facto, tais pareceres indicam que...

- ▶ os **objectivos** visados “***não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros***”, mas podem “*ser mais bem alcançados ao nível da União*” (Comissão de Assuntos Europeus);
- ▶ “o **objectivo... de contribuir para melhorar o funcionamento de um mercado integrado de pagamentos ...requer necessariamente uma abordagem à escala da União**”, pois, “[s]ó esta abordagem **garante segurança jurídica e as condições de concorrência face a todos os participantes no mercado** e evita os problemas que existiriam se se optasse por um sistema de acções nacionais de regulamentação” (Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública);
- ▶ “os **Estados-Membros têm pouca margem de manobra para, de forma isolada, defenderem os seus interesses**” (Comissão de Economia e Obras Públicas)

2. A concorrência existente no mercado português é visível pelo vasto número de aceitantes e pela distribuição do número e valor de transacções

Aceitantes de acordos internacionais (46 entidades)

- Aduno S.A
- Adyen BV
- AiB Bank
- Atos Worldline
- B+S Card Service
- Banco BIC Português
- Banque Federative du Credit Mutuel
- Barclays
- BBVA
- Borgun HF
- Caisse Centrale de Credit Mutuel
- Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
- Caixa D'Estalvis de Catalunya
- Caixa Geral de Depósitos
- Caja de Ahorros de Cataluña
- Citibank
- Concardis
- Credit Industriel et Commercial
- Credorax
- Deutsche Bank
- Elavon Financial Services Limited
- Equens Nederland B.V.
- Euro KartenSysteme
- Euroline Ab
- Europay France SAS
- HSBC Bank PLC
- International Card Services B.V.
- Israel Credit Cards Limited
- JP Morgan
- La Caixa
- Lufthansa Airplus Service Karten
- Luottokunta
- Natixis
- Nets Oy
- Network International
- Paylife Bank
- Paysquare B.V
- Royal Bank of Scotland / National Westmister Bank
- ServiRed
- Six Group
- Skandinaviska Enskilda Banken AB
- The Commercial Bank of Qatar
- Unicre
- Viseca Card Services, SA
- WireCard Bank AG
- WorldPay (UK) Limited

Aceitantes de acordo MB (32 entidades)

- Banco BEST
- Banco BIC Português
- BBVA
- BNP Paribas
- BPI
- Banco Comercial Português
- Banco Credibom
- Banco de Investimento Global
- Banco do Brasil, Sucursal Portugal
- Banco Espírito Santo
- Banco Internacional do Funchal
- Banco Invest (Alves Ribeiro)
- Banco Popular Portugal
- Banco Português de Negócios
- Banco Santander Totta
- Barclays Bank
- Caixa de Crédito Agrícola Mútuo
- Caixa Económica Misericórdia Angra do Heroísmo
- Caixa Económica Montepio Geral
- Caixa Geral de Depósitos
- Caja Ahorros de Galicia
- Caja España de Inversiones
- CCAM – Açores
- CCAM – Bombarral
- CCAM – Chamusca
- CCAM – Leiria
- CCAM – Mafra
- CCAM – Torres Vedras
- CTT
- Deutsche Bank Portugal
- Finibanco
- PrivatBank

**Número de transacções
por ano**

128.853

**Valor das transacções
por ano**

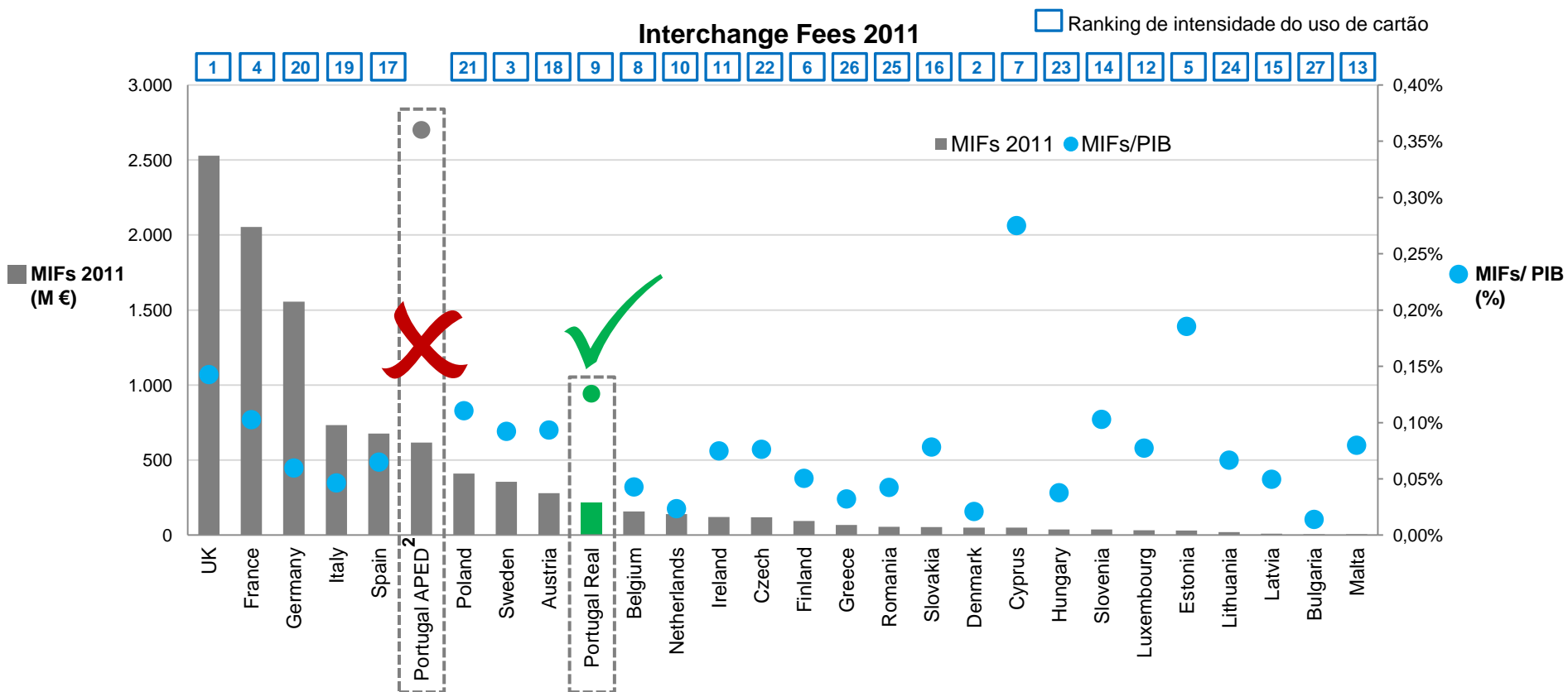
€ 447.832.542

127.638

€ 263.709.665

3. A verdade sobre o nível de IFs em Portugal revela um valor equilibrado à realidade Portuguesa

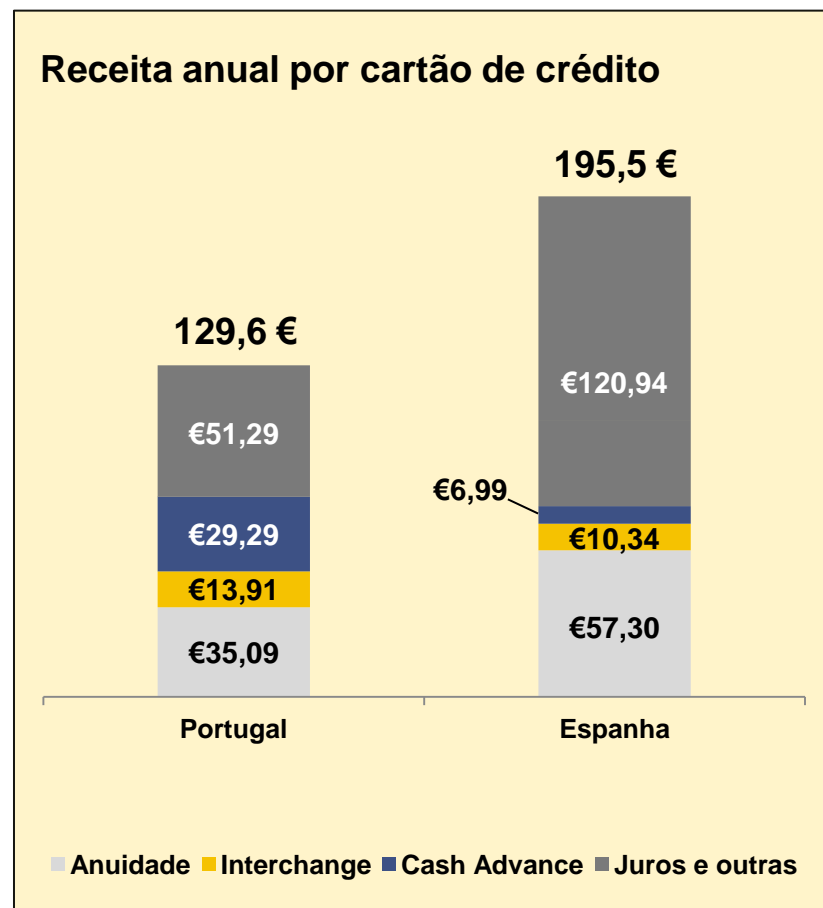
Portugal é o 9º país com maior intensidade no uso de cartões¹ e o 9º país com maior receita de IF



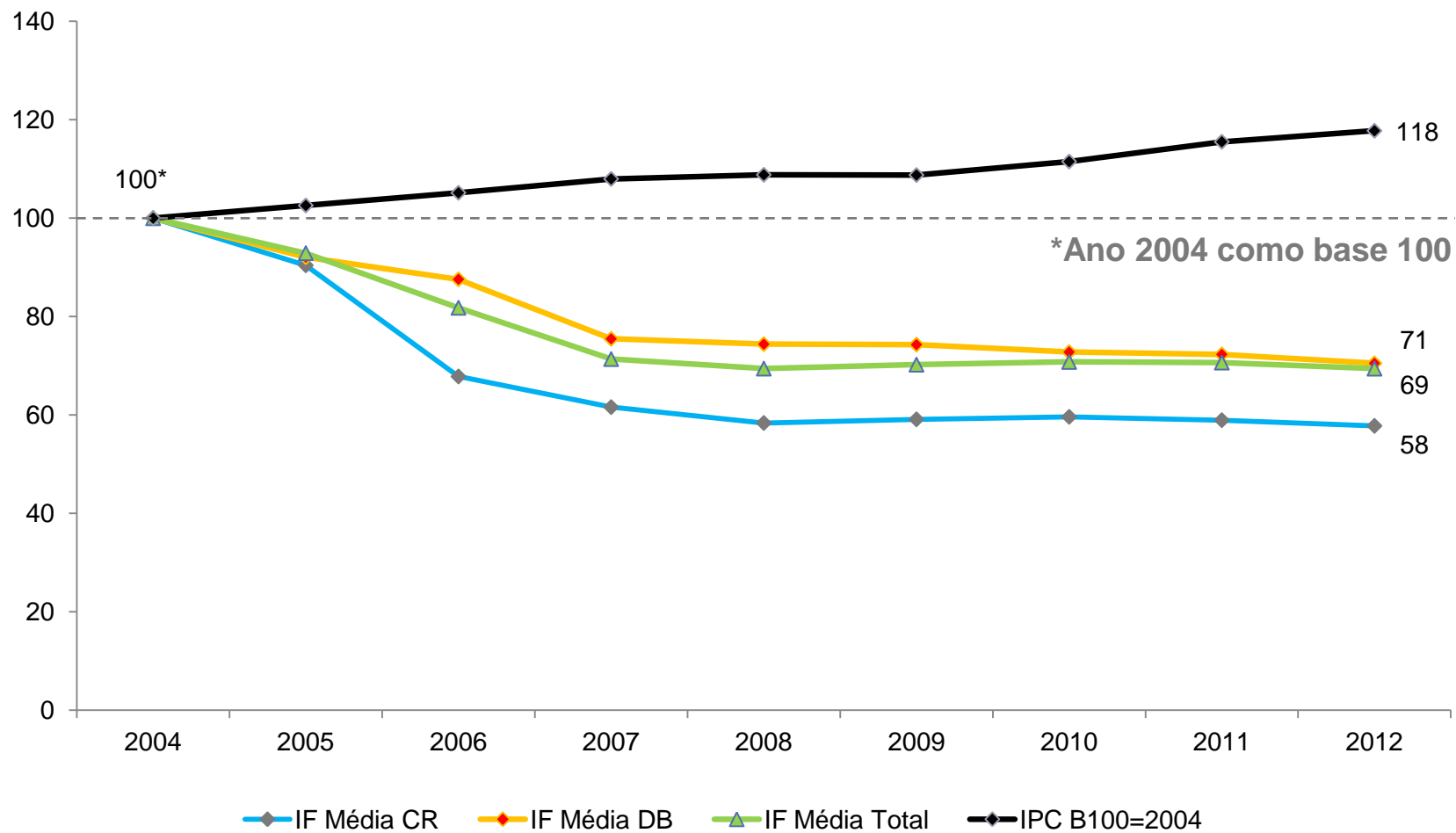
1 – A intensidade no uso de cartões foi calculada como sendo o total do valor das compras com cartão sobre o PIB. Em Portugal a intensidade do uso de cartões ascende a 17%. **Fontes:** AMECO; Estudo de Impacto da Comissão Europeia e SIBS (para o valor total das compras com cartão em Portugal)

2 – Segundo os **dados antes apresentados pela APED**, concluiu-se que em Portugal se cobravam, em valor absoluto **€ 616M**, em MIFs de compras. Em termos de % do PIB, Portugal seria o “campeão” com as MIF a chegarem aos **0,36% do PIB**. Acontece que na fonte citada pela APED terá sido erradamente recolhido um valor de transacções totais com cartão muito para além do universo de Compras (p.ex. Via Verde, Pagamento de serviços, Pagamentos ao Estado, etc.) multiplicado pelas IFs formais, sem o necessário ajustamento inerente aos caps existentes por transacção. Aliás, ao serem afirmadas poupanças de 118 milhões de euros, quando está implícito reduzir ¼ das actuais taxas, e se aplicado a uma base de ~600 milhões as poupanças seriam superiores a 400 milhões de euros e não os 118 afirmados pela APED:

3. Ao contrário do referido no texto legislativo, em Portugal, o modelo de negócio que sustenta os cartões de Pagamento é claramente deficitário face a Espanha



3. As MIF em Portugal têm sido reduzidas ao longo dos anos



3. A proposta legislativa implica o agravamento significativo dos já elevados prejuízos bancários com o Sistema de Pagamentos

Os Bancos perdem actualmente ~350 milhões de euros anuais com o Sistema de Pagamentos, sendo que a aprovação da legislação em curso agravará o prejuízo para ~500 milhões...

(Milhões de Euros)

	Custos	Proveitos	Resultado	Margem
Total	1.259,7	904,2	-355,5	-28,2%
Numerário	381,0	10,9	-370,1	-97,1%
Cheques	240,3	191,6	-48,7	-20,3%
Cartões de débito	296,0	307,0	11,0	3,7%
Cartões de crédito(*)	250,4	330,0	79,6	31,8%
Débitos directos	35,3	38,8	3,5	9,9%
Transferências a crédito	56,7	26,0	-30,7	-54,1%

Fonte: Banco de Portugal

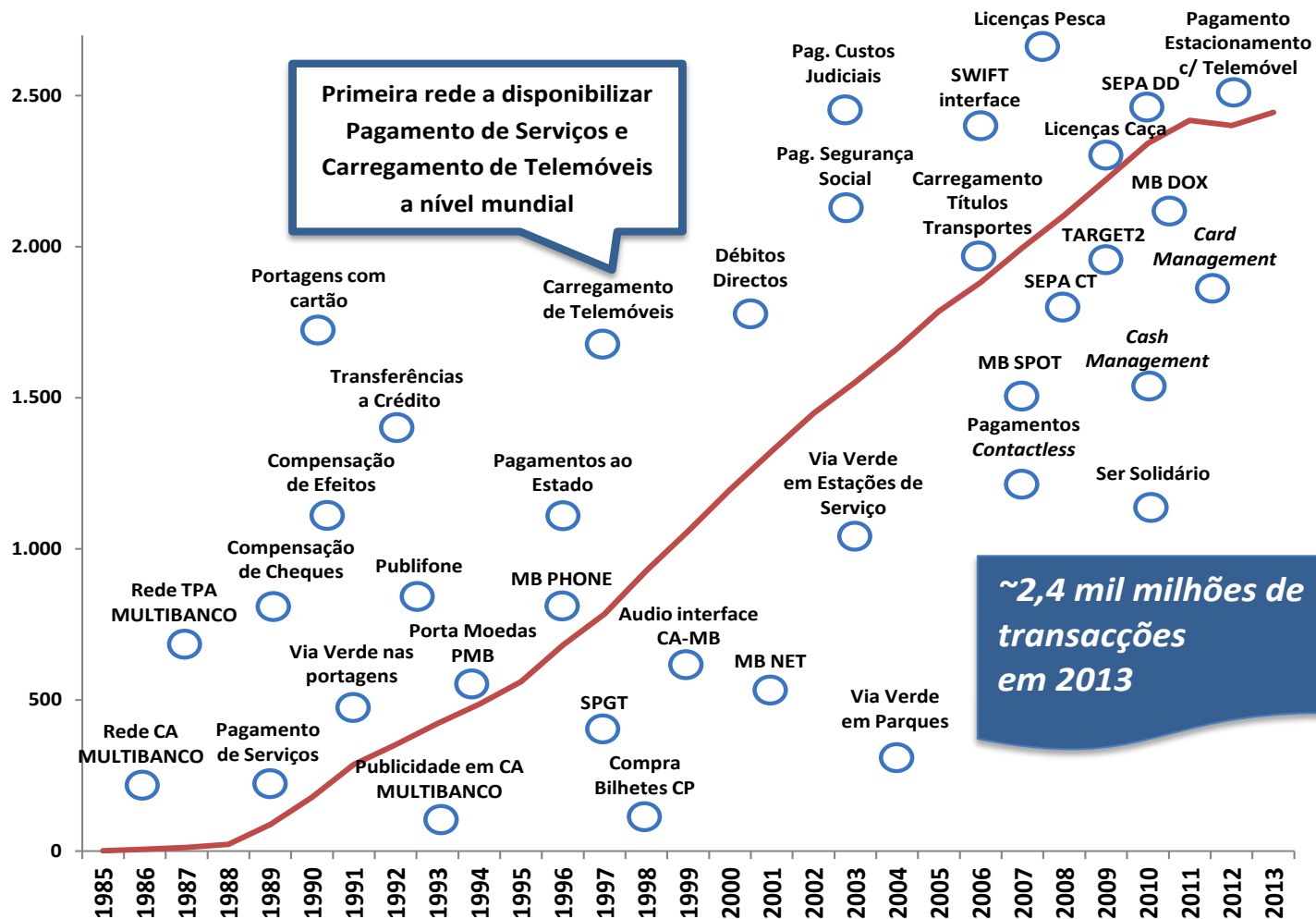


Perda adicional de ~140 milhões de euros/ano

(*) Não contempla os custos associados à disponibilização de crédito gratuito até 50 dias, e que proporciona o benefício de realizar compras sem dispor de liquidez, pelo que a margem está sobreavaliada

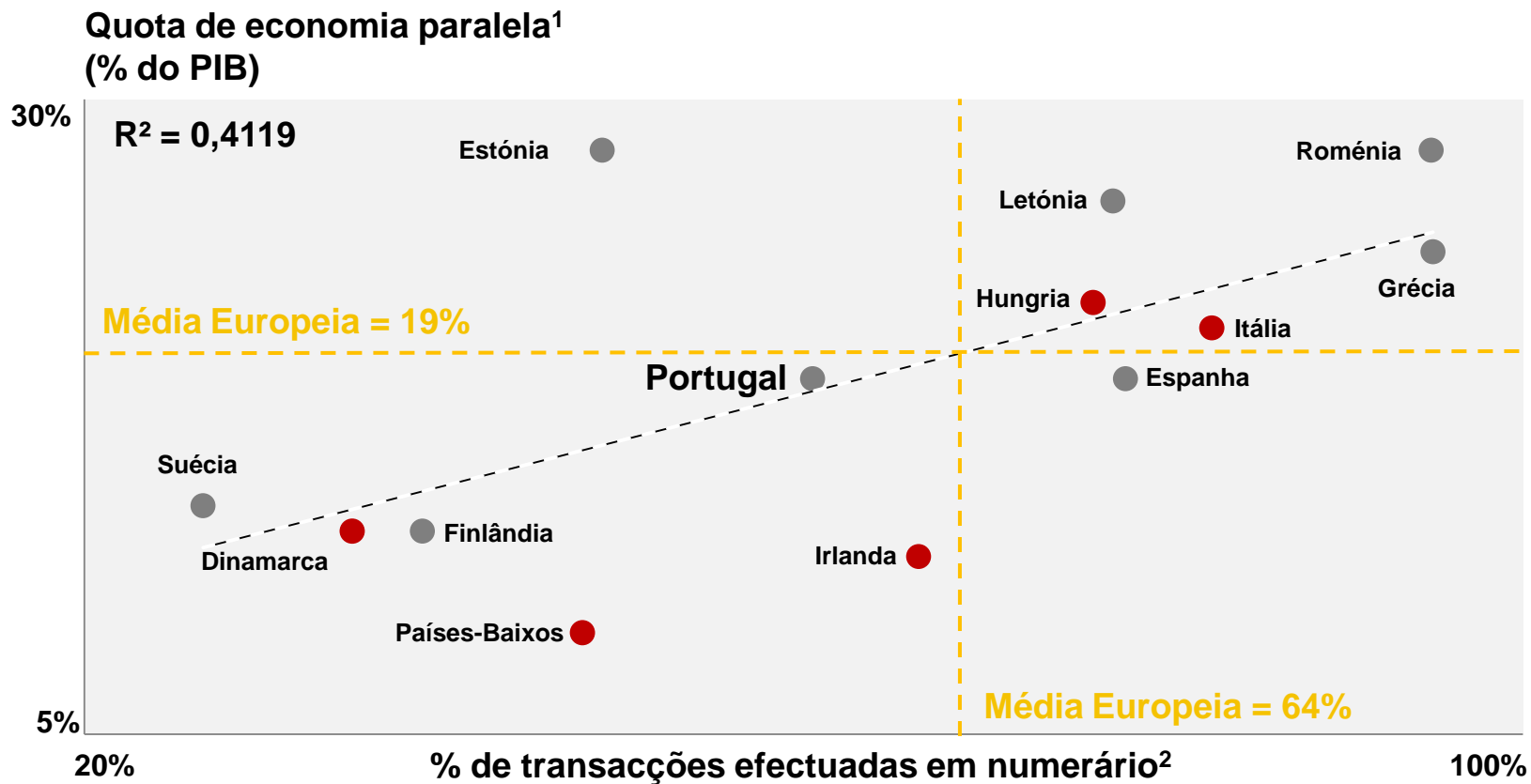
3. Está em causa a capacidade de investimento e inovação do sistema

Produtos e serviços lançados (Gráfico SIBS)



3. O uso de pagamentos em cash – por contraponto aos pagamentos electrónicos – encontra-se positivamente correlacionado à economia paralela

● Países referidos pela APED como tendo MIF em linha com a actual proposta



1 – *The Shadow Economy in Europe 2013* – AT Kearney para a Visa Europe

2 – Os custos sociais dos instrumentos de pagamento de retalho em Portugal, 2013 (dados de 2009) – Banco de Portugal

4. As evidências do impacto de iniciativas semelhantes noutros contextos – Consumidores prejudicados

Espanha¹

- Primeira regulação em 1999 (IFs entre 2% e 3%) e em 2005 (impondo um cap de 1,1% até 2008)
- Aumento de anuidades de cartões para compensar perda, com custo de 2 mil milhões de euros para consumidores
- Redução de benefícios associados a cartões (reduções de custos)

Austrália²

- Caps médios regulados de 0,24% no débito e 0,5% no crédito
- No primeiro ano 30% a 40% das perdas com IF foram ressarcidas pelos Bancos em comissões e o restante compensado nos anos subsequentes

Estados Unidos da América³

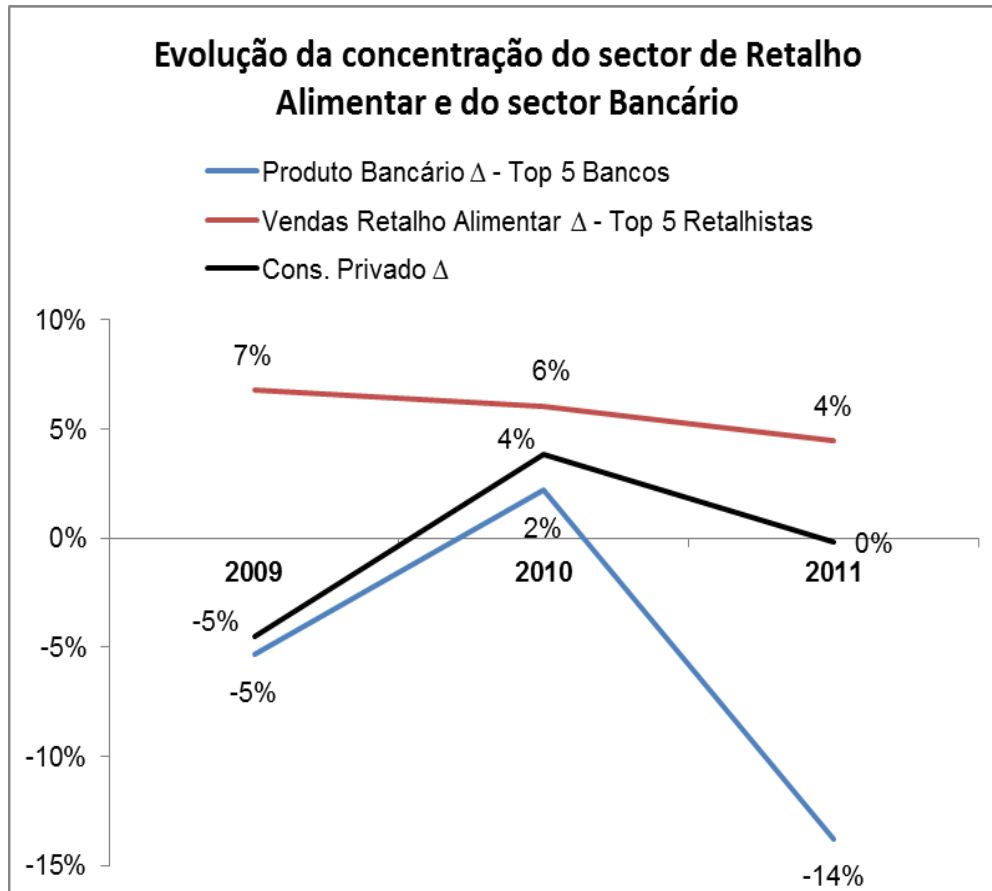
- Queda em média de 37% das IFs
- Primeiros 2 anos de redução geraram ganhos para comerciantes de 17,2 a 19,9 mil milhões de USD
- Perdas liquidadas para consumidores (entre aumento de custos com sistema e baixa de preços) entre 16,2 e 18,7 mil milhões de USD

1 – Iranzo Juan, Fernández Pascual, Matías Gustavo e Delgado Manuel (2012) “The effects of the Mandatory decrease of IF in Spain”, MPRA paper nº43097

2 – Howard Chang, David Evans, and Daniel D. Garcia Swartz (2005), “The effect of regulatory models in two-sided markets: Na Assessment of IF capping in Australia”, *Review of network economics*, 4:4, pp 328-358

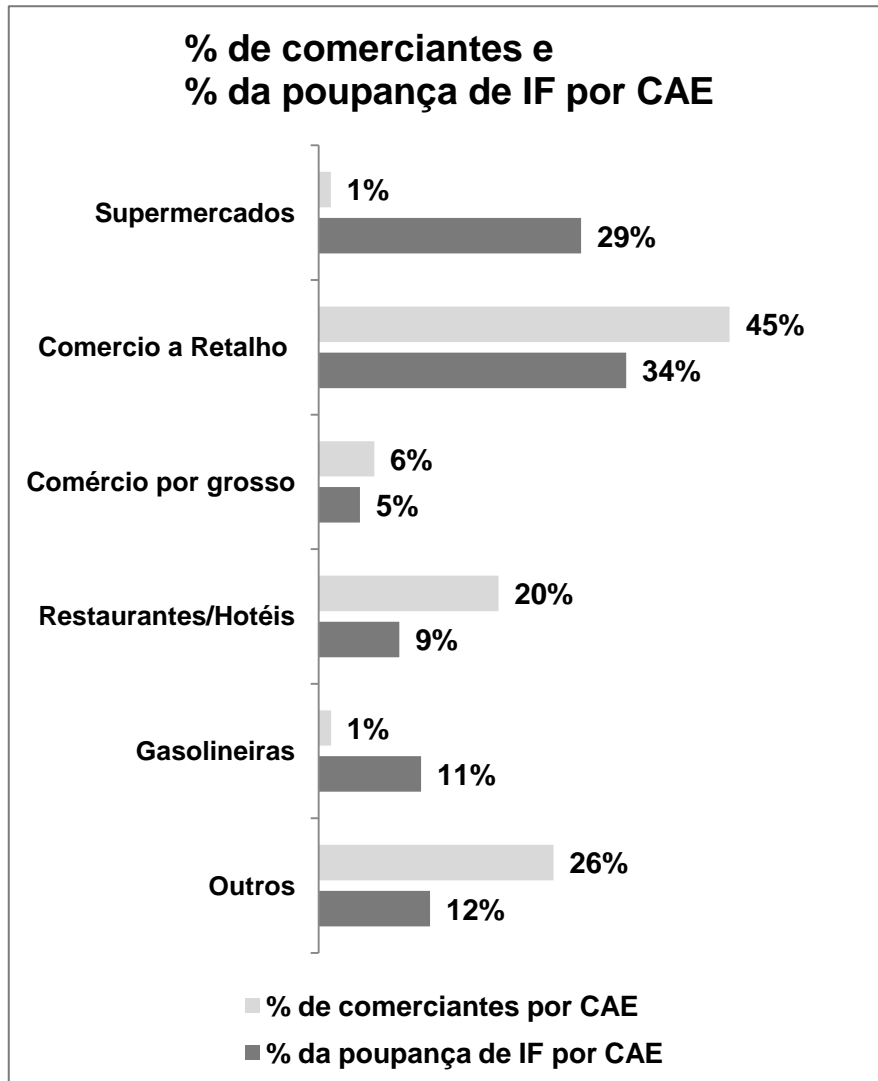
3 – Davis Evans, Robert Litan and Richard Schmalensee, “Economic Analysis of Federal Reserve Board proposed debit card IF regulation on consumers and small businesses”, David Evans, ed, *Interchange fees: The Economics and Regulation of what merchants pay for cards* (Boston: Competition policy international, 2011)

4. O índice de concentração na Grande Distribuição tem aumentado



- Índice concentração do sector de retalho em 2008 era 64%, em 2011 aumentou para 72%;
- O índice de **concentração** na **distribuição alimentar** em Portugal é **mais elevado que em Espanha (72,5% vs. 43,5%** para o TOP 5)

4. É visível que os supermercados serão os mais beneficiados com a descida de IFs



- Em proporção do número de comerciantes, os **supermercados serão os mais beneficiados** com a descida de IFs, absorvendo 29% do total de poupanças (em apenas 1% dos comerciantes)
- Se for efectuada uma análise mais abrangente, verifica-se que **2% dos comerciantes (Supermercados e Gasolineiras) absorvem 40% das poupanças.**

Em síntese...

1. A iniciativa legislativa em curso é inoportuna, estando em curso no Parlamento Europeu um pacote legislativo completo sobre o tema
2. O resultado dos limites propostos põe em causa o já deficitário sistema de pagamentos português e compromete seriamente a sua capacidade de financiamento e inovação
3. Em comparações relevantes, as *Interchange Fees* não devem ser olhadas de forma isolada, sendo parte de um tripé remuneratório do sistema de Pagamentos, onde Portugal sai claramente deficitário face a outros países
4. Ao invés de beneficiar os consumidores e a Economia, esta regulação resultará – como provado pelos estudos conhecidos sobre a matéria - numa transferência de rendimentos dos consumidores para os grandes comerciantes