

**Audição em sede da Comissão de Orçamento e Finanças
da Assembleia da República**

13 dezembro de 2019

**I. Posições de princípio da APB em matéria de
comissionamento**

Os temas em análise já foram abordados em anteriores legislaturas. A APB já foi ouvida sobre estas temáticas na COFAP em 19 de fevereiro de 2013, 22 de julho de 2014, 23 de abril de 2015, 29 de março de 2016 e na COFMA em 9 de fevereiro de 2018.

As posições de princípio da APB em matéria de comissionamento que então transmitimos e se mantêm são, em síntese, as seguintes:

✓ O setor bancário funciona em regime de **livre concorrência**, não só a nível nacional, como europeu. Tal enquadramento dá expressão à liberdade de empresa (cfr. artigo 120.º TFUE e artigo 61.º, 81.º, f) CRP, 87.º RGICSF) e ao princípio da autonomia da vontade das partes e da liberdade contratual.

✓ O setor bancário, atenta a sua importância, natureza e características, é um setor **regulado e supervisionado**. A especificidade, complexidade, sofisticação e relevância económica e social do setor conduziram a que a sua regulação e supervisão ficassem a cargo de entidades independentes, de base tecnocrática, de âmbito nacional e europeu, com competências

de índole (macro e micro) prudencial, comportamental e de promoção da literacia financeira.

✓ Como qualquer setor a operar em regime de livre concorrência, o setor bancário opera ainda dentro de um quadro normativo e regulamentar de **defesa e proteção dos consumidores** (esta tem, de resto, também enquadramento constitucional - cfr. artigo 60.º da CRP). Com efeito, sendo a prestação dos serviços financeiros, no quadro atual europeu e nacional, assegurada por operadores privados (ou pelo Estado atuando como um privado), e não diretamente pelo Estado, quer no texto constitucional, quer em diversas normas infra-constitucionais, encontra-se previsto um conjunto de direitos (direitos à proteção da segurança, à qualidade e à proteção dos interesses económicos) que visam, no essencial, assegurar uma liberdade de consumo ou liberdade de escolha (ou de não escolha) deste ou daquele bem ou serviço.

A informação, a transparência e a comparabilidade dos produtos e serviços oferecidos ao consumidor e dos respetivos preços são os elementos essenciais dessa proteção.

O atual paradigma assenta, assim, num equilíbrio permanente entre estas três dimensões: **concorrência, regulação e proteção dos consumidores.**

✓ Os bancos portugueses exercem a sua atividade num mercado europeu unificado, devendo-lhes ser asseguradas condições idênticas às dos seus concorrentes europeus – a necessidade muitas vezes mencionada do *level playing field* -, evitando a sua sujeição a um regime legislativo, regulatório e fiscal mais gravoso, como já acontece hoje em alguns aspetos. De particular cuidado devem revestir-se medidas que, por criarem desvantagens competitivas com impacto na rentabilidade, afastem, ainda mais,

os potenciais investidores, quer de capital, quer de dívida, do sistema bancário português.

É indispensável ter presente a dimensão europeia do mercado de serviços financeiros, e as implicações das alterações regulamentares e tecnológicas em curso. Um quadro significativamente diferente do vigente noutros ordenamentos jurídicos europeus, que são concorrentes diretos do nosso, tenderá a distorcer a concorrência, a limitar a competitividade e, nessa medida, a fragilizar o sistema financeiro português face aos pares.

✓ Como qualquer outra atividade económica, a banca deve gerar receitas que cubram custos e remunerem o capital. Os proveitos da banca são a margem financeira, as comissões e os resultados de operações financeiras.

A margem financeira está sob a pressão da política monetária de taxas de juro muito baixas ou negativas, havendo no caso português um agravamento das consequências da mesma em resultado do Aviso nº 6/2009 do Banco de Portugal, que estipula que, qualquer que seja o modo de determinação da taxa de remuneração de um depósito, esta não pode, em qualquer circunstância, ser negativa.

As comissões destinam-se a remunerar serviços prestados, incluindo a disponibilização de infraestruturas físicas e tecnológicas (tal como acontece com a taxa de acesso às redes de eletricidade, água, gás, telecomunicações, TV) e recursos humanos a eles afetas. São indiscutivelmente fontes de receita totalmente **legítimas**.

Todos os dias o consumidor gasta dezenas de euros em serviços que não questiona pagar.

Porquê o clamor em relação aos bancos?

Creemos que pelas seguintes três razões:

1ª - Durante muitos anos, a margem financeira permitiu subsidiar os custos associados à prestação de serviços e reduzir, nalguns casos a zero, o valor das respetivas comissões.

Com a redução da margem financeira verificou-se uma alteração de paradigma, no sentido de associar, em geral, a cobrança de uma comissão à prestação de um serviço e alinhar o respetivo valor com os custos diretos e indiretos efetivamente incorridos pelos bancos.

Assim, a ausência de cobrança de comissões ou o muito baixo valor destas, no passado, que, volto a referir, não cobriam os custos incorridos na prestação do serviço associado, levou a que se criasse a ideia que tais serviços não têm qualquer valor ou custo.

2ª – Determinadas intervenções legislativas, designadamente a lei que proibiu a cobrança de comissões pela realização de operações Multibanco, atribuíram aos bancos, operadores privados, a assunção de um papel que cabia ao Estado, sem qualquer compensação associada. Tais iniciativas levaram a que o consumidor se tenha habituado a não pagar nada por uma miríade de serviços, muitos deles extravasando o comum serviço de pagamento, e a tomar a atividade bancária como um serviço público gratuito.

Tal não acontece noutras atividades económicas, em que o Estado compensa as empresas, sempre e na medida em que lhes impõe a prestação gratuita ou a preços reduzidos de serviços que considera com particular relevância social. Porquê critérios diferentes para a Banca?

3ª - Certas comissões são percecionadas como excessivas e mesmo, nalguns casos, despropositadas. Tal facto resulta, porventura, do desconhecimento dos fundamentos subjacentes à cobrança de uma comissão.

As comissões têm de corresponder à prestação de um serviço, conforme previsto na Lei 66/2015, de 6 de julho, sendo tal obrigação sujeita à fiscalização das autoridades competentes, tendo o consumidor o direito de reclamação junto do próprio banco, e em última instância, junto do Supervisor, que tem a atribuição de analisar a queixa e decidir da sua pertinência ou não.

Por outro lado, os bancos estão sujeitos a amplos deveres de informação que asseguram a transparência e a comparabilidade de preços, sendo o seu cumprimento fiscalizado pelo Banco de Portugal.

✓ É ainda inevitável reconhecer o papel da concorrência na defesa dos direitos do consumidor.

Embora a defesa da concorrência atue do lado da “oferta” e a defesa do consumidor atue do lado da “procura”, ambos prosseguem os mesmos interesses: bem-estar e progresso social e económico.

Com efeito:

- uma empresa que atua em livre concorrência, visando o lucro, procura reduzir custos, baixar os preços e/ou diferenciar os seus produtos, melhorar a qualidade dos serviços ou produtos que oferece, inovar, progredir tecnicamente, crescer;
- a concorrência afasta as empresas menos eficientes do mercado, permitindo a entrada de empresas mais eficientes;
- a concorrência gera preços mais baixos e/ou melhor qualidade/diversificação dos serviços, mais liberdade de escolha para o consumidor, potencia inovação;
- sem concorrência, as empresas não têm incentivos a inovar ou a reduzir custos;
- sem concorrência, os consumidores vêm a sua liberdade de escolha reduzida ou mesmo eliminada.

A regulamentação surge, assim, precisamente como uma forma de assegurar que a liberdade de empresa não compromete a liberdade de escolha do consumidor, mas igualmente que a liberdade de escolha do consumidor ou que a sua proteção pelo Estado, não limita, desproporcionada ou desnecessariamente, a liberdade de empresa.

De facto, quando a legislação ou a regulação impõe medidas de defesa do consumidor, que vão para além da capacitação dos consumidores para tomar livremente as suas opções de consumo (informação sobre os seus direitos, apoio em caso de litígio, mecanismos de comparação de preços e ofertas comerciais), substituindo-se o legislador/regulador às partes contratuais, impondo ou limitando as “ofertas” de produtos ou serviços (v.g., fixando preços, padronizando ofertas comerciais em função daqueles que considera que são os interesses dos consumidores),

não se afeta apenas a livre concorrência. Afeta-se também a liberdade de escolha dos consumidores.

Desde logo, porque estes não poderão aceder a determinados produtos e serviços ou não beneficiar da qualidade adequada, porque tal acesso lhes está vedado ou condicionado.

E, em segundo lugar, porque, ao desincentivar as empresas a competirem em preço ou qualidade, estar-se-á a reduzir a atratividade dos mercados para novos entrantes e a desincentivar a alocação ótima de recursos, ou seja, na prática, a promover a que, no médio/longo prazo, o consumidor tenha uma pior oferta dos poucos players que restem no mercado...ou seja, que tenha menos escolha. Por exemplo, quando se padroniza uma oferta comercial, reduz-se a concorrência.

Só no adequado “jogo de equilíbrios” entre a oferta e a procura, pode a regulação cumprir o seu papel.

Estas constatações têm conduzido às opções de política legislativa que hoje temos (na legislação constitucional e infra-constitucional), em cujos termos, apenas, em situações de abuso de posição dominante, se intervém administrativamente para reduzir preços, considerados “excessivos”.

Em suma: Embora, nalgumas situações, se justifique que a regulamentação restrinja os termos das ofertas comerciais (mais ou menos intensamente em função da importância social dos produtos/serviços ou de as ofertas se destinarem a consumidores especialmente vulneráveis), em setores que se encontrem em livre concorrência, já há muito anos liberalizados (e, como tal, as infraestruturas resultam de investimentos privados) e que funcionam em ambientes globalizados, qualquer restrição que afete, de forma mais intensa, a liberdade de empresa e a liberdade

de escolha do consumidor (v.g., limitação de cobrança de preços para determinados serviços ou fixação de preços) não será, em princípio, justificada, nem legal, nem economicamente. Não promoverá o bem-estar e progresso social e económico, apenas se limitará a abrir caminho para monopólios controlados/detidos pelo Estado.

Limitar a cobrança de comissões aos bancos a operar em Portugal, se no imediato poderia favorecer o consumidor, no médio/longo prazo, prejudicaria gravemente os bancos e, muito em particular, os consumidores que aqui queiram adquirir serviços financeiros.

Quaisquer excessos em matéria de comissões, não se resolvem limitando as liberdades de empresa e a liberdade de escolha do consumidor. Resolver-se-ão identificando situações em que não existe um serviço subjacente a uma comissão e sancionando as entidades que assim atuem. Resolver-se-ão promovendo boas práticas de contratação (com disponibilização de informação essencial ao consumidor) e sancionando empresas que não respeitem adequadamente os direitos dos consumidores.

Entendemos que o quadro atual já salvaguarda adequadamente estas preocupações.

II. As condições de exploração da banca portuguesa

As condições de exploração dos bancos nos nossos dias são ainda muito difíceis. A política monetária acomodatória, a escassa procura de crédito, os custos de regulação, supervisão, *compliance* e resolução, as intervenções administrativas discricionárias, a par das implicações da revolução tecnológica e de outras transformações disruptivas, da necessidade de

reestruturação e de terminar o tratamento do *legacy* são desafios de monta.

Praticamente todas as entidades que acompanham a atividade bancária reconhecem que a rentabilidade atual da banca, em termos gerais, é demasiado baixa. No mundo, 55% dos bancos geram menos que o custo do capital. Na Europa, esse número será pior, acima dos 70%.

Daí que, a par de todos os outros relevantes desafios que o setor enfrenta, a rentabilidade tenha sido eleita pelos supervisores como a primeira prioridade a satisfazer.

Todos sabemos bem que, no nosso país, ainda mais do que nos outros Estados Membros, a banca foi, ao longo do último século, o verdadeiro coração da economia. A escassez de capital nacional tem sido suprida pelos bancos, para que a economia funcione e haja emprego. Não é por acaso que, até à primeira década deste século, os bancos portugueses, na sua maioria, ou foram criados por grupos económicos ou os vieram a gerar. Foi a forma encontrada para suprir uma carência estrutural de capital. Acresce que as políticas públicas incentivaram, em geral, o recurso ao crédito.

Para que os bancos possam continuar a ter um papel determinante no financiamento e na prestação de serviços inovadores a famílias e empresas, será crucial que o setor consiga atrair investidores, de capital e de dívida, sendo para tal absolutamente crítico que o contexto nacional seja estável e alinhado com o quadro de referência europeu.

13/12/2019