

**Ao Senhor Coordenador do Grupo de Trabalho “Comissões Bancárias”,**

**Deputado Miguel Matos,**

**Da Comissão de Orçamento e Finanças**

Gostaria de começar por agradecer o pedido de parecer dirigido à Mastercard Portugal no passado mês de Março, a propósito dos diversos diplomas, em baixo referidos, a serem analisados pelo Grupo de Trabalho “Comissões Bancárias”.

## **PROPOSTAS DE LEI DE REVISÃO DAS COMISSÕES BANCÁRIAS**

### **1. CONTEXTO LEGISLATIVO**

No âmbito da sua competência legislativa, a Assembleia da República aprovou na generalidade, no passado mês de fevereiro, um conjunto de projetos de lei que visam modificar o atual regime de comissões bancárias, falamos dos seguintes diplomas:

[Projeto de Lei n.º 137/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrato e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos ao consumo (4.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho)”;

[Projeto de Lei n.º 138/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrato e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos à habitação (3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho)”;

[Projeto de Lei n.º 139/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “Consagra a proibição de cobrança de encargos pelas instituições de crédito nas operações realizadas em plataformas eletrónicas operadas por terceiros (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro)”;

[Projeto de Lei n.º 205/XIV/1.ª \(PCP\)](#) – “Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, alargando a proibição de cobrança de encargos pela prestação de serviços de pagamento e pela realização de operações às operações realizadas através de aplicações digitais”;

[Projeto de Lei n.º 209/XIV/1.ª \(PAN\)](#) – “Limita a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos nos casos em que não seja efectivamente prestado um serviço ao cliente por parte das instituições de crédito (primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho)”;

[Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.ª \(PS\)](#) – “Adota normas de proteção do consumidor de serviços financeiros de crédito à habitação, crédito ao consumo e utilização de plataformas eletrónicas operadas por terceiros”;

[Projeto de Lei n.º 216/XIV/1.ª \(PSD\)](#) – “Sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, que cria o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários”;

[Projeto de Lei n.º 217/XIV/1.ª \(PSD\)](#) – “Restringe a cobrança de comissões bancárias, procedendo à quarta alteração ao decreto-lei n.º 133/2009, de 2 de junho, e à terceira alteração ao decreto-lei n.º 74-a/2017, de 23 de junho”;

Estes diplomas mereceram a nossa maior atenção e, tal como pedido, apresentamos de seguida os contributos da Mastercard.

## **2. A MASTERCARD**

A Mastercard é uma empresa tecnológica que gere a mais rápida rede de processamento de pagamentos do mundo, ligando consumidores, instituições financeiras, comerciantes, governos e empresas em mais de 210 países, gerando valor

onde e como precisarem. O nosso foco é em criar valor para os nossos stakeholders antes, depois e durante o processamento dos pagamentos.

Com mais de 20.000 funcionários em todo o mundo, a Mastercard pensa globalmente, mas atua localmente. Por esta razão, está presente em Portugal desde 2001, altura em que abriu o seu escritório de representação do qual o signatário deste documento é responsável.

Com uma forte presença em Portugal e uma equipa composta por cerca de 25 pessoas, a Mastercard trabalha lado-a-lado com os seus clientes e parceiros nos seus desafios estratégicos, focando-se em oferecer serviços de pagamentos aos seus cliente, usando a marca e rede de processamento para permitir pagamentos e transferências de fundos, quer fisicamente, quer digitalmente.

Complementariamente à atividade atrás descrita, a Mastercard presta ainda um conjunto de serviços de valor acrescentado através do Mastercard Data & Services que inclui uma série de ofertas para além das transações, aproveitando a capacidade do seu conhecimento e das suas plataformas de *data transaction*, disponíveis em tempo real, mostrando os dados de forma agregada e anónima.

A empresa desenvolve ainda na sua unidade Cyber Security & Intelligence soluções de segurança que garantem que todos os pagamentos são seguros, reduzindo desta forma o potencial das fraudes. A Mastercard definiu assim um leque completo para monitorizar toda a cadeia de transações, do comerciante ao utilizador final, assegurando a segurança da mesma. Adicionalmente, desde a transposição da PSD2 que este escritório definiu as orientações de autenticação e a adaptação dos protocolos necessários para cumprir esta diretiva, ajudando o ecossistema a estar pronto dentro dos prazos requeridos.

Estes serviços têm permitido aos nossos clientes, de uma forma rápida, desenvolverem e diversificarem os seus negócios através da facilidade com que passam a operar no espaço digital.

### **3. O SISTEMA DE PAGAMENTOS ELETRÓNICOS EM PORTUGAL**

Para que melhor se entenda a posição da Mastercard, cremos ser relevante efetuar uma referência ao sistema de pagamentos em Portugal.

Apesar de não existir um edifício regulatório dedicado a bloquear a concorrência em Portugal, o nosso atual sistema possui um conjunto de especificidades que o torna bastante particular quando comparado com sistemas utilizados noutros países.

Uma das principais diferenças assenta no facto da maioria das instituições financeiras poderem intervir diretamente nas condições de mercado de pagamentos através de uma entidade doméstica única, que detêm e que concentra várias funções.

### **4. QUESTÕES QUE PREOCUPAM A MASTERCARD. FUNDAMENTOS.**

**4.1** - Não obstante a Mastercard considerar que, nas propostas legislativas aprovadas, existe o objetivo virtuoso de defender os clientes particulares de eventuais abusos de preços por parte de algumas instituições financeiras, não pode deixar de alertar o legislador de que, algumas das cláusulas utilizadas poderão vir a gerar, no futuro, efeitos totalmente antagónicos ao pretendido.

Neste sentido, veja-se a criação de uma regra geral de imposição de um preço regulado que não vai retirar ao consumidor o pagamento do custo da transação já que este poderá acabar por ser transferido e diluído noutros produtos.

Este efeito foi observado noutros exemplos, nomeadamente no Regulamento Europeu relativo às Taxas Aplicáveis às Operações de Pagamento baseadas em Cartões (IFR), que entrou em vigor em junho de 2015. Um elemento essencial deste Regulamento foi a imposição de taxas limitadas de intercâmbio no crédito ao consumidor e cartão de débito. Era esperado que as reduções no intercâmbio proporcionassem custos mais baixos aos comerciantes, e que estes seriam reencaminhados aos consumidores através de preços mais baixos. A Edgar, Dunn & Company (EDC) realizou um estudo independente (comissionado pela Mastercard)

que analisa o impacto do Regulamento de Taxas de Intercâmbio, emitido em março de 2020, e algumas das principais conclusões da avaliação foram que, embora o IFR tenha levado a taxas de intercâmbio mais baixas e os adquirentes de cartões tiveram de pagar menos aos emissores de cartões, os consumidores pagaram mais pelos seus cartões. Especificamente, os consumidores experienciaram aumentos nas taxas anuais e nas taxas de uso dos seus produtos de pagamento, além de uma diminuição no valor dos programas de fidelização<sup>1</sup>. No que concerne aos preços mais baixos, o Estudo não encontrou nenhuma evidência disponível que prove a ocorrência de uma passagem do comerciante para o consumidor.

Consideramos que, neste ponto, a legislação não só não atingirá esse objetivo virtuoso, como acabará por criar um sistema menos transparente do que o atual.

**4.2** No caso concreto da regulação do preço por imposição de limite este poderá mesmo vir a gerar um efeito de encaminhamento ‘forçado’ dos clientes para soluções domésticas, criando uma situação de privilégio e uma desproteção dos concorrentes. **Mesmo que não intencional, esta situação não deixa de representar um sério obstáculo à livre concorrência de soluções de pagamento.**

**4.3** Esta situação pode, novamente, vir a prejudicar o consumidor que, desta forma, terá dificuldade de aceder a outras soluções que ofereçam uma melhor experiência de utilização com condições de preço vantajosas apenas por não constituírem a situação “natural” e regulada. Ainda neste contexto, a solução agora proposta poderá levar a uma segmentação dos clientes de serviços bancários em dois tipos:

- os que podem aceder a serviços prestados por neo-bancos e fintechs, a operar em Portugal, ao abrigo das regras comunitárias;
- e os que, devido às fracas condições económicas ou situação de infoexclusão, não o poderão fazer;

---

<sup>1</sup> Edgar, Dunn & Company: Interchange Fee Regulation (IFR) Impact Assessment Study Report; January 2020  
<https://edgardunn.com/wp-content/uploads/2020/01/Interchange-Fee-Regulation-Impact-Study-EDC.pdf>

**4.4** Adicionalmente, consideramos que a inclusão das transferências nos “serviços mínimos bancários” deve ser feita sem referência expressa a um produto/marca específica para assegurar a concorrência de outras soluções disponíveis no mercado. A Mastercard considera importante contemplar uma redação que não privilegie uma marca em detrimento de outras. Neste momento, a nível europeu, estão disponíveis pelo menos 6 soluções de transferências já implementadas de forma consolidada.

**4.5 Outro efeito possível da regulação proposta poderá ser a perda da importância de Portugal enquanto mercado relevante para as multinacionais.** Com esta legislação, Portugal pode vir a ser considerado um país pouco prioritário e a ser percecionado como um mercado irrelevante no que concerne aos investimentos dos operadores do negócio de pagamentos em termos de inovação e segurança.

Esta poderá ser uma consequência nefasta para o sistema financeiro nacional já que estes operadores têm tido um papel fundamental na garantia de um ambiente transacional de pagamentos seguro para consumidores e comerciantes, nomeadamente no que se refere ao comércio eletrónico que tem vindo a registar uma subida, em valor e em número de transações, nos últimos anos e que, face às medidas de isolamento social exigidas pela situação do COVID-19, vieram a acentuar-se.

## **5. SUGESTÕES DA MASTERCARD**

**5.1** Tendo em conta que o principal objetivo desta legislação é o de beneficiar o consumidor final desonerando-o do pagamento de quaisquer taxas e tendo em conta que consideramos, de acordo com o já referido anteriormente, que a probabilidade de isso acontecer é muito pequena, solicitamos à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças que considere comissionar um estudo independente que possa comprovar que as suas intenções irão ser atingidas. Os custos financeiros de uma legislação como esta são demasiado elevados e o legislador corre, em simultâneo, o risco de não conseguir desonerar o consumidor final destes custos.

**5.2** De qualquer forma, a Mastercard **não pode deixar de manifestar a sua grande preocupação** com a possibilidade da aplicação de certas medidas previstas em alguns dos projectos-de-lei em questão, já que **considera que as mesmas irão promover a distorção das regras de funcionamento do mercado português**, tal como referido anteriormente.

Acresce que parte das mesmas são contrárias ao objetivo da diretiva PSD2, que visa aumentar a concorrência e a participação pan-europeia no setor de pagamentos por parte de outras entidades que não apenas os bancos, e proporcionar condições de concorrência equitativas, harmonizando a proteção do consumidor e os direitos e garantias destes e de empresas de pagamentos.

**5.3** A Mastercard sugere ainda que a **intervenção regulatória não imponha limites de preço ou limites operacionais ao funcionamento dos meios de pagamento**, pelas seguintes razões:

- Quando os preços são mantidos abaixo dos níveis naturais, recursos como o talento e o capital de investidores levam a indústria a procurar um melhor retorno noutras soluções. Isso terá um impacto direto no investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) e, conseqüentemente, levará a menor inovação em novos métodos e novas opções de pagamento para os consumidores. É indiscutível que a procura é provavelmente o fator mais importante para estimular a inovação, mas apenas se essa for a base para um serviço rentável, seja através da utilização de potenciais receitas, seja gerando economias de escala e alcance na produção desse tipo de serviços bancários.
- Por outro lado, a inovação nos pagamentos trouxe benefícios face a um menor risco de fraude, maior transparência e, mais importante ainda, à satisfação do cliente. A velocidade das mudanças tecnológicas neste setor é tão rápida que são necessários investimentos contínuos e crescentes para manter os padrões de segurança necessários e, ao mesmo tempo, poder competir com os novos atores que surgem continuamente. Num cenário em

que não existe concorrência adequada, existe um risco claro de perder a corrida da inovação a favor de outras alternativas, que, provavelmente, não terão origem quer em Portugal, quer na Europa.

- Como mostra o caso das IFR mencionado como exemplo acima, em cenários de preços regulamentados, quando estes estão abaixo do mínimo natural e não permitem um plano de negócios válido, há, geralmente, uma transferência de custos para outros produtos que prejudicam o interesse do consumidor.

Agradecendo desde já a disponibilidade de consulta que foi dada à Mastercard para poder analisar os efeitos da referida legislação e, na expectativa de poder contribuir para a criação de um diploma justo e eficiente, apresento os meus melhores cumprimentos.

Agradecendo a atenção dispensada e na expectativa de termos sido claros nas nossas intenções, apresento os meus melhores cumprimentos.



---

Paulo Raposo

Country Manager Mastercard Portugal