



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARECER**

**COM(2013)266**

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO relativa à comparabilidade dos encargos  
relacionados com as contas de pagamento, à mudança de conta  
de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com  
características básicas**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas [COM(2013)266].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o respetivo objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os respetivos Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas.

2 - A Diretiva 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 Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 97/5/CE («Diretiva Serviços de Pagamento») estabeleceu requisitos básicos de transparência para os encargos cobrados pelos prestadores de serviços de pagamento em relação aos serviços oferecidos no quadro das contas de pagamento. Esta diretiva facilitou substancialmente a atividade dos prestadores de serviços de pagamento, criando regras uniformes em relação à prestação de serviços de pagamento e às informações



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

a fornecer, reduziu os encargos administrativos e gerou poupanças para os prestadores de serviços de pagamento.

3 - Nos termos do artigo 26.º, n.º 2, do TFUE, o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais. A fragmentação do mercado interno prejudica a competitividade, o crescimento e a criação de emprego na União. É essencial, para a realização do mercado interno, eliminar os obstáculos diretos e indiretos ao seu bom funcionamento. A ação da UE no que respeita ao mercado interno no setor dos serviços financeiros a retalho já contribuiu substancialmente para desenvolver a atividade transfronteiriça dos prestadores de serviços de pagamento, aumentando a escolha para os consumidores e a qualidade e a transparência das ofertas.

4 - É por isso crucial definir um conjunto uniforme de regras para abordar a questão da baixa mobilidade dos consumidores e, em particular, para melhorar a comparação dos serviços e dos encargos associados às contas de pagamento, assim como incentivar a mudança de conta e evitar que os consumidores que pretendem abrir uma conta de pagamento no estrangeiro sejam discriminados em razão do seu local de residência.

5 - É assim, essencial adotar medidas adequadas para promover a participação dos clientes no mercado das contas de pagamento. Estas medidas irão incentivar a entrada dos prestadores de serviços de pagamento no mercado interno e assegurar a igualdade de condições entre os prestadores, reforçando a concorrência e a eficiência da afetação de recursos no mercado financeiro a retalho da UE em benefício das empresas e dos consumidores

6 - É referido na presente iniciativa que a transparência da informação sobre os encargos e as possibilidades de mudança de conta, combinadas com o direito de acesso aos serviços de uma conta de base, permitirão que os cidadãos da UE circulem e façam compras com maior facilidade no interior da União, beneficiando por



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

isso de um mercado interno plenamente funcional no domínio dos serviços financeiros a retalho e contribuindo para o seu maior desenvolvimento.

7 – É igualmente mencionado que a presente proposta é coerente com as políticas e os objetivos da União. As medidas previstas promoverão o desenvolvimento do mercado interno e permitirão que todos os consumidores em todos os Estados-Membros possam tirar proveito dos benefícios daí decorrentes. Ao aumentar a concorrência entre os prestadores de serviços de pagamento e facilitar a participação dos consumidores no mercado único, a proposta aumentará também o volume de transações na União e contribuirá para a realização dos objetivos mais alargados de crescimento económico.

8 - Tal como explicado anteriormente, ao estabelecer um quadro a nível da UE nos domínios abrangidos pela presente proposta, o objetivo é eliminar os obstáculos restantes à livre circulação de serviços de pagamento e, em termos mais gerais, à livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, para o que será essencial um mercado único dos serviços de pagamento plenamente integrado e desenvolvido.

A presente proposta previne ainda uma maior fragmentação do mercado único, que poderia ocorrer se os Estados-Membros tomassem medidas divergentes e incoerentes neste domínio.

9 – Deste modo, e para concluir, importa referir que a presente iniciativa estabelece as regras relativas à transparência e à comparabilidade dos encargos cobrados aos consumidores pelas contas de pagamento que possuem no interior da União Europeia junto de prestadores de serviços de pagamentos localizados na União, assim como as regras relativas à mudança de conta de pagamento dentro da União. Define igualmente um quadro para as regras e condições segundo as quais os Estados-Membros devem garantir o direito de os consumidores abrirem e utilizarem contas de pagamento com características básicas na União.

10 – Por último, convém referir que para garantir condições uniformes de execução da presente proposta de diretiva, devem ser conferidos à Comissão poderes de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

execução. Estes poderes estão relacionados com a definição do formato do documento de informação sobre os encargos, do seu símbolo comum e da ordem em que os serviços nele contidos devem ser apresentados. Estas competências são exercidas em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão.

Atentas as disposições da proposta em análise, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### ***a) Da Base Jurídica***

Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

É cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, só é possível tomar medidas a nível da UE se os Estados-Membros não forem, por si só, capazes de alcançar os objetivos pretendidos. A intervenção da UE é necessária para assegurar o devido funcionamento do mercado interno e evitar a distorção da concorrência no setor da banca a retalho.

A existência de quadros regulamentares diferentes, ou a ausência desses quadros, constitui um obstáculo à entrada nos mercados além-fronteiras. Uma iniciativa a nível da UE será a melhor forma de abordar os fatores que impedem ou que aumentam os custos da atividade noutro Estado-Membro, por comparação com os custos enfrentados pelos prestadores nacionais.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 8 de julho de 2013

*PM*  
O Deputado Autor do Parecer

(Nuno Matias)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

Relatório da Comissão de Economia e Obras Públicas.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Relatório

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu  
e do Conselho [COM(2013)266]

**Relator:** Deputado  
João Galamba

---

Comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas [COM(2013)266]* foi enviado em 23 de maio de 2013 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

De acordo com a metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, a COFAP selecionou, a partir do Programa de Trabalho da Comissão Europeia, um conjunto de iniciativas com vista a um escrutínio mais aprofundado, tendo em consideração a sua relevância. A presente iniciativa enquadra-se nesse conjunto selecionado. Nestes termos, a COFAP solicitou, em 31 de maio de 2013, a pronúncia da DECO – Associação Portuguesa de Defesa do Consumidor, da SEFIN – Associação Portuguesa dos Utilizadores e Consumidores de Serviços e Produtos Financeiros, do ISP – Instituto de Seguros de Portugal, do Banco de Portugal e da APB – Associação Portuguesa de Bancos. À data de elaboração do presente relatório, haviam sido remetidos à COFAP contributos por parte da DECO e da APB.

Tendo em consideração o facto de se tratar de uma iniciativa que culminará, em devido tempo, numa diretiva a ser transposta para o enquadramento jurídico interno, foi igualmente solicitado, a 31 de maio, uma pronúncia escrita ao Governo, que não emitiu qualquer parecer.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

O desenvolvimento do mercado único no domínio dos serviços financeiros é central para o crescimento económico no espaço da União Europeia (UE). Várias iniciativas europeias recentes têm contribuído para reduzir a fragmentação do mercado e para



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

eliminar as barreiras à circulação de serviços, de modo a progredir no sentido da concretização de um mercado interno dos serviços financeiros totalmente integrado, com benefícios os consumidores.

No entanto, atualmente, a tomada de decisões informadas por parte destes é ainda pela opacidade dos encargos bancários. Mesmo quando os valores dos encargos são comparáveis, a mudança de uma conta de pagamento para outra é complexo e difícil. Por isso, os consumidores ainda revelam uma considerável inércia no que diz respeito às contas de pagamento. Por outro lado, o impacto das medidas da UE destinadas a assegurar um quadro sólido para desenvolvimento das vantagens do mercado interno dos serviços financeiros tem sido reduzido pelo facto particular de uma grande fatia da população da UE não possuir ainda uma conta bancária.

Neste contexto, e com vista a melhorar a integração do mercado das contas de pagamento na UE, a presente proposta visa:

- melhorar a transparência e a comparabilidade das informações sobre os encargos dessas contas;
- facilitar a alteração de conta de pagamento;
- eliminar a discriminação por motivos de residência em relação às contas de pagamento; e
- proporcionar o acesso a uma conta de pagamento com características básicas no interior do espaço da UE.

Esta iniciativa contribuirá para facilitar a entrada no mercado de novos prestadores e para aumentar as economias de escala e, dessa forma, aprofundar a concorrência intra- e internacional no setor financeiro europeu. Por outro lado, a tomada de medidas para simplificar a comparação dos serviços e dos encargos oferecidos pelos prestadores de serviços, e para facilitar a mudança de conta de pagamento permitirá baixar os preços e melhorar os serviços oferecidos aos consumidores.

A presente proposta garantirá também o acesso a serviços de pagamento de base para todos os consumidores da UE, proibindo a discriminação em razão da residência face aos consumidores que pretendam abrir uma conta de pagamento no estrangeiro,



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

com vantagens para os prestadores de serviços de pagamento e para os consumidores.

### **2. Princípio da Subsidiariedade**

De acordo com o estatuído no número 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, referente ao princípio da subsidiariedade, apenas deve ser adotada uma ação a nível da União quando os objetivos preconizados não podem ser alcançados de forma satisfatória a nível Estados-Membros e podem, devido à dimensão ou aos efeitos da ação proposta, ser melhor alcançados a nível da UE.

O âmbito de aplicação da proposta circunscreve-se ao que só pode ser realizado através de legislação da UE. Neste caso, a existência de quadros regulamentares diferentes constitui um obstáculo à entrada nos mercados além-fronteiras. Por isso, apenas uma iniciativa a nível da UE pode assegurar a intervenção sobre os fatores que aumentam os custos da atividade noutro Estado-Membro, por comparação com os custos suportados pelas entidades nacionais. Atualmente, as instituições financeiras que trabalham numa lógica transfronteira não apenas necessitam de satisfazer requisitos diferentes, como são impedidas de beneficiar plenamente dos benefícios permitidos pelas economias de escala.

Em consequência, a proposta está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

O deputado autor do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

#### PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
4. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 3 de julho de 2013,

**O Deputado relator**



(João Galamba)

**O Presidente da Comissão**



(Eduardo Cabrita)



## Introdução

Embora a legislação relativa ao mercado único tenha assegurado que os bancos possam operar em toda a União Europeia e oferecer os seus serviços além-fronteiras, não existe uma mobilidade equivalente para os cidadãos, que se vêem muitas vezes impossibilitados de abrir uma conta noutra Estado-Membro ou de mudar facilmente de um banco para outro.

Além disso, os consumidores pagam frequentemente mais do que deveriam pelos serviços que recebem do seu banco e têm dificuldade em dispor de informação clara sobre as diferentes comissões/encargos cobrados.

É neste contexto que a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Diretiva relativa à transparência e comparabilidade dos custos das contas de pagamento, da transferência de contas de pagamento e do acesso a uma conta de pagamento de base.

A proposta da Comissão versa três domínios:

1. Comparabilidade das comissões/encargos pagos por uma conta de pagamento: tornando mais fácil para os consumidores a comparação entre os encargos cobrados pela utilização de contas de pagamento pelos bancos e outros prestadores de serviços de pagamento na UE;
2. Mudança do fornecedor de uma conta de pagamento: criando um procedimento simples e rápido para os consumidores que pretendam transferir a sua conta de pagamento para outro banco ou prestador de serviços de pagamento;
3. Acesso a contas de pagamento: permitindo que os consumidores da UE que o pretendam possam abrir uma conta de pagamento sem serem residentes no país onde se encontra o prestador de serviços. Estas disposições permitirão ainda que todos os consumidores da UE, independentemente da sua situação



financeira, possam abrir uma conta de pagamento que lhes permita realizar operações essenciais como receber salários, pensões e subsídios, pagar as faturas dos serviços de utilidade pública, etc.

### Considerações Gerais

A Proposta de Diretiva objeto do presente Parecer visa o aumento da transparência e da comparabilidade dos encargos/comissões cobradas, juntamente com um processo facilitado para a mudança de prestador de serviço, bem como um melhor acesso e com custos mais baixos a contas bancárias pelos consumidores.

Simultaneamente prevê-se que o sector dos serviços financeiros beneficiará de uma maior mobilidade dos clientes devido à diminuição das barreiras à entrada, nomeadamente transfronteiras.

De acordo com o teor do texto da Proposta da Comissão as medidas aqui estabelecidas são complementadas com as medidas adotadas no quadro da Diretiva Serviços de Pagamento que, por sua vez, já prevê regras harmonizadas sobre a transparência dos encargos, com vista a reduzir o custo dos sistemas de pagamento para prestadores de serviços de pagamento.

A Proposta é ainda coerente com a política da União em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Importa, assim, promover uma maior participação dos consumidores no mercado interno dos serviços financeiros, com garantias de segurança, informação clara e objetiva, reduzidos custos e formas alternativas de resolução de conflitos, sendo que, na nossa perspetiva e em termos genéricos a presente Diretiva vai ao encontro destes objetivos.

De relevar também a pretensões de uniformidade, quer de conceitos quer na forma de apresentação/informação dos mesmos viabilizando uma efetiva comparabilidade dos



serviços e produtos e a tomada de opção mais consciente e refletida pelos consumidores, bem como a uma mais acessível mobilidade das contas de pagamento.

No caso português, as regras a que os bancos nacionais devem obedecer quando um seu cliente pretende mudar de banco constam de um código de conduta promovido pelo Comité Europeu da Indústria Bancária (EBIC), a que a Associação Portuguesa de Bancos (APB) aderiu, bem como a maioria dos bancos nacionais. Mas..., não todos.

Para além de não abranger a totalidade dos bancos a operar em Portugal, logo excluindo alguns consumidores, acresce que este código de conduta - Princípios Comuns para a Mudança de Contas Bancárias - peca pela sua incompletude. Em matéria de custos, por exemplo, proíbe que se cobrem comissões pelo encerramento da conta, mas quanto aos serviços que lhe estão subjacentes limita-se a estatuir uma vaga e dúbia recomendação:

*“As comissões pelos serviços relativos à transferência de serviços de pagamento prestados pelos bancos, caso existam, serão adequadas e proporcionais face aos custos suportados e serão comunicadas previamente ao processo de transferência de serviços de pagamento.”*

Ora, como facilmente se deduz de uma rápida leitura dos preçários dos bancos, “adequado e proporcional” são conceitos suscetíveis das mais variadas interpretações. Diferenças de 280 Euros nos custos de uma simples conta à ordem dão uma clara ideia de como algumas instituições têm uma visão distorcida do que é adequado. Como é que o EBIC ou a APB os interpreta é algo que todos os consumidores gostariam de saber.

Por outro lado, se um banco aderente ou até um balcão decidir não respeitar estas normas, não sofrerá qualquer sanção. Simplesmente porque o código não a prevê.



Quanto muito, será destinatário de uma censura por parte da associação que o representa.

Por todos estes motivos/preocupações urge um tratamento legal desta matéria, que esperemos que a presente Diretiva e posterior legislação de transposição para o ordenamento jurídico interno dê resposta.

O presente parecer concentra-se na perspetiva dos consumidores mais concretamente na garantia de proteção dos seus legítimos interesses e direitos, em especial daqueles com menores recursos financeiros, mormente o direito à qualidade dos serviços, à proteção dos seus interesses económicos, o direito à informação e à não discriminação dos consumidores no acesso aos produtos e serviços financeiros.

Assim, na sequência da consulta pública realizada pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração vem esta Associação dizer o seguinte:

#### **Na especialidade**

##### **Artigo 3.º**

Defendemos aqui a eliminação do número limite representativo dos serviços a constar da lista aqui referida, sob pena de se comprometer o verdadeiro direito à informação dos consumidores.

Atendendo à realidade factual neste sector ser muito variável, ou seja, o serviço que hoje pode ser mais comercializado, amanhã pode não o ser, consideramos que se compromete, com esta limitação, uma efetiva, adequada e atempada identificação dos serviços supostamente mais representativos e consequentemente compromete-se o direito à informação do consumidor.

Por outro lado, só uma harmonização total permitirá uma efetiva comparabilidade.



Assim, sugerimos aqui o elenco de todos os serviços de pagamento suscetíveis de integrar esta lista.

#### **Artigo 4.º 5.º e 6.º**

Considerando o acima exposto defendemos aqui a eliminação das expressões “serviços mais representativos” e conseqüentemente a referência a todos eles.

Acresce que, faz todo o sentido que a própria Diretiva possua, em anexo, um documento base com a informação harmonizada relativa aos encargos, comissões e glossário, ou seja, um modelo-quadro, que garanta a conformidade de conceitos para os mesmos serviços e respetivos custos.

Neste documento dever-se-á distinguir as contas de pagamento inseridas em pacotes que incluem outros produtos financeiros, das contas de pagamento que não integram este tipo de modalidade.

#### **Artigo 7.º**

Como forma de facilitar o acesso à informação concordamos com o aqui proposto, na medida em que viabiliza ao consumidor a comparação de preços e condições das contas de forma simples, acessível e transparente.

A existência de websites com informação e simuladores entre prestadores de serviços de pagamento deverão, na nossa opinião, ser atualizados regularmente e estar sob alçada da entidade reguladora (BdP), assim como deverão ter um carácter de obrigatoriedade.

O simulador de custos a disponibilizar pelos bancos após preenchimento pelos consumidores de determinadas opções de serviços revela-se também num possível instrumento de informação, sendo certo que tratando-se de uma mera simulação não tem o mesmo peso do que, por ex. a informação prestada através do Preçário, uma vez que, depende do tipo de informação/opções fornecidas pelo consumidor no decurso da simulação e pode haver lapsos, tanto mais que o consumidor muitas vezes tem dificuldade em identificar os serviços, atenta a sua complexidade técnica.



Por sua vez, consideramos igualmente importante a existência de um website da UE que permitirá, através de links, aceder à informação em cada Estado-membro.

#### Artigo 8.º

Atenta a realidade factual nos sector dos serviços financeiros, mormente em termos de práticas comerciais desleais somos a defender a inclusão expressa neste dispositivo legal da proibição da prática de *tying*, ainda que seja admissível a prática de *bundling* e desde que estejam garantidas todas as informações respeitantes às características dos produtos, em especial custos e suas vantagens para o consumidor.

Assim, sugerimos a alteração do teor do dispositivo para:

*"... informa o consumidor de que é possível adquirir..."*

#### Artigo 10.º

Quanto ao disposto nas alíneas a) b) do n.º 3 consideramos que as informações aqui referidas deverão ser sempre transmitidas ao consumidor independentemente da específica solicitação do próprio.

Relativamente ao teor da alínea d) do n.º 3 e da alínea b) do n.º 6 parece-nos que a manutenção, durante um período de tempo razoável, não inferior a 1 ano, de um sistema de reencaminhamento automático, por exemplo de débitos diretos, deveria ser assegurada, por forma a garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo consumidor, até porque algumas destas ordens de pagamento poderão ocorrer apenas 1 vez num ano.

#### Artigo 11.º

A permitir-se a existência de encargos/comissões pela transferência/troca de contas importa assegurar que não se ve ficam grandes disparidades de valores praticados pelas instituições de Crédito, bem como dever-se-á assegurar a prestação de informação relativa à equiparação do preço face ao custo da prestação do serviço, em razão da transparência exigível para este tipo de serviços.



É nosso entendimento que a promoção da mobilidade neste domínio passa pela fixação legal (ou regulamentar) dos custos associados a esta operação.

É, assim, importante estabelecer normas que obriguem à comprovação dos custos pela instituição bancária, no sentido de garantir uma correspondência entre o preço pago e o serviço prestado ou aquilo que ele custa efetivamente ao prestador de serviços de pagamento, podendo esta prova processar-se automática e simultaneamente com a cobrança do montante a título de comissão ou encargo.

Importa ainda acautelar, a par da fundamentação de todas as comissões e encargos, a sua uniforme designação no sentido de permitir uma verdadeira comparabilidade entre instituições, bem como a clarificação dos impostos a que os mesmos estão sujeitos, mormente aplicação da taxa de IVA ao valor cobrado pela prestação de serviço ou a cobrança do imposto de selo sobre a comissão, uma vez constatadas na prática as discrepâncias na interpretação dada pelas instituições, uma vez que, também a este nível constatamos existirem desconformidades.

Sem prescindir da fiscalização a exercer pela Entidade Reguladora, importa ainda avaliar estas situações no âmbito das práticas comerciais desleais, na medida em que as cobranças aqui referenciadas podem consubstanciar uma e conseqüentemente estarem sujeitas ao regime jurídico e contraordenacional próprio das Práticas Comerciais Desleais.

#### **Artigo 12.º**

Importa aqui estipular um prazo para a devolução/compensação ao consumidor lesado, bem como a estipulação do carácter oficioso desta devolução por parte do prestador de serviços de pagamento, ou seja, independente de solicitação do consumidor lesado.

Salvo melhor opinião, este reembolso deveria ser imediato.



#### **Artigo 15.º**

Esta norma deverá ter carácter obrigatório e uma abrangência geral, ou seja, deverá ser aplicável a todas os prestadores deste tipo de serviço dos Estados-membros, sob pena de comprometermos todo o processo de troca de contas, inclusive no âmbito das contas ao abrigo do regime dos serviços mínimos bancários.

Dever-se-á ainda permitir ao consumidor, no caso de já ser titular de uma conta de pagamento, a opção de mudança de conta junto de um outro prestador de serviços de pagamento.

#### **Artigo 17.º**

Defendemos o aditamento no n.º 2 que o encargo em causa decorra de um incumprimento cuja responsabilidade seja imputável ao consumidor.

Já nos termos do disposto no n.º 3 dever-se-á acautelar, para efeito de cobrança de encargos/comissões, os interesses dos consumidores mais fragilizados economicamente.

#### **Artigo 18.º**

Face à posição enfraquecida do consumidor perante os prestadores de serviços de produtos financeiros julgamos relevante estipular, no âmbito do disposto na alínea c) do n.º 2, que o ónus da prova, de que o consumidor atuou com consciência de que estava a prestar informações falsas, incumbe ao prestador de serviços de pagamento.

Aliás defendemos que este ónus deverá impender sobre o prestador em relação a todos os itens referidos neste dispositivo legal.

#### **Conclusão**

No entender DECO, parece de elementar bom senso que as regras para mudar de banco tenham uma dignidade idêntica às das que já regulam, por exemplo, uma simples transferência de um crédito ou de um Plano Poupança Reforma. Ao fim e ao



cabo, para se ter um crédito ou uma aplicação financeira, é necessário ter antes uma conta.

Também fará todo o sentido que o mesmo supervisor que tem competência para sancionar um banco que não respeite os limites que a lei estipulou para as comissões por amortização antecipada de um crédito – o Banco de Portugal - tenha poderes idênticos para punir um banco que decida cobrar exorbitâncias pela mudança de autorizações de débitos ou, simplesmente, atrase indefinidamente uma transferência de saldos de conta.

Por estas razões, a DECO defende a criação de legislação que substitua o regime voluntário do código de conduta, porque só assim abrangerá todas as instituições bancárias, todos os consumidores de serviços bancários e, simultaneamente, todos os Estados-membros.

Para tal importa que a legislação a aprovar regule os seguintes aspetos basilares:

- Defina os prazos e os tetos de custos aplicáveis a um consumidor que queira mudar de banco;
- Estabeleça um regime sancionatório dissuasor para quem crie obstáculos aos consumidores nesse propósito;
- Incumba o Banco de Portugal de fiscalizar o cumprimento dessas regras.

A DECO acredita que, existindo tal normativo, muitos dos 60% de consumidores que nunca mudaram de banco sentir-se-iam mais motivados para o fazer.

Segundo um inquérito realizado pela DECO, entre os principais argumentos para não mudar estava a ideia de que o processo era complexo, burocrático e caro. Entre os que tinham mudado, por seu turno, quase 40% revelou ter enfrentado problemas,



sobretudo entraves do banco antigo e cobrança de comissões extraordinárias.  
Elucidativo.

Lisboa, 20 de Junho de 2013

# COMENTÁRIOS DA ABP SOBRE A PROPOSTA DE DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO RELATIVA À COMPARABILIDADE DOS ENCARGOS RELACIONADOS COM AS CONTAS DE PAGAMENTO, À MUDANÇA DE CONTA DE PAGAMENTO E AO ACESSO A CONTAS DE PAGAMENTO

## 1. Transparência e comparabilidade de comissões bancárias

1.1 Admitindo que o seu propósito é, em abstracto, louvável, a regulamentação proposta mostra-se excessivamente ambiciosa na exigência de designações e definições comuns (que vão ao ponto de prever a criação de um glossário) aos serviços de pagamento efectivamente praticados pelos bancos de todos os países da UE, não tendo em conta a grande diversidade linguística e de culturas bancárias e parecendo envolver custos desproporcionados relativamente aos benefícios efectivos dos consumidores num mercado bancário de retalho que, por opção destes, continua a ser quase exclusivamente de âmbito nacional.

1.2 Numa análise mais fina, não é muito claro qual o nível de detalhe que deverá ser adoptado na listagem e definição dos serviços de pagamento a que se refere o art.º 3º da Proposta de Directiva. A Directiva 2007/64/CE, Directiva dos Serviços de Pagamento (DSP), para a qual a nova proposta remete, contém já no seu anexo uma enumeração, em princípio exaustiva, dos serviços de pagamento que podemos designar por “básicos” (com excepção dos cheques que deverão provavelmente ficar também excluídos da directiva em estudo). Por outro lado, a própria DSP e o Regulamento (EU) n.º 260/ 2012, contêm definições de alguns desses serviços básicos, designadamente transferências a crédito e débitos directos.

É certo que os serviços de pagamento que os bancos efectivamente oferecem no mercado revestem, em muitos casos, particularidades e elementos adicionais, relativamente a esses serviços básicos e que individualizam a prestação destes relativamente a cada instituição ou a segmentos da clientela da mesma. Mas essas características individuais não são susceptíveis de padronização no âmbito nacional, numa primeira fase, e no âmbito europeu, numa segunda, como vem preconizado no citado art.º 3º.

Em síntese, a única via que parece praticável relativamente à composição das listas de serviços de pagamentos será a de a Comissão Europeia, a partir da enumeração do anexo à DSP (directiva que, note-se, vai entrar em processo de revisão, podendo o anexo vir a ser alterado no âmbito da mesma), explicitar ou complementar, na medida do necessário, o respectivo elenco para, subsequentemente, os bancos, sob a coordenação das autoridades de supervisão nacionais, poderem divulgar as comissões e outros encargos que cobram pela prestação desses serviços. Tratar-se-ia, portanto,

apenas de uma listagem de serviços básicos de pagamento, único âmbito em que é possível estabelecer correspondências e comparabilidade de preços no espaço europeu.

1.3 Devemos especialmente chamar a atenção para os problemas particulares que a aprovação e a aplicação desta directiva suscita no caso dos bancos portugueses, nomeadamente os seguintes:

- Os bancos portugueses, no momento actual, nada cobram aos clientes consumidores por muitos destes serviços (v. g. débitos directos na posição de “ordenante”, transferências a crédito na posição de beneficiário, pagamentos com cartões em TPAs). As comissões que cobram a estes clientes no domínio dos serviços de pagamento podem – como no caso das anuidades dos cartões de pagamento – não estar ligadas a um serviço de pagamento específico, sendo duvidoso como esses montantes poderiam figurar na “listagem” ou mesmo se seriam admissíveis no quadro da directiva em projecto;

- Em alguns desses serviços de elevada valia para os clientes, a legislação em vigor em Portugal proíbe, sem qualquer justificação racional e em manifesto contraste com a regulamentação aplicável nos outros Estados da UE, a cobrança de quaisquer comissões: é o caso das transferências a crédito, do pagamento de serviços e da activação e modificação de parâmetros de débitos directos quando realizados em ATM;

- Nas opções legislativas a tomar nesta matéria, no plano europeu e nacional, deverá ainda ser tida em conta a muito provável redução da MIF (multilateral interchange fee) nos pagamentos com cartões – na sequência da proibição já em vigor nos débitos directos – e a inerente necessidade de modalidades alternativas de financiamento desta actividade das instituições de crédito;

- Terá ainda de procurar-se uma adequada articulação entre a nova regulamentação e a já existente no direito interno, designadamente a que resulta do Aviso do Banco de Portugal sobre o preço de serviços bancários, evitando-se eventuais sobreposições, redundâncias e inconsistências do conjunto da regulamentação aplicável e minimizando-se os impactos em termos de custos de alterações operacionais.

1.4 Uma menção especial deve ser feita sobre as dúvidas que suscita a articulação da previsão do nº 2 do art.º 4º (“pacote de serviços financeiros”) e do nº1 do art.º 8º (“contas oferecidas em pacotes”) e a adequação dos regimes jurídicos às mesmas associados. A primeira questão que se coloca é, justamente, a da determinação dos respectivos âmbitos de aplicação, tendo em conta a ausência na proposta de uma definição de “serviços financeiros” para os efeitos da primeira disposição citada. Por outro lado, sendo a previsão do art.º 8º tendencialmente mais ampla (“conta de

pagamento oferecida juntamente com outro serviço ou produto como parte de um pacote”) e de uma previsível maior frequência da sua aplicação, o que se verifica é que o regime que lhe está associado parece acentuadamente mais restritivo, ao exigir a indicação de um preço para cada serviço individual incluído no “pacote”, pondo em causa a própria noção de fixação de um preço pelo “pacote” de serviços, limitando, assim, injustificadamente, a liberdade contratual.

1.5 No que respeita ao “cômputo dos encargos”, a imposição de uma relação exaustiva de todos os encargos debitados ao consumidor na sua conta de pagamento que, nos termos do art.º 5º da proposta, lhe deve ser fornecida com periodicidade mínima anual, não se justifica, dado que, por força da legislação vigente, os consumidores recebem já do seu banco informação sobre todos os encargos cobrados, através do respectivo extracto de conta com uma periodicidade máxima mensal.

Consideramos mesmo muito duvidoso que a generalidade dos clientes dos bancos tenha interesse em receber mais esta informação, pelo que, a ser consagrada a obrigatoriedade da sua prestação a mesma só deveria existir a solicitação do cliente, em termos semelhantes ao que já hoje prevê o nº 3 do art.º 58º do Decreto-Lei nº 317/2009, de 30 de Outubro, para a prestação de informação em papel sobre operações de pagamento individuais.

## **2. Mudança de conta**

Existe já um protocolo interbancário que define um conjunto de “Princípios Comuns Para a Mobilidade dos Serviços Bancários”, adoptado pelo Comité Europeu da Indústria Bancária, que abrange a globalidade da regulação incluída neste capítulo da proposta e que tem vindo a ser aplicado, sem assinaláveis reclamações por parte dos clientes, pelo que não entendemos qual a necessidade subjacente à nova regulamentação.

Menos recomendável nos parece ainda a aprovação da regulamentação em causa no que respeita à mobilidade *cross-border* que não terá procura que a justifique e que suscita complexos problemas operacionais que parecem não ter sido devidamente tidos em conta na excessivamente rígida regulamentação projectada.

Em qualquer caso, discordamos da solução adoptada para a hipótese de a mudança envolver, por opção do cliente, o encerramento da conta no banco de origem, onde se prevê que essa manifestação de vontade seja transmitida através do banco receptor e não directamente àquele banco, em conformidade com as boas práticas de execução dos contratos e a necessidade de acautelar os legítimos interesses desse banco. De notar ainda neste ponto que, na prática bancária portuguesa e de outros países da UE,

o encerramento da “conta de pagamento” envolve, por norma, a extinção da relação de base entre o cliente e o banco – devendo ser encontrada uma solução para as operações pendentes – e que a directiva nº 2007/64/CE prevê a possibilidade de ser convencionado no contrato quadro um período de pré-aviso, com duração máxima de um mês, para a denúncia do mesmo pelo cliente, possibilidade esta que não parece ter sido salvaguardada na proposta em apreço.

### **3. Acesso a contas de pagamento**

Este capítulo da proposta de directiva suscita a nossa frontal oposição não só em virtude da sua desnecessidade e da violação do princípio da subsidiariedade da regulamentação nele contida mas, com igual relevância, pela descoordenação com o direito interno nacional em matéria de serviços mínimos bancários que, recorde-se, se rege pelo princípio da voluntariedade e não contempla a injustificada e desproporcionada extensão do direito a esses serviços a não residentes, como resulta da proposta. Mais em pormenor, esta parte da proposta merece-nos ainda os seguintes reparos e dúvidas:

- i) Total desnecessidade de todos os cidadãos europeus terem direito a possuir, em todos os países da União, contas bancárias gratuitas ou com preços próximos de zero, com acréscimo de custos administrativos para os bancos e o risco de criação de veículos de operações ilícitas (fraude, branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo);
- ii) A própria previsão da existência de bancos no mercado obrigados a prestar serviços a custo zero ou próximo de zero (como resulta da contraposição “encargo razoável” a “a título gratuito”) parece de difícil compatibilidade com os princípios de liberdade de empresa e de livre concorrência;
- iii) Suscitam-se ainda fundadas dúvidas sobre como serão escolhidos em cada EM os bancos em causa, se poderão os mesmos receber uma compensação pela prestação do serviço nessas condições e em que termos;
- iv) Observa-se, por último, que os os “serviços mínimos” elencados no art.º 16º acabam por não ser tão mínimos assim, pois abrangem a quase totalidade dos serviços de pagamento actualmente prestados pelos bancos aos seus clientes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Economia e Obras Públicas

---

**Parecer da Comissão de Economia e Obras  
Públicas**

Proposta de Diretiva Do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de contas de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas.

COM (2013) 266

**Autor:** Deputado  
Duarte Cordeiro (PS)

---



Comissão de Economia e Obras Públicas

---

## ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

## PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

### 1. Nota Preliminar

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus remeteu a proposta de Diretiva Do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de contas de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas.

A referida proposta foi distribuída na Comissão de Economia e Obras Públicas, tendo sido nomeado relator o Deputado Duarte Cordeiro do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Contexto da proposta

Os serviços financeiros são cruciais para o crescimento, desenvolvimento e competitividade europeia no contexto do mercado interno. Contudo, continuam a existir obstáculos a um mercado interno dos serviços financeiros totalmente integrado, protegendo os consumidores.

As anteriores iniciativas legislativas europeias no domínio da banca a retalho tenderam a melhorar a capacidade dos prestadores de serviços de pagamento numa base transfronteiriça, assim como protegeram os consumidores e baixaram os preços.

Nomeadamente, em 2007, foi publicada a Diretiva Serviços de Pagamento (2007/64/CE) que, prevendo obrigações de transparência em relação aos encargos, encurta os prazos de pagamento e dá condições de pagamento transparentes.

As denominadas contas de pagamento são o serviço financeiro mais facilmente adquirido fora das fronteiras nacionais, pelo que esta diretiva tem como objetivo melhorar a transparência, a mudança de conta e a alterações nos dados e um melhor acesso às mesmas.

A proposta de Diretiva garantirá ainda o fim da discriminação em razão da residência dos consumidores.

## 2. Base Jurídica

A proposta baseia-se no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

### **Princípio da Subsidiariedade e da proporcionalidade**

Nos termos do segundo parágrafo do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, *“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário”*.

Este princípio tem como objetivo assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, ponderando se a ação a realizar à escala comunitária se justifica face às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. Trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve atuar quando a sua ação for mais eficaz do que uma ação desenvolvida pelos Estados membros, exceto quando se trate de matérias de competência exclusiva da União.

De igual forma, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, *“A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado”*.

À semelhança do Princípio da Subsidiariedade, o Princípio da Proporcionalidade regula o exercício das competências exercidas pela União Europeia.



Comissão de Economia e Obras Públicas

---

Este princípio visa delimitar e enquadrar a atuação das instituições comunitárias, sendo que a atuação das instituições deve limitar-se ao estritamente necessário para atingir os objetivos dos tratados, por outras palavras, a intensidade da ação deve estar relacionada com a finalidade prosseguida (proibição de excesso). Isto significa que, quando a União dispuser de vários modos de intervenção de igual eficácia, deve escolher aquele que permita maior liberdade aos Estados membros.

No caso da iniciativa em apreço, os Estados-Membros têm pouca margem de manobra para, de forma isolada, defenderem os direitos dos consumidores e a maioria dos problemas relacionados com os direitos dos passageiros aéreos prende-se com a diferente aplicação/execução dos Regulamentos pelos Estados-Membros, o que enfraquece esses direitos e afeta as condições de concorrência entre transportadoras aéreas.

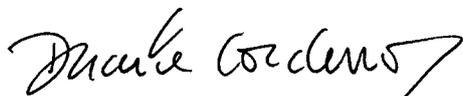
Assim, só uma ação coordenada ao nível da UE poderá resolver estes problemas.

### PARTE III – CONCLUSÕES

- 1- A iniciativa em análise refere-se à comparabilidade dos encargos relacionados com as contas de pagamento, à mudança de contas de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas;
- 2- Esta Proposta de Regulamento cumpre os princípios da Proporcionalidade e Subsidiariedade;
- 3- Em suma e perante tudo o que ficou exposto, a Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas propõe que o presente relatório seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio.

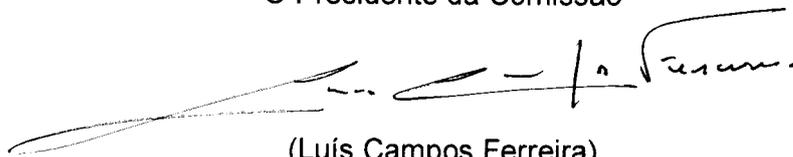
Palácio de S. Bento, 2 julho 2013

O Deputado Relator



(Duarte Cordeiro)

O Presidente da Comissão



(Luís Campos Ferreira)