



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Parecer

Projeto de Lei n.º 83/XIII/1.ª (BE)

Autor: Deputada
Cecília Meireles (CDS-
PP)

Projeto de Lei n.º 83/XIII/1.ª (BE) - Assegura a gratuitidade da conta base.



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. NOTA PRELIMINAR

Os deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 83/XIII/1.^a, que visa assegurar a gratuitidade da conta base.

A iniciativa foi apresentada nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa imposta pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

O referido Projeto de Lei foi admitido a 18 de Dezembro de 2015 e baixou, por determinação do S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) no dia 21 de Dezembro de 2015.

Na sequência da deliberação da COFMA, de 22 de Dezembro de 2015, a elaboração deste parecer coube ao Grupo Parlamentar do CDS/PP, que por sua vez indicou como autor do parecer a Senhora Deputada Cecília Meireles

2. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

O objeto da presente iniciativa é assegurar a gratuidade da conta base.

É possível identificar três motivações para a sua apresentação, segundo os proponentes: 1) *“o acesso a serviços mínimos bancários não é apenas uma questão de promoção de cidadania financeira. É, em muitos casos, essencial e obrigatório a muitas pessoas, nomeadamente para, a partir dessa conta bancária, poderem receber o seu ordenado, fazer levantamentos ou simples pagamentos”*; 2) *“o Banco de Portugal [na Carta-Circular n.º 24/2014/DSC] apenas recomenda a disponibilização de conta de serviços mínimos e de conta base, deixando à decisão das instituições a criação ou não destas contas”*; 3) *“estas contas padronizam o comissionamento de certos serviços numa conta à ordem, mas não eliminam as comissões, continuando a permitir que os bancos cobrem ao consumidor para a disponibilização de serviços básicos”*.

Deste modo, os deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõem: 1) *“a eliminação de qualquer comissão bancária sobre os serviços compreendidos na contratação de uma conta base, substituindo-se o regime de Serviço Mínimo Bancário por um novo regime de Conta Base”*; 2) a obrigatoriedade da *“criação de uma conta de depósito à ordem em regime de Conta Base por parte das instituições de crédito que recebem depósitos no mercado bancário de retalho português, procedendo-se à conversão automática de todas as contas em regime de Serviços Mínimos Bancários e possibilitando-se a conversão de outras contas à ordem por uma conta base”*; 3) *“de forma a garantir a universalidade de acesso a este tipo de conta”, estabelecer “que não pode ser exigível um montante mínimo para abertura de Conta Base”*.



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

3. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

De acordo com a informação que consta na Nota Técnica, verifica-se que não existem quaisquer iniciativas ou petições sobre a mesma matéria.



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa conclui que:

- 1) O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 83/XIII intitulado “ASSEGURA A GRATUIDADE DA CONTA BASE”.
- 2) O Projeto de Lei n.º 83/XIII/1.^a obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral e aos projetos de lei, em particular.
- 3) Através do Projeto de Lei n.º 83, os Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda pretendem: 1) *“a eliminação de qualquer comissão bancária sobre os serviços compreendidos na contratação de uma conta base, substituindo-se o regime de Serviço Mínimo Bancário por um novo regime de Conta Base”*; 2) a obrigatoriedade da *“criação de uma conta de depósito à ordem em regime de Conta Base por parte das instituições de crédito que recebem depósitos no mercado bancário de retalho português, procedendo-se à conversão automática de todas as contas em regime de Serviços Mínimos Bancários e possibilitando-se a conversão de outras contas à ordem por uma conta base”*; 3) *“de forma a garantir a universalidade de acesso a este tipo de conta”*, estabelecer *“que não pode ser exigível um montante mínimo para abertura de Conta Base”*.
- 4) A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é do parecer que o Projeto de Lei n.º 83/XIII/1.^a, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

de Esquerda, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutido e votado pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2016

A Deputada Autora do Parecer

(Cecília Meireles)

A Presidente da Comissão

(Teresa Leal Coelho)



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de lei n.º 83/XIII/1.ª (BE)

Assegura a gratuitidade da conta base.

Data de admissão: 23 de dezembro de 2015

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administração Administrativa (5.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por: Dália Maulide, Fernando Bento Ribeiro, Fernando Marques Pereira e Teresa Meneses (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN) e Vasco Cípriano (DAC).

Data: 4 de janeiro de 2016.

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

O projeto de lei em questão, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, pretende assegurar a gratuidade da conta base.

O BE considera abusivos os valores cobrados pelos bancos por serviços bancários básicos e salienta, por um lado, que a disponibilização de contas de serviços mínimos e de contas base é uma mera recomendação do Banco de Portugal, permitindo uma livre decisão por parte das instituições bancárias e, por outro, que as comissões, nessa sede, não foram eliminadas.

O BE sublinha que o número de contas em regime de serviços mínimos bancários é extremamente reduzido, face ao total de contas à ordem; e recorda que as contas base têm um valor anual de comissão de manutenção de conta, permitindo o acesso, somente, a operações bancárias básicas, contrapondo com exemplos contrários no estrangeiro (e, especificamente, em França), onde o acesso a estes serviços, através de uma conta à ordem sem custos, é encarado com um direito fundamental do consumidor.

Face ao exposto, o BE defende a eliminação de qualquer comissão bancária nas contas base, substituindo o seu novo regime as contas de serviços mínimos bancários, bem como a criação obrigatória de uma conta à ordem, neste regime, por parte dos bancos que recebam depósitos no mercado bancário de retalho português, possibilitando a conversão de outras contas à ordem para contas base (conversão automática em caso de contas de serviços mínimos bancários). A presente iniciativa legislativa sustenta ainda a inexigibilidade de um valor mínimo para a abertura de uma conta base.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa legislativa foi subscrita e apresentada à Assembleia da República por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição, bem como na alínea f) do artigo 8.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assumindo esta iniciativa legislativa a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, apresenta-se, igualmente, redigida sob a forma de artigos, com uma designação que traduz

sinteticamente o seu objeto principal e sendo precedida de uma breve exposição de motivos em conformidade com os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O projeto de lei em causa deu entrada em 18 de dezembro, foi admitido a 23 de dezembro e baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), nesse mesmo dia.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Caso seja aprovada, esta iniciativa legislativa, revestindo a forma de lei, é publicada na 1.ª série do Diário da República, entrando em vigor 30 dias após a sua publicação, conforme o disposto no artigo 9.º do seu articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da Lei Formulário referida anteriormente.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da "lei formulário".

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Todos os cidadãos têm direito a adquirir um conjunto de serviços bancários, a um custo reduzido, nomeadamente a abertura de uma conta de depósito à ordem e a disponibilização do respetivo cartão de débito.

Estes serviços são considerados "Serviços Mínimos Bancários" e devem ser prestados por todas as instituições de crédito autorizadas a receber depósitos do público e que disponibilizem ao público os referidos serviços.

O Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, criou o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários, tendo sido alterado pela Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 225/2012, de 17 de outubro ("Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, que aprova o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários, estabelecendo as bases dos protocolos a celebrar entre o membro do Governo responsável pela área da defesa do consumidor, o Banco de Portugal e as instituições de crédito que pretendam aderir ao referido sistema e, bem assim, o respetivo regime sancionatório"), e pela Lei n.º 66/2015, de 6 de julho ("Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, trigésima sexta alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de

31 de dezembro, quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 454/91, de 28 de dezembro, simplificando e padronizando o comissionamento de contas de depósito à ordem, e primeira alteração à Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março”).

O Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, teve aplicação através do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2015, publicado no Diário da República n.º 189/2015, Série II, de 28 de setembro de 2015, que estabelece os deveres a observar pelas instituições de crédito relativamente à divulgação das condições legalmente estabelecidas para que as pessoas singulares possam aceder e beneficiar do sistema de acesso aos serviços mínimos bancários instituído.

Este Aviso é aplicável a todas as instituições de crédito com sede ou sucursal em território nacional que disponibilizem ao público os serviços que integram os serviços mínimos bancários (n.º 2 do artigo 1.º).

Para este efeito, as instituições de crédito sinalizam nos seus balcões a prestação de serviços mínimos bancários através da afixação de um cartaz, no qual constam as condições de acesso e manutenção das contas de serviços mínimos bancários e os serviços disponibilizados.

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, França, Itália e Reino Unido.

BÉLGICA

Para garantir que todos os cidadãos possam ter uma conta de depósito à ordem, a Lei de 24 de março de 2003 (modificada pelo Arrêté royal du 7 Septembre), estabelece o acesso a um regime de serviço mínimo bancário que prevê que cada consumidor, com domicílio na Bélgica, tem direito à abertura de uma conta “padronizada”. Esta Lei foi revogada e retomada no Capítulo 8 da Lei de 19 de abril de 2014, que versa exclusivamente sobre o *service bancaire de base*. A lei aplica-se a todas as instituições de crédito na Bélgica que oferecem aos clientes a possibilidade de abrir uma conta de depósito à ordem.

O serviço mínimo bancário, sob forma de conta de depósito à ordem, permite realizar as operações seguintes:

- Depósitos;
- Levantamentos;
- Transferências;
- Domiciliações;
- Débitos;
- Pagamento através de um cartão bancário ou de um dispositivo semelhante.

Se estas operações forem feitas por via eletrónica, o seu número é ilimitado, mas se forem feitas presencialmente (no balcão) o cliente tem direito a 36 operações por ano, se tiver um cartão bancário, e a 72 operações por ano, se não tiver um cartão bancário.

Estes serviços só são assegurados na condição de haver dinheiro suficiente na conta; o saldo não pode ser negativo.

De uma maneira geral, o banco não pode recusar esse serviço, a não ser quando o cliente:

- Já tem uma conta com o serviço mínimo bancário ou uma conta corrente, mesmo noutra banco;
- Tem contas no valor de 6 000 € ou mais noutros bancos;
- Já tem contratos de crédito no valor de 6 000 € ou mais;
- Cometeu fraude, abuso de confiança, falência fraudulenta, falsificação ou lavagem de dinheiro.

O serviço mínimo bancário não é necessariamente gratuito. O banco pode pedir como despesas de manutenção um valor máximo de 14,94€ (Janeiro de 2015) por ano. O preço máximo é adaptado, a cada ano, ao índice da inflação. Se o cliente pagar o custo de manutenção de conta, pode executar outras operações para além dos pontos enumerados acima.

FRANÇA

As pessoas com domicílio em França, assim como os Franceses que residem no estrangeiro, que não possuam nenhuma conta de depósito à ordem em França, podem pedir à *Banque de France* para designar um banco onde possam abrir uma conta desse tipo. Este direito está previsto no artigo L312-1 – Droit de compte do *Code monétaire et financier*.

O artigo 64.º da Lei n.º 2013-672, de 26 de julho, de separação e de regulação das atividades bancárias, modificou as disposições do artigo L312-1, com vista ao melhoramento do exercício do *droit de compte*, como previsto no plano plurianual de luta contra a pobreza e para inclusão social (*Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*) adotado aquando do *Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE)*, de 21 de janeiro de 2013.

No caso de alguma instituição de crédito recusar a abertura de uma conta, o “cliente” pode ir a um balcão de uma sucursal da *Banque de France* pedir ajuda na resolução do seu problema. Para isso tem de levar consigo: um formulário de pedido de acesso ao *droit de compte*; uma declaração de recusa de abertura de conta emitida pelo banco em causa, um documento de identidade e um justificativo de morada. O banco que será designado pela *Banque de France* para abrir a conta poderá limitar a utilização dessa aos serviços mínimos bancários. A lista dos documentos exigidos para a abertura desse tipo de conta encontra-se regulado através do Arrêté du 31 juillet 2015.

Os estabelecimentos bancários designados pela *Banque de France* podem limitar os serviços ligados à abertura de uma conta aos serviços mínimos bancários que se encontram enumerados no artigo D312-5 do *Code monétaire et financier*:

1. A abertura, a manutenção e o encerramento da conta;

2. Uma mudança de morada por ano;
3. A entrega de dados de identidade bancária;
4. A domiciliação dos extratos bancários;
5. O envio mensal de um extrato das transações efetuadas;
6. A realização das transações em dinheiro;
7. O recebimento de cheques e de transferências bancárias;
8. Os depósitos e os levantamentos de dinheiro no balcão do titular da conta;
9. Os pagamentos por débito direto, pagamentos interbancários ou transferências bancárias;
10. Os meios de consulta à distância do saldo da conta;
11. Um cartão bancário para o qual cada utilização é autorizada pelo estabelecimento de crédito que o emitiu;
12. Dois cheques avulsos por mês ou meios de pagamento equivalentes.

Os serviços bancários descritos são inteiramente gratuitos.

Esta modalidade de conta pode ser aberta sem saldo, mas não permite ter a conta com saldo negativo, nem dá direito à emissão de cheques. Se o banco quiser fornecer serviços para além dos que fazem parte dos serviços mínimos bancários, esses serão taxados segundo as condições definidas no contrato celebrado entre o cliente e o banco.

ITÁLIA

O acesso da população residente em Itália a serviços mínimos bancários foi possível por via da Lei n.º 214/2011, de 22 de Dezembro¹, a qual foi complementada por um acordo celebrado a 28 de Março de 2012² entre o Ministério da Economia e das Finanças e a *Banca d'Italia*, a *Associazione Bancaria Italiana* (associação de entidades bancárias), a *Poste Italiane spa* (serviços postais) e a *Associazione Italiana Istituti di Pagamento e di Moneta Elettronica* (instituições de pagamento).

Com base nestes instrumentos, de vigência limitada no tempo e sujeitos a renovação por períodos de 2 anos³, foi possível instituir a conta bancária básica (*Conto di Base*), destinada a pessoas singulares que não sejam titulares de outras contas básicas, sem que sejam indicadas outras características para este efeito.

Os clientes que dispuserem de um *Conto di Base* (CdB) têm acesso aos seguintes serviços por ano:

- Seis (6) listas de movimentos;
- Seis (6) levantamentos ao balcão;
- Levantamentos de valores sem número limite quando efetuados em caixas automáticas pertencentes ao grupo bancário ao qual se encontra afeta a conta e doze (12) levantamentos em caixas automáticas de outras entidades bancárias,

¹ Lei esta que resulta da conversão com modificações do Decreto-Lei n.º 201/2011, de 6 de Dezembro.

² E alterado a 20 de Abril de 2012.

³ A primeira renovação ocorreu a 31 de Maio de 2014, de acordo com a informação fornecida pelo Banco de Itália.

- Operações de débito direto nacionais sem número limite;
- Trinta e seis (36) entradas de valores na própria conta provenientes de bancos nacionais;
- Doze (12) pagamentos correntes para outros bancos;
- Doze (12) pagamentos em conta e em cheque;
- Uma (1) *comunicazione da trasparenza*;
- Quatro (4) informações de carácter periódico (extratos de conta e resumos);
- Pagamento com cartão de débito em número ilimitado;
- Uma (1) emissão, renovação e substituição de cartão de débito.

O CdB é disponível de forma gratuita a clientes com declarações de rendimentos que atestem que auferem menos de €8.000, assumindo estes clientes os custos das operações sempre que excedam o número de operações referidas no ponto 2. Clientes que auferem pensões anuais não superiores a €18.000 mas superiores a €8.000 dispõem de um número reduzido de operações gratuitas, designadamente:

- Seis (6) listas de movimentos;
- Doze (12) levantamentos ao balcão;
- Levantamentos de valores sem número limite quando efetuados em caixas automáticas pertencentes ao grupo bancário ao qual se encontra afeta a conta;
- Entradas ilimitadas de valores na própria conta provenientes de bancos nacionais;
- Uma (1) *comunicazione da trasparenza*;
- Quatro (4) envios de correspondência periódica (extratos e resumos);
- Pagamento com cartão de débito em número ilimitado;
- Uma (1) emissão, renovação e substituição de cartão de débito.

Os titulares de CdB poderão usufruir de outros serviços bancários, sendo as despesas por eles assumidas – porém, tal valor nunca poderá exceder o preçário aplicável aos clientes que não são titulares de CdB.

A instituição bancária tem o poder de resolver o contrato caso a conta não disponha de fundos ou não seja movimentada durante 24 meses consecutivos, devendo sempre proceder a aviso com, pelo menos, 2 meses de antecedência. O encerramento da conta não implica custos para o titular.

REINO UNIDO

Não existe legislação que garanta acesso a uma conta básica bancária (*basic bank accounts*). No entanto, por via de mecanismos de autorregulação, alguns bancos oferecem este tipo de contas. Também uma Instrução da Financial Conduct Authority⁴ afirma este direito de acesso, desde que os clientes em causa satisfaçam os requisitos de cada banco para esse efeito. Para além do cumprimento dos requisitos, os bancos podem recusar-se a abrir conta a clientes com historial de fraude ou de insolvência.

⁴ Autoridade reguladora dos serviços financeiros no Reino Unido.

Na ausência de legislação que fixe as condições em que são contratualizadas as contas básicas, não existe uma lista obrigatória de serviços a fornecer. No entanto o *Money Advice Service*⁵, na sua página sobre as *basic bank accounts*, informa que a maior parte das contas garante acesso aos seguintes serviços:

- recebimento de pagamentos (salários, pensões, etc.) diretamente na conta;
- cobrança de cheques (desde que não emitidos em moeda estrangeira) no prazo de 6 dias úteis;
- levantamento de fundos ao balcão ou através de ATM;
- pagamento de contas por débito direto;
- consulta de saldos ao balcão ou em ATM.

Algumas contas proporcionam ainda acesso a cartão de débito.

Esta página providencia também uma ferramenta comparativa das condições oferecidas pelos bancos e custos associados aos clientes deste tipo de contas.

Para mais informações, consultar ainda a brochura *Basic Bank Accounts* do *Money Advice Service*.

Na ausência de legislação que fixe as condições em que são contratualizadas as contas básicas, cada banco pode fixar os preços que entender. De acordo com a informação transmitida pelas autoridades do Reino Unido à Comissão Europeia, em 2012, na prática não são cobrados custos nas transações correntes nem taxas de manutenção da conta. São, no entanto, cobradas taxas por débitos diretos efetuados com fundos a descoberto.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Da consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexas.

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes em matéria idêntica

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Com os elementos disponíveis, não é previsível que, em caso de aprovação, a presente iniciativa implique um acréscimo de encargos para o Orçamento do Estado.

⁵ Entidade independente criada por lei para auxiliar os consumidores a melhor gerir as suas finanças.

