

Audição em sede de Grupo de Trabalho da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República - Projecto de Lei n.º 826/XII/4.ª do PSD e do CDS-PP relativo à “Simplificação e Padronização do Comissionamento de Contas de Depósito à Ordem”

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

A Associação Portuguesa de Bancos agradece o convite que lhe foi endereçado para ser ouvida sobre o Projecto de Lei n.º 826/XII/4.ª do PSD e do CDS-PP, que se encontra em apreciação por este Grupo de Trabalho.

Começo por apresentar os membros da APB que me acompanham: a Dra. Catarina Cardoso, o Dr. José Manuel Faria e o Dr. Nuno Lima.

Antes do mais, gostaria de relembrar, de forma sucinta, algumas notas de enquadramento, transmitidas pela APB em anteriores audições parlamentares sobre estas matérias, mormente nas que ocorreram em 19 de Fevereiro de 2013 e em 22 de Julho de 2014:

- A actividade bancária deve reger-se pelos princípios da livre concorrência, da autonomia da vontade e, da liberdade contratual entre os bancos e os seus clientes. Independentemente da regulação e supervisão que asseguram o saudável funcionamento do sector e a protecção dos clientes - a existência da livre concorrência constitui, em si mesma, o melhor serviço que se pode prestar ao consumidor;
- Um sector bancário bem supervisionado é inquestionavelmente necessário para assegurar a estabilidade financeira e a solidez e resiliência dos bancos.

E, naturalmente, no âmbito da supervisão comportamental a defesa dos clientes bancários ocupa posição de relevo.

Mas há que distinguir medidas de protecção inseridas no normal funcionamento dos mercados das que adoptam soluções anómalas, de cariz administrativo-burocrático, inusuais nas economias de mercado.

Em todas estas é reconhecido que o legislador ou autoridade reguladora só por excepção, face a falhas, distorções ou abusos de mercado, deve admitir restrições face à liberdade de oferta das instituições de crédito e à fixação do valor dos seus preços.

Constituiria uma desvantagem comparativa significativa praticar soluções que possam prejudicar a imagem do sector junto dos mercados internacionais e afastar quem pode ter interesse em investir no sector bancário português, que se quer resiliente, rentável e capaz de apoiar a economia e o seu crescimento;

- A existência de mecanismos de livre concorrência e de liberdade de empresa é encarada pela sociedade como desejável noutros sectores de actividade que disponibilizam bens e serviços considerados, igualmente, essenciais. O mesmo se deve desejar para o sector bancário. Numa economia de mercado não faria sentido que fosse doutra maneira;
- Estes princípios, materializam-se no estabelecimento de relações que se desejam duradouras, baseadas na confiança mútua entre as partes, susceptíveis de aportarem ganhos para os clientes, através da resposta cabal às suas necessidades financeiras e protecção dos seus interesses, mas também para os bancos, em termos da rentabilidade e sustentabilidade das suas operações;
- Por outro lado, importa sublinhar que os bancos apoiaram totalmente as medidas tomadas pelo Governo para assegurar um nível mínimo de bancarização da sociedade, tendo-se manifestado sempre disponíveis para comportar os custos que daí decorressem. Assim, 9 bancos – representativos de mais de 90% do mercado – aderiram voluntariamente ao Protocolo dos Serviços Mínimos Bancários, criando as condições para que todos os cidadãos Portugueses pudessem ter acesso a esses serviços;
- Adicionalmente, desde o final do ano transacto, 8 instituições de crédito lançaram no mercado a denominada "Conta Base", um produto de conta de depósito à ordem com características harmonizadas, facilmente comparáveis pelos consumidores e que materializou o trabalho desenvolvido pela APB, os seus Associados e o Banco de Portugal, com o intuito de acolher as recomendações do Supervisor, presentes na Carta-Circular n.º 24/2014/DSC.

Assim, Senhores Deputados, entendemos que os bancos portugueses têm correspondido de forma efectiva às iniciativas desenvolvidas pelo Governo e pelo Banco de Portugal, i) em matéria de inclusão financeira e fomento da bancarização da população, pela disponibilização do acesso aos Serviços Mínimos Bancários, e ii) na vertente da transparência e da comparabilidade, com a criação da "Conta Base" e na colaboração, com o Banco de Portugal, na identificação dos serviços bancários mais representativos, na definição de designações harmonizadas e na elaboração do respectivo glossário.

Senhores Deputados,

Antes de tecermos algumas considerações sobre o Projecto de Lei, é importante partilhar com V. Exas. alguns elementos sucintos, a propósito do tema dos Serviços Mínimos Bancários, e da sua materialidade em Portugal e noutros países europeus:

1. O regime dos Serviços Mínimos Bancários foi implementado em Portugal há 14 anos, através do Decreto-lei n.º 27-C/2000, de 10 de Março, (alterado pela Lei n.º 19/2011, de 20 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 225/2012, de 17 de Outubro), colocando o nosso país entre os pioneiros da União Europeia a legislar sobre esta matéria. Somente a França (em 1998, na sequência da publicação de legislação relativa ao *“combate às situações de exclusão no acesso a serviços básicos, entre os quais o sistema bancário”*) e a Alemanha (neste caso por mecanismo de auto-regulação do sector estabelecido em 1995) tomaram medidas semelhantes e em momentos anteriores.
2. Para além da legislação, o regime dos *Serviços Mínimos Bancários* foi regulado pelo Banco de Portugal através da Instrução n.º 43/2012, relativa à *“obtenção de informação sistematizada e periódica sobre o funcionamento do referido sistema e sobre a prestação de serviços mínimos bancários por parte das instituições de crédito aderentes”* e, pelo Aviso n.º 15/2012, que *“estabeleceu os deveres a observar pelas instituições de crédito relativamente à divulgação da sua adesão ao regime jurídico dos serviços mínimos bancários e à publicitação das condições legalmente estabelecidas para que as pessoas singulares possam aceder e beneficiar de tal regime”*.
3. Em conclusão, o regime dos Serviços Mínimos Bancários Português encontra-se devidamente regulado em extensão, âmbito de aplicação e deveres de informação perante

os consumidores e o Supervisor, e a ele aderiram, voluntariamente, desde o momento da sua criação, as instituições de crédito mais representativas do mercado bancário nacional;

4. Ao nível da União Europeia, a observação de resultados menos conseguidos em matéria de acesso a serviços bancários de base resultou na publicação, em 23 de Julho de 2014, da Directiva 2014/92/UE relativa à “comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas” (comumente designada Directiva das Contas de Pagamento), a qual, consubstanciará uma etapa relevante para a abertura efectiva, e de forma regulada, dos sistemas bancários dos Estados-Membros da União a todos os cidadãos.

Senhores Deputados,

Mais uma vez, agradecendo a oportunidade concedida à Associação Portuguesa de Bancos para poder ser ouvida por este Grupo de Trabalho, gostaríamos, neste momento, de apresentar os comentários que se oferecem à APB em relação ao Projecto de Lei em apreço:

1. Artigo 1º do Projecto de Lei - Objecto

Obrigatoriedade de disponibilização e âmbito de aplicação

- i. A APB não encontra, à partida, justificação para a imposição da obrigatoriedade de disponibilização deste serviço por todas as instituições de crédito uma vez que, ao abrigo da adesão voluntária ao regime, são, já hoje, 9, os bancos que disponibilizam os serviços mínimos bancários, representando, em conjunto, 90% do mercado nacional de depósitos;
- ii. Importa, igualmente, notar que a obrigatoriedade de disponibilização dos serviços mínimos bancários por instituições de crédito com uma vocação especializada e/ou menor expressão no mercado de retalho poderá não ter o efeito desejado, pelo legislador, de incremento significativo da adesão dos consumidores ao regime;
- iii. Ainda assim, se aprovada a passagem para o regime de obrigatoriedade, entendemos recomendar uma definição mais precisa do âmbito de aplicação do regime, até agora menos necessária em virtude do mecanismo de adesão voluntária. Uma solução possível seria a da inclusão, neste artigo, da proposição: “[*Serviços Mínimos Bancários*] que

deverão ser disponibilizados por todas as instituições de crédito legalmente autorizadas a receber depósitos em Portugal e que, efectivamente, exerçam essa actividade".

2. Artigo 2º do Projecto de Lei - Alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de Março

Pluralidade de titulares – condição de não ser titular de nenhuma outra conta bancária (alteração ao Artigo 4º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 27-C/2000)

Dado que o regime dos Serviços Mínimos Bancários é, inquestionavelmente, um regime de excepção face aos princípios gerais da liberdade de empresa e de contratar, o mesmo deve circunscrever-se às situações que pretende acautelar, designadamente, o já mencionado princípio da inclusão financeira e de bancarização dos cidadãos. Em caso algum, deverá a flexibilização dos critérios de acesso, propiciar uma utilização abusiva do regime, desvirtuando os objectivos a que o mesmo se propõe.

A colocação, em alternativa, dos dois requisitos exigidos ao primeiro titular (ter mais de 65 anos ou ser dependente de terceiros) abre, aparentemente, um leque muito amplo de possibilidades, desde a de este ser uma pessoa de 65 anos, perfeitamente independente e capaz de gerir o seu património, até à de, na categoria de “dependentes”, se incluírem genericamente menores a cargo dos pais ou de outros parentes.

Sendo questionável o requisito rígido da idade de 65 anos e, imprecisa e pouco clara a referência a “dependentes”, recomenda-se que, caso se opte pela flexibilização do acesso ao regime, a redacção deva apenas contemplar os casos das pessoas que “estejam incapacitadas, de facto, de proceder à normal movimentação da conta”, sugerindo-se, adicionalmente, que o Banco de Portugal regule a matéria relativa à comprovação da incapacidade.

3. Artigo 3º do Projecto de Lei – Requisitos para a cobrança de comissões ou outros encargos

Os bancos associados da APB reconhecem e concordam com o princípio consagrado no Projecto de Lei.

4. Artigo 4º do Projecto de Lei – Alteração ao Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)

Dever de envio anual de factura-recibo de todas as comissões e despesas associadas à conta de depósito à ordem (aditamento do n.º 8 ao Artigo 77º do RGICSF)

- i. É importante começar por salientar que:
 - a. Os bancos já comunicam periodicamente, através dos extractos de conta, as comissões e despesas cobradas aos clientes;
 - b. Adicionalmente, os bancos, em cumprimento de obrigação fiscal, estão a implementar a emissão de facturas em programa certificado.
- ii. Por outro lado, a Directiva das Contas de Pagamento (actualmente em transposição) prevê a disponibilização pelas instituições de crédito de um Extracto de Comissões, com requisitos harmonizados ao nível da União quanto à informação mínima a incluir no documento e ao seu formato de apresentação (a definir pela Comissão mediante proposta de normas técnicas de execução a redigir pela Autoridade Bancária Europeia), pelo que a vinculação desta proposta constituiria a antecipação de um aspecto pontual da Directiva, que tem prazo geral de transposição até Setembro de 2016;
- iii. Ainda assim, e neste ponto em concreto, não estamos perante uma efectiva transposição da Directiva, tendo em conta, designadamente que, ao contrário do que acontece nesta, não encontramos no Projecto de Lei qualquer definição do que se deve entender por *“comissões associadas a conta de depósito à ordem”*, não sendo mencionados os requisitos a que o documento em causa deve obedecer, nos termos do Artigo 5º da Directiva, nem as normas técnicas que a Comissão Europeia deverá adoptar relativamente ao respectivo formato de apresentação, e que, de resto, não existem ainda;
- iv. Dois outros aspectos não acautelados na proposta em apreço prendem-se com:
 - a. A ausência da definição do âmbito de aplicação, ou seja, se a mesma é aplicável apenas aos clientes bancários singulares (como estabelece a Directiva), ou também para pessoas colectivas;
 - b. O recurso, no Projecto de Lei, à figura "factura-recibo" resultará na emissão de dois documentos da mesma natureza pelo mesmo serviço facturado.
- v. Assim, tendo presente o impacto, em termos de custos e alocação de recursos, que o desenvolvimento e implementação desta medida terá para as instituições de crédito, é

nosso entender que este tema deve ser enquadrado no contexto da própria transposição da Directiva, em conformidade com os seus requisitos mais amplos e exigentes, evitando que as instituições de crédito incorram em custos adicionais decorrentes da necessidade de compatibilização, com os requisitos da Directiva, dos procedimentos que entretanto viessem a ser adoptados.

Senhores Deputados,

Agradeço a V. atenção, em nome da APB e em meu nome pessoal, ficando, a partir de agora, à V. inteira disposição, para prestar os esclarecimentos que V. Exas. entendam solicitar.