



Bloco de Esquerda

Grupo Parlamentar

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 143/XIV/1.ª

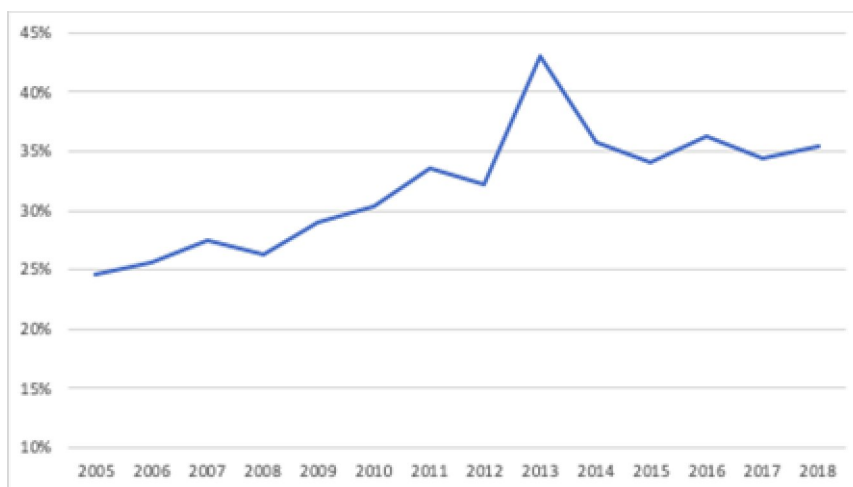
RECOMENDA A ELABORAÇÃO DE ORIENTAÇÕES PARA A POLÍTICA DE COMISSÕES BANCÁRIAS DA CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS

Os cidadãos em Portugal desembolsaram, entre 2007 e 2019, em média, 8,8 milhões de euros em comissões bancárias por dia, o equivalente a 40 mil milhões de euros. Embora este número, extraído a partir das estatísticas do Banco de Portugal e já divulgado na imprensa, impressione pela sua dimensão, o seu nível de agregação esconde padrões de evolução e distribuição das comissões bancárias que importa discutir.

Há mais de uma década que se vem a acentuar uma alteração estrutural no negócio bancário, que cada vez mais assenta os seus lucros nas comissões cobradas aos clientes. Esta tendência explica-se pela redução das taxas de juro, mas também pela necessidade de recuperar os níveis de rentabilidade acionista que vigoravam antes da crise que, nunca é demais recordar, foi despoletada e agravada pelas práticas financeiras vigentes.

No caso português, se tivermos em conta os cinco maiores bancos do sistema, as comissões valem hoje, em média, mais 10p.p do produto bancário total. Este aumento inegável do peso das comissões nos lucros na banca deve ser analisado tendo em conta também a sua composição e distribuição por tipo de cliente.

Peso das comissões e serviços no produto bancário dos 5 maiores bancos



Fonte: DRs consolidadas da APB corrigidas pelos R&C quando aplicável

Com efeito, a DECO tem alertado para duas realidades distintas. A primeira diz respeito ao aumento e, em alguns casos, à criação de comissões associadas a serviços bancários básicos, como a manutenção de contas à ordem, a realização de transferências ou as operações aos balcões. As isenções de comissões em caso de domiciliação de ordenado ou aplicáveis a jovens e reformados foram na sua maioria eliminadas e substituídas por novos produtos, denominados contas-pacote, em que não só as exigências são maiores como os benefícios são de difícil comparação. A título de exemplo, os bancos requerem agora saldos médios superiores para a bonificação dos custos das contas-pacote que, em muitos casos, oferecem benefícios limitados ao número de operações. Para os restantes clientes, aplicam-se os preçários normais que podem facilmente ultrapassar os 60€ por ano, quando o que está em causa é apenas o fornecimento de serviços bancários básicos.

Como se compreende, esta estratégia afetou de forma muito desigual diferentes tipologias de clientes, sobrecarregando mais quem antes estava isento e deixou de estar ou foi aumentado por não cumprir as novas condições exigidas. Também os clientes com mais dificuldade de adaptação às novas formas de interação com os bancos e, por isso, mais dependentes das operações ao balcão ou suportadas pelas cadernetas, foram atingidos por estas alterações. Finalmente, assistimos agora também à criação de comissões, por parte dos bancos, sobre as operações efetuadas através de plataformas

de intermediação, como a MB WAY. O argumento, frequentemente articulado pelas instituições financeiras, de que esta cobrança é essencial ao desenvolvimento tecnológico do setor, é rebatido pela experiência portuguesa. Em Portugal a rede inovadora de Multibanco foi criada sem que nunca esse serviço tenha sido cobrado ao consumidor final. Este entendimento, que correspondeu sempre à prática em Portugal, foi reconhecido legalmente em 2010, com a publicação do Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro.

A segunda realidade diz respeito à cobrança de comissões que não têm um serviço diretamente associado. Esta preocupação foi refletida na Lei n.º 66/2015, que impede instituições financeiras de cobrarem comissões sem que haja um serviço efetivamente prestado. Não obstante, não havendo na legislação nenhuma clarificação do que se entende por serviços efetivamente prestados, e sem que uma outra solução prática tenha sido avançada, algumas destas comissões perduram, tendo também sofrido aumentos ao longo da última década. A DECO tem alertado para esta mesma problemática, identificando e denunciando comissões que considera “bizarras”, como é caso exemplificativo a cobrança de 56,12 euros, em média, pela emissão de declarações oficiais sobre a conta bancária, quando esta é em muitos casos exigida ao consumidor para fins legais, fiscais ou para obtenção de apoios sociais. Por serviços de processamento de prestações de crédito cobram-se em média 30 euros por ano em comissões por um “serviço” que é, na realidade, um pagamento ao banco. Também na emissão de declarações de término do contrato ou emissão de documentos que atestam a extinção da dívida previamente contraída, a chamada emissão do distrato, são cobradas comissões.

Ao aumento generalizado das comissões cobradas, desproporcionais face aos serviços a que correspondem, acresce ainda a possibilidade de as instituições de crédito poderem, na prática, alterar unilateralmente as condições das contas contratualizadas no âmbito de operações de crédito (por exemplo). Sendo verdade que a lei já prevê a transferência para outra instituição em caso de alteração unilateral das condições contratuais, e que esta é livre nos restantes casos, a experiência diz-nos que há outras barreiras à saída que importa acautelar. Por hábito, familiaridade, confiança, conveniência ou desconhecimento, os clientes tendem a não mudar de banco.

A prática do setor bancário tem sido por isso a do aproveitamento deste poder de mercado, determinado não só pelas barreiras à saída já mencionadas, como pela coincidência entre os valores praticados pelos maiores bancos em Portugal. Por mais complexas que sejam as estruturas de comissões, não deixa de ser evidente que os valores dos principais serviços são muito semelhantes.

Não é demais recordar que, em setembro deste ano, a Autoridade da Concorrência (AdC) condenou 14 bancos “por prática concertada de troca de informação comercial sensível, durante um período de mais de dez anos, entre 2002 e 2013”. No seu comunicado, a AdC refere ainda que “cada banco sabia, com particular detalhe, rigor e atualidade, as características da oferta dos outros bancos, o que desencorajava os bancos visados de oferecerem melhores condições aos clientes, eliminando a pressão concorrencial, benéfica para os consumidores” e que “o setor e a oferta de produtos de crédito afetados no presente caso assume uma importância crucial na vida dos consumidores em geral, tanto particulares, como empresas, prejudicando-as de forma direta e imediata, uma vez que a prática incidiu sobre segmentos chave da atividade bancária, como são o crédito habitação, o crédito ao consumo e o crédito às empresas”. Falamos de 14 bancos, numa prática que decorreu ao longo de mais de dez anos e que só se tornou conhecida porque houve uma denúncia interna. Não houve qualquer intervenção, que se conheça, nesta matéria, das autoridades supervisoras durante este período.

Nada indica, portanto, que o livre funcionamento do mercado conduza a respostas adequadas para este problema. Sendo verdade que existem no mercado casos pontuais de instituições que, à data, cobram comissões inferiores, é preciso referir que i) na sua maioria, estes são serviços que operam exclusivamente em linha (internet), o que não garante a acessibilidade a todos os cidadãos; e ii) são serviços novos no mercado, não existindo garantias que os atuais preçários não sejam promocionais e portanto parte de uma estratégia de captação de clientes e que, uma vez atingido o objetivo, o preçário se venha a assemelhar ao resto do mercado, aplicando-se então as mesmas barreiras à saída. Esta é uma situação comum noutros setores, como o das comunicações.

Todas estas razões tem justificado um conjunto de intervenções legislativas e regulatórias para tentar travar o avanço abusivo das comissões bancárias e promover a inclusão financeira. A mais importante prende-se certamente com a criação do regime

dos serviços mínimos bancários, que deveria fornecer uma alternativa básica a custos controlados. A sua aplicação ficou, no entanto, muito aquém dos objetivos, sendo utilizada por apenas um universo muito restrito de pessoas – existiam 78 733 contas de serviços mínimos bancários no final do 1º semestre de 2019. Da mesma forma, podemos hoje concluir que os restantes esforços legislativos foram insuficientes. As comissões bancárias são motivo de indignação generalizada na medida em que afetam clientes particulares, mas também muitas pequenas e médias empresas.

O acesso a serviços bancários é uma necessidade a que ninguém pode escapar e é dever das políticas públicas garantir que este acontece em condições de justiça e proporcionalidade.

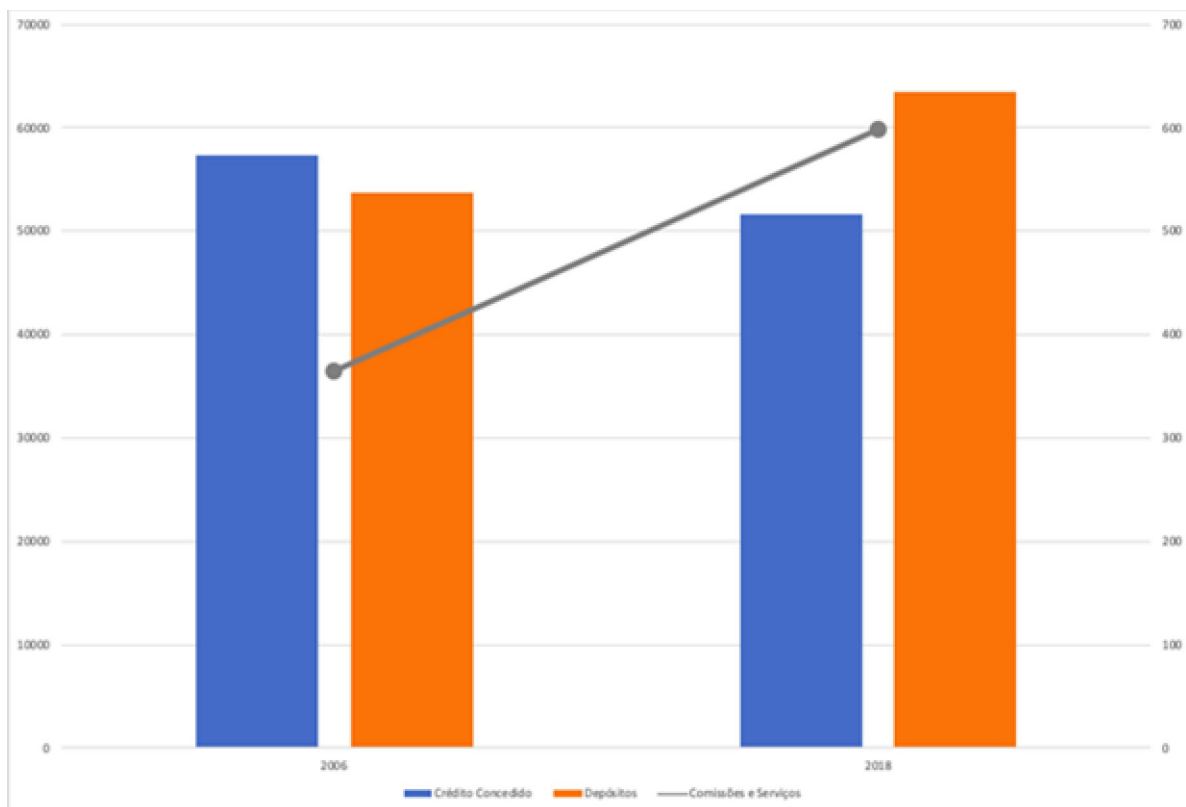
Para além de novas soluções legislativas e regulatórias, que se devem aplicar a todas as instituições financeiras em pé de igualdade, é inegável que a Caixa Geral de Depósitos, como banco de capitais inteiramente públicos, tem uma responsabilidade acrescida nesta matéria. A Caixa deve não só constituir-se como uma referência de boas práticas para o mercado, como reger-se por princípios claros de interesse público.

A comissão parlamentar de inquérito ocorrida na anterior legislatura provou que esse não foi o caso em muitas decisões de crédito do passado. Seja por falta de orientação política transparente e determinada ou pela influência de interesses particulares, a Caixa seguiu uma política de crédito que em nada se distinguiu dos restantes bancos privados, focada no imobiliário e nas atividades especulativas. Apesar disso, para os depositantes, o banco público continuou a oferecer condições mais vantajosas e afirmou-se como um pilar de estabilidade do sistema (como demonstra o aumento dos depósitos durante e depois da crise financeira). Nos últimos anos, no entanto, muitos desses clientes têm vindo a ser confrontados com aumentos sucessivos nas comissões bancárias praticadas pela Caixa que, ao longo da última década, abandonou a sua política para alinhar com as (más) práticas de mercado. Embora continue a praticar comissões ligeiramente mais baixas - sendo que, como já foi dito, essa comparação é cada vez mais difícil - a Caixa não se distingue dos restantes bancos em matéria de preçário.

O notório aumento das comissões na Caixa Geral de Depósitos pode ser verificado no gráfico abaixo, que mostra que este tipo de receitas pesa hoje relativamente mais em

proporção dos créditos concedidos e depósitos arrecadados. Na prática, este aumento ocorreu de diferentes formas: pela introdução de novos custos onde antes não existiam, como nas operações aos balcões ou nas transferências através de MB WAY; pela cobrança de comissões associadas a serviços que passaram a ser prestados de forma diferente (por exemplo cobrando pelas transferências através do Homebanking); ou pela alteração dos critérios associados às contas à ordem.

Comissões vs. Depósitos e Crédito (milhões de euros)



Fonte: R&C CGD

Sendo verdade que a Caixa não pode simplesmente abdicar de uma fonte de receita como as comissões bancárias, deve-se-lhe ser exigido pelo seu acionista, o Estado, que o faça de acordo com critérios claros de transparência e justiça.

A desastrosa política de crédito do passado, assim como a recente polémica em torno do encerramento de balcões, demonstram que nem a Caixa Geral de Depósitos pode ser gerida como um qualquer outro banco privado, nem o poder público pode abdicar da sua responsabilidade de produzir orientações para o seu funcionamento. Não se trata de,

de forma nenhuma, controlar ou influenciar operações específicas, mas sim da emissão de diretrizes claras que protejam a Caixa Geral de Depósitos da arbitrariedade e das decisões de ocasião que se revelaram desastrosas no passado. Também para que a sua legitimidade seja protegida, é necessário que o banco público cumpra o seu papel de serviço público e que deixe de aparecer aos olhos dos cidadãos como uma instituição que gere de forma parcial ou incompetente os grandes créditos, como revelou o caso de José Berardo, mas que não hesita em imputar os custos dessas decisões nos pequenos clientes.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda entende que o cumprimento do desígnio estratégico da Caixa Geral de Depósitos exige uma tomada de posição clara pelo Governo que, em última instância, exerce as funções de acionista.

Assim,

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo que:

Elabore orientações para que a política de comissões bancárias da Caixa Geral de Depósitos tenha em consideração as suas responsabilidades na defesa do interesse público, nomeadamente na promoção da atividade económica produtiva e na salvaguarda da inclusão financeira, garantido que o preçário deverá, assim, considerar, em particular:

- i) as necessidades específicas das Pequenas e Médias Empresas dos setores produtivos;
- ii) a garantia do acesso dos cidadãos idosos aos serviços bancários, nomeadamente através de operações ao balcão;
- iii) o compromisso com as melhores práticas de mercado, que sirvam de padrão na oferta de serviços bancários básicos à generalidade dos cidadãos.

Assembleia da República, 4 de dezembro de 2019.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,

Mariana Mortágua; Pedro Filipe Soares; Jorge Costa; Alexandra Vieira;
Beatriz Dias; Fabíola Cardoso; Isabel Pires; Joana Mortágua; João Vasconcelos;
José Manuel Pureza; José Maria Cardoso; José Soeiro; Luís Monteiro;
Maria Manuel Rola; Moisés Ferreira; Nelson Peralta; Ricardo Vicente;
Sandra Cunha; Catarina Martins