

Projeto de Lei n.º 233/XV/1.ª (PCP)

Título: Reduz as comissões bancárias e alarga as condições de acesso e o âmbito da conta de serviços mínimos bancários

Data de admissão: 21/07/2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

Entendem os Proponentes que o agravamento das taxas de juro tem profundos impactos para as famílias e empresas, apelando a um aumento dos rendimentos que acompanhe a inflação e esta conjuntura.

Neste sentido, consideram os Proponentes que se impõe a redução das taxas das comissões cobradas, face ao aumento das taxas de juro, asseverando que, frequentemente, aquelas não têm correspondência ao serviço efetivamente prestado.

Afirmam, ainda, que a fixação dos preços dos produtos bancários, baseada no encontro entre a oferta e a procura, se traduz num fenómeno de especulação contratual e numa perspetiva rentista da banca comercial, o que legitima, na sua apreciação, uma intervenção legislativa que garanta o acesso aos serviços bancários básicos.

Concretizando o referido, os Proponentes referem que a iniciativa em apreço visa:

- o impedimento da cobrança de comissões de manutenção de contas de depósito à ordem;
- o impedimento da cobrança de comissões associadas ao levantamento de dinheiro ao balcão;
- o alargamento do acesso à conta de Serviços Mínimos Bancários, de maneira a permitir a titularidade de uma conta deste regime em simultâneo com outras contas à ordem não abrangidas pelo mesmo.

Os Proponentes fundamentam as medidas expostas citando o entendimento do Banco de Portugal, que reconhece a conta de depósito à ordem como a chave para a inclusão financeira. Assim, defendem a possibilidade de os cidadãos acederem a estas contas, sem as instituições de crédito cobrarem comissões de manutenção excessivas.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)¹ e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de julho de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 21 de julho foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do mesmo dia.

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Reduz as comissões bancárias e alarga as condições de acesso e o âmbito da conta de serviços mínimos bancários» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, nomeadamente incluindo-se a referência aos diplomas alterados pela iniciativa.

Com efeito, a presente iniciativa altera o Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, que consagra a proibição de cobrança de encargos pela prestação de serviços de pagamento e pela realização de operações em caixas multibanco, e o Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, que cria o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários. Através da consulta do *Diário da República Eletrónico* verifica-se que o Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, foi alterado pela Lei n.º 53/2020, de 26 de agosto, pelo que esta poderá constituir a sua segunda alteração. E verifica-se ainda que o Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, foi alterado pela Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 225/2012, de 17 de outubro, pela Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto, pela Lei n.º 21/2018, de 8 de maio, pela Lei n.º 44/2020, de 19 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 56/2021, de 30 de junho, pelo que esta poderá constituir a sua oitava alteração, e não a sétima, como referido no artigo 1.º da iniciativa.

A iniciativa, ao indicar, no seu artigo 1.º, o número de ordem de alteração e o elenco de alterações anteriores dos diplomas que altera, cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do

³ Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, uma vez que o projeto de lei não prevê uma norma de entrada em vigor, se outra não resultar da especialidade, aplicar-se-á o n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «na falta de fixação do dia, os diplomas (...) entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação».

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O regime aplicável à cobrança de encargos pelas instituições de crédito está previsto em vários diplomas legais, a saber:

1. O [Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro](#), o qual consagra a proibição de cobrança de encargos pela prestação de serviços de pagamento e pela realização de operações em caixas multibanco;
2. O [Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho](#), que procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da [Diretiva n.º 2008/48/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril](#)⁴, relativa a contratos de crédito aos consumidores, na parte referente às alterações introduzidas pela [Diretiva n.º 2011/90/UE da Comissão, de 14 de novembro](#); e
3. O [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), que aprovou o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis.

Estes diplomas sofreram alterações recentes, especificamente no que respeita aos encargos cobrados pelas instituições de crédito, em concreto, pela [Lei n.º 53/2020, de](#)

⁴ Texto retirado do portal legislativo da União Europeia *EUR-LEX*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/08/2022.

[26 de agosto](#)⁵ e pela [Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto](#). Tais alterações entraram em vigor a 1 de janeiro de 2021, aplicando-se aos contratos celebrados a partir dessa data⁶.

O Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, tem por objeto, nos termos do artigo 1.º, «proibir a cobrança de encargos pelas instituições de crédito nas operações, designadamente de levantamento, de depósito ou de pagamento de serviços, em caixas automáticas» [alínea a)], «proibir a cobrança de encargos pelos beneficiários de serviços de pagamento nas operações de pagamento através dos terminais de pagamento automáticos» [alínea b)] e «limitar a cobrança de comissões pelos prestadores de serviços de pagamento nas operações de levantamento de fundos, realização de pagamentos de serviços ou de transferências, em ou através de aplicações de pagamento operadas por terceiros» [alínea c)].

Como tal, proíbe-se:

1. A cobrança, pelas instituições de crédito, de «quaisquer encargos diretos pela realização de operações bancárias em caixas automáticas, designadamente de levantamento, de depósito ou de pagamento de serviços» (artigo 2.º);
2. A exigência, por parte do beneficiário do serviço de pagamento⁷, de «qualquer encargo pela utilização de um determinado instrumento de pagamento» (artigo 3.º);

⁵ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/08/2022.

⁶ A respeito dos efeitos da Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto, foi apresentada uma queixa pela DECO à Provedoria Geral da República (veja-se a propósito a ação promovida por esta associação, denominada «[Fim das comissões abusivas para todos os créditos](#)»). De facto, de acordo com o artigo 8.º do diploma, os aditamentos da alínea a) do artigo 23.º-A do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, e da alínea a) do artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, apenas são aplicáveis aos contratos celebrados a partir da data da sua entrada em vigor. Defendia aquela associação que a aplicabilidade deste benefício apenas aos «novos» contratos criava uma situação de injustiça em relação aos «velhos» contratos, que continuavam a ter que pagar as comissões anteriormente previstas. Contudo, entendeu a Provedoria Geral da República, na [Recomendação n.º 99, com as referências S-PdJ/2021/7836 e Q/2316/2021 \(UT2\)](#), que «esta opção do legislador não suscita nenhum problema de constitucionalidade, uma vez que da Constituição não resulta, em matérias como esta, nenhuma obrigação de retroatividade nem de retrospetividade.»

⁷ Conforme descrito no artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro](#), «constituem serviços de pagamento as seguintes atividades: a) Serviços que permitam depositar numerário numa conta de pagamento, bem como todas as operações necessárias para a gestão dessa conta; b) Serviços que permitam levantar numerário de uma conta de pagamento, bem como todas as operações necessárias para a gestão dessa conta; c) Execução de operações de pagamento, incluindo a transferência de fundos depositados numa conta de pagamento aberta

3. A cobrança, por parte dos prestadores de serviços de pagamento, de «quaisquer comissões aos consumidores ordenantes ou beneficiários de operações em ou através de aplicações de pagamento operadas por terceiros, designadamente de levantamento de fundos, realização de pagamentos de serviços ou de transferências que não excedam um limite de: a) 30 euros por operação; ou b) 150 euros transferidos através da aplicação durante o período de um mês; ou c) 25 transferências realizadas no período de um mês.» (n.º 1 do artigo 3.º-A). Fixam-se, ainda, no n.º 2, limites percentuais relativos ao valor máximo que poderá ser cobrado pelos prestadores de serviços de pagamento no caso de os limites supra indicados terem sido ultrapassados.

O Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, incide especificamente sobre os contratos de crédito aos consumidores.

Nos termos do [artigo 4.º](#) do diploma, entende-se por contrato de crédito, para efeitos do Decreto-Lei aqui em causa, aquele pelo qual um credor⁸ concede ou promete conceder a um consumidor⁹ um crédito sob a forma de diferimento de pagamento, mútuo, utilização de cartão de crédito, ou qualquer outro acordo de financiamento semelhante [alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 1].

No âmbito deste tipo de contratos, não é permitida, nos termos deste diploma:

1. A cobrança, pelo credor, de comissão adicional pela emissão e envio ao consumidor de documento que permita a extinção de garantias reais por este prestadas, após o término do contrato, seja por reembolso antecipado total ou pelo seu termo natural ([artigo 14.º](#));
2. A cobrança, pelo credor, de qualquer comissão pela análise da renegociação das condições do crédito, nomeadamente do *spread* ou do prazo de duração do contrato de crédito ([artigo 14.º-A](#));

junto do prestador de serviços de pagamento do utilizador ou de outro prestador de serviços de pagamento (...); d) Execução de operações de pagamento no âmbito das quais os fundos são cobertos por uma linha de crédito concedida a um utilizador de serviços de pagamento (...); e) Emissão de instrumentos de pagamento ou aquisição de operações de pagamento; f) Envio de fundos; g) Serviços de iniciação do pagamento; h) Serviços de informação sobre contas.»

⁸ Pessoa, singular ou coletiva, que concede ou que promete conceder um crédito no exercício da sua atividade comercial ou profissional.

⁹ Pessoa singular que, nos negócios jurídicos abrangidos pelo presente decreto-lei, atua com objetivos alheios à sua atividade comercial ou profissional.

3. No caso de reembolso antecipado, a cobrança de uma compensação pelos custos diretamente relacionados com o reembolso antecipado de valor superior a 0,5% do montante do capital reembolsado antecipadamente, se o período decorrido entre o reembolso antecipado e a data estipulada para o termo do contrato de crédito for superior a um ano, ou superior a 0,25 % do montante do crédito reembolsado antecipadamente, se o mencionado período for inferior ou igual a um ano. Acresce que em nenhum caso a comissão referida pode exceder o montante dos juros que o consumidor teria de pagar durante o período decorrido entre o reembolso antecipado e a data estipulada para o termo do período de taxa fixa do contrato de crédito. A referida compensação tem de ser, não obstante, justa e objetivamente justificada. (n.ºs 3, 4 e 6 do [artigo 19.º](#)).
4. No caso de reembolso antecipado, a exigência, por parte do credor, de qualquer comissão de reembolso: «a) Se o reembolso tiver sido efetuado em execução de contrato de seguro destinado a garantir o reembolso do crédito; ou b) No caso de facilidade de descoberto; ou c) Se o reembolso ocorrer num período em que a taxa nominal aplicável não seja fixa.» (n.º 5 do artigo 19.º).

É de referir ainda que as informações sobre o direito do credor a uma comissão de reembolso antecipado e a forma de a determinar devem ser incluídos nas informações pré-contratuais a fornecer pelo credor ou pelo intermediário de crédito na data de apresentação da oferta de crédito ou previamente à celebração do contrato de crédito [n.º 1 e alínea *q*) do n.º 3 do [artigo 6.º](#) e n.º 1 e alínea *b*) do n.º 5 do [artigo 8.º](#)]. Tais informações devem ainda constar do próprio contrato, conforme se estabelece na alínea *j*) do n.º 3 do [artigo 12.º](#).

Por fim, o Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, aplica-se aos contratos de crédito relativos a imóveis.

No âmbito deste diploma, é proibida a cobrança, pelos credores ao consumidor, de comissões referentes a:

1. Informações prestadas aos consumidores, em cumprimento do presente decreto-lei ([artigo 7.º](#));
2. Emissão de declaração que comprove a extinção da dívida (distrato) (n.º 4 do [artigo 22.º](#));

3. Reembolso antecipado fora dos limites previstos no n.º 5 do [artigo 23.º](#), ou seja, de valor superior a 0,5 % a aplicar sobre o capital que é reembolsado, no caso de o reembolso ocorrer num período em que é aplicável o regime de taxa variável ou 2 % a aplicar sobre o capital que é reembolsado, no caso de o reembolso ocorrer num período em que é aplicável o regime de taxa fixa. Refira-se ainda que, nos termos do n.º 8 da norma, é proibido o débito de qualquer encargo ou despesa adicional à comissão referida no n.º 5 pela realização das operações de reembolso antecipado parcial ou total do contrato de crédito, com exceção da repercussão dos demais encargos suportados pelo mutuante que lhes sejam exigíveis por terceiros, e repercutíveis nos consumidores, nomeadamente os pagamentos a conservatórias e cartórios notariais, ou que tenham natureza fiscal, mediante justificação documental das respetivas despesas ao consumidor;
4. Reembolso antecipado de crédito concedido no âmbito de facilidade de descoberto com garantia hipotecária (n.º 7 do artigo 23.º);
5. Reembolso antecipado, no caso de reembolso por motivos de morte, desemprego¹⁰ ou deslocação profissional¹¹ (n.º 9 do artigo 23.º);
6. Análise da renegociação das condições do crédito, nomeadamente do *spread* ou do prazo de duração do contrato de crédito (n.º 1 do [artigo 25.º](#)).

As comissões e taxas cobradas pelas várias instituições bancárias que operam em Portugal são passíveis de ser consultadas *online*. Como tal, a título de exemplo, deixam-se aqui os links disponibilizados nesse âmbito pelo [Banco CTT](#), [BPI](#), [Novo Banco](#), [Caixa Geral de Depósitos](#), [Millennium BCP](#) e [Santander](#).

A **conta de serviços mínimos bancários** é uma conta à ordem que permite ao respetivo titular aceder a um conjunto de serviços bancários considerados essenciais a custo reduzido.

¹⁰ Considera-se estar em situação de desemprego quem, tendo sido trabalhador por conta de outrem ou por conta própria, se encontre inscrito como tal em centro de emprego há mais de três meses, constituindo prova da situação de desemprego a exibição de declaração do Instituto do Emprego e Formação Profissional (n.º 10 do artigo 23.º).

¹¹ Considera-se como deslocação profissional a mudança do local de trabalho do consumidor ou de outro membro do agregado familiar, à exceção dos descendentes, para um local cuja distância do imóvel seja superior a 50 km em linha reta, e que implique a mudança da habitação permanente do agregado familiar, constituindo prova da deslocação profissional a exibição do respetivo contrato de trabalho ou de declaração do empregador (n.º 11 do artigo 23.º).

O sistema de acesso aos serviços mínimos bancários foi criado pelo [Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março](#), o qual tem vindo a sofrer várias alterações desde a sua publicação, a última das quais através do [Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 30 de junho](#).

A alínea a) do n.º 2 do [artigo 1.º](#) do diploma inclui na definição de serviços mínimos bancários: os serviços relativos à constituição, manutenção, gestão e titularidade de conta de depósito à ordem, a titularidade de cartão de débito, o acesso à movimentação da conta através de caixas automáticos no interior da União Europeia, *homebanking* e balcões da instituição de crédito. Incluem-se ainda as seguintes operações: depósitos, levantamentos, pagamentos de bens e serviços, débitos diretos e transferências, incluindo ordens permanentes, no interior da União Europeia, e transferências através de aplicações de pagamento operadas por terceiros.

A abrangência do conceito e os custos associados estão esquematicamente explicitados na tabela infra:

| Operações incluídas nos serviços mínimos bancários | Canal | Limite máximo de operações |
|--|---|--------------------------------------|
| Depósitos | Balcão Caixas automáticos | Sem limite |
| Levantamentos | Balcão Caixas automáticos | Sem limite |
| Pagamentos de bens e serviços | Caixas automáticos Terminais de pagamento Homebanking | Sem limite |
| Débitos diretos | Balcão Caixas automáticos Homebanking | Sem limite |
| Transferências para contas no mesmo banco | Balcão Caixas automáticos Homebanking | Sem limite |
| Transferências para contas noutros bancos nacionais | Caixas automáticos | Sem limite |
| Transferências para contas noutros bancos nacionais e na União Europeia | Homebanking | 24 por ano civil |
| Transferências através de aplicações de pagamento operadas por terceiros (ex. MBWay) | Apps operadas por terceiros | 5 por mês, até 30 euros por operação |

Fonte: Banco de Portugal

O acesso aos serviços mínimos bancários pode ser efetuado através da abertura de uma conta de serviços mínimos bancários em instituição de crédito à escolha do

interessado ou, nos casos em que este já seja titular de uma conta de depósito à ordem em instituição de crédito, da conversão dessa conta em conta de serviços mínimos bancários ([artigo 2.º](#)).

Conforme referido na [informação](#) disponibilizada no portal oficial do [Banco de Portugal](#), e que resulta da redação do n.º 1 do [artigo 4.º-C](#) do Decreto-Lei n.º 27-C/2000, a disponibilização de serviços mínimos bancários é obrigatória para todas as instituições de crédito que prestem ao público os serviços incluídos nos serviços mínimos bancários, ou seja, bancos, caixas económicas, caixa central e caixas de crédito agrícola mútuo.

Nos termos do [artigo 5.º](#) do diploma, o contrato de depósito à ordem de serviços mínimos pode ser resolvido pela instituição de crédito, entre outras, nas seguintes situações:

1. Utilização deliberada da conta para fins contrários à lei pelo titular;
2. Não realização pelo titular, durante, pelo menos, 24 meses consecutivos, de operações de depósitos, levantamentos, pagamentos de bens e serviços, débitos diretos e transferências, incluindo ordens permanentes, no interior da União Europeia, e transferências através de aplicações de pagamento operadas por terceiros;
3. Prestação de informações incorretas pelo titular, para obter a conta de serviços mínimos bancários, quando não preenchia os requisitos de acesso à mesma.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

A Política Económica e Monetária (artigo 119.º a 144.º) do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) estabelece as disposições que incluem a aproximação das legislações nacionais para realizar os objetivos enunciados no artigo 26.º do TFUE («estabelecer o mercado interno ou assegurar o seu funcionamento»). Com efeito, o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais, incluindo-se neste âmbito os serviços bancários.

O processo de harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros para um mercado financeiro integrado da União Europeia (UE) teve essencialmente início com três diretivas do Conselho: a Primeira Diretiva relativa a seguros não-vida ([Diretiva 73/239/CEE](#)), em 1973, a Primeira Diretiva Bancária ([Diretiva 77/780/CEE](#)), em 1977, e a Primeira Diretiva de Seguros de Vida ([Diretiva 79/267/CEE](#)), em 1979. Em junho de 1985, a Comissão Europeia publicou um [Livro Branco](#)¹², no qual definiu um programa e um calendário claros com vista a concluir o mercado interno até ao final de 1992, onde compreendia uma secção específica relativa aos serviços financeiros referindo que «A liberalização dos serviços financeiros, associada à liberalização dos movimentos de capitais, representará um passo importante para a integração financeira da Comunidade e o alargamento do mercado interno».

Em 1999, a Comissão Europeia publicou o [plano de ação para os serviços financeiros](#), que incluía 42 medidas legislativas e não legislativas, que deviam ficar concluídas até 2004, tendo, em 2007, sido adotada a [Diretiva 2007/64/CE](#)¹³ do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabeleceu os requisitos básicos de transparência para as comissões cobradas 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 a fornecer, reduziu as comissões administrativas e gerou poupanças para os prestadores de serviços de pagamento.

Em outubro de 2010, a Comissão Europeia apresentou o seu [Programa de Trabalho para 2011](#)¹⁴, incluindo uma referência à planeada «legislação sobre o acesso a serviços bancários de base», tendo em 2011 apresentado a [Recomendação 2011/442/UE](#) relativa ao acesso a uma conta bancária de base, onde estabeleceu princípios gerais aplicáveis à oferta de contas bancárias de base na União, especificando que as despesas cobradas pela abertura, manutenção e encerramento de contas bancárias deviam ser razoáveis para o consumidor.

¹² Livro Branco da Comissão dirigido ao Conselho relativo à conclusão do mercado interno, de 14 de junho de 1985.

¹³ Esta Diretiva já não está em vigor.

¹⁴ COM(2010)623 esta iniciativa foi [escrutinada](#) pela Assembleia da República.

Sobre esta temática, em julho 2012, o Parlamento Europeu adotou uma [Resolução](#) que contém recomendações à Comissão sobre o acesso a serviços bancários de base, na qual refere que «o acesso às contas de pagamentos de base deverá ser oferecido gratuitamente ou a custo razoável», clarificando que, «caso sejam cobradas comissões, estas deverão ser transparentes», bem como que «cada Estado-Membro deverá estabelecer um limite máximo do montante anual total de comissões relativas à abertura e ao uso de contas de pagamentos de base.»

Em 2014, foi adotada a [Diretiva 2014/92/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, 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. Esta Diretiva visa abordar três questões principais: acesso a contas de pagamento de base¹⁵; transparência e comparabilidade das comissões associadas às contas de pagamento e mudança de conta bancária. Concretamente, esta lei europeia prevê diversos instrumentos destinados a tornar as comissões mais claras para os consumidores, como, por exemplo, exige que, em todos os países da UE, exista pelo menos um sítio web independente que permita comparar as comissões associadas a contas de pagamento cobradas por diferentes bancos.

Em 2021, foi elaborado um [estudo](#), a pedido da Comissão Europeia, para analisar a implementação desta Diretiva pelos Estados-Membros e a sua eficácia, tendo este relatório destacado que, relativamente aos níveis das taxas ligadas às contas com características básicas, os Estados-Membros tinham adotado diferentes abordagens, como, por exemplo, a proibição de cobrar uma taxa ou parâmetros específicos para fixar a taxa, tendo ainda observado variações significativas entre as taxas cobradas nos diferentes Estados-Membros, nomeadamente entre 0 euros por ano e 106 euros por ano.

Por conseguinte, recomendou este estudo que existisse um maior controlo das instituições de crédito na definição de taxas objectivamente razoáveis para os

¹⁵ Conta de pagamento de base no âmbito da presente diretiva, inclui o seguinte: serviços que permitam realizar todas as operações necessárias à abertura, à movimentação e ao encerramento de uma conta de pagamento; serviços que permitam efetuar depósitos numa conta de pagamento (corrente); serviços que permitam efetuar levantamentos (dentro da UE) no balcão ou num caixa automático; a execução de diversas operações de pagamento dentro da UE, tais como débitos diretos e transferências a crédito, bem como pagamentos com um cartão de pagamento.

consumidores pelo acesso a contas de pagamento com características básicas, sugerindo que essas taxas tivessem por base os níveis de rendimento nacionais e não por base os custos incorridos pelas instituições de crédito para oferecer tais contas de pagamento.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPAÑA

O [Real Decreto 19/2018, de 23 de noviembre](#)¹⁶, «*de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera*», que revogou a [Ley 16/2009, de 13 de noviembre](#), «*de servicios de pago*¹⁷», define no seu [artículo 29](#) que o prestador de serviços deverá fornecer ao utilizador toda a informação e condições relativamente aos serviços contratados. Quando um serviço prestado seja oferecido no âmbito de um pacote de serviços, o prestador de serviços deverá fornecer a informação da possibilidade de obtenção do serviço sem a aquisição do pacote. No caso desta informação ser possível, serão fornecidas separadamente as informações relativas aos custos e comissões associados.

Relativamente ao enquadramento legal aplicável a mecanismos similares à conta de serviços mínimos bancários, cumpre relevar o [Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre](#)¹⁸, «*de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones*», nomeadamente no que concerne à regulamentação dos seguintes direitos:

¹⁶ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 07.09.2022.

¹⁷ Que revogou a [Ley 16/2009, de 13 de noviembre](#), «*de servicios de pago*».

¹⁸ Diploma que transpõe a Directiva 2014/92/UE *del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014*, «*sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas*»

- O direito dos clientes (ou potenciais clientes bancários) na abertura e utilização de *cuentas de pago básicas*¹⁹, instrumento previsto no [Capítulo II](#) do diploma e que inclui os serviços constantes no [artículo 8](#). As comissões e despesas associadas estabelecidas neste instrumento são definidas pelo [Ministro de Economía, Industria y Competitividad](#), nos termos do [artículo 9](#) e da [Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre](#)²⁰;
- Os direitos de transparência e comparabilidade das comissões aplicadas aos clientes (ou potenciais clientes bancários) das *cuentas de pago*²¹, onde se releva a normalização da terminologia associada aos serviços mais representativos das contas ([artículo 15](#)), assim como os métodos comparativos existentes ([artículo 18](#));
- O direito à [transferência de cuentas de pago](#) no território espanhol ([artículo 11](#)) e a facilitação de abertura de contas fora do território espanhol, para clientes (ou potenciais clientes bancários), matéria desenvolvida pela [Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero](#)²².

O Regime Sancionatório decorre do disposto no [Capítulo V](#), sendo que o incumprimento deste quadro normativo é considerado como uma [Infração muito grave](#) nos termos da [Ley 10/2014, de 26 de junio](#), «*de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito*». Cumpre, contudo, relevar que, caso seja confirmado o carácter ocasional e isolado da infração, tal ocorrência deverá ser enquadrada na tipologia de [Infração grave](#).

Para efeitos do aprofundamento da presente temática, cumpre ainda mencionar a [Circular 2/2019, de 29 de marzo](#)²³, do [Banco de España](#)²⁴, que define as normas de

¹⁹ De acordo com a definição constante na alínea c) do artículo 2, «[a]quella cuenta de pago, denominada en euros, abierta en una entidad de crédito que permita prestar, al menos, los servicios recogidos en el artículo 8, identificada como tal por las entidades de crédito».

²⁰ Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, «*de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios*».

²¹ De acordo com a definição constante na alínea b) do artículo 2, «[u]na cuenta abierta a nombre de uno o varios usuarios de servicios de pago y utilizada para la ejecución de operaciones de pago».

²² Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, «*sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación*».

²³ Altera a [Circular 5/2012, de 27 de junio](#), «*a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos*».

²⁴ Disponível no sítio da Internet do *bde.es*. Consultas efetuadas a 07.09.2022.

execução das disposições constantes do *Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre*, supracitado.

Finalmente, em função da temática em apreço, cumpre ainda relevar a [Ley 4/2022, de 25 de febrero](#), «*de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica*», cuja [Disposición adicional segunda](#) prevê a realização, num prazo de três meses, de um Plano de medidas que vise favorecer a inclusão financeira das pessoas mais vulneráveis, com particular ênfase na população idosa.

Toda a base normativa respeitante à temática da transparência das operações e proteção de clientes encontra-se disponível no [portal](#)²⁵ do [Banco de España](#)²⁶.

FRANÇA

A inclusão bancária dos cidadãos é entendida como um processo de inclusão na vida económica e social, a partir do qual se garante o acesso a produtos e serviços bancários que possa suprir situações de fragilidade financeira dos seus utilizadores²⁷.

Em função do disposto, a temática em apreço na presente iniciativa legislativa enquadra-se no âmbito do [Code monétaire et financier](#)²⁸, através da consagração do direito ao acesso a serviços financeiros ([droit au compte](#)²⁹), previsto no [article L312-1](#). O direito ao acesso a serviços financeiros é aqui preconizado através da obrigatoriedade das instituições bancárias disponibilizarem uma *compte des services bancaires de base* que permita o acesso aos serviços indispensáveis à vida quotidiana, conforme consta da listagem de serviços constantes dos artigos [D312-5](#) e [D312-5-1](#). O atual quadro legal decorre das alterações promovidas pelos seguintes diplomas:

- O [Décret n° 2016-1811 du 22 décembre 2016](#) «*relatif à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base*»; e

²⁵ Disponível no sítio da Internet do *bde.es*. Consultas efetuadas a 07.09.2022.

²⁶ Disponível no sítio da Internet do *bde.es*. Consultas efetuadas a 07.09.2022.

²⁷ Ver a propósito o [Rapport de l'Observatoire de l'inclusion bancaire 2021](#). Disponível no sítio da Internet do *banque-france.fr*. Consultas efetuadas a 07.09.2022.

²⁸ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *legifrance.gouv.fr*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 07.09.2022.

²⁹ Disponível no sítio da Internet do *banque-france.fr*. Consultas efetuadas a 07.09.2022.

- A [Ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016](#) «relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base».

O direito ao acesso a uma *compte des services bancaires de base* pode ser extensível a particulares, profissionais, associações ou sociedades. A limitação dos custos desta tipologia de serviços pode ser consultada [aqui](#)³⁰. O exercício deste direito deve ser realizado através de [requerimento](#) dirigido ao [Banque de France](#)³¹, sendo que a entidade bancária poderá, após um ano, oferecer uma atualização dos serviços associados à conta bancária, não sendo obrigatório ao cliente bancário optar pela referida atualização do pacote de serviços.

Informações adicionais relativas ao acesso a este instrumento podem ser consultadas no [portal](#) do *Banque de France*.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), não se identificaram iniciativas ou petições sobre esta matéria que se encontrem, atualmente, em apreciação.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares na passada legislatura, de matéria análoga ou conexas com o objeto da presente iniciativa:

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

³⁰ Disponível no sítio da Internet do [tresor.economie.gouv.fr](#). Consultas efetuadas a 07.09.2022.

³¹ Disponível no sítio da Internet do [banque-france.fr](#). Consultas efetuadas a 07.09.2022.

- n.º 133/2009, de 2 de junho)», que deu origem à [Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto](#), que estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, à primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, aprovada com os votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PAN, do PEV, da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, as abstenções do PSD, do CDS-PP e do CH e o voto contra da IL;
- [Projeto de Lei n.º 138/XIV/1 \(BE\)](#) «Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrate e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos à habitação (3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho)», que deu origem à [Lei n.º 57/2020 de 28 de agosto](#), que estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, à primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, aprovada com os votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PAN, do PEV, da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, as abstenções do PSD, do CDS-PP e do CH e o voto contra da IL;
 - [Projeto de Lei n.º 206/XIV/1 \(PCP\)](#) «Procede à sexta alteração ao regime de serviços mínimos bancários, tornando-o mais adequado às necessidades dos clientes bancários», rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP e da IL e os votos a favor do BE, do PCP, do PAN, do PEV, do CH e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira.
 - [Projeto de Lei n.º 209/XIV/1 \(PAN\)](#) «Limita a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos nos casos em que não seja efectivamente prestado um serviço ao cliente por parte das instituições de crédito (primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de Julho)», que deu origem à [Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto](#), que estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, à

- primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, aprovada com os votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PAN, do PEV, da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, as abstenções do PSD, do CDS-PP e do CH e o voto contra da IL;
- [Projeto de Lei n.º 216/XIV/1 \(PSD\)](#) «Sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, que cria o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários», que deu origem à [Lei n.º 44/2020 de 19 de agosto](#), que procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, que cria o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários, aprovada com os votos a favor do PS, do PSD, do BE, do PAN e da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e as abstenções do PCP, do CDS-PP, do PEV, do CH, da IL e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira;
 - [Projeto de Lei n.º 217/XIV/1 \(PSD\)](#) «Restringe a cobrança de comissões bancárias, procedendo à quarta alteração ao decreto-lei n.º 133/2009, de 2 de junho, e à terceira alteração ao decreto-lei n.º 74-a/2017, de 23 de junho», que deu origem à [Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto](#), que estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, à primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, aprovada com os votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PAN, do PEV, da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, as abstenções do PSD, do CDS-PP e do CH e o voto contra da IL;
 - [Projeto de Lei n.º 269/XIV/1 \(PEV\)](#) «Impede as instituições bancárias de cobrar quaisquer comissões pelas operações realizadas através de aplicações digitais ou plataformas on line, enquanto se determinar ou solicitar isolamento social, decorrente da COVID-19», que deu origem à [Lei n.º 7/2020, de 10 de abril](#), que estabelece regimes excecionais e temporários de resposta à epidemia SARS-CoV-2, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10-I/2020, de 26 de março, e à quarta alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, aprovada com os votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PEV, do CH e da Deputada não

inscrita Joacine Katar Moreira, as abstenções do CDS-PP, do PAN e da IL e o voto contra do PSD;

- [Projeto de Lei n.º 321/XIV/1 \(PAN\)](#) «Limita a cobrança de taxas de juro e de comissões bancárias por parte das instituições de crédito (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março)», rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP e da IL, a abstenção do CH e os votos a favor do BE, do PCP, do PAN, do PEV e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar as seguintes entidades:

- Associação Portuguesa de Bancos;
- Banco de Portugal.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

AUTORIDADE BANCÁRIA EUROPEIA – **Guidelines on national provisional lists of the most representative services linked to a payment account and subject to a fee under the payment accounts directive (2014/92/EU)** [Em linha] : **final report**. [S.l.] : EBA, 2015. [Consult. 10 ago. 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140631&img=29056&save=true>>

Resumo: A Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho considera vital que os consumidores sejam capazes de compreender as comissões bancárias para que possam comparar ofertas de diferentes prestadores de serviços de pagamento e tomar decisões informadas sobre qual a conta de pagamento mais adequada às suas necessidades. A referida diretiva procura uniformizar a terminologia mais relevante a

nível dos Estados-Membros e a nível da União. Prevê igualmente a criação de modelos para apresentar determinadas informações sobre comissões bancárias, que serão utilizadas pelos prestadores de serviços de pagamento.

Estas diretrizes da “European Banking Authority” visam assegurar a boa aplicação dos critérios da diretiva e assegurar que os Estados-Membros designam autoridades competentes que desenvolverão as listas provisórias de pelo menos 10, e não mais de 20, dos serviços mais representativos ligados a uma conta de pagamento que estão sujeitos a uma comissão e que são oferecidos por, pelo menos, um prestador de serviços de pagamento a nível nacional. Os Estados-Membros devem ter em conta os serviços que a) são mais frequentemente utilizados pelos consumidores em relação à sua conta de pagamento e b) geram o custo mais elevado para os consumidores, tanto global como por unidade.

BANCO DE PORTUGAL – Relatório sobre vendas associadas e comissionamento bancário [Em linha] : **relatório elaborado pelo Banco de Portugal em cumprimento do disposto no artigo 7.º, n.º 1, da lei n.º 57/2020, de 28 de agosto**. Lisboa : Banco de Portugal, 2022. [Consult. 09 ago. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140630&img=29055&save=true>>

Resumo: Este relatório do Banco de Portugal incide sobre as «práticas respeitantes às vendas associadas à celebração de contratos de crédito à habitação e aos consumidores e à evolução do comissionamento bancário, tendo por referência, designadamente, o nível médio de comissões praticadas noutros Estados-Membros e a aplicação do princípio da proporcionalidade». São descritas e analisadas as «práticas comerciais adotadas pelas instituições aquando da venda de produtos de crédito e o preço dos principais serviços prestados aos clientes nos mercados bancários de retalho». Procura-se uma maior transparência através do reforço da informação prestada aos clientes, possibilitando a comparabilidade das propostas comerciais.

BANCO DE PORTUGAL – Serviços mínimos bancários [Em linha] : **novo regime**. Lisboa : Banco de Portugal, 2017. ISBN 978-989-678-501-7. [Consult. 10 ago. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=122658&img=4415&save=true>>

Resumo: «Os cidadãos podem ter acesso a um conjunto de serviços bancários essenciais a custo reduzido. Os serviços mínimos bancários incluem a abertura de uma conta de depósito à ordem, a disponibilização de um cartão de débito para movimentação da conta e a realização de débitos diretos e de transferências interbancárias nacionais. Os serviços mínimos bancários a serem disponibilizados são definidos por lei e comercializados por todas as instituições de crédito autorizadas a receber depósitos e que disponibilizem ao público os serviços que integram os serviços mínimos bancários. Os direitos dos clientes que adiram a estes serviços estão definidos no que se designa de Regime dos Serviços Mínimos Bancários, que visa promover a inclusão financeira e permitir a utilização de uma conta bancária a custos reduzidos. Os clientes que acedam aos serviços mínimos bancários podem contratar outros produtos ou serviços bancários. Porém, estes produtos ou serviços adicionais estão sujeitos às comissões e despesas previstas no preçário da instituição de crédito. Os serviços mínimos bancários são disponibilizados aos clientes que tenham apenas uma conta de depósito à ordem.»

CAMPOS, Isabel Menéres – Comissões bancárias. In **Direito do consumo** [Em linha]. Lisboa : Centro de Estudos Judiciários, 2018. p. 251-268. [Consult. 09 ago. 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129426&img=14861&save=true>> ISBN978-989-8908-01-8

Resumo: Neste artigo sobre comissões bancárias, a autora analisa o assunto na perspetiva da proteção do consumidor bancário. «A comissão bancária pode definir-se como a quantia que os bancos cobram aos seus clientes pela prestação de certos serviços ou pela realização de certos atos, quantia essa que pode ter um valor fixo ou corresponder a um montante calculado com base numa percentagem do ato ou negócio em causa.» A autora debruça-se sobre os seguintes aspetos: classificação das comissões bancárias; cobrança das mesmas; serviços mínimos bancários; direito da União Europeia (Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014) e recomendações do Banco de Portugal sobre as comissões bancárias.