

NOTA TÉCNICA

*Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131º do
Regimento da Assembleia da República*

INICIATIVA LEGISLATIVA: **PJL nº 549/X/3 (BE) - Regras relativas à transparência na publicidade e contratos de crédito.**

DATA DO DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: **07 de Julho de 2008.**

COMISSÃO COMPETENTE: **Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional.**

I. Análise sucinta dos factos e situações:

Com esta iniciativa legislativa, os Deputados do Grupo Parlamentar do BE subscritores do Projecto de Lei 549/X/3ª pretendem disciplinar a publicidade ao crédito de modo a *garantir a transparência e o bom funcionamento do mercado*, através de uma regulação específica (que não dispense as regras gerais existentes sobre publicidade) aplicável a todos os contratos que envolvam a concessão de crédito e à publicidade dos mesmos, com vista a:

- a) Aumentar a transparência do mercado de crédito ao consumo;
- b) Criar um mecanismo de informação aos consumidores;

De acordo com os Deputados subscritores desta iniciativa legislativa, estes objectivos serão atingidos, nomeadamente, através da obrigatoriedade de (i) indicação do montante total a pagar até ao final do contrato e (ii) da data prevista para o cumprimento integral do mesmo.

Os Deputados subscritores referem que esta iniciativa surge na sequência de outros instrumentos legislativos, adiante referidos¹, cujo valor acrescentado se traduzirá numa melhor comparação de preços e de condições de oferta dos diversos operadores no mercado e na identificação dos consumidores com os operadores com melhores práticas.

II. Apreciação da conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e do cumprimento da lei formulário

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

¹ Decreto-lei n.º 173/2007, de 8 de Maio, e Decreto-lei n.º 82/2006, de 3 de Maio.

O presente projecto de lei que estabelece “*Regras relativas à transparência na publicidade e contratos de crédito*” é apresentado e subscrito por sete Deputados pertencentes ao Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º (*Poderes do Deputados*), do n.º 1 do artigo 167.º (*Iniciativa da lei e do referendo*) da Constituição (CRP), da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º (*Poderes dos Deputados*) e do artigo 118.º (*Poder de iniciativa*) do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda exerce, igualmente, o direito de iniciativa legislativa, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º (*Grupos parlamentares*) da CRP e da alínea f) do artigo 8.º (*Poderes dos grupos parlamentares*) do RAR.

A iniciativa legislativa é apresentada sob a forma de projecto de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos e contém uma justificação de motivos, bem como uma designação que traduz o seu objecto principal, no cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 119.º (*Formas de iniciativa*), n.º 1 do artigo 120.º (*Limite de iniciativa*), n.º 1 do artigo 123.º (*Exercício de iniciativa*) e alíneas a) b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º (*Requisitos formais*) do RAR.

b) Verificação do cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa legislativa entrará em vigor, caso seja aprovada, no 30.º dia (*art.º 11 do PJJ*) após a sua publicação na 1.ª série do Diário da República sob a forma de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º (*Vigência*) e da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º (*Publicação no DR*) da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (*sobre Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas*), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto.

III. Enquadramento legal nacional, internacional, europeu e antecedentes:

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

Não raro, certas modalidades de crédito ao consumo têm associadas, de modo mais ou menos explícito, condições abusivas, pelo que em 1991 se mostrou necessário instituir regras mínimas de funcionamento, de modo a assegurar o cumprimento do objectivo constitucional e legalmente fixado de protecção dos direitos dos consumidores.

Foi então aprovado o [Decreto-Lei n. 359/91, de 21 de Setembro](#)², que estabeleceu normas relativas ao crédito ao consumo e transpôs para a ordem jurídica interna as Directivas n. 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986, e 90/88/CEE, de 22 de Fevereiro de 1990.

Era importante garantir uma informação completa e verdadeira, susceptível de contribuir para uma correcta formação da vontade de contratar. Afigurou-se imprescindível regular as condições em que se realizava a publicitação do crédito, sendo igualmente necessário estabelecer mecanismos que permitissem ao consumidor conhecer o verdadeiro custo total do crédito que lhe era oferecido.

Foi com estes objectivos que a nível comunitário foram aprovadas as Directivas n^{os} 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986, e 90/88/CEE, de 22 de Fevereiro de 1990, transpostas para o direito interno pelo citado diploma, as quais, procurando harmonizar a legislação vigente nos diferentes Estados membros, contribuíram para a eliminação de fenómenos indesejáveis de distorção da concorrência no espaço comunitário.

Decorria dos mencionados diplomas comunitários a adopção da taxa anual de encargos efectiva global, com base na qual seria calculado o referido custo do crédito, tendo em atenção os encargos a suportar e o crédito a conceder, no contexto de uma mesma operação, em momentos diversos, permitindo-se, desse modo, uma análise comparativa de ofertas afins em todo o espaço comunitário.

O [Decreto-Lei n.º 101/2000, de 2 de Junho](#)³, procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 98/7/CE, do Parlamento e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998, que alterou a Directiva n.º 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados membros sobre o crédito ao consumo.

Assim, por esse motivo, aquele Decreto-Lei veio estabelecer que a taxa anual de encargos efectiva global (TAEG) devesse ser apresentada sistematicamente em todas as comunicações comerciais, e não só quando fosse mencionada a taxa de juros ou outro valor relacionado com o custo do crédito.

² <http://dre.pt/pdf1s/1991/09/218A00/49985003.pdf>

³ <http://www.dre.pt/pdf1s/2000/06/128A00/25522554.pdf>

Mais tarde, o [Decreto-Lei n.º 82/2006, de 3 de Maio](#)⁴, veio alterar o Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de Setembro, alargando a obrigatoriedade de indicação da taxa anual de encargos efectiva global (TAEG) a todas as comunicações comerciais relativas ao crédito ao consumo.

A prática havia demonstrado que a aplicação daquele Decreto-Lei, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 101/2000, de 2 de Junho, não tinha garantido uma eficaz transparência das comunicações comerciais dirigidas aos consumidores, pondo assim em causa a sua capacidade para, de forma consciente e esclarecida, formarem a sua vontade de contratar.

O Código da Publicidade aprovado pelo [DL nº 330/90, de 23 de Outubro](#)⁵ (alterado pelos Decretos-Lei nº 74/93, de 10 de Março, 6/95, de 17 de Janeiro, 61/97, de 25 de Março, 275/98, de 9 de Setembro, 51/2001, de 15 de Fevereiro, 332/2001, de 24 de Dezembro e 81/2002, de 4 de Abril e pelas Leis nº 31-A/98, de 14 de Julho e 32/2003, de 22 de Agosto), contém as regras e princípios a que a publicidade a serviços e contratos que envolvam a concessão de crédito e serviços conexos devem obedecer.

O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro](#)⁶, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 246/95, de 14 de Setembro, n.º 232/96, de 5 de Dezembro, n.º 222/99, de 22 de Julho, n.º 250/00, de 13 de Outubro, n.º 285/2001, de 3 de Novembro, n.º 201/2002, de 26 de Setembro, n.º 319/2002, de 28 de Dezembro, n.º 252/2003, de 17 de Outubro, n.º 145/2006, de 31 de Julho, n.º 104/2007, de 3 de Abril, n.º 357-A/2007, de 31 de Outubro, e n.º 1/2008, de 3 de Janeiro)

Ao Banco de Portugal está cometida, de acordo com a sua Lei Orgânica, a função de supervisão prudencial das instituições de crédito e sociedades financeiras de forma a assegurar a estabilidade e o bom funcionamento do sistema financeiro.

A existência de informação imperfeita nos mercados de serviços financeiros a retalho tem, no entanto, vindo a justificar a supervisão da actuação das instituições aquando do fornecimento

⁴ <http://www.dre.pt/pdf1s/2006/05/085A00/31843184.pdf>

⁵ http://www.consumidor.pt/portal/page?_pageid=34,214034&_dad=portal&_schema=PORTAL&xeodp_channel_name=178540&menu_menus=178540&inter_content_detail_qry=BOUI=620479&xeogq_xeodp_general_qry=channel_group=178540

⁶ http://www.igf.min-financas.pt/infllegal/bd_igf/bd_legis_geral/leg_geral_docs/DL_298_92.htm

de produtos financeiros (prestação de serviços e celebração de contratos) desenvolvendo-se a perspectiva de que os interesses dos clientes financeiros não se esgotam na garantia de não falência das instituições financeiras. A informação caracteriza-se por ser assimétrica - as instituições sabem mais sobre as características dos produtos e da sua própria robustez e solvabilidade financeira do que os clientes) e incompleta - as condições subjacentes à celebração de contratos ou à prestação de serviços não são totalmente transparentes para os clientes).

Neste sentido, a supervisão comportamental, consagrada no [Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras](#)⁷ (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 de Janeiro) assume uma importância crescente, sobretudo no âmbito da celebração das relações contratuais onde se procura assegurar, não só um elevado grau de transparência na informação prestada, como também o carácter equitativo das respectivas cláusulas⁸.

Como princípio básico, a Lei de Defesa do Consumidor ([Lei n.º 24/96, de 31 de Julho](#)⁹, alterada pelo [Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de Abril](#)¹⁰) defende que o consumidor tem direito à protecção dos seus interesses económicos, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a igualdade material dos intervenientes, a lealdade e a boa fé, nos preliminares, na formação e ainda na vigência dos contratos.

Com vista à prevenção de abusos resultantes de contratos pré-elaborados, os prestadores de bens e serviços estão obrigados à redacção clara e precisa, em caracteres facilmente legíveis, das cláusulas contratuais gerais, incluindo as inseridas em contratos singulares e à não inclusão de cláusulas em contratos singulares que originem significativo desequilíbrio que prejudiquem o consumidor.

O novo regime de supervisão comportamental (regido pelo [Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 de Janeiro](#)¹¹) estabelece um conjunto de regras de conduta e de deveres que deverão ser observados, nomeadamente:

⁷ http://www.clientebancario.bportugal.pt/root/publish/legisl/rgicsf_p.pdf

⁸ Fonte: *Portal do Cliente Bancário* (<http://www.clientebancario.bportugal.pt/default.htm>)

⁹ <http://www.clientebancario.bportugal.pt/dsb/Leg/Diplomas/Lei24-96.htm>

¹⁰ <http://www.clientebancario.bportugal.pt/dsb/Leg/Diplomas/DL67-2003.htm>

¹¹ <http://dre.pt/pdf1s/2008/01/00200/0001800066.pdf>

- As instituições de crédito devem assegurar elevados níveis de competência técnica no exercício das suas actividades e actuar com diligência, neutralidade, lealdade, discrição e respeito no relacionamento com os seus clientes;
- As instituições de crédito devem divulgar com clareza as remunerações que oferecem pelos fundos recebidos dos clientes e as características dos produtos oferecidos, bem como o preço dos serviços prestados e outros encargos;
- As instituições de crédito devem adoptar e divulgar códigos de conduta, onde constem os princípios e normas de conduta que regem as suas relações com clientes, nomeadamente os procedimentos internos de apreciação de reclamações¹².

Quanto à exactidão da quantia a pagar no final dos contratos de crédito a presente iniciativa legislativa remete para quanto já legislado no [Decreto-Lei n.º 173/2007, de 8 de Maio](#)¹³ (artigo 5º).

b) Enquadramento legal internacional

Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países: Alemanha, Espanha e Itália.

ALEMANHA

Na Alemanha, a disciplina dos contratos de crédito encontra-se primariamente nos [artigos 488 e seguintes do Bürgerliches Gesetzbuch](#)¹⁴ (Código Civil, disponível nas línguas alemã e inglesa). As regras mais apertadas dirigem-se em especial aos contratos de crédito ao consumo de montante superior a 200 euros. Com efeito nos termos do artigo 492º, constitui menção obrigatória do contrato a indicação do montante total de todas as prestações a efectuar para amortizar capital e juros, bem como quaisquer outras despesas aplicáveis, se esse montante for conhecido à data de celebração do contrato. Nos empréstimos sujeitos a condições variáveis, deverá ser indicado um montante total com base nas condições aplicáveis.

¹² Fonte: *Portal do Cliente Bancário* (<http://www.clientebancario.bportugal.pt/default.htm>)

¹³ <http://dre.pt/pdf1s/2007/05/08800/29932994.pdf>

¹⁴ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_549_X/Alemanha_1.docx

Adicionalmente, o artigo 6º do [Preisangabeverordnung](#)¹⁵ (Regulamento sobre a Indicação dos Preços) estatui a obrigação de nos contratos de crédito serem indicados os custos totais associados.

ESPANHA

A [Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios](#)¹⁶ (aprovada pelo Real Decreto Legislativo n.º 1/2007, de 16 de Novembro), aplicável aos contratos de crédito, estabelece que os serviços postos à disposição do consumidor deverão permitir de forma certa e objectiva uma informação verdadeira, eficaz e suficiente sobre as suas características essenciais e, pelo menos, entre outras indicações, sobre o *precio completo ou orçamento* (artigo 60º).

No que concerne especificamente ao crédito ao consumo, a [Ley 7/1995, de 23 de marzo de Crédito al Consumo](#)¹⁷, que transpõe para o ordenamento jurídico espanhol a Directiva n.º 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legais, regulamentares e administrativas dos Estados-membros em matéria de crédito ao consumo e a sua posterior modificação pela Directiva 90/88/CEE, de 22 de Fevereiro de 1990, estabelece entre os requisitos que têm de constar obrigatoriamente do contrato de crédito:

- A indicação da Taxa Anual Equivalente (TAE), isto é, do custo total do crédito expresso numa percentagem anual;
- Listagem das importâncias, número e periodicidade das datas dos pagamentos, bem como os custos adicionais.

Para além destes requisitos, a Lei exige que a publicidade alusiva ao crédito ou à intermediação para a celebração deste tipo de contratos mencione a TAE aplicável, mediante um exemplo representativo.

A [Ordem do Ministério da Economia de 12 de Dezembro de 1989](#)¹⁸ e a [Circular n.º 8/1990 do Banco de Espanha](#)¹⁹ completam o acervo normativo neste domínio, estabelecendo as regras aplicáveis à publicidade da oferta financeira efectuada pelas entidades de crédito.

¹⁵ <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/pangv/gesamt.pdf>

¹⁶ http://www.consumo-inc.es/GuiaCons/leyes/RDL_1_2007.htm

¹⁷ <http://www.consumo-inc.es/Informes/leyes/ley207cc.htm>

¹⁸ <http://wwwa.bde.es/clf/leyes.jsp?id=9841>

¹⁹ <http://www.consumo-inc.es/Informes/leyes/circular81990xml.htm>

Nos termos dos seus parágrafos décimo e norma nona, respectivamente, fica a publicidade aos produtos financeiros, inclusive à concessão de crédito, sujeita ao regime de prévia autorização do Banco de Espanha.

Trata-se de matéria sobre a qual as Comunidades Autónomas têm competência partilhada, nos termos do [artigo 48º, n.º 3, da Lei n.º 26/1988, de 29 de Julho](#)²⁰, sobre a Disciplina e a Intervenção das Entidades de Crédito, pelo que se apresenta uma [lista](#)²¹ de legislação de âmbito autonómico relevante.

ITÁLIA

Em Itália a matéria em análise encontra-se repartida, tal como em Portugal, pelas disposições legais relativas à regulação da publicidade e as atinentes às instituições de crédito e operações bancárias de crédito e consumo.

Em Março de 2003 o *Comitato interministeriale per il Credito ed il Risparmio* (Comité Interministerial para o Crédito e a Poupança), aprovou uma circular relativa à “Disciplina da transparência das condições contratuais e das operações dos serviços bancários e financeiros” - [Delibera CICR 4 Marzo 2003](#)²² (*Trasparenza delle condizioni contrattuali delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari*). Os artigos 7.º, 8.º e 9.º regulam respectivamente a publicidade dos contratos, a informação pré-contratual e a informação contratual.

A legislação mais relevante sobre o tema é a seguinte:

- a) A [Legge 10 ottobre 1990, n. 287](#)²³, que prevê a “regulamentação da concorrência e do mercado” (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*);
- b) O [Decreto Legislativo n.º 206/2005](#)²⁴ regulamenta os “meios e termos da publicidade” (*Caratteri della pubblicità*). Os artigos 19º a 27º regulamentam a “publicidade enganosa e comparativa”, normativa que importa para as

²⁰ <http://wwwa.bde.es/clf/leyes.jsp?id=9618&idart=9680&fc=12-08-2008>

²¹ http://wwwa.bde.es/clf/leyes.jsp?id=9841#9854_8

²² http://www.altroconsumo.it/images/5/50371_Attach.pdf

²³ http://www.altroconsumo.it/images/7/73391_Attach.pdf

²⁴ http://www.altroconsumo.it/images/7/73441_Attach.pdf

condições em que é admitida a publicidade aos contratos de consumo e outros;

- c) O [*Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 2003, n. 284*](#)²⁵, estipula as normas sobre os processos instrutórios da Autoridade para a regulamentação da concorrência e do mercado em matéria de publicidade enganosa e comparativa;
- d) [*Legge 19 febbraio 1992, n. 142*](#)²⁶ (*Credito al consumo*), procedeu à transposição Directivas n^{os} 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986, e 90/88/CEE, de 22 de Fevereiro de 1990.

c) Enquadramento do tema no plano europeu

União europeia

O enquadramento jurídico comunitário em matéria de crédito ao consumo tem por base a [*Directiva 2008/48/CE*](#)²⁷ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores, que revoga a Directiva 87/102/CE. Com esta directiva pretende-se reforçar a transparência no mercado interno dos créditos ao consumo e a defesa do direito dos consumidores, nomeadamente através do acesso a informações adequadas e comparáveis sobre as condições e o custo do crédito e os direitos e obrigações decorrentes dos respectivos contratos.

Neste sentido esta directiva prevê o estabelecimento de regras comuns para determinados aspectos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, em matéria de contratos que regulam o crédito aos consumidores, designadamente no que diz respeito às informações e práticas anteriores à celebração do contrato, incluindo as informações normalizadas a incluir na publicidade, e a obrigação de avaliar a solvabilidade do consumidor, bem como à informação e direitos relativos aos próprios contratos de crédito. Em relação à informação pré-contratual refira-se ainda que entre outros aspectos, a publicidade relativa aos contratos deverá especificar o montante total

²⁵ http://www.altroconsumo.it/images/7/73451_Attach.pdf

²⁶ http://www.altroconsumo.it/images/5/50381_Attach.pdf

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0092:PT:PDF>

do crédito e a taxa anual de encargos efectiva global, para a qual a directiva define a fórmula de cálculo.

Saliente-se por último, que as disposições contidas na presente directiva reforçam, no domínio específico dos contratos de crédito, a protecção do consumidor contra as práticas desleais ou enganosas, em especial no que diz respeito à divulgação da informação pelo mutuante, assegurada em termos gerais pela [Directiva 2005/29/CE](#)²⁸, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais.

IV. Iniciativas nacionais pendentes sobre idênticas matérias

Efectuada pesquisa à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC), verificou-se a existência das seguintes iniciativas conexas com o presente projecto de lei:

Projecto de Lei n.º 69/X/1.ª (BE) - *Altera o código da publicidade proibindo a publicidade a bebidas alcoólicas nas federações desportivas, ligas profissionais, sociedades desportivas e clubes desportivos (Baixou à 8.ª Comissão);*

Projecto de Lei n.º 300/X/1.ª (Pev) - *Alteração ao código da publicidade no sentido da regulação da publicidade a produtos alimentares dirigida a crianças e jovens (Baixou à 10.ª Comissão);*

Projecto de Lei n.º 491/X/3.ª (BE) - *Altera o Código da Publicidade, proibindo a publicidade a bebidas alcoólicas nas e através das Federações desportivas, Ligas profissionais, Sociedades desportivas e Clubes desportivos (Baixou à 8.ª Comissão);*

Projecto de Lei n.º 493/X/3.ª (PPD/PSD) - *Lei da Televisão (Alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, nomeadamente no artigo respeitante ao tempo reservado à publicidade) (Baixou à 12.ª Comissão).*

V. Audições obrigatórias e/ou facultativas

Tendo em consideração o disposto no artigo 141º do RAR, não se afigura necessária a consulta à ANMP e à ANAFRE.

Dada a abrangência da matéria em questão e as acções de fiscalização previstas, sugere-se a audição ou consulta escrita à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, ao Banco de Portugal, à Direcção-Geral do Consumidor e à DECO – Associação Portuguesa para a

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2005:149:0022:0039:PT:PDF>

Defesa do Consumidor (enquanto associação mais representativa da defesa dos direitos do consumidor).

VI. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa

Os contributos que eventualmente vierem a ser recolhidos, na sequência das consultas que for decidido fazer, poderão ser posteriormente objecto de síntese a anexar à nota técnica.

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

Esta iniciativa legislativa prevê a cobrança de coimas em situações de infracção ao disposto na presente iniciativa legislativa, o que constituirá uma receita pública, cf. o disposto no artigo 9º do Projecto de Lei.

Lisboa, em 11 de Setembro de 2008

Os técnicos

Luís Martins (DAPLEN), Joana Figueiredo (DAC), Paula Faria (BIB),

Dalila Maulide e Fernando Bento Ribeiro (DiLP)