



Comissão de Orçamento e Finanças

Parecer

Projeto de Lei n.º 476/XV/1.ª (BE)

Relator: Deputado

Miguel Matos (PS)

Consolida e alarga a proibição de comissões, despesas ou encargos de outra natureza cobradas pelas instituições de crédito



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

❖ Nota Introdutória

No dia 6 de janeiro de 2023, ao abrigo e nos termos do poder de iniciativa da lei consagrados na alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) apresentou à Assembleia da República (AR) o **Projeto de Lei n.º 476/XV/1.ª (BE) - «Consolida e alarga a proibição de comissões, despesas ou encargos de outra natureza cobradas pelas instituições de crédito»**, juntamente com a respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género (AIG).

A iniciativa foi admitida no dia 10 de janeiro de 2022, data em que baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª COF), tendo sido anunciada na reunião plenária do dia seguinte.

O **Projeto de Lei n.º 476/XV/1.ª (BE)** foi agendado para a reunião plenária de dia 20 de janeiro de 2023, por arrastamento com o Projeto de Lei n.º 233/XV/1.ª (PCP).

❖ Análise do Diploma

Objeto e Motivação

O BE argumenta que os lucros do negócio bancário assentam cada vez mais na cobrança de comissões aos clientes, o que diz decorrer do decréscimo das taxas de juro, mas também da «necessidade de recuperar os níveis de rentabilidade acionista que vigoravam antes da crise». Agora, num contexto de aumento das taxas de juro, que «os bancos fizeram refletir nos contratos de crédito mas não na remuneração dos depósitos bancários», o BE considera que «a atual política de comissionamento bancário tornou-se indefensável».

Remete, a este respeito, para a decisão da Autoridade para a Concorrência de condenar mais de dez bancos «por prática concertada de troca de informação comercial sensível, durante um período de mais de dez anos, entre 2002 e 2013», a qual acrescente-se, obteve recentemente o apoio da Comissão Europeia.

Em concreto, na parte tocante às comissões associadas a serviços bancários básicos, o BE explica que os encargos dos consumidores têm aumentado fruto não apenas do agravamento das comissões existentes mas também da alteração dos critérios de elegibilidade para acesso a isenções ou bonificações. A este respeito, invoca dados da DECO que apontam para um aumento de quase 50% dos custos das contas à ordem nos últimos dez anos, o que compara com um aumento acumulado de apenas 8,4% da inflação.

Por outro lado, relativamente às comissões que não têm um serviço diretamente associado, recorda as modificações introduzidas pela Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, que veio determinar que as comissões e despesas cobradas pelas instituições de crédito e

Comissão de Orçamento e Finanças

demais prestadores de serviços devem corresponder a um serviço efetivamente prestado, e a Lei n.º 57/2020, de 23 de junho, que veio impedir a cobrança de comissões pelo processamento de prestações e emissão de distrates ou declarações de dívida associadas a contratos de crédito. Afirma, todavia, com respeito à Lei n.º 57/2020, de 23 de junho, que, «ao contrário da proposta inicial do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, estas normas de justiça elementar só se aplicam aos contratos celebrados após a publicação a referida lei, criando uma situação de desigualdade em relação aos anteriores contratos»¹.

Face a este enquadramento, o BE propõe-se, através da iniciativa em apreço, consolidar e alargar as medidas de proteção à cobrança de comissões, nomeadamente às operações de alteração de titularidade de conta e à manutenção de conta à ordem, procedendo para o efeito à alteração da Lei n.º 66/2015, de 6 de julho.

Em concreto, propõe-se pela presente iniciativa proibir a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos de outra natureza associadas a) a operações bancárias, designadamente pagamentos de serviços e transferências, em plataformas eletrónicas operadas por terceiros, nomeadamente, através da aplicação móvel MB WAY; b) ao processamento das prestações de crédito e análise da renegociação das condições de crédito, nomeadamente do spread ou do prazo de duração do contrato; c) a emissão de distrate por parte do mutuante no final do contrato ou em caso de desembolso antecipado; d) a emissão de documento declarativo de dívida, ou qualquer outra declaração emitida com o mesmo propósito; e) a alteração da titularidade de conta de depósito à ordem e; f) a manutenção de conta, relativamente a contas de depósito à ordem².

Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais

A iniciativa em apreço assume a forma de Projeto de Lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

A análise constante da nota técnica, que se encontra em anexo e cuja leitura integral se recomenda, informa que são respeitados os limites à admissão da iniciativa determinados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que a iniciativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

¹ Esta questão específica é endereçada pelos proponentes no Projeto de Lei n.º 475/XV/1.ª (BE), o qual se encontra melhor referenciado adiante, no ponto relativo aos antecedentes e enquadramento parlamentar.

² Além da presente iniciativa, os proponentes endereçam a temática das comissões bancárias também através do Projeto de Lei n.º 477/XV/1.ª (BE), o qual se encontra melhor referenciado adiante, no ponto relativo aos antecedentes e enquadramento parlamentar.

Nesta fase do processo legislativo, e sem prejuízo de melhor análise em sede de especialidade e/ou redação final, em caso de aprovação, a iniciativa em análise não suscita, de acordo com a nota técnica, questões de relevo no âmbito da lei formulário nem das regras de legística formal, havendo apenas observações pontuais a este respeito.

Enquadramento jurídico nacional, europeu e internacional

A nota técnica anexa a este parecer apresenta uma análise cuidada ao enquadramento jurídico nacional relevante para contextualizar a iniciativa em apreço, pelo que se recomenda a sua leitura integral.

Para efeitos do presente parecer, entende-se ser de relevar a referência feita à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, a qual determina, através do seu artigo 7.º, que «as comissões e despesas cobradas pelas instituições de crédito e demais prestadores de serviços devem corresponder a um serviço efetivamente prestado, ser razoáveis e proporcionais aos custos suportados», estabelecendo igualmente a proibição de «cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos de outra natureza nos casos em que não seja efetivamente prestado um serviço».

Através da proposta considerada, o BE pretende modificar o normativo referido, aditando-lhe regras específicas sobre a cobrança de comissões, conforme referido introdutoriamente.

A este respeito, cabe igualmente salientar que o regime aplicável à cobrança de encargos pelas instituições de crédito está previsto em vários diplomas legais, a saber:

- 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;
- 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, 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
- O Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, que aprovou o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis.

A título de enquadramento europeu, a nota técnica descreve os regimes comparáveis de Espanha e França e faz a referência aos instrumentos de política europeia relevantes, incluindo um estudo realizado a pedido da Comissão Europeia em 2021 que veio recomendar que existisse um maior controlo das instituições de crédito na definição de taxas objectivamente razoáveis para os 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.

❖ **Antecedentes e enquadramento parlamentar**

Juntamente com o Projeto de Lei em apreço, o BE deu entrada de outras duas iniciativas com objetivos e âmbito similar, a saber:

- Projeto de Lei n.º 475/XV/1.ª (BE) - «Estende a todos os contratos de crédito a proibição de cobrança de comissões previstas na Lei n.º 57/2020, de 23 junho (1ª alteração à Lei n.º 57/2020, de 23 de junho)»;
- Projeto de Lei n.º 477/XV/1.ª (BE) - «Congela as comissões bancárias em 2023».

Por terem objeto e/ou âmbito similares, cabe ainda referir as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 233/XV/1.ª (PCP) - «Reduz as comissões bancárias e alarga as condições de acesso e o âmbito da conta de serviços mínimos bancários»;
- Projeto de Lei n.º 465/XV/1.ª (PAN) - «Põe fim à cobrança de comissões bancárias abusivas a todos os titulares de crédito, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto»;
- Projeto de Lei n.º 466/XV/1.ª (PAN) - «Põe fim aos limites de transferências por homebanking e por aplicações de pagamento operadas por terceiros no âmbito das contas de serviços mínimos bancários, procedendo à alteração do Decreto-Lei n.º 27-C/200, de 10 de março»;
- Projeto de Lei n.º 477/XV/1.ª (BE) - «Congela as comissões bancárias em 2023»;
- Projeto de Lei n.º 479/XV/1.ª (PS) - «Adota normas de proteção do consumidor de serviços financeiros».

Todas estas iniciativas foram agendadas para o plenário de 20 de janeiro, por arrastamento com o Projeto de Lei n.º 233/XV/1.ª (PCP).

Quanto aos antecedentes relevantes da XIV Legislatura, devidamente elencados na nota técnica, destacam-se nesta sede, por terem sido aprovadas e por fazerem assim parte do enquadramento normativo vigente em matéria de comissionamento bancário, as seguintes iniciativas:

- 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 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;

Comissão de Orçamento e Finanças

- Projeto de Lei n.º 138/XIV/1 (BE) - «Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrato 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;
- Projeto de Lei n.º 209/XIV/1 (PAN) - «Limita a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos nos casos em que não seja efetivamente 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;
- 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;
- 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;
- 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.

❖ **Consultas e contributos**

Atenta a matéria da iniciativa em análise, a nota técnica sugere ser pertinente consultar a Associação Portuguesa de Bancos, o Banco de Portugal, a DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor e a Autoridade da Concorrência.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, reservando o seu Grupo Parlamentar a respetiva posição para o debate em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que o **Projeto de Lei n.º 476/XV/1.ª (BE) - «Consolida e alarga a proibição de comissões, despesas ou encargos de outra natureza cobradas pelas instituições de crédito»** reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em plenário, reservando os grupos parlamentares e os deputados únicos representantes de partido o seu sentido de voto para o debate em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

- Nota Técnica do **Projeto de Lei n.º 476/XV/1.ª (BE) - «Consolida e alarga a proibição de comissões, despesas ou encargos de outra natureza cobradas pelas instituições de crédito»**

Palácio de São Bento, 18 de janeiro de 2023,

O Deputado Relator

(Miguel Matos)



O Presidente da Comissão

(Filipe Neto Brandão)

