



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PARECER

PROJECTO DE LEI Nº 549/X – Regras Relativas à Transparência na Publicidade e Contratos de Crédito

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 3 de Julho de 2008, o **Projecto de Lei n.º 549/X**, que estabelece “*regras relativas à transparência na publicidade e contratos a crédito*”.

Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto no artigo 167º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República em vigor à data, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 7 de Julho de 2008, a iniciativa vertente baixou à Comissão Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, para emissão do respectivo parecer.

A 11 de Setembro foi disponibilizada a nota técnica elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República, que consta da parte IV deste parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I b) Objecto, Conteúdo e Motivação da Iniciativa

Objecto

O Projecto de lei em análise pretende disciplinar a publicidade ao crédito, estabelecendo a obrigação de indicar o “*custo total do crédito*”¹ em todos os contratos celebrados, assim como na publicidade dos mesmos.

Visa-se com a presente iniciativa introduzir maior transparência e garantir o bom funcionamento do mercado, através de regulação “*mais restrita*” sem dispensar as regras gerais sobre a publicidade.

Entende o proponente que o âmbito desta iniciativa deverá ser aplicada a todos os contratos que envolvam concessão de créditos, nomeadamente um “*contrato por meio do qual [o] credor concede ou promete conceder um crédito sob forma de diferimento de pagamento, mútuo, utilização de cartões de crédito ou qualquer outro acordo de financiamento semelhante*”.

Neste sentido, todas as entidades que concedem crédito, comercializam ou que funcionem de forma intermediária do mesmo, devem “*informar previamente os consumidores de forma clara, sobre o custo total do crédito para o consumidor e sobre a data de integral cumprimentos do contrato*”, discriminando o valor dos impostos, taxas ou encargos do serviços em concreto (art. 3º).

Conteúdo

O artigo 4º do projecto de lei em análise diferencia os contratos de crédito com taxa de juro fixa e variável. Naqueles em que a taxa de juro é fixa, determina que os contratos devem “*indicar expressamente o custo total do crédito para o consumidor até integral cumprimento do contrato*” e a “*data prevista para esse cumprimento*”. No caso da taxa de juro ser variável, refere que os contratos devem indicar “*uma estimativa do custo total do crédito (...), calculada tendo em conta a taxa à data da celebração do contrato*” assim como a “*data prevista para integral cumprimento do mesmo*”.

¹ O art. 1º (Objecto) – “*A presente lei estabelece a obrigação de indicar o custo total do crédito para o consumidor em todos os contratos que envolvam a concessão de crédito, bem como na publicidade relativa aos mesmos*”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Como anexo aos contratos de crédito celebrados, o artigo 4º do projecto de lei nº 549/X estabelece que sejam incorporadas as previsões do Banco de Portugal para a taxa de juro [em causa], *“bem como duas simulações, tendo em conta o valor mais alto e mais baixo previstos para o período em causa, com a menção expressa de que são valores indicativos”*.

O mesmo artigo prevê ainda que sejam indicados, individualmente, os montantes e as condições de outros serviços ou prestações conexas ou auxiliares da operação de crédito.

Como reforço dos direitos do consumidor, o artigo 5º prevê que a Direcção-Geral do Consumidor elabore um documento que contenha *“os direitos essenciais do consumidor para cada tipo de contrato que envolva a concessão de crédito, os quais são publicados em modelo oficial no Diário da República”*.

Antes da data de celebração do contrato, a entidade concedente deverá entregar ao consumidor um modelo onde conste, entre outras, informação sobre o período de reflexão e o direito de arrependimentos de que o consumidor goza². O diploma prevê também a anulabilidade do contrato em caso do não cumprimento deste requisito, (nº 2 do art.6º).

Estão previstas outras condições de anulação dos contratos independentemente da aplicação do regime específico de invalidades. Não estando previsto um regime específico de invalidade prevê-se que: *“ a) tratando-se de contrato de crédito para financiamento da aquisição de bens ou serviços mediante pagamento a prestações, a obrigação do consumidor mantém o direito de realizar tal pagamento nos prazos convencionados; b) nos restantes contratos, a obrigação do consumidor quanto ao pagamento é reduzida ao montante do crédito concedido e o consumidor mantém o direito a realizar o pagamento nas condições que tenham sido acordadas ou que resultem dos usos”*.³

² nº 2 e 3º do Art. 5º do Projecto de lei 549/X

³ nº 5 do Art. 6º do Projecto de Lei 549/x



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No que respeita à publicidade, o artigo 7º prevê que esta, quando aplicada a serviços e contratos que envolvam a concessão de crédito e serviços conexos deverá obedecer “às regras e princípios constantes do Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-lei n.º330/90, de 23 de Outubro, sem prejuízos de outros diplomas específicos”.

O projecto de lei prevê que a fiscalização fique a cargo da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, do Banco de Portugal (sendo aplicável o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras) e a Direcção-Geral do Consumidor no âmbito das respectivas competências (art.8º).

As contra-ordenações resultantes do não cumprimento do disposto nos artigos 3º, 4º e 5º estão definidas no artigo 9º do projecto de lei, estando diferenciado o valor da coima caso o infractor seja uma pessoa singular ou colectiva ou caso seja uma instituição de crédito ou sociedade financeira⁴. O incumprimento das normas de publicidade, definidas no artigo 7º, prevê, também, uma coima de valor semelhante ao aplicável aos infractores que sejam pessoas singulares ou colectivas (nº1, art. 9º).

Caso a infracção “se reporte a um contrato em especial é aplicável uma sanção acessória correspondente a 0.5% do valor do montante total global a pagar pelo consumidor no contrato em causa” (nº3 do art.9º).

A finalizar, os subscritores de presente iniciativa propõem, no artigo 10º, que após o primeiro ano de aplicação deste diploma seja elaborado e divulgado um “relatório de avaliação do impacto da aplicação” pela Direcção-Geral do Consumidor e pelo Banco de Portugal.

Motivação

A oportunidade da apresentação do Projecto de lei n.º 549/X, em análise, é justificada pela “deficiência na regulação dos mercados financeiros”, e pela forma “cada vez mais agressiva” que a publicidade ao crédito atinge.

⁴ “A infracção do disposto nos art. 3º,4º e 5º constitui contra-ordenação punível com coima de € 1.746 a €3.740 ou de €5.000 a € 50.000, consoante o infractor seja pessoas singular ou colectiva (...)” [nº 1 art.9º]. Quando a infracção é por parte de instituição de crédito ou sociedade financeira “é punível com coima de €750 a 750.000 ou de €250 a €250.000, consoante seja aplicado a ente colectivo ou a pessoa singular”. [nº2, art.9º].



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda denuncia na exposição de motivos que os elevados padrões de consumo são aproveitados pela publicidade que por vezes apenas exhibe o montante das prestações periódicas, *“sem que os consumidores sejam confrontados de igual modo com as taxas de juro aplicáveis, ou sequer com o montante total”* a pagar no final, bem como *“a data que acabariam de pagar essa dívida”*.

Entendem ainda os proponentes que as actuais formas de publicidade *“se encontram nos limites do legalmente possível”* não permitindo ao consumidor *“uma total clareza sobre as condições de contratação dos serviços financeiros”*. Acresce que, o BE invoca um estudo da União Europeia⁵ que aponta Portugal como o país *“onde o crédito ao consumo tem as mais altas taxas da Europa”*.

Neste sentido, o projecto de diploma em apreço pretende disciplinar a publicidade ao crédito de forma a *“garantir a sua transparência e o bom funcionamento do mercado”* através de uma regulação específica, *“mais restrita”*, aplicável a todos os contratos que envolvam a concessão de crédito e à publicidade dos mesmos.

Os subscritores apresentaram este projecto de lei com vista a alargar o âmbito de aplicação do Decreto-lei nº 173/2007, de 8 de Maio que regula a indicação das tarifas de transporte aéreo, bem como a publicidade relativa às mesmas. Entendem, mesmo, que poderá servir como complemento do Decreto-lei nº 82/2006, de 3 de Maio que alargou a obrigatoriedade de indicação da taxa anual de encargos efectivos global (TAEG) a todas as comunicações comerciais relativas ao crédito ao consumo, pois entendem-na como *“insuficiente para a avaliação e para a tomada de decisão dos consumidores”*.

Pelo exposto, e sendo esta uma matéria com interesse alargado e abrangente, os proponentes consideram conveniente reforçar a transparência no mercado, de forma a permitir uma melhor comparação entre preços e as condições de oferta dos diversos operadores, evitando o desconhecido dos consumidores sobre a totalidade das condições de crédito ao dispor no mercado.

⁵ Não é referido o estudo invocado na exposição de motivos do projecto de lei em apreço.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I c) Enquadramento legal e antecedentes

De acordo com a própria exposição de motivos do projecto de lei 549/X do BE, esta iniciativa surge no complemento de legislação já existente sobre o sector financeiro e sobre as regras da publicidade.

No início da década de noventa, foi publicado o decreto-lei n.º 359/91 de 12 de Setembro que estabeleceu as normas relativas ao crédito ao consumo e transpôs para a ordem jurídica interna as Directivas n.º 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986 e 90/88/CEE, de 22 de Fevereiro de 1990.

Estas directivas procuravam harmonizar a legislação sobre o crédito ao consumo nos diferentes Estados-membros ao mesmo tempo que visavam contribuir para a eliminação de fenómenos de distorção da concorrência no espaço comunitário.

Em 1998 uma nova directiva sobre o crédito ao consumo (98/7/CE do parlamento e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998) veio alterar a directiva 87/102 introduzindo uma fórmula matemática única de cálculo da taxa de encargos efectiva global (TAEG). Neste sentido, foi novamente transposto para o direito interno através do Decreto-lei n.º 101/2000, de 2 de Junho que alterou alguns artigos do Decreto-lei n.º 359/91 de 21/09.

Assim, o Decreto-lei n.º 101/2000 de 2/06 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 juro ou outro valor relacionado com o custo do crédito.

Porém, a prática demonstrou 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 garantiu 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”*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Pelo que, posteriormente o Decreto-lei nº 82/2006, 3/05 veio alargar a obrigatoriedade de indicação da taxa anual de encargos efectiva global (TAEG) a todas as comunicações comerciais relativas ao crédito ao consumo.

Passou, assim a ficar expresso que *“a comunicação comercial deve indicar a TAEG para cada modalidade de crédito que vise promover, mesmo quando se apresente o crédito como gratuito, sem juros ou se utilize na mensagem uma outra expressão equivalente”*.

Este diploma pretendia, conforme o exposto na introdução *“dar mais transparência ao mercado do crédito ao consumo e, simultaneamente, prevenir comportamentos menos cuidadosos por parte dos consumidores no recurso ao crédito, contribuindo-se, assim, para a diminuição do risco de sobreendividamento das famílias e dos consumidores”*.

No presente ano (2008) o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram a Directiva 2008/48/CE relativa a contratos de crédito aos consumidores, que pretende reforçar a transparência no mercado interno dos créditos ao consumo e a defesa dos consumidor, através de informação sobre o custo do crédito. De facto é exposto que *“O custo total do crédito para o consumidor deverá incluir todos os custos, designadamente juros, comissões, taxas, a remuneração dos intermediários de crédito e quaisquer outros encargos que o consumidor deva pagar no âmbito do contrato de crédito, com excepção dos custos notariais.”*

Tendo em conta o número de alterações a introduzir na Directiva 87/102/CEE *“devido à evolução do sector do crédito aos consumidores e no interesse da clareza da legislação comunitária”* esta foi revogada e substituída pela directiva 2008/48/CE.

Sobre a publicidade, o Decreto-lei nº 330/90, de 23 de Outubro (alterado pelos Decretos-lei nº 74/93, de 10/03, 6/95, de 25/03, 275/98, de 9/09, 51/201, de 15/02, 332/2001, de 24/12 e 81/2002, de 4/04) definiu o código da publicidade, onde se insere a publicidade a concessões de crédito.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Lei de Defesa do Consumidor (Lei nº24/96, de 31 de Julho alterada pelo Decreto-lei nº 67/200, de 8 de Abril) delibera que o consumidor tem direito à protecção dos seus interesses económicos impondo-se a igualdade material dos intervenientes.

Recentemente, o Decreto-lei nº1/2008, de 3 de Janeiro procedeu à 12.ª alteração do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, no sentido de atribuir ao Banco de Portugal competências no domínio da supervisão comportamental daquelas entidades. Foram estabelecidas regras de conduta e deveres às instituições de crédito.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projecto de Lei n.º 549/X, o qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do novo Regimento (Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto), reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III - CONCLUSÕES

- 1- O Grupo Parlamentar do BE apresentou à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 549/X^a, que estabelece as “*Regras Relativas à Transparência na Publicidade e Contratos de Crédito*”.
- 2- Este Projecto de lei tem por objectivo criar um mecanismo de informação aos consumidores, que torne obrigatória a indicação do valor total do crédito, nos vários tipos de concessão de crédito, assim como na sua publicidade.
- 3- Pretendem disciplinar especificamente a publicidade ao crédito de forma a garantir transparência do mercado de crédito ao consumo e disponibilizar maior informação aos consumidores.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 4- Os subscritores do diploma analisado entendem oportuna a apresentação desta iniciativa, por razões sociais, uma vez que consideram que a publicidade ao crédito atinge formas cada vez mais agressivas, sem que haja total transparência para o consumidor quer da taxa de juro aplicável, quer do montante total a pagar no final da data da concessão do respectivo crédito.
- 5- Por outro lado, os proponentes salientam o elevado grau de endividamento da população portuguesa, e as elevadas taxas de juro aplicados no mercado nacional de concessão de crédito.
- 6- Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional é de parecer que o Projecto de Lei n.º 549/X, apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.
- 7- Em sede de especialidade, se for o caso, deverão realizar-se algumas das audições sugeridas na Nota Técnica anexa ao presente parecer.

PARTE IV - ANEXOS

Nota técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 10 de Outubro de 2008

A Deputada Relatora

(Maria do Rosário Águas)

O Presidente da Comissão

(Rui Vieira)

NOTA TÉCNICA

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

INICIATIVA LEGISLATIVA: PJI 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 PJI*) 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 Setembro², 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 Junho³, 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 Maio⁴, 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 n.º 330/90, de 23 de Outubro⁵ (alterado pelos Decretos-Lei n.º 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 n.º 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 Dezembro⁶, 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_na_me=178540&menu_menus=178540&inter_content_detail_qry=BOUI=620479&xeogq_xeodp_general_qry=channel_group=178540

⁶ http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/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 Financeiras⁷ (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 Julho⁹, alterada pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de Abril¹⁰) 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 Janeiro¹¹) 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 Maio¹³ (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 *Preisangabenverordnung*¹⁵ (Regulamento sobre a Indicação dos Preços) estatui a obrigação de nos contratos de crédito serem indicados os custos totais associados.

ESPAÑA

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 *preço 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://www.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 Julho²⁰, sobre a Disciplina e a Intervenção das Entidades de Crédito, pelo que se apresenta uma lista²¹ 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 2003²² (*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. 287²³, que prevê a “regulamentação da concorrência e do mercado” (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*);
- b) O Decreto Legislativo n.º 206/2005²⁴ 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://www.bde.es/clf/leyes.jsp?id=9618&idart=9680&fc=12-08-2008>

²¹ http://www.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/CE²⁸, 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=OJ: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)