

**Audição em sede do Grupo de Trabalho da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República**

14 de fevereiro de 2018

Iniciativas legislativas em apreciação:

- **Projeto de Lei n.º 637/XIII/3.ª (PCP)** - Altera o regime de serviços mínimos bancários, tornando-o mais adequado às necessidades dos clientes bancários
- **Projeto de Resolução n.º 1080/XIII/3.ª (BE)** - Recomenda a automatização da atribuição da conta de serviços mínimos aos clientes bancários
- **Projeto de Lei n.º 52/XIII/1.ª (PCP)** - Proíbe os bancos de alterar unilateralmente taxas de juro e outras condições contratuais
- **Projeto de Lei n.º 83/XIII/1.ª (BE)** - Assegura a gratuitidade da conta base
- **Projeto de Lei n.º 90/XIII/1.ª (BE)** - Institui a obrigatoriedade das instituições bancárias refletirem totalmente a descida da Euribor nos contratos de crédito à habitação e ao consumo
- **Projeto de Lei n.º 92/XIII/1.ª (PCP)** - Determina a obrigatoriedade de as instituições de crédito disponibilizarem uma conta de depósito à ordem padronizada, designada de "conta base", e proíbe a cobrança de comissões, despesas ou outros encargos pelos serviços prestados no âmbito dessa conta

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

A Associação Portuguesa de Bancos (APB) expressa os seus agradecimentos pelo convite que lhe foi endereçado para ser ouvida por este Grupo de Trabalho da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, sobre o Projeto de Lei n.º 637/XIII/3ª e o Projeto de Resolução n.º 1080/XIII/3ª (BE) relativos ao regime de Serviços Mínimos Bancários, os Projetos de Lei n.ºs 83/XIII/1ª (BE) e 92/XIII/1ª (PCP), relativos à Gratuitidade da Conta Base e os Projetos de Lei n.ºs 52/XIII/1ª (PCP) e 90/XIII/1ª (BE), relativos, respetivamente, à proibição de os bancos alterarem unilateralmente taxas de juro e outras condições contratuais e à obrigatoriedade das instituições bancárias refletirem a descida da Euribor nos contratos de crédito à habitação e ao consumo.

De notar que a APB teve já oportunidade de ser ouvida em sede deste Grupo de Trabalho sobre os Projetos de Lei n.ºs 52/XIII/1ª, 83/XIII/1ª, 90/XIII/1ª e 92/XIII/1ª, e a nossa posição sobre os mesmos não se alterou desde então.

Mas antes de me pronunciar sobre os Projetos de Lei objeto da presente audição, entendo que será importante fazer um ponto prévio sobre a situação atual do sector bancário nacional.

Como já tive oportunidade de referir em anteriores audições em sede da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, o sistema bancário português foi sujeito a um choque muito severo na sequência da crise financeira internacional e da crise da dívida soberana, e da subsequente prolongada e forte contração da economia portuguesa. A

este violento choque recessivo, acresceram, praticamente em simultâneo, os choques derivados de um novo e mais exigente quadro regulatório e a perda de reputação do sector, a que se juntaram, mais recentemente, o da revolução digital e comportamental.

Mas os bancos trabalharam intensamente na sua reestruturação e podemos afirmar que o sector se fortaleceu e está hoje bem melhor. Cumpre, em especial, destacar, o reforço dos rácios de capital, que quase duplicaram versus os níveis de 2011 e a melhoria da robustez dos balanços das instituições.

Mas apesar dos desenvolvimentos positivos, que exigiram esforços significativos por parte das instituições e um forte compromisso dos seus acionistas (incluindo o Estado), o sector enfrenta ainda importantes desafios, os mais relevantes dos quais são: 1) a recuperação da rentabilidade, 2) a capacidade para atrair capital privado, e 3) a revisão dos modelos de negócio.

Começando pela recuperação da rentabilidade, esta exige forte melhoria dos proveitos e uma continuada redução dos custos.

O segundo desafio prende-se com a capacidade de atração de capital privado, que se encontra intimamente relacionada com a rentabilidade.

Finalmente, o terceiro desafio com que o sector se depara diz respeito à revisão dos modelos de negócio. Alguns dos Senhores Deputados tiveram oportunidade de estar presentes no *Banking Summit*, que teve lugar na passada semana, e de ouvir a opinião de reputados especialistas nacionais

e internacionais sobre os importantes e significativos desafios que a transformação digital coloca ao sector bancário. A revisão dos modelos de negócio procura dar resposta às novas tendências e comportamentos dos consumidores e aos desenvolvimentos tecnológicos, em particular os que respeitam à banca digital. O contexto em que o sector opera, tanto do ponto de vista regulatório e de supervisão, como do ponto de vista da concorrência, com o aparecimento de novos operadores e o florescimento de novas fontes de financiamento, coloca ainda mais pressão na necessidade de revisão dos modelos de negócio. E todas estas alterações requerem investimentos significativos e profundas reestruturações, sendo uma fonte adicional de pressão sobre o desafio da recuperação da rentabilidade.

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

O sector bancário nacional enfrenta ainda importantes e exigentes desafios, como acabei de enumerar, com o regresso a uma rentabilidade superior ao custo do capital a apresentar-se como um desafio em si, mas também como elemento crucial para o reforço da atratividade do sistema financeiro nacional e da economia portuguesa e como fator potenciador do investimento, que se revela absolutamente crítico para que os nossos bancos não percam a corrida do digital.

Ora, as iniciativas legislativas aqui hoje em apreciação, se aprovadas, teriam consequências extremamente negativas para o sector e seriam um

enorme bloqueio ao caminho que o sector procura e terá de percorrer se pretendermos ter – como eu penso que será o interesse de todos os aqui presentes – um sistema bancário forte, robusto e moderno, capaz de continuar a servir as famílias, as empresas e a economia, e a competir num mercado que é cada vez mais global. Como em qualquer outro sector de atividade, a banca depende das receitas que gera para suportar os custos em que incorre. Com uma importante diferença: no sector bancário a acumulação sustentada de resultados positivos é vital para a geração orgânica de capital, e para o reforço da solidez e da competitividade do sistema financeiro, que a todos importa.

Os projetos dos Grupos Parlamentares do Partido Comunista e do Bloco de Esquerda pretendem ir de encontro a preocupações sociais legítimas, mas eles espelham também opções pelos modelos políticos e, principalmente, socioeconómicos dos partidos que os propõe, de acordo com as ideologias e as estratégias que seguem.

No seu âmago está, de facto, a rejeição da economia de mercado, da livre concorrência, do principio da autonomia da vontade e da liberdade contratual, que estão consagradas na Constituição e no Direito Europeu.

Desconsideram, assim, a natureza privada das instituições, desrespeitando os seus direitos fundamentais.

As propostas apresentadas configuram uma entorse aos princípios da liberdade de iniciativa económica privada e da proporcionalidade, apresentando-se como um elemento normativo incompatível com o

exercício da atividade bancária aberta à iniciativa privada e em regime de livre concorrência.

Mas mais, envolvem uma discriminação clara de uma atividade económica em relação a qualquer outra sem que se encontre qualquer fundamento para tal diferenciação de tratamento. E pretende-se ir, ainda, além do quadro legislativo e regulatório europeu aplicável ao sector financeiro, já de si extremamente exigente. Recorde-se que os bancos nacionais operam num mercado que é cada vez mais integrado e que, por esse motivo, deve estar sujeito às mesmas condições, aquele que é um objetivo central da União Bancária – a existência de um *“level playing field”*. É incompreensível agravar ainda mais o contexto em que opera a banca portuguesa, quando esta entrou no novo quadro regulatório e de supervisão em situação de manifesta desvantagem face aos seus pares.

Medidas desta natureza privam os bancos dos instrumentos de uma gestão sã, prudente e eficiente, e põe em causa os princípios fundamentais que conduzem à solidez das instituições e à estabilidade financeira.

Acresce que iniciativas que visam transferir para entes privados que desenvolvem atividade no sector financeiro, a obrigação de garantir serviços financeiros básicos sem a devida contrapartida por parte do Estado, mas fazendo-os suportar os respetivos encargos, são inaceitáveis num Estado de Direito e desconformes à Constituição.

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

Procurar compreender e enfrentar a realidade é um esforço que a todos deve ser exigido para construir uma sociedade mais próspera e mais justa.

Estamos a entrar numa nova era para a banca, numa nova maneira de fazer banca.

Mas a banca continuará a ser sempre o coração da economia – são os bancos que guardam o dinheiro dos contribuintes, que agregam e transformam as poupanças em crédito, financiando a economia e os cidadãos.

Manter esta missão fundamental do sistema bancário de forma sustentável exige bancos fortes, rentáveis, modernos e confiáveis.

Os bancos têm de suportar custos, obter receitas, gerar margem que permita uma rentabilidade superior ao custo do capital, e têm de realizar avultados investimentos, sendo de salientar os que derivam do novo contexto digital.

Por um lado, têm de satisfazer clientes digitais, clientes tradicionais e mistos, o que se traduz na necessidade de manter infraestruturas que permitam dar respostas a todos: aos clientes que depositam nos balcões, aos que levantam dinheiro nestes ou na rede Multibanco, aos que fazem transferências eletrónicas, aos que pedem aconselhamento para fazer aplicações e aos que querem obter crédito.

Por outro lado, existe a concorrência de novos *players*, com estruturas de custos muito inferiores e ainda não sujeitos às mesmas regras, que

utilizam as infraestruturas dos bancos gratuitamente, ficando, apenas, com os proveitos.

A nova banca precisa, pois, mais do que nunca, de ser rentável.

Ora há uma perceção muitas vezes distorcida da realidade, em particular quando se fala de comissões.

As comissões bancárias são inteiramente legítimas, enquanto contrapartida por serviços bancários prestados. E cada banco define-as de acordo com as suas políticas e estratégias, sendo obrigado a publicar os respetivos valores máximos.

Há a mais cabal concorrência e efetiva transparência e há uma supervisão comportamental exigente por parte do Banco de Portugal.

Senhor Presidente, Senhores Deputados,

Passando, agora, para os comentários na especialidade, vamos apenas pronunciarmo-nos sobre os Projetos de Lei sobre os quais a APB ainda não teve oportunidade de ser ouvida, constando do anexo à presente comunicação os comentários que tivemos oportunidade de transmitir sobre os restantes projetos na audição de 29 de março de 2016, e que mantemos na integralidade.

Projeto de Lei n.º 637/XIII/3ª (PCP) - Altera o regime de serviços mínimos bancários, tornando-o mais adequado às necessidades dos clientes bancários

Através de mais esta alteração do regime jurídico dos serviços mínimos bancários (SMB), aprovado originalmente pelo Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, o Projeto de Lei n.º 637/XIII/3ª do Grupo Parlamentar do Partido Comunista pretende, em primeira linha, eliminar a única condição atualmente estabelecida na lei para a titularidade das contas de serviços mínimos, isto é, a insuscetibilidade de ser titular de outras contas no sistema bancário português (passando a restrição a respeitar apenas à titularidade de outras contas de serviços mínimos).

Relembre-se que o regime dos serviços mínimos bancários foi recentemente (mais uma vez) alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto - que transpôs para o ordenamento interno a Diretiva das Contas de Pagamento¹, na parte em que este instrumento normativo regula o acesso a contas de pagamento com características básicas – em cujos trabalhos foi, necessariamente, ponderado o condicionalismo que agora se pretende suprimir, nada justificando que, passados apenas poucos meses, se esteja a reintroduzir o debate da questão, em mais uma manifestação de uma indesejável instabilidade legislativa. Importa, neste ponto, notar que a transposição da mencionada Diretiva veio alargar consideravelmente o âmbito dos serviços incluídos na conta de serviços mínimos bancários, nomeadamente alargando o âmbito geográfico dos mesmos a toda a União Europeia e, no domínio das transferências, passando a incluir transferências interbancárias. Acresce que o regime dos serviços mínimos vai além do disposto na Diretiva, nomeadamente na

¹ Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014.

obrigatoriedade de disponibilização de contas de SMB por todas as instituições de crédito que recebem depósitos, não tendo, igualmente, sido utilizada a faculdade prevista na Diretiva de diferenciação do comissionamento da conta em função do nível de inclusão bancária do consumidor, designadamente prevendo condições mais favoráveis para consumidores mais vulneráveis sem contas bancárias.

Relativamente à ideia exposta pelos proponentes do número relativamente reduzido destas contas, há que sublinhar o sinal positivo dado pela tendência sempre crescente do número de contas de SMB, que neste momento, e de acordo com informação do Banco de Portugal, se cifra em mais de 44 mil contas.

Ora, com a projetada eliminação do traço distintivo que caracteriza as contas de SMB desde a sua origem – a limitação de titularidade de contas no sistema (refira-se, igualmente permitida pela Diretiva), estar-se-ia a descaracterizar completamente estas contas que poderiam, assim, difundir-se pela generalidade dos clientes dos bancos, independentemente da sua necessidade de inclusão bancária.

Para além do claro esbatimento da justificação desta figura jurídica como meio de inclusão social, esta alteração abriria a possibilidade real de uma distorção da concorrência, em que os clientes poderiam concentrar em determinada conta, em certa instituição, os serviços legalmente incluídos nas contas de SMB, a fim de beneficiarem da inerente tarifa mínima ou nula, mantendo outras contas, em outras instituições, para outro tipo de operações ou serviços.

Mais, gerar-se-ia uma incongruência, ao permitir-se que uma mesma pessoa, que não tem aparentemente dificuldade em pagar comissões a preços de mercado por determinada conta, beneficie de preços tabelados numa outra conta que, não temos dúvidas em afirmar, se situam abaixo do respetivo custo. A conclusão que se poderia, então, retirar é a de que são certos serviços que são discriminados e estigmatizados relativamente a outros, em matéria da respetiva remuneração, o que nos leva ao último ponto que queremos assinalar.

Nos SMB encontramos um conjunto de serviços, incluindo a própria abertura e manutenção da conta, que se revestem de elevado valor para clientes e que, de algum modo, se vão mesmo tornando indispensáveis para os mesmos como, de todos os lados, se vem reconhecendo. Mas não existe qualquer nexo lógico entre a essencialidade destes serviços para os clientes e a respetiva gratuitidade (ou extrema subsidiação), confusão mais uma vez presente na fundamentação deste projeto, que ignora que a qualificação de certo serviço como “serviço público” deverá envolver soluções coerentes com essa qualificação em matéria do respetivo financiamento. Com efeito, sempre que esteja em causa um interesse público, a entidade que deverá subsidiar tais serviços deverá ser o próprio Estado.

Na verdade, a prestação destes serviços envolve custos muito significativos para os bancos (por exemplo, os de pessoal, tecnologia, processos, utilização de infraestruturas e equipamentos), como os estudos sucessivamente divulgados pelo Banco de Portugal revelam, e que

tenderão a aumentar em função de novas exigências regulatórias em matéria de segurança (operações de pagamento, proteção de dados pessoais dos clientes, prevenção do branqueamento de capitais) e da necessidade de introdução de novas tecnologias, também aqui, em parte, decorrentes de imposições regulamentares de abertura das contas bancárias a terceiros e de exigências de *reachability/interoperability* no contexto dos sistemas europeus de pagamentos.

Por outro lado, tem de ser reafirmada, com toda a clareza, a inquestionabilidade de, como a qualquer outra empresa, ser lícito aos bancos – e, mais do que isso, indispensável dada a necessidade de serem rentáveis, a bem da capacidade de geração orgânica de capital e de atração de investidores, e em última instância, da estabilidade financeira - , adicionar uma margem aos custos em que incorrem pelos serviços prestados, e cujo montante deverá resultar do funcionamento do mercado em regime de plena concorrência.

O aumento proporcional da parte das comissões por serviços prestados no conjunto das receitas dos bancos, longe de constituir motivo de contestação como parece resultar da exposição de motivos do Projeto, pode funcionar como um fator de estabilidade e do equilíbrio financeiro das instituições de crédito (contribuindo, assim, para a prevenção das crises bancárias), em virtude de tais rendimentos não se encontrarem sujeitos às cíclicas flutuações conjunturais que afetam outras operações, com especial relevo para as operações de crédito.

Projeto de Lei n.º 774/XII/3ª (BE) - Alarga o acesso e cobertura dos serviços mínimos bancários

No mesmo sentido vai o Projeto n.º 774/XII/3ª (BE), que não estando formalmente incluído nesta audição parlamentar, não queremos deixar de comentar, dada a estreita conexão que revela com o Projeto do PCP que acabámos de apreciar. Esta iniciativa legislativa do BE visa essencialmente dois objetivos. O primeiro traduz-se numa alteração muito substancial e relevante do âmbito das operações incluídas no leque dos serviços associados à conta de SMB, remunerados por uma única comissão com um montante máximo, que consideramos simbólico, traduzido designadamente, na inclusão, naquele leque de serviços, de todas as operações realizadas ao balcão e de todas as transferências interbancárias, independentemente do canal utilizado. O segundo objetivo entronca na mesma preocupação do Projeto do PCP de eliminação do elemento específico destas contas, que diz respeito à titularidade das mesmas. Estas alterações, como já deixámos entender, vão na linha da iniciativa do PCP que conduz à completa descaracterização da conta SMB, transformando-a numa conta de acesso universal, passível de ser subscrita por qualquer cliente bancário, com a contrapartida de uma comissão simbólica, que não cobre, de maneira nenhuma, os custos que lhe estão associados.

ANEXO

**COMENTÁRIOS DA APB AOS PROJETOS DE LEI N.ºS 52/XIII/1ª (PCP),
83/XIII/1ª (BE), 90/XIII/1ª (BE) E 92/XIII/1ª (PCP), JÁ APRESENTADOS NA
AUDIÇÃO DE 29 DE MARÇO DE 2016**

**Projetos de Lei n.ºs 83/XIII/1ª (BE) e 92/XIII/1ª (PCP) - Gratuitidade da
Conta Base**

Esta iniciativa legislativa merece a nossa frontal oposição dado que viola princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico e revela-se desnecessária e inadequada para os objetivos de política social e de proteção do consumidor que alegadamente prossegue.

Ao obrigar os bancos a disponibilizar a denominada “conta base gratuita” a qualquer pessoa e sem sujeição a qualquer condição de acesso, a medida em apreço está a impor a prestação de um conjunto muito relevante de serviços – mais exatamente o núcleo fundamental dos serviços de pagamento – sem qualquer contrapartida, privando os bancos de uma parte importante das suas receitas, sem que para tal seja invocada ou se vislumbre qualquer razão atendível. Este efeito será mais gravoso se, conforme prevemos, se assistir a uma migração das restantes contas que integram a oferta dos bancos para a “conta base gratuita”.

Na verdade, a prestação dos serviços em causa tem manifesto valor económico como os mais cétricos poderão comprovar pela existência de muitas empresas que, com fim lucrativo, se dedicam apenas a essa atividade. E, ao contrário do que por vezes se afirma, envolve custos [fixos

e variáveis] para o prestador que naturalmente têm de ser suportados por receitas adequadas, as quais, têm ainda necessariamente de permitir a remuneração dos capitais próprios do banco, questão vital para o sector como já atrás se evidenciou.

Por outro lado, uma tal medida legislativa põe em causa, sem qualquer fundamento, a autonomia contratual e a liberdade de empresa, numa atividade exercida em regime de plena concorrência e num sector legal e constitucionalmente aberto à iniciativa privada.

Não é, designadamente, lícito invocar, como justificação para mais esta restrição à liberdade contratual dos bancos, o entendimento de que a disponibilização de contas bancárias, e do núcleo essencial de serviços associado às mesmas, a todas as pessoas singulares, independentemente da sua situação económica e nível de rendimentos, configura um imperativo de interesse público. Se se pretende assegurar a prestação de um serviço universal, com objetivos de inclusão social, então essa responsabilidade deve ser assumida primariamente pelo Estado e a respetiva partilha com entidades privadas não pode ser imposta de modo arbitrário e desproporcionado.

Devemos neste passo sublinhar que uma tal inadequação já hoje existe no regime jurídico dos Serviços Mínimos Bancários, na sua versão atual. Na verdade, ao aprovar, contra a opinião manifestada pelos bancos em audição parlamentar, a Lei nº 66/2015 de 6 de julho, a AR veio impor a todas as instituições de crédito a prestação do conjunto serviços aqui em causa mediante uma retribuição máxima praticamente simbólica de 1% da

RMG ao ano, tornando universal e obrigatório um regime que até aí era de adesão voluntária, dependendo de protocolo a celebrar livremente entre cada instituição e o Estado.

Terá no entanto de realçar-se que, apesar de não resultar, do referido protocolo, qualquer contrapartida para as instituições aderentes, todos os bancos com uma posição significativa no mercado de retalho tinham aderido ao sistema de SMB, numa manifestação não apenas de responsabilidade social, mas de convicta defesa de um sistema de pagamentos baseado na interconexão generalizada entre contas bancárias, a todos acessíveis.

Ao retirarem a única condição especial de acesso a estas contas, que consiste em os respetivos titulares não poderem ter outras contas no nosso sistema bancário – eliminando assim qualquer razão determinante para o cliente optar por outra conta e inerente conjunto de serviços que não seja este – e ao estabelecer generalizadamente a regra da gratuitidade dos mesmos serviços - os diplomas em projeto vêm colocar a última peça num regime que transfere total e imperativamente para os bancos este encargo social, de um modo injusto e desproporcionado e que, em última análise, pode levar à destruição da base do sistema de pagamentos atualmente existente.

Ao impor aos bancos, sem qualquer contrapartida, um encargo que é primariamente da responsabilidade do Estado, os projetos do PCP e do BE, se aprovados, envolveriam a violação dos princípios constitucionais da igualdade relativamente aos encargos públicos e da proporcionalidade.

Em confirmação e reforço da posição exposta, deverá referir-se que a Diretiva 2014/92/UE que, entre outros objetivos, pretende assegurar o acesso de todos os consumidores a contas de pagamento com características básicas, atribui corretamente a responsabilidade pela realização desse objetivo aos Estados-Membros (e não às instituições de crédito ou outras instituições financeiras) que deverão determinar os meios e modalidades necessários para o efeito, salvaguardando, no entanto, a autonomia privada e a livre concorrência, no quadro de um mercado interno edificado sobre os princípios da transparência, não discriminação e proporcionalidade. Dentro destes parâmetros a Diretiva confere uma ampla discricionariedade aos Estados-Membros nas modalidades da sua implementação, incluindo opções entre a gratuidade e um montante “razoável” das comissões, a graduação deste montante em função do ‘nível de inclusão financeira’ do cliente, a possibilidade de limitação do número de operações incluídas e, na linha da condição que os Projetos de Lei pretendem afastar, a faculdade de recusa de abertura da conta quando o interessado já seja titular de uma conta no Estado-Membro em questão.

É fácil comprovar que as presentes iniciativas legislativas, para além de violarem princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico, se mostram também completamente desenquadradas deste normativo europeu. Devendo a diretiva em causa ser transposta para o direito interno nos próximos meses, a medida que se impõe deverá passar por uma articulação ponderada e cuidadosa entre as disposições da diretiva relativas ao acesso a uma conta de características básicas e o regime

jurídico dos serviços mínimos bancários, que assegure, não apenas a observância plena das normas europeias, mas que respeite igualmente as normas e princípios aplicáveis da Constituição da República Portuguesa.

Projeto de Lei n.º 52/XIII/1ª (PCP) - Proibição dos Bancos de alterarem unilateralmente taxas de juro e outras condições contratuais:

Este projeto de lei incorpora uma drástica restrição da liberdade contratual das instituições bancárias, desajustada e desconforme com a legislação europeia que, caso seja aprovada, poderá ter sérias consequências na gestão das instituições de crédito e na prestação de serviços bancários de retalho.

A objeção mais evidente é a que respeita à inalterabilidade das condições contratuais, resultante da proibição da modificação unilateral de preços dos serviços ou do valor das comissões em contratos de duração indeterminada como são os contratos de depósito bancário expressamente mencionados no preceito. Uma tal medida, ao exigir o acordo individual exposto em contratos de massa, celebrados com milhões de clientes, iria perpetuar os preços dos serviços em contratos que podem vigorar por muitos anos, manietando por completo e de modo irrazoável a gestão das instituições de crédito na área do retalho, ao impedir a adaptação dessas condições à evolução da situação do mercado, às transformações tecnológicas, e à modificação das características dos próprios serviços.

Para além disso, esta solução legislativa iria introduzir um elemento caótico e pouco equitativo na gestão das instituições de crédito, que se veriam na contingência de ter de praticar preços diferenciados para serviços standardizados e prestados a um número vastíssimo de clientes, em função da data da sua contratação ou de o cliente ter ou não, caso a caso, dado o seu consentimento à alteração de preços.

Mas o legislador, compreendendo plenamente esta dificuldade, consagrou uma solução equilibrada, que vigora sem problemas há algum tempo, e que consiste na comunicação a todas as contrapartes destes contratos de adesão – caracterizados por utilizarem as chamadas cláusulas contratuais gerais – da alteração proposta, com uma antecedência razoável (por exemplo, 60 dias) podendo aqueles contraentes desvincular-se do contrato durante esse prazo, sem qualquer custo, evitando assim por completo a aplicação das novas condições.

A disposição em causa do projeto ignora por completo este preceito que consta do regime jurídico das cláusulas contratuais gerais (Decreto-lei nº 446/85, com alterações posteriores), e que tem carácter geral, estabelecendo, assim, um tratamento discriminatório para os bancos relativamente a outras empresas que vêm utilizando sistematicamente este procedimento (apenas a título de exemplo, podem referir-se as companhias de seguros).

Mas a inadequação desta medida legislativa resulta ainda mais clara em virtude de o mencionado regime da lei portuguesa resultar da transposição literal de uma diretiva europeia, a Diretiva 93/13/CEE,

relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com consumidores que o projeto também desconsidera totalmente, introduzindo mais um elemento de discriminação completamente injustificado, agora também em relação às empresas congéneres dos outros Estados-Membros da UE.

Mas mais ainda, a Diretiva 2007/64/CE, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, veio consagrar expressamente essa solução para os contratos-quadro de serviços de pagamento e, tratando-se de uma diretiva de harmonização máxima e não se encontrando esta matéria entre aquelas em que os Estados-Membros podem introduzir no seu direito interno disposições que vão para além do disposto na diretiva, o projeto em causa viola efetivamente o disposto na diretiva que, de acordo com o princípio do primado do direito europeu, deverá considerar-se prevalecente.

Mas o projeto consagra ainda, uma outra limitação à liberdade contratual das instituições de crédito. Referimo-nos à proibição de alteração da taxa de juro contratada quando a mesma seja indexada ou condicionada a uma base ou a um teto. Dada a sua formulação ampla, este preceito parece inviabilizar a adoção de cláusulas que vêm sendo utilizadas pelos bancos nos contratos de crédito, e que procuram prevenir alterações do risco do mutuário e a consequente possibilidade de previsão contratual da respetiva repercussão no elemento da taxa de juro, diferente do indexante, e correntemente designado por margem ou *spread*. Ao contrário de outras situações de variação unilateral, nestas estipulações contratuais, normalmente apenas incluídas nos contratos com empresas,

o condicionalismo que autoriza a modificação da taxa de juro pelo banco, encontra-se expressamente previsto no contrato - por exemplo, determinada modificação de rácios contabilísticos da empresa mutuária, na base dos quais foi fixada a taxa de juro – e uma eventual subida das taxas de juro poderá constituir um mal menor para o mutuário relativamente a outras alternativas, normalmente também previstas no contrato e admitidas pela lei, como, por exemplo, a prestação de garantias adicionais (de que ele pode não dispor) ou o reembolso antecipado do crédito (solução que, em regra, não interessa a nenhuma das partes). Parece-nos, de resto, que a utilização de estipulações contratuais que prevejam em termos objetivos e precisos tais alterações é uma solução adequada para a adoção de uma política de concessão de crédito prudente e responsável, sem deixar, ao mesmo tempo, de respeitar as exigências de previsibilidade e de boa-fé na execução dos contratos.

Em suma, este Projeto de Lei introduz disposições que configuram restrições injustificadas da liberdade contratual e da liberdade de iniciativa económica privada consagrada na Constituição, para além de, como se demonstrou anteriormente, violarem o direito europeu a cujas regras o Estado português está igualmente sujeito.

Projeto de Lei n.º 90/XIII/1ª (BE) - Obrigatoriedade das instituições bancárias refletirem a descida da Euribor nos contratos de crédito à habitação e ao consumo:

Este Projeto de Lei visa impor uma regra às partes no contrato de crédito, pela qual, se o indexante atingir valores negativos, esses valores terão de ser sempre refletidos na taxa de juro efetivamente cobrada pelo banco, podendo “consumir” o *spread*, e atribuir, eventualmente, um valor negativo à taxa de juro.

Em nosso entender, esta regra é intrinsecamente incompatível com a natureza do contrato celebrado – contrato de mútuo oneroso – na medida em que se traduziria na eliminação da contrapartida da instituição de crédito pela cedência de fundos. A natureza onerosa do contrato não admite taxas de juros negativas.

Por outro lado, sublinhe-se que nas operações de crédito com taxa variável, a taxa de juro tem por base duas componentes, com natureza e razão de ser totalmente distintas. A primeira componente – o indexante, normalmente a Euribor – é variável, remunera o valor temporal do dinheiro e reflete as condições correntes de mercado. A segunda componente – o *spread* – é fixa e é definida em função do risco do devedor, ou seja, da sua solvência e maior ou menor probabilidade de incumprir. O *spread* é a contrapartida pelo risco da operação, pelo que não deverá ser comprometido pela aplicação de um valor negativo do indexante já que o risco da operação não se altera.

Adicionalmente, é importante ter presente que do lado das operações passivas, as instituições estão impedidas de aplicar, aos depósitos de clientes, taxas de juro negativas, conforme disposto no Aviso n.º 6/2009, do Banco de Portugal: “(...) Qualquer que seja o modo de determinação da

taxa de remuneração de um depósito, esta não pode, em quaisquer circunstâncias, ser negativa. (...)" (n.º 4 do artigo 3º).

Deste modo, a construção de um quadro jurídico onde não se admitem taxas de juro negativas na remuneração dos depósitos, mas se obriga à aplicação de taxas de juro negativas nas operações de crédito, seria manifestamente incoerente e desequilibrado, e excessivamente restritivo da liberdade de iniciativa económica privada.

Também, quando comparado com a prática na generalidade dos países europeus, não se encontra paralelismo para tal quadro.

Os termos em que esta medida é proposta constituem, pois, uma ameaça à sustentabilidade do sector, já debilitado por um conjunto de outras medidas particularmente onerosas, e gerará constrangimentos acrescidos ao financiamento da atividade económica.

Acresce que, para além de pretender impor uma certa interpretação dos contratos vigentes, o projeto pretende igualmente limitar, de uma forma que nos parece injustificada e excessiva, a liberdade de celebração de contratos futuros na medida em que inviabiliza a adoção de modalidades mistas, que combinem taxas fixas com taxas variáveis, por exemplo mediante a definição de um limite mínimo para o indexante.

De facto, os princípios da liberdade contratual, não afastam a possibilidade de recurso, para o futuro, a cláusulas contratuais de flexibilidade, de acordo com princípios de igualdade, reciprocidade e justiça comutativa e de equilíbrio de distribuição dos riscos.

Parece-nos, pois, indispensável que exista alguma flexibilidade contratual e financeira que permita garantir um justo equilíbrio entre a salvaguarda da segurança jurídica e da confiança de que depende a sustentabilidade do sistema financeiro e económico, por um lado, e a criação de uma margem razoável de adaptação dos contratos a novas condições do mercado.