



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 07.02.2001
COM(2001) 66 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

COMÉRCIO ELECTRÓNICO E SERVIÇOS FINANCEIROS

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

COMÉRCIO ELECTRÓNICO E SERVIÇOS FINANCEIROS

Resumo

O prazo fixado pelo Conselho Europeu de Lisboa para estabelecer, até 2005, um mercado europeu integrado dos serviços financeiros constitui uma das prioridades da agenda da Comunidade relativa ao emprego e ao crescimento.

A criação de um contexto que promova o desenvolvimento do comércio electrónico na Comunidade reveste importância fundamental para alcançar este objectivo. A directiva sobre o comércio electrónico destina-se a garantir que os serviços em linha podem ser fornecidos livremente em toda a Comunidade. O seu elemento essencial é a "cláusula relativa ao mercado interno", que permite que os prestadores de serviços em linha forneçam serviços em toda a União, com base nas regras do Estado-Membro em que estão estabelecidos. A directiva prevê diversas derrogações a esta cláusula relativa ao mercado interno e cria, no que se refere ao comércio electrónico transfronteiras, um regime distinto do utilizado noutros modos de venda à distância.

A interacção entre a directiva sobre o comércio electrónico e a actual legislação relativa aos serviços financeiros assume um significado central no desenvolvimento de uma política clara e coerente para o comércio transfronteiras de serviços financeiros. Devemos utilizar a abordagem estabelecida na directiva por forma a realizar um mercado interno para os serviços financeiros de pequeno montante que funcione plenamente; devemos garantir a coerência entre a legislação relativa aos serviços financeiros e a directiva sobre o comércio electrónico; devemos também garantir a coerência entre a prestação de serviços financeiros em linha e os tipos mais tradicionais de prestação destes serviços; devemos analisar as modalidades de aplicação da cláusula relativa ao mercado em áreas em que as regras nacionais são significativamente divergentes, por forma a evitar expor os consumidores e os investidores a regimes jurídicos que poderão ser substancialmente diferentes do seu próprio.

A fim de auxiliar os Estados-Membros e os prestadores de serviços e garantir a observância da directiva sobre o comércio electrónico, a Comissão realizará uma análise, durante o corrente ano (para ser revista em 2003), que indicará determinados tipos de disposições nacionais que os Estados-Membros podem aplicar aos novos serviços. No âmbito desta análise, a Comissão realizará um estudo em que prestará especial atenção à aplicação das derrogações da directiva aos serviços financeiros em linha oferecidos a partir de outro Estado-Membro. As restrições à livre prestação de serviços que possam ser justificadas ao abrigo das derrogações pela necessidade de proteger os consumidores e os investidores, não deverão ser desproporcionadas face ao objectivo da União em matéria de liberdade de circulação dos serviços da sociedade de informação.

De uma forma mais global, existem divergências significativas nas disposições nacionais, o que provoca uma fragmentação do mercado interno dos serviços financeiros. Será desenvolvido um novo quadro político que incluirá três áreas prioritárias:

- ***um programa de convergência que abranja as regras contratuais e não contratuais.*** Para permitir que uma abordagem baseada no princípio do país de origem funcione na prática e cubra todos os sectores dos serviços financeiros e todos os modos de comércio à distância, é necessária uma maior coerência das regras fundamentais de comercialização, tanto a nível de serviços específicos como a nível sectorial, por forma a proporcionar aos consumidores informações comparáveis e de elevada qualidade. No que se refere às obrigações contratuais, será analisada a forma como os serviços financeiros de pequeno montante podem ser livremente oferecidos através da Comunidade num contexto de certeza jurídica.
- ***Acções destinadas especificamente a promover a confiança dos consumidores nas vias de recurso transfronteiras e nos pagamentos Internet.*** Será criada uma rede de organismos responsáveis pela resolução de litígios a nível da Comunidade, por forma a proporcionar vias de recurso extrajudiciais efectivas e rápidas, numa base transfronteiras. Serão adoptadas medidas para melhorar a segurança e oferecer aos consumidores a necessária segurança legislativa quando efectuem pagamentos em linha na União;
- ***Reforço da cooperação em matéria de supervisão.*** As autoridades do Estado de acolhimento estão cada vez mais dependentes das autoridades do país em que o prestador de serviços está estabelecido. A Comissão, juntamente com os Estados-Membros, analisará permanentemente as disposições relativas ao controlo dos serviços transfronteiras.

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

COMÉRCIO ELECTRÓNICO E SERVIÇOS FINANCEIROS

1. INTRODUÇÃO

O plano de acção relativo aos serviços financeiros¹ estabelece o objectivo da Comissão de criar, até 2005, um mercado europeu dos serviços financeiros plenamente integrado por forma a complementar a introdução do euro. A realização deste objectivo traduzir-se-á em vantagens significativas para a União: mais postos de trabalho, um reforço do crescimento económico e um sector dos serviços financeiros dinâmico e inovador que irá satisfazer de forma mais adequada os interesses dos consumidores e dos investidores e promover o desenvolvimento de empresas europeias, quer sejam de pequena quer de grande dimensão. A nível das grandes operações, uma afectação mais eficaz do capital levará a uma redução dos custos de financiamento para as empresas, melhorando a rendibilidade dos investimentos e das pensões para os cidadãos. A nível das operações de pequeno montante, o acesso directo aos fornecedores transfronteiras permitirá uma maior escolha e uma maior concorrência.

As novas tecnologias estão já a afectar profundamente o sector dos serviços financeiros. Estão a revolucionar o funcionamento e o acesso aos mercados das grandes operações, estão a transformar a prestação dos serviços transfronteiras e actuam como um catalisador para a criação de novos serviços financeiros e novos modelos empresariais, estimulando frequentemente a criação de novas alianças que envolvem prestadores de serviços de telecomunicações e de tecnologia da informação, o sector retalhista e prestadores de serviços financeiros.

A criação de um contexto que permita o desenvolvimento do sector dos serviços financeiros e da sociedade da informação da União Europeia reveste fundamental importância para a competitividade futura da União. A Comissão publicou recentemente uma comunicação em que apresentava a sua estratégia de resposta ao pedido do Conselho de Lisboa no sentido de serem tomadas medidas urgentes a fim de tirar partido dos benefícios do comércio electrónico². O Conselho de Lisboa considerou igualmente que a realização do mercado interno dos serviços financeiros constituía uma prioridade, em especial através da aplicação do plano de acção relativo aos serviços financeiros.

A presente comunicação analisa as iniciativas necessárias para favorecer a articulação entre comércio electrónico e serviços financeiros, pôr termo à fragmentação do mercado dos serviços financeiros de pequeno montante e reforçar a confiança dos consumidores. Centra-se principalmente nas transacções entre as empresas e os consumidores, em que as barreiras à criação de um mercado integrado se afiguram maiores do que no sector da prestação de serviços a empresas ou a clientes profissionais.

A característica que define o comércio electrónico é o facto de não ter fronteiras. Pela primeira vez, os próprios consumidores podem facilmente estabelecer contactos com fornecedores de serviços em toda a Comunidade, apesar das barreiras que subsistem ao fornecimento transfronteiras de serviços financeiros. Teoricamente, os serviços financeiros adaptam-se perfeitamente ao comércio electrónico. Contudo, muitos consumidores hesitam ainda em adquirir serviços transfronteiras, principalmente porque têm dúvidas acerca da utilização da Internet. Estas questões deverão ser analisadas, tendo em vista promover a confiança dos consumidores. Para que o mercado interno concretize as suas potencialidades, é

necessário que os prestadores de serviços considerem tão fácil vender para além das fronteiras como a nível nacional, e que os consumidores considerem tão atraente fazer aquisições transfronteiras como a nível nacional.

O actual quadro legislativo da União foi elaborado, em grande parte, antes da revolução do comércio em linha. Subsistem regras divergentes (contratuais e não contratuais) em matéria de protecção dos consumidores e dos investidores, persistindo desta forma mercados fragmentados que impedem que os consumidores europeus tirem plenamente partido dos benefícios de uma maior escolha, de preços mais competitivos e de economias de escala.

A União necessita actualizar o seu quadro legislativo e não legislativo, que deverá centrar-se num contexto legislativo transparente e coerente para os serviços transfronteiras, que proporcione um regime efectivo de supervisão prudencial e de protecção dos consumidores a fim de reforçar a confiança dos consumidores e a estabilidade sistémica. O desafio consiste em desenvolver, até 2005, uma política para os serviços financeiros em linha, dando cumprimento ao prazo exigente do Conselho Europeu de Lisboa.

Para alcançar este objectivo, a Comissão identificou na comunicação três áreas prioritárias, particularmente no contexto da adopção da directiva sobre o comércio electrónico que deverá entrar em vigor em 17 de Janeiro de 2002:

- Área prioritária I: adaptação das actuais disposições legislativas e regulamentares, nomeadamente para alcançar a convergência das regras de protecção dos consumidores e dos investidores a nível contratual e não contratual;
- Área prioritária II: elaboração de medidas que garantam a existência de sistemas de pagamento seguros e de vias de recurso extrajudiciais a nível transfronteiras;
- Área prioritária III: cooperação reforçada em matéria de supervisão, por forma a dar resposta aos novos desafios transfronteiras.

2. BASES LEGISLATIVAS - A POLÍTICA COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE COMÉRCIO ELECTRÓNICO

Na sua iniciativa relativa ao comércio electrónico³, publicada há três anos, a Comissão definiu as linhas gerais da sua política neste domínio. Desde essa altura registaram-se consideráveis progressos, com a adopção de diversas directivas, incluindo as relativas à transparência dos procedimentos de notificação, à assinatura electrónica e à moeda electrónica. Por forma a acelerar o fornecimento de acesso Internet menos oneroso e mais rápido, o Conselho chegou a um acordo político relativamente a um regulamento no sentido de desagregar o lacete local. A directiva relativa aos direitos de autor e direitos conexos na sociedade da informação está também prestes a ser adoptada. A iniciativa eEurope fez com que a sociedade da informação passasse a constituir uma prioridade da agenda política da União.

Âmbito da directiva sobre o comércio electrónico e sua relação com as directivas sectoriais

Um quadro legislativo coerente e adequado é essencial para o desenvolvimento do comércio electrónico na União Europeia. A directiva sobre o comércio electrónico, recentemente adoptada, tem uma importância fundamental⁴ neste contexto. Esta directiva destina-se a garantir que os serviços da sociedade da informação podem ser prestados livremente em toda a Comunidade. Estabelece as bases para o desenvolvimento futuro das políticas nesta área, incluindo no que se refere aos serviços financeiros.

A directiva sobre o comércio electrónico é uma directiva-quadro horizontal que se aplica a todos os serviços da sociedade da informação⁵: os serviços fornecidos à distância e por meios electrónicos (denominados serviços “em linha”). As actividades fora de linha não são abrangidas pelo âmbito da directiva, mesmo que estejam ligadas a um serviço em linha. Assim, quando os serviços financeiros são prestados parcialmente fora de linha e parcialmente em linha, aplicar-se-ão a cada uma das partes diferentes regimes jurídicos. Quando um serviço é promovido em linha mas fornecido fora de linha, só a promoção em linha está abrangida pela directiva sobre o comércio electrónico. Contudo, o objectivo global da Comissão consiste em estabelecer um conjunto coerente de regras do mercado interno para todos os modos de comércio (quer em linha, quer fora de linha). Diversas iniciativas incluídas no plano de acção relativo aos serviços financeiros, nomeadamente a actualização da directiva relativa aos serviços de investimento⁶ e a proposta de directiva relativa à comercialização à distância dos serviços financeiros⁷ destinam-se a garantir essa coerência.

A directiva sobre o comércio electrónico aplica-se apenas a prestadores de serviços estabelecidos num determinado Estado-Membro⁸. Não abrange os prestadores de serviços de países terceiros nem lhes permite beneficiar da liberdade de circulação dos serviços da sociedade da informação. Cada Estado-Membro pode definir a sua política no que se refere a estes prestadores de serviços de países terceiros, desde que esteja em conformidade com os acordos de comércio internacionais. Será provavelmente necessário que a União desenvolva uma abordagem coordenada relativamente aos prestadores de países terceiros.

A directiva sobre o comércio electrónico também não afecta o actual nível de protecção resultante dos objectivos de interesse geral estabelecidos no direito comunitário vigente⁹, incluindo os relativos ao nível de protecção dos consumidores. Contudo, as medidas nacionais não podem restringir a liberdade de circulação dos serviços da sociedade da informação, tal como definidos na directiva sobre o comércio electrónico.

A directiva sobre o comércio electrónico vem complementar a legislação sectorial relativa aos serviços financeiros, incluindo os requisitos de informação previstos na directiva relativa ao crédito ao consumo, em determinadas directivas sobre seguros e no projecto de directiva sobre a comercialização à distância dos serviços financeiros. Os requisitos de informação previstos na directiva sobre o comércio electrónico vêm complementar outros requisitos estabelecidos no direito comunitário. De notar que, enquanto a directiva relativa à comercialização à distância não estabelece requisitos de informação (nomeadamente no que se refere aos sítios promocionais que não oferecem a possibilidade de transacções em linha), as disposições da directiva sobre o comércio electrónico desempenham um papel fundamental.

A denominada “cláusula relativa ao mercado interno” é fundamental para a compreensão da directiva sobre o comércio electrónico. Esta abordagem permite que os prestadores de serviços da sociedade da informação forneçam os seus serviços em toda a União, com base nas disposições legislativas e regulamentares vigentes no Estado-Membro em que estão estabelecidos (ou seja no país de origem). A directiva sobre o comércio electrónico suprime também as barreiras jurídicas: ao complementar a directiva relativa à assinatura electrónica, obriga os Estados-Membros a garantirem que os respectivos sistemas jurídicos permitem a celebração de contratos por via electrónica.

A directiva sobre o comércio electrónico pretende garantir a liberdade de prestação de serviços da sociedade da informação, nos termos do artigo 49º do Tratado. Os Estados-Membros devem garantir que os prestadores de serviços estabelecidos no seu território cumprem os requisitos nacionais abrangidos pelo âmbito do "domínio coordenado da directiva"¹⁰. Os Estados-Membros não podem restringir a liberdade de prestação de serviços – ou seja, não podem adoptar medidas que prejudiquem ou tornem menos atraente a prestação de serviços da sociedade de informação a partir de outros Estados-Membros. Estas restrições apenas se justificam se estiverem em conformidade com qualquer das derrogações previstas no anexo ao artigo 3º da directiva ou se forem notificadas por um Estado-Membro ao abrigo dos nºs 4 a 6 do artigo 3º.

Objectivos da directiva

A abordagem desenvolvida na directiva sobre o comércio electrónico reflecte as novas realidades deste tipo de comércio. Os serviços disponíveis num sítio web estão automática e simultaneamente acessíveis em todos os Estados-Membros, mas seria desproporcionado e injustificadamente pesado exigir que um prestador de serviços observasse quinze conjuntos diferentes de normas e regulamentações. Se assim fosse, os prestadores de serviços seriam forçados a conceber diferentes serviços para cumprirem os diferentes requisitos dos Estados-Membros, o que desencorajaria a utilização e o lançamento de comércio electrónico em toda a União Europeia. A escolha dos consumidores ficaria limitada e, mais grave ainda, os prestadores teriam tendência para se concentrarem nos mercados mais importantes, em detrimento dos pequenos Estados-Membros. Os consumidores da União Europeia recorreriam ao comércio electrónico noutros locais do mundo. A existência de uma grande variedade de regras e práticas jurídicas poderá também prejudicar as tentativas no sentido de convencer os consumidores a terem confiança na realização de transacções fora do seu mercado nacional ou utilizando marcas que não lhes são familiares.

Os serviços em linha podem ser prestados noutros Estados-Membros sem qualquer presença ou actividade físicas. Esta situação poderá suscitar preocupações quanto às modalidades de um controlo ou supervisão satisfatórios destes serviços. Dada a natureza dos serviços, o controlo pode ser exercido mais rápida e eficientemente no Estado-Membro em que o

prestador de serviços está estabelecido e a partir do qual explora o seu sítio web (o Estado-Membro de origem). Na prática, seria difícil para outro Estado-Membro aplicar medidas contra um prestador de serviços localizado fora das suas fronteiras. O Estado em que o serviço é recebido fica, conseqüentemente, dependente das medidas adoptadas pelas autoridades do Estado-Membro de origem.

A confiança mútua e a cooperação entre Estados-Membros é assim um elemento fundamental e a directiva sobre o comércio electrónico, através do seu artigo 19º, obriga não só o Estado-Membro de origem a exercer um controlo eficaz sobre os serviços prestados aos consumidores noutros Estados-Membros, mas garante também ao Estado-Membro em que o serviço é recebido o direito de obter quaisquer informações relevantes.

Derrogações à cláusula relativa ao mercado interno da directiva sobre o comércio electrónico

A directiva sobre o comércio electrónico prevê derrogações significativas no que se refere à abordagem do mercado interno acima descrita. Estas derrogações integram duas categorias – em primeiro lugar, derrogações de carácter geral e, em segundo lugar, derrogações casuísticas específicas.

Diversas **derrogações gerais** (enumeradas no anexo da directiva) reflectem as diversas soluções jurídicas fornecidas por outros instrumentos de carácter geral e incluem determinadas disposições específicas à actual legislação comunitária relativa aos serviços financeiros. Entre elas, contam-se as disposições previstas nas directivas relativas aos seguros, no que se refere ao início e realização de actividades de seguros¹¹, a publicidade de OICVM¹² e a emissão de moeda electrónica por instituições que não beneficiam de um passaporte europeu¹³. Alguns Estados-Membros procuraram obter um maior número de derrogações à cláusula relativa ao mercado interno, em especial no que se refere aos serviços financeiros e mais especificamente em matéria de serviços de investimento. Contudo, o Conselho e o Parlamento concordaram em limitar o número de derrogações às inicialmente propostas pela Comissão¹⁴.

Existem outras derrogações de carácter geral que se relacionam com a lei aplicável aos contratos e que são importantes para a prestação de serviços financeiros. Dizem respeito à liberdade de as partes escolherem a lei aplicável ao seu contrato, à lei aplicável às obrigações contratuais nos contratos celebrados com consumidores e à validade formal dos contratos que criem ou transfiram direitos sobre bens imóveis.

De modo geral, as partes podem escolher a lei aplicável. Caso não exista possibilidade de escolha, o contrato será regido pela lei do Estado com o qual mantém uma ligação mais próxima. Presume-se que seja o Estado em que está estabelecida a parte que efectua a "prestação característica". Os contratos celebrados com consumidores constituem uma excepção a estas regras de base e, quando o adquirente de bens ou serviços ao abrigo de um contrato é um consumidor (ou seja, quando actua fora do âmbito do seu comércio ou profissão) uma escolha explícita de lei não pode privá-lo da protecção das "regras obrigatórias" do país da sua residência habitual; caso não exista possibilidade de escolha, o contrato será regido, na sua totalidade, pela lei do Estado da residência habitual do consumidor. Contudo, a aplicação desta excepção está sujeita à condição de a celebração do contrato ter sido precedida por um convite específico dirigido ao consumidor ou por publicidade no Estado-Membro do consumidor e também à condição de o consumidor ter procedido, no seu Estado-Membro, a todas as diligências necessárias à conclusão do contrato. Esta derrogação à lei das obrigações contratuais tem por efeito permitir que outros

Estados-Membros, que não o Estado-Membro onde o prestador de serviços está estabelecido, apliquem regras que restrinjam a liberdade de prestação de serviços da sociedade da informação, desde que tais regras sejam compatíveis com o artigo 49º do Tratado CE.

A segunda categoria de derrogações permite que um Estado-Membro aplique, **numa base casuística**, restrições a um serviço da sociedade de informação proveniente de outro Estado-Membro, nos termos do estabelecido nos nºs 4 a 6 do artigo 3º da directiva sobre o comércio electrónico¹⁵, que permite aos Estados-Membros adoptarem medidas no sentido de proteger objectivos de interesse geral, em especial a protecção dos consumidores e dos investidores. Esta derrogação está sujeita a um procedimento comunitário que implica, nomeadamente, a notificação da acção proposta à Comissão, para análise, em especial para evitar casos de restrições desproporcionadas e não justificadas à liberdade de circulação dos serviços da sociedade de informação.

Alguns elementos da abordagem da Comissão para os próximos anos

A aplicação da directiva sobre o comércio electrónico a partir de 17 de Janeiro de 2002 suscita importantes questões que deverão ser abordadas caso a Comunidade pretenda manter um quadro legislativo coerente para o mercado interno no domínio dos serviços financeiros. Em primeiro lugar, no que se refere aos serviços financeiros, a directiva prevê diversas derrogações à cláusula relativa ao mercado interno que necessitam ser analisadas para garantir a plena eficácia do mercado interno dos serviços financeiros de pequeno montante. Esta análise deverá centrar-se nos meios necessários para alcançar um nível suficientemente elevado de convergência nas regras de protecção dos consumidores, a fim de facilitar a adopção do princípio do país de origem. Em segundo lugar, a aplicação da cláusula relativa ao mercado interno cria, para o comércio electrónico transfronteiras, um regime distinto do utilizado noutros modos de venda à distância, o que poderá provocar uma situação de desigualdade entre os diversos modos de comércio. Em terceiro lugar, a cláusula relativa ao mercado interno aplicar-se-á nalgumas áreas em que as regras nacionais continuam a apresentar divergências significativas, nomeadamente em áreas não harmonizadas. Esta situação poderá expor os consumidores e os investidores a regimes que podem ser substancialmente diferentes daqueles que lhes são familiares.

Para conquistar a confiança dos consumidores é necessário que existam em toda a União níveis suficientemente harmonizados de protecção - os consumidores têm de sentir-se protegidos, nos outros Estados-Membros, de forma tão eficaz e transparente como no seu próprio. Do mesmo modo, os prestadores de serviços devem poder operar em toda a União sem se verem confrontados com requisitos legais extremamente diversificados. Para tal, será obviamente necessária uma maior convergência das regras nacionais, principalmente em áreas-chave tais como as normas de conduta no domínio dos serviços de investimento e os requisitos de informação pré-contratual abrangidos pela proposta de directiva relativa à comercialização à distância dos serviços financeiros.

Para atingir tal convergência, será necessário conjugar diversas políticas: propostas legislativas para garantir elevados níveis de protecção harmonizada dos consumidores em toda a União e, quando adequado e necessário, o reconhecimento mútuo pelos Estados-Membros de outros instrumentos neste domínio. Estas questões serão exploradas mais aprofundadamente na secção seguinte da presente comunicação, juntamente com uma análise do impacto da directiva sobre o comércio electrónico durante o período de tempo limitado necessário para aplicar esta combinação de políticas.

3. **ÁREA PRIORITÁRIA I: ASSEGURAR A COERÊNCIA DO QUADRO LEGISLATIVO RELATIVO AOS SERVIÇOS FINANCEIROS**

Um dos principais objectivos da legislação da União no domínio dos serviços financeiros consiste em proporcionar às instituições financeiras acesso aos mercados comunitários com base num passaporte europeu. Contudo, na prática, as empresas que desenvolvem actividades em diversos Estados-Membros tendem a fazê-lo através de sucursais que normalmente observam as regras do Estado-Membro onde estão baseadas. Esta situação leva a uma maior fragmentação do mercado. Além disso, quando as regras nacionais apresentam divergências significativas, nomeadamente nas áreas não harmonizadas, o Estado-Membro de acolhimento aplica habitualmente aos novos serviços as suas próprias regras nacionais por razões de interesse geral.

O facto de, por definição, no comércio electrónico não existirem fronteiras introduz uma nova dimensão ao funcionamento do mercado interno. Os consumidores têm acesso aos prestadores de serviços em toda a Comunidade. Contudo, a prestação e a procura em linha de serviços financeiros transfronteiras apenas se poderão desenvolver num contexto de clareza e certeza jurídicas que salvaguarde plenamente os interesses dos consumidores e dos investidores. Para criar este contexto terão de ser abordadas as questões suscitadas pelo desenvolvimento do comércio electrónico e, em especial, pela introdução da directiva sobre o comércio electrónico, o que implica uma importante iniciativa política no sector dos serviços financeiros.

A Comissão lançará uma política estruturada em três níveis para garantir o reforço da convergência no que se refere às regras de protecção dos consumidores e dos investidores. Em primeiro lugar, uma estratégia de um alto nível de harmonização no que se refere às principais regras da comercialização. Em segundo lugar, serão tomadas medidas no sentido de alcançar uma maior convergência a nível das regras específicas a determinados sectores ou serviços, em especial para harmonizar o conteúdo e apresentação da informação que os consumidores recebem, por forma a permitir uma comparação simples dos preços e das condições entre os serviços transfronteiras e nacionais. Para permitir que uma abordagem baseada no princípio do país de origem funcione na prática e cubra todos os sectores financeiros e todos os modos de comercialização à distância, esta convergência de regras deverá atingir um nível suficientemente elevado. Em terceiro lugar, a Comissão realizará uma análise das regras nacionais no âmbito dos contratos de serviços financeiros de pequeno montante. Este exercício proporcionará uma base analítica para eventuais medidas futuras destinadas a criar um contexto de certeza jurídica no que se refere ao comércio transfronteiras de serviços financeiros. Paralelamente, em resposta ao Conselho Europeu de Tampere e ao pedido do Parlamento Europeu, a Comissão está a elaborar uma comunicação que lançará o debate sobre uma possível harmonização da lei aplicável aos contratos a fim de melhorar o funcionamento do mercado interno.

O desenvolvimento de uma política tão ambiciosa como esta será inevitavelmente longo e exigirá um elevado nível de empenhamento político. Uma vez que a directiva sobre o comércio electrónico entrará em vigor em 17 de Janeiro de 2002, a Comissão procederá a uma análise das suas modalidades de aplicação, na pendência de uma maior convergência. Esta análise será descrita seguidamente.

Iniciativas legislativas e co-regulamentares

Esta secção apresenta as iniciativas em curso e as novas iniciativas que têm por objectivo alcançar elevados níveis de protecção harmonizada na Comunidade. Estas iniciativas poderão

ser horizontais e sectoriais, e integrar as eventuais medidas futuras na área da lei dos contratos.

Nível I Questões horizontais

(i) Comunicações Comerciais

Os serviços que integram as comunicações comerciais são por exemplo a publicidade, a comercialização directa, os patrocínios, a promoção de vendas e as relações públicas.

São já objecto de alguma harmonização a nível comunitário: a publicidade enganadora foi proibida, a publicidade comparativa foi regulamentada e, na directiva “Televisão sem Fronteiras”, foram estabelecidas condições escritas para a publicidade na televisão. A publicidade televisiva – incluindo de serviços financeiros – está sujeita à aplicação do princípio do país de origem (país onde está estabelecido o organismo de radiodifusão). É utilizada uma abordagem semelhante na directiva sobre o comércio electrónico que inclui requisitos adicionais em matéria de transparência para toda a publicidade em linha. As comunicações comerciais devem ser identificáveis enquanto tais, devem indicar inequivocamente em nome de quem são efectuadas e estabelecer claramente e sem ambiguidades as condições das ofertas promocionais (tais como descontos, prémios e ofertas gratuitas) ou de participação em concursos promocionais. A Comissão está a proceder a uma análise destas questões a fim de determinar se são necessárias outras iniciativas nesta área.

(ii) Comercialização

Subsistem divergências significativas nas legislações nacionais que regem a comercialização de serviços financeiros. São abordadas na proposta de directiva relativa à comercialização à distância dos serviços financeiros, em especial através da harmonização das principais regras de comercialização a nível de todas as modalidades de comercialização (incluindo os direitos de rescisão, a comunicação comercial não solicitada e o fornecimento de informações genéricas antes da celebração do contrato). A Comissão insta a que a directiva seja adoptada rapidamente por forma a demonstrar o empenhamento da União na defesa dos consumidores, principalmente no contexto do comércio em linha.

Nível II Questões Sectoriais

Serão também necessárias outras iniciativas a nível sectorial ou a nível específico de determinados serviços. Análises recentes das divergências quanto aos requisitos de informação prévia a nível nacional identificaram diversas prioridades para os trabalhos futuros (apresentadas no Quadro 1). Uma análise dos códigos de conduta dos Estados-Membros revelou igualmente diferenças significativas na Comunidade no que se refere ao nível de protecção concedido aos pequenos investidores.

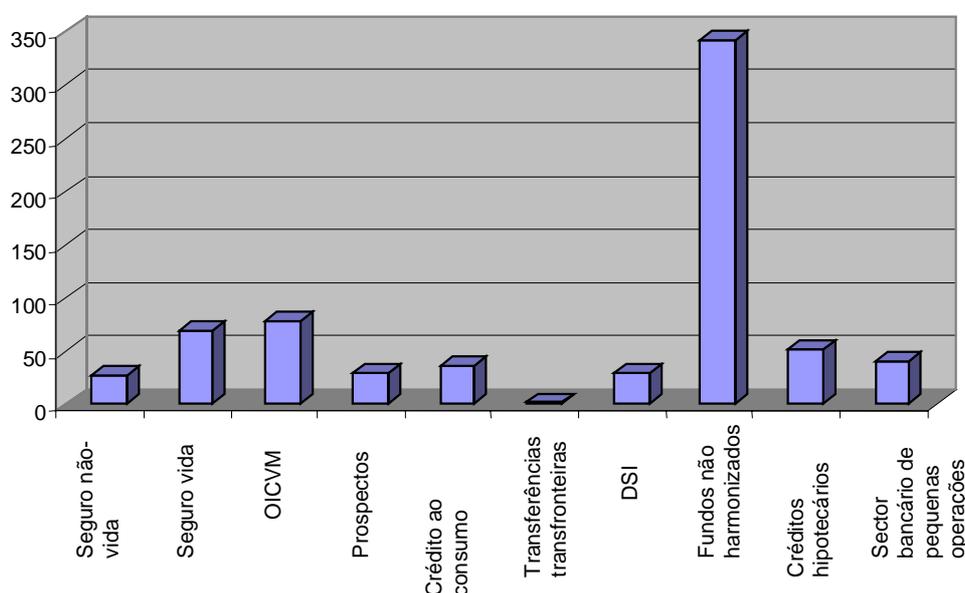
Diversas iniciativas – algumas em curso, outras novas – destinam-se a melhorar a convergência nas regras de protecção dos consumidores e investidores. Serão apresentadas resumidamente infra. Na maior parte dos casos, estas iniciativas estão em conformidade com a estratégia delineada na presente Comunicação e, quando tal não acontece, serão tomadas as medidas adequadas. No que se refere aos requisitos de informação relativos aos serviços financeiros mais comuns, a Comissão considera que os consumidores estarão mais protegidos com um nível de harmonização tão elevado quanto possível, para facilitar a compreensão e a comparação entre os prestadores de serviços.

(i) Sector Bancário

No que se refere ao **crédito hipotecário**, as organizações representativas dos consumidores e do sector chegarão dentro em breve a um acordo relativamente a um código de conduta europeu voluntário para a comercialização de empréstimos de habitação. Este código facilitará a comparação das ofertas transfronteiras. A Comissão irá emitir proximamente uma recomendação instando à sua aplicação.

No que se refere ao **crédito ao consumo**, a Comissão irá propor uma revisão da directiva relativa ao crédito ao consumo de 1987. Esta revisão irá alargar o seu âmbito de aplicação, estabelecer um nível elevado e exaustivo de protecção dos consumidores e adaptar as actuais regras relativas à taxa efectiva anual de encargos. Esta abordagem virá complementar a introdução de requisitos de informação prévia genérica na proposta de directiva relativa à comercialização à distância.

Quadro 1: Requisitos adicionais de informação – repartidos por serviço financeiro



No contexto das negociações da directiva relativa à comercialização à distância, os Estados-Membros apresentaram uma lista dos respectivos requisitos adicionais de informação prévia. Estes requisitos são indicados por serviço financeiro no gráfico supra. Algumas das maiores divergências verificam-se no que se refere aos fundos não harmonizados, às OICVM, ao seguro de vida e ao crédito hipotecário.

(ii) Serviços de Investimento

A **directiva relativa aos serviços de investimento** impõe, em diversas áreas, requisitos de país de acolhimento aos serviços prestados no território do país de acolhimento, principalmente no que se refere às normas de conduta nos termos do artigo 11^o¹⁶. Na sua comunicação referente ao artigo 11^o da directiva relativa aos serviços de investimento¹⁷, a Comissão concluiu que, embora as normas de conduta nacionais proporcionem uma protecção suficiente para que os investidores profissionais participem em transacções de serviços de investimento apenas com base nas regras em vigor no país de acolhimento do prestador de serviços, persistem diferenças significativas no nível de protecção que as regras nacionais proporcionam aos pequenos investidores. Desta forma, os países de acolhimento impõem a tais investidores normas de conduta locais nos termos dos princípios do Tratado e do direito derivado.

Contudo, a aplicação alargada das normas do país de acolhimento poderá igualmente constituir uma barreira potencial à prestação transfronteiras de serviços de investimento. Na elaboração e aplicação de uma directiva relativa aos serviços de investimento revista, deverá consequentemente garantir-se uma transição harmoniosa para uma abordagem baseada no princípio do país de origem, apoiada numa convergência suficiente no conteúdo e na aplicação das normas de conduta nacionais no que se refere aos pequenos investidores. Um processo de aproximação (não vinculativo) das principais disposições das normas de conduta, tanto para os pequenos investidores como para os investidores profissionais, encontra-se já numa fase bastante avançada no âmbito do Fórum das Comissões Europeias de Valores Mobiliários (FESCO). A análise da Comissão tomará devidamente em consideração estes trabalhos.

No que se refere aos *OICVM (fundos harmonizados)*, a segunda proposta introduz um prospecto simplificado baseado numa perspectiva de harmonização máxima para a comercialização de fundos harmonizados.

No que se refere aos *Prospectos*, a Comissão proporá dentro em breve uma directiva que introduzirá um passaporte europeu único efectivo para os emitentes, com base numa obrigação de aceitação dos prospectos aprovados pela autoridade competente do país de origem. Até à data de entrada em vigor desta nova directiva, as actuais directivas relativas às condições de conteúdo (80/390/CEE) e à oferta pública de valores mobiliários (89/298/CEE), continuarão a ser aplicadas na íntegra.

(iii) Seguros

É necessária uma maior convergência a nível da informação pré-contratual no sector dos seguros. No que se refere ao *seguro não-vida*, será explorada a necessidade da existência de regras específicas sobre a informação prévia e respectivo conteúdo. Quanto ao *seguro de vida*, a Comissão irá analisar em que medida são necessárias outras regras, para além das já existentes em matéria de requisitos de informação que prevêm actualmente uma abordagem de harmonização mínima. A proposta de *directiva relativa à mediação* de seguros estabelece já os requisitos mínimos necessários para os clientes potenciais (no que diz principalmente respeito à relação entre o mediador e a companhia de seguros, à obrigação de clarificar as necessidades do cliente e às razões que fundamentam o aconselhamento dado). A Comissão irá analisar em que medida estes requisitos devem ser reforçados através da total harmonização ou do reconhecimento mútuo.

(iv) Domínios não harmonizados

A Comissão não prevê quaisquer medidas para os domínios não harmonizados que dizem prioritariamente respeito ao fornecimento de serviços a profissionais (por exemplo a investigação analítica para efeitos de investimento ou informações de mercado semelhantes). Embora não exista qualquer listagem exaustiva de outros domínios não harmonizados, os fundos não harmonizados e certos serviços não "principais" na acepção da directiva relativa aos serviços de investimento são particularmente preocupantes. Incluem os conselheiros financeiros e/ou os peritos em programação financeira, os corretores de operações sobre mercadorias e os corretores e "market-makers" dos mercados de futuros e opções. A Comissão analisará, com base nas colaborações dos Estados-Membros, se são necessárias outras iniciativas nestes domínios ou em outros domínios não harmonizados.

Nível III Análise dos contratos de serviços financeiros

Os serviços financeiros – principalmente os serviços bancários e de seguros – baseiam-se em contratos (por exemplo, as condições de um empréstimo bancário – juros fixos ou variáveis, duração ou possibilidade de reembolso antecipado). As condições contratuais determinam, juntamente com o preço, o que torna um produto mais (ou menos) atraente para os consumidores e investidores. Ao longo do tempo, os Estados-Membros têm vindo a desenvolver regras contratuais divergentes para a protecção dos consumidores e investidores, que desempenham um papel significativo na concepção do tipo de serviço financeiro oferecido. Serviços aceites como normais nalguns Estados-Membros (por exemplo, a remuneração das contas correntes) poderão ser ilegais noutros. Estas regras, embora não sejam essenciais para a protecção do interesse geral, impedem o estabelecimento do mercado interno dos serviços financeiros de pequeno montante.

A Comissão realizará um estudo cujo objectivo consistirá em minimizar o risco de fragmentação do mercado decorrente da existência de diversos conjuntos de obrigações vinculativas aplicáveis aos contratos celebrados com consumidores¹⁸. Esta análise debruçar-se-á nomeadamente sobre os meios de acesso dos consumidores aos serviços financeiros de pequeno montante regulamentados pela legislação de outro Estado-Membro. Tal como acontece com as regras de comercialização, poderá ser necessária uma maior convergência das medidas de protecção dos consumidores, por forma a equilibrar a necessidade de uma maior uniformidade na convergência das regras nacionais com a necessidade de manter a inovação e a escolha dos produtos.

Aplicação do nº 4 do artigo 3º

Enquanto não se tiver atingido um nível adequado de convergência das regras nacionais, os Estados-Membros podem, em determinadas áreas, continuar a aplicar as suas regras nacionais aos consumidores e pequenos investidores. Contudo, deverão observar as derrogações previstas na directiva sobre o comércio electrónico, em especial a prevista no seu artigo 3º.

Para auxiliar os Estados-Membros e os prestadores de serviços e para garantir o cumprimento da directiva, a Comissão tenciona identificar determinados tipos de disposições legislativas relativamente às quais os Estados-Membros poderão desejar utilizar a derrogação. A Comissão consultará os Estados-Membros e as partes interessadas durante 2001. O objectivo desta consulta consiste em analisar as divergências no nível de protecção entre certas disposições nacionais que os Estados-Membros poderão continuar a pretender impor aos novos serviços, e analisar tais disposições no que se refere à sua proporcionalidade nos termos do artigo 3º (nºs 4 a 6).

Esta análise não será, evidentemente, vinculativa em termos jurídicos, não prejudicará qualquer interpretação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nem afectará as derrogações ao abrigo da directiva sobre o comércio electrónico. Revelar-se-á contudo extremamente útil para a avaliação da necessidade e proporcionalidade de certas medidas que poderão ser adoptadas pelos Estados-Membros ao abrigo do artigo 3º (nºs 4 a 6). Auxiliará assim os Estados-Membros a identificarem quais (se é que algumas) das suas regras de protecção dos consumidores e dos pequenos investidores podem ser aplicadas aos novos serviços, informando os prestadores de serviços em conformidade.

Esta análise evoluirá em função da aplicação da directiva, da evolução do mercado, dos progressos realizados para alcançar uma maior convergência e à luz do prazo de 2005, estabelecido para a realização do plano de acção relativo aos serviços financeiros.

4. **ÁREA PRIORITÁRIA II: REFORÇAR A CONFIANÇA DOS CONSUMIDORES NAS VIAS DE RECURSO E NOS SISTEMAS DE PAGAMENTO INTERNET**

A presente secção analisa brevemente diversas medidas adicionais (muitas das quais não legislativas) destinadas a reforçar a confiança dos consumidores na prestação de serviços financeiros em linha. Estão divididas em dois grandes títulos. Em primeiro lugar, a necessidade de um acesso efectivo e rápido às vias de recurso em caso de problemas. Em segundo lugar, a tomada em consideração de diversas preocupações específicas à utilização das novas tecnologias, incluindo a segurança e a fiabilidade dos pagamentos através da Internet.

Vias de recurso transfronteiras

Os consumidores devem ter plena confiança nas transacções transfronteiras de serviços financeiros. O comércio electrónico transformou a actual situação, visto que os consumidores e os prestadores de serviços de diversos países se reúnem num único mercado. O acesso a vias de recurso eficazes em caso de litígio reveste-se de importância fundamental. Todos os consumidores deverão poder ter acesso à justiça através do sistema jurídico de um Estado-Membro. A recente transposição da Convenção de Bruxelas para o direito comunitário¹⁹ deverá permitir que, mediante determinadas condições, o consumidor escolha o tribunal competente em caso de litígio. Contudo, o custo do processo face ao valor do produto ou serviço, o tempo e os esforços frequentemente necessários para dar início a uma acção no Tribunal, fazem com que esta constitua a última alternativa. Assim, para que os consumidores tenham confiança noutros mercados que não o seu próprio, necessitam de garantias de que, se algo correr mal, dispõem de vias de recurso pouco onerosas, simples e eficazes.

É essencial que os consumidores que não conseguem obter plena satisfação junto do fornecedor, disponham de outra via para a resolução de litígios. Os sistemas alternativos de resolução de litígios (ALR) poderão oferecer uma forma eficaz de responder a esta necessidade, recordando-se contudo que estes sistemas não podem comprometer o acesso a uma acção judicial num Tribunal. O Conselho Europeu de Lisboa instou à criação de ALR a nível comunitário, para promover a confiança dos consumidores no comércio electrónico na União Europeia. O papel fundamental dos ALR no contexto em linha foi também reconhecido a nível internacional (por exemplo pela OCDE e pelo Diálogo Empresarial Global). Existem diversas iniciativas promissoras provenientes do sector privado e impulsionadas pelos ALR (por exemplo as desenvolvidas pelas Eurochambers, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator e ODR.NL).

A Comissão lançou igualmente diversas iniciativas. Por exemplo, a **EEJ-NET** (Rede Europeia Extrajudicial) que estabelece uma rede de ALR notificados à Comissão como sistemas que aplicam os princípios fundamentais²⁰ garantidos da sua imparcialidade e eficácia. A EEJ-NET disponibilizará uma rede de comunicação e de apoio formada por pontos de contacto nacionais (“clearing houses”) estabelecidos em cada Estado-Membro. Em caso de disputa com uma empresa, o consumidor pode contactar o seu ponto de contacto nacional para obter aconselhamento e apoio na apresentação de uma queixa junto do organismo notificado do local em que se situa a empresa. Nos litígios transfronteiras, os pontos de contacto reduzirão as barreiras que actualmente desencorajam a utilização de vias de recurso extrajudiciais transfronteiras, como as diferenças de língua e a falta de informação, transmitindo seguidamente a queixa ao organismo adequado através da rede.

No que se refere aos serviços financeiros, a **FIN-NET** (rede de queixas no domínio dos serviços financeiros) foi recentemente lançada e proporciona um mecanismo de resolução de

litígios específico aos casos que envolvem serviços financeiros. Liga os sistemas alternativos de resolução de litígios dos serviços financeiros a nível nacional, constituindo uma rede a nível comunitário. Contrariamente a outras áreas comerciais, existem já estruturas criadas em todos os Estados-Membros. Desta forma, a FIN-NET baseia-se na tradição já estabelecida de proporcionar soluções extrajudiciais, utilizando os conhecimentos e a experiência nacionais. Os consumidores podem obter a resolução do seu litígio de uma forma flexível, principalmente através dos organismos relevantes no seu próprio país. É promovido o intercâmbio de informações entre estes organismos e os participantes chegaram a acordo relativamente a procedimentos de cooperação em toda a União. O tipo de cada sistema participante é variável, mas devem todos observar a recomendação 98/257 da Comissão²¹ que estabelece os princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial dos litígios de consumo e garante um processo justo e imparcial praticamente comparável a um processo judicial. Na prática, a cooperação no âmbito da rede baseia-se num protocolo de acordo entre os sistemas participantes. O protocolo apresenta os princípios básicos da cooperação e o respectivo enquadramento processual.

A Comissão continuará a promover o desenvolvimento de organismos de resolução de litígios a nível nacional e a sua participação na FIN-NET. Paralelamente, a Comissão está a financiar um programa de investigação para desenvolver metodologias em linha para serem utilizadas nas redes transfronteiras, a fim de tornar o acesso e o funcionamento dos ALR tão eficientes quanto possível.

Sistemas de pagamento Internet seguros

A segurança dos pagamentos electrónicos é essencial para o desenvolvimento do comércio electrónico entre empresas e consumidores. Hoje em dia, não existe qualquer método generalizado, eficaz, seguro e barato para efectuar pagamentos Internet transfronteiras. Os consumidores não têm confiança na segurança dos pagamentos electrónicos²² - uma preocupação reforçada pelos diversos erros graves a nível da prestação dos serviços financeiros em linha.

Existe legislação comunitária destinada a proteger os consumidores na área dos pagamentos electrónicos (ver Quadro 2). Os cartões de pagamento são actualmente o instrumento de pagamento em linha mais utilizado, existindo outros sistemas como os baseados na moeda digital na Internet ("moeda electrónica") e os baseados em registos em conta²³. O actual quadro legislativo proporciona alguma protecção aos consumidores, mas não dá resposta a muitas das preocupações associadas ao comércio em linha na Comunidade²⁴. A diversidade das disposições nacionais acentua também o risco de fragmentação legislativa no mercado interno. São necessárias melhorias a nível da segurança técnica e da criação de uma "rede de segurança" legislativa em caso de problemas de pagamento.

No que se refere à **segurança técnica**, a iniciativa da Comissão *e-Europe*²⁵ promove a utilização de novas tecnologias, incluindo um plano de acção relativo aos cartões inteligentes, e prevê novos trabalhos relativos às técnicas de identificação e autenticação. Uma vez que os cartões inteligentes são propriedade individual, são considerados privados e de confiança, constituindo conseqüentemente um meio seguro para deter e transferir dados. Os cartões inteligentes proporcionam igualmente acesso a aplicações e serviços electrónicos. A decisão-quadro proposta relativa ao combate à fraude e à contrafacção propõe a criminalização destas actividades em toda a União. Numa comunicação com ela relacionada, a Comissão propõe uma série de medidas (estudo dos dispositivos de segurança das novas soluções de pagamento para o comércio electrónico, intercâmbio de informações, formação e

fornecimento de material educativo) para desencorajar os autores das fraudes e aumentar a confiança dos consumidores.

O reforço da confiança dos consumidores nos pagamentos electrónicos implicará possivelmente a adopção de um **quadro legislativo** que garanta o reembolso em caso de problemas. Nos Estados Unidos, a legislação-quadro neste domínio atribui às principais empresas de cartões de pagamento internacionais um papel fundamental em matéria de protecção dos consumidores, através dos seus sistemas de “retrofacturação” (chargeback)²⁶. Na União Europeia, salvaguardando algumas excepções, estes sistemas da iniciativa do sector não se baseiam normalmente na legislação do Estado-Membro, sendo regidos pelo contrato concluído entre o banco emissor do cartão e o banco do comerciante, no âmbito do sistema criado pela empresa do cartão de pagamento. A decisão de accionar o mecanismo de retrofacturação na sequência de uma queixa de um detentor de um cartão, incumbe ao banco emissor. Consequentemente, não existe uma base legislativa coerente para os mecanismos de reembolso no mercado interno, o que prejudica indubitavelmente o funcionamento do mecanismo de retrofacturação, principalmente no que se refere às transacções transfronteiras.

É urgente adoptar, a nível comunitário, o quadro legislativo necessário a um sistema de reembolso que estabeleça o direito ao reembolso e as respectivas condições de base em caso de transacções não autorizadas e de não entrega. Esta abordagem seria reforçada por outras medidas não legislativas que poderiam definir os objectivos e o quadro no âmbito do qual o sector poderá determinar a melhor forma de dar cumprimento às suas obrigações, por exemplo a partir de sistemas de retrofacturação já em vigor. O sector dos pagamentos deverá ser estreitamente associado (principalmente quando se trata de um problema com o próprio pagamento – um erro de processamento ou uma utilização fraudulenta do instrumento de pagamento na Internet). O sector deverá também participar na resolução de litígios entre o consumidor e o comerciante resultantes da não entrega (mas não da qualidade) do produto ou serviço relativamente ao qual o consumidor já tenha efectuado o pagamento. As obrigações impostas aos diferentes intervenientes no processo de pagamento deverão reduzir-se ao mínimo. Para minimizar os riscos de recurso abusivo aos sistemas de reembolso é essencial que tais sistemas permitam que os comerciantes de um Estado-Membro verifiquem a identidade dos consumidores num outro Estado-Membro.

Quadro 2: Protecção dos consumidores na área dos pagamentos

Recomendação 97/489/CE²⁷ abrange as transacções efectuadas através de instrumentos de pagamento electrónico. Inclui disposições sobre a responsabilidade em caso de transacções não autorizadas e abrange a transferência electrónica de fundos, incluindo o telebanco.

Directiva 87/102/CEE²⁸ relativa ao crédito ao consumo, estabelece que o consumidor pode, em determinadas circunstâncias, introduzir um recurso contra o credor (responsabilidade associada do credor). Não se aplica aos cartões de débito ou de crédito.

Directiva 97/7/CE²⁹ relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância, estabelece que os consumidores têm direito a exigir o cancelamento e a serem reembolsados do pagamento que efectuaram em caso de utilização fraudulenta do seu cartão de pagamento. Contudo, o âmbito da protecção é limitado e surgiram questões mais vastas relativas aos pagamentos à distância. No que se refere aos serviços financeiros, está prevista uma protecção semelhante na proposta de directiva relativa à comercialização à distância dos serviços financeiros.

Directivas 2000/28/CE³⁰ e 2000/46/CE³¹ relativas à moeda electrónica, estabelecem que a moeda electrónica apenas pode ser emitida por instituições regulamentadas que preencham determinadas condições jurídicas e financeiras, a fim de garantir a segurança técnica.

Directiva 97/5/CE³² relativa às transferências transfronteiras, que estabelece regras para a realização de transferências transfronteiras e relativas à transparência das condições.

A comunicação relativa à prevenção da fraude³³, propõe, nomeadamente, a utilização do nível de segurança mais elevado e economicamente viável para os instrumentos de pagamento e estabelece um plano de acção de prevenção da fraude que apresenta medidas exaustivas de prevenção destinadas a reduzir a fraude.

A proposta de decisão-quadro³⁴, propõe a harmonização de determinadas disposições do direito criminal dos Estados-Membros relacionadas com a fraude e a contrafacção, que envolvam meios de pagamento não monetários, para que estes actos sejam reconhecidos como delitos criminais em toda a União e punidos com sanções adequadas.

Directiva 99/93/CE³⁵, que estabelece regras sobre o reconhecimento jurídico das assinaturas electrónicas e dos procedimentos de certificação.

Directivas 95/46/CE³⁶ e Directiva 97/66/CE³⁷ as directivas relativas à protecção dos dados, abordam a questão da protecção dos particulares no que se refere ao processamento de dados pessoais e o direito à privacidade no contexto do comércio electrónico.

5. ÁREA PRIORITÁRIA III: REFORÇO DA COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE SUPERVISÃO

A convergência legislativa das exigências regulamentares e a sua aplicação no mercado interno têm sido sustentadas por um sistema exaustivo de protocolos de acordo entre as autoridades de supervisão do sector financeiro da União e também pela cooperação bilateral e através dos comités comunitários existentes³⁸. Estas disposições constituem a base da supervisão prudencial no mercado interno dos serviços financeiros. As autoridades de supervisão do país de acolhimento estão cada vez mais dependentes das autoridades do país de estabelecimento do prestador de serviços financeiros para controlarem, na fonte, a prestação de serviços financeiros. As alterações decorrentes do comércio electrónico tornam necessário um controlo extremamente rigoroso e uma adaptação destas disposições para garantir que dão resposta ao objectivo de uma integração cada vez maior dos mercados financeiros. Com efeito, o relatório intercalar do Grupo Lamfalussy³⁹ propôs alterações institucionais a nível da concepção e aplicação da legislação para permitir a adaptação à rápida evolução dos mercados.

Responsabilidade pela supervisão prudencial e enquadramento prudencial aplicável

A directiva sobre o comércio electrónico não vem alterar as disposições existentes relativas à supervisão prudencial das instituições de serviços financeiros. A directiva atribui a responsabilidade em termos de aplicação das regras às autoridades públicas do país de estabelecimento do prestador de serviços da sociedade de informação⁴⁰, o que normalmente coincide com o “país de origem”, tal como previsto na directiva relativa aos serviços financeiros. No que se refere aos seguros, a derrogação aos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º permite que a actual abordagem em matéria de supervisão não sofra alterações. Contudo, para os serviços bancários e de investimento, a definição de estabelecimento prevista na directiva sobre o comércio electrónico poderá não coincidir, em todos os casos, com a de “país de origem” na acepção das directivas sectoriais.

É o que acontece no que se refere ao modo de supervisão das sucursais. Embora a directiva sobre o comércio electrónico atribua a responsabilidade pela aplicação das regras às autoridades do país de estabelecimento do prestador do serviço da sociedade de informação, no que se refere às sucursais esta disposição não afecta as transferências de responsabilidades entre Estados-Membros, objecto da actual legislação relativa aos serviços financeiros. Desta forma, as actuais transferências de competências entre o país de acolhimento e o país de origem (por exemplo licenças, controlo prudencial, garantia de depósito e supervisão das sucursais) continuam a ser inteiramente válidas. Por conseguinte, na sequência das anteriores transferências já expressamente realizadas pelas directivas sectoriais da União Europeia, a supervisão prudencial das sucursais continua a ser da responsabilidade do "país de origem", na acepção dessas directivas sectoriais.

Controlo da relação empresa/cliente

A nível comunitário, as autoridades de supervisão bancárias e dos seguros ocupam-se principalmente das questões prudenciais. A responsabilidade pelo tratamento das queixas resultantes da relação entre a empresa e o cliente cabe normalmente aos órgãos de arbitragem do sector bancário e dos seguros. As autoridades de supervisão dos valores mobiliários ou autoridades por elas mandatadas controlam as normas de conduta relativas à relação entre o prestador do serviço e o cliente. Deverá ser desenvolvida uma abordagem coerente para o comércio transfronteiras: as regras e a responsabilidade pela sua aplicação deveriam cada vez

mais ser transferidas para o país de origem do prestador do serviço. Contudo, enquanto decorre esta transferência, continuarão em vigor os procedimentos existentes em matéria de controlo das normas de conduta em casos transfronteiras. Estas normas serão igualmente actualizadas em conformidade com a comunicação da Comissão relativa ao artigo 11º da directiva sobre os serviços de investimento.

Procedimentos de notificação

Será necessária uma maior cooperação entre as autoridades públicas para garantir um controlo efectivo dos serviços transfronteiras em linha. O artigo 19º da directiva sobre o comércio electrónico destina-se a proporcionar um quadro adequado para essa cooperação: os Estados-Membros devem dispor de meios adequados para controlar, na fonte, a prestação de todos os serviços de comércio electrónico transfronteiras (incluindo os serviços financeiros). O artigo 19º prevê igualmente o intercâmbio de informações entre as autoridades públicas no que se refere à prestação de serviços transfronteiras. Neste domínio, vem complementar os procedimentos de cooperação previstos em diversas directivas sectoriais. A Comissão discutirá com os Estados-Membros quando e de que modo se poderá desenvolver a cooperação prevista no artigo 19º, por forma a garantir um controlo efectivo do comércio transfronteiras em linha no domínio dos serviços financeiros. Contudo, prevê-se que a necessidade dos procedimentos de notificação irá diminuir à medida que aumenta a convergência das regras nacionais. A análise de 2003 debruçar-se-á sobre a necessidade destes procedimentos de notificação e sobre a sua forma.

Branqueamento de capitais

Nos termos da legislação comunitária, é utilizada uma abordagem baseada no princípio do país de origem no que se refere aos casos de branqueamento de capitais transfronteiras⁴¹. No caso das transacções em linha, é mais difícil cumprir os requisitos do país de origem e, tal como reconhece a proposta da Comissão relativa à revisão da directiva sobre o branqueamento dos capitais, existe um maior risco dada a ausência de um contacto directo. Com efeito, muitos Estados-Membros exigem que os prestadores de serviços recebam documentação dos depositantes potenciais e em muitos casos os encontrem pessoalmente.

Consequentemente, é urgente analisar os riscos associados às transferências em linha e transfronteiras. A assinatura digital e outros tipos de técnicas de identificação e de autenticação contribuirão certamente para a resolução destas questões e a Comissão irá analisar as ameaças potenciais com os Estados-Membros e outras partes interessadas nomeadamente no âmbito do Comité de contacto sobre o branqueamento de capitais e do Grupo de acção financeira.

Perfis de risco prudencial

A emergência de novos perfis de risco nos serviços financeiros, associada ao aparecimento de modelos de empresas electrónicas fez com que, em diversas instâncias, se iniciassem trabalhos relativos às questões prudenciais. Uma parte significativa destes riscos vem adicionar-se às categorias de riscos bem conhecidas, ou seja por exemplo, o crédito, o mercado, as taxas de juro e os seguros. As autoridades de regulamentação e de supervisão estão actualmente a analisar diversas questões, incluindo as apresentadas no Quadro 3.

As deficiências resultantes de qualquer dos riscos associados à prestação de serviços financeiros em linha poderão levar a riscos significativos em termos jurídicos e de reputação. Estes riscos não são novos, mas a sua importância relativa aumenta dada a dependência cada vez maior da tecnologia. Para dar resposta a estes desafios procede-se, tanto a nível comunitário como internacional, a um controlo regular estando actualmente em curso diversos trabalhos sobre a matéria. A actual análise do capital prudencial está também a proporcionar uma maior compreensão acerca da natureza e dimensão destes riscos, o que será tomado em consideração na elaboração da nova directiva sobre os requisitos de capital das instituições de crédito e das empresas de investimento. No que se refere aos seguros, o denominado exercício "Solvabilidade II" prevê uma ampla análise da situação financeira global das empresas de seguros. Esta análise ultrapassará em muito os requisitos tradicionais em matéria de margem de solvabilidade, tomando igualmente em consideração os novos riscos colocados pelo comércio electrónico.

Quadro 3

- **Preocupações estratégicas:** A concepção e aplicação de estratégias a nível da Internet deverá ser objecto de uma análise cuidadosa, devendo as suas consequências ser bem compreendidas pelos órgãos de direcção das empresas.
- **Utilização cada vez maior da tecnologia:** Os novos sistemas estão muitas vezes integrados em sistemas anteriores ou de terceiros. As instituições financeiras deverão ter confiança nos sistemas fornecidos por terceiros, uma vez que serão elas as responsáveis pelo controlo e gestão da entrega do serviço. A interacção entre os sistemas levanta igualmente questões no que se refere à integridade dos dados recebidos e transmitidos.
- **Segurança:** A nível interno, deverá ser garantida a segurança dos canais de entrega electrónica e da informação armazenada. Os dados dos clientes devem ser protegidos. As ameaças que representam os piratas informáticos e os ataques de “recusa de serviço” deverão combatidas. Um aumento da utilização do tratamento directo (“straight through processing”) deverá ser acompanhado por novas formas de detecção e correcção dos erros.
- **Disponibilidade:** São necessárias medidas, incluindo planos de emergência, para fazer face às rupturas dos sistemas causadas por uma capacidade limitada, por ataques de “recusa de serviço” ou por problemas técnicos. Os prestadores de serviços financeiros devem evitar criar grandes divergências entre as expectativas do cliente e aquilo que na realidade podem garantir.
- **Externalização:** Uma dependência cada vez maior dos prestadores de serviços de informação e o baixo custo de soluções “de catálogo” tornam a prestação de serviços financeiros electrónicos relativamente pouco onerosa. As instituições financeiras regulamentadas deveriam realizar testes e controlar a viabilidade dos prestadores de serviços terceiros, cujo conhecimento do contexto dos serviços financeiros regulamentado poderá ser insuficiente. A utilização, por terceiros, de dados de clientes constitui uma área que suscita particulares preocupações.

6. PRÓXIMAS MEDIDAS

Para que seja realizado, até à data de 2005 fixada pelo Conselho Europeu de Lisboa, um mercado integrado dos serviços financeiros de pequeno montante é necessário que as medidas preconizadas na presente comunicação sejam rapidamente aplicadas.

A Comissão realizará imediatamente reuniões com os peritos dos Estados-Membros para recolher informações sobre os requisitos nacionais aplicáveis aos serviços financeiros que servirão de base à análise relativa à aplicação dos n.ºs 4 a 6 do artigo 3.º da directiva sobre o comércio electrónico. As restantes partes interessadas, em especial os representantes do sector e as organizações dos consumidores serão igualmente convidadas a apresentar a sua colaboração.

Serão realizadas consultas alargadas a fim de identificar as áreas em que poderá ser necessária uma maior harmonização e examinar as regras nacionais de protecção dos consumidores aplicáveis aos contratos, por forma a determinar de que modo os serviços financeiros podem ser oferecidos livremente em toda a Comunidade num contexto de certeza jurídica, permitindo um maior leque de escolhas e preços mais baixos.

As questões de supervisão e prudenciais levantadas na comunicação serão desenvolvidas no âmbito dos comités dos serviços financeiros competentes, nomeadamente com o objectivo de controlar e limitar os novos riscos susceptíveis de surgir no contexto dos serviços financeiros electrónicos.

Após o recente lançamento da FIN-NET, que proporciona um sistema alternativo de resolução de litígios, a Comissão irá realizar reuniões regulares da rede a fim de criar uma instância para o intercâmbio de informações e experiência.

As propostas relativas ao pagamento por Internet serão inicialmente debatidas no âmbito do grupo sobre os sistemas de pagamento. Com base nestas discussões, a Comissão incluirá propostas de novas iniciativas no relatório a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho no final do corrente ano.

-
- 1 COM(1999) 232 de 11.05.1999.
- 2 COM(2000) 888, de 29.12.2000.
- 3 COM(97) 157, de 16.4.1997.
- 4 Directiva 2000/31/CE, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno, JO L 178 de 17.07.2000 pp. 1-16.
- 5 Definido como qualquer serviço prestado normalmente mediante remuneração, à distância, por via electrónica e mediante pedido individual de um destinatário de serviços.
- 6 COM(2000) 729, de 15.11.2000.
- 7 Com(1999) 385 de 23.7.1999.
- 8 A definição de estabelecimento na directiva relativa ao comércio electrónico baseia-se no Tratado e na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Assim, um prestador de serviços está estabelecido num Estado-Membro se desenvolver efectivamente uma actividade económica utilizando um estabelecimento fixo por um período não definido. Uma vez que não existem empresas na acepção do artigo 48º do Tratado, as sucursais na União Europeia de empresas não pertencentes à União não são abrangidas pelo âmbito desta definição.
- 9 O considerando 11º da directiva sobre o comércio electrónico especifica que a directiva não prejudica o nível de protecção existente estabelecido nas directivas, nomeadamente a directiva relativa à publicidade enganosa e comparativa (Directiva 84/450/CEE do Conselho, JO L 250 de 19.09.1984, pp.17-20, alterada pelo Parlamento e Directiva 97/55/CE do Conselho, JO L 290 de 23.10.1997, pp.18-23), a directiva relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (Directiva 93/13/CEE do Conselho, JO L 95 de 21.4.1993, pp. 29-34), as directivas relativas ao crédito ao consumo (Directiva 87/102/CEE do Conselho, JO L 278, de 11.10.1988, p.33, alterada pela última vez pelo Parlamento Europeu e a Directiva 98/7/CE do Conselho, JO L 101, de 1.4.1998, pp.17-23) ou a futura directiva relativa à comercialização à distância dos serviços financeiros.
- 10 O prestador de serviços tem de cumprir determinados requisitos ao iniciar uma actividade relativa a serviços da sociedade da informação (qualificações, autorizações, etc.) ou ao prosseguimento de uma actividade de serviços da sociedade da informação (qualidade ou conteúdo do serviço, publicidade, contratos, responsabilidade do prestador de serviços). Estes requisitos não se aplicam aos serviços não fornecidos por meios electrónicos.
- 11 O artigo 30º e o Título IV da Directiva 92/49 CEE, (JO L 311 de 14.11.1997, p. 42) o Título IV da Directiva 92/96/CEE (JO L 311 de 14.11.1997, p.43), os artigos 7º e 8º da Directiva 88/357/CEE (JO L 172 de 4.7.1988, p.1) e o artigo 4º da Directiva 90/619/CEE (JO L 330 de 29.11.1990, pp.50-61). Estas derrogações são justificadas pelo facto de as disposições supra estabelecerem claramente que a legislação aplicável a um contrato é a do país onde o risco está localizado. Contudo, estas derrogações apenas dizem respeito às actividades das empresas de seguros abrangidas pelas directivas relevantes e não às actividades dos intermediários de seguros que consequentemente – no que se refere às suas actividades em linha – estão abrangidas pela cláusula relativa ao mercado interno da directiva.
- 12 Nº 2 do artigo 44º da Directiva 85/611/CEE, JO L 375, de 31.12.1985, pp.3-18. Esta derrogação justifica-se pelo facto de a interpretação do nº 2 do artigo 44º poder conduzir a eventuais conflitos com a directiva sobre o comércio electrónico.
- 13 Instituições relativamente às quais os Estados-Membros aplicaram uma das derrogações previstas no nº 1 do artigo 8º da Directiva 2000/46/CE, JO L 275 de 27.10.2000, pp.39-43.
- 14 De notar que as derrogações de carácter geral à cláusula do mercado interno, enumeradas no anexo, têm um efeito duplo: por um lado, permitem que os Estados-Membros adoptem medidas, em conformidade com o direito comunitário, contra os novos serviços da sociedade da informação prestados através de sítios web por prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros. Por outro lado, estas derrogações significam igualmente que o Estado-Membro onde o prestador de serviços está estabelecido não tem de assumir responsabilidades relativamente à protecção dos consumidores noutros Estados-Membros onde o serviço está disponível e pode ser recebido. Com efeito, uma derrogação à abordagem do mercado interno permite que os Estados-Membros estabeleçam regimes "off-shore" e apliquem às transacções com consumidores noutros Estados-Membros regras menos protectoras que as aplicáveis às transacções que envolvam consumidores nacionais.

15 O serviço em questão deve prejudicar um dos objectivos de interesse geral enumerados no nº 4, e em especial prejudicar a protecção dos consumidores, incluindo os investidores, ou pelo menos apresentar um risco grave de prejudicar tais objectivos. A medida adoptada pelo Estado-Membro deve ser proporcional. O Estado-Membro deve anteriormente ter solicitado ao Estado-Membro no qual o prestador de serviços está estabelecido que adopte medidas, sem que este último as tenha tomado ou caso estas se tenham revelado inadequadas. Por último, o Estado-Membro deve ter notificado à Comissão a sua intenção de adoptar uma medida. Estas últimas condições podem ser derogadas caso exista uma situação de urgência. Neste caso, a medida tem de ser notificada à Comissão o mais rapidamente possível. A Comissão tem de analisar a compatibilidade das medidas notificadas com o direito comunitário, com a maior celeridade e, quando chega à conclusão de que a medida é incompatível com o direito comunitário, solicitará ao Estado-Membro em causa que se abstenha de tomar a medida proposta ou ponha termo com urgência às medidas já tomadas.

16 Nomeadamente, aplicação das regras de conflito de interesse às sucursais (quinto travessão do artigo 10º); a aplicação das normas de conduta em conformidade com o interesse geral (confrontar COM(2000)722 de 14.11.2000); a publicidade de serviços de investimentos ao abrigo do artigo 13º; a regra das concentrações que permite que as empresas estejam sujeitas à obrigatoriedade de realizar determinadas transacções num “mercado regulado” local, os requisitos em matéria de informações estatísticas (nº 1 do artigo 19º); poderes temporários para a autoridade do país de acolhimento no sentido de exigir o cumprimento dos requisitos locais (nºs 2 e 8 do artigo 19º).

17 COM(2000)722 de 14.11.2000.

18 Embora no que se refere a determinados serviços de seguros, por exemplo, os seguros obrigatórios e sociais, o vínculo com o enquadramento legislativo nacional possa ser tão complexo que os produtos tenham de estar adaptados às regras obrigatórias que regulamentam cada mercado nacional.

19 Regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, JO L 12 de 16.01.2001, pp. 1-23.

20 Os sete princípios fundamentais que regem os ALR e que propõem ou impõem uma decisão estão incluídos na recomendação da Comissão (98/257/CE, JO L 115 de 17.04.1998, p.31) relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial dos litígios de consumo.

21 Recomendação da Comissão (98/257/CE, JO L 115 de 17.04.1998, p.31) relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial dos litígios de consumo.

22 Um inquérito recente do Eurobarómetro (Eurobarómetro 52: Consumidores e Serviços Financeiros) anunciava que 80% dos consumidores não têm confiança na utilização das novas tecnologias de pagamento. Além disso, as estimativas do sector indicam que a utilização de cartões de pagamento em linha representa apenas 2% das transacções totais efectuadas através de cartões, mas corresponde a mais de metade das queixas.

23 Os pagamentos em conta corrente não levantam problemas práticos de grande importância mas limitam-se principalmente a transferências de débito/credito a nível nacional, executadas entre contas bancárias. Estão a surgir a nível nacional novas formas de pagamentos electrónicos, tais como o Electronic Bill Presentment (EBPP) ou pagamentos com base em WAP, mas é necessário que também funcionem num contexto transfronteiras para se adaptarem ao facto de o comércio electrónico não ter fronteiras. A utilização da moeda electrónica na Internet não é significativa, principalmente no que se refere aos pagamentos transfronteiras. Até agora, a moeda electrónica desempenha um papel pouco significativo. O Banco da Finlândia no seu documento nº 17/2000 apresenta uma “reformulação dos sistemas de pagamentos no mundo electrónico” que é muito mais radical e exaustiva.

24 Algumas disposições nacionais aplicam-se a nível nacional mas não transfronteiras; existem abordagens nacionais divergentes quanto à questão da irrevogabilidade dos pagamentos; algumas disposições aplicam-se aos cartões de crédito mas não aos cartões de débito.

25 A iniciativa eEurope consiste num plano de acção de dois anos destinado a proporcionar a todos os cidadãos da Comunidade Europeia acesso aos serviços e aplicações baseados nas tecnologias de informação e comunicações (TIC).

26 Se o comerciante não satisfizer a queixa do consumidor, o consumidor recebe um reembolso do emissor do seu cartão. Subsequentemente, o emissor do cartão e o adquirente do cartão (normalmente o banco do comerciante) resolvem a questão através de procedimentos internos. O sector dos cartões de pagamento estabeleceu um conjunto de condições que fazem accionar este mecanismo de reembolso e que garantem, no mínimo, a observância dos direitos que a lei reconhece ao consumidor. O sistema prevê ainda a possibilidade de o comerciante contestar a queixa do consumidor. Na sua formulação mais simples, o sistema de retrofacturação prevê um mecanismo de reembolso rápido e efectivo para o consumidor.

27 Recomendação 97/489/CE, JO L 208 de 2.8.1997, p. 52.

28 Directiva 87/102/CEE, JO L 278 de 11.10.1998, p. 33.

-
- 29 Directiva 97/7/CE, JO L 144 de 4.6.1997, pp. 19-27.
- 30 Directiva 2000/28/CE, JO L 275 de 27.10.2000, pp. 37-38.
- 31 Directiva 2000/46/CE, JO L 275 de 27.10.2000, pp. 39-43.
- 32 Directiva 97/5/CE, JO L 307 de 2.12.1999, p. 63.
- 33 Procedimento Escrito (2001)03.
- 34 COM(1999)438, de 28.12.1999.
- 35 Directiva 99/93/CE, JO L 13 de 19.1.2000, pp. 12-20.
- 36 Directiva 95/46/CE, JO L 281 de 23.11.1995, pp. 31-50.
- 37 Directiva 97/66/CE, JO L 24 de 30.1.1998, pp. 1-8.
- 38 Por exemplo: Grupo de Contacto, FESCO, Conferência de autoridades de supervisão dos seguros e comités dela resultantes – Comité Consultivo Bancário, Autoridades de Supervisão de Valores Mobiliários de Alto Nível e Comité de Seguros.
- 39 Em 17 de Julho de 2000, o Conselho ECOFIN mandatou um Grupo de Sábios, liderado pelo Barão Alexandre Lamfalussy para analisar a evolução nos mercados de valores mobiliários da União Europeia.
- 40 O prestador de serviços estabelecido é definido como um prestador de serviços que desenvolve efectivamente uma actividade económica utilizando um estabelecimento fixo por um período não definido. A presença e utilização de meios técnicos e tecnologias necessárias ao fornecimento do serviço não constituem, por si só, o estabelecimento do prestador de serviços.
- 41 Contudo, no caso de sucursais, aplicam-se as regras do país onde a sucursal está estabelecida.