



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.4.2007
COM(2007) 226 final

LIVRO VERDE

sobre os serviços financeiros de retalho no Mercado Único

(apresentada pela Comissão)

LIVRO VERDE

sobre os serviços financeiros de retalho no Mercado Único

(Texto relevante para efeitos do EEE)

SÍNTESE

A Comissão está actualmente a proceder a uma análise do Mercado Único, de modo a garantir que as suas políticas estão adaptadas ao século XXI. O relatório intercalar dirigido ao Conselho Europeu da Primavera esboça a nova abordagem da utilização de instrumentos do Mercado Único, com a tónica a ser colocada na protecção dos interesses dos consumidores¹. A Comissão apresentará o seu relatório final, que incluirá medidas concretas em benefício dos cidadãos, no Outono de 2007. Os serviços financeiros de retalho constituem uma parte importante da análise em curso.

Os serviços financeiros de retalho têm um papel fundamental na vida diária dos cidadãos da UE. Apesar dos progressos significativos registados nos últimos anos no que respeita à realização do mercado único dos serviços financeiros, existem estudos que demonstram que a integração dos serviços financeiros de retalho ainda não atingiu o seu pleno potencial e que a concorrência parece ser insuficiente em determinados domínios.

Com base no Livro Branco da Comissão “Política no domínio dos serviços financeiros para o período 2005–2010”² nos resultados do inquérito da Comissão relativo ao sector da banca a retalho³ e no relatório intercalar relativo ao inquérito sobre o sector dos seguros a empresas⁴, o Livro Verde procura reforçar e aprofundar a nossa compreensão dos problemas que enfrentam os consumidores e o próprio sector no domínio dos serviços financeiros de retalho, bem como definir as possibilidades e os entraves que se podem colocar a futuras iniciativas nessa área. Os resultados específicos dessa consulta, incluindo eventuais medidas para melhorar o funcionamento dos mercados de serviços financeiros de retalho, serão incorporados no relatório final da avaliação do Mercado Único a publicar no Outono.

O Livro Verde descreve os grandes objectivos da política da Comissão no domínio dos serviços financeiros de retalho, apresenta em maior pormenor as medidas necessárias para que os benefícios de um mercado financeiro integrado a nível da UE possam ser sentidos pelos seus utilizadores e solicita contributos das partes interessadas em relação à direcção que está a ser seguida.

A Comissão considera que o desenvolvimento da integração dos mercados financeiros de retalho poderá ser reforçado através:

¹ COM(2007) 60 de 22.2.2007.

² COM(2005) 629 de 1.12.2005.

³ COM(2007) 33 de 31.1.2007 e SEC(2007) 106 de 31.1.2007.

⁴ “Relatório intercalar relativo ao inquérito sobre o sector dos seguros a empresas”, 24.1.2007.

- da obtenção de benefícios concretos para os consumidores, garantindo que os mercados abertos devidamente regulamentados e uma concorrência forte permitam criar produtos que tragam respostas às suas necessidades e oferecendo-lhes escolha, valor e qualidade;
- do aumento da confiança dos consumidores, garantindo quando necessário a sua devida protecção e garantindo ainda que os fornecedores de serviços sejam entidades financeiramente sólidas e merecedoras de confiança;
- da habilitação dos consumidores, de modo a que possam tomar as decisões mais adaptadas às suas circunstâncias financeiras concretas. Esta abordagem baseia-se em diversos elementos, nomeadamente a literacia financeira, o fornecimento de informação clara, apropriada e prestada em tempo oportuno, um aconselhamento de qualidade e uma situação de igualdade de condições para os produtos que são entendidos como tendo características semelhantes. Habilitados deste modo, os consumidores poderão sentir mais confiança na procura das transacções que melhor respondam às suas aspirações, independentemente da localização dos prestadores dos serviços financeiros.

Embora estejam em curso ou prestes a ser lançadas iniciativas da UE em determinados domínios, como os fundos de investimento, os pagamentos, os seguros, o crédito hipotecário, as contas bancárias e os intermediários de crédito, outros domínios há, como as poupanças reforma e a literacia financeira, que ainda se encontram numa fase mais precoce.

A Comissão considera necessário manter um alerta permanente para garantir que os cidadãos colham os benefícios de um mercado único. Na aplicação da sua estratégia, a Comissão adoptará uma abordagem aberta e inclusiva para a identificação e tratamento dos problemas, tomará em consideração toda a panóplia de instrumentos políticos e adoptará, quando necessário, acções orientadas.

A Comissão acolherá favoravelmente os comentários de carácter geral e os contributos das partes interessadas em relação ao conteúdo do presente documento, bem como respostas às questões aqui colocadas. As respostas devem ser enviadas até 16 de Julho de 2007 para o endereço markt-retail-consultation@ec.europa.eu. As respostas recebidas serão colocadas no sítio Internet da Comissão, salvo indicação expressa em contrário.

1. INTRODUÇÃO

- (1) A Comissão está actualmente a proceder a uma análise do Mercado Único, de modo a garantir que as suas políticas estão adaptadas ao século XXI. O relatório intercalar dirigido ao Conselho Europeu da Primavera esboça a nova abordagem da utilização de instrumentos do Mercado Único, com a tónica a ser colocada na protecção dos interesses dos consumidores⁵. A Comissão apresentará o seu relatório final, que incluirá medidas concretas em benefício dos cidadãos, no Outono de 2007. Os serviços financeiros de retalho constituem uma parte importante da análise em curso.

⁵ Cf. nota 1.

- (2) Com base no Livro Branco da Comissão “Política no domínio dos serviços financeiros para o período 2005–2010”⁶ nos resultados do inquérito da Comissão relativo ao sector da banca a retalho⁷ e no relatório intercalar relativo ao inquérito sobre o sector dos seguros a empresas⁸, o Livro Verde procura reforçar e aprofundar a nossa compreensão dos problemas que enfrentam os consumidores e o próprio sector no domínio dos serviços financeiros de retalho, bem como definir as possibilidades e os entraves que se podem colocar a futuras iniciativas nessa área. Os resultados desta consulta serão inseridos no relatório de avaliação do mercado único, a publicar no Outono.
- (3) O Livro Verde descreve os grandes objectivos da política da Comissão no domínio dos serviços financeiros de retalho, apresenta em maior pormenor as medidas necessárias para que os benefícios de um mercado financeiro integrado a nível da UE possam ser sentidos pelos seus utilizadores e solicita contributos das partes interessadas em relação à direcção que está a ser seguida.

2. CONTEXTO

- (4) No presente documento, entende-se por serviços financeiros de retalho, por exemplo, serviços como as contas correntes, pagamentos, empréstimos pessoais, hipotecas, poupanças, pensões e produtos de investimento e de seguros, quando prestados a clientes individuais, incluindo investidores a retalho. Esses serviços desempenham um papel fundamental na vida diária dos cidadãos da UE, facilitando a sua total participação na economia, permitindo-lhes um planeamento a longo prazo e protegendo-os de circunstâncias imprevistas, e envolvem compromissos financeiros determinantes. Os empréstimos à habitação são os instrumentos de maior exposição financeira ao longo da vida da maior parte dos cidadãos da UE, com o balanço dos créditos hipotecários em curso a atingir quase 50% do PIB da União⁹. Os fundos de investimento representam, nos diferentes Estados-Membros, entre 4% e 23% dos activos financeiros das famílias europeias na UE¹⁰.
- (5) Os serviços financeiros de retalho são importantes em termos macroeconómicos. A banca de retalho (mais de metade da actividade bancária total) gera anualmente 2% do PIB da UE, em rendimento bruto¹¹. O envelhecimento da população aumenta a pressão sobre as finanças públicas, bem como a potencial necessidade de sistemas complementares privados de pensão de reforma e de cuidados de saúde. Esse factor explica a crescente importância económica dos sectores das pensões, dos seguros e dos fundos de investimento. No final de 2004, os investimentos das seguradoras primárias atingiram 6 000 000 de milhões de euros e os fundos de pensões privados geriam 2 500 000 de milhões de euros em activos¹². Os fundos dos OICVM estão

⁶ Cf. nota 2.

⁷ COM(2007) 33 de 31.1.2007 e SEC(2007) 106 de 31.1.2007.

⁸ Cf. nota 4.

⁹ Hypostat 2005, European Mortgage Federation.

¹⁰ SEC(2006) 1057 de 26.7.2006.

¹¹ SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 7.

¹² Cf. nota 10.

capitalizados em mais de 5 700 000 milhões de euros, o que representa mais de 50% do PIB da UE¹³. Só os prémios dos seguros de vida representam 5% do PIB da UE¹⁴.

- (6) Já foram conseguidos progressos significativos na realização de um mercado único dos serviços financeiros de retalho. Está criado um enquadramento que permite garantir a solidez financeira e a integridade dos fornecedores europeus de serviços financeiros de retalho nos domínios da banca, dos seguros e dos valores mobiliários¹⁵. Esse enquadramento foi concebido de modo a tentar alcançar objectivos políticos múltiplos, nomeadamente a estabilidade prudencial, a concorrência e um elevado nível de protecção dos consumidores e investidores. Em determinados domínios, como os serviços de investimento e os seguros de vida, foram criadas regras abrangentes para a protecção dos interesses dos clientes e dos investidores de retalho¹⁶. Por outro lado, a introdução do euro, combinada com os efeitos do Plano de Acção para os Serviços Financeiros, dinamizou a concorrência nos mercados europeus de serviços financeiros, em particular nos mercados de retalho.
- (7) A integração dos serviços financeiros de retalho não parece ainda ter atingido a totalidade do seu potencial e a concorrência aparenta ser insuficiente em determinados mercados, nomeadamente em domínios como os pagamentos e a banca de retalho¹⁷, situação que poderá impossibilitar que os consumidores da UE retirem todos os benefícios que seriam possíveis do mercado único. Os seguintes indicadores ilustram essa situação:

- **Pouca actividade transfronteiras.** Com excepção dos OICVM, o comércio transfronteiras é limitado e a actividade de estabelecimento ou fusão de empresas além-fronteiras é inferior à que se observa noutros sectores¹⁸. Inquéritos realizados pela Comissão sugerem que actualmente só 1% dos consumidores da UE recorrem a serviços financeiros à distância transfronteiras, enquanto que 26% dos consumidores o fazem a nível interno, por exemplo através do telefone ou da Internet¹⁹. A consolidação do sector dos seguros teve lugar através de fusões e do estabelecimento de empresas, por oposição à abertura de filiais e ao fornecimento de serviços transfronteiras. O volume de negócio transfronteiras é extremamente limitado²⁰, já que, na maior parte dos mercados, as seguradoras domésticas representam mais de 90% dos lucros totais com prémios de seguros. 50% do negócio é realizado pelos 20 maiores grupos de seguradoras europeias, que dispõem muitas vezes de uma presença a nível europeu ou mesmo mundial²¹.

¹³ Dados estatísticos trimestrais do EFAMA, 3º Trimestre 2006.

¹⁴ Fonte: The European Insurance and Reinsurance Federation (CEA).

¹⁵ P. ex.: Directivas 2004/39/CE, 2006/48/CE e 2006/49/CE.

¹⁶ P. ex.: Directivas 2002/83/CE e 2004/39/CE.

¹⁷ COM(2007) 33 de 31.1.2007, pp. 2 e 3.

¹⁸ SEC(2005) 927 de 1.7.2005 e SEC(2006) 1057 de 26.7.2006.

¹⁹ “Eurobarómetro 230: *Public Opinion in Europe on Financial Services*”, Agosto de 2005.

²⁰ De acordo com dados do Eurostat, o comércio de serviços de seguros intra-UE25 diminuiu 14,6% entre 2003 e 2005.

²¹ Cf. nota 14

- **Grandes variações de preços.** Embora o nível das taxas de juro tenha, em certa medida, convergido em alguns domínios, como os empréstimos à habitação, fundamentalmente devido à convergência macroeconómica e à introdução do euro²², continuam a existir diferenças substanciais no que respeita aos serviços de pagamentos e a produtos como o crédito ao consumo e as contas correntes²³. Assim, por exemplo, as transferências em euros são gratuitas em alguns Estados-Membros, mas noutros custam mais de 10 euros²⁴. Noutros sectores, como o seguro automóvel ou o seguro da habitação, as comparações do preço de base de um produto segurador são mais complicadas, na medida em que a cobertura e as condições locais de risco variam muito²⁵. Em 2008, a Comissão irá estudar as variações de preços dos principais serviços financeiros de retalho.
- **Produtos pouco diversificados e possibilidades de escolha restritas.** Em certos Estados-Membros, os produtos hipotecários a taxa fixa e longo prazo e alguns novos produtos, como o crédito com reafecção da cobertura hipotecária (*equity release*), podem ser difíceis de obter, limitando a procura por parte dos consumidores e o crescimento do mercado. Em quatro Estados-Membros, mais de um quarto de todas as contas de poupança beneficiam de incentivos fiscais, mas esses produtos são raros nos restantes países da UE²⁶. Os problemas relacionados com as isenções fiscais entravam a venda transfronteiras de alguns produtos de seguros de vida e pensões.
- **Grandes variações no desempenho dos mercados** A rendibilidade dos fornecedores de serviços financeiros de retalho é muito variável. Assim, por exemplo, a rendibilidade da banca de retalho nos países nórdicos, em Espanha e na Irlanda parece situar-se, de forma consistente, acima da média da UE, sendo muito inferior na Alemanha, Áustria, Países Baixos e Bélgica²⁷.

(8) Se não forem feitos mais esforços, é provável que os mercados financeiros de retalho continuem a acusar alguma fragmentação. As diferenças nos enquadramentos regulamentares e de protecção dos consumidores e nas políticas fiscais, em conjugação com a fragmentação das infraestruturas²⁸, criam entraves jurídicos e económicos à entrada dos operadores nos mercados²⁹. Os entraves jurídicos podem impedir ou complicar a oferta de certos produtos ou a acessibilidade a certas infraestruturas do mercado, limitando assim a concorrência e sufocando a inovação. Entraves económicos como a necessidade de adaptar os produtos, os modelos de negócios e as estratégias de preços aumentam os custos do negócio noutro Estado-Membro. Esses entraves desencorajam a entrada no mercado de novos operadores, limitam a escolha dos consumidores e aumentam os preços. Os custos elevados da mudança de fornecedor podem reduzir a potencial passagem de clientes de um fornecedor para

²² SEC(2005) 927 de 1.7.2005.

²³ COM(2007) 33 de 31.1.2007, p. 3.

²⁴ SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 63.

²⁵ Os perfis de risco são diferentes em cada mercado nacional e até a nível regional.

²⁶ SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 40.

²⁷ SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 22.

²⁸ P. ex.: sistemas de pagamento, sistemas de compensação e liquidação e registos de crédito.

²⁹ P. ex.: no sector dos seguros, a exigência em certos Estados-Membros de nomear um representante fiscal de modo, a garantir a colecta de impostos sobre os prémios no país em que se situa o risco, dificulta a construção de uma rendibilidade comercial a partir do zero.

outro, em produtos como as contas bancárias ou os fundos de investimento. A incapacidade de acesso à informação, ou a uma informação completa, pode implicar que os consumidores não tenham a possibilidade de escolher a melhor oferta disponível.

- (9) O comportamento e as preferências dos consumidores podem também limitar a integração do mercado. Apesar da crescente mobilidade das populações e do aumento da prestação de serviços financeiros de retalho transfronteiras (nomeadamente através de canais directos como a Internet³⁰), os consumidores continuam, na sua maioria, a optar por produtos distribuídos localmente, através de agência, filiais ou intermediários³¹.
- (10) Embora seja provável que os consumidores de serviços financeiros de retalho continuem, na sua maioria, a utilizar serviços locais e seja também necessário que os consumidores continuem a dispor da liberdade de escolher um produto ou serviço local se for essa a sua preferência, a Comissão considera que poderão ainda ser necessárias novas reformas para garantir um funcionamento dos mercados mais benéfico para os consumidores.

3. MELHOR REGULAMENTAÇÃO E MELHORES SERVIÇOS FINANCEIROS DE RETALHO

- (11) A melhoria dos mercados financeiros de retalho da Europa poderá exigir medidas específicas e ponderadas, com base naquilo que já se conseguiu realizar até aqui. Algumas das partes interessadas consultadas nos últimos anos têm indicado que o aumento da regulamentação neste domínio não traria provavelmente benefícios significativos para os consumidores. No entanto, de acordo com outras fontes, em determinados casos poderá ser necessária uma abordagem regulamentar. É indispensável construir uma percepção comum dos desafios políticos que se colocam, de modo a conceber políticas que produzam benefícios concretos para os consumidores.
- (12) Só devem ser lançadas novas iniciativas quando existirem provas da existência de benefícios claros e concretos para os cidadãos e uma forte justificação económica. As políticas devem basear-se em dados económicos sólidos e devem ainda estar sujeitas a avaliações de impacto em profundidade. A avaliação das soluções mais apropriadas deve ser feita numa base casuística, dependendo das condições específicas de cada mercado e dos problemas identificados. A Comissão só lançará novas iniciativas regulamentares em relação aos serviços financeiros de retalho se a sua necessidade for comprovada em termos económicos e se forem de esperar melhorias em factores como a confiança dos consumidores ou a actividade transfronteiras. A partir do momento em que essas eventuais políticas tenham tido tempo para provar a sua eficácia, a Comissão avaliará o seu impacto, em especial para verificar se permitiram obter benefícios concretos e genuínos para os consumidores. Quando as medidas não funcionarem, a Comissão não hesitará em propor a sua supressão.

³⁰ Um inquérito recentemente conduzido no Reino Unido sugere que 50% dos utilizadores da Internet (16,9 milhões de pessoas) utilizam os serviços bancários em linha.

³¹ Cf. nota 19.

- (13) Na aplicação da sua estratégia relativa aos serviços financeiros de retalho, a Comissão adoptará uma abordagem aberta e inclusiva para identificar e tratar os problemas, considerando todos os instrumentos políticos, vinculativos ou não, e promovendo, quando necessário, iniciativas lideradas pelo mercado ou enquadramentos jurídicos comunitários opcionais, como os chamados “28.^{os} regimes”³². Quando necessário, serão utilizadas acções orientadas.

4. OBJECTIVOS E ACÇÕES

- (14) Esta secção expõe os objectivos da Comissão no domínio dos serviços financeiros de retalho (trazer benefícios concretos aos consumidores, nomeadamente em termos de preços e de escolha; aumentar a confiança dos consumidores; habilitar os consumidores) e determina de que modo a Comissão pretende alcançá-los.

4.1. Preços mais baixos e escolha mais ampla para os consumidores

- (15) A Comissão está empenhada em remover os entraves aos serviços financeiros de retalho na medida em que isso traga benefícios concretos para os consumidores sob a forma de uma escolha mais ampla de produtos correspondentes às suas necessidades e a preços mais concorrenciais.

Baixar os preços aumentando a concorrência

- (16) O quadro normativo da UE tem como objectivo criar as condições mediante as quais a concorrência pode expandir-se e as forças do mercado podem fazer baixar os preços, mantendo embora a qualidade dos produtos fornecidos. A Comissão tomará as medidas adequadas, mediante a aplicação do direito da concorrência ou de políticas firmes contra a infracção, sempre que se verificarem práticas de não-aplicação ou desrespeito da legislação comunitária. Poderá igualmente tomar outras iniciativas (inclusive legislativas, conforme se justificar na sequência de uma análise de impacto exaustiva), para que os mercados sejam justos e proporcionem melhores ofertas aos consumidores. Serão abordados os obstáculos às liberdades fundamentais consagradas pelo Tratado CE, para assegurar a abertura e a competitividade dos mercados. O inquérito sectorial da Comissão à actividade bancária de retalho indica que, se as instituições financeiras estabelecidas noutros Estados-Membros tiverem melhor acesso ao mercado, os preços para os consumidores serão reduzidos³³.
- (17) Importa que os consumidores que pretendam mudar de fornecedor não sejam desencorajados ou de alguma forma impedidos de o fazer. Um mercado com consumidores bem informados e móveis obriga as instituições financeiras a competirem para os atrair e reter.
- (18) Os entraves à mobilidade dos consumidores, como as taxas de encerramento de contas ou apólices, uma informação deficiente ou complicada, a subordinação ao produto e o elevado encargo administrativo da mudança de fornecedor, têm de ser equacionados.

³² Os 28.^{os} regimes são enquadramentos jurídicos compostos por regras da UE que não substituem as regras nacionais mas que constituem antes uma alternativa opcional a essas regras (p.ex.: Estatuto de Sociedade Europeia).

³³ SEC(2007) 106 de 31.1.2007, pp. 32–33.

- (19) As instituições financeiras impossibilitadas de aceder a uma informação exacta sobre o crédito poderão cobrar preços mais elevados ou mesmo recusar crédito aos consumidores. Esta situação dificulta aos consumidores a procura de melhores ofertas, a nível quer nacional quer transfronteiras.

Iniciativas em curso e previstas

A Comissão vai abordar o problema dos obstáculos à concorrência identificados no inquérito ao **sector da banca a retalho**³⁴. Em relação aos cartões de pagamento, a Comissão aplicará a legislação comunitária relativa à concorrência contra eventuais regimes que agravem artificialmente os custos para os consumidores. Uma das áreas de acção em curso incide nas taxas de intercâmbio multilaterais, normalmente pagas pelo banco do comerciante ao banco do titular do cartão³⁵. Práticas que enfraqueçam a concorrência inter-redes são susceptíveis de exame minucioso à luz da legislação em vigor³⁶. Para além dos cartões de pagamento, a acção da Comissão visará assegurar que não seja indevidamente impedido o acesso aos registos de crédito e a sistemas de compensação e liquidação dos pagamentos.

A Comissão colaborará com as autoridades nacionais responsáveis pela concorrência no âmbito da Rede Europeia da Concorrência, para decidir a melhor abordagem às práticas que restringem a concorrência e prejudicam o interesse dos consumidores.

Em 2006, foi criado pela Comissão um **grupo de peritos em mobilidade do consumidor**, com incidência nas contas bancárias, o qual publicará as suas recomendações em Maio de 2007. Entre as opções consideradas pelo grupo, conta-se a preparação de disposições relativas à mudança de conta bancária (a nível nacional ou comunitário) e de várias medidas destinadas a aumentar a transparência e a comparabilidade das informações. Estas opções serão cuidadosamente apreciadas pela Comissão, que ponderará o seu impacto antes de tomar decisões finais.

Em reconhecimento das crescentes possibilidades de trabalho noutros Estados-Membros da UE e da importância de uma preparação adequada para a reforma, por exemplo através dos regimes de pensão baseados no trabalho, a Comissão propôs recentemente uma directiva que visa aumentar a **transferibilidade dos direitos à pensão complementar**³⁷.

O futuro livro branco sobre crédito hipotecário delineará iniciativas tendentes a facilitar a transferibilidade do historial dos consumidores em matéria de crédito e a melhorar o acesso das instituições financeiras às **informações sobre o crédito**. Uma vez que esta questão vai além do crédito hipotecário, é convicção da Comissão que poderão ser previstas iniciativas horizontais para melhorar o acesso e a transferibilidade dos dados relativos ao crédito.

³⁴ COM(2007) 33 de 31.1.2007, pp. 4–9.

³⁵ Cf. COMP/34.579, sobre o *MasterCard*.

³⁶ Como a chamada mistura, ou *blending* (a prática dos bancos adquirentes de cobrarem às empresas um preço global para aceitarem cartões de tipos diferentes e/ou emitidos por redes diferentes) ou a proibição de aplicar sobretaxas, que evita que os negociantes exijam taxas adicionais pela utilização de meios de pagamento mais onerosos.

³⁷ COM(2005) 507 de 20.10.2005.

Aumentar a escolha, a qualidade e a inovação

- (20) A inovação cria novos desafios, tais como assegurar a regulamentação adequada de novos produtos, bem como de fornecedores ou consultores financeiros, a compreensão e comparação de novos produtos por parte dos consumidores e a igualdade de condições entre produtos. A Comissão pretende reforçar as possibilidades de escolha dos consumidores, mas apenas na medida em que isso os beneficie. Na verdade, os consumidores expressam amiúde a preocupação de que uma escolha de produtos excessivamente ampla possa confundi-los, complicando a selecção do produto mais adequado às suas necessidades.
- (21) A Comissão está determinada em assegurar que a remoção dos entraves a um mercado único dos serviços financeiros de retalho melhore ou pelo menos mantenha a qualidade dos produtos fornecidos e que os consumidores estejam em posição de fazer escolhas informadas. Assim, por exemplo, a directiva relativa aos serviços de pagamento procura melhorar a qualidade do fornecimento do serviço aos consumidores, aumentando a rapidez dos pagamentos³⁸ e facilitando a disponibilidade e a utilização transfronteiras de certos produtos de pagamento, como os débitos directos. Uma outra forma de assegurar a qualidade elevada do serviço prestado aos consumidores poderá ser a certificação acreditada mediante normas internacionais³⁹. Na verdade, a certificação acreditada poderá proporcionar uma avaliação consistente e transparente dos diferentes aspectos do desempenho e servir como indicador de qualidade para os consumidores, especialmente em casos de actividade transfronteiras.
- (22) Na UE, está disponível uma ampla gama de produtos de banca, seguros e poupanças. Contudo, um produto oferecido aos consumidores num mercado não pode, em muitos casos, ser oferecido noutra mercado sem adaptação onerosa a requisitos locais. Por exemplo, certos produtos, como a possibilidade de executar débitos directos num contexto transfronteiras, podem não ser disponibilizados devido a divergências nos regimes jurídicos. Esses requisitos, eventual reflexo de usos e necessidades dos consumidores locais, podem decorrer da regulamentação de defesa do consumidor, do direito contratual, da tributação diferencial e dos sistemas jurídicos. A escolha pode também ser desnecessariamente limitada por restrições aos prestadores e aos canais pelos quais os consumidores acedem aos serviços financeiros de retalho⁴⁰. Tais restrições só deverão ser mantidas se objectivamente justificadas.

³⁸ Nalguns Estados-Membros, os consumidores beneficiam do “pagamento no mesmo dia”, enquanto que noutros os pagamentos podem demorar dois ou três dias, senão mais, em situações transfronteiras.

³⁹ Para mais informações acerca da certificação, consultar:
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm.

⁴⁰ Por exemplo, há novos prestadores de serviços de pagamento, como supermercados, instituições de transferência de fundos ou operadores de telefonia móvel, que actualmente não podem oferecer os seus serviços no Mercado Único.

- (23) As directivas relativas aos seguros permitem aos seguradores anunciar e vender toda a sua gama de produtos na UE e aboliram a aprovação prévia das condições aplicáveis às tarifas e às apólices. Os produtos de seguros devem, porém, respeitar as regras nacionais justificadas pela necessidade de proteger o ‘interesse geral’⁴¹. Pode-se, deste modo, limitar a escolha de produtos disponíveis aos consumidores e impor mais custos aos seguradores⁴². O sector dos seguros tem expressado a opinião de que a actividade de retalho é local e exige uma presença local forte. No entender da Comissão, a acção deve concentrar-se na eliminação do protecționismo do mercado e na redução dos custos reguladores desnecessários, mediante, por exemplo, a remoção de regras de interesse geral injustificadas e de obstáculos burocráticos, como o excesso de requisitos de notificação. Com o regime regulamentar correcto, que proporciona um nível elevado de protecção do consumidor, as oportunidades de comércio transfronteiriço directo serão exploradas naturalmente, onde e quando fizer sentido para as empresas e para os consumidores.

Iniciativas em curso e previstas

No que respeita aos **seguros**, a Comissão vai examinar em 2007, juntamente com o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (CAESSPCR), as regras nacionais relativas ao interesse geral, tendo em conta os princípios de jurisprudência aplicáveis.

O sector de pagamentos, numa base de auto-regulamentação, está a elaborar as regras técnicas e de negócio necessárias para tornar o **Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA – *Single Euro Payments Area*)** uma realidade até 2010. A Comissão acompanha de perto este processo. Numa comunicação a publicar até finais de 2007, a Comissão avaliará os progressos alcançados e ponderará outras medidas tendentes a garantir o êxito do SEPA, em benefício dos consumidores.

A Comissão vai publicar ainda este ano um **Livro Branco sobre Crédito Hipotecário**, contendo propostas para facilitar a criação de um mercado integrado do crédito hipotecário. As questões abordadas incluirão: antecipação de reembolsos, requisitos em matéria de informação, taxa anual de encargos efectiva global, aconselhamento, avaliação de imóveis, registo cadastral e procedimentos de execução hipotecária. Em 2008, a Comissão passará em revista os quadros normativos nacionais no âmbito dos quais são comercializados os produtos com **reafecção da cobertura hipotecária (*equity release*)**, bem como o papel das **instituições não-bancárias** nos mercados hipotecários, para ajuizar se se impõe uma intervenção adequada da UE.

⁴¹ O conceito de interesse geral é baseado em jurisprudência extensa e coerente do Tribunal de Justiça. Ver, por exemplo, a comunicação interpretativa da Comissão sobre a liberdade de prestação de serviços e o interesse geral no sector dos seguros – (JO C 43 de 6.2.2000).

⁴² Os requisitos impostos aos produtos de seguros de retalho por motivos de interesse geral só se podem justificar se forem necessários para proteger os consumidores, se forem proporcionados e se não se acrescerem aos requisitos do país de origem.

A fim de **preparar a base de conhecimentos necessária** para futuras iniciativas políticas, a Comissão vai analisar a razão por que os consumidores, em geral, não adquirem serviços financeiros transfronteiras e o modo como eles poderão ser incentivados a procurar as melhores oportunidades de resposta às suas aspirações, independentemente da localização do prestador dos serviços financeiros.

O envelhecimento da população e a crescente pressão sobre as finanças públicas representam desafios inegáveis para consumidores e investidores e constituem um novo mercado para a indústria financeira. O quadro comunitário tem de lançar alicerces fortes para possibilitar um mercado competitivo, aberto e eficaz, com soluções em matéria de **poupanças a longo prazo, reformas e pensões** que respondam às aspirações dos consumidores. A Comissão encomendou um estudo externo que, no final de 2007, relatará o estado actual e a evolução do mercado dos instrumentos de retalho para a poupança a longo prazo, para poder identificar a gama de produtos actualmente disponíveis, os principais canais de distribuição e as influências sobre as escolhas dos consumidores. A partir dessa base, a Comissão analisará os fenómenos que afectam a comercialização dos produtos de poupança e reforma, juntamente com os dispositivos que regem a sua venda e recomendação. Devido à natureza dos planos de poupança a longo prazo e de pensão, é necessário especial cuidado para garantir que sejam oferecidos aos consumidores produtos realmente adaptados às suas necessidades e comercializados adequadamente. Estas decisões financeiras, que se tomam uma vez na vida, são determinantes para os consumidores. Por conseguinte, os consumidores devem estar em posição de fazer a sua escolha com pleno conhecimento do produto, avaliando correctamente as suas próprias circunstâncias e necessidades.

A Comissão considera que poderá haver benefícios, tanto para os consumidores como para os prestadores, se puderem ser oferecidos serviços financeiros opcionais, simplificados e normalizados, como as **contas bancárias básicas**. Estes serviços seriam menos complexos do que outros produtos e cumpririam um padrão europeu de defesa do consumidor – por exemplo, no que respeita a requisitos de informação. Poderiam, pois, ser oferecidos a uma escala transfronteiras, sem necessidade de adaptação à regulamentação local. Os bancos não seriam obrigados a oferecê-los, fazendo-o apenas por interesse comercial. Para os consumidores, haveria uma escolha mais ampla de produtos mais inteligíveis. Poder-se-ia igualmente avaliar a necessidade, a viabilidade e a utilidade desses produtos normalizados opcionais.

4.2. Aumentar a confiança dos consumidores

- (24) Para fazerem escolhas correctas, os consumidores europeus precisam de confiança. Todavia, segundo alguns estudos, os consumidores europeus continuam a manifestar inquietação quanto aos riscos das actividades transfronteiras e falta de confiança na protecção jurídica disponível⁴³. Poderão, pois, ser necessários mais esforços para que os consumidores confiem que usufruirão dos mesmos direitos, independentemente da localização da instituição financeira e do modo de aquisição escolhido para o produto. Neste contexto, destacam-se quatro questões principais: proteger os interesses dos

⁴³ Cf. nota 19.

consumidores, proporcionar segurança jurídica, assegurar acesso a um ressarcimento adequado e promover instituições financeiras de retalho sólidas e seguras.

Proteger os interesses dos consumidores

- (25) Um nível de protecção equivalente em toda a UE dá aos consumidores confiança para escolherem entre a gama de fornecedores em qualquer ponto da Europa. Esta protecção assegura igualdade de condições quer para os consumidores quer para os prestadores dos serviços.
- (26) Tradicionalmente, a legislação comunitária no domínio dos serviços financeiros de retalho tem procurado estabelecer regras mínimas para proteger os consumidores em todos os Estados-Membros. Por exemplo, a Directiva ‘Seguros de Vida’ exige um prazo mínimo de renúncia de 14 dias⁴⁴. Esta abordagem não é isenta de dificuldades: em muitos casos, os Estados-Membros foram além dos requisitos mínimos, desse modo limitando o grau de igualdade de condições e criando diferentes níveis de protecção entre os consumidores europeus.
- (27) A proposta alterada de revisão da Directiva ‘Crédito aos Consumidores’⁴⁵, cujo âmbito é mais restrito do que o da proposta original de 2002, procura promover a emergência de um genuíno mercado único do crédito aos consumidores, assegurando ao mesmo tempo um nível elevado de defesa do consumidor. Os consumidores devem poder ter acesso a uma gama mais ampla de produtos de crédito a preços mais concorrenciais. Os prestadores devem poder comercializar os seus produtos de crédito aos consumidores em todos os Estados-Membros, sem terem de adaptar as características essenciais a diferentes disposições legislativas nacionais. Até hoje, tem-se comprovado ser muito difícil chegar a consenso entre os Estados-Membros quanto ao teor e ao nível da harmonização.
- (28) Os serviços financeiros são cada vez mais vendidos ou comercializados na Internet ou por telefone. Em 2002, foi adoptada a directiva relativa à comercialização à distância de serviços financeiros⁴⁶, com o objectivo de reforçar a confiança dos consumidores na utilização destas tecnologias no domínio dos serviços financeiros transfronteiras e de assegurar o bom funcionamento do Mercado Único. Entre os elementos-chave da directiva, contam-se os requisitos de informação na fase pré-contratual e o direito de rescisão.
- (29) A directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros⁴⁷ introduz um conjunto harmonizado de condições de exercício da actividade, aplicáveis às empresas de investimento e às instituições de crédito e que regulamentam as suas relações com os clientes aquando da oferta de serviços de investimento. Este quadro consiste num conjunto de normas relativas à conduta no exercício da actividade, à execução nas melhores condições e ao tratamento das ordens dos clientes, acompanhadas de disposições relativas a incentivos e a conflitos de interesses. É dada atenção expressa aos clientes não-profissionais (clientes “de retalho”), para os quais foi criado um

⁴⁴ Cf. artigo 35º da Directiva 2002/83/CE.

⁴⁵ COM(2005) 483 de 7.10.2005.

⁴⁶ Directiva 2002/65/CE.

⁴⁷ Directiva 2004/39/CE e actos que a aplicam (Regulamento (CE) n.º 1287/2006 e Directiva 2006/73/CE).

regime específico que implica obrigações fiduciárias acrescidas para a empresa de investimento. O objectivo desta abordagem é proteger os consumidores mediante um comportamento mais responsável por parte das empresas de investimento⁴⁸.

- (30) Os consumidores são também protegidos indirectamente pelo seguro de responsabilidade civil profissional, nos termos do qual, na eventualidade de prejuízo financeiro resultante de aconselhamento negligente ou de outra falta profissional por parte de mediadores de seguros e investimentos, podem ser reivindicados danos ou outras formas de resolução⁴⁹. Um relatório recente concluiu que os requisitos em matéria de seguro de responsabilidade civil profissional permanecem válidos, mas será necessário um controlo suplementar, visto a legislação não ser ainda inteiramente aplicada nos Estados-Membros⁵⁰.

Proporcionar segurança jurídica aos consumidores

- (31) A lei aplicável às obrigações contratuais é actualmente regulada pela Convenção de Roma, de 1980. Com base nesta Convenção, o consumidor que celebre um contrato de fornecimento de bens ou serviços enfrenta uma situação complexa: a lei aplicável ao contrato é, em princípio, a escolhida pelas partes, o que frequentemente significa, na prática, a lei escolhida pelo fornecedor nos termos e condições normalizados. Contudo, um consumidor, em certas condições, beneficiará da protecção dada pelas disposições vinculativas da legislação do seu país de residência⁵¹. A proposta de regulamento sobre a lei aplicável às obrigações contratuais⁵² alterará um pouco as regras da lei aplicável às obrigações nos contratos celebrados com os consumidores. Uma das alterações mais importantes é o estabelecimento do princípio de que se aplicará ao contrato a lei do país de residência habitual do consumidor se o fornecedor levar a cabo as suas actividades comerciais nesse país⁵³. Haverá deste modo mais segurança jurídica – e, portanto, mais confiança – para o consumidor, ciente de que ao contrato se aplicarão as regras que melhor conhece. A proposta de regulamento está a ser discutida no Conselho e no Parlamento Europeu, com vista, designadamente, a encontrar um equilíbrio adequado entre os legítimos interesses dos consumidores e do sector.

⁴⁸ Para evitar que o acréscimo de normas afecte a igualdade de condições e, ao mesmo tempo, introduza obstáculos à entrada no mercado sem beneficiar a protecção dos investidores, a directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros introduz uma cláusula de flexibilidade, permitindo aos Estados-Membros acrescentar normas a nível nacional – mas apenas em circunstâncias estritamente excepcionais – destinadas a reforçar a protecção dos investidores.

⁴⁹ Ver disposições nas Directivas 2002/92/CE e 2006/49/CE.

⁵⁰ COM(2007) 178 de 11.4.2007.

⁵¹ Artigo 5º da Convenção.

⁵² COM(2005) 650 de 15.12.2005.

⁵³ Alguns domínios permanecem excluídos da aplicação da regra proposta: as directivas relativas aos seguros de vida e não-vida contêm disposições específicas em matéria de conflitos, que prevalecerão sobre o regime geral. A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido não são partes na Convenção, pelo que não serão abrangidos pelo regulamento (embora o Reino Unido e a Irlanda beneficiem de uma cláusula facultativa).

Assegurar acesso a um ressarcimento adequado

- (32) Para ter confiança na aquisição de serviços financeiros transfronteiras, o consumidor precisa de saber que terá acesso fácil a ressarcimento em caso de litígio. Os consumidores têm duas opções principais: recorrer aos tribunais ou a sistemas alternativos de resolução extrajudicial de litígios, como o Provedor de Justiça ou um organismo de defesa do consumidor. Os sistemas de resolução extrajudicial de litígios não substituem a possibilidade de recurso ao tribunal, mas oferecem uma alternativa mais fácil, barata e rápida. Podem ser de iniciativa pública ou privada. Em parte devido a esta diversidade, o estatuto das decisões destes sistemas pode variar.
- (33) Normalmente, um sistema de resolução extrajudicial no país de um prestador de serviços financeiros tem competência para tratar as queixas dos consumidores. A situação pode revelar-se complicada para consumidores envolvidos em litígios transfronteiriços, que precisam de ter conhecimento da existência e das particularidades dos sistemas estrangeiros congéneres. Em 2001, a Comissão lançou uma rede de sistemas de resolução extrajudicial de litígios à escala da UE, a FIN-NET⁵⁴, cujos membros cooperam segundo regras comuns, facilitando assim a resolução extrajudicial dos litígios transfronteiriços dos consumidores em matéria de serviços financeiros. A cooperação entre os membros da FIN-NET significa que o consumidor só precisa de contactar sistemas de resolução extrajudicial do seu próprio país. Os sistemas integrados na rede prestam assistência aos consumidores na transmissão das queixas ao sistema congénere competente no país do prestador dos serviços financeiros.
- (34) Apesar destes esforços, o tratamento das queixas dos consumidores pode ainda ser sobremaneira problemático num contexto transfronteiras.

Promover instituições financeiras de retalho sólidas e seguras

- (35) É de importância vital um quadro prudencial robusto. Na verdade, os consumidores precisam de ter confiança na solidez das instituições financeiras, seja qual for a sua localização na União. O actual quadro prudencial da UE deve ser mantido sob revisão constante e adaptado à evolução verificada a nível do mercado e a nível financeiro. A etapa seguinte neste contexto será a modernização do quadro prudencial dos seguros, com a iminente proposta “Solvência 2”.

⁵⁴ A FIN-NET tem actualmente 48 membros de 21 países do EEE.

- (36) Directivas específicas no domínio dos serviços de investimento⁵⁵ e dos sistemas de garantia de depósitos⁵⁶ asseguram aos consumidores de toda a UE um nível elevado de protecção, na eventualidade de falência dos estabelecimentos em que depositam ou investem as suas economias. Na sequência de uma revisão do quadro legislativo relativo aos regimes de garantia de depósitos, a Comissão procurará assegurar que os consumidores sejam bem informados sobre a contemplação dos seus depósitos pelo quadro legislativo, que todos os depósitos sejam contemplados, mesmo no caso dos produtos financeiros mais recentes, e que seja limitado o tempo necessário para o reembolso do consumidor⁵⁷.

Iniciativas em curso e previstas

As negociações sobre a proposta alterada de nova **directiva relativa ao crédito aos consumidores** estão em curso no Conselho, com vista a uma adopção rápida.

O objectivo de incrementar a actividade transfronteiras dos consumidores no domínio dos serviços financeiros à distância não foi ainda alcançado⁵⁸. A Comissão iniciou uma análise da **directiva relativa à comercialização à distância de serviços financeiros**⁵⁹ e lançou dois estudos destinados a avaliar o impacto legal e económico da directiva. Está previsto para 2008 um relatório da Comissão, que avaliará se a directiva alcançou os seus objectivos e, em caso negativo, por que razão. Se necessário, a Comissão proporá alterações à directiva.

A Comissão acompanhará de perto o trabalho anunciado pelo CAESSPCR para 2007, a fim de apreciar a **cooperação entre as autoridades de supervisão** sobre questões que influenciam directamente a protecção dos titulares de seguros, como, por exemplo, o tratamento das reclamações transfronteiras.

A Comissão vai controlar as recomendações existentes⁶⁰ que estabelecem diversas garantias mínimas para os **sistemas de resolução extrajudicial de litígios de consumo**. A proposta de directiva relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial⁶¹, quando adoptada, completará as recomendações, ao garantir uma relação sólida entre o processo de mediação e os procedimentos judiciais.

A Comissão está ciente de que nem todos os sistemas nacionais de resolução extrajudicial de litígios são membros da FIN-NET e de que nem todos os Estados-Membros da UE dispõem destes sistemas no âmbito dos serviços financeiros. A Comissão vai contactar as autoridades nacionais competentes ainda este ano, para recolher informação sobre os sistemas nacionais existentes que não sejam membros da FIN-NET e para identificar lacunas. Avaliará então como poderão ser colmatadas as lacunas a nível de filiação na FIN-NET e a nível nacional.

⁵⁵ Directiva 97/9/CE.

⁵⁶ Directiva 94/19/CE.

⁵⁷ COM(2006) 729 de 27.11.2006.

⁵⁸ Cf. nota 19.

⁵⁹ Directiva 2002/65/CE.

⁶⁰ Recomendação de 30 de Março de 1998, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo, e recomendação de 4 de Abril de 2001, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos extrajudiciais de resolução consensual de litígios de consumo.

⁶¹ COM(2004) 718 de 22.10.2004.

4.3. Habilitar os consumidores

- (37) Os consumidores poderão aproveitar ao máximo o Mercado Único se tiverem literacia financeira para tomar decisões por si próprios, estiverem bem informados, receberem aconselhamento independente e de alta qualidade e puderem mudar livremente de fornecedor. Habilitados deste modo, os consumidores poderão sentir mais confiança na procura dos produtos que melhor respondam às suas aspirações, independentemente da localização dos prestadores dos serviços financeiros, o que, por sua vez, poderá estimular a concorrência e melhorar o funcionamento dos mercados de serviços financeiros.

Promover a literacia financeira dos consumidores

- (38) Promover a literacia dos consumidores em questões financeiras está a tornar-se cada vez mais importante, sobretudo na medida em que o indivíduo assume um papel crescente na tomada de decisões que afectam a sua segurança financeira e em que os mercados de capitais se tornam mais acessíveis aos consumidores. Numerosos estudos internacionais têm demonstrado um baixo grau de compreensão das questões financeiras por parte dos consumidores⁶². Há também uma correlação forte entre baixos níveis de literacia funcional e a capacidade de tomar decisões financeiras adequadas. Os consumidores com literacia financeira deficiente têm dificuldade em compreender e utilizar a informação que recebem quando adquirem serviços financeiros, porquanto esta é, em geral, preparada tendo em mente consumidores médios, e não os de níveis inferiores de literacia financeira.

Iniciativas em curso e previstas

Embora a educação financeira seja essencialmente da competência dos Estados-Membros, a Comissão financiou já algumas iniciativas de **literacia financeira**, no contexto do seu trabalho de defesa do consumidor e de combate à exclusão social⁶³, e crê que mais poderia ser feito para incentivar a prestação de uma educação financeira de grande qualidade. O papel da Comissão poderia consistir, por exemplo, na elaboração de directrizes, na recolha e promoção de melhores práticas ou na indicação de novas abordagens inovadoras. Na preparação das suas políticas tendentes à literacia financeira, a Comissão aproveitará o contributo dos participantes na sua conferência sobre capacidade financeira, realizada em 28 de Março de 2007, e os resultados de um estudo sobre regimes de literacia financeira na UE, que encomendou e que estará disponível no final de 2007.

⁶² Cf., p. ex.: *Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline*, publicado pela *UK Financial Services Authority*, Março de 2006; investigação da *Irish National Adult Literacy Agency*, Agosto de 2006 (consultar <http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>); resultados de investigações publicados por um grupo de trabalho da *Autorité des Marchés Financiers* (França), Junho de 2005 (consultar http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf).

⁶³ Por exemplo, em 2005–2006, a Comissão Europeia financiou a preparação do programa DOLCETA, uma ferramenta de formação em linha destinada a prestadores de ensino para adultos. Em 2006, a Comissão Europeia financiou um estudo sobre as iniciativas de educação financeira em toda a UE, que têm por objectivo desenvolver e intercambiar modelos de melhores práticas e novas estratégias para melhorar o acesso das pessoas vítimas de pobreza e exclusão social aos serviços financeiros (nomeadamente pessoas sobreendividadadas), estudo esse que foi realizado por um consórcio de organismos de gestão do endividamento. Este trabalho facilitou a partilha de informações entre as organizações envolvidas.

Prestar as informações adequadas no momento adequado

- (39) Seleccionar um produto inadequado pode ter consequências adversas para os consumidores e investidores de retalho (isto é, não-profissionais), e a melhor salvaguarda é uma boa divulgação e informação consistente. Uma boa informação ajuda os consumidores a compreenderem as características essenciais de um produto financeiro, incluindo riscos, rendimentos potenciais e custos. Contudo, os factos⁶⁴ levam a crer que as informações prestadas são frequentemente inadequadas ou demasiado complexas, tornando difícil comparar preços, produtos e fornecedores e tomar decisões financeiras informadas. Os produtos financeiros estão sujeitos a requisitos de informação diferentes e, por conseguinte, oferecem graus de protecção diferentes. No entender da Comissão, as informações têm de ser completas, correctas, claras, proporcionadas, compreensíveis e prestadas em tempo oportuno. Os requisitos de informação têm também de ser coerentes.

Iniciativas em curso e previstas

A Comissão tem em curso **iniciativas para melhorar a qualidade das informações prestadas** aos consumidores em domínios como o crédito ao consumo, o crédito hipotecário, os fundos de investimento (OICVM) e os serviços de pagamento.

Vão ser realizados **estudos de mercado** para avaliar junto dos consumidores a importância e a utilidade da **informação pré-contratual** em certos domínios, como o crédito.

No domínio das **poupanças e investimentos a longo prazo**, mas também, possivelmente, noutros domínios, a abordagem sectorial em relação à legislação criou uma situação em que, apesar de certos produtos serem entendidos pelos investidores como tendo características semelhantes, estão sujeitos a requisitos diferentes, nomeadamente no que respeita à divulgação de informação no ponto de venda e de forma contínua. No intuito de assegurar a adequação e a coerência dos requisitos de informação constantes da legislação comunitária relativa aos serviços financeiros, a Comissão vai lançar um **estudo trans-sectorial** em 2008. Este estudo aproveitará o trabalho dos três comités de nível 3 sobre normas de conduta no exercício da actividade (incluindo divulgação) em produtos de investimento comparáveis.

⁶⁴ SEC(2007) 106, de 31.1.2007, p. 67, e Eurobarómetro 230: *Public Opinion in Europe on Financial Services*, Agosto de 2005.

Aconselhar os consumidores

- (40) Prestar consultoria é distinto de prestar informações. Enquanto a informação apenas descreve um produto ou serviço, a consultoria implica recomendar a um dado consumidor que opte por um produto determinado. O aconselhamento prestado deve ser objectivo, baseado no perfil do cliente e proporcional à complexidade dos produtos e riscos envolvidos. Estas exigências constam já da directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros no que respeita à prestação de serviços de consultoria (as recomendações aos clientes devem ser adequadas às suas circunstâncias pessoais). No caso de produtos como os empréstimos à habitação e as poupanças de reforma, que têm impacto considerável na sua situação financeira, os consumidores, em alguns países, recorrem a um aconselhamento independente e de grande qualidade para tomarem as decisões mais acertadas.
- (41) A Comissão está a prestar atenção crescente ao papel dos intermediários financeiros. A infra-estrutura do mercado de vendas e distribuição nem sempre é óptima para prestar assistência aos consumidores na selecção de produtos financeiros sólidos e adequados. Por exemplo, no sector das pensões, a intermediação varia muito em função do produto e também segundo a classificação dos “pilares de pensão”⁶⁵, embora alguns dos serviços prestados apresentem características semelhantes.

Iniciativas em curso e previstas

A Comissão vai lançar em breve um estudo sobre **intermediários de crédito**, a fim de analisar o mercado da intermediação de crédito na UE, rever o quadro de actividade dos intermediários e examinar eventuais prejuízos para os consumidores. Com base nesse estudo, a Comissão ponderará se é necessário propor um quadro jurídico europeu adequado.

A **Directiva relativa à Mediação de Seguros**⁶⁶ será revista, para verificar se está a alcançar os seus objectivos de protecção dos consumidores em paralelo com a promoção do mercado único dos seguros. Como primeiro passo, a Comissão pediu ao CAESSPCR que examine o modo como a directiva tem sido aplicada. Este relatório servirá de base para uma eventual revisão da directiva em 2008–2009.

O **Livro Branco sobre Crédito Hipotecário** abordará a prestação de aconselhamento independente e de qualidade aos consumidores.

⁶⁵ O quadro das pensões na UE é geralmente caracterizado por uma estrutura de três pilares, utilizada também em debates e discussões a nível europeu: 1.º pilar: regimes de segurança social obrigatória; 2.º pilar: regimes de pensões profissionais; 3.º pilar: planos de poupança-reforma individuais e voluntários. Esta tipologia reflecte, genericamente, as diferentes características jurídicas dos três pilares, embora os textos comunitários relativos às pensões não os refiram formalmente.

⁶⁶ Directiva 2002/92/CE.

5. CONCLUSÃO

- (42) O presente livro verde procura reforçar e aprofundar a nossa compreensão dos problemas que os consumidores e as empresas enfrentam no domínio dos serviços financeiros de retalho, bem como estabelecer o âmbito e as limitações a outras iniciativas neste sector. A consulta está aberta até 16 de Julho de 2007. Salvo indicação em contrário, as respostas à consulta serão publicadas no sítio Web da Comissão, http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm.
- (43) A Comissão vai organizar uma audição, em 19 de Setembro de 2007, para extrair as conclusões da consulta lançada pelo presente livro verde e discutir com todas as partes interessadas as iniciativas necessárias para criar um mercado interno mais eficiente dos serviços financeiros de retalho.
- (44) Os resultados deste processo extensivo de consulta serão inseridos no relatório de avaliação do Mercado Único, a publicar no Outono.

- | |
|---|
| <p>(1) Concorda com os objectivos e prioridades estabelecidos neste documento?</p> <p>(2) Há questões não contempladas no presente livro verde mas que são importantes para a integração dos mercados financeiros de retalho e mereçam a atenção da Comissão? Por exemplo, acaso se confrontam os consumidores no dia-a-dia com requisitos ou limitações por parte dos prestadores de serviços financeiros ou outros agentes (empregadores, segurança social, administrações, empresas, etc.) que lhes restrinjam a possibilidade de utilizar serviços financeiros transfronteiras (como a obrigação de ter conta bancária ou apólice de seguro num determinado país, etc.)?</p> <p>(3) A Comissão empreendeu diversas iniciativas no sentido de melhorar a consulta aos consumidores e assegurar o contributo destes para a elaboração das suas políticas. Deveriam ser tomadas mais medidas e, em caso afirmativo, quais?</p> <p>(4) Estará a escolha dos consumidores a ser desnecessariamente coarctada por restrições dos fornecedores e dos canais através dos quais têm acesso aos serviços financeiros de retalho? Com base na sua experiência, quais são essas restrições?</p> |
|---|

- (45) Este documento apresenta as acções em curso, destinadas a levar os benefícios do mercado financeiro integrado da UE aos utilizadores, e solicita o contributo (*feedback*) das partes interessadas sobre o rumo que está a ser seguido. No entanto, com base no trabalho realizado até hoje, a Comissão acredita que há margem para mais acção, a fim de garantir que os mercados europeus dos serviços financeiros de retalho concretizem o seu potencial e de assegurar que os cidadãos colham os benefícios de um mercado único. A Comissão deseja, em especial, receber contributos quanto às seguintes questões específicas:

- (5) Apesar dos esforços, com destaque para a criação da FIN-NET, o tratamento das **queixas dos consumidores transfronteiras** em matéria de serviços financeiros continua a ser problemático. A Comissão receberia de bom grado contributos sobre formas de melhorar a situação actual. Por exemplo, deverão os Estados-Membros ser obrigados a assegurar a instituição de sistemas alternativos de resolução de litígios? Deverão os fornecedores ser obrigados a aderir a um regime alternativo de resolução de litígios? Deverão os fornecedores ser contratualmente obrigados a oferecer mecanismos alternativos de resolução de litígios aos clientes?
- (6) A criação do **Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA)** proporciona desafios e oportunidades, tanto às empresas como aos consumidores. O que pensam as partes interessadas do impacto do SEPA para os consumidores? Deverão os consumidores ser mais envolvidos na governação e preparação do SEPA?
- (7) Com vista ao lançamento do seu estudo sobre os **intermediários de crédito**, ainda este ano, a Comissão gostaria de saber se, na opinião das partes interessadas, o quadro legislativo actual é suficiente e se os consumidores enfrentam problemas especiais no seu relacionamento com os intermediários de crédito, sobretudo à escala transfronteiras.
- (8) A Comissão acredita que lhe cabe um papel importante no desenvolvimento de um mercado competitivo, aberto e eficaz de regimes de **poupança a longo prazo, reforma e pensão** adequados às necessidades dos consumidores. Concordam as partes interessadas? E como poderá a Comissão contribuir? Poderia ser previsto um regime jurídico opcional à escala da UE (“28.º regime”) para produtos de poupança e/ou de pensão do 3.º pilar?
- (9) Em sua opinião, poderia ser benéfico, tanto para os bancos como para os consumidores, que os bancos pudessem oferecer um **produto normalizado simplificado de carácter opcional**, que incluísse um bom nível de defesa do consumidor, fosse de fácil compreensão e pudesse ser proposto além-fronteiras sem necessidade de adaptação a normativas locais?
- (10) A Comissão acredita que poderá ser feito muito mais para melhorar a **literacia e as capacidades financeiras dos consumidores**. Entre as medidas possíveis, inclui-se a preparação de directrizes ou a promoção das melhores práticas. A Comissão acolheria com agrado contributos sobre a forma de aprofundar esta política a nível europeu
- (11) Em sua opinião, as disposições das directivas relativas aos serviços financeiros em matéria de **informação aos consumidores**, na sua forma actual, são adequadas e formam um conjunto coerente? Em caso negativo, como poderia a Comissão assegurar que os requisitos de informação fossem estabelecidos ao nível correcto, garantindo uma informação adequada mas sem criar sobrecargas? Em sua opinião, informar os consumidores é suficiente ou deve igualmente ser proporcionada **consultoria**? Em caso afirmativo, deveria esse serviço de aconselhamento ser obrigatório ou mediante pedido?

- (12) No contexto do próximo livro branco sobre crédito hipotecário, serão discutidas medidas tendentes a melhorar o acesso das instituições financeiras aos **dados relativos ao crédito**. Na opinião da Comissão, poderá ser feito mais para promover a acessibilidade dos dados relativos ao crédito, em particular no contexto transfronteiras. Quem deve poder aceder aos dados relativos ao crédito ao consumidor? Como poderá ser melhorada a transferibilidade transfronteiras dos dados relativos ao crédito ao consumidor, em particular assegurando que esses dados possam acompanhar os consumidores na sua crescente mobilidade? Poderá um memorando de entendimento, que assegure a circulação regular dos dados entre gabinetes de crédito, ser uma solução praticável?
- (13) A fragmentação dos **mercados de seguros de retalho** (por exemplo, no domínio do seguro automóvel) não permite aos consumidores colherem integralmente os benefícios da integração comunitária nesta área. Em sua opinião, deveria fazer-se mais a nível comunitário para tentar resolver a referida fragmentação?
- (14) **Mobilidade dos consumidores** e concorrência são conceitos estreitamente associados. A Comissão acolheria de bom grado contributos sobre o modo de intensificar a mobilidade dos consumidores. No domínio das contas bancárias, em especial, e no seguimento do trabalho do grupo de peritos, veriam as partes interessadas mérito, por exemplo, em ter disposições aplicáveis às mudanças de contas à escala da UE? Terá o SEPA impacto na mobilidade dos clientes?