

Bruxelas, 12.5.2023
COM(2023) 249 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**sobre a aplicação da Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho
relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à
mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características
básicas**

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. TRANSPARÊNCIA E COMPARABILIDADE DAS COMISSÕES DAS CONTAS DE PAGAMENTO	4
3. ACESSO A CONTAS DE PAGAMENTO	5
3.1. Acesso não discriminatório a contas de pagamento	5
3.2. Acesso a uma CPCB	6
3.3. Lista de serviços	11
4. MUDANÇA DE CONTAS DE PAGAMENTO	12
5. AVALIAÇÃO DE EVENTUAIS MEDIDAS ADICIONAIS EM MATÉRIA DE MUDANÇA DE CONTA	14
5.1. Viabilidade do alargamento do serviço de mudança de conta previsto no artigo 10.º à mudança de conta transfronteiras	14
5.2. Viabilidade de um quadro para o redirecionamento automático dos pagamentos	15
5.3. Avaliação dos custos e benefícios da aplicação da portabilidade, a nível de toda a UE, dos números das contas de pagamento	16
6. EFICÁCIA DAS MEDIDAS EM VIGOR E NECESSIDADE DE MEDIDAS ADICIONAIS PARA AUMENTAR A INCLUSÃO FINANCEIRA E PRESTAR ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS VULNERÁVEIS EM RELAÇÃO AO SOBRE-ENDIVIDAMENTO	17
7. EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS NOS ESTADOS-MEMBROS PARA REDUZIR A EXCLUSÃO DOS CONSUMIDORES DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE PAGAMENTO.	18
8. CONCLUSÕES	19

ABREVIATURAS

CBC	Combate ao branqueamento de capitais
CBC/FT	Combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo
AMLD	Diretiva Branqueamento de Capitais [Diretiva (UE) 2015/849] ¹
BIC	Código de identificação bancária
EBA	Autoridade Bancária Europeia
DIC	Documento de informação sobre comissões
IBAN	Número internacional de conta bancária
PAD	Diretiva Contas de Pagamento (Diretiva 2014/92/UE) ²
CPCB	Conta de pagamento com características básicas
PSP	Prestador de serviços de pagamento

¹ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

² Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas (JO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva Contas de Pagamento («PAD» ou «diretiva») foi adotada em 23 de julho de 2014 no âmbito dos esforços da UE para aumentar a transparência e a comparabilidade das comissões cobradas aos consumidores pelas suas contas de pagamento, pela mudança de contas de pagamento e pela abertura e utilização de CPCB na UE.

A PAD entrou em vigor em 17 de setembro de 2014. As normas técnicas de execução e as normas técnicas de regulamentação³ relativas à aplicação dos requisitos de transparência da diretiva entraram em vigor em outubro de 2018.

Os Estados-Membros tinham até ao dia 18 de setembro de 2016 para transpor e publicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva. Contudo, apenas nove Estados-Membros⁴ declararam a transposição completa dentro (ou pouco depois) do prazo. A Comissão Europeia deu início a processos por infração contra os restantes 18 Estados-Membros por não comunicação da transposição. Todos estes processos por infração por não comunicação foram encerrados depois de os Estados-Membros terem notificado a Comissão de que tinham concluído a transposição (e depois de a Comissão avaliar e confirmar essa transposição). A Comissão ainda não deu início a quaisquer processos por infração por incumprimento da PAD.

O presente relatório foi adotado em cumprimento do artigo 28.º da diretiva, que exige que a Comissão apresente, até 18 de setembro de 2019, um relatório sobre a aplicação da diretiva. A emissão do relatório foi adiada devido à necessidade de assegurar a aplicação da diretiva durante um determinado período. Paralelamente, a Comissão adotou o relatório previsto no artigo 27.º da diretiva («relatório elaborado nos termos do artigo 27.º»).

A Comissão lançou dois estudos para apoiar o presente relatório. O primeiro estudo («estudo Deloitte 1»⁵) analisa a diretiva e contribui para a avaliação da respetiva aplicação, tendo abrangido 16 Estados-Membros⁶. O segundo estudo («estudo Deloitte 2»⁷) afere possíveis novos instrumentos para facilitar a mudança de conta transfronteiras e serve de base ao capítulo 5, que aprecia possíveis medidas adicionais para facilitar a mudança de conta. Os

³ «Regulamento Delegado (UE) 2018/32 da Comissão, de 28 de setembro de 2017, que complementa a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas técnicas de regulamentação aplicáveis à terminologia normalizada da União para os serviços mais representativos associados a uma conta de pagamento (JO L 6 de 11.1.2018, p. 3)»; «Regulamento de Execução (UE) 2018/34 da Comissão, de 28 de setembro de 2017, que estabelece normas técnicas de execução relativas a um formato de apresentação normalizado do documento de informação sobre comissões e do seu símbolo comum em conformidade com a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 6 de 11.1.2018, p. 37)»; «Regulamento de Execução (UE) 2018/33 da Comissão, de 28 de setembro de 2017, que estabelece normas técnicas de execução relativas a um formato de apresentação normalizado do extrato de comissões e do seu símbolo comum em conformidade com a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 6 de 11.1.2018, p. 26)».

⁴ Todas as referências aos Estados-Membros constantes do presente relatório dizem respeito aos 27 Estados-Membros da UE.

⁵ Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market* de 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>.

⁶ Alemanha, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Luxemburgo,

Países Baixos, Polónia e Suécia.

⁷ Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market* de 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>.

Estados-Membros também forneceram dados/contributos importantes para o presente relatório. Não obstante, a Comissão deparou-se com algumas dificuldades na elaboração do presente relatório, nomeadamente a falta de dados disponíveis e comparáveis. O objetivo da PAD consiste em promover o mercado único dos serviços financeiros de retalho e, em especial, das contas de pagamento. A fim de alcançar este objetivo, a diretiva procurou: 1) criar transparência e assegurar a comparabilidade das comissões das contas de pagamento; 2) assegurar que os consumidores têm acesso a contas de pagamento (com características básicas) e 3) facilitar a mudança de conta de pagamento. Os capítulos seguintes avaliam a aplicação da diretiva, bem como os elementos adicionais previstos no artigo 28.º.

2. TRANSPARÊNCIA E COMPARABILIDADE DAS COMISSÕES DAS CONTAS DE PAGAMENTO

Nos termos do artigo 7.º da diretiva, os Estados-Membros devem assegurar que os consumidores tenham acesso, a título gratuito, a pelo menos um sítio Web de comparação. O artigo 7.º, n.º 3, estabelece uma lista de requisitos, designadamente que o sítio Web de comparação deve ser gerido de forma independente; divulgar a identidade do seu proprietário; definir critérios claros e objetivos para a comparação; utilizar uma linguagem clara e inequívoca; estar atualizado; cobrir uma parte significativa do mercado; e disponibilizar um procedimento eficaz para a notificação das informações incorretas sobre as comissões publicadas.

Após consultar os Estados-Membros com o grupo de peritos competente (GEGREFS), a Comissão tem a impressão geral de que os requisitos atualmente enumerados no artigo 7.º, n.º 3, da diretiva são suficientes e de que não há necessidade urgente de alterar a lista. Contudo, o estudo Deloitte 1 salientou, com base numa análise dos sítios Web identificados que cumprem os requisitos da diretiva, que os dois requisitos seguintes, enumerados no n.º 3, não estão a ser plenamente aplicados: 1) o requisito de definir critérios objetivos para efeitos de comparação; e 2) o requisito de notificar as informações incorretas sobre as comissões publicadas. Além disso, as informações sobre a última atualização de um sítio Web levantaram problemas. Dito isto, os problemas assinalados pelo estudo Deloitte 1 estão mais relacionados com o funcionamento dos sítios Web do que com a lista propriamente dita. Neste contexto, a Comissão continuará a acompanhar de perto a situação, a fim de assegurar que os sítios Web conformes dos Estados-Membros cumprem efetivamente os requisitos estabelecidos no artigo 7.º, n.º 3, da diretiva.

Nos termos do artigo 28.º, n.º 3, da diretiva, o relatório avalia a necessidade de acreditação dos sítios Web de comparação. A perceção geral entre os Estados-Membros era de que tal não traria grande valor acrescentado, principalmente porque os atuais quadros de comparação conformes são públicos e, por conseguinte, intrinsecamente fiáveis. Além disso, o processo de certificação seria dispendioso e moroso. A maioria dos Estados-Membros não registou quaisquer problemas relacionados com os sítios Web de comparação, pelo que não é necessário alterar o sistema atual.

No que diz respeito às medidas sobre «ofertas em pacote», o artigo 4.º relativo ao DIC, o artigo 5.º relativo ao extrato de comissões e o artigo 8.º fazem referência ao conceito de pacotes. O estudo Deloitte 1 observou, com base nos dados recolhidos, que as partes interessadas interpretaram «pacote» de duas formas distintas e diferentes: ou i) uma combinação de uma conta de pagamento com os vários serviços a ela associados que permitem a sua utilização (por exemplo, um cartão ou um descoberto); ou ii) uma combinação

de uma conta de pagamento com outros tipos de produtos financeiros (por exemplo, seguros e hipotecas). Neste contexto, 16 Estados-Membros (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI e SK) manifestaram o seu apoio à ideia de introduzir na diretiva uma definição do termo «pacote», a fim de proporcionar maior clareza (especialmente em casos de vendas associadas e agregação). Contudo, outros Estados-Membros alertaram contra essa abordagem, argumentando que o termo já é suficientemente claro e que faria mais sentido abordar a questão do artigo 4.º da diretiva. Neste contexto, no que diz respeito ao artigo 4.º relativo ao DIC, a secção do DIC dedicada a «pacotes de serviços» poderia, em alguns casos, ser demasiado extensa, pelo facto de alguns bancos mencionarem vários pacotes no seu DIC, o que faz com que este documento tenha várias páginas, contrariando assim o objetivo de ter um DIC sucinto e independente. Por conseguinte, consideram que quaisquer eventuais alterações ao conceito de pacotes devem ser direcionadas para o artigo 4.º. De um modo mais geral, no que diz respeito ao artigo 4.º, uma consequência não intencional consistiu na duplicação de documentos sobre os níveis das comissões das contas de pagamento nos Estados-Membros em que já existiam documentos com as mesmas informações. Com efeito, com base nas observações dos Estados-Membros, a consequência não intencional mais importante consistiu na duplicação de documentos sobre os níveis das comissões das contas de pagamento nos Estados-Membros em que já existiam documentos com as mesmas informações. A Comissão tomou nota destas questões e terá em conta as sugestões recebidas aquando do reexame da diretiva.

3. ACESSO A CONTAS DE PAGAMENTO

3.1. Acesso não discriminatório a contas de pagamento

Nos termos do artigo 15.º da diretiva, os Estados-Membros devem assegurar que as instituições de crédito não discriminam os consumidores legalmente residentes na UE em razão da sua nacionalidade ou do seu local de residência (ou por qualquer outro motivo referido no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia) quando esses consumidores efetuam um pedido de abertura ou de acesso a uma conta de pagamento na UE. O artigo 15.º também refere que as condições aplicáveis à titularidade de uma CPCB não podem, de modo algum, ser discriminatórias.

Os Estados-Membros transpuseram especificamente a disposição relativa à não discriminação ou concluíram que este ponto já estava abrangido pela sua legislação em vigor. Contudo, apenas alguns Estados-Membros integraram o princípio da não discriminação no seu direito nacional, a fim de abranger não só o acesso às contas de pagamento, mas também, especificamente, as condições aplicáveis.

Apesar desta regra, o acesso a contas de pagamento pode ainda ser diferente para consumidores de outra nacionalidade ou num local de residência diferente. Por exemplo, o requisito de apresentar um documento de identidade nacional específico pode afetar de forma diferente os consumidores de outros Estados-Membros. Conforme demonstrado pelo estudo Deloitte 1 e indicado pelas reclamações recebidas pela Comissão, podem também existir dificuldades no que diz respeito à abertura transfronteiras de contas de pagamento, nomeadamente no que diz respeito à abertura transfronteiras em linha, que por vezes não está

disponível a consumidores de outros Estados-Membros⁸. A Comissão recebeu igualmente reclamações sobre diferentes níveis de comissões aplicados no Estado-Membro a não residentes. A cobrança a não residentes de comissões mais elevadas por CPCB seria discriminatória, caso as comissões adicionais não se baseiem em custos objetivamente justificados.

A existência destes requisitos diferentes pode não só conduzir, em muitos casos, a uma diferença de tratamento, mas também afetar o acesso a contas de pagamento, incluindo CPCB. Estes casos são descritos mais pormenorizadamente na secção 3.2.

3.2. Acesso a uma CPCB

▪ Direito a uma CPCB

A fim de promover a inclusão financeira, o artigo 16.º da diretiva estabelece o direito de acesso a uma CPCB por parte de todos os consumidores que residam legalmente na UE, o que inclui consumidores sem domicílio fixo, requerentes de asilo e consumidores a quem foi recusada autorização de residência, mas cuja expulsão é impossível por motivos jurídicos ou factuais⁹. Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, os Estados-Membros asseguram que são oferecidas aos consumidores CPCB por todas as instituições de crédito ou por um número suficiente de instituições de crédito a fim de garantir o acesso por parte de todos os consumidores no respetivo território.

Este direito a uma CPCB foi transposto pelos Estados-Membros para a sua legislação nacional. Na maioria dos Estados-Membros, as CPCB são oferecidas como um produto distinto de uma conta de pagamento normal. Contudo, em alguns Estados-Membros¹⁰, (algumas ou todas) as instituições de crédito não oferecem uma CPCB como um produto separado, preferindo oferecer uma conta normal a todos os consumidores.

A maioria dos Estados-Membros exige que todas as instituições de crédito que oferecem contas de pagamento ofereçam uma CPCB, mas alguns Estados-Membros¹¹ exigem que apenas algumas instituições de crédito que preenchem determinados critérios ofereçam uma CPCB. Contudo, as instituições de crédito objeto dessa obrigação proporcionam, de um modo geral, um amplo acesso. Além disso, outros prestadores de serviços de pagamento também oferecem CPCB em alguns Estados-Membros.

⁸ De acordo com o estudo Deloitte 1, alguns bancos consideram que não estão em condições de cumprir os seus requisitos em matéria de CBC/FT ou de fazer face ao nível exigido em termos de complexidade ou custos.

⁹ Este direito a uma CPCB tem sido um instrumento crucial para assegurar a inclusão financeira de refugiados ucranianos. Depois de receberem proteção temporária, os refugiados ucranianos tinham o direito de aceder a uma CPCB.

¹⁰ De acordo com o estudo Deloitte 1, em cinco Estados-Membros não existe qualquer distinção entre contas de pagamento normais e contas de pagamento com características básicas (para mais informações, ver a figura 31).

¹¹ Estados-Membros onde apenas algumas instituições de crédito oferecem CPCB: Grécia, Croácia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Baixos e Eslováquia (para mais informações, ver o relatório elaborado nos termos do artigo 27.º).

O artigo 16.º prevê várias derrogações (possíveis) a este direito a uma CPCB. Na prática, a derrogação mais importante diz respeito ao CBC. Nos termos do artigo 16.º, n.º 4, da PAD, os Estados-Membros devem assegurar que as instituições de crédito recusam um pedido sempre que a abertura de tal conta resulte na violação das disposições em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo estabelecidas na Diretiva 2005/60/CE¹³. Tal pode entrar em conflito com o direito a uma CPCB e a interação pode não ser totalmente clara. O considerando 34 da PAD sublinha que as regras em matéria de CBC não deverão ser invocadas como pretexto para rejeitar os consumidores comercialmente menos atrativos. Atualmente, não existem outras orientações gerais a nível da UE sobre as interligações entre as diferentes regras.

- 1) Falta de documentos de identidade específicos: vários relatórios¹⁴ identificaram dificuldades na abertura de uma CPCB devido à falta de documentos de identidade específicos e o público em geral também apresentou reclamações à Comissão em relação a estas dificuldades. A verificação da identidade do cliente exigida pelas Diretivas relativas ao CBC/FT é geralmente efetuada com base em documentos de identidade. O requisito de possuir um documento de identificação normalizado emitido pelo Estado-Membro pode criar dificuldades específicas não só para requerentes de asilo e refugiados, mas também (dependendo do requisito específico) para nacionais de outros Estados-Membros. Esta questão já foi parcialmente abordada no parecer da EBA sobre a aplicação de medidas de diligência quanto aos clientes que são requerentes de asilo provenientes de países ou territórios terceiros de risco mais elevado e na declaração sobre a inclusão financeira no contexto da guerra na Ucrânia, publicada pela EBA em abril de 2022¹⁵. Além disso, as pessoas sem-abrigo por vezes enfrentam dificuldades quando tentam abrir uma conta de pagamento (por exemplo, quando lhes é pedido um endereço).
- 2) Acesso transfronteiras a contas de pagamento: no estudo Deloitte 1, também foram comunicadas dificuldades na abertura de uma CPCB noutro Estado-Membro (incluindo em linha) e o público em geral apresentou reclamações à Comissão em

¹³ A Diretiva 2005/60/CE foi desde então revogada e substituída pela Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

¹⁵ [EBA-Op-2016-07 \(Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers\).pdf \(europa.eu\)](#); e [EBA calls on financial institutions and supervisors to provide access to the EU's financial system | Autoridade Bancária Europeia \(europa.eu\)](#).

relação a estas dificuldades, que podem ter causas diferentes. Por exemplo, estas dificuldades podem dever-se à falta de documentos específicos ou à necessidade de demonstrar um interesse genuíno, mas podem também estar relacionadas com razões do domínio do CBC/FT, pois a abertura de uma conta de pagamento noutra Estado-Membro pode ser considerada uma circunstância invulgar que implica um risco potencialmente mais elevado na avaliação dos riscos em matéria de CBC/FT¹⁶.

- 3) Práticas de redução dos riscos com base no CBC: foram igualmente encontradas dificuldades na abertura de uma CPCB devido a práticas de redução dos riscos por parte das instituições de crédito [ou seja, quando decidem não abrir (ou encerrar) contas de pagamento de categorias específicas de clientes por terem um risco mais elevado de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo]. Tal como estabelecido no parecer da EBA sobre a «redução dos riscos»¹⁷, a redução dos riscos pode dizer respeito, em especial, a consumidores com ligações a países terceiros específicos (de alto risco) e pessoas politicamente expostas. A Comissão também recebeu reclamações a este respeito.
- 4) Práticas de redução dos riscos decorrentes da Lei de Cumprimento Fiscal para Contas no Estrangeiro (FATCA) dos EUA: os consumidores com dupla nacionalidade UE/EUA também se depararam com dificuldades e apresentaram petições ao Parlamento Europeu e reclamações à Comissão. Tal como a EBA afirmou no seu parecer sobre a redução dos riscos, algumas instituições de crédito podem ter decidido não disponibilizar contas de pagamento a nacionais dos EUA, tendo em conta as obrigações e eventuais sanções no âmbito da FATCA.

A EBA já emitiu algumas orientações que podem ajudar a dar resposta a uma redução indesejada dos riscos¹⁸. A EBA esclareceu, em especial, que a aplicação de uma abordagem baseada no risco não exige que as empresas recusem ou cessem relações comerciais com categorias inteiras de clientes que se considera apresentarem um risco mais elevado de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Por conseguinte, determinadas autoridades competentes de alguns Estados-Membros incluíram este aspeto nas suas próprias orientações.

A fim de atenuar o risco da redução dos riscos com base no CBC, a Comissão propôs disposições específicas no pacote legislativo em matéria de CBC/FT que apresentou em julho de 2021¹⁹. Em especial, a fim de permitir que as autoridades de supervisão avaliem se as instituições calibraram adequadamente as suas práticas de diligência quanto à clientela, a proposta de um regulamento relativo ao CBC²⁰ inclui o requisito de as instituições que decidam não estabelecer uma relação comercial com um potencial cliente manterem registos dos fundamentos dessa decisão. Além disso, a proposta de uma sexta diretiva em matéria de

¹⁶ Ver o anexo III da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo. Este anexo contém uma lista não exaustiva dos fatores e tipos indicativos de risco potencialmente mais elevado a que se refere o artigo 18.º, n.º 3, da referida diretiva.

¹⁷ [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

¹⁸ [Final Report on Guidelines on revised ML TF Risk Factors.pdf \(europa.eu\)](#) e [EBA Opinion and annexed report on de-risking.pdf \(europa.eu\)](#).

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en.

²⁰ COM(2021) 420 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

CBC²¹ inclui o requisito de as autoridades de supervisão em matéria de CBC deverem cooperar com as autoridades de supervisão responsáveis pela aplicação da Diretiva Serviços de Pagamento²² e da PAD.

As dificuldades em tornar efetivo o direito a uma CPCB também podem resultar do facto de que, apesar da obrigação geral prevista no artigo 16.º, n.º 7, da PAD de informar imediatamente o consumidor da recusa e dos motivos concretos para tal, muitas vezes essa situação não se verifica, devido à proibição de alerta (*tipping off*) prevista nas regras em matéria de CBC em derrogação dessa obrigação geral.

Outras derrogações previstas na PAD incluem a possibilidade de exigir que os consumidores que pretendam abrir uma CPCB demonstrem um interesse genuíno em fazê-lo (artigo 16.º, n.º 2). Apenas alguns Estados-Membros²³ recorreram a esta opção. Em contrapartida, muitos Estados-Membros recorreram à opção prevista no artigo 16.º, n.º 5, de autorizar que as instituições de crédito recusem um pedido de uma CPCB sempre que o consumidor já seja titular de uma conta de pagamento, junto de uma instituição de crédito localizada no seu território.

Além disso, vários Estados-Membros recorreram à opção de identificar um número limitado de casos específicos adicionais em que os pedidos podem ou devem ser recusados – desde que estas exceções se destinem a facilitar o acesso gratuito a uma CPCB no quadro do mecanismo previsto no artigo 25.º da PAD ou a evitar abusos por parte dos consumidores (artigo 16.º, n.º 6, da PAD). Por exemplo, alguns Estados-Membros estabeleceram critérios que exigem que os requerentes apresentem provas de que não cometeram fraude ou outras infrações penais, ou de que constituem uma exceção em termos de segurança nacional. A opção prevista no artigo 19.º, n.º 3, de identificar um número limitado de casos específicos adicionais em que a instituição de crédito pode resolver unilateralmente um contrato-quadro relativo a uma CPCB, foi utilizada por muitos Estados-Membros em casos semelhantes (e outros) (por exemplo, para determinadas infrações penais deliberadas ou para atividades comerciais).

▪ Comissões médias anuais cobradas pelas CPCB

Nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da PAD, os Estados-Membros devem assegurar que as instituições de crédito oferecem a CPCB «gratuitamente ou mediante uma comissão razoável». Os Estados-Membros aplicaram este aspeto de formas diferentes. Alguns Estados-Membros²⁴ decidiram que a CPCB deve ser oferecida gratuitamente, ou fixaram limites claros para a comissão ou parâmetros precisos para o respetivo cálculo. Outros Estados-Membros exigem que as contas sejam oferecidas gratuitamente ou mediante uma comissão razoável, mas não estabelecem quaisquer outros critérios (para além dos critérios do artigo 18.º, n.º 3, quanto ao que pode ser considerado «razoável»).

²¹ COM(2021) 423 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²² Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que revoga a Diretiva 2007/64/CE (JO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

²³ Cinco Estados-Membros utilizaram esta opção (ver a página 72 do estudo Deloitte 1).

²⁴ Nove Estados-Membros (para mais informações, ver o estudo Deloitte 1, p. 35, quadro 5). Ver também o relatório da EBA relativo à análise temática sobre a transparência e o nível das comissões e dos encargos aplicáveis aos produtos bancários de retalho, publicado em dezembro de 2022 [[Report on the thematic review on fees and charges.pdf \(europa.eu\)](#)].

O nível das comissões aplicáveis às CPCB diverge consideravelmente consoante o Estado-Membro²⁵. Por vezes, também existe uma grande diferença entre as ofertas mais acessíveis e as mais dispendiosas, incluindo no mesmo Estado-Membro. Em comparação com as comissões cobradas pelas contas de pagamento normais²⁶, as CPCB podem, em geral, ser mais acessíveis, mas não muito.

No entanto, determinadas organizações setoriais e algumas das organizações de consumidores²⁷ do estudo Deloitte 1 indicaram que as CPCB seriam, de um modo geral, acessíveis a todos em termos de preço.

▪ Aplicação prática/adesão às CPCB

Como o relatório nos termos do artigo 27.º demonstra, no período 2016-2021, a adesão às CPCB foi considerável em alguns Estados-Membros. Por exemplo, verificou-se uma adesão significativa em alguns dos Estados-Membros²⁸ onde, anteriormente, a percentagem da sua população sem contas de pagamento era mais elevada. Contudo, a adesão foi bastante reduzida noutros²⁹. Além disso, os últimos dados da Global Findex Database de 2021³⁰ demonstraram que a percentagem de população com conta bancária (com idade igual ou superior a 15 anos) aumentou na maioria dos Estados-Membros entre 2017 e 2021 e que em alguns destes atingiu 100 % em 2021.

São várias as razões que podem explicar o número relativamente reduzido de CPCB. Em primeiro lugar, a percentagem de pessoas com uma conta de pagamento já era muito elevada em muitos Estados-Membros quando a PAD foi adotada. Em segundo lugar, alguns Estados-Membros já dispunham de instrumentos semelhantes. Em terceiro lugar, dado que as contas normais (incluindo contas em linha gratuitas) são altamente acessíveis, as CPCB podem não ser relevantes para os consumidores que têm acesso a essas contas. Uma outra razão para uma reduzida adesão pode ser a falta de sensibilização dos consumidores. As informações necessárias estão disponíveis aos consumidores através de diferentes canais, como sítios Web ou campanhas de sensibilização, mas determinadas organizações de consumidores consideram que o nível de sensibilização dos consumidores quanto ao seu direito a uma CPCB continua a ser bastante reduzido e que muitos bancos não oferecem proativamente a CPCB aos

²⁵ Para mais informações sobre os níveis das comissões aplicáveis às CPCB oferecidas nos Estados-Membros selecionados, ver a página 34 do estudo Deloitte 1. Apresentam variações entre zero e mais de 90 EUR por ano.

²⁶ De acordo com o estudo Deloitte 1, as comissões fixas normais das contas de pagamento (às quais pode ser necessário somar comissões variáveis) podem ser relativamente elevadas em alguns Estados-Membros (até 160 EUR por ano), mas podem ser relativamente reduzidas noutros (inferiores a 20 EUR por ano). Contudo, em vários Estados-Membros, pelo menos uma das principais instituições de crédito oferece contas normais com comissões fixas nulas. As contas normais digitais são geralmente gratuitas. Além disso, em alguns Estados-Membros, pode também haver comissões reduzidas para contas específicas (por exemplo, para jovens ou idosos). Os níveis das comissões em diferentes bancos em alguns Estados-Membros também variam consideravelmente. Apesar da entrada de novos operadores no mercado, as comissões não diminuíram, de um modo geral, nos últimos anos. Para mais informações sobre «os níveis das comissões aplicáveis às contas de pagamento normais oferecidas nos Estados-Membros selecionados», ver a página 32 do estudo Deloitte 1.

²⁷ Vinte e três por cento das organizações de consumidores discordaram que todos pudessem ter meios para abrir e utilizar uma CPCB (para mais informações, ver o estudo Deloitte 1, anexo D, figura 14).

²⁸ Por exemplo, Chéquia, Chipre, Grécia e Lituânia. Para mais informações, ver o *quadro 4: Número total de CPCB que foram abertas anualmente*, do relatório elaborado nos termos do artigo 27.º.

²⁹ Por exemplo, Bulgária, Croácia, Letónia, Polónia e Roménia. Para mais informações, ver o *quadro 4: Número total de CPCB que foram abertas anualmente*, do relatório elaborado nos termos do artigo 27.º.

Na maioria dos Estados-Membros, não estão disponíveis informações sobre as características dos consumidores que abriram uma CPCB.

³⁰ <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>.

consumidores. Em alguns casos, o custo de uma CPCB também pode limitar a adesão à mesma. Conforme indicado pela Global Findex Database, outras razões apresentadas pelos consumidores sem conta de pagamento para não a terem, nos Estados-Membros que têm uma taxa inferior de pessoas com conta bancária podem ser a insuficiência de fundos, a falta de confiança nas instituições financeiras ou o facto de as instituições financeiras estarem localizadas demasiado longe.

Em contrapartida, esta reduzida adesão não parece dever-se a uma oferta insuficiente das próprias CPCB. As CPCB são disponibilizadas por todas ou por um grande número de instituições de crédito em cada Estado-Membro e, de acordo com o estudo Deloitte 1, determinadas organizações setoriais e de consumidores concordam, de um modo geral, que os consumidores têm um acesso suficiente a CPCB. A fraca adesão também não parece dever-se sobretudo ao facto de as instituições de crédito recusarem oferecer CPCB – conforme estabelecido no relatório elaborado nos termos do artigo 27.º, o número de pedidos recusados em cada Estado-Membro afigura-se geralmente reduzido³¹, embora com algumas exceções.

A finalidade da PAD não consiste necessariamente em alcançar uma elevada adesão às CPCB, mas sim aumentar a inclusão financeira e garantir que todos os consumidores têm acesso a uma CPCB. Dada a disponibilidade geral de CPCB, este objetivo parece ter sido, de um modo geral, alcançado. Além disso, como os mais recentes dados da Global Findex Database de 2021 demonstram, a percentagem da população com uma conta de pagamento aumentou nos Estados-Membros para 95 %, em média, e para próximo de 100 % em alguns Estados-Membros.

No entanto, podem existir dificuldades nos casos específicos acima referidos. A finalidade do pacote legislativo em matéria de CBC/FT consiste em atenuar o risco da redução dos riscos. A EBA forneceu orientações adicionais sobre a interação entre a PAD e as regras em matéria de CBC³².

3.3. Lista de serviços

Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, os Estados-Membros devem assegurar que as CPCB incluem uma série de serviços (incluindo levantamentos em numerário, transferências a crédito, débitos diretos e operações de pagamento através de cartão de pagamento), na medida em que já os ofereçam aos consumidores que detêm contas de pagamento normais. A CPCB abrange todos os serviços previstos no artigo 17.º, n.º 1, na maioria dos Estados-Membros. Contudo, em alguns Estados-Membros³³, alguns dos serviços incluídos no artigo 17.º, n.º 1 (ordens permanentes e débitos diretos), não foram oferecidos como parte da CPCB, pois não eram oferecidos como parte de uma conta normal nesses Estados-Membros. Em alguns casos, as instituições de crédito prestam serviços adicionais às CPCB (incluindo facilidades de descoberto, cartões de crédito e pagamentos imediatos), embora tal não seja exigido por lei.

Exigir que os Estados-Membros obrigassem as instituições de crédito a disponibilizar características adicionais das CPCB teria de ser justificado por razões de inclusão financeira, o que também carece de ponderação cuidadosa em relação aos custos adicionais para as

³¹ Para mais informações, ver o quadro 5: *Número e proporção de pedidos de CPCB que foram recusados*, do relatório elaborado nos termos do artigo 27.º.

³² [Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf \(europa.eu\)](#)

³³ Em três Estados-Membros (para mais informações, ver o estudo Deloitte 1, página 76).

instituições de crédito ao disponibilizarem CPCB, pois tal poderia, por sua vez, aumentar o custo das CPCB e, por conseguinte, prejudicar a inclusão financeira. Os pagamentos imediatos podem tornar-se uma característica das CPCB no futuro, mas embora os pagamentos imediatos sejam cada vez mais utilizados, esta prática ainda não é generalizada³⁴. Outra possível característica adicional pode estar relacionada com a garantia de acesso a numerário. O artigo 17.º, n.º 1, já exige que a CPCB inclua como serviço os levantamentos em numerário ao balcão ou em caixas automáticos, mas a redução do número de sucursais e caixas automáticos pode (por exemplo, em algumas zonas remotas) dificultar a inclusão financeira em geral (e não apenas as CPCB). Conforme previsto na estratégia para os pagamentos de pequeno montante³⁵, a Comissão partilha a preocupação de que existe o risco de o aumento da digitalização dos serviços poder deixar as pessoas que não têm acesso a serviços digitais ainda mais excluídas do que atualmente. A questão do acesso e da aceitação de numerário foi avaliada em diferentes instâncias [a nível da Comissão, no âmbito do grupo de peritos sobre o curso legal do euro (ELTEG)³⁶ e no Conselho de Pagamentos de Retalho em Euros]. Na sequência do relatório adotado pelo ELTEG em 6 de julho de 2022, a Comissão está a avaliar possíveis formas de garantir a disponibilidade e aceitação das notas e moedas de euro³⁷.

Consumidores e organizações setoriais parecem considerar que os consumidores estão satisfeitos com os serviços atualmente oferecidos, em conformidade com os requisitos nacionais³⁸. Muitos Estados-Membros também não parecem considerar necessário alterar a PAD.

4. MUDANÇA DE CONTAS DE PAGAMENTO

Antes da entrada em vigor da PAD, já existia em vários Estados-Membros um serviço de mudança de conta baseado nos princípios comuns do Comité Bancário Europeu para a mudança de contas bancárias³⁹, mas o artigo 10.º introduziu a obrigação de todos os Estados-

³⁴ Contudo, esta situação pode mudar se for adotada a proposta legislativa relativa aos pagamentos imediatos [[Proposal for a Regulation amending Regulations \(EU\) No 260/2012 and \(EU\) 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro](#) (europa.eu)].

³⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre uma Estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE [COM(2020) 592 final].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&rid=2>.

³⁶ O ELTEG é um grupo de peritos da Comissão composto por peritos dos Estados-Membros e pelo Banco Central Europeu (BCE). O seu principal objetivo consiste em debater a aceitação e disponibilidade de notas e moedas de euro. O último relatório do ELTEG, de julho de 2022, indicava que os Estados-Membros devem monitorizar as redes de caixas automáticos e pontos adicionais de acesso a numerário em sucursais bancárias, a fim de garantir que proporcionam uma cobertura suficiente, especialmente quando essas instalações estão encerradas. Indicou igualmente que devem ser tomadas medidas políticas para garantir a disponibilidade de notas e moedas de euro.

³⁷ Ver a iniciativa da Comissão sobre o âmbito e os efeitos do curso legal das notas e moedas de euro do programa de trabalho da Comissão de 2023 [[2023 Commission work programme – key documents \(europa.eu\)](#)].

³⁸ Oitenta e três por cento das organizações setoriais e 77 % das organizações de consumidores concordaram que os consumidores estão satisfeitos com os serviços incluídos numa CPCB (as restantes respostas dos inquiridos foram «não sei»). Para mais informações, ver o estudo Deloitte 1, página 77.

³⁹ [Os princípios comuns do EBIC para a mudança de conta bancária](#). Os princípios comuns para a mudança de conta bancária foram aplicados até ao final de 2009. O EBIC indicou que foram aplicados por todos os Estados-Membros. Contudo, a aplicação foi incompleta e inadequada. Para mais informações, ver <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

Membros assegurarem a existência de um serviço obrigatório de mudança de conta⁴⁰. De acordo com o estudo Deloitte 1, a PAD permitiu assim a todos os consumidores da UE mudar facilmente de contas a nível nacional e, muitas vezes, gratuitamente. Os consumidores que utilizaram o processo consideraram-no satisfatório. As insuficiências comunicadas por organizações de consumidores dizem respeito a questões técnicas na aplicação do processo em casos individuais, mas não ao próprio processo⁴¹.

Como o relatório elaborado nos termos do artigo 27.º demonstra, o número de mudanças de conta efetuadas anualmente varia consideravelmente entre os diferentes Estados-Membros. Existe um número considerável de mudanças de conta em alguns Estados-Membros⁴² e uma tendência de crescimento em alguns deles, mas muito reduzida noutros⁴³.

São vários os fatores que podem estar a afetar o nível de mudança de conta⁴⁴. Por exemplo, o serviço de mudança de conta aplica-se a contas de pagamento, mas não a outros produtos financeiros (por exemplo, empréstimos hipotecários e investimentos) aos quais a conta de pagamento possa estar associada. Além disso, os consumidores podem ter apenas um conhecimento limitado do serviço e podem nem sempre estar informados sobre o mesmo – ou podem até ser desencorajados de o utilizar. Outras razões possíveis são a insuficiente literacia financeira e o pressuposto de que a mudança de conta conduziria apenas a poupanças limitadas; a vontade de não perder o número da conta de pagamento; e o risco de extravio dos pagamentos⁴⁵.

Contudo, o objetivo das disposições relativas à mudança de conta da PAD não consistia necessariamente em aumentar o número de mudanças, mas sim facilitar essa mudança, a fim de aumentar a concorrência. Dada a disponibilidade geral de um serviço de mudança de conta (que funciona bem), o objetivo de facilitar a mudança de conta parece ter sido alcançado. No entanto, pode ser útil tomar medidas adicionais, nomeadamente para sensibilizar os consumidores para o seu direito de mudar de conta de pagamento.

Ao contrário de situações nacionais, não existe atualmente qualquer serviço de mudança de conta em casos que envolvam prestadores de serviços de pagamento de diferentes Estados-Membros. Em vez disso, o artigo 11.º apenas obriga o prestador de serviços de pagamento

⁴⁰ De acordo com o estudo Deloitte 1, dez Estados-Membros tiveram apenas de introduzir pequenas alterações no seu quadro atual, dois Estados-Membros tiveram de introduzir alterações mais substanciais e em três Estados-Membros foi introduzido um novo serviço de mudança de conta (para mais informações, ver a página 53).

⁴¹ Estas questões técnicas que ocorreram em casos individuais incluem o encerramento de uma conta anterior antes de a nova conta entrar em funcionamento; a entrega de novos cartões de débito/crédito após a desativação de cartões anteriores; e operações efetuadas com cartões de débito em lojas e/ou débitos diretos cobrados apenas semanas após a operação, resultando na cobrança de dívidas.

⁴² Por exemplo, Dinamarca ou França. Para mais informações, ver o *quadro 1: Número de mudanças de conta efetuadas anualmente*, do relatório elaborado nos termos do artigo 27.º.

⁴³ Por exemplo, Bulgária, Grécia, Chipre, Malta, Portugal ou Roménia. Para mais informações, ver o *quadro 1: Número de mudanças de conta efetuadas anualmente*, do relatório elaborado nos termos do artigo 27.º. O inquérito Eurobarómetro de 2022 sobre serviços e produtos financeiros de retalho demonstrou taxas de mudança de conta mais elevadas (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>).

⁴⁴ Para uma perspetiva comportamental sobre as razões para não mudar de conta, ver o estudo [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products](#) – Serviço das Publicações da UE (europa.eu).

⁴⁵ O inquérito especial Eurobarómetro de 2016 sobre a mudança de produtos e serviços financeiros revelou, de forma mais geral, que as duas principais razões para não mudar de conta são o facto de os consumidores estarem satisfeitos com o seu prestador de serviços atual e o facto de nunca terem ponderado mudar [*Financial Products and Services – julho de 2016 – inquérito Eurobarómetro (europa.eu)*].

transmitente a prestar assistência (por exemplo, fornecer informações e transferir fundos) aos consumidores quando estes declararem a sua intenção de abrir uma conta de pagamento junto de um prestador de serviços de pagamento localizado noutro Estado-Membro. Conforme demonstrado pelo estudo Deloitte 1, o nível de interesse dos consumidores no acesso transfronteiras a uma conta de pagamento é reduzido, embora possa estar a aumentar devido à expansão dos neobancos⁴⁶. Alguns fatores que poderão estar a afetar o nível de interesse podem ser a preferência pela proximidade física a um banco, barreiras linguísticas e o facto de as contas nacionais poderem ser utilizadas em toda a UE.

5. AVALIAÇÃO DE EVENTUAIS MEDIDAS ADICIONAIS EM MATÉRIA DE MUDANÇA DE CONTA

5.1. Viabilidade do alargamento do serviço de mudança de conta previsto no artigo 10.º à mudança de conta transfronteiras

O alargamento do serviço de mudança de conta a casos transfronteiras facilitaria a mudança de conta de pagamento para outros Estados-Membros e de forma tão fácil como mudar de conta dentro de um mesmo Estado-Membro.

Existem várias formas diferentes de alargar o atual serviço de mudança de conta para casos que ocorram no interior de um Estado-Membro a casos de mudança de conta entre dois Estados-Membros (por exemplo, ao interligar os diferentes serviços de mudança de conta a nível nacional ou ao criar um serviço de mudança de conta normalizado a nível da UE que substituiria os sistemas existentes de mudança de conta a nível nacional). Esta segunda opção implicaria um processo mais simples, mas acarretaria uma transformação informática mais radical para as diferentes partes interessadas⁴⁷.

Ambas as opções seriam tecnicamente viáveis. Contudo, com base nas taxas estimadas de mudança de conta, o custo previsto (custo único acrescido de custos recorrentes) superaria largamente os benefícios previstos: os custos únicos de ambas as opções foram estimados em cerca de 840 milhões de EUR e os custos recorrentes em cerca de 158 milhões de EUR por ano⁴⁸. No entanto, os benefícios (recorrentes) (principalmente para os consumidores⁴⁹) seriam unicamente de cerca de 41 milhões de EUR por ano⁵⁰. Além disso, tendo em conta o reduzido

⁴⁶ Para mais informações sobre os neobancos, ver a página 120 do estudo Deloitte 1.

⁴⁷ As diferentes partes interessadas tidas em conta no estudo foram as seguintes: consumidores, autoridades competentes (autoridades nacionais competentes ou uma autoridade competente a nível da UE), credores/devedores (todos os terceiros junto dos quais os consumidores possam fazer pagamentos recorrentes, débitos diretos ou ordens permanentes), PSP e outros (PSP que atuem coletivamente, autoridades nacionais competentes ou autoridades competentes da UE, quando não for claro que parte interessada suportaria os custos). Para mais informações, ver o estudo Deloitte 2, página 76.

⁴⁸ Estes valores referem-se apenas aos consumidores, para todas as opções (5.1, 5.2 e 5.3). Os PSP suportariam a maior parte do custo único (835 milhões de EUR) e a maior parte dos custos recorrentes (150 milhões de EUR). Para mais informações, ver a página 84 do estudo Deloitte 2.

⁴⁹ Para o cálculo dos benefícios recorrentes para os consumidores, o estudo Deloitte 2 considerou os benefícios decorrentes da redução do tempo necessário para efetuar uma mudança de conta, os benefícios associados ao facto de não ser necessário tratar de um maior número de pagamentos falhados e os benefícios associados a potenciais poupanças nas comissões das contas para os consumidores (adicionais) que mudam de conta. Para mais informações, ver o estudo Deloitte 2, página 77.

⁵⁰ A fim de ultrapassar o limiar de rentabilidade após 20 anos, seria necessária uma taxa de mudança de conta transfronteiras superior a 4,2 % (por oposição a uma taxa de mudança de conta transfronteiras estimada de 0,2 %). Para mais informações, ver a página 97 do estudo Deloitte 2. As opções (5.1 e 5.3) não seriam

nível (previsto) de mudanças de conta transfronteiras, determinadas organizações de consumidores não consideram prioritário o alargamento do serviço de mudança de conta a casos transfronteiras (ao passo que as instituições de crédito não veem qualquer vantagem e assinalam barreiras linguísticas, a distância física e outros obstáculos).

5.2. Viabilidade de um quadro para o redirecionamento automático dos pagamentos

Um quadro para um redirecionamento automático dos pagamentos asseguraria que, durante um certo período após um consumidor ter mudado de conta de pagamento, os pagamentos para a conta anterior («antiga») seriam redirecionados para a sua nova conta, o que reduziria eventuais preocupações, ao proporcionar garantias adicionais de que os pagamentos a favor do consumidor seriam recebidos na conta correta. Também facilitaria a mudança de conta e, assim, aumentaria a concorrência. Este serviço de redirecionamento automático já existe nos Países Baixos como uma característica adicional do seu serviço nacional de mudança de conta. Poderia ser criado um quadro de redirecionamento automático dos pagamentos a nível interno nos diferentes Estados-Membros ou em toda a UE. A criação de um tal quadro a nível da UE exigiria, em primeiro lugar, a criação de um serviço de mudança de conta transfronteiras. Esse quadro poderia ser criado de diversas formas (por exemplo, um sistema em que os novos dados da conta fossem incluídos nas mensagens de erro enviadas aos bancos que tentassem efetuar uma transferência para uma conta encerrada; um sistema que integrasse tabelas de redirecionamento nos sistemas de encaminhamento dos bancos; e a criação de um sistema de compensação central separado para gerir as informações relativas à mudança de conta).

Contudo, com base nas taxas estimadas de mudança de conta, os custos previstos (custos únicos acrescidos de custos recorrentes) superariam largamente os benefícios previstos: Os custos únicos de qualquer uma das opções foram estimados entre mil milhões de EUR e cinco mil milhões de EUR. Os custos recorrentes anuais das opções variam entre 228 milhões de EUR e 782 milhões de EUR para o redirecionamento automático a nível nacional e entre 461 milhões de EUR e mil milhões de EUR para o redirecionamento automático a nível da UE combinado com um serviço de mudança de conta⁵¹. Contudo, os benefícios (recorrentes anuais) (principalmente para os consumidores) seriam apenas de cerca de 80 milhões de EUR para o redirecionamento automático a nível nacional e de 154 milhões de EUR para o redirecionamento automático a nível da UE⁵².

5.3. Avaliação dos custos e benefícios da aplicação da portabilidade, a nível de toda a UE, dos números das contas de pagamento

A portabilidade, a nível de toda a UE, dos números das contas significaria que seria possível manter o mesmo número da conta de pagamento ao mudar de conta de pagamento dentro da UE. Os consumidores deixariam de ter de notificar os credores e/ou os devedores com os

consideradas eficientes, mesmo com base nas taxas de mudança de conta mais elevadas indicadas no inquérito Eurobarómetro de 2022 sobre os produtos e serviços financeiros de retalho.

⁵¹ Os PSP suportariam a maior parte dos custos únicos e recorrentes. As autoridades competentes suportariam apenas o custo único (entre 2 e 12 milhões de EUR) e os credores/devedores suportariam apenas custos recorrentes (entre 20 e 40 milhões de EUR).

⁵² De acordo com o estudo Deloitte 2, não seria possível ultrapassar o limiar de rentabilidade no âmbito destas opções, mesmo com um elevado nível de mudança de conta.

quais fazem transações recorrentes do seu novo número da conta de pagamento e esses credores/devedores não teriam de atualizar os seus sistemas contabilísticos. A manutenção do mesmo número de conta daria aos consumidores a garantia de que todos os pagamentos a seu favor seriam recebidos na conta de pagamento correta, o que reduziria eventuais preocupações e facilitaria a mudança de conta não só a nível nacional, mas também a nível transfronteiras. Tal promoveria a concorrência.

A portabilidade dos números das contas de pagamento pode ser organizada de diferentes formas. Uma opção consistiria na portabilidade de um IBAN existente que estaria associado a um novo IBAN na retaguarda (o consumidor não teria necessariamente de ter conhecimento). Uma opção alternativa consistiria na criação de um pseudónimo que poderia ser associado a um IBAN existente e comunicado aos devedores/credores. Ao mudar de conta, o pseudónimo (ou seja, o número de primeira linha) poderia ser associado a um novo IBAN na retaguarda (uma vez mais, o consumidor não teria necessariamente de ter conhecimento). Uma terceira opção, mais fundamental, consistiria em substituir todos os IBAN existentes por novos IBAN da UE (novo número de conta «móvel»). Esta é a única opção em que o número de conta seria verdadeiramente «móvel» e exigiria apenas o BIC como identificador de retaguarda, a fim de permitir aos bancos identificar onde a conta se encontra.

Com base nas taxas estimadas de mudança de conta, os custos previstos (custos únicos acrescidos de custos recorrentes) superariam largamente os benefícios previstos: Os custos únicos foram estimados em entre 7 e 22 mil milhões de EUR⁵³ e os custos recorrentes para estas opções em cerca de mil milhões de EUR por ano⁵⁴. Por outro lado, os benefícios (recorrentes) (principalmente para os consumidores e os credores/devedores) seriam de apenas 151 a 242 milhões de EUR por ano⁵⁵.

Conforme demonstrado pelo estudo Deloitte 1, determinadas organizações setoriais não consideram a portabilidade dos números das contas como um fator decisivo para a mudança de conta. As organizações de consumidores têm opiniões divergentes⁵⁶, mas não consideram prioritária a criação de um serviço de mudança de conta transfronteiras.

Com base no resultado do estudo, é evidente que estas eventuais medidas adicionais poderiam facilitar ainda mais a mudança de contas de pagamento na UE. Contudo, dado que os custos superariam largamente os benefícios previstos atualmente, podem não se afigurar justificáveis nesta fase.

⁵³ Os custos únicos seriam de cerca de 22 mil milhões de EUR para a opção de um novo número de conta «móvel».

⁵⁴ Os PSP suportariam a maior parte dos custos únicos e recorrentes, a menos que esta opção fosse implementada através da substituição de todos os IBAN atuais por IBAN da UE. Neste caso, os credores/devedores suportariam mais de metade dos custos únicos (12 mil milhões de EUR).

⁵⁵ De acordo com o estudo Deloitte 2, a fim de atingir o limiar de rentabilidade após 20 anos, seriam necessárias taxas nacionais de mudança de conta de 8 % (por oposição a uma taxa de mudança de conta efetiva estimada de 1 %) e taxas de mudança de conta transfronteiras de 2,4 % (por oposição a uma taxa de mudança de conta efetiva estimada de 0,3 %).

⁵⁶ Quarenta e dois por cento das organizações de consumidores responderam «não» à questão de saber se a portabilidade de contas de pagamento à escala da UE seria um fator decisivo na mudança de conta, nomeadamente a nível transfronteiras. Para mais informações, ver o estudo Deloitte 1, página 59.

6. EFICÁCIA DAS MEDIDAS EM VIGOR E NECESSIDADE DE MEDIDAS ADICIONAIS PARA AUMENTAR A INCLUSÃO FINANCEIRA E PRESTAR ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS VULNERÁVEIS EM RELAÇÃO AO SOBRE-ENDIVIDAMENTO

O acesso a uma conta de pagamento é essencial para que as pessoas participem na economia e na sociedade. É um instrumento vital para a inclusão financeira. Na UE, a percentagem de consumidores que têm uma conta de pagamento é geralmente (muito) elevada. De acordo com os dados mais recentes da Global Findex Database, de 2021, uma média de 95 % dos cidadãos da UE com idade igual ou superior a 15 anos tem, pelo menos, uma conta de pagamento⁵⁷. Esta percentagem aumentou nos últimos anos (mais quatro pontos percentuais desde 2017), o que pode dever-se a diferentes fatores: finanças digitais, a introdução de contas digitais gratuitas e o facto de a PAD prever o direito a uma conta bancária com características básicas.

Contudo, a Global Findex Database de 2021 revela diferenças consideráveis entre os Estados-Membros. Em muitos Estados-Membros, embora mais de 95 % da população (com idade igual ou superior a 15 anos) tenha uma conta de pagamento, esta percentagem é consideravelmente inferior noutros Estados-Membros⁵⁸. A Global Findex Database também sublinhou as diferenças entre os tipos de consumidores, em especial as pessoas vulneráveis⁵⁹. O estudo Deloitte 1 demonstrou igualmente que determinadas organizações setoriais e de consumidores consideram que o facto de uma pessoa ser sem-abrigo e imigrante implica o risco mais elevado de não ter uma conta de pagamento. A PAD já prevê um direito legal a uma CPCB (incluindo para pessoas vulneráveis) por uma comissão razoável. A questão de saber se a PAD terá ou não de ser alterada a fim de reforçar ainda mais a inclusão financeira, por exemplo em relação às comissões de uma CPCB, será avaliada de forma mais pormenorizada, em consonância com as normas sobre legislar melhor. Poderiam ser úteis medidas não legislativas adicionais, como as orientações da EBA sobre a interação entre a AMLD e a PAD, bem como medidas de sensibilização em alguns Estados-Membros.

A digitalização pode criar obstáculos adicionais à inclusão financeira. A digitalização pode contribuir, de algumas formas, para aumentar a inclusão financeira (por exemplo, através do acesso em linha a serviços bancários em qualquer momento), mas o aumento da digitalização pode também envolver um acesso físico reduzido (a sucursais e caixas automáticos) e pode criar dificuldades aos consumidores que não possuem conhecimentos digitais ou não têm acesso a dispositivos digitais. Com efeito, a redução do número de caixas automáticos e sucursais nos últimos anos reduziu a disponibilidade de serviços de pagamento básicos⁶⁰. A Comissão está a trabalhar no sentido de dar resposta a estes problemas de várias formas. Em especial, a Comissão está a trabalhar para promover a literacia financeira (dentro dos limites das suas competências previstas no Tratado). Juntamente com a OCDE, a Comissão

⁵⁷ Os valores apresentados no inquérito Eurobarómetro de 2022 sobre os serviços e produtos financeiros de retalho são ligeiramente inferiores aos da Global Findex Database de 2021.

⁵⁸ Por exemplo, 69 % na Roménia, 84 % na Bulgária e 88 % na Hungria.

⁵⁹ Embora o facto de alguém ser vulnerável (por exemplo, estar desempregado, ter um baixo nível de escolaridade ou de rendimento) tenha pouco impacto no facto de essa pessoa ter ou não uma conta de pagamento nos Estados-Membros em que a percentagem de pessoas com uma conta de pagamento é muito elevada, essas pessoas vulneráveis têm menos probabilidades de ter uma conta de pagamento nos Estados-Membros com uma percentagem mais baixa de pessoas com uma conta de pagamento.

⁶⁰ Ver também o relatório [EBA Consumer Trend Report \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/consumer-trend-report).

desenvolveu um quadro de competências financeiras para adultos⁶¹, que abrange especificamente a literacia financeira digital. A Comissão e a OCDE estão agora a trabalhar num quadro de competências semelhante para os jovens. Conforme previsto no Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais⁶², a Comissão está a ponderar também a possibilidade de impor aos Estados-Membros a obrigação de promoverem medidas de aprendizagem que apoiem a educação financeira. Além disso, a Comissão está pronta a continuar a apoiar os Estados-Membros no domínio da inclusão e literacia financeira através do instrumento de assistência técnica⁶³. Até ao presente, apresentou cerca de 20 projetos de assistência técnica que vão desde temas mais vastos, como o apoio à execução de estratégias nacionais em matéria de literacia financeira, até domínios mais específicos que abrangem o envelhecimento da população, os pequenos investidores ou a literacia digital⁶⁴. Conforme referido acima (ponto 3.3), estão a ser realizados trabalhos relativos ao acesso e à aceitação de numerário.

A Comissão lançou recentemente um estudo relativo ao sobre-endividamento dos consumidores da UE e as suas implicações. O estudo apresentará uma panorâmica do sobre-endividamento das famílias e dos consumidores da UE, tendo em conta o impacto da COVID-19 no sobre-endividamento das famílias.

7. EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS NOS ESTADOS-MEMBROS PARA REDUZIR A EXCLUSÃO DOS CONSUMIDORES DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE PAGAMENTO.

Os Estados-Membros tomaram várias medidas diferentes – a fim de transpor a PAD e para evitar ou limitar a exclusão financeira do acesso a serviços de pagamento – que podem servir de boas práticas.

A fim de facilitar o acesso a uma CPCB e evitar a exclusão, pelo menos um Estado-Membro dispõe de um mecanismo para designar uma instituição de crédito específica para oferecer uma CPCB a um consumidor cujos pedidos de CPCB tenham sido recusados. Na prática, este mecanismo pode tornar muito mais fácil o acesso a uma CPCB, em especial para consumidores vulneráveis ou sujeitos a medidas de redução dos riscos por alguns bancos. Alguns Estados-Membros emitiram orientações destinadas às instituições de crédito sobre a interação dos requisitos da PAD e em matéria de CBC/FT nos casos em que os clientes não dispõem de um endereço fixo ou de documentação normalizada. Para resolver a questão dos documentos de identidade, foi criado um sistema num Estado-Membro para que os assistentes sociais possam garantir a identidade de uma pessoa sem-abrigo que pretenda abrir uma conta de pagamento.

Para limitar o custo de uma CPCB, alguns Estados-Membros exigem que as CPCB sejam disponibilizadas gratuitamente a todos ou apenas a grupos especialmente vulneráveis. Noutros casos, os Estados-Membros fixaram limites claros e baixos para as comissões, por exemplo,

⁶¹ [The Commission and OECD-INFE publish a joint framework for adults to improve individuals' financial skills \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/finance/press_corner/2020/en/19062020_en.htm).

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

⁶³ Regulamento (UE) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de fevereiro de 2021, que cria um instrumento de assistência técnica (JO L 57 de 18.2.2021, p. 1).

⁶⁴ Exemplo de projeto de assistência técnica que apoia a literacia financeira nos Estados-Membros: [Protecting consumers and enhancing financial literacy \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/finance/press_corner/2020/en/19062020_en.htm).

em termos absolutos ou em termos relativos (por exemplo, em relação a outras contas de pagamento). Outros Estados-Membros criaram regimes de fixação de preços diferentes para conceder condições mais vantajosas a consumidores vulneráveis.

A fim de aumentar a sensibilização, vários Estados-Membros tomaram medidas para informar os consumidores e sensibilizá-los para as CPCB, nomeadamente através de folhetos, guias e informações em sítios Web. Os Estados-Membros também desenvolveram muitas iniciativas para melhorar a inclusão financeira através de diferentes programas de literacia financeira⁶⁵.

8. CONCLUSÕES

Os objetivos da PAD consistem em: 1) criar transparência e assegurar a comparabilidade das comissões das contas de pagamento, 2) assegurar que os consumidores têm acesso a contas de pagamento (com características básicas) e 3) facilitar a mudança de conta de pagamento.

Em geral, a PAD contribuiu para criar transparência e para a comparabilidade das comissões das contas de pagamento. Em especial, assegurou um nível mínimo de harmonização, nomeadamente através do estabelecimento de uma terminologia normalizada (parcialmente uniforme a nível da UE), de modelos comuns para a comunicação das comissões associadas às contas de pagamento, de um processo uniforme de mudança de conta e de um direito de acesso a CPCB a nível da UE. Contudo, alguns Estados-Membros criaram um nível adicional de nova legislação ao transpor a PAD – em vez de substituírem a legislação existente –, o que torna o quadro regulamentar nacional e da UE mais fragmentado. A consequência não intencional mais importante consistiu na duplicação de documentos sobre os níveis das comissões das contas de pagamento nos Estados-Membros em que já existiam documentos com as mesmas informações. As medidas apresentadas pela PAD (em especial, sítios Web de comparação) podem melhorar a transparência e aumentar a capacidade de os consumidores compararem as comissões. Contudo, alguns aspetos ainda carecem de melhorias, e a transparência e comparação transfronteiras ainda não são possíveis devido às diferenças na terminologia utilizada e a barreiras linguísticas.

A PAD assegurou igualmente que os consumidores têm acesso a CPCB disponibilizadas por todas ou muitas instituições de crédito em cada Estado-Membro. A percentagem de consumidores da UE que têm uma conta de pagamento é geralmente (muito) elevada e aumentou ainda mais desde a entrada em vigor da PAD. A adesão às CPCB foi considerável em alguns Estados-Membros. Por exemplo, verificou-se uma adesão significativa em alguns dos Estados-Membros onde, anteriormente, a percentagem da sua população sem contas de pagamento era mais elevada. Contudo, a adesão foi bastante reduzida noutros. Podem existir diferentes razões para uma adesão relativamente reduzida (por exemplo, as contas normais são altamente acessíveis, as contas em linha gratuitas, a falta de consumidores e, em alguns casos, o custo de ter uma CPCB). No entanto, a PAD não visava necessariamente alcançar uma elevada adesão às CPCB, mas sim reforçar a inclusão financeira e garantir que todos os consumidores têm acesso a uma CPCB. Dada a disponibilidade geral de CPCB, este objetivo parece ter sido, de um modo geral, alcançado. No entanto, podem existir dificuldades em casos específicos. A EBA forneceu orientações adicionais sobre a interação entre a PAD e as regras em matéria de combate ao branqueamento de capitais. Também poderiam ser úteis

⁶⁵ Para uma panorâmica das medidas nacionais, ver [Financial education | Autoridade Bancária Europeia \(europa.eu\)](https://www.efeb.eu/financial-education/) (não traduzido para português).

medidas adicionais, em especial para sensibilizar os consumidores para o seu direito a uma CPCB.

A PAD também permitiu a todos os consumidores da UE mudar facilmente de contas a nível nacional, muitas vezes gratuitamente. Como o relatório elaborado nos termos do artigo 27.º demonstra, existem diferenças consideráveis entre os diferentes Estados-Membros no que se refere ao número de mudanças de conta anuais. Houve algumas mudanças de conta em alguns Estados-Membros (com uma tendência crescente em vários casos), mas o nível de mudança de conta tem sido muito reduzido noutros Estados-Membros. Tal pode dever-se a uma série de fatores diferentes, incluindo o facto de o serviço de mudança de conta se aplicar apenas a contas de pagamento (mas não a outros produtos financeiros, como empréstimos hipotecários e investimentos), e a uma sensibilização limitada dos consumidores para o serviço de mudança de conta – mas também devido à satisfação com o prestador atual e ao facto de alguns consumidores nunca terem ponderado a mudança de prestador. Contudo, o objetivo das disposições relativas à mudança de conta da PAD não consistia necessariamente em aumentar o número de mudanças, mas sim aumentar a concorrência ao tornar mais fácil para os consumidores mudarem de contas de pagamento. Dada a disponibilidade geral de um serviço de mudança de conta (que funciona bem), o objetivo de facilitar a mudança de conta parece ter sido concretizado. Poderiam ser úteis medidas adicionais, em especial para sensibilizar os consumidores para o seu direito a mudar de conta.

Poderiam ser tomadas medidas adicionais para facilitar ainda mais a mudança de conta no interior da UE no futuro (ou seja, alargar o serviço de mudança de conta a casos transfronteiras; assegurar o redirecionamento automático dos pagamentos dentro do mesmo Estado-Membro, ou para e a partir de outro Estado-Membro; ou assegurar a portabilidade, a nível de toda a UE, dos números das contas de pagamento). Contudo, dado que os custos destas medidas superariam largamente os benefícios previstos atualmente, podem não se afigurar justificáveis nesta fase.

Atendendo ao que precede, a Comissão não apresenta qualquer proposta legislativa juntamente com o presente relatório. A necessidade de alterar a PAD terá de ser analisada mais pormenorizadamente e em consonância com as normas sobre legislar melhor numa fase posterior, tendo em conta, em especial, as orientações da EBA sobre a interação entre a PAD e as regras em matéria de CBC. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação e o cumprimento da diretiva nos Estados-Membros.