

Novos *players* da protecção dos consumidores

Curiosamente, é hoje *fora da Europa*, e em especial em países como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia ou a África

do Sul, ou em regiões como a América do Sul ou a Ásia, que se assiste a um renovado interesse pelo desenvolvimento de políticas modernas de protecção dos consumidores.

São bem conhecidos os casos do Brasil, pioneiro na elaboração de um Código do Consumo adaptado às necessidades da vida actual, da Argentina, do México ou do Peru. São identicamente notáveis os recentes desenvolvimentos no Japão, na Malásia, na Índia, nas Filipinas ou na Coreia do Sul. É surpreendente o estágio avançado da protecção dos consumidores na África do Sul ou em Israel.

Para, evidentemente, não falar já dos bem conhecidos e progressistas sistemas legais e dispositivos efectivos da sua aplicação prática, na Austrália, na Nova Zelândia ou no Canadá, onde, claramente, a “moda” não passou e o respeito pelos direitos dos consumidores enquanto direitos de cidadania continua a merecer a maior das atenções por parte das autoridades e empenho do lado da sociedade civil.

Como significativo é o ainda mais recente aparecimento de organizações do tipo “mercado comum” ou “zonas de livre troca” em vários espaços económicos mais ou menos integrados, onde as preocupações com a harmonização legislativa e o elevado nível de protecção e de promoção dos interesses dos consumidores são uma tônica dominante. Isso sem esquecer que aspectos que só muito recentemente são tema de discurso ainda incipiente pelas bandas da Europa, como o do comércio ético ou o consumo sustentável, já dominam largamente as atenções e merecem o empenho dos governos destes “novos” países.

A única fundada esperança parece ser hoje que seja de fora da Europa que cheguem os maiores avanços e progressos no domínio da protecção dos consumidores e que, por via convencional, se alcancem desenvolvimentos que caberia à Europa liderar, mas a que parece ter renunciado nos últimos anos, sem, a curto prazo, se perspectivar mudança signi-

MECANISMOS COMUNITÁRIOS DE PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES NOS SERVIÇOS BANCÁRIOS

I Protecção dos interesses económicos e jurídicos

Práticas comerciais

- Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Directiva 84/450/CEE do Conselho, as Directivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004.

Publicidade enganosa e comparativa

- Directiva 2006/114/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa à publicidade enganosa e comparativa (versão codificada).

Cláusulas abusivas

- Directiva 93/13 do Conselho de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos com os consumidores.

Informação

- Decisão da Comissão 2008/365/CE, de 30 de Abril de 2008, que institui um grupo de peritos em educação financeira.

Contas bancárias

- Decisão da Comissão 2006/355/CE, de 16 de Maio de 2006, que cria um grupo de peritos sobre a mobilidade dos clientes em relação às contas bancárias;
- Directiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2009 relativa aos sistemas de garantia de depósitos, Março de 2009.

Contratos à distância de serviços financeiros

- Directiva 2002/65/CE de 23 de Setembro de 2002, relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores.

Comércio electrónico

- Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno;
- COM (2003) 259 de 14 de Maio de 2003, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu relativa à aplicação aos serviços financeiros dos n.ºs 4 a 6 do artigo 3º da Directiva relativa ao comércio electrónico.

Crédito ao Consumo

- Directiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Directiva 87/102/CEE do Conselho;
- Resolução do Conselho de 26 de Novembro de 2001 relativa ao crédito e ao endividamento dos consumidores.

Contratos de Garantia

- Directiva 2002/47/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Junho de 2002, relativa aos acordos de garantia financeira.

Pagamentos electrónicos

- Recomendação da Comissão 87/598/CEE de 8 de Dezembro de 1987 relativa a um código europeu de boa conduta em matéria de pagamento electrónico (relações entre instituições financeiras, comerciantes-prestadores de serviços e consumidores);
- Recomendação da Comissão 88/590/CEE de 17 de Novembro de 1988 relativa aos sistemas de pagamento e, em especial, às relações entre o titular e o emissor dos cartões;
- Recomendação da Comissão 97/489/CE de 30 de Julho de 1997 relativa às transacções realizadas através de um instrumento de paga-

mento electrónico e, nomeadamente, às relações entre o emitente e o detentor;

- Decisão-quadro do Conselho 2001/413/JAI, de 28 de Maio de 2001, relativa ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numerário;
- Regulamento (CE) n.º 2560/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 2001, relativo aos pagamentos transfronteiros em euros;
- Directiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Directiva 97/5/CE.

Protecção de dados

- Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados;
- Directiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas (Directiva relativa à privacidade e às comunicações electrónicas);
- Regulamento 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados;
- Recomendação da Comissão, de 26 de Março de 2009, relativa às orientações sobre a protecção de dados no Sistema de Informação do Mercado Interno;

Protecção de Investidores

- Directiva 97/9/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 3 de Março de 1997 relativa aos sistemas de indemnização dos investidores.

II Acesso à justiça

Ações inibitórias

- Directiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores.

Modos alternativos de resolução de conflitos

- Recomendação 98/257/CE da Comissão de 30 de Março de 1998 relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo;
- Recomendação 2001/310/CE da Comissão de 4 de Abril de 2001, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos extrajudiciais envolvidos na resolução consensual de litígios do consumidor.

Rede judiciária europeia

- Decisão do Conselho 2001/470/CE de 28.05.01, que cria uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial;
- Regulamento 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial.

Apoio Judiciário

- Directiva 2002/8/CE e do Conselho relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços, através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios.

Jorge Pegado Liz e Cristina Crisóstomo

A DEFESA DO CONSUMIDOR NUMA PERSPECTIVA LIBERAL

Como muito justamente diz um autor «a protecção europeia do consumidor prossegue claramente uma abordagem liberal primordialmente dirigida no sentido de como oferecer aos consumidores um conjunto de armas adequado a que eles se defendam a si mesmos contra a influência indevida dos vendedores e como tomarem decisões racionais (...). Os consumidores são olhados como actores responsáveis e seguros do mercado a quem foi confiado um importante mandato: realizar a integração do mercado único» (W. J. Ceres — “The interplay between consumer protection and competition law in the E.C.”, in *European Consumer Law Journal*, 2/2005, pags 85 e sgs.)

ficativa, enquanto a Comissão Europeia não alterar substancialmente a sua orientação de fundo em matéria de política económica.

Com efeito, muito embora várias instituições comunitárias, como o Parlamento Eu-

ropeu e, em especial, o Comité Económico e Social Europeu, para além de organizações de consumidores, como o BEUC ou a EUROCOOP, e não poucos juristas eminentes, isoladamente ou reunidos

no European Law Group, terem vindo a denunciar os perigos desta orientação para uma efectiva protecção dos interesses dos consumidores, e tenham contribuído, na medida da sua capacidade de influir em medidas concretas, para minorar os seus efeitos, o certo é que a tendência dominante na Comissão, claramente influenciada pelos *lobbys* dos profissionais e apoiada pela generalidade dos Estados membros, vai claramente hoje no sentido descrito.

Ora, com o fracasso sucessivo da Constituição Europeia e do Tratado Reformador (Tratado de Lisboa) em sucessivos referenduns populares em alguns dos Estados membros

(França e Holanda para a primeira e Irlanda para o segundo), não é expectável que, no quadro do direito originário, ocorra alguma modificação essencial que permita antever uma alteração substancial nesta orientação em futuro próximo, quer a nível da UE, quer a nível dos Estados membros na sua generalidade.

Por outro lado, os sucessivos alargamentos da UE e uma visão ainda mais liberal na concepção do desenvolvimento económico europeu não deixam lugar a muitas esperanças de uma alteração importante nesta linha de rumo para a política e o direito do consumo na Europa nos anos próximos. ■

PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES NOS SERVIÇOS FINANCEIROS

Os mecanismos de protecção dos consumidores nos serviços financeiros não foram ainda capazes de garantir o acesso do consumidor ao mercado único.

Não obstante, o grande objectivo da política comunitária de protecção dos consumidores nos serviços financeiros é permitir a criação de um mercado mais eficaz e com um grau de defesa dos consumidores considerado suficiente, para que a livre circulação dos produtos financeiros possa decorrer nas melhores condições. Ora, verificamos que o nível de protecção conferido aos consumidores é manifestamente insuficiente.

A complexidade da informação bancária implica que não basta informar o consumidor, ou bombardeá-lo com excesso de informação, é necessário esclarecê-lo e criar mecanismos de acesso à justiça mais céleres e eficazes para que possa exercer os seus direitos.

O relatório da Comissão Europeia “Seguimento do Painel de Avaliação dos Mercados de Consumo nos Serviços Financeiros de Retalho” de 22 de Setembro de 2009 vem confirmar que há muito trabalho a desenvolver nesta matéria. Identifica como principais problemas do consumidor, face aos serviços bancários, a prestação de informações pouco claras, incompletas ou imperceptíveis; a cobrança de taxas bancárias pouco transparentes e o recurso a uma tarifação complexa e aos encargos ocultos, que colocam em causa a comparabilidade de preços e ainda problemas de aconselhamento inadequado, em especial nos produtos de investimento.

Esta situação está a privar os consumidores da vantagem do mercado único de serviços bancários, verificando-se uma taxa baixa de mudança das contas correntes entre bancos (apenas 9% dos consumidores da União Europeia), o que comprova que o mercado de serviços financeiros a retalho não é eficaz. De acordo com o relatório, os consumidores reivindicam o acesso a uma informação normalizada e comparável, a prestação de informação completa sobre as comissões e tarifas cobradas e um aconselhamento adequado sobre serviços financeiros.

A massificação do acesso aos serviços financeiros coloca-nos várias questões, nomeadamente a perda de poder negocial por parte do consumidor e a exclusão bancária. A Comissão Europeia, num estudo realizado em 2006, depois de alertar para o

risco da exclusão financeira de milhões de cidadãos, assumiu, em 2007, um objectivo estratégico de assegurar o acesso de todos os cidadãos aos serviços financeiros básicos. Este objectivo poderá ser alcançado quer através da definição de um conjunto de serviços financeiros mínimos, como aconteceu no caso português, um dos primeiros países a garantir o acesso a uma conta bancária, com custos controlados, (legislação sobre serviço mínimos bancários - Decreto Lei 27-C72000), quer através do desenvolvimento de redes de microcrédito que permitam o combate à pobreza, não só nos países menos desenvolvidos, mas também nos países mais ricos onde subsiste a exclusão bancária.

As duas últimas décadas foram marcadas pela liberalização e a consequente desregulamentação do sistema financeiro levando a uma alteração do comportamento das instituições financeiras. Os ganhos relativamente baixos dos mercados financeiros tradicionais tornaram-se insuficientes e a procura de novos mercados, mais atractivos, gerou a procura de produtos financeiros mais complexos e sofisticados, em que a inovação criou um nível de risco superior. Estes riscos multiplicaram-se pelas instituições financeiras e foram assumidos pelos consumidores de serviços financeiros.

Um estudo realizado pelo *Eurogroup Consulting Alliance*, em seis países europeus (Portugal, Espanha, França, Itália, Bélgica e Alemanha), sobre “Impacto da Crise Financeira nos Clientes de Bancos Europeus” conclui que, perante uma crise financeira, muitos consumidores sentem-se completamente perdidos quando se trata de optar por um produto financeiro e a sua confiança no sistema financeiro foi seriamente abalada.

Este cenário suscita o debate sobre a necessidade de mudar a forma como os consumidores lidam com as instituições financeiras e de investir na educação dos consumidores. A educação financeira é cada vez mais necessária numa sociedade em que os produtos financeiros ocupam um papel fundamental no quotidiano dos cidadãos e em que assistimos a um processo de “*financeirização*” da economia.

Mas igualmente se impõe uma reflexão sobre os sistemas de regulação do mercado financeiro e a eficácia da supervisão bancária.

O período que vivemos é marcado por uma crise financeira à escala global que se tornou uma crise económica sentida por todos os Estados. Uma das principais causas desta crise, mas também um dos seus principais efeitos, é o sobreendividamento das famílias nos países desenvolvidos.

O combate ao sobreendividamento também deve ser assumido pelas instituições financeiras, a quem cabe a responsabilidade da avaliação da solvência e da capacidade dos consumidores pagarem os seus empréstimos. Porém, a resposta mais imediata a que temos assistido, um pouco por toda a Europa e nos Estados Unidos, é a criação de mecanismos de aconselhamento e apoio à renegociação e planos de pagamento.

Uma das principais causas do endividamento excessivo em Portugal está relacionada com o crédito à habitação, em parte devido à descida das taxas de juros, mas também como resultado das políticas públicas de incentivo à compra de habitação. A este endividamento, a longo prazo, somam-se ainda outros factores que explicam o recurso excessivo ao crédito, como o acesso a bens de consumo e, mais recentemente, o endividamento por parte dos desempregados. Outro factor preocupante está relacionado com o fenómeno de antecipação do endividamento e da dependência do sistema financeiro, com a introdução do modelo de empréstimos bancários aos estudantes do ensino superior.

Assistimos, em particular por parte das classes médias, a um recurso excessivo aos serviços financeiros, não só pela influência do crédito no quotidiano, mas também pela utilização de mecanismos de poupança e de investimento, em grande parte incentivados pelos poderes públicos, através dos benefícios fiscais ou mesmo como resultado do desgaste do sistema de pensões, que levou a uma corrida aos fundos de pensões como complementos de reforma.

Face a esta crise, o resultado será certamente negativo para os consumidores, que estando sobreendividados, também suportam a desvalorização das suas poupanças.

Assim, a protecção dos consumidores nos serviços financeiros é, nos dias de hoje, uma preocupação partilhada não só por parte das associações de defesa dos consumidores, mas também por parte dos poderes públicos e até dos próprios profissionais que precisam de restaurar o ambiente de confiança no sistema financeiro.