

## Comentários da AdC às iniciativas legislativas pendentes de decisão sobre limites às comissões bancárias associadas ao crédito ao consumo e à habitação

### I. Enquadramento

1. Nos termos dos seus Estatutos<sup>1</sup>, entre as atribuições da Autoridade da Concorrência (AdC) inclui-se a de “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, podendo “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”<sup>2</sup>.
2. Nesse âmbito, e atenta a discussão parlamentar de iniciativas legislativas sobre comissões bancárias, a AdC identificou um conjunto de aspetos em matéria relevante para a política de concorrência, sobre os quais desenvolve comentários e efetua recomendações, para que possam ser ponderadas pelo decisor público.
3. Referimo-nos, em concreto, às iniciativas legislativas que visam introduzir limites às comissões bancárias associadas ao crédito ao consumo e à habitação. Em concreto, o Projeto de Lei n.º 137/XIV/1ª (BE), o Projeto de Lei n.º 138/XIV/1ª (BE), o Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª (PS) e o Projeto de Lei n.º 217/XIV/1ª (PSD). Estas iniciativas foram aprovadas na generalidade no dia 27 de fevereiro de 2020, tendo sido submetidas para discussão na especialidade na Comissão de Orçamento e Finanças<sup>3</sup>.
4. Mais se nota que as iniciativas legislativas em análise no presente documento são de alteração definitiva, ao contrário de outras medidas<sup>4</sup> que têm sido implementadas em regime excecional e temporário durante o atual contexto de saúde pública associado à pandemia do Covid-19.

### II. Comentários específicos às iniciativas legislativas

5. O Projeto de Lei n.º 137/XIV/1ª (BE), o Projeto de Lei n.º 138/XIV/1ª (BE), o Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª (PS) e o Projeto de Lei n.º 217/XIV/1ª (PSD) propõem, entre outras medidas<sup>5</sup>, a eliminação de qualquer alteração unilateral às condições contratuais dos créditos concedidos (seja ao consumo ou à habitação, dependendo da iniciativa em causa), onde se incluem comissões de serviços que poderão estar associados ao crédito concedido (e.g., comissões de disponibilização de cartão de débito e de cartão de crédito)<sup>6</sup>.
6. Esta medida relaciona-se com a prevalência da venda combinada de produtos e serviços na banca a retalho em Portugal, que propicia a concentração, pelo cliente, de diversos produtos financeiros numa só instituição de crédito. O crédito ao consumo e o crédito à habitação

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

<sup>2</sup> Cf. Estatutos da AdC, artigo 5.º, alínea g), e artigo 6.º, n.º 4, alínea d).

<sup>3</sup> Cf. Informação disponibilizada no sítio de internet do Parlamento.

<sup>4</sup> Como seja o regime excecional e temporário de fomento à aceitação de pagamentos com cartões, no âmbito da pandemia da COVID-19, estabelecido através do Decreto-Lei n.º 10-H/2020, de 26 de março.

<sup>5</sup> Nomeadamente, as propostas de proibição do débito de qualquer encargo ou despesa por término ou processamento de final de contrato, tornando obrigatória e gratuita a emissão do distrato e de declarações de dívida e respetivos encargos, bem como a proibição de comissões por processamento das prestações de crédito.

<sup>6</sup> O Projeto de Lei n.º 137/XIV visa introduzir alterações ao Decreto-lei n.º 133/2009, de 2 de junho, nomeadamente restrições à cobrança de comissões bancárias associadas ao crédito ao consumo (vide artigo 25.º do Projeto de Lei). O Projeto de Lei n.º 138/XIV visa introduzir alterações ao Decreto-lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, nomeadamente restrições à cobrança de comissões bancárias associadas ao crédito à habitação (vide artigo 14.º-A do Projeto de Lei). O Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª (PS) e o Projeto de Lei n.º 217/XIV/1ª abrangem tanto o crédito ao consumo, como o crédito à habitação.

são, de facto, produtos que podem incentivar a aquisição de outros produtos (e.g., cartão de crédito)<sup>7</sup>.

7. As instituições de crédito podem beneficiar de uma estratégia de vendas associadas<sup>8</sup> porque ao aumentar a sua base de clientes hoje, estarão a aumentar a sua base de clientes fidelizados amanhã (menos propensa a mudar de instituição de crédito devido aos custos de mudança<sup>9</sup>). Por outro lado, as instituições de crédito conseguem atrair clientes a adquirirem serviços adicionais, hoje e no futuro que, de outro modo, não comprariam ou apenas o fariam em condições mais atrativas<sup>10</sup>.
8. Adicionalmente, a medida parece relacionar-se com a preocupação de que as instituições de crédito ofereçam condições contratuais atrativas para posteriormente explorar a sua base de clientes fidelizada, aumentando as comissões de serviços passíveis de alterações unilaterais, como sejam as comissões de disponibilização de cartão de débito e de crédito<sup>11</sup>.
9. As preocupações que a medida tenta dirimir – nomeadamente o aumento de preços a clientes fidelizados – são tanto maiores quanto menor a mobilidade dos clientes na banca a retalho. Isto é, os clientes estarão menos expostos a aumentos de comissões, quanto menores forem os custos de mudança e quanto menor a inércia dos consumidores.
10. No entanto, segundo o questionário *Consumer Market Monitoring Survey* da Comissão Europeia de 2017<sup>12</sup>, a proporção de consumidores que mudaram de prestador de serviços bancários (incluindo créditos) no ano prévio ao questionário em Portugal é menor do que o mesmo valor reportado para a média dos Estados Membros da União Europeia.
11. Nessa medida, **propõem-se medidas que promovam a mobilidade dos consumidores e que permitam reduzir o risco de exploração dos clientes fidelizados pelos operadores, promovendo a sua mobilidade, para que possam, também, ser ponderadas pelo decisor público.**
12. Em particular, é importante prevenir práticas que gerem um envolvimento do cliente com o seu banco passível de aumentar o seu grau de fidelização, como seja, via a associação de determinados produtos, por parte das instituições de crédito, em particular quando não é necessário que sejam prestados/disponibilizados pela mesma instituição<sup>13</sup>.
13. A este respeito, a Diretiva 2014/17/UE<sup>14</sup>, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação, previa, para a sua transposição, a possibilidade de os Estados-Membros manterem ou introduzirem disposições mais restritivas em domínios que não estivessem claramente identificados como objeto de harmonização máxima.

---

<sup>7</sup> Vide Autoridade da Concorrência e Banco de Portugal (2009) *Mobilidade no Sector da Banca a Retalho em Portugal*, dezembro de 2009.

<sup>8</sup> Também denominado, por vezes, de vendas agregadas ou na terminologia inglesa “*cross-selling*”.

<sup>9</sup> Para uma discussão dos diferentes custos de mudança na banca a retalho, vide Autoridade da Concorrência e Banco de Portugal (2009) *Mobilidade no Sector da Banca a Retalho em Portugal*, dezembro de 2009.

<sup>10</sup> Esta estratégia é normalmente designada na literatura económica como “*loss-leader strategy*”. Vide, a título ilustrativo, Zhao, Tianshu; Matthews, Kent; Murinde, Victor (2013). Cross-selling, switching costs and imperfect competition in British banks. *Journal of Banking & Finance*. 37(12): 5452-5462.

<sup>11</sup> Esta preocupação relaciona-se, de certo modo, com a estratégia “*bargains and ripoffs*”. Vide, a título ilustrativo, Salop, S; Stiglitz, J. (1977). Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price Dispersion. *The Review of Economic Studies*, 44(3): 493-510.

<sup>12</sup> Dados disponíveis em

[http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/consumer\\_scoreboards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm), acessado a 17.04.2020.

<sup>13</sup> Sem, no entanto, restringir as vendas associadas facultativas de produtos que possam ser vantajosas para os consumidores.

<sup>14</sup> Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

14. Em particular, os Estados-Membros podiam decidir impor disposições mais restritivas na transposição do artigo 12.º da Diretiva, que regula as vendas associadas facultativas e obrigatórias, nomeadamente **ao não introduzir, enquanto exceção à proibição de vendas associadas obrigatórias, a possibilidade de os mutuantes exigirem a abertura ou a manutenção de uma conta de depósito à ordem**<sup>15</sup>.
15. A transposição para a ordem jurídica nacional deste artigo em concreto foi feita através do artigo 11.º do Decreto-Lei 74-A/2017<sup>16</sup>.
16. O legislador nacional optou, todavia, por manter como exceções a possibilidade de o mutuante exigir ao consumidor que abra ou mantenha aberta uma conta de depósito à ordem no âmbito de uma venda associada, ou que constitua um ou mais contratos de seguro adequado, relacionado com o contrato de crédito. No que se refere a esta última exceção, o mutuante deve aceitar o contrato de seguro de um prestador que não seja o da sua preferência, se esse contrato salvaguardar um nível de garantia equivalente ao do contrato proposto pelo mutuante<sup>17</sup>.
17. Assim, **a legislação nacional permite que uma instituição de crédito, no âmbito de um crédito à habitação, exija a um consumidor a abertura ou manutenção de uma conta de depósito à ordem nessa mesma instituição**, independentemente de o consumidor ter já uma conta de depósito à ordem numa outra instituição de crédito.
18. Neste sentido, **recomenda-se que a exigência de abertura ou manutenção de uma conta de depósito à ordem seja dependente de o mutuante aceitar que a conta de depósito à ordem seja num outro prestador e não necessariamente na sua instituição**, nos mesmos termos que a exceção relativa aos contratos de seguro. Esta medida permitiria, ainda, promover a entrada de novos entrantes FinTech na prestação de serviços bancários, promovendo, assim, as condições de concorrência na banca a retalho.
19. Por outro lado, considera-se que seria pertinente avaliar medidas que visam, de forma mais direta, promover a mobilidade dos consumidores na banca a retalho, bem como a escolha mais informada no momento de celebrar um contrato de crédito.
20. Os intermediários de crédito podem também ter um papel importante em assegurar que um consumidor compare diferentes propostas, seja no contexto de um novo contrato de crédito, seja no âmbito de uma transferência de crédito. No entanto, a própria escolha de um intermediário de crédito poderá não ser evidente para um consumidor.
21. O Banco de Portugal mantém no seu sítio de internet uma lista de intermediários de crédito devidamente autorizados com informação relevante<sup>18</sup>. **Considera-se, contudo, que esta lista de intermediários de crédito beneficiaria de mais destaque, eventualmente no Portal "Todos Contam" do Plano Nacional de Formação Financeira<sup>19</sup> e no Portal do Consumidor, da Direção Geral do Consumidor** (ou com reencaminhamento para a página no sítio de internet do Banco de Portugal). Adicionalmente, poderia ser pertinente incluir informação

---

<sup>15</sup> Vide n.º 2, artigo 12.º da Diretiva 2014/17/EU.

<sup>16</sup> A Diretiva 2014/17/UE foi transposta para a ordem jurídica interna através de dois diplomas: pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, que regula a comercialização dos contratos de crédito com garantia hipotecária ou equivalente e, pelo Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho, que regula as atividades de intermediação de crédito e de prestação de serviços de consultoria.

<sup>17</sup> Cf. n.º 2, artigo 11.º do Decreto-Lei 74-A/2017.

<sup>18</sup> Vide <https://www.bportugal.pt/intermediarios-credito/all/all/all/all/8383/all>, acessado a 17.04.2020. Nesta lista, o Banco de Portugal dispõe de informação para cada intermediário de crédito, como seja o número de registo, categoria em que exerce atividade, identificação dos mutuantes ou grupos com quem mantém contrato de vinculação, regime de exclusividade, contratos de crédito abrangidos, serviços de intermediação de crédito, serviços de consultoria, contactos para efeitos profissionais, endereço dos estabelecimentos abertos ao público, membros do órgão de administração e identificação de responsável técnico.

<sup>19</sup> Vide <https://www.todoscontam.pt/>, acessado a 17.04.2020.

sobre o Portal “Todos Contam” e o Portal do Consumidor, juntamente com o reencaminhamento para a lista de intermediários de crédito do Banco de Portugal, na informação suprarreferida (ponto **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**) sobre transferência de crédito.

22. Por outro lado, a **lista de intermediários de crédito do Banco de Portugal beneficiaria de um formato mais acessível e, eventualmente, de mais informação**, não só a nível de cada intermediário (*e.g.*, canais de envolvimento entre o cliente e o intermediário, tais como *online*, disponibilizados por cada intermediário e/ou número de queixas fundadas)<sup>20</sup> mas, também, sobre o processo de contratação de um crédito quando este envolve um intermediário e os respetivos benefícios associados. Esta informação visa promover uma maior confiança e segurança por parte dos consumidores no envolvimento de um intermediário de crédito durante o processo de contratação de um crédito.

### III. Conclusão

23. No âmbito da discussão das iniciativas legislativas sobre comissões bancárias, considera-se ser crucial avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade das medidas face ao objetivo de política pública que se visam prosseguir.
24. No que diz respeito à proposta de eliminação de qualquer alteração unilateral às condições contratuais dos créditos concedidos, importa que se pondere na avaliação da medida a diversidade de efeitos que a medida pode gerar nos incentivos dos operadores, com impactos diversos nos consumidores.
25. Numa ótica de promoção das condições de concorrência e do bem-estar dos consumidores, propõe-se um conjunto de medidas que visam promover a mobilidade dos consumidores na banca a retalho e que permitam reduzir o risco de exploração dos clientes fidelizados pelos operadores, para que estas possam, também, ser ponderadas pelo decisor público.
26. A caixa *infra* sumaria as recomendações da AdC.

---

<sup>20</sup> A Financial Conduct Authority (FCA), um dos reguladores do setor financeiro no Reino Unido, encontra-se neste momento a melhorar o seu diretório de intermediários de crédito, com o objetivo de prestar mais informação a atuais e futuros consumidores de crédito, bem como de forma mais acessível, para, assim, promover a mobilidade nos mercados de crédito. Vejam-se, os documentos da FCA: *Mortgages Market Study Final Report MS16/2.3*, de março de 2019, disponível em <https://www.fca.org.uk/publication/market-studies/ms16-2-3-final-report.pdf>; *Introducing the Directory, Consultation Paper CP18/19*, de julho de 2018, disponível em <https://www.fca.org.uk/publication/consultation/cp18-19.pdf> e *The Directory Policy Statement PS19/7*, de março de 2019, disponível em <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps19-07.pdf>.

## Recomendações

### **Recomendação 1: Opção de escolha da instituição de crédito para conta DO aquando da celebração de crédito à habitação”**

Recomenda-se uma alteração ao n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 no sentido de permitir que a exigência de abertura ou manutenção de conta de depósito à ordem seja dependente de o mutuante aceitar que a conta de depósito à ordem seja num outro prestador e não necessariamente na sua instituição. Esta medida permitiria promover a entrada de novos entrantes FinTech na prestação de serviços bancários, promovendo as condições de concorrência na banca a retalho.

### **Recomendação 2: Publicitação e melhoria do diretório de intermediários de crédito devidamente autorizados pelo Banco de Portugal**

Recomenda-se a publicitação e melhoria do diretório de intermediários de crédito devidamente autorizados pelo Banco de Portugal, de forma a aumentar a confiança dos consumidores na utilização de intermediários e a facilitar a transferência de créditos. Sugere-se a sua divulgação, entre outros, no [Portal "Todos Contam"](#) do Plano Nacional de Formação Financeira e no [Portal do Consumidor](#), da Direção Geral do Consumidor.

30 de abril de 2020