

Comentários da ASFAC à versão preliminar para Consulta Pública do Estudo Mobilidade dos Consumidores na Banca a Retalho em Portugal

5 de Março de 2026

A ASFAC considera de grande utilidade a realização de iniciativas que promovam a avaliação e, quando justificado, a implementação de modificações ao regime vigente. Em particular, no que respeita ao crédito aos consumidores, que permitam uma maior fluidez do mercado, bem como maior simplificação, conhecimento e confiança por parte dos clientes.

A ASFAC regista com agrado os resultados decorrentes do estudo, na medida em que a taxa de satisfação dos clientes (e consequentemente que levaram à manutenção da instituição com quem trabalham) são bastante elevadas, refletindo o bom serviço das instituições de crédito portuguesas face aos seus clientes. No mesmo sentido, também o grau de confiança que os clientes têm nas instituições de crédito com quem trabalham, resultados esses alinhados com os inquéritos de satisfação realizados pelas próprias instituições. Estes resultados levam, por isso, à conclusão de que o serviço prestado pelas instituições é valorizado, traz valor acrescentado para os clientes e opera num ecossistema de uma concorrência sã e prudente.

A proposta da AdC parte do diagnóstico de que:

- existe reduzida mobilidade bancária o que não faz sentido num mercado com mais de 30 entidades a operar em simultâneo;
- subsistem custos de mudança relevantes;
- poderão existir conflitos de interesse na intermediação de crédito;
- a venda agregada e determinadas comissões reduzem a pressão concorrencial.

Sem prejuízo do mérito analítico do Estudo, entende a ASFAC que as recomendações formuladas:

1. não demonstram nexos causais robustos entre o modelo de intermediação vigente e a reduzida mobilidade;
2. ignoram evidência comparada europeia quanto à função pró-competitiva dos intermediários;

3. desconsideram os efeitos económicos e sociais adversos de alterações estruturais no regime de remuneração e atuação dos Intermediários de Crédito (IC);
4. comportam riscos de sobre-regulação e duplicação normativa face ao quadro europeu já harmonizado.

Note-se ainda que, face a uma análise, todos os pontos levantados no Estudo e respetivas recomendações, encontravam-se já em processo de trabalho pelo legislador e pelo regulador, com a colaboração ativa da ASFAC e dos seus Associados.

Quanto a alguns pontos objeto de recomendações da versão preliminar do Estudo, e conforme solicitado, cumpre-nos apresentar os seguintes comentários:

A. Crédito ao consumo

Recomenda-se, na Recomendação 5 (Ponto 107) do Estudo *“Estabelecer uma obrigação dos bancos de disponibilizarem aos consumidores uma tabela padronizada que inclua a informação mais relevante para os consumidores sobre um determinado produto de crédito. Dessa informação, destacam-se a taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) e, caso aplicável, os produtos ou serviços bancários agregados. Essa tabela deve utilizar linguagem corrente, clara, simples e acessível. Tal facilitaria a comparação e a compreensão pelos consumidores das principais características dos produtos e serviços bancários.”*.

Caso esta obrigação acresça à obrigação que a nova diretiva do crédito ao consumo impõe de a informação constante da FIN incluir uma primeira página de destaque, destinada a apresentar, de forma facilmente identificável, os elementos essenciais do contrato, como o montante total do crédito, as taxas de juro aplicáveis e a taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), antes da disponibilização de informação mais detalhada, somos da opinião que será um excesso de informação que, a nosso ver, levará a que o consumidor não leia a informação que lhe é disponibilizada, na medida em que *“more is less”*. Entendemos que a tendência legislativa tem de ser exatamente o contrário, isto é, tem de ser no sentido de diminuir a informação a prestar ao consumidor e de se cingir ao que é essencial caso contrário o problema vai sempre persistir. A nosso ver, cabe ao Regulador, enriquecido por diferentes *stakeholders* (Bancos, Entidades Especialistas, Organizações dos Consumidores, etc.) definir um só standard a ser entregue aos clientes. Nesse exercício devemos sempre colocar-nos na posição do consumidor, o que ele gostaria de receber como informação e como. Demasiada informação (que acresce ao contrato) resultará numa indiferença e desincentivo à leitura da mesma.

B. Intermediários de créditos (IC)

Parte das recomendações agora propostas já haviam sido apresentadas pelo Banco de Portugal, todavia, entende a ASFAC que a AdC vai mais além das recomendações emitidas pelo Banco de Portugal para alteração do regime dos intermediários de crédito.

A ADC propõe, entre outros, que o regime preveja:

- a) A total proibição de a remuneração estar associada aos objetivos de venda;
- b) Obrigação de os intermediários de crédito entregarem aos consumidores todas as propostas de créditos de todas as entidades mutuantes com quem trabalhem e não apenas um limite máximo de 5 propostas conforme sugerido pelo Banco de Portugal e não o fazendo justificar o porquê de ter selecionado apenas alguns. Os critérios de escolha das propostas apresentadas aos consumidores devem ser claros, objetivos e adequados ao perfil e às preferências dos consumidores;
- c) Obrigação de o intermediário de crédito prestar informação sobre a remuneração recebida exatamente nos mesmos moldes que acontece hoje no crédito à habitação. Atualmente, no crédito à habitação os intermediários de crédito devem informar os consumidores, previamente à prestação de serviços, sobre a existência e o montante dos eventuais incentivos pagos pelos mutuantes. Se o intermediário desconhecer esse valor, deve informar o seu cliente que esse dado constará da ficha de informação normalizada do produto de crédito. Adicionalmente, no momento de apresentação de proposta de crédito à habitação, a FINE entregue pelos intermediários vinculados ou a título acessório ao consumidor deve incluir a forma de remuneração e/ou o valor da comissão recebida do mutuante.

Quanto ao tema da remuneração dos IC, importa, em primeiro lugar, analisar o fundamento subjacente a estas medidas. Todas as recomendações que se pretendem ver refletidas no regime de intermediação de crédito visam em última instância evitar o conflito de interesses e garantir que seja o consumidor a escolher a instituição de crédito com quem vai concluir o contrato de crédito. Não se afigura plausível a inexistência de qualquer forma de remuneração, pois estamos perante uma atividade comercial, isto é a prestação de um serviço por um agente comercial, que tem e deve ser remunerada. Ainda que não se associe a remuneração aos objetivos de vendas, a remuneração definida por cada instituição de crédito será sempre diferente de instituição para instituição e por isso o IC receberá sempre mais de uma instituição de crédito que de outra. Tal corresponde ao funcionamento normal de um mercado concorrencial. O problema também não ficaria resolvido caso se passassem a existir tabelas de remuneração iguais para todas as instituições porque, isto sim, aniquilaria a concorrência

que é saudável e deve existir. A nosso ver, o controlo do conflito de interesses tem de ser feito de outra maneira. Através de, por exemplo:

- Maior controlo sobre os IC, sobre as reclamações recebidas, sobre o número de casos de reembolsos antecipados (mostram que o produto não se adequava ao cliente) e penalizações aos IC caso se denotem práticas abusivas. De referir que à data não encontramos registo de reclamações, denúncias de comportamentos abusivos por parte dos IC ou outros comportamentos que obrigassem a uma alteração do regime nestes termos;
- Maior transparência com o Cliente, informando claramente o cliente sobre com que instituições trabalha o IC e quais as condições praticadas por cada Instituição de crédito, permitindo ao Cliente com base nessa informação escolher qual a instituição ou instituições que devem apresentar propostas, escolhendo depois uma delas.

Não se afigura essencial, para efeitos da decisão do consumidor, o conhecimento da remuneração auferida pelo intermediário de crédito. O que o consumidor quer saber são quais os encargos que este vai suportar por força da celebração do contrato de crédito, isto é, o valor da TAN, eventuais comissões e despesas, no fundo o montante total imputado ao consumidor. É este valor que lhe permitirá comparar cada proposta que lhe é apresentada por cada instituição de crédito e fazer uma escolha.

Na realidade, a comissão paga pela instituição de crédito ao IC (a título acessório e vinculado) é um custo exclusivo da instituição de crédito, não sendo suportado pelo cliente, cuja responsabilidade é sobre as taxas de juro, impostos e eventuais comissões de abertura de contrato – e mesmo estes custos estão limitados administrativamente pelas TAEG 's máximas definidas pelo Banco de Portugal, nos termos legais.

Comparando atividades, seria interessante fazer um comparativo com obrigações existentes para bens de 1.ª necessidade como água, luz, leite, etc. Porventura existe alguma obrigatoriedade de se tornarem públicas as comissões dos distribuidores (alguém sabe qual a margem de um hipermercado na venda do leite ou do fornecedor de telecomunicações, ou do fornecedor de eletricidade)? Será esta informação importante para que um consumidor escolha um determinado produto?

Para se garantir que seja o consumidor a escolher qual a instituição de crédito de quem deseja receber uma proposta existem outras soluções, por exemplo, consultar o preçário de cada instituição de crédito com quem os IC trabalham e respetivos valores máximos de TAN's e TAEG's, comissões e despesas tendo em conta o montante financiado e o prazo do contrato. Antes de iniciar o processo, o IC poderia entregar uma declaração ao Cliente com o nome de todas as instituições de crédito com quem o IC trabalha para que o cliente selecione quais as instituições que devem apresentar uma proposta. Nesta

situação as instituições de crédito já apresentariam verdadeiras propostas de crédito e evitaríamos aqui o passo das simulações.

A entrega de uma FIN por instituição com quem tenha contrato de vinculação leva a uma carga burocrática absurda e um impacto inadmissível na sustentabilidade, se não vejamos: cada FIN é composta por 5 páginas; considerando a apresentação de 5 FIN's por cliente, numa média (por defeito) de 10 clientes por dia, sabendo que os comerciantes (distribuição e automóvel) trabalham no mínimo 6 dias por semana, chegamos ao seguinte número de páginas entregues só em FIN's (excluindo os contratos):

- **250 páginas por dia** (5 páginas X 5 instituições X 10 clientes)
- **1.500 páginas por semana** (250 páginas por dia X 6 dias)
- **6.000 páginas por mês** (1.500 páginas por semana X 4 Semanas).

Ora, mesmo que se façam impressões em ambos os lados, cada intermediário teria que imprimir e entregar **3.000 folhas por mês**. Se multiplicarmos pelos milhares de intermediários existentes, estaríamos perante um autêntico atentado ambiental, um impacto financeiro extremo e uma carga burocrática e administrativa inaceitável. E o resultado para o consumidor: Nulo!

No que se refere à informação prestada pelos IC, indica o ponto 162 do Estudo que *"Já no caso do crédito ao consumo, os intermediários de crédito, quando apresentam aos consumidores propostas de crédito, apenas têm de divulgar, na ficha de informação normalizada, a sua identificação e o seu endereço"*. Tal não está correto, na medida em que o dever de informação dos IC não se limita à informação da FIN ou da informação escrita a entregar ao consumidor, mas também se reflete na informação específica sobre a atividade de intermediação na internet e no estabelecimento.

Quanto à proibição de a remuneração auferida por um IC estar associada aos objetivos de venda gostaríamos de dizer o seguinte: (i) a volumetria permite efeitos de escala relevantes para a rentabilidade e consequentemente parte deste ganho pode ser "libertada" para os ICs; (ii) com as regras de aceitação e outras condições estabelecidas pela entidade mutuante, não se entende a limitação da negociação comercial entre 2 empresas que tipicamente envolvem volumes de faturação/ produção.

Gostaríamos ainda de deixar algumas reflexões sobre o tema que achamos que devem ser tidas em conta para análise das propostas de alteração ao regime:

- a) parece-nos que não faz sentido fazer uma comparação com o crédito à habitação, na medida em que os montantes de financiamento deste produto são superiores a 150.000€ e com prazos de reembolso superiores a 30 anos, realidade totalmente distinta do crédito ao consumo em que existem situações em que o valor financiado é de 500€ a ser reembolsado

em 10x sem juros, ou mesmo no financiamento automóvel, em que falamos de montantes de financiamento de 20.000€, a serem pagos num prazo inferior a 10 anos;

- b) Estando já previsto para o crédito à habitação a imposição de divulgar a remuneração recebida por um IC, gostaríamos de saber quais os impactos que foram identificados? Esta informação é útil para o consumidor para fazer a sua escolha? Foram questionados os consumidores sobre a relevância e pertinência desta informação no que toca à escolha da Instituição de Crédito?
- c) Quanto menos interessante for a atividade de Intermediação de Crédito, quer pelas obrigações quer por uma menor remuneração, mais estamos a estimular a proliferação de outros meios de pagamento a crédito, nomeadamente a vendas a prestações disponibilizadas pelo comerciante, como por exemplo na *Telco*, sem controlo ou registo no Banco de Portugal, com um risco de endividamento dos consumidores pois as instituições de crédito não terão acesso a informação sobre os efetivos créditos detidos pelo consumidor, e uma menor proteção do consumidor já que nenhuma destas entidades terá que cumprir as mesmas obrigações que uma instituição de crédito, colocando em causa a sua concorrência e o *“level playing field”*. Para além disso tal realidade poderá conduzir a uma inacessibilidade ao crédito em determinadas zonas geográficas (mais afastadas dos grandes centros urbanos) e/ou atores de mercado (de menor dimensão), prejudicando fortemente as famílias nas opções de pagamento;
- d) Por comparação a outros países europeus, Portugal é um país de menor dimensão e onde os efeitos de escala são menos evidentes (*cost-to-income* mais elevados). Assim, quanto menor for a volumetria (por “entropias” à atividade de Intermediação de Crédito) e menor for a receita das Entidades Financeiras, mais caro o crédito se tornará para as famílias portuguesas de forma que a atividade permaneça sustentável.

Da análise crítica das Recomendações 11 a 14 relativas aos intermediários de crédito, consideramos ainda relevante destacar o seguinte,

- 1) Regime vigente já assegura elevados padrões de transparência

O regime português resulta da transposição da Diretiva 2014/17/UE e da Diretiva 2008/48/CE (substituída pela Diretiva (UE) 2023/2225).

O enquadramento atual já impõe:

- deveres de informação pré-contratual;
- identificação do estatuto do intermediário (vinculado, não vinculado, a título acessório);
- dever de atuar de forma honesta, imparcial, transparente e profissional;
- supervisão comportamental pelo Banco de Portugal;

- limites específicos à remuneração em contexto de consultoria;
- Não se encontra demonstrada falha sistémica que justifique reforço legislativo estrutural
- Controlo dos IC pelas instituições de crédito.

Pelo contrário tem sido apontado como fator positivo e saudado o detalhe do Decreto-Lei 133/2009 nas mais variadas matérias, na qual a definição de taxas máximas, os deveres de informação e outros aspetos são particularmente relevantes. Deve assinalar-se especial cuidado na próxima transposição na medida em que a prática de *goldplating* será muito mais limitativa para as instituições a operar em Portugal na medida em que os novos *players* em modelo de LPS parece ser objeto de regulamentação diversa (exemplo de compra a prestações em marcas de prestígio na internet por exemplo).

2) Comparação com outros Estados-Membros (a título exemplificativo)

A generalidade dos Estados-Membros da UE:

- admite modelos de intermediação vinculada;
- permite remuneração por comissão paga pelo mutuante; e
- não impõe proibição de remuneração dependente do número de contratos.

Exemplos:

- Espanha – regime da Ley 5/2019 (transposição da MCD) não proíbe remuneração variável per se, exigindo apenas transparência;
- França – modelo de *courtage* admite comissão do mutuante, com deveres de informação;
- Alemanha – os “*Kreditvermittler*” são remunerados por comissão, sem limitação estrutural equivalente à proposta pela AdC;
- Países Baixos – modelo mais restritivo (proibição de comissão em crédito hipotecário), mas acompanhado de forte reconfiguração do mercado e aumento de custos diretos para consumidores.

Não se identifica uma tendência europeia dominante de proibição de remuneração variável dos intermediários vinculados no crédito ao consumo.

Assim, as recomendações 12 e 13 configurariam uma solução mais restritiva do que a média europeia, com risco de desvantagem competitiva do mercado português que prejudica as instituições nele a operar e, por conseguinte, a concorrência no mercado, com impacto para os operadores económicos e para os consumidores.

3) Função concorrencial dos intermediários de crédito

Contrariamente à tese implícita no Estudo, a literatura económica reconhece que os intermediários:

- reduzem custos de pesquisa (*search costs*);
- agregam oferta dispersa;
- mitigam assimetria de informação;
- aumentam contestabilidade do mercado.

A própria Comissão Europeia, no contexto da *Capital Markets Union* e da Estratégia de Retalho, tem enfatizado o papel de canais alternativos de distribuição no reforço da concorrência.

Restringir o modelo remuneratório poderá:

- reduzir incentivos à prospeção ativa;
- aumentar custos fixos dos intermediários;
- provocar saída de operadores de menor dimensão;
- concentrar distribuição nos grandes grupos bancários.

Paradoxalmente, tal poderá reforçar concentração — problema que a própria AdC identifica no setor.

4) Impacto específico sobre intermediários a título acessório

Os intermediários a título acessório (ex.: stands automóveis, retalhistas) representam:

- canal essencial no crédito automóvel;
- mecanismo de inclusão financeira;
- instrumento de financiamento da economia real.

A imposição de:

- deveres adicionais de reporte detalhado de propostas;
- limitações estruturais à remuneração;
- obrigações administrativas acrescidas,

terá impacto desproporcionado sobre pequenos operadores, que têm como atividade principal uma atividade económica, estão assentes essencialmente em micro e PME, geram postos de trabalho, são muitas vezes operadores isolados no interior.

Efeitos expectáveis:

- Redução do número de intermediários registados, com consequente desvantagem para o consumidor bancário;
- Internalização da distribuição pelos grandes *players*;
- Aumento de custos operacionais;
- Redução da oferta de crédito em zonas de menor densidade;
- Maior exclusão financeira de consumidores de maior risco
- Destruição do tecido económico empresarial, especialmente as micro e pequenas empresas, empresas familiares e empresários em nome individual.

5) Impacto macroeconómico e no emprego

O setor do crédito ao consumo e respetiva intermediação:

- emprega milhares de trabalhadores direta e indiretamente;
- sustenta atividade nos setores automóvel, comércio e serviços;
- contribui para o consumo privado (componente relevante do PIB português).

Medidas que limitem a remuneração; aumentem custos fixos; e/ou reduzam incentivos comerciais, podem potencialmente provocar i) encerramento de pequenas estruturas; ii) destruição líquida de emprego; iii) redução do volume de crédito concedido; iv) impacto negativo no consumo privado; v) efeito adverso no PIB.

Num contexto em que o consumo privado representa mais de 60% do PIB português (dados do Instituto Nacional de Estatística), qualquer contração relevante do crédito ao consumo tem efeito multiplicador negativo.

C. Comparabilidade das comissões bancárias

A AdC identifica a comparabilidade como um fator crítico para a mobilidade e recomenda:

- a) Simplificação das estruturas de comissões, reduzindo a sua fragmentação e complexidade;
- b) Harmonização de designações e conteúdos das comissões, facilitando a comparação direta entre instituições;
- c) Reforço e melhoria dos instrumentos públicos de comparação, promovendo a sua utilização efetiva pelos consumidores;
- d) Divulgação da informação de forma clara, acessível e centrada no custo global, em detrimento de listagens extensas e técnicas.

Estas medidas estão já previstas no projeto apresentado pelo Banco de Portugal sobre o tema, e relativamente ao qual a ASFAC já apresentou os seus comentários, pelo que nada mais temos a acrescentar.

D. Vendas acessórias, nomeadamente a venda do seguro de proteção ao crédito

A ADC recomenda a introdução de limites temporais à aplicação de requisitos associados à contratação de produtos ou serviços bancários (acessórios) no âmbito da contratação de um produto ou serviço bancário (principal).

Neste caso, e embora não se entenda o que é pretendido pela ADC e qual a mais-valia, esta medida já se encontra prevista no Artigo 14º da Diretiva (UE) 2023/2225 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Outubro de 2023, cuja transposição para o ordenamento jurídico português se aguarda, apesar do atraso já verificado superior a 3 meses.

E. Limitação de comissões de reembolso antecipado

A proibição total em taxa variável pode alterar modelos de *pricing*, provocar aumento de spreads iniciais, assim como gerar transferência de custos para os consumidores.

F. Portabilidade de IBAN

Embora tecnicamente apelativa, a portabilidade envolve complexidade operacional sistémica, implica custos significativos para o sistema bancário e carece de análise custo-benefício aprofundada.

Em vários Estados-Membros, a portabilidade integral do IBAN não foi implementada, privilegiando-se mecanismos de redireccionamento.

G. Conclusão

As Recomendações propostas, as medidas e resultados apurados pelo Estudo, de uma forma geral, poderão originar um risco de sobreposição regulatória e insegurança jurídica, pois as propostas introduzem requisitos adicionais face às diretivas europeias já harmonizadas; criam divergência potencial face ao regime comunitário; e podem gerar fragmentação regulatória.

Sendo que a regulamentação comunitária tem privilegiado harmonização máxima no domínio do crédito aos consumidores (Diretiva 2023/2225), visando evitar distorções intra-UE, Portugal deverá evitar a antecipação de restrições estruturais que possam reduzir atratividade do mercado ou prejudicar operadores nacionais face a concorrentes transfronteiriços digitais.

Uma vez que o quadro jurídico português já assegura padrões elevados de transparência e proteção, não existe evidência empírica robusta de que o

modelo remuneratório dos intermediários esteja na origem da reduzida mobilidade.

Acresce que, caso as recomendações da AdC, sejam implementadas, poderão, como indicado, i) reduzir a concorrência no crédito ao consumo; ii) provocar concentração; iii) gerar destruição de emprego; iv) impactar negativamente o PIB; v) aumentar custos para consumidores.

Consideramos que existem outros caminhos possíveis, mas eficazes e com melhores resultados, como seja o reforço da literacia financeira, para o qual a ASFAC e os seus Associados contribuem proativamente; melhoria de comparadores públicos (em processo, pelo Banco de Portugal, com a participação da ASFAC); simplificação administrativa e não restrições estruturais ao modelo económico da intermediação.

É importante sublinhar a própria evidência apresentada no Estudo, que aponta para níveis elevados de satisfação e confiança dos consumidores nos seus bancos, o que levanta dúvidas quanto à interpretação da reduzida mobilidade como reflexo necessário de falhas de mercado ou de barreiras artificiais à concorrência, pois tal é contrariado pelas razões justificadas nas respostas dos inquiridos. Não se afigura adequado impor alterações sempre e quando o serviço prestado seja positivo e alinhado com os melhores interesses dos consumidores. Acresce que o inquérito não parece permitir concluir, de forma clara, que os consumidores se sintam insuficientemente informados, insatisfeitos com os seus produtos de crédito, prejudicados ou com vontade permanente de receber mais propostas.

Quaisquer medidas a implementar deverão respeitar o princípio da proporcionalidade, evitando duplicações face ao regime já em vigor e ao projeto de revisão em curso, bem como impactos excessivos em modelos económicos legítimos, com potenciais efeitos adversos na concorrência e no acesso ao crédito.

Neste sentido, a dissociação absoluta da remuneração dos intermediários de quaisquer objetivos comerciais carece de uma análise de impacto mais aprofundada; a obrigação de apresentação indiscriminada de múltiplas propostas pode aumentar a complexidade da informação para o consumidor, devendo o foco estar na adequação das propostas e na clareza dos critérios de seleção; o alcance das recomendações relativas à venda de produtos acessórios, nomeadamente quanto a eventuais limites temporais, já se encontra regulamentado e apenas aguarda transposição da Diretiva sobre o crédito aos consumidores, transposição essa que, se realizada em linha com o que a Diretiva (de harmonização máxima) prevê, solucionará muitas das questões abordadas no estudo.

Por fim, sublinhamos a importância de uma coordenação estreita entre a Autoridade da Concorrência, o Banco de Portugal, o Legislador e a ASFAC, de

forma a assegurar coerência regulatória, previsibilidade e segurança jurídica para os operadores.

Neste sentido, a ASFAC permanece à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Com os melhores cumprimentos,



Duarte Gomes Pereira
Diretor-Geral