



PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

22 de fevereiro de 2023

PROJETO DE LEI N.º 443/XV/1.ª (L)

Parecer do Banco de Portugal sobre o Projeto de Lei n.º 443/XV/1.ª (L)

1. Por comunicação datada de 6 de fevereiro de 2023, a Comissão do Orçamento e Finanças (“COF”) da Assembleia da República solicitou ao Banco de Portugal parecer sobre o [Projeto de Lei n.º 443/XV/1.ª \(L\)](#), da iniciativa do Livre (adiante designado por “Projeto de Lei”), o qual introduz medidas promotoras de transparência na informação pré-contratual relativa à comercialização à distância de serviços financeiros.
2. O Banco de Portugal agradece à COF a oportunidade de apresentar o seu parecer sobre o Projeto de Lei em apreço, permanecendo ao dispor para o envio de contributos adicionais que sejam considerados oportunos.
3. O Projeto de Lei propõe-se alterar o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de maio (adiante designado por “Decreto-Lei n.º 95/2006”), diploma que estabelece o regime jurídico aplicável aos contratos à distância relativos a serviços financeiros celebrados com consumidores e que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2002/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro, relativa à comercialização à distância de serviços financeiros prestados a consumidores (adiante designada por “Diretiva n.º 2002/65/CE”).
4. Através desta alteração, o Projeto de Lei procura introduzir, de acordo com a respetiva exposição de motivos, o *“dever de publicitar do mesmo modo, i.e., com o mesmo destaque e visibilidade, quaisquer encargos acrescidos na contratualização à distância de serviços financeiros, promovendo maior proteção dos consumidores de custos que não desejam ou que não são proporcionais às suas condições e pretensões.”*
5. Neste sentido, são alteradas as alíneas b) a d) do referido artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 95/2006, tendo em vista assegurar que o *“preço total devido pelo consumidor ao prestador pelo serviço financeiro”*, a indicação da *“eventual existência de outros impostos ou custos”* e os *“custos adicionais decorrentes (...) da utilização de meios de comunicação à distância”* sejam apresentados *“com igual destaque e visibilidade dada ao preço anunciado ou descontos publicitados”*, de forma a permitir ao cliente tomar uma decisão esclarecida.



6. O Banco de Portugal reconhece que o propósito das propostas de alteração será o de captar a atenção do consumidor de produtos e serviços financeiros para determinada informação (nomeadamente a informação sobre encargos), através da utilização de destaque, designado tecnicamente, no contexto da economia comportamental, como “efeito de saliência”¹⁻².
7. Não obstante, importa destacar que o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 95/2006 regula a informação pré-contratual que as instituições devem prestar aos consumidores sobre o produto ou serviço financeiro que está a ser comercializado através de canais de comunicação à distância. Note-se que esta disposição não afasta a aplicação, no âmbito da comercialização à distância, das normas legais e regulamentares especificamente aplicáveis à comercialização do produto ou serviço em causa³.
8. A propósito desses documentos de informação pré-contratual, salienta-se que, no âmbito da comercialização da generalidade dos produtos e serviços bancários de retalho, as instituições estão já obrigadas a disponibilizar aos consumidores, em momento prévio à celebração do contrato, um conjunto de informações em formato normalizado (nomeadamente a FIN - Ficha de Informação Normalizada, no caso dos depósitos e dos produtos de crédito aos consumidores, e a FINE – Ficha de Informação Normalizada Europeia, no caso do crédito à habitação

¹ Teoria económica que estuda os enviesamentos que determinados agentes económicos adotam nas suas decisões, procurando, através de estímulos (ou “nudges”), auxiliar esses agentes na análise que levarão a cabo no seu processo decisório, sem contudo lhes retirar a liberdade de escolha. A economia comportamental tem vindo a ser objeto de reconhecimento, designadamente após a obtenção, por parte de Richard Thaler, do prémio Nobel da Economia em 2017.

² Esta teoria económica tem vindo a ganhar relevo, quer no panorama internacional, quer no nosso ordenamento jurídico (o que será referido, com maior relevo, nos pontos subsequentes do parecer). Sobre o acompanhamento que tem vindo a ser efetuado fora de Portugal, destaca-se que a Comissão Europeia tem acompanhado este tema nos mais variados setores, incluindo no setor financeiro. *Cfr.* informação disponível no seguinte link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en. A OCDE também tem vindo a acompanhar esta temática, incluindo no contexto da proteção do consumidor: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/CP\(2016\)3/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/CP(2016)3/FINAL&docLanguage=En). Destaca-se ainda o trabalho levado a cabo pela Financial Conduct Authority, autoridade responsável pela supervisão da conduta das instituições que comercializam produtos e serviços financeiros no Reino Unido, que tem vindo a efetuar vários estudos empíricos tendo em vista testar a eficácia das soluções económico-comportamentais nos processos decisórios dos clientes de produtos e serviços financeiros.

³ *Vide*, nesta matéria, artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 95/2006. A propósito da conjugação entre os deveres de informação pré-contratual previstos neste regime e os previstos no regime do crédito aos consumidores (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, na redação em vigor) e no regime do crédito hipotecário (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, na redação em vigor), mais propriamente a FIN e a FINE, note-se o disposto no n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 133/2009 e no n.º 7 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.



e hipotecário), que permitam ao consumidor tomar uma decisão de contratação esclarecida. A FINE, por exemplo, contém alguns elementos de informação que deverão ser destacados em relação aos demais elementos desse documento, em particular algumas advertências que se consideraram relevantes para a tomada de decisão pelo consumidor⁴.

9. Adicionalmente, no âmbito do dever de assistência, aplicável, por exemplo, no âmbito da comercialização de crédito à habitação e hipotecário, as instituições de crédito devem esclarecer os consumidores no sentido de estes poderem avaliar se o contrato de crédito proposto e os eventuais serviços acessórios se adaptam às suas necessidades⁵.
10. Estes deveres resultam, portanto, das regras legais aplicáveis, em especial, à comercialização dos referidos produtos e serviços, tendo ainda sido concretizados pelo Banco de Portugal, que definiu, no uso do poder regulamentar que lhe foi conferido, o formato que deve ser utilizado pelas instituições na prestação de informação pré-contratual aos consumidores, independentemente do canal utilizado para a contratação daqueles produtos ou serviços.
11. Com efeito, mesmo nas situações em que o contrato é celebrado através de canais de comunicação à distância, as instituições estão, por força das regras legais e regulamentares especificamente aplicáveis à comercialização do produto ou serviço bancário de retalho em causa⁶, obrigadas a disponibilizar aos consumidores a informação pré-contratual de acordo com o formato normalizado exigido, razão pela qual o Banco de Portugal considera que as preocupações subjacentes à iniciativa legislativa em apreço estão já, em grande medida, acauteladas no ordenamento jurídico vigente.
12. Salieta-se, adicionalmente, que, reconhecendo os desafios particulares colocados pela crescente comercialização de produtos e serviços bancários de retalho através de canais digitais – onde se sabe que os enviesamentos comportamentais dos clientes podem ser intensificados, entre outros fatores, pela forma como a informação é apresentada –, as autoridades, nacionais e europeias, têm vindo a transmitir orientações às entidades supervisionadas com vista a mitigar os riscos associados a estes canais.

⁴ Por exemplo, as advertências feitas nas secções 3 e 4 da FINE, aprovada no âmbito da Instrução do Banco de Portugal n.º 19/2017, quanto à possibilidade de modificação do “*montante total a reembolsar (MTIC)*” e da taxa anual de encargos efetiva global (“*TAEG*”) por força da variação da taxa de juro, bem como sobre os períodos de reflexão aplicáveis e sobre a possibilidade de perda do imóvel derivada do incumprimento do contrato de crédito (resultantes, respetivamente, das secções 11 e 13).

⁵ Cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 e artigo 9.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2017.

⁶ Cfr. Aviso do Banco de Portugal n.º 4/2009 (depósitos), Instrução do Banco de Portugal n.º 12/2013 (crédito aos consumidores) ou Instrução do Banco de Portugal n.º 19/2017 (crédito à habitação e hipotecário).



- (iii) Assegurar que os encargos decorrentes do produto ou serviço bancário para os clientes são apresentados com destaque similar ao que é conferido aos seus benefícios, nomeadamente no que respeita ao tamanho de letra e cor utilizados (recomendação 6);
 - (iv) Apresentar, de forma destacada, informação sobre as características fundamentais do produto ou serviço bancário e sobre outros elementos considerados relevantes, como as comissões e despesas eventualmente aplicáveis, no ecrã ou página principal da plataforma de comercialização, através da utilização de caracteres de maior dimensão, caixas informativas, pop-ups, simulações, súmulas ou outros meios similares (recomendação 7).
15. Note-se que o Banco de Portugal tem vindo a acompanhar o cumprimento das mencionadas recomendações por parte das instituições supervisionadas no âmbito da comercialização através dos canais digitais, verificando em que medida tais instituições observam as boas práticas acima referidas. Os resultados da atuação do Banco de Portugal neste âmbito são divulgados nos Relatórios de Supervisão Comportamental¹⁰.
16. Por fim, o Banco de Portugal assinala que a Comissão Europeia apresentou, no dia 11 de maio de 2022, uma proposta de Diretiva relativa aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância¹¹, que altera a Diretiva 2011/83/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, e revoga a Diretiva n.º 2002/65/CE. Neste contexto, é expectável que o regime jurídico nacional relativo à comercialização à distância de produtos e serviços financeiros venha a ter de sofrer alterações num futuro relativamente próximo.

¹⁰ Disponíveis no Portal do Cliente Bancário, em [Portal do Cliente Bancário | Portal do Cliente Bancario \(bportugal.pt\)](https://portalcliente.bportugal.pt), destacando-se em particular o Relatório respeitante ao ano de 2020, publicado em 2021, em especial o ponto 5.3.2.

¹¹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0204&from=EN>.