

Enviado por e-mail

Exmo. Senhor  
Deputado Filipe Neto Brandão  
Presidente da Comissão de Orçamento e  
Finanças  
Assembleia da República  
Rua de São Bento, 1249-068 Lisboa  
Correio eletrónico: [5cof@ar.parlamento.pt](mailto:5cof@ar.parlamento.pt)

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
		<b>S-AdC/2020/1510</b>	<b>30/04/2020</b>

<b>Assunto:</b>	<b>Comentários da AdC às iniciativas legislativas pendentes de decisão sobre comissões bancárias</b>
-----------------	--

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>.

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 se desenvolvem comentários e recomendações, para que possam ser ponderadas pelo decisor público.

Referimo-nos, em concreto, às iniciativas legislativas que visam introduzir limites ao comissionamento de plataformas eletrónicas de natureza financeira operadas por terceiros. Em particular, o Projeto de Lei n.º 139/XIV/1ª (BE), o Projeto de Lei n.º 205/XIV/1ª (PCP), o Projeto de Lei n.º 209/XIV/1ª (PAN), e o Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª (PS).

Tecem-se, igualmente, comentários relativos 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).

Mais se nota que estas iniciativas legislativas são de alteração definitiva, ao contrário de outras medidas<sup>3</sup> que têm sido implementadas em regime excecional e temporário durante o atual contexto de saúde pública associado à pandemia do Covid-19. O caráter duradouro destas iniciativas reforça a premência de se ponderar, não só os objetivos de interesse público prosseguidos pelas propostas legislativas em causa, mas também o seu impacto na dinâmica de concorrência no mercado e, assim, no bem-estar dos consumidores.

<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> 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.



S-AdC/2020/1510

No que diz respeito à introdução de limites às comissões nas operações em plataformas eletrónicas de natureza financeira, a AdC destaca a importância de se avaliar o impacto das medidas propostas nas condições para que novos operadores FinTech entrem no setor dos serviços de pagamento, em Portugal, com novos produtos/serviços inovadores assentes em tecnologias digitais e preços mais competitivos.

Neste contexto, a AdC reitera as recomendações efetuadas no seu *Issues Paper* FinTech<sup>4</sup>. Várias das recomendações constantes desse relatório, como sejam a criação de *sandboxes* regulatórias e a garantia de acesso a dados e às infraestruturas bancárias, pelos novos entrantes FinTech, não foram ainda implementadas e mantêm a sua pertinência.

Relativamente às iniciativas legislativas sobre limites às comissões bancárias associadas ao crédito ao consumo e à habitação, estas iniciativas propõem, entre outras medidas, a eliminação de qualquer alteração unilateral às condições contratuais dos créditos concedidos. A este respeito, importa que se ponderem os diversos efeitos nos incentivos dos operadores e, conseqüentemente, no bem-estar dos consumidores, decorrentes da implementação desta medida.

Numa ótica de promoção das condições de concorrência e do bem-estar dos consumidores, propõe-se, adicionalmente, um conjunto de medidas que visam promover a mobilidade dos consumidores na banca a retalho e aumentar as suas opções de escolha, para que estas possam ser ponderadas pelo decisor público.

Apresentam-se, em anexo, dois documentos com os comentários mais detalhados às iniciativas legislativas em causa.

Mais se informa que, atendendo aos deveres de transparência previstos nos seus Estatutos, a AdC disponibiliza na sua página eletrónica os pareceres e recomendações que emite, no âmbito das suas atribuições, expurgados de segredos de negócio.

Com os melhores cumprimentos,

30/04/2020

X 

---

Margarida Matos Rosa

Presidente

Assinado por: MARGARIDA ISABEL REBELO DE MATOS ROSA

---

<sup>4</sup> Autoridade da Concorrência, [Issues Paper Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), Outubro 2018.

## Comentários da AdC às iniciativas legislativas pendentes de decisão sobre comissões bancárias associadas a plataformas eletrónicas de natureza financeira

### 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 ponderados pelo decisor público.
3. Referimo-nos, em concreto, às iniciativas legislativas que visam introduzir limites ao comissionamento de plataformas eletrónicas de natureza financeira. Em particular, o **Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª (PS)**, aprovado na generalidade no dia 27 de fevereiro de 2020 e em discussão na especialidade na Comissão de Orçamento e Finanças, bem como três outras iniciativas que serão sujeitas a nova apreciação na generalidade, em concreto o **Projeto de Lei n.º 209/XIV/1ª (PAN)**, o **Projeto de Lei n.º 205/XIV/1ª (PCP)** e o **Projeto de Lei n.º 139/XIV/1ª (BE)**<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 213/XIV/1ª (PS), o Projeto de Lei n.º 209/XIV/1ª (PAN), o Projeto de Lei n.º 205/XIV/1ª (PCP) e o Projeto de Lei n.º 139/XIV/1ª (BE) propõem limites à cobrança de comissões nas operações em plataformas eletrónicas de natureza financeira operadas por terceiros.
6. **A este respeito, a AdC destaca a importância de se avaliar do impacto das medidas em causa nos novos entrantes FinTech, i.e. no desenvolvimento de empresas associadas às novas tecnologias aplicadas ao setor financeiro.**
7. Em particular, destaca-se o receio do impacto destas iniciativas na inovação dos serviços de pagamento e nas condições para que novos operadores FinTech entrem no mercado, num contexto europeu onde se pretende precisamente viabilizar a entrada de novos operadores no setor de serviços de pagamentos, nomeadamente assentes em tecnologias digitais.
8. Conforme referido pela AdC no *Issues Paper* Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal<sup>5</sup> (*Issues Paper* FinTech), os novos entrantes FinTech podem assumir um papel relevante como concorrentes dos serviços financeiros tradicionais, introduzindo

<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> Autoridade da Concorrência, [Issues Paper Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), Outubro 2018.

concorrência num mercado concentrado e pouco contestável, como é o caso do setor de serviços de pagamentos em Portugal.

9. Assim, realçamos a importância de se avaliar o risco de, **por um lado, as iniciativas propostas colocarem em causa o potencial impacto de abertura e concorrência que se pretende com a Segunda Diretiva de Serviços de Pagamentos<sup>6</sup>** e, por outro lado, acabarem a proteger os incumbentes no setor, como sejam as instituições de crédito e o Grupo SIBS, desincentivando a entrada de novos prestadores de serviços.
10. Nessa medida, **deverá ponderar-se o risco de se desincentivar a entrada de novos prestadores** de serviços assentes em plataformas digitais, por comprometer a oportunidade de rentabilidade do investimento, em particular tendo em conta a abrangência das iniciativas. Não se pode, igualmente, excluir a eventual saída de operadores no mercado decorrentes da eliminação da possibilidade de cobrança na utilização dos seus serviços.
11. A preocupação é que, ainda que, no curto prazo, estas iniciativas se possam traduzir em benefícios para os consumidores, do ponto de vista dinâmico uma intervenção desta natureza, com a abrangência do seu objeto, num mercado que se encontra em desenvolvimento, pode trazer custos significativos de bem-estar para os consumidores.
12. No caso em concreto, e tratando-se de um setor historicamente concentrado e com reduzida entrada de novos operadores, a dinâmica de concorrência beneficiaria da entrada de novos operadores na sequência de desenvolvimentos recentes, a nível nacional e europeu, que vão no sentido de se criar uma oportunidade para introdução de concorrência por novos operadores assentes em tecnologias digitais. Tal permitiria, no caso dos sistemas de pagamentos, introduzir concorrência num ecossistema fechado em torno da SIBS e dos bancos, seus acionistas.
13. A este respeito, a **AdC destaca que os atuais desenvolvimentos estão, contudo, aquém do desejável em matéria de abertura do mercado a novos operadores FinTech.**
14. A AdC, para promover a concorrência deste novo tipo de *players*, efetuou um **conjunto de recomendações no *Issues Paper* FinTech suprarreferido, sendo que algumas ainda não estão implementadas e mantêm a sua pertinência.** Referimos, por exemplo, a recomendação da AdC de se criarem condições para os novos entrantes FinTech operarem de forma independente no mercado, assegurando-lhes acesso às infraestruturas bancárias, nomeadamente ao sistema de liquidação e compensação interbancárias<sup>7</sup> (ou soluções que tenham o mesmo efeito).
15. Apenas podemos concretizar os benefícios dessa abertura do ecossistema de serviços de pagamentos quando as condições de concorrência estiverem reunidas, e será essa pressão

---

<sup>6</sup> Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno e respetiva transposição para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro.

<sup>7</sup> Recomendação dirigida ao Banco de Portugal, pág. 35 em [Issues Paper Inovação Tecnológica e Concorrência no Setor Financeiro em Portugal](#), Outubro 2018:

“Dado que o acesso direto ao sistema de compensação e liquidação reduziria a dependência de instituições de pagamento FinTech face aos bancos, com benefícios para a concorrência, recomenda-se ao Banco de Portugal que pondere e avalie a possibilidade de:

- i. Desenvolver alternativas técnicas que viabilizem o acesso de todos os prestadores de serviços de pagamento ao SICOI em condições de igualdade, eliminando-se a dependência que estes prestadores de serviços possam ter face aos bancos.
- ii. Promover o acesso das instituições de pagamento ao subsistema de transferência imediatas do SICOI recentemente desenvolvido, eliminando-se a dependência que estas instituições possam ter face aos bancos.”

- concorrencial que disciplinará as estratégias de preços dos incumbentes estabelecidos no mercado dos sistemas de pagamento.
16. Adicionalmente, alerta-se também para questões de implementação na forma como as iniciativas legislativas estão redigidas.
  17. A definição de plataforma eletrónica de natureza financeira operada por terceiros constante do Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª parece basear-se nas condições oferecidas pela plataforma MB WAY.
  18. Em particular, o artigo 1º A desta iniciativa legislativa define “*«Plataforma eletrónica de natureza financeira operada por terceiros» - plataforma, sítio ou aplicação digital onde seja permitido gerar cartões virtuais, ordenar e receber transferências ou utilizar e levantar remotamente numerário operada por entidade não-relacionada com o prestador de serviços de pagamento do ordenante ou beneficiário das transações*”.
  19. A este respeito, alerta-se para a ambiguidade da definição, e do risco de dar espaço a interpretações contrárias ao seu objetivo – nomeadamente de, paradoxalmente, excluir a própria MBWAY que, como se referiu, parece motivar a proposta legislativa.
  20. Com efeito, sendo a MBWAY uma plataforma detida pela SIBS, e sendo a SIBS detida pelos principais bancos portugueses<sup>8</sup>, colocam-se as questões: os serviços MBWAY, prestados através dos bancos, podem considerar-se como “*entidade relacionada com o prestador de serviços de pagamento do ordenante ou beneficiário das transações*” e, assim, estar excluídos? E os serviços MBWAY prestados pela própria SIBS?
  21. Seria paradoxal se a iniciativa acabasse por, inadvertidamente, aplicar-se aos operadores de menor dimensão e novos entrantes e excluir os incumbentes, em resultado de interpretações desta definição, em contrário ao que parece ser o propósito da iniciativa legislativa.
  22. Considera-se que esta ambiguidade na definição encerra riscos que, a acolher-se a iniciativa legislativa, importaria dirimir.
  23. Por outro lado, a redação da definição constante do Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª (PS), bem como a redação das restantes iniciativas, não é suficientemente esclarecedora quanto ao estágio da cadeia de pagamentos que visa intervencionar.
  24. Em particular, a definição não esclarece quanto ao tipo de cliente<sup>9</sup> das plataformas (e.g., clientes particulares ou empresariais) objeto da disposição. A título ilustrativo, não se consegue aferir se a medida visa somente limitar as comissões de plataformas eletrónicas de natureza financeira disponibilizadas diretamente a consumidores finais (a título individual ou particular); ou se também se aplicará a outro tipo de serviços, como sejam plataformas eletrónicas de natureza financeira disponibilizadas por instituições de pagamentos a empresas (e.g., plataformas que disponibilizem um conjunto de meios de pagamento a empresas para que estas, por sua vez, possam disponibilizar esses meios de pagamento aos seus clientes).
  25. Com efeito, a atual redação da definição de plataformas eletrónicas de natureza financeira poderá ser interpretada de diferentes formas. Em particular, a definição poderá ser

---

<sup>8</sup> Conforme referido no Estudo da AdC de outubro de 2018, cerca de 85% do capital social do Grupo SIBS é detido pelos cinco maiores bancos ativos em Portugal – BCP, CGD, Santander Totta, BPI e Novo Banco.

<sup>9</sup> Conforme referido no Estudo da AdC de outubro de 2018: “*O Bank for International Settlements (BIS) categoriza os operadores “não-bancos” no sistema de pagamentos em quatro categorias, tendo em conta o estágio da cadeia de pagamento em que atuam, o tipo de serviço que fornecem e o seu relacionamento com os bancos: i) operadores front-end, que fornecem os serviços diretamente aos consumidores finais e às empresas; ii) operadores back-end, que tipicamente fornecem serviços aos bancos; iii) operadores de infraestruturas de pagamentos de retalho e iv) operadores end-to-end, que combinam serviços front-end com serviços de liquidação e compensação.*”.

interpretada de forma bastante abrangente, comprometendo os incentivos ao investimento, à inovação e à entrada de novos entrantes FinTech no mercado português.

26. Assim, **recomenda-se que se torne a redação do respetivo normativo menos ambígua**, nomeadamente na definição de plataformas eletrónicas de natureza financeira, de forma a assegurar uma maior certeza na interpretação e implementação das suas disposições.

### III. Conclusão

27. No âmbito da discussão das iniciativas legislativas sobre comissões nas operações em plataformas eletrónicas de natureza financeira, considera-se ser crucial avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade das medidas face ao objetivo de política pública que se visam prosseguir.
28. A AdC destaca a importância de se avaliar o impacto das medidas propostas nas condições para que novos operadores FinTech entrem no setor dos serviços de pagamento, em Portugal, com novos produtos/serviços inovadores assentes em tecnologias digitais e preços mais competitivos.
29. Adicionalmente, recomenda-se que se torne a redação do respetivo normativo menos ambígua, assegurando maior certeza na interpretação e implementação desse normativo.
30. As questões associadas a novos entrantes colocam-se com mais premência no contexto atual, na sequência da adoção da DSP2 (*vide Issues Paper FinTech*, da AdC). Importa assegurar que as medidas não contribuam para perpetuar artificialmente a configuração atual do mercado, mantendo o ecossistema fechado em torno da SIBS e dos bancos, seus acionistas, e comprometendo a possibilidade de entrada de novos operadores no mercado, que pudessem entregar inovação – qualidade e diversidade de produtos – e preços competitivos aos consumidores.
31. A AdC não deixa, contudo, de alertar que, para que estes mecanismos de disciplina concorrencial funcionem, têm de se reunir as condições para que os novos operadores FinTech possam entrar, em concorrência, no mercado.
32. Por isso, **a AdC reitera as recomendações efetuadas no seu Issues Paper FinTech**. Várias das recomendações constantes desse relatório, como sejam a criação de *sandboxes* regulatórias e a garantia de acesso a dados e às infraestruturas bancárias, pelos novos *players*, não foram ainda implementadas e mantêm a sua pertinência.
33. A caixa *infra* sumaria as recomendações da AdC.

## Recomendações

### **Recomendação 1: Ponderação do impacto das iniciativas legislativas nos novos entrantes FinTech**

Recomenda-se que se avalie e pondere, na apreciação das propostas legislativas em causa, o seu impacto nas condições para que novos operadores FinTech possam entrar no setor dos serviços de pagamento, em Portugal, em particular entrantes cujo modelo de negócio se centre neste tipo de produto/serviço.

### **Recomendação 2: Clareza do objeto da intervenção**

Caso, sem prejuízo da Recomendação 1, se entenda, mesmo assim, limitar estas comissões, recomenda-se que se torne a redação do respetivo normativo menos ambígua, assegurando maior certeza na interpretação e implementação, em particular no que diz respeito à definição de plataforma eletrónicas constante do Projeto de Lei n.º 213/XIV/1ª (PS) e à clarificação dos clientes para os quais as comissões são objeto de limite.

### **Recomendação 3: Reiteram-se as recomendações da AdC no Issues Paper FinTech**

A disciplina sobre as comissões nas operações em plataformas eletrónicas de natureza financeira, que as iniciativas legislativas analisadas neste documento pretendem replicar de forma administrativa, apenas pode ser atingida se se criarem as condições para os novos operadores FinTech entrarem no mercado, em concorrência. Assim, a AdC reitera a importância da implementação das recomendações no seu Issues Paper FinTech, que permitiriam, se aplicadas no seu conjunto, criar as condições para maior concorrência e inovação no setor dos serviços de pagamento.

30 de abril de 2020



## 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