

## Contributo sobre iniciativas em apreciação na 5ª COF - Comissões bancárias

A convite do Grupo de trabalho “Comissões Bancárias” da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, o Banco vem, por este meio, partilhar o seu contributo <sup>1</sup> para uma discussão informada das 8 iniciativas em apreciação na 5ª COF - Comissões Bancárias.

Do contributo fazem parte: (i) um enquadramento geral da cobrança de comissões relativas a serviços bancários prestados a consumidores, (ii) uma apreciação geral das iniciativas dos Grupos Parlamentares em análise, (iii) comentários específicos sobre os Projetos de Lei que visam a alteração do regime do comissionamento bancário, e, (iv) conclusões, onde se reitera a discordância com algumas das matérias e se manifesta a preocupação com as repercussões que poderão decorrer para o sistema bancário nacional.

Esperamos com este nosso contributo poder auxiliar na reflexão ponderosa que os Senhores Deputados certamente farão desta matéria, o que muito agradecemos.

### I. Enquadramento da cobrança de comissões relativas a serviços bancários prestados a consumidores

1. As relações entre instituições de crédito e seus clientes estão sujeitas, regra geral, aos princípios da autonomia privada e da liberdade contratual, sendo neste pressuposto que são estabelecidas as comissões que as instituições cobram pelos serviços que prestam.

As comissões bancárias constituem, assim, a prestação pecuniária exigível pelas instituições de crédito aos clientes como retribuição pelos serviços prestados ou subcontratados a terceiros. Este conceito distingue-se do conceito de despesa, que corresponde aos demais encargos suportados pelas instituições de crédito, que lhes são exigíveis por terceiros e repercutíveis nos clientes.

No entanto, o regime de comissionamento praticado pelas instituições, nomeadamente o tipo e montante das comissões cobradas, tem repercussões financeiras óbvias para os clientes, cujos interesses devem ser igualmente salvaguardados.

---

<sup>1</sup> O presente contributo transcreve, *passim*, excertos retirados dos seguintes documentos tornados públicos: Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2012; Comentários da APB à Petição Coletiva n.º 525/XIII/3ª, da iniciativa da DECO, relativa a Comissões, de 10 outubro de 2018

Como princípio geral, as comissões praticadas devem assegurar a adequada remuneração dos serviços prestados pelas instituições e, segundo um critério de proporcionalidade, refletir a valia dos serviços no âmbito da relação integrada do cliente com o banco

Com efeito, a estabilidade das instituições de crédito impõe que os serviços por si prestados sejam devidamente remunerados, refletindo e cobrindo, segundo um critério de proporcionalidade, os custos incorridos com a disponibilização e prestação integrada dos diferentes serviços aos clientes.

2. Os princípios orientadores do comissionamento bancário têm vindo a ser implementados em Portugal através da legislação e regulamentação aplicável à atividade bancária. Atualmente, este quadro legal e regulamentar está já devidamente densificado no que toca à divulgação da informação, cobrindo todos os produtos bancários de retalho. Também, e para além da padronização dos Preçários, a comparabilidade entre comissões deu passos importantes.

A matéria do comissionamento bancário está já hoje amplamente tratada em legislação e regulamentos vários, destacando-se:

- O Aviso n.º 8/2009 do Banco de Portugal, que estabelece os requisitos mínimos de informação a prestar pelos Bancos em matéria de preçário dos produtos e serviços por estes comercializados, num formato padronizado e permanentemente acessível ao público, assegurando a comparação de preços entre instituições;

- O Regime dos Serviços Mínimos Bancários, nos termos do Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 225/2012, de 17 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto e pela Lei n.º 21/2018, de 8 de maio. Os Serviços Mínimos Bancários são hoje extremamente abrangentes e acessíveis em termos de preço;

- A Carta Circular n.º 32/2011/DSC, que estabelece recomendações quanto à redação e conteúdo das cláusulas que permitem às instituições de crédito alterar taxas de juro e outros encargos de contratos de crédito, bem como os princípios que as mesmas instituições devem respeitar com vista a garantir a transparência, objetividade e proporcionalidade da sua atuação neste contexto;

- A Carta Circular n.º 24/2014/DSC, na sequência da qual vem sendo adotada pela generalidade dos Bancos a disponibilização aos seus clientes de uma *Conta Base*, conforme consta desta Recomendação do Banco de Portugal, visando a incrementar a comparabilidade entre ofertas bancárias e cuja remuneração incide sobre um conjunto de serviços de pagamento, bem determinados, enumerados taxativamente na mesma Recomendação, cuja

fixação é deixada livremente às instituições, atendendo a princípios de razoabilidade e de proporcionalidade;

- A Diretiva n.º 2014/92/UE do Parlamento e do Conselho, de 23 de julho de 2014 (Diretiva PAD), que, no essencial, assegura a comparabilidade e a transparência da informação referente aos encargos associados às contas bancárias, não impondo, nem - parece-nos - permitindo, regras restritivas quanto à liberdade de formação de preços no sistema bancário;

- O Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto, que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva PAD, aumentando a transparência e a comparabilidade das comissões cobradas, facilitando o serviço de mudança de conta e alargando o leque de serviços disponíveis com a conta de serviços mínimos bancários;

- A Instrução n.º 11/2018, de 26 de abril de 2018, pela qual o Banco de Portugal divulgou a lista dos serviços mais representativos associados a contas de pagamento, integrando os termos e definições normalizados definidos pela Comissão Europeia;

- A Instrução n.º 19/2018, de 5 de setembro de 2018, que regulamenta o dever de reporte dos bancos quanto às comissões a divulgar no sítio do comparador de comissões disponibilizado pelo Banco de Portugal;

- Carta Circular n.º CC/2019/00000083, de 14 de março de 2020, que divulga boas práticas a observar pelas instituições na disponibilização aos seus clientes do extrato de comissões através de canais digitais e de correio eletrónico.

3. A proporcionalidade é um critério mencionado em várias diretivas europeias no que toca à matéria de comissionamento bancário. Entre outras, como a Diretiva de Serviços de Pagamento, a Diretiva PAD, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas, estabelece a livre possibilidade de mudança de conta mediante pagamento de comissões *“razoáveis e que estejam em consonância com os custos reais suportados”* pelos bancos.

O Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto, que transpõe para a ordem jurídica interna a referida Diretiva, estabelece, em conformidade, no n.º 3 do art.º 24º que *“o prestador de serviços de pagamento transmitente e o prestador de serviços de pagamento recetor podem cobrar comissões por outras tarefas associadas ao serviço de mudança de conta, que sejam razoáveis e em linha com os custos reais suportados pelo prestador de serviços de pagamento”*.

E a alínea x) do n.º 1 do art.º 34.º comina como contraordenação a cobrança de comissões, em violação do disposto no artigo 24.º.

Entende-se que o conceito de *proporcionalidade* aqui expresso apela, por um lado, a uma ideia de adequação entre a comissão a cobrar ao cliente bancário e o custo suportado pela instituição de crédito com a disponibilização e prestação desse serviço e, por outro, a uma ideia de justiça.

## II. Apreciação geral das iniciativas dos Grupos Parlamentares em matéria de comissões bancárias

1. Não nos merece discussão que as comissões deverão estar associadas à disponibilização ou prestação de serviços, de que o respetivo valor deverá ser determinado com base em princípios de *transparência*, *proporcionalidade* e *boa-fé* e de que a falta de concorrência prejudica os interesses do consumidor.

Mas, não é a alegada ausência de densificação legislativa do princípio da efetividade que permite às instituições bancárias fixarem e alterarem unilateralmente, de forma arbitrária, o valor das comissões cobradas aos clientes.

Por um lado, o universo de serviços que os bancos podem prestar aos seus clientes está já balizado pela lei bancária, através da definição taxativa do conjunto de atividades económicas que estão autorizados a exercer.

Por outro lado, a Lei n.º 66/2015, de 6 de junho, definiu a solução do enquadramento legal do tema das comissões bancárias, através da fórmula, muito simples e clara, contida no art.º 7º, nos termos da qual “*as comissões e despesas cobradas pelas instituições de crédito têm de corresponder a um serviço efetivamente prestado*”.

Assim, no nosso entendimento, já existe um adequado enquadramento legal para o comissionamento bancário baseado em princípios claros, não sendo necessária a emissão de novas normas jurídicas.

2. Pretender o legislador definir que comissões podem ser cobradas, ou, mais exatamente, quais os serviços prestados aos clientes pelos quais os bancos não podem cobrar comissões, redundaria numa definição administrativa de “*serviço efetivamente prestado*”, que, ao criar distorções de concorrência, não protege - antes penaliza - o cliente bancário.

Na verdade, a menos que se entenda que os bancos devem prestar gratuitamente uma larga parte dos serviços que prestam aos clientes - mas os autores de tal decisão devem assumir a responsabilidade pelos impactos de tal medida na rentabilidade das instituições de crédito, na sua sustentabilidade e, conseqüentemente, na estabilidade financeira e na presença de investidores privados -, tais medidas potenciam distorções e a intensificação de fenómenos de subsídio cruzada - em que os custos não são (no todo ou em parte) suportados pelo beneficiário do serviço - através de uma indesejável e injustificada restrição da liberdade empresarial dos bancos, prestadores do serviço.

Por outra via, consideramos que, numa economia de mercado, qualquer iniciativa legislativa que prossiga exclusivamente objetivos sociais com os inerentes custos para os operadores económicos que atuem em regime de concorrência devem, em tese, ser objeto de indemnizações compensatórias.

3. Numa economia de mercado, os princípios fundamentais por que se deve reger a atividade bancária são, no essencial, os da *livre concorrência*, da *autonomia da vontade*, da *liberdade contratual*, da *liberdade de empresa* e da *transparência e comparabilidade dos produtos e serviços* oferecidos ao consumidor e dos respetivos preços.

Estes princípios são a melhor garantia do funcionamento do mercado, da satisfação das necessidades dos clientes e de uma proteção eficaz dos seus interesses.

Atuar administrativamente sobre uma das principais fontes de receita dos bancos, impondo limites máximos ou, em casos mais extremos, proibindo ou limitando a cobrança de comissões, pode ter conseqüências muito negativas, a saber:

- Desincentivar o investimento no sector, em particular o investimento estrangeiro (num momento em que este é particularmente importante);
- Aproximar genericamente as comissões a um “plafond” máximo;
- Diminuir a - indiscutivelmente existente - concorrência entre bancos;
- Desincentivar a inovação e a oferta de novos produtos e serviços.

4. Quaisquer iniciativas legislativas ou regulamentares dos órgãos de soberania nacional ou do Banco de Portugal não poderão deixar de ter em conta o enquadramento normativo comunitário e o mercado europeu no qual os bancos portugueses estão integrados, não devendo, entre outros, sujeitá-los a padrões de definição/fixação de preços - de duvidosa compatibilidade com o direito comunitário - e que, no plano concorrencial, implicam

desvantagens e distorções competitivas entre bancos nacionais e os seus congéneres europeus.

As autoridades europeias vêm insistindo na necessidade da instituição de um quadro legal e regulatório europeu verdadeiramente harmonizado. A presente iniciativa legislativa contraria frontalmente tal desígnio.

Iniciativas que possam resultar no afastamento do quadro nacional do quadro legal e regulatório europeu são indesejáveis na medida em que prejudicam o objetivo em que assenta a União Bancária de existência de um *level playing field* e podem lesar os interesses dos próprios consumidores e da economia nacional.

Por seu turno, medidas legislativas que agravem o contexto, já de si exigente, em que os bancos atuam e que ponham em causa a *liberdade de empresa* e a *livre concorrência* atentarão contra um sistema bancário que se quer robusto, sustentável, inovador e fiável, tornam-no menos atrativo para os investidores e não fomentam a continuação da prestação de serviços ao cliente, a satisfação das suas necessidades e a proteção eficaz, em última instância, dos seus interesses.

### III. Comentários específicos sobre os Projetos de Lei que visam a alteração do regime do comissionamento bancário

#### A. Comissionamento das operações com plataformas eletrónicas, como seja o *MB Way*

Genericamente:

i) Apesar do inegável contributo de terceiros, as operações de pagamento baseadas em cartões realizadas através de plataformas eletrónicas como o *MB Way* são apenas possíveis devido ao investimento que o sistema bancário português tem feito para o desenvolvimento e robustez das suas infraestruturas, melhorando a qualidade e a segurança das tecnologias que as suportam.

ii) A cobrança de comissões pela execução destas operações de pagamento não impede o acesso à prestação dos serviços por meios alternativos, como seja a transferência gratuita nas Caixas Multibanco ou a transferência, nas condições do preçário, muitas vezes gratuito também, nos *web sites* ou *apps* bancárias das instituições, e está associada a uma funcionalidade de serviço de valor acrescentado pela comodidade acrescida que oferece aos clientes.

iii) A proposta de intervenção legislativa em apreço afeta a estrutura sinalagmática do contrato, uma vez que deixa de existir uma contrapartida pelo valor que o serviço prestado pelos bancos concede ao cliente e pelo custo que tem para o prestador.

iv) Propostas desta natureza representam um potencial efeito contraproducente de desincentivo para a competitividade, livre concorrência, para a inovação e para o desenvolvimento tecnológico, e consequente benefício para a economia em geral.

Em especial:

a) Projeto de Lei n.º 205/XIV/1.ª (PCP)

O Projeto peca por não concretizar a noção de “*aplicações digitais*”, introduzindo insegurança jurídica indesejável no comércio jurídico.

Recomenda-se a este propósito a inclusão de uma definição apropriada, cuja redação sugerimos infra a propósito do Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.ª (PS).

Na exposição de motivos, ainda assim, assinala-se como positiva, porque esclarecedora, a utilização da expressão “*aplicações digitais para a facilitação de transferências e pagamentos, de que é exemplo o MB Way*”. Na verdade, um dos traços característicos desta plataforma eletrónica financeira está precisamente em facilitar a vida aos clientes, traduzindo-se, como referido, num serviço de valor acrescentado pela comodidade acrescida que propicia.

Escusado será dizer que esta característica é, em nossa opinião, razão justíssima para reclamar a legitimidade de cobrar uma remuneração pelo serviço prestado ou subcontratado a terceiros (SIBS).

b) Projeto de Lei n.º 209/XIV/1.ª (PAN)

Na Exposição de Motivos é referido que “*temos as comissões associadas às plataformas de intermediação, como sejam o MB WAY, que, segundo a Deco Proteste, põem em causa o princípio da gratuitidade da aplicação que replica a utilização do multibanco (consagrado no Decreto-Lei nº 3/2010, de 5 de janeiro)*”.

Esta citada referência convida-nos a pontuar o seguinte.

É um facto que o Decreto-Lei n.º 3/2010 consagrou a proibição da cobrança de encargos pelas instituições de crédito nas operações de pagamento, designadamente de levantamento, de depósito ou de pagamento de serviços, em caixas automáticas ou terminais de pagamento automáticos.

Contudo, independentemente do sempre escrupuloso respeito e cumprimento da lei em vigor, a verdade é que, em nossa opinião, aquela proibição padece dos mesmos problemas e suscita a mesmíssima crítica que originam as proibições previstas nos Projetos de Lei agora em apreciação.

Pelo que, assim, temos as maiores dúvidas que se deva dar como ponto assente, no plano dos princípios e em termos de política legislativa, que a mera promoção de determinados meios ou instrumentos de pagamento que não o numerário seja razão que justifique a proibição da cobrança da justa remuneração pelos serviços prestados neste domínio.

Mas, sobretudo, importa relevar ser, em nossa opinião, um artifício, sem qualquer apoio na realidade ou na natureza das coisas, pretender afirmar que “*a disponibilização de plataformas de intermediação, como o MB Way, e o processamento das operações realizadas por essa via*” “*não se consideram serviços efetivamente prestados*” aos clientes. Se a prestação de serviços de pagamento, ainda que através de plataformas eletrónicas, não consubstancia uma prestação efetiva de utilidades ou de conveniências aos clientes, em matéria de gestão das suas economias e de realização de pagamentos e de transações financeiras, então cai pela base o conceito de instituição de crédito e de instituição de pagamento enquanto veículos da intermediação bancária, na vertente fundamental relacionada com a moeda e com a intermediação dos pagamentos na economia. Obviamente, esta conceção não pode ser aceite.

c) Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.<sup>a</sup> (PS)

A primeira nota, reside no facto de se fazer uma definição daquilo que é apelidado de “*plataforma eletrónica de natureza financeira operada por terceiros*” (artigo 1º-A). Mesmo assim, a bem da segurança e certeza jurídicas, sugerimos que a redação proposta seja melhorada, designadamente na parte em que se utiliza a expressão algo imprecisa “*utilizar e levantar remotamente numerário*”.

Sugere-se, portanto a seguinte redação:

“Plataforma eletrónica de natureza financeira operada por terceiros”  
- Solução tecnológica interbancária para a prestação de serviços de pagamento, assente numa aplicação informática, software ou app, destinada a dispositivos móveis com acesso à internet e a serviço de SMS, desenvolvida e operada por um operador tecnológico, por mandato de prestadores de serviços de pagamento, que permite a um utilizador, titular de uma conta e de um cartão de pagamento,



através do seu dispositivo móvel, executar e autenticar operações de pagamento, incluindo a transferência imediata, para beneficiários aderentes à mesma solução, de fundos depositados na conta de pagamento, a receção imediata, de ordenante aderente à mesma solução, de fundos transferidos para a mesma conta, realizar pagamentos em sítio da internet ou em loja de comerciantes aderentes à mesma solução, gerar cartões virtuais para compras seguras em sítios da internet, gerar códigos para levantamento de dinheiro, pelo próprio ou por pessoa autorizada, em caixas automáticas da Rede Multibanco, sem necessidade de utilizar o cartão de pagamento associado.

A segunda nota para dizer que, muito embora não partilhemos do desígnio da proibição de comissões que remuneram serviços relevantes e efetivamente prestados ao cliente bancário, como resulta da exposição já efetuada, mesmo assim assinala-se o esforço no sentido de prever e de permitir exceções, em que se podem cobrar comissões a partir de um certo patamar em euros ou de um certo número de operações (sem com isto afirmar que estamos de acordo com os patamares sejam fixados nos limiares indicados no n.º 2 do art.º 3º-A).

Uma terceira nota para manifestar incompreensão sobre o real sentido e alcance do disposto no n.º 4 do art.º 3º-A. Julgamos que o disposto nesta norma gera incerteza e insegurança jurídica que o legislador deverá sempre procurar evitar. Primeiro, julgamos que “*operações idênticas em plataformas eletrónicas distintas*” é um conjunto vazio por confronto com “*plataformas operadas por terceiros integradas em plataformas do próprio prestador de serviços de pagamento ou de entidade relacionada*”. Mas estas, na perspetiva dos autores do Projeto, não deverão causar problemas de discriminação relevantes, porque se as *plataformas operadas por terceiros* se tornarem gratuitas, por princípio, a única discriminação que o mercado se vai encarregar de fazer vai ser tornar as plataformas do próprio prestador de serviços de pagamento ou de entidade relacionada desinteressantes e de utilização muito residual - a não ser que sejam elas também gratuitas, caso em que nunca haverá então “discriminação de comissões” entre as duas plataformas.

Por último, em linha com a opinião já expendida supra, julgamos que devia caber ao Banco de Portugal a tarefa de arbitrar o nível de comissões razoável, em conformidade com o critério adotado pela Diretiva PAD e transposta pelo n.º 3 do art.º 24º do Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto. Neste cenário, a exceção (o comissionamento) passaria a ser a regra, sem prejuízo de se poderem

consagrar situações de isenção, à semelhança do que já hoje os bancos têm implementado.

Esta solução permitiria compatibilizar os interesses em confronto, sem colocar em crise os princípios que devem nortear o comissionamento bancário.

d) Projeto de Lei n.º 216/XIV/1.ª (PSD)

Como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto, no que respeita à disponibilização de contas de pagamento com características básicas, o ordenamento jurídico nacional consagra, desde 2000, um regime de Serviços Mínimos Bancários que estabelece o direito de os cidadãos acederem a um conjunto de serviços bancários considerados essenciais a um custo reduzido, nomeadamente à abertura de uma conta de depósito à ordem e à disponibilização do respetivo cartão de débito.

Inicialmente, a medida foi apelidada “*de grande alcance social*”, no sentido em que a falta de acesso de alguns cidadãos aos serviços financeiros e bancários constituía um fator de exclusão ou de estigmatização social. Pelo que se considerou “*pertinente a intervenção do Estado na criação de condições que garantam, a esses cidadãos, a possibilidade de utilização dos mesmos serviços.*”

Com este desígnio, foi desenhado um conjunto de serviços “*mínimo*”, isto é, o mínimo indispensável para abrir e deter uma conta bancária e movimentar a mesma com cartão de débito, ou através de “*instrumentos, manuais ou mecanográficos, de depósito, levantamento e transferência interbancária desses fundos e emissão de extratos semestrais discriminativos dos movimentos da conta nesse período ou disponibilização de caderneta para o mesmo efeito*”.

Sucede que o Decreto-Lei n.º 27-C/2000 que instituiu o regime dos serviços mínimos bancários já foi alterado cinco vezes, e aquilo que nasceu como uma solução “*mínima*” de serviços bancários considerados essenciais, para evitar a exclusão ou a estigmatização social de uma franja da população com menos recursos, se transformou numa solução “*média*”, interessante, que permite garantir uma solução bancária a baixo custo, a que também pode aceder, e acede efetivamente, o cidadão remediado ou mesmo o cidadão afortunado, como neste Banco se vem constatando.

Ora, neste cenário, a proposta de acrescentar o acesso a plataformas de serviços bancários, como o MB Way, ao leque de serviços

garantidos pelos Serviços Mínimos Bancários, só tende e agravar esta tendência que reputamos contraproducente e não justificada.

e) Projeto de Lei n.º 139/XIV/1.ª (BE)

Como resulta do tudo o que já foi explanado, é por demais evidente que não podemos concordar com a ideia de que *“o banco está a cobrar uma comissão por um serviço que não prestou, uma vez que a transferência é efetuada pelo próprio cliente através de uma plataforma eletrónica operada por uma entidade terceira”*.

Recorda-se que o MB Way é uma plataforma eletrónica baseada em cartão bancário e que as funcionalidades que a mesma apresenta se traduzem em serviços de pagamento prestados pelo emissor do cartão. Pelo que uma transferência de fundos ou um levantamento de numerário realizados através do MB Way configuram como operações de pagamento que implicam a movimentação de uma conta à ordem e/ou de uma conta-cartão detidas junto da instituição de crédito emissora do cartão. A operativa assegurada pela SIBS - a *“entidade terceira”*, é meramente instrumental, porquanto subcontratada pelo responsável do serviço - a instituição de crédito emissora, que assegura os pagamentos e que responde na compensação e liquidação de fundos interbancária junto do Banco de Portugal.

No mais, remete-se para as considerações já efetuadas a propósito.

**B. Limites ao comissionamento pela emissão de declarações que têm por fim o cumprimento de obrigações para acesso a apoios sociais e serviços públicos**

Genericamente:

i) Independentemente da finalidade da declaração, os bancos suportam despesas com emissão de declarações (disponibilidade de recursos humanos e de aplicativos, papel, ...) representando um conjunto de infraestruturas e mecanismos com custos associados, que os limites ao preço pelo serviço, existindo, e não obstante coartarem a função do preço como elemento concorrencial, devem ter em consideração;

ii) A comprovação da finalidade da declaração representa uma exigência operacional, pois é necessário definir quais os apoios abrangidos a que se destina e/ou a forma de comprovação pelo requerente perante a instituição bancária e o respetivo registo;

iii) Mercê do Aviso nº 4/2009, os bancos encontram-se obrigados a entregar - no respetivo extrato - documento comprovativo dos movimentos ocorridos nessa conta, o que abarca, necessariamente, os pagamentos de sucessivas

prestações efetuadas no âmbito de contratos de crédito. Ora, possibilitar aos clientes titulares de empréstimos a exigência aos seus bancos, a todo o momento e irrestritamente, de quaisquer declarações de quitação, sobre quaisquer movimentos, inclusive sobre parcelares pagamentos mensais, configura uma duplicação face às declarações já vertidas no extrato (que identifica as operações a que se referem os sucessivos movimentos, assim evidenciando os pagamentos ao credor do empréstimo).

Em especial:

- Projetos de Lei n.º 209/XIV/1.ª (PAN), n.º 213/XIV/1.ª (PS), n.º 217/XIV/1.ª (PSD), n.º 137/XIV/1.ª (BE)

Como referido, a comprovação da finalidade da declaração representa uma exigência operacional, implica uma burocracia, a que acresce o controlo do número máximo de declarações com isenção admissível, caso o banco o pretenda fazer (no caso do Projeto do PS, até um limite anual de seis declarações).

Como se constata, há um serviço indubitavelmente prestado ao cliente, pelo que aquele, no rigor dos princípios, devia ser remunerado, e ademais já existem documentos regulares obrigatórios emitidos pelos bancos com a evidência de quitação.

Em alternativa, admite-se como mais ajustado procurar identificar no ordenamento jurídico as situações que possam ditar, por razões de ordem social, uma isenção de comissionamento bancário na emissão de declarações de dívida ou similares, e proceder à sua consagração em sede própria.

### **C. Obrigação e gratuidade pela emissão do distrate, verificado o cumprimento integral das obrigações contratuais e proibição da cobrança de encargos associados ao processamento de prestações de crédito**

Para a prestação dos serviços bancários, os bancos têm de ter montadas infraestruturas e mecanismos que representam custos, até com serviços prestados por terceiros, no caso dos distrates (e.g. certidões, autenticação do termo de cancelamento).

No que respeita ao processamento de prestações de crédito, há todo um serviço de execução e de controlo assegurado pela instituição de crédito ao longo da vigência do contrato de mútuo, independentemente da maior ou menor automatização dos processos, pelo que, também aqui, o comissionamento corresponde a um serviço efetivamente prestado.

E porque estes últimos encargos influenciam o custo total do crédito para o consumidor, juntamente com os juros, comissões, despesas, impostos e encargos de qualquer natureza ligados ao contrato de crédito que o consumidor deve pagar, com exceção dos custos notariais, os mesmos estão integrados no cálculo da TAEG.

Ou seja, as prestações de processamento de prestações de crédito remuneram, juntamente com os juros, o serviço de intermediação de crédito prestado pelo banco.

- Projetos de Lei n.º 138/XIV/1.ª (BE), n.º 213/XIV/1.ª (PS)

Outra finalidade da emissão de declarações bancárias pedidas aos bancos é a Emissão de Distrates. Estas declarações cumprem objetivos parcialmente distintos das declarações de quitação acima mencionadas no âmbito do extrato bancário. A emissão do distrate corresponde à documentação de que a dívida cessou na totalidade, que o devedor nada deve ao credor no âmbito de determinado contrato, assim cumprindo uma função económica, social e jurídica da maior relevância.

Nos casos em que o crédito tenha sido garantido por hipoteca, por exemplo, apenas uma declaração de distrate, cumprindo obrigatoriamente determinados requisitos declarativos, é idónea ao cancelamento da garantia real no Registo Predial ou Automóvel, o que exige, pelo lado do banco autor da declaração, requisitos de competência técnica especializada na identificação do prédio cuja oneração cessa. Parece assim relevante salientar que algumas declarações de distrate apresentam complexidade totalmente desigual face a outras, sobretudo nos casos em que esteja em causa a produção de declaração para cancelamento de hipoteca.

A decisão acerca da obrigatoriedade de declarações gratuitas não deve ignorar esta relevante diferença, para não tratar igualmente (proibindo o comissionamento) declarações de teor e complexidade absolutamente diferentes, quanto mais pretendendo impor sem restrições a gratuitidade das declarações no termo dos contratos de crédito.

#### **D. Proibição de alterações unilaterais aos contratos de crédito que modifiquem direta ou indiretamente os custos para o consumidor**

Genericamente:

- i) Ser necessário aferir a consistência do ora proposto com a coerência sistemática assegurada pela formulação n.º 2 do artigo 22º do Regime

Jurídico da Cláusula Contratuais Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, que garante o respeito pelo sinalagma ao longo da vida do contrato;

ii) As condições contratuais foram livremente acordadas pelas partes pelo que importa definir a não aplicação retroativa da proposta, sendo refletido apenas nas novas contratações;

iii) Deve ser assegurada a coerência com as exigências regulamentares de alteração da TAEG, nomeadamente, pela revisão periódica dependendo da definição de “taxas máximas de usura” e ao facto de as propostas em apreço parecerem apenas permitir o ajustamento em sentido descendente.

Em especial:

Sobre a questão das cláusulas de *jus variandi* aqui em causa, releva considerar que o Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, no seguimento da transposição da Diretiva 93/19/CEE do Conselho de 5 de abril de 1993 relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com consumidores, permite que os bancos estabeleçam cláusulas contratuais gerais que legitimam a alteração das comissões previstas no contrato. Esta possibilidade é uma verdadeira prerrogativa nos contratos de duração indeterminada e também pode ser invocada nos contratos com prazo ou termo certo quando haja uma razão atendível que as partes tenham convencionado ou quando as alterações propostas correspondam a variações do mercado, desde que essa possibilidade esteja prevista no contrato e sempre dando possibilidade ao cliente bancário de resolver o contrato com base nessa alteração.

A este respeito, o Banco de Portugal emitiu a Carta-Circular n.º 32/2011/DSC, que estabelece as boas práticas a observar pelas instituições de crédito na utilização de cláusulas de *jus variandi* e no exercício da faculdade que lhes é atribuída por essas cláusulas.

Neste âmbito permite-se, no quadro de relações de negócio duradouras e sob pena de se impor vinculações perpétuas às partes, que se estabeleçam regras contratuais que prevejam a alteração unilateral de condições financeiras (v.g., comissões). Tais alterações terão de respeitar o princípio da boa-fé, assegurando sempre à contraparte um direito à informação com pré-aviso razoável, que lhe dê a faculdade de resolver o contrato.

Na verdade, estabelece a alínea c) do n.º 1 do art. 22º do Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais (cláusulas relativamente proibidas nas relações com os consumidores finais) que:

*“São proibidas, consoante o quadro negocial padronizado, designadamente, as cláusulas contratuais gerais que:*

...

*c) Atribuem a quem as predisponha o direito de alterar unilateralmente os termos do contrato, exceto se existir razão atendível que as partes tenham convencionado”.*

Este princípio, contudo, não tem valor absoluto e obedece às exceções previstas nos n.ºs 2 a 4 do mesmo artigo. Interessa citar o disposto no n.º 2 deste artigo:

*“2 - O disposto na alínea c) do [n.º 1] não determina a proibição de cláusulas contratuais gerais que:*

*a) Concedam ao fornecedor de serviços financeiros o direito de alterar a taxa de juro ou o montante de quaisquer outros encargos aplicáveis, desde que correspondam a variações do mercado e sejam comunicadas de imediato, por escrito, à contraparte, podendo esta resolver o contrato com fundamento na mencionada alteração;*

*b) Atribuem a quem as predisponha o direito de alterar unilateralmente o conteúdo de um contrato de duração indeterminada, contanto que se preveja o dever de informar a contraparte com pré-aviso razoável e se lhe dê a faculdade de resolver o contrato.”*

Temos, portanto, que é necessário distinguir nesta matéria os contratos com prazo ou termo certo, como sejam os contratos de crédito à habitação, ou os contratos de crédito a consumidores (mútuos) a que se aplica o regime da alínea a) do n.º 2 do art.º 22º do RCCG citado, dos contratos de duração indeterminada, como sejam os contratos de abertura de crédito em conta corrente com cláusula de renovação automática e sucessiva, salvo denuncia, a que se aplica o regime da alínea b) do n.º 2 do mesmo art.º 22º do RCCG.

Nos contratos com prazo certo, a alteração pelas instituições de crédito da taxa de juro ou do montante de quaisquer outros encargos aplicáveis requer a sua adequada fundamentação por “razão atendível” fundada em “variações do mercado”. Nos contratos de duração indeterminada as instituições de crédito têm a possibilidade de alterar os termos do contrato, não carecendo de apresentar uma fundamentação.

Ora, o Banco de Portugal já estipulou através da Carta-Circular n.º 32/2011/DSC as condições a que deve obedecer a fundamentação com base em “variações do mercado”, que pode ser invocada para justificar a alteração dos termos dos contratos com prazo certo, designadamente a alteração das condições acordadas em matéria de taxa de juro ou doutros encargos - como sejam as comissões acordadas para a operação de crédito, incluindo as comissões de processamento das prestações de crédito, atrás tratadas.

De acordo com a referida norma regulamentar, a alteração dos termos dos contratos que não sejam de duração indeterminada, designadamente em

matéria de taxa de juro e de outros encargos ou comissões, requer (1) a prévia previsão contratual de determinados factos que constituam “variações de mercado”; (2) que esses factos sejam externos ou alheios à instituição de crédito, situados fora da sua esfera de influência, atuação ou controlo, que sejam relevantes, excecionais e que tenham subjacente um motivo ponderoso, fundado em juízo ou critério objetivo; (3) que exista uma relação de causalidade entre o facto invocado e o teor e alcance da alteração contratual invocada; (4) que se respeite o princípio da proporcionalidade, em ordem a não se criarem desequilíbrios injustificados.

Ou seja, as instituições de crédito não podem convencionar, já desde 2011, que a simples alteração do respetivo preçário seja fundamento para a modificação dos termos dos contratos de crédito de duração determinada, devendo para o efeito respeitar os sobreditos critérios, que se revelam particularmente exigentes e difíceis de preencher na prática. O que relega a possibilidade de as instituições de crédito alterarem as condições remuneratórias dos referidos contratos, designadamente dos mútuos para crédito à habitação ou ao consumo, para situações verdadeiramente excecionais.

Entende o Banco de Portugal que estes requisitos de alteração unilateral aos contratos de crédito garantem a transparência, objetividade e proporcionalidade da atuação das instituições de crédito neste contexto. Pelo que, neste contexto, não parece terem justificação e enquadramento as iniciativas legislativas refletidas nos vários Projetos de Lei, a propósito deste item.

#### **E. Proibição de encargos relativos à análise da renegociação das condições do crédito, como o *spread* ou o prazo de duração do contrato de crédito**

Os Projetos de Lei n.º 209/XIV/1ª (PAN) e n.º 137/XIV/1ª (BE) coincidem no objetivo de proibir a cobrança de encargos pela análise da renegociação das condições do crédito, como o *spread* ou o prazo de duração do contrato de crédito.

Estas iniciativas ignoram que subjacente a essa análise e decisão há um trabalho de avaliação de risco de crédito.

Pelo que não se acompanha a ideia proposta pelo PAN de que também nestes casos não se consideram existir serviços efetivamente prestados.

Salvo nos casos em que a lei já veda a cobrança de comissões, por razões ponderosas de proteção dos mutuários no crédito à habitação (art.º 25º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho) e em situações de incumprimento de contratos de crédito (art.º 8º do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro), deverá continuar a ser permitido remunerar o



serviço prestado na análise da renegociação das condições do crédito ou a cobertura do respetivo custo.

## **IV. Conclusões**

O Grupo de Trabalho “Comissão Bancárias”, da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República, está a proceder à análise, em sede de especialidade, de oito propostas de Projeto de Lei que, genericamente, visam o comissionamento bancário.

Nesse âmbito foi concedido ao Banco a oportunidade de, querendo, através de parecer escrito dirigido ao Grupo de Trabalho, partilhar o seu entendimento e posicionamento em relação às matérias e propostas em apreço, oportunidade que o Banco agradece.

Na base da posição ora explicitada relevam os princípios fundamentais a uma economia de mercado -a livre concorrência, a autonomia da vontade, a liberdade contratual, a liberdade de empresa e da transparência e comparabilidade dos produtos e serviço - mas devidamente balizados por um enquadramento legal e regulamentar exigente e em que as práticas ilegais são devidamente sancionadas.

Tal é o caso do sistema bancário em Portugal, enquadrado por legislação e regulamentação europeia e nacional, e acompanhado por diversos supervisores - no âmbito da supervisão prudencial, comportamental, macroprudencial, resolução, mercados e instrumentos financeiros, concorrência, ...- no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão e do Mecanismo Único de Resolução instituídos no quadro da União Bancária e da livre prestação de serviços na UE.

Tomando como correta a prática instituída pelo Banco de visar a satisfação das necessidades dos seus clientes de forma diferenciadora e atrativa que permita a sua sustentabilidade no presente e no futuro - prática essa sufragada todos os dias na procura que nos é dirigida pelos clientes e que tem sido manifestada no crescimento de volumes de negócios e em inquéritos regulares de satisfação promovidos por entidades terceiras, ou no âmbito de instrumentos de avaliação de reclamações dos clientes promovidos pelas autoridades competentes, onde o Banco tem pontuado exemplarmente -, não podíamos deixar de apresentar a nossa discordância com a análise, e necessariamente as conclusões, sob a forma de proposta de Projeto de Lei, que constam das iniciativas em apreço.

Não nos merece discussão que as comissões deverão estar associadas a serviços prestados, de que o respetivo valor deverá ser determinado com base em princípios de transparência, proporcionalidade, boa-fé e da mais valia proporcionada ao cliente, e de que a falta de concorrência prejudica

os interesses do consumidor. Não vemos, porém, em que medida estes aspetos estejam em falta e fundamentem a necessidade de intervenção legislativa ou regulatória, conforme tentámos explicar ao longo deste nosso contributo.

Em particular, num contexto de indesmentível forte concorrência, em que o preço é um dos fatores chave mas não o único para a decisão do cliente, a publicitação de preçário e de instrumentos comparativos de comissões constituem importantes auxiliares dessa decisão; a eventual falha de mercado de acesso a serviços financeiros essenciais por extratos de população mais desfavorecidos é tratado com instrumentos específicos, tal como o Regime dos Serviços Mínimos bancários; por detrás da prestação de um serviço, e em particular dos serviços bancários, existe todo um conjunto de infraestruturas de suporte com custos associados (rastreamento de clientes no âmbito da prevenção de branqueamento de capitais, segurança de transações em contexto digital, investimento em *hardware* e *software*, tramitação e registo de documentação, ...) que nem sempre sendo perfeitamente determinável a sua exata contribuição para a prestação de serviço não deixam de lhe estar inerentes.

Não teríamos dúvida que num contexto de livre concorrência transnacional como aquele em que nos situamos se existisse uma indicação de rendibilidade anormal no setor bancário nacional essa seria rapidamente corrigível por via de entrada de concorrentes externos. Mas, bem pelo contrário, a dificuldade, por vários motivos, tem sido precisamente a de alcançar um nível de rendibilidade suficiente que permita cobrir adequadamente os custos incorridos pelos bancos. Preocupação, essa, aliás, manifestada amiúde pelo BCE, Banco de Portugal, FMI, ..., sobre a necessidade de recuperação de níveis de rendibilidade superiores compatíveis com a sustentabilidade das operações bancárias a prazo. Poder-se-ia considerar que tal derivaria de ineficiência do Banco, mas pontuando entre os bancos mais eficientes da Europa, de acordo com variados indicadores, tal responsabilidade não lhe poderá ser assacada.

Somos da opinião de que a livre concorrência constitui um dos melhores mecanismos para que os consumidores possam beneficiar de todo o produto da investigação e de desenvolvimento efetuado por parte das empresas. Tem como princípio fundamental uma adequada repartição do valor acrescentado dessa inovação entre o benefício aportado ao consumidor e o incentivo conferido ao inovador para continuar a procurar desenvolver novos produtos e novas formas de prestar serviço. Vemos a forte restrição ou eliminação liminar desse incentivo como um efeito contraproducente e orientação errada a pontuar em sede de regulação, salvaguardadas as devidas situações em casos específicos de prossecução de outros valores ou fins de interesse público, que não nos parece ser o caso na forma como os temas estão colocados.

Banco Comercial Português, S.A.  
Banco ActivoBank, S.A.

Por último, vemos com preocupação que iniciativas legislativas ou regulamentares tendam a colocar os bancos nacionais numa posição de desvantagem competitiva face a concorrentes externos. Prejudica a capacidade de atração e retenção de investimento direto estrangeiro, desincentiva à manutenção de uma base sólida de prestação de serviços bancários ao nível nacional, em favor de prestadores externos, e é contrária ao princípio de *level playing field* que subjaz ao quadro normativo europeu.

Agradecemos a oportunidade proporcionada pelo Grupo de Trabalho “Comissões Bancárias” da Comissão de Orçamentos e Finanças da Assembleia da República para partilharmos a nossa opinião para uma discussão informada destas matérias. Estamos certos de que a este nosso franco contributo será dada ponderação, nomeadamente quanto às as repercussões que as limitações parciais num regime de livre concorrência em ambiente comunitário podem ter para o futuro do sistema bancário nacional.