



CRI/2020/00008563

**Parecer do Banco de Portugal sobre os projetos de iniciativas legislativas remetidos pela
Comissão do Orçamento e Finanças em matéria de comissionamento**

I. Introdução

Por comunicação datada de 09.03.2020, a Comissão do Orçamento e Finanças (“COF”) da Assembleia da República solicitou ao Banco de Portugal parecer¹ sobre um conjunto de iniciativas legislativas dos Grupos Parlamentares do Bloco de Esquerda (“BE”), do Partido Comunista Português (“PCP”), do Partido Pessoas-Animais-Natureza (“PAN”), do Partido Socialista (“PS”) e do Partido Social Democrata (“PSD”), relacionadas com comissões e outros encargos associados a serviços ou contas bancárias, a saber:

- [Projeto de Lei n.º 137/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “*Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrato e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos ao consumo (4.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho)*”;
- [Projeto de Lei n.º 138/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “*Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrato e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos à habitação (3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho)*”;
- [Projeto de Lei n.º 139/XIV/1.ª \(BE\)](#) – “*Consagra a proibição de cobrança de encargos pelas instituições de crédito nas operações realizadas em plataformas eletrónicas operadas por terceiros (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro)*”;

¹ Na sequência da reunião de dia 06.03.2020 do Grupo de Trabalho constituído no seio da Assembleia da República nesta matéria.



- [Projeto de Lei n.º 205/XIV/1.ª \(PCP\)](#) – “*Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro, alargando a proibição de cobrança de encargos pela prestação de serviços de pagamento e pela realização de operações às operações realizadas através de aplicações digitais*”;
- [Projeto de Lei n.º 209/XIV/1.ª \(PAN\)](#) – “*Limita a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos nos casos em que não seja efetivamente prestado um serviço ao cliente por parte das instituições de crédito (primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho)*”;
- [Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.ª \(PS\)](#) – “*Adota normas de proteção do consumidor de serviços financeiros de crédito à habitação, crédito ao consumo e utilização de plataformas eletrónicas operadas por terceiros*”;
- [Projeto de Lei n.º 216/XIV/1.ª \(PSD\)](#) – “*Sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, que cria o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários*”;
- [Projeto de Lei n.º 217/XIV/1.ª \(PSD\)](#) – “*Restringe a cobrança de comissões bancárias, procedendo à quarta alteração ao decreto-lei n.º 133/2009, de 2 de junho, e à terceira alteração ao decreto-lei n.º 74-a/2017, de 23 de junho*”.

O Banco de Portugal teve já oportunidade de se pronunciar, junto do Governo, sobre iniciativas legislativas apresentadas no âmbito parlamentar sobre a temática do comissionamento bancário. Assim, relativamente às supracitadas iniciativas, o presente Parecer recupera, no essencial, a análise já efetuada noutras ocasiões.

O presente parecer visa dar a conhecer a posição do Banco de Portugal sobre cada uma das iniciativas acima referidas, estando a mesma organizada da seguinte forma: (i) começar-se-á por efetuar algumas considerações na generalidade, desde logo atendendo ao atual contexto da pandemia da doença COVID-19 e à inerente alteração das circunstâncias da atividade do sistema financeiro; (ii) posteriormente far-se-á a análise na especialidade, tendo em conta o teor de cada um dos projetos apresentados.



II. Considerações gerais

a) O novo contexto de emergência resultante da pandemia COVID- 19

Em momento já posterior à solicitação pela COF do parecer do Banco de Portugal sobre as iniciativas legislativas em análise, sobreveio a situação de emergência de saúde pública ocasionada pela pandemia da doença COVID-19, a qual tem conduzido os poderes públicos a adotar medidas excecionais e de emergência para mitigar o impacto económico e financeiro da pandemia, num quadro evolutivo que pode conhecer ainda novos desenvolvimentos.

Neste contexto excecional, afigura-se especialmente justificada uma redobrada atenção à necessidade de uma cuidadosa ponderação dos diversos fundamentos subjacentes a iniciativas legislativas como as agora submetidas à apreciação do Banco de Portugal, atendendo ao quadro, ainda de significativa incerteza, quanto ao impacto, a médio prazo, da referida pandemia sobre a atividade económica e financeira. Com efeito, a presente situação projeta, necessariamente, múltiplas incidências a vários níveis, o que recomendaria uma particular prudência na configuração dos equilíbrios que o legislador, ao longo dos anos, tem vindo a acautelar, na ótica quer dos clientes bancários quer das instituições financeiras.

Importará também ter presente que, no atual contexto de estado de emergência nacional quaisquer eventuais iniciativas legislativas de âmbito específico ou setorial não poderiam deixar de ser especialmente ancoradas nos termos da legislação e das medidas excecionais, inclusive no plano económico e financeiro, que têm vindo a ser adotadas.

Independentemente de vir a existir ou não uma reavaliação parlamentar dos pressupostos que estiveram na base das iniciativas em causa, na referida situação, entende o Banco de Portugal, ainda assim, apresentar um conjunto de observações, as quais, ainda que assumindo natureza eminentemente técnica, traduzem as linhas estruturantes da reflexão que o Banco de Portugal tem vindo a desenvolver a este propósito.



b) A regulação do comissionamento

No ordenamento jurídico nacional, ao abrigo dos princípios da autonomia privada e da liberdade contratual, as instituições de crédito são, em regra, livres de fixar o preço dos seus produtos e serviços, nos termos do artigo 405.º do Código Civil.

Neste contexto, insere-se na esfera de **competência do legislador a conformação desta liberdade de fixação de preços**, designadamente através do estabelecimento de limites e proibições às comissões cobradas pelas instituições no âmbito da prestação de serviços bancários, tendo em conta objetivos relacionados com a proteção do cliente bancário, a promoção da concorrência no mercado, a inclusão financeira e a prevenção de situações de incumprimento e de sobre-endividamento. Neste âmbito, o legislador deverá assegurar, de forma acrescida num contexto de emergência económica e financeira, que os interesses que se pretende salvaguardar estão devidamente definidos e que a intervenção proposta é adequada à prossecução das referidas finalidades, à luz do princípio da proporcionalidade.

Tem-se assistido à imposição, por via legislativa, de limites e proibições de cobrança de comissões no âmbito da comercialização de produtos e serviços bancários de retalho. Para além da imposição de limites e de proibições de cobrança, a transparência da informação e a comparabilidade das comissões praticadas pelas instituições de crédito tem vindo a merecer também particular atenção do legislador nacional e europeu.

Por exemplo, o diploma que transpôs a Diretiva das Contas de Pagamento² veio regular matérias relacionadas com a transparência e comparabilidade das comissões, a mobilidade dos consumidores no âmbito das contas de pagamento e o acesso a contas de pagamento com características básicas. No contexto deste diploma, as instituições passaram a estar obrigadas a facultar aos clientes bancários um documento de informação sobre comissões e um extrato de comissões, tendo os clientes ao seu dispor uma importante ferramenta para poder comparar as comissões relativas a serviços associados a contas de pagamento (o Comparador de Comissões, disponibilizado pelo Banco de Portugal no Portal do Cliente Bancário).

² Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto e que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2014/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014.



A intervenção do Banco de Portugal em sede de comissionamento tem residido, em particular, na fiscalização e sancionamento das instituições por referência ao cumprimento do quadro normativo aplicável nesta matéria, na emissão de diplomas regulamentares no âmbito da transparência de informação, na divulgação de informação aos clientes sobre os direitos que lhes são conferidos nesta matéria e, bem assim, na promoção da comparabilidade das comissões, através da disponibilização do Comparador de Comissões³.

c) O papel do comissionamento na solvabilidade das instituições de crédito e na estabilidade financeira

A par do relevo que assumem as intervenções legislativas que têm vindo a consagrar a imposição de limitações e proibições ao comissionamento do ponto de vista da proteção do cliente bancário, importa também salientar o papel que a cobrança de comissões desempenha na solvabilidade e robustez do sistema bancário. Com efeito, um sistema bancário solvente e robusto, resultante de um equilíbrio adequado entre a eficiência na gestão dos recursos (utilização do capital e rendibilidade das instituições) e a assunção de riscos, é essencial para assegurar o regular funcionamento da economia portuguesa.

No entanto, o atual contexto de imprevisibilidade quanto à evolução da situação económica e financeira à escala global coloca desafios significativos ao setor bancário português, designadamente os emergentes das seguintes situações:

- Estagnação da margem financeira em virtude do ambiente de baixas taxas de juro: a margem financeira⁴ reflete uma estabilização do diferencial entre as taxas de juro ativas e passivas, inexistindo, no atual contexto, espaço para a redução adicional das taxas passivas, tendo em conta que, no quadro normativo nacional atual, não são permitidas taxas de juro negativas nos depósitos;

³ No Portal do Cliente Bancário, existem vários conteúdos e notícias sobre as iniciativas legislativas e regulamentares respeitantes ao comissionamento, tendo o cliente acesso, nesse âmbito, ao comparador de comissões e aos preçários de todas as instituições.

⁴ Receitas das instituições decorrentes do diferencial entre as taxas de juro praticadas no ativo (sobretudo no âmbito do crédito a clientes) e as taxas de juro suportadas nas operações passivas (maioritariamente resultantes dos depósitos dos clientes).



- Limitação na redução adicional dos custos das instituições de crédito, em particular pela necessidade de investimento no desenvolvimento da respetiva atividade, seja no reforço dos seus mecanismos de controlo de riscos, seja no processo de transformação digital e adaptação do seu modelo de negócio a novas tendências e realidades;
- Cumprimento de requisitos regulamentares, designadamente de MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*), que leva à necessidade de emissão de instrumentos de capital cuja taxa de juro associada é geralmente elevada;
- O sistema bancário português encontra-se ainda num processo de redução dos ativos não produtivos, que implica o reconhecimento de imparidades para crédito.

Em Portugal, e apesar dos progressos verificados nos últimos anos, nomeadamente a nível da diminuição dos ativos não produtivos e do reforço dos níveis de liquidez e solvabilidade, o prolongamento do ambiente de taxas de juro muito baixas (*lower-for-longer*) traduz-se em desafios adicionais na geração de rentabilidade para a atividade de intermediação financeira, a que acresce a referida incerteza no atual contexto de pandemia. Uma potencial situação de incapacidade prolongada do sistema financeiro em gerar retorno pode constituir, a prazo, uma ameaça para a viabilidade das instituições e, em última análise, para a estabilidade financeira. Com efeito, a dificuldade em gerar rendibilidade pode dar origem a incentivos para a tomada excessiva de risco, o que pode ter custos significativos em termos de alocação de recursos na economia e, num prazo mais longo, para a estabilidade do sistema financeiro. Neste sentido, sublinha-se a necessidade de se alcançar um adequado equilíbrio entre, por um lado, a tutela do interesse público subjacente à proteção do cliente e, por outro lado, a robustez do sistema bancário. Com efeito, se iniciativas deste tipo beneficiam, diretamente e a curto prazo, o cliente bancário (uma vez que, em abstrato, implicam a diminuição dos seus encargos), é importante destacar o seu impacto na estabilidade das instituições de crédito, o que, a médio prazo, também é passível de poder ser prejudicial para os clientes. Assim, a regulação do comissionamento bancário não deve



fundar-se exclusivamente em objetivos de tutela do interesse público de proteção dos consumidores de serviços e produtos financeiros, devendo também atender à salvaguarda da estabilidade financeira, constituindo ela própria um interesse público fundamental.

Sem estabilidade financeira, como as crises têm vindo a demonstrar, os interesses dos clientes bancários ficam gravemente ameaçados. Por sua vez, a proteção dos direitos dos clientes e uma política de comissionamento razoável é condição essencial para gerar confiança nas instituições e no sistema e, conseqüentemente, também contribui para a estabilidade financeira.

Assim, compreendendo-se os objetivos que os projetos legislativos apresentados visam prosseguir, entendemos, por isso, que a regulação das comissões deverá ser analisada e objeto de ponderação particularmente cautelosa, equacionando-se designadamente se os fundamentos relevantes de interesse público que se pretende salvaguardar – simultaneamente o da proteção dos direitos dos clientes e o do contributo da razoabilidade do comissionamento para a estabilidade financeira – estão devidamente definidos e justificados e se a intervenção proposta é, portanto, adequada e proporcional à prossecução das referidas finalidades, desde logo no contexto da crise decorrente da pandemia da doença COVID-19.

d) *Vacatio legis*

Como comentário final apresentado na generalidade, impõe-se sublinhar que as iniciativas ora em apreciação terão, à luz dos motivos invocados *supra*, um importante impacto do ponto de vista da adaptação das instituições a estes novos quadros normativos, quer no que se refere aos custos que as referidas iniciativas são suscetíveis de representar, quer no âmbito da implementação operacional deste tipo de alterações, para mais no contexto do estado de emergência nacional.

Neste sentido e tendo em conta as dificuldades destacadas, considera-se ser oportuno definir um período de *vacatio legis*, não inferior a 120 dias.



III. Apreciação dos diplomas na especialidade

a) Os Projetos de Lei n.º 137/XIV/1.ª e n.º 138/XIV/1.ª (BE)

Estes projetos possuem contornos muito semelhantes, divergindo apenas, ressalvadas certas especificidades, quanto ao tipo de crédito em que os mesmos incidem. De facto, o Projeto de Lei n.º 137/XIV/1.ª aplica-se aos contratos de crédito aos consumidores abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho⁵, na redação em vigor, ao passo que o Projeto de Lei n.º 138/XIV/1.ª tem por objeto o regime jurídico dos contratos de crédito à habitação e outros créditos garantidos por hipoteca ou direito equivalente (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, na redação em vigor)⁶.

Neste sentido e face à similitude dos projetos, os mesmos serão objeto de análise e comentários em conjunto.

(i) Compatibilização com as regras sobre reembolso antecipado

Ambos os projetos têm como um dos seus principais intuitos impedir a cobrança de quaisquer encargos aos clientes em caso de término do contrato, seja em virtude do reembolso antecipado total, seja no termo natural do contrato.

Com efeito, os Projetos de Lei visam proibir as instituições de cobrarem aos mutuários *“qualquer encargo ou despesa de término de contrato a título de comissão ou de processamento de final de contrato”*, e instituem a obrigatoriedade de *“emissão automática do distrato”*, a fornecer gratuitamente ao mutuário⁷.

No tocante à cobrança de comissões pelo reembolso antecipado, importa recordar que o reembolso antecipado, tanto nos casos dos contratos de crédito celebrados com

⁵ Adiante designado por *“Decreto-Lei n.º 133/2009”*.

⁶ Adiante designado por *“Decreto-Lei n.º 74-A/2017”*.

⁷ Cfr. n.º 7 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 133/2009 e n.º 12 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, na redação dos Projetos de Lei n.º 137/XIV/1.ª e n.º 138/XIV/1.ª. Esta proposta corresponde, com alguns ajustamentos, a uma proposta já apresentada, em 2015, pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (Projeto de Lei n.º 822/XII/4.ª).



consumidores nos termos do Decreto-Lei n.º 133/2009, como nos contratos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, **é já objeto de regulação exigente**, a qual resulta da transposição de duas diretivas europeias⁸.

Neste contexto, prevê-se, que as instituições apenas podem cobrar uma comissão de reembolso antecipado, dentro de certos limites e condicionantes (0,25 % ou 0,5 % nos casos de contratos de crédito aos consumidores em período de TAN fixa consoante o prazo remanescente seja igual ou superior a um ano e, nos contratos de crédito hipotecário, de 0,5 ou 2 %, consoante a taxa seja variável ou fixa)⁹. Foram ainda consagradas situações em que não pode haver lugar ao pagamento de qualquer comissão de reembolso antecipado¹⁰.

Importa ainda frisar que, para além da cobrança de comissão de reembolso antecipado, **não é permitido às instituições cobrarem outras comissões**.

Neste sentido, a redação das normas propostas pelo BE, atenta a sua inserção sistemática e formulação abrangente, suscita várias dúvidas, designadamente, quanto à sua compatibilização com as disposições que regulam atualmente a comissão pelo reembolso antecipado do contrato de crédito.

Com efeito, interpretando-se tais disposições no sentido de que se visa proibir a cobrança de qualquer comissão pelo reembolso antecipado, tal opção afigura-se conflituante com as regras que atualmente disciplinam estas matérias e que, conforme se assinalou anteriormente, decorrem da transposição de duas diretivas europeias; por outro lado, caso se entenda que tais normas visam somente vedar a possibilidade de as instituições de crédito cobrarem outras comissões para além da comissão de reembolso antecipado,

⁸ No crédito aos consumidores, a Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, e, no âmbito do crédito hipotecário, a Diretiva n.º 2014/17/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁹ Cfr. n.º 4 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 133/2009 e n.º 5 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

¹⁰ Nos termos do n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, as instituições não podem exigir o pagamento de qualquer comissão de reembolso antecipado: (i) se o reembolso ocorrer num período em que a taxa nominal aplicável não seja fixa (ii) no caso de contratos de crédito sob a forma de facilidade de descoberto, e (iii) se o reembolso tiver sido efetuado em execução de contrato de seguro destinado a garantir o crédito. Por seu turno, de acordo com os n.ºs 7 e 9 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, os mutuantes não podem exigir o pagamento de qualquer comissão de reembolso antecipado se: (i) o motivo pelo qual se pretende antecipar esse reembolso for a morte, o desemprego ou a deslocação profissional de um dos mutuários, ou (ii) no caso de contratos de crédito sob a forma de facilidade de descoberto com garantia hipotecária.



importa referir que o regime atualmente vigente já impossibilita as instituições de cobrar tais comissões.

Acresce que a alusão a “*encargo ou despesa*” prevista nos referidos preceitos suscita um conjunto de dúvidas que se procurará expor em seguida. A este propósito, salienta-se que, de acordo com a classificação introduzida pelo Banco de Portugal em 2009 (através do Aviso n.º 8/2009), e posteriormente acolhida em vários diplomas legais¹¹, os encargos que podem ser cobrados ao cliente bancário pelas instituições de crédito podem ser qualificados como: (i) comissões, quando estejam em causa prestações exigíveis por parte das instituições pelos serviços por elas prestados, ou subcontratado a terceiros, no âmbito da sua atividade ou, ao invés, (ii) despesas, estando em causa os demais encargos suportados pelas instituições de crédito, que lhe são exigíveis por força da lei ou por terceiros e repercutíveis nos clientes, como por exemplo os pagamentos a Conservatórias, Cartórios Notariais, ou que tenham natureza fiscal^{12_13}.

Neste contexto, a redação dos preceitos nos termos propostos **vai além do regime atual, dado que estabeleceria uma proibição de cobrança de despesas faturadas por terceiros relacionadas com o reembolso antecipado**. Assim, em caso de aprovação dos Projetos de Lei nos termos formulados, as instituições deixariam de poder ressarcir-se dos eventuais encargos assumidos, por conta dos clientes, junto de terceiros, os quais, conforme referido *supra*, não representam para as instituições qualquer contrapartida financeira.

(ii) Proibição de cobrança de comissões pela renegociação do contrato de crédito aos consumidores (Projeto de Lei n.º 137/XIV/1.ª)

O novo artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 133/2009, nos termos do Projeto de Lei do BE, tem por intuito instituir uma proibição de cobrança de comissões pela análise da renegociação das condições do crédito, nomeadamente do *spread* ou do prazo de duração do contrato de

¹¹ Vide, por exemplo, alíneas b) e d) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 227/2012 e alínea c) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto.

¹² Cf. alínea a) do artigo 2.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009.

¹³ Cf. alínea b) do artigo 2.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009.



crédito, em moldes semelhantes ao que já resulta do enquadramento jurídico aplicável aos contratos de crédito hipotecário¹⁴.

Conforme *supra* se referiu, tratando-se de uma proibição de cobrança de comissões, está em causa matéria sobre a qual compete exclusivamente ao legislador intervir, cabendo-lhe ponderar sobre a proibição ou a restrição do valor das comissões associadas aos produtos e serviços comercializados pelas instituições supervisionadas.

No tocante ao crédito aos consumidores, importa ainda assinalar que, nas situações em que a renegociação do contrato de crédito resulte de dificuldades no pagamento das prestações, sendo acordada no âmbito do Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI) ou do Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI), a proibição de cobrança de comissões pela renegociação já está legalmente assegurada¹⁵. Fora destas situações, o comissionamento pela análise da renegociação das condições do crédito é permitido no atual quadro legal, contrariamente ao que resulta do regime previsto no Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

(iii) Proibição de cobrança de outras comissões e encargos

Os projetos visam instituir uma **proibição de cobrança de comissões e encargos associados ao processamento das prestações do empréstimo, emissão de distrate e declarações de dívida**¹⁶.

Também nesta sede está em causa matéria sobre a qual compete exclusivamente ao legislador intervir, cabendo-lhe ponderar sobre a proibição ou a restrição do valor das comissões associadas aos produtos e serviços comercializados pelas instituições supervisionadas.

Concretamente sobre as comissões associadas à emissão de declarações de dívida, assinala-se que outros projetos analisados preveem, com diferentes modelações, situações de

¹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

¹⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, adiante designado por “*Decreto-Lei n.º 227/2012*”.

¹⁶ Cfr. artigo 23.º-A do Decreto-Lei n.º 133/2009 e artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, introduzidos pelos Projetos de Lei.



proibição, delimitando mais concretamente algumas restrições relativamente ao respetivo âmbito de aplicação deste tipo de proibição¹⁷.

Em linha com o já referido anteriormente no âmbito do reembolso antecipado e conforme melhor descrito nessa sede, importa assinalar que, atenta a respetiva formulação, as propostas em causa impedem igualmente a cobrança de **despesas** que as instituições suportem junto de terceiros por conta dos seus clientes, implicando que sejam as instituições a suportar esses montantes.

(iv) Proibição de alterações unilaterais aos contratos de crédito

Os Projetos de Lei visam impedir as instituições de procederem a qualquer alteração unilateral e contratual que resulte na modificação do custo total do crédito para o consumidor, e que implique uma Taxa Anual de Encargos Efetiva Global (“*TAE*”) diferente da contratualizada no momento da celebração do contrato de crédito¹⁸.

Atenta a redação da norma proposta (proibição de “*qualquer alteração unilateral e contratual*”), julga-se que a mesma poderia comportar, no limite, a interpretação segundo a qual teria em vista proibir qualquer modificação aos termos e condições do contrato, ainda que tal resultasse expressamente do acordo das partes, parecendo-nos assim questionável a referida proibição. Admite-se, todavia, que não terá sido essa a intenção subjacente à iniciativa legislativa em apreço, razão pela qual se considera necessário clarificar o alcance da proposta formulada.

No que respeita à proibição de alterações unilaterais aos contratos (que se assume ser a finalidade desta disposição), entende-se ser de assinalar que tal comando poderá conflitar com as regras civilísticas, por exemplo as relativas à modificação dos contratos por alteração de circunstâncias (artigo 437.º do Código Civil), mas também com disposições que transpõem regras europeias, como é o caso do Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais

¹⁷ Vide projetos legislativos apresentados pelo PS e PSD e analisados no âmbito das alíneas e) e g) *infra*.

¹⁸ Cfr. n.º 2 do novo artigo 14.º-A do Decreto-Lei n.º 133/2009 e n.º 6 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, introduzidos pelos Projetos de Lei.



Gerai¹⁹, definido pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, e o Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro (“RJSPME”).

De acordo com o Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, é admitida a inclusão de cláusulas contratuais que permitam a uma das partes promover a alteração unilateral dos contratos 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”* (cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 22.º daquele Regime). Assim, no caso de contratos de crédito de duração indeterminada, importará avaliar a conformidade da norma proposta com a disciplina deste Regime Jurídico.

No caso específico dos contratos de utilização de cartão de crédito, o artigo 93.º do RJSPME estabelece expressamente a possibilidade de as instituições proporem aos mutuários a alteração dos respetivos contratos, incluindo no que se refere a comissões, desde que sejam cumpridos os deveres de informação aí previstos.

Por último, no tocante aos contratos de crédito com prazo certo, importará questionar a compatibilidade desta proposta com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 22.º do Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, que permite a inclusão de cláusulas contratuais gerais que 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. Salienta-se ainda que a possibilidade de alteração unilateral do contrato em virtude da modificação das circunstâncias em que as partes fundaram a sua decisão de contratar encontra igualmente acolhimento no artigo 437.º do Código Civil.

¹⁹ Diploma que procedeu à transposição da Diretiva 93/13/CEE relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores.



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

Este Projeto de Lei visa proibir a cobrança de encargos nas operações realizadas através de **“plataformas eletrónicas operadas por terceiros, nomeadamente, na aplicação móvel MBWay”**, reagindo ao facto de as instituições terem recentemente alterado as suas práticas de comissionamento, passando a prever nos respetivos preçários a cobrança de comissões pela realização de transferências através do MBWay.

A título de comentário geral, salienta-se, em primeiro lugar, o esforço que as instituições de crédito têm vindo a efetuar no sentido da adaptação à inovação tecnológica, designadamente em função da intensificação da concorrência no setor bancário em resultado da entrada de novos *players*, como sejam as denominadas *fintechs*. O acompanhamento deste movimento de transformação digital tem exigido que as instituições de crédito realizem importantes investimentos na modernização das suas estruturas.

Neste contexto, as instituições suportam custos na disponibilização destes novos serviços ao cliente, o que, em abstrato e tendo em conta o princípio da correspondência estabelecido no artigo 7.º da Lei n.º 66/2015, é suscetível de fundamentar a cobrança de encargos a que se tem assistido.

Assim, a proibição de encargos aqui prevista para além de poder ter, em linha com os comentários apresentados na generalidade, impacto sobre o setor bancário e, conseqüentemente, sobre a estabilidade financeira, é eventualmente passível de traduzir-se num desincentivo ao desenvolvimento de formas inovadoras de prestação de serviços bancários que apresentam benefícios claros para o cliente, quando a inovação tecnológica, que obriga à realização de investimentos muito significativos, constitui um fator determinante para o desenvolvimento da atividade bancária no futuro.

Por outro lado, a evolução do valor das comissões que é descrita na exposição de motivos do Projeto de Lei não tem em consideração o facto de as instituições praticarem **comissões diferenciadas** em função do **canal utilizado** (por exemplo, encontram-se previstas isenções nos casos de transferências MBWay realizadas na App da própria instituição) e de **públicos específicos**. Com efeito, em muitas situações os clientes dispõem efetivamente de alternativas sem custos ou menos onerosas de utilização do mesmo serviço (p.ex, como referido, através da



utilização da *app* da instituição). Neste contexto, mostra-se aliás particularmente relevante a utilização de mecanismos que promovem a comparabilidade, como é o caso do comparador de comissões disponibilizado pelo Banco de Portugal²⁰, por forma a assegurar que o cliente tem acesso a todo o tipo de informações relevantes para uma decisão informada.

Como considerações mais específicas sobre o projeto em apreço, assinalam-se as seguintes:

- A expressão “plataformas eletrónicas operadas por terceiros” não é objeto de definição no contexto do referido projeto, não se vislumbrando, na legislação aplicável aos serviços de pagamento (em particular, no RJSPME), uma definição deste tipo de conceito.

Neste sentido, a expressão utilizada, atento o seu carácter amplo e genérico, poderá levar a que a proibição proposta, caso seja aprovada, venha a aplicar-se a um conjunto muito vasto de operações de pagamento, algumas das quais poderão eventualmente não estar no espírito dos proponentes do Projeto de Lei. Com efeito, a plataforma eletrónica pode ser entendida como qualquer aplicação/interface disponibilizada no telemóvel, *homebanking*, ou terminais de pagamento, que não seja propriedade das instituições de crédito;

- A redação faz menção a uma aplicação comercial específica (MBWay), o que, não só não parece coadunar-se com o grau de generalidade e abstração subjacente à emissão de normas legais, como é passível de ser visto como uma atuação *“discriminatória”*, razão pela qual se sugere que, a ser mantida esta norma, a mesma seja redigida de forma mais neutra, *inclusive* por razões de *“level-playing field”* para com aplicações semelhantes;
- A norma tem como destinatários exclusivos as instituições de crédito, não impedindo os proprietários da plataforma/aplicação de proceder a este tipo de cobrança, motivo pelo qual parece ser possível contornar este tipo de proibição;

²⁰ Anota-se que esta comissão não consta atualmente do elenco das comissões previstas no comparador, podendo ser considerada a respetiva inserção.



- Relativamente aos serviços de pagamento que poderão estar incluídos, existe uma inconsistência entre o artigo 1.º (em que são referidas as operações no espaço SEPA - no momento atual, apenas as transferências a crédito, as transferências imediatas e os débitos diretos dispõem de um modelo harmonizado), e os artigos seguintes em que as operações mencionadas parecem ter subjacentes a utilização do cartão (o caso do MBWay, em que, quer o pagamento de serviços, quer as transferências correspondem a operações de cartão).

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

Também este Projeto de Lei, reagindo ao facto de as instituições terem recentemente alterado as suas práticas de comissionamento pela realização de transferências através do MBWay, visa introduzir alterações ao Decreto-Lei n.º 3/2010, no sentido de proibir a cobrança de encargos pelas instituições de crédito e pelos beneficiários das operações realizadas através de “*aplicações digitais*”.

Como comentário mais genérico a este projeto, remete-se, antes de mais, para as considerações apresentadas na alínea anterior, designadamente no que se refere à possibilidade de, em abstrato, poder ser efetuada a cobrança deste tipo de comissionamento à luz do disposto na Lei n.º 66/2015 e ao impacto deste tipo de proibição, quer do ponto de vista da sustentabilidade das instituições, quer por a impossibilidade de cobrança destas comissões poder eventualmente traduzir-se num desincentivo do desenvolvimento de formas inovadoras de prestação de serviços bancários que apresentam benefícios claros para o cliente.

Da análise mais específica deste Projeto de Lei, julga-se ser de salientar os seguintes pontos:

- A expressão utilizada no projeto de diploma (“aplicações digitais”) não se encontra definida no contexto do referido Projeto, não se vislumbrando, na legislação aplicável aos serviços de pagamento (em particular, no RJSPME), uma definição deste tipo de conceito.

Neste sentido, e uma vez que a expressão utilizada assume um carácter amplo e genérico, poderá vir a abranger um conjunto muito vasto de operações de pagamento, algumas das quais poderão eventualmente não estar no espírito dos



proponentes do Projeto de Lei. Com efeito, a expressão “*aplicação digital*” pode ser entendida como qualquer aplicação (App) disponibilizada pela instituição de crédito, abrangendo também as respetivas App institucionais. Neste contexto, com esta proibição, as instituições deixarão, por exemplo, de cobrar quaisquer encargos associados à realização de transferências nas respetivas App, ainda que aparentemente os possam cobrar no *homebanking*;

- A proibição de cobrança de encargos pelas operações realizadas através de aplicações digitais tem como destinatários exclusivos as instituições de crédito, não impedindo os proprietários dessas plataformas de proceder a este tipo de cobrança, motivo pelo qual parece ser possível contornar este tipo de proibição;
- No que respeita à proibição da cobrança de encargos pelo “beneficiário do serviço de pagamento”, para os efeitos do disposto na parte final da alínea b) do n.º 6 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro (...), recorda-se, a este propósito, que o Decreto-Lei n.º 317/2009 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 91/2018, de 11 de novembro, devendo passar a fazer-se referência à alínea c) do n.º 5 do artigo 101.º do RJSPME aprovado por esse diploma.

Mais se destaca que a norma alude às “*aplicações digitais*” como sendo instrumentos de pagamento, sendo importante realçar que as “*aplicações digitais*” são um *interface* que permitem a realização de um conjunto de operações, em certos casos (como no MBWay), mediante a associação de um cartão de pagamento (físico), que é um instrumento de pagamento.

- A inserção sistemática da expressão “*aplicações digitais*” no âmbito das alíneas a) e b) do artigo 1.º e das disposições que proíbem as instituições de crédito e os beneficiários de cobrar encargos poderá suscitar algumas dúvidas de interpretação, designadamente tendo em conta o elenco de operações que resulta do artigo 2.º e o facto de não serem os beneficiários referidos no artigo 3.º quem cobra tipicamente este tipo de encargos.



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

O Projeto de Lei em causa estabelece um elenco exemplificativo de situações em que se considera não existir um serviço efetivamente prestado pelas instituições, para os efeitos previstos no artigo 7.º da Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, estando, por conseguinte, vedada a cobrança de comissões, despesas ou encargos de outra natureza. Este projeto procura, assim, densificar os critérios subjacentes à cobrança de comissões e despesas, através do estabelecimento de um elenco exemplificativo de comissões proibidas para efeitos do referido preceito, e não mediante o estabelecimento de critérios complementares.

Da análise do Projeto de Lei em apreço, resultam os seguintes comentários:

- De acordo com a “*Exposição de Motivos*”, pretende-se introduzir uma proibição expressa da cobrança de comissões, despesas ou encargos de outra natureza em que não seja efetivamente prestado um serviço por parte das instituições de crédito.

A proibição de cobrança de comissões e despesas quando não exista um serviço efetivamente prestado já resulta do disposto no atual artigo 7.º, motivo pelo qual, em nosso entender, a alteração agora proposta visará apenas explicitar o princípio geral instituído desde a entrada em vigor da Lei n.º 66/2015.

Tal como referido *supra*, de acordo com a classificação introduzida pelo Banco de Portugal em 2009 (através do Aviso n.º 8/2009), e posteriormente acolhida em vários diplomas legais²¹, os encargos que podem ser cobrados ao cliente bancário pelas instituições de crédito podem ser qualificados como: (i) comissões, quando estejam em causa prestações exigíveis por parte das instituições pelos serviços por elas prestados, ou subcontratado a terceiros, no âmbito da sua atividade ou, ao invés, (ii) despesas, estando em causa os demais encargos suportados pelas instituições de crédito, que lhe são exigíveis por força da lei ou por terceiros e

²¹ Vide, por exemplo, alíneas b) e d) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 227/2012 e alínea c) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 107/2017.



repercutíveis nos clientes, como por exemplo os pagamentos a Conservatórias, Cartórios Notariais, ou que tenham natureza fiscal^{22,23}.

Todavia, na medida em que o novo n.º 1 do artigo 7.º refere, de forma indiferenciada, “*comissões e despesas*”, afigura-se que esta proposta vem adensar as dificuldades interpretativas colocadas pela referida disposição legal, em particular tendo em conta a distinção consolidada no mercado entre comissões e despesas.

Acresce que a redação proposta pelo Grupo Parlamentar do PAN pretende introduzir, nesta matéria, o conceito de “*encargos de outra natureza*”, não densificando a que situações se reconduzirá esta proibição. Afigura-se, ainda, que a adoção deste conceito poderá suscitar dúvidas interpretativas, em especial no que se refere à sua delimitação perante a distinção, atualmente existente, entre comissões e despesas. Com efeito, julga-se que este conceito pretende referir-se a um terceiro tipo de custos não reconhecidos pelo mercado e cuja concretização poderá não ser clara nem perceptível.

- Ao pretender introduzir um **elenco exemplificativo** de situações em que se considera não existir um serviço efetivamente prestado pelas instituições (e, por conseguinte, em que a cobrança de comissões, despesas e encargos de outra natureza está proibida), segue-se uma linha de atuação distinta da adotada nos restantes projetos legislativos ora em apreciação. A redação proposta pretende estabelecer, por via legislativa, que o conjunto de atividades tipificadas não corresponde à prestação de um serviço por parte das instituições de crédito, ao invés de se proibir a cobrança de comissões pela remuneração dessa atividade.

Esta opção suscita muitas dúvidas, na medida em que é questionável que as situações elencadas não correspondam a serviços efetivamente prestados pelas instituições de crédito.

²² Cf. alínea a) do artigo 2.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009.

²³ Cf. alínea b) do artigo 2.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009.



Adicionalmente, assinala-se que o facto de se estabelecer que neste conjunto de situações não existe um serviço efetivamente prestado impedirá as instituições de crédito não apenas de cobrar comissões, mas também de exigir aos clientes eventuais despesas, impedindo-as de se ressarcir por eventuais encargos assumidos, por conta dos clientes, junto de terceiros, os quais não representam para as instituições qualquer contrapartida financeira. Por exemplo, suscita-se a questão de saber, no caso de acolhimento da redação proposta, se as instituições poderiam imputar aos seus clientes os custos notariais devidos pelo reconhecimento de assinaturas para efeitos de emissão do distrate.

- Relativamente ao elenco exemplificativo de situações em que se considera inexistir um “*serviço efetivamente prestado*” (n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 66/2015 proposto alterar nos termos do artigo 2.º do Projeto de Lei), suscitam-se as seguintes observações:
 - Reagindo ao facto de as instituições terem recentemente alterado as suas práticas de comissionamento, passando a prever nos respetivos preçários a cobrança de comissões pela realização de transferências através do MBWay, visa-se proibir a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou outros encargos de outra natureza nos casos de **disponibilização de plataformas de intermediação, como a MBWay, e de processamento de operações realizadas por essa via** (alínea a).

Em primeiro lugar, julga-se ser necessário recordar que a realização de operações de pagamento através de aplicações móveis, como o MBWay, e de outras “*plataformas*” digitais constitui um serviço efetivamente prestado pelas instituições, conforme melhor referido anteriormente. Na verdade, muitos dos serviços atualmente disponibilizados em contexto digital reproduzem nesse ambiente operações igualmente passíveis de ser executadas num ambiente presencial (agência) e relativamente às quais não se contesta a existência de um serviço (por exemplo, a realização de uma transferência). Cumpre ainda assinalar que as instituições suportam custos na disponibilização destes serviços de pagamento inovadores ao cliente,



incluindo custos tecnológicos e com a segurança. Neste particular, remete-se ainda para as considerações de carácter mais genérico apresentadas *supra* a propósito dos projetos legislativos que têm em vista proibir as comissões cobradas pela realização de operações nas plataformas MBWay²⁴.

Em relação à expressão “*plataformas de intermediação*” realça-se que a mesma não se encontra definida no Projeto de Lei nem resulta da legislação setorial. De resto, trata-se de uma expressão de carácter amplo e genérico, que poderá implicar a aplicação da proibição a um conjunto muito vasto de operações de pagamento, como qualquer aplicação/interface disponibilizada no telemóvel, *homebanking*, ou terminais de pagamento, que não seja propriedade das instituições. Ressalva-se, por fim, que a atividade de intermediação está frequentemente associada a atividades reguladas (como a intermediação financeira ou a intermediação de crédito), poderá aconselhar uma revisão da redação da norma.

A menção expressa a uma aplicação comercial específica (MBWay), não só não parece coadunar-se com o grau de generalidade e abstração subjacente à emissão de normas legais, como é passível de ser visto como uma atuação “*discriminatória*”, razão pela qual se sugere que, a ser mantida esta norma, a mesma seja redigida de forma mais neutra, *inclusive* por razões de “*level playing field*” para com aplicações semelhantes.

- Este Projeto de Lei pretende ainda instituir, mediante a inclusão de um elenco de situações em que se considera não existir um serviço prestado pelas instituições, **a proibição de cobrança de comissões, despesas ou encargos associados** (i) **ao processamento das prestações do empréstimo**, (ii) **à análise da renegociação das condições do crédito**, (iii) **à emissão de declarações de distrate** e (iv) **à emissão de declarações de dívida ou declarações de natureza idêntica**, como seja de encargos e regularização (alíneas b) a d)).

²⁴ *Vide*, em particular, projeto analisado na alínea b) *supra*.



A título preliminar, note-se que a redação proposta não explicita quais os contratos de crédito abrangidos pela proibição.

Assim, parece-nos necessário concluir que, através da introdução da proibição de cobrança de comissões, despesas ou encargos de outra natureza nos casos elencados nas alíneas b), c), d) e e) do n.º 2, a *mens legislatoris* será a de abranger tanto os contratos de crédito celebrados com clientes consumidores (como sejam, os contratos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 133/2009 e pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017), como os contratos de crédito celebrados com outros clientes, designadamente empresas.

De modo a prevenir eventuais dúvidas na interpretação da norma em causa que possam obstar à sua aplicação em concreto pelo mercado, sugere-se a clarificação do âmbito de aplicação desta disposição.

Quanto ao **processamento das prestações do empréstimo**, conforme referido anteriormente, cumpre salientar que está em causa matéria sobre a qual compete exclusivamente ao legislador intervir, cabendo-lhe ponderar sobre a proibição ou a limitação do valor das comissões associadas aos produtos e serviços comercializados pelas instituições supervisionadas.

Relativamente à **análise da renegociação das condições do crédito** e tal como referido *supra*, assinala-se que já se encontra vedada a cobrança de comissões pela “*análise da renegociação das condições do crédito, nomeadamente do spread ou do prazo de duração do contrato de crédito*”, em particular nos contratos de crédito abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017²⁵. Esta proibição também se encontra prevista, conforme já referido, no âmbito da prevenção e gestão de situações de incumprimento de contratos de crédito abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 227/2012²⁶.

Fora destas situações, o comissionamento pela análise da renegociação das condições do crédito é permitido no atual quadro legal. Assim, a opção

²⁵ Cf. n.º 1 do artigo 25.º do referido diploma.

²⁶ Cf. n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 227/2012.



apresentada no Projeto de Lei em análise, a ser aprovada, abrangerá os contratos de créditos aos consumidores regulados pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, mas também os demais contratos de créditos, designadamente os celebrados com empresas.

Quanto à **emissão de declarações de distrate**, importa frisar que, tanto nos contratos de crédito regulados pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, como nos contratos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, em caso de reembolso antecipado total, não é permitido às instituições cobrar outras comissões para além da comissão de reembolso antecipado e de eventuais despesas daí resultantes²⁷.

Assim, em caso de reembolso antecipado total destes contratos de crédito, as instituições estão já impedidas de cobrar comissões pela emissão do distrate, podendo apenas repercutir nos clientes as despesas associadas à emissão deste documento. Porém, atento o teor da proposta apresentada no Projeto de Lei em análise, também a repercussão dessas despesas passará a estar vedada às instituições de crédito (v.g., não seria possível fazer impender sobre os clientes eventuais encargos incorridos por atos como o reconhecimento de assinaturas).

- Por sua vez, visa-se **proibir a cobrança de comissões, despesas ou encargos pela alteração de titularidade de conta de depósito à ordem** (alínea e)). Note-se que a proibição ora em análise não tem paralelo nos demais projetos ora em apreciação. Também aqui parece ser possível, em abstrato e à luz do princípio da correspondência estabelecido no âmbito da Lei n.º 66/2015, a cobrança deste tipo de comissões por parte das instituições.

²⁷ Cfr. em especial o n.º 8 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, “é proibido o débito de qualquer encargo ou despesa adicional à comissão referida no n.º 5 pela realização as operações de reembolso antecipado parcial ou total do contrato de crédito, com exceção da repercussão dos demais encargos suportados pelo mutuante que lhes sejam exigíveis por terceiros, e repercutíveis nos consumidores, nomeadamente os pagamentos a conservatórias e cartórios notariais, ou que tenham natureza fiscal, mediante justificação documental das respetivas despesas ao consumidor” (sublinhado nosso).



Todavia, a proposta *sub judice* poderá suscitar dúvidas interpretativas, tal como se procurará explicitar seguidamente.

Em primeiro lugar, coloca-se a questão de saber se esta proibição pretende abranger todos os casos de alteração de titularidade, incluindo tanto as situações em que essa alteração decorre de uma solicitação do cliente, como aquelas em que tal resulte de uma circunstância superveniente, como seja o óbito de um dos titulares. De igual modo, julga-se importante clarificar se, no caso de falecimento de titular, a proibição em causa abrange igualmente as comissões relacionadas com a prática de atos prévios à efetiva alteração da titularidade da conta de depósito à ordem, como sucede com as comissões habitualmente cobradas no âmbito dos processos relativos à comprovação da qualidade dos herdeiros.

Em segundo lugar, note-se que a redação proposta não distingue as situações em que a alteração de titularidade de conta de depósito à ordem é solicitada por um cliente consumidor das situações em que está em causa um cliente não-consumidor.

e) Projeto n.º 213/XIV/1.ª (PS)

(i) Da alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010

Está novamente em causa outro Projeto de Lei que, reagindo ao facto de as instituições terem recentemente alterado as suas práticas de comissionamento pela realização de transferências através do MBWay, visa introduzir alterações ao Decreto-Lei n.º 3/2010, no sentido de limitar a cobrança de encargos por parte dos “prestadores de serviços de pagamento” nas operações realizadas através de “plataformas eletrónicas de natureza financeira operadas por terceiros”.²⁸

²⁸ O presente Projeto de Lei já foi objeto de apreciação preliminar por parte do Banco de Portugal, tendo a versão agora remetida apresentado algumas alterações.



Como comentário mais genérico a este projeto, remete-se, antes de mais, para as considerações apresentadas *supra* a propósito dos projetos que pretendem regular esta matéria²⁹, designadamente no que se refere à possibilidade de, em abstrato, poder ser efetuada a cobrança deste tipo de comissionamento à luz do disposto na Lei n.º 66/2015 e ao impacto deste tipo de proibição, quer em termos de sustentabilidade das instituições, quer por a impossibilidade de cobrança destas comissões poder eventualmente traduzir-se num desincentivo do desenvolvimento de formas inovadoras de prestação de serviços bancários que apresentam benefícios claros para o cliente.

Analisando o Projeto de Lei, na especialidade, julga-se ser de realçar os seguintes aspetos:

- O Projeto de Lei prevê uma definição de “plataforma eletrónica de natureza financeira operada por terceiros”³⁰ de carácter geral e abstrato, mas que, s.m.o., se reconduz à App MBWay, atenta a lista de serviços cumulativamente discriminados. Saliencia-se, uma vez mais, a importância de a norma ser redigida de forma mais neutra, *inclusive* por razões de *“level playing field”* para com aplicações semelhantes;
- As normas previstas aditar ao Decreto-Lei n.º 3/2010 através do presente Projeto de Lei abrangem os “prestadores de serviços de pagamento”, o que, no nosso entendimento, permitirá acautelar melhor o espírito do legislador, uma vez que as instituições de crédito não são as únicas entidades a disponibilizar *“plataformas eletrónicas”*. No entanto, realça-se, uma vez mais, que esta previsão não impede os proprietários dessas plataformas de proceder à cobrança de encargos, motivo pelo qual parece ser possível contornar este tipo de proibição. Ademais, afigura-se relevante assinalar que, sendo aprovado este Projeto de Lei, o Decreto-Lei n.º 3/2010 passa a apresentar normas com distintos âmbitos, na medida em que a proibição de encargos em caixas automáticos atualmente apenas abrange

²⁹ Vide, em particular, projeto analisado na alínea b) *supra*.

³⁰ De acordo com o artigo 1-A do Projeto de Lei, entende-se por “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”.



“instituições de crédito”.

- O Projeto de Lei prevê também algumas exceções à regra de proibição da cobrança de encargos. Prevê-se que os prestadores de serviços de pagamento podem cobrar comissões nas situações em que: (i) a operação exceda o montante de 100 euros, ou (ii) tenham sido enviados 500 euros na plataforma durante um mês ou (iii) tenham sido enviadas mais de 50 transferências num mês.

A este respeito, julga-se que é importante recordar que a prática tem demonstrado que as operações realizadas através deste tipo de plataformas são geralmente de montante reduzido, sendo que as próprias plataformas estabelecem, frequentemente, limites diários e mensais à realização de operações, motivo pelo qual, tendo em conta os investimentos que as instituições têm realizado no desenvolvimento destas infraestruturas, considera-se relevante chamar a atenção para a conveniência de reavaliar os limites fixados.

Neste contexto e considerando os investimentos que as instituições têm realizado no desenvolvimento destas infraestruturas, poderá ser relevante avaliar o impacto desta medida, sob pena de a mesma ser passível de suscitar dúvidas quanto à sua adequação e proporcionalidade, do ponto de vista das referidas preocupações.

- Nos casos em que os prestadores de serviços de pagamento podem cobrar encargos pela realização de operações nas plataformas eletrónicas, o Projeto de Lei determina que o valor daqueles encargos deverá *“constar clara e expressamente da plataforma no momento de confirmação da operação, sendo o seu limite máximo estabelecido por decreto-lei”*.

A este respeito, caso o Decreto-Lei a que se refere a mencionada norma não seja aprovado em simultâneo com o Projeto de Lei, julga-se ser de ponderar qual o regime aplicável no ínterim, nomeadamente se, na ausência de limites expressos aplicáveis à realização de operações neste tipo de plataformas, caberá aos prestadores de serviços de pagamento aplicar a comissão prevista no respetivo



preçário, desde que essa “*conste clara e expressamente da plataforma no momento de confirmação da operação*”.

- Por fim, estabelece-se que os prestadores de serviços de pagamento não podem discriminar as comissões cobradas em operações idênticas em plataformas eletrónicas distintas, incluindo discriminar as plataformas operadas por terceiros integradas em plataformas do próprio prestador de serviços de pagamento ou de entidade relacionada (cf. n.º 4 ao artigo 3.º-A que se propõe aditar ao Decreto-Lei n.º 3/2010).

Além de se entender que a introdução deste ponto beneficiaria de uma clarificação adicional, de forma a auxiliar o intérprete e aplicador do Direito, assinala-se que, no caso de operações realizadas neste tipo de plataformas, as instituições, atualmente, praticam comissões diferenciadas em função do canal utilizado (por exemplo, encontram-se previstas isenções nos casos de transferências realizadas em plataforma eletrónica da própria instituição) e de públicos específicos (por exemplo, jovens).

Assim, considera-se que a previsão desta disposição, nos termos propostos, poderá levar, no limite, a que os prestadores de serviços de pagamento, nas situações em que poderiam cobrar comissões (ou seja, quando são ultrapassados os limites previsto no n.º 2 ao artigo 3.º-A que se propõe aditar ao Decreto-Lei n.º 3/2010), estejam impedidos de estabelecer isenções, quando essas plataformas estejam integradas nos sistemas do próprio prestador e se verifique a cobrança de encargos em operações idênticas em plataformas distintas.

(ii) Limitação de cobrança de comissões

O Projeto de Lei em apreço visa instituir a **proibição de cobrança de comissões respeitantes “à emissão de declarações de dívida ou qualquer outra declaração emitida com o mesmo propósito, quando esta tenha por fim o cumprimento de obrigações para acesso a apoios ou**



prestações sociais e serviços públicos, até a um limite anual de seis (6) declarações.”³¹

Prevê-se que esta proibição de cobrança de comissões e encargos seja aplicável tanto no âmbito dos contratos de crédito aos consumidores, regulados pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, como no caso dos contratos de crédito hipotecário, abrangidos pelo âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

A este propósito e conforme já referido anteriormente, cumpre salientar que está em causa matéria sobre a qual compete exclusivamente ao legislador intervir, cabendo-lhe ponderar sobre a proibição ou a restrição do valor das comissões associadas aos produtos e serviços comercializados pelas instituições supervisionadas.

(iii) Proibição de alterações unilaterais aos contratos de crédito

O Projeto de Lei visa impedir as instituições de procederem a qualquer alteração unilateral que (i) **resulte na modificação do custo total do crédito para o consumidor**, designadamente quando esta modificação implique uma TAEG diferente da contratualizada no momento da celebração do contrato de crédito, ou (ii) **na alteração dos benefícios pela aquisição de outros produtos ou serviços financeiros**³².

Neste particular e tal como já referido pelo Banco de Portugal a propósito da anterior redação deste projeto, entende-se ser de assinalar que tal comando poderá conflitar com as regras civilísticas, por exemplo as relativas à modificação dos contratos por alteração de circunstâncias (artigo 437.º do Código Civil), mas também com disposições que transpõem regras europeias, como é o caso do Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, definido pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, e o RJSPME.

De acordo com o Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, é admitida a inclusão de cláusulas contratuais que permitam a uma das partes promover a alteração unilateral dos contratos de duração indeterminada, *“contanto que se preveja o dever de informar a*

³¹ Cfr. os novos artigos 23.º-A do Decreto-Lei n.º 133/2009 e 28.º-A do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, na redação prevista no referido Projeto.

³² Cfr. o novo artigo 18.º-A do Decreto-Lei n.º 133/2009 e o n.º 6 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, introduzidos pelo Projeto de Lei.



contraparte com pré-aviso razoável e se lhe dê a faculdade de resolver o contrato” (cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 22.º daquele Regime). Assim, no caso de contratos de crédito de duração indeterminada, importará avaliar a conformidade da norma proposta com a disciplina deste Regime Jurídico.

No caso específico dos contratos de utilização de cartão de crédito, o artigo 93.º do RJSPME estabelece expressamente a possibilidade de as instituições proporem aos mutuários a alteração dos respetivos contratos, incluindo no que se refere a comissões, desde que sejam cumpridos os deveres de informação aí previstos.

Por último, no tocante aos contratos de crédito com prazo certo, importará questionar a compatibilidade desta proposta com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 22.º do Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, que permite a inclusão de cláusulas contratuais gerais que 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. Salienta-se ainda que a possibilidade de alteração unilateral do contrato em virtude da modificação das circunstâncias em que as partes fundaram a sua decisão de contratar encontra igualmente acolhimento no artigo 437.º do Código Civil.

No que concretamente respeita à proibição de alterações unilaterais e contratuais que resultem *“na alteração dos benefícios pela aquisição de outros produtos ou serviços financeiros”*, afigura-se ser necessário clarificar o âmbito de aplicação desta disposição, nomeadamente se a mesma se refere a eventuais situações de incumprimento, pelo cliente bancário, das condições contratualmente previstas em matéria de contratação de produtos e serviços financeiros para redução dos custos do contrato de crédito. Sendo esse o caso, salienta-se que não estará em causa uma alteração contratual, mas sim um efeito decorrente da execução do contrato, já previsto pelas partes. Em todo o caso, recorda-se que, sobre esta matéria, e relativamente aos contratos de crédito regulados pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, o legislador já estabeleceu regras específicas para as situações em que os mutuantes podem exigir o cumprimento de condições relativas à contratação de outros produtos ou serviços financeiros (cfr. n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017).



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

O Projeto de Lei em causa visa alterar o pacote de serviços abrangidos pela conta de serviços mínimos bancários (SMB), que passaria a abranger, além dos serviços de pagamento já previstos pela legislação em vigor (depósitos, levantamentos, pagamentos de bens e serviços, débitos diretos e transferências, incluindo ordens permanentes, no interior da União Europeia), a realização de 5 (cinco) transferências, por cada mês, através de “*plataformas eletrónicas de natureza financeira operadas por terceiros*”. Esta nova alteração revela, assim, uma preocupação com a atualização do elenco dos serviços abrangidos pelo regime dos SMB em função da dinâmica da criação de novos produtos e serviços bancários, decorrente da necessidade de adaptação à inovação tecnológica.

Em sede de especialidade, julga-se ser de salientar que a expressão “*plataformas eletrónicas de natureza financeira operadas por terceiros*”, utilizada no Projeto de Lei para designar (conforme resulta da exposição de motivos) o MBWay “*ou outro serviço de idêntica natureza*”, não se encontra definida naquele projeto de diploma. De resto, atento o seu carácter amplo e genérico, é, conforme já referido anteriormente, suscetível de gerar dúvidas interpretativas muito relevantes sobre as operações abrangidas pelo pacote associado à conta de SMB.

g) Projeto de Lei n.º 217/XIV/1.ª (PSD)

À semelhança das propostas apresentadas pelos Grupos Parlamentares do BE e do PS, a proposta legislativa *sub examine* pretende estabelecer as seguintes proibições de cobrança de comissões e outros encargos: (i) pelo processamento de prestações de crédito, (ii) pela emissão de distrate no final do contrato de crédito (estabelecendo igualmente a obrigação da sua emissão pela instituição – “*de forma automática*”, i.e. independente da vontade do consumidor), e (iii) pela emissão de declaração de dívida, prevendo-se, neste caso, que a proibição de cobrança abranja tão-só as situações em que aquela emissão é “*alheia à vontade do cliente*”.

Prevê-se que a proibição de cobrança de comissões e outros encargos prevista no Projeto de lei seja aplicável tanto no âmbito dos contratos de crédito aos consumidores, regulados



pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, como no caso dos contratos de crédito à habitação e outros contratos de crédito hipotecário, abrangidos pelo âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

Conforme referido anteriormente, está em causa matéria sobre a qual compete exclusivamente ao legislador intervir, cabendo-lhe ponderar sobre a proibição ou a restrição do valor das comissões associadas aos produtos e serviços comercializados pelas instituições supervisionadas.

Julga-se, no entanto, importante salientar dois aspetos que resultam da redação proposta e que suscitam algumas dúvidas.

Em primeiro lugar, a alusão a “*outros encargos*” prevista nos referidos preceitos. Com efeito e tal como melhor referido *supra*, os encargos cobrados ao cliente bancário pelas instituições de crédito podem ser qualificados como: (i) comissões, quando estejam em causa prestações exigíveis por parte das instituições pelos serviços por elas prestados, ou subcontratados a terceiros, no âmbito da sua atividade, ou como (ii) despesas, categoria em que se inserem os encargos suportados pelas instituições de crédito, por força da lei ou por imposição de terceiros, e que são repercutíveis nos clientes, como por exemplo os pagamentos a Conservatórias, Cartórios Notariais, ou os que tenham natureza fiscal³³.

Neste contexto, sublinhe-se que, em caso de aprovação do Projeto de Lei nos termos formulados, as instituições deixariam de poder ressarcir-se de eventuais despesas assumidas, por conta dos clientes, junto de terceiros, os quais, conforme referido *supra*, não representam para as instituições qualquer contrapartida financeira, tais como eventuais emolumentos devidos pelo reconhecimento de assinaturas para efeitos de emissão do distrato.

³³ Cfr., a título exemplificativo, alíneas a) e b) do artigo 2.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009.



Em segundo lugar, julga-se importante que, na construção das referidas disposições, se procure acompanhar a terminologia utilizada no âmbito do regime do crédito aos consumidores e do crédito hipotecário (por exemplo, o termo “*credor*” é reservado ao primeiro dos referidos regimes, enquanto que no segundo é usado o termo “*mutuante*”), por questões de certeza e segurança jurídica. Com efeito, note-se que este Projeto de Lei recorre, de forma indiferenciada, à expressão “*instituições de crédito e demais entidades autorizadas à concessão de crédito*”.

Finalmente, afigura-se que, relativamente à proibição de cobrança de comissões pela emissão de declaração de dívida³⁴, será desejável clarificar quais as situações abrangidas por essa proibição, porquanto a expressão “*alheia à vontade do cliente*” nos parece vaga (à partida, a declaração de dívida será emitida na sequência de manifestação de vontade do cliente junto da instituição) e, por isso, passível de dúvidas interpretativa.

Banco de Portugal, 13 de abril de 2020

³⁴ Cfr. alínea c) do novo artigo 23.º-A do Decreto-Lei n.º 133/2009 e alínea c) do novo artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.