



## **Comentários da Caixa Geral de Depósitos às iniciativas legislativas relativas à limitação de comissões bancárias**

A Caixa Geral de Depósitos vem submeter à consideração da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República comentários às seguintes iniciativas legislativas que visam implementar novas regras em matéria de comissões bancárias:

- Projeto de Lei n.º 137/XIV/1.ª (BE) – “Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrate 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 distrate 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)”;
- 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”.

### **Comentários gerais**

Sem prejuízo de compreender o respetivo contexto à data em que foram apresentadas, a Caixa Geral de Depósitos considera que as iniciativas legislativas elencadas são porventura demasiado restritivas em matéria de comissionamento bancário, limitando a iniciativa privada, a liberdade empresarial e a livre concorrência para além do necessário à defesa do consumidor bancário e, naturalmente, afetando a capacidade de obtenção de receita que permita a sustentabilidade das instituições de crédito e, por



consequente, na estabilidade do sistema financeiro, num contexto em que a rentabilidade dos bancos está já muito pressionada pela conjuntura de taxas de juro, sendo considerada como um dos maiores fatores de risco.

As iniciativas limitam ou proíbem a cobrança de comissões em serviços que têm um custo objetivo e quantificável para os bancos, numa altura em que outras fontes de receita (nomeadamente via margem financeira) estão fortemente condicionadas. Acresce o aumento dos custos regulatórios, não só diretos mas igualmente pela necessidade de reforçar os investimentos e os custos correntes nas áreas de risco, *compliance* e auditoria.

As iniciativas configuram ainda uma desvantagem comparativa adicional para os bancos portugueses face aos seus congéneres europeus, na linha do que já sucede com a impossibilidade de aplicar taxas de juro negativas nos depósitos e da obrigatoriedade de aplicar taxas negativas no crédito à habitação, situação sem paralelo na Europa e que desvirtua claramente o modelo de negócio dos bancos portugueses.

Importa adicionalmente ter em atenção os impactos que algumas propostas da iniciativa poderão vir a produzir em termos de capacidade de inovação em novas plataformas de pagamentos eletrónicos e da capacidade de assegurar a inclusão social na prestação desses mesmos serviços às camadas jovens ou economicamente desfavorecidas da população.

Para a Caixa Geral de Depósitos, as iniciativas surgem num momento particularmente sensível, pois 2020 constitui o último ano do Plano Estratégico acordado entre o Estado e a Comissão Europeia. Numa altura em que a geração de receita é particularmente desafiante pelo impacto das taxas de juro, limitações adicionais na receita de comissões constituem mais um elemento adverso não considerado nas projeções iniciais.

Por fim, é inegável que, fruto da evolução nos últimos anos, o enquadramento legal e regulatório em matéria de comissionamento bancário assenta já hoje nos princípios da efetividade (só podem ser cobradas comissões por serviços efetivamente prestados), proporcionalidade (as comissões cobradas têm que refletir o serviço prestado) e transparência (as instituições têm que ser transparentes quanto às comissões que cobram). A criação e alteração de comissões bancárias não é assim arbitrária, estando condicionada aos referidos princípios, cuja aplicação é aliás objeto de verificação pelo regulador.

### **Comentários a proibições específicas**

Nesta sede apresentamos comentários a proibições que merecem especial destaque por serem notoriamente injustificadas e desconsiderarem o direito nacional e da União Europeia vigente.

#### **i. Proibição das comissões associadas ao processamento de prestações de crédito**

Contrariamente ao Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.<sup>a</sup> (PS), que não proíbe a cobrança de comissões associadas ao processamento de prestações de crédito, o Projeto de Lei n.º 137/XIV/1.<sup>a</sup> (BE), o Projeto de Lei n.º 138/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) e o Projeto de Lei n.º 217/XIV/1.<sup>a</sup> (PSD) proíbem a cobrança de quaisquer custos (comissão, encargo ou despesa) associados ao processamento de prestações de crédito ou qualquer outra comissão cobrada com o mesmo propósito no âmbito do crédito à habitação e do crédito pessoal.

Julga-se que a pretendida proibição das comissões de processamento das prestações assentará no argumento de que estas comissões não correspondem a um serviço efetivamente prestado. No entanto, tal não corresponde à verdade.

É certo que as prestações dos contratos de crédito à habitação e crédito pessoal são cobradas automaticamente pelos sistemas informáticos do banco na respetiva data de vencimento, na conta de serviço da dívida associada ao contrato.



Contudo, essa cobrança automática pelo sistema informático representa um custo para o banco, que tem custos informáticos em executar periodicamente os processos de informática que permitem a cobrança automática das prestações. Acrescem os custos relacionados com o apuramento, e respetiva repercussão nas prestações, do valor do indexante aplicável quando a taxa de juro seja variável, bem como os custos de verificação, e respetiva repercussão nas prestações, da manutenção dos produtos e serviços associados para efeitos de redução do *spread* aplicável.

Por outro lado, não é verdade que não exista a prestação de um concreto serviço bancário. Em bom rigor, existe a prestação pelo banco de um serviço acessório do contrato de crédito<sup>1</sup>, que se traduz no débito do valor das prestações na conta do cliente.

Note-se que se não fosse convencionado no contrato de crédito o débito pelo banco das prestações devidas pelo cliente na sua conta à ordem, competiria ao cliente a iniciativa de realizar junto do banco o pagamento das prestações por outra via, observando o disposto no artigo 774.º do Código Civil (“*Se a obrigação tiver por objeto certa quantia em dinheiro, deve a prestação ser efetuada no lugar do domicílio que o credor tiver ao tempo do cumprimento*”). Nesse cenário, caberia ainda ao cliente assegurar o pagamento do valor devido das prestações na respetiva data de vencimento, o que claramente potenciaría o risco de esquecimento ou de erro, com as consequências negativas daí decorrentes no âmbito da execução dos contratos.

Este serviço acessório do crédito representa assim uma maior comodidade para o cliente, beneficiando da segurança das prestações serem pagas na data de vencimento por via do débito da sua conta.

Deste modo, julga-se ser legítima e justificada a cobrança das comissões de processamento, por existir um serviço efetivamente prestado pelo banco e por este suportar um custo com a prestação desse serviço, sendo os valores das comissões de processamento previstos no preçário proporcionais aos custos informáticos suportados pelo banco relativos ao débito periódico das prestações nas contas dos clientes.

## ii. Proibição de alteração unilateral dos contratos de crédito

### ***Proibição de alteração unilateral dos contratos de crédito que resulte na modificação do custo total do crédito para o consumidor quando esta implique uma TAEG diferente da contratualizada***

O Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.<sup>a</sup> (PS) e os Projetos de Lei n.º 137/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) e n.º 138/XIV/1.<sup>a</sup> (BE) proíbem qualquer alteração unilateral dos contratos de crédito à habitação e de crédito pessoal que resulte na modificação do custo total do crédito para o consumidor quando esta implique uma TAEG diferente da contratualizada.

Aquela proposta não é objetivamente fundamentada nas referidas iniciativas legislativas nem se vislumbra fundamento justificado para a mesma. Note-se ainda que na generalidade dos casos as designadas “alterações unilaterais” o não são estritamente, já que se prevê contratualmente que as mesmas possam ser introduzidas mediante aviso prévio e possibilidade de rescisão em caso de não aceitação.

Por outro lado, as normas propostas nos mencionados projetos de lei para contemplar a referida proibição carecem de clareza quanto ao seu objeto e âmbito, não permitindo definir com segurança jurídica as situações que se pretende integrem a sua previsão. Desde logo, não é claro o que se deve

---

<sup>1</sup> O serviço principal do contrato de crédito é a disponibilização de fundos, que é remunerado pelos juros pagos pelo cliente. Porém, os diplomas aplicáveis ao crédito à habitação e ao crédito pessoal – respetivamente o Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, e o Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, que transpuseram para a ordem jurídica nacional, respetivamente, a Diretiva n.º 2008/48/CE e a Diretiva n.º 2014/17/UE –, ao preverem que o consumidor deve ser informado do custo total do crédito (designadamente “*de todos os custos que incluem nomeadamente os juros, comissões, despesas, impostos e encargos de qualquer natureza ligados ao contrato de crédito*”) reconhecem que além do serviço principal de disponibilização de fundos (remunerado através do pagamento de juros) existem diversos serviços acessórios ligados ao crédito, remunerados através das respetivas comissões.



entender por “alteração unilateral”, designadamente se abrange todas as alterações de iniciativa do banco, independentemente de estarem ou não acordadas no contrato, ou se abrange apenas as alterações de iniciativa do banco que não estejam acordadas pelas partes no contrato.

Suscita-se ainda a dúvida se fica proibida a alteração unilateral da comissão de manutenção da conta à ordem que seja conta de serviço de dívida do crédito à habitação e do crédito pessoal, bem como de todas as outras comissões consideradas no cálculo da TAEG do crédito à habitação e do crédito pessoal, entre as quais as comissões associadas ao processamento de prestações de crédito. A ser assim, tal significaria que os bancos estão impedidos de rever quaisquer condições financeiras aplicáveis aos contratos de crédito à habitação e crédito pessoal durante a sua (por regra longa) vigência, o que seria desproporcionado.

Acresce que a TAEG tem em consideração outros custos a cuja variação os bancos são alheios, designadamente a variação do indexante subjacente à taxa de juro variável e alterações fiscais ao imposto do selo aplicável. A proibição proposta da lei é de tal forma ampla e genérica que também suscita a dúvida se estas alterações estão abrangidas.

Por fim, mas não menos importante, nota-se que uma eventual consagração desta proibição geral e absoluta desconsideraria totalmente o ordenamento jurídico vigente, que permite aos bancos alterarem as condições financeiras dos seus contratos de crédito.

A matéria do direito de alteração unilateral dos contratos já se encontra legalmente regulada no Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, em linha com a legislação comunitária<sup>2</sup>, prevendo o seu artigo 22.º, n.º 2, alínea a), que não são proibidas as 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”*.

A lei (cujo objetivo declarado é o da proteção do consumidor) atribui assim aos prestadores de serviços financeiros, reconhecendo as especificidades dos seus contratos (designadamente a sua natureza, riscos e duração prolongada), o direito de alteração unilateral das taxas de juro ou de outros encargos associados aos contratos, estando o exercício desse direito condicionado à verificação das circunstâncias mencionadas na lei.

Deste modo, o direito de alteração unilateral dos contratos de crédito pelos bancos já se encontra condicionado pela lei, de forma a assegurar uma proteção adequada dos consumidores, não constituindo um direito de exercício arbitrário. Aliás, os critérios legais foram já objeto de concretização pela Carta Circular n.º 32/2011/DSC, de 17 de maio de 2011, do Banco de Portugal.

Os mencionados projetos de lei do PS e BE não visam complementar o direito de alteração unilateral reconhecido por lei, clarificando-o, mas pura e simples eliminá-lo, sem que seja objetivamente justificada a proibição.

Esta proibição colocaria os bancos nacionais numa situação de desvantagem relativamente aos demais bancos europeus. Acresce que a previsão desta proibição poderá levar os bancos a no futuro estabelecerem condições de crédito, desde o início do contrato, mais gravosas para os clientes, face à impossibilidade de reverem as condições financeiras aplicáveis aos contratos e de modo a prevenirem e/ou mitigarem os diversos riscos que os contratos podem sofrer durante a sua vigência, em particular no crédito à habitação que tem uma natureza extremamente duradoura.

---

<sup>2</sup> O Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 220/95, de 31 de janeiro, para efeitos de transpor para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril, relativa às cláusulas abusivas nos contratos com os consumidores.



### **Proibição de alteração unilateral dos contratos de crédito que resulte na alteração dos benefícios pela aquisição de outros produtos ou serviços financeiros**

O Projeto de Lei n.º 213/XIV/1.ª (PS) proíbe a alteração unilateral dos contratos de crédito que resulte na alteração dos benefícios pela aquisição de outros produtos ou serviços financeiros.

Esta proibição é igualmente injustificada, não existindo fundamento objetivo para a mesma.

Por outro lado, a redação das normas que preveem esta proibição nos contratos de crédito à habitação e crédito pessoal não é clara, não permitindo identificar com segurança jurídica as situações concretas que caem na sua previsão.

Suscita-se, por exemplo, a dúvida de saber se se pretende abranger ou não as alterações contratualmente previstas nos contratos de crédito que se traduzem na revisão do *spread* quando os clientes deixem de deter os produtos e serviços acordados para beneficiarem de redução do *spread*.

A ser positiva a resposta àquela questão, desconsiderar-se-ia totalmente o enquadramento legal vigente que permite aos bancos as designadas “vendas associadas facultativas” como forma de reduzir os custos do contrato de crédito (designadamente o *spread*).

Com efeito, o artigo 11.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 74-A/017, de 23 de junho, admite as “vendas associadas facultativas”, sendo os clientes devidamente informados do enquadramento das mesmas quer no contrato de crédito quer através da Ficha de Informação Normalizada Europeia, elaborada pelos bancos de acordo com o modelo definido pela Instrução n.º 19/2017 do Banco de Portugal. Este modelo prevê um campo para as vendas associadas facultativas, no qual são descritos os produtos e serviços associados ao crédito e os efeitos financeiros sobre o empréstimo, designadamente a cessação da redução de *spread*. Consta expressamente desse campo a advertência de que as condições do empréstimo, incluindo a taxa de juro, podem ser alteradas se as obrigações não forem cumpridas, designadamente a consequência de que se o cliente vier a desistir de algum dos produtos e serviços financeiros associados, o banco poderá deixar de aplicar a redução de *spread*.

É assim expressamente admitido pela lei o direito de os bancos acordarem nos contratos de crédito a alteração das condições do crédito durante a sua vigência, designadamente fazendo cessar a redução de *spread* concedida, se os clientes desistirem dos produtos e serviços associados ao crédito para efeitos de beneficiarem da redução de *spread*.