PROJETO DE LEI N.º 138/XIV/1.ª

INSTITUI A OBRIGATORIEDADE E GRATUITIDADE 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)

Exposição de motivos

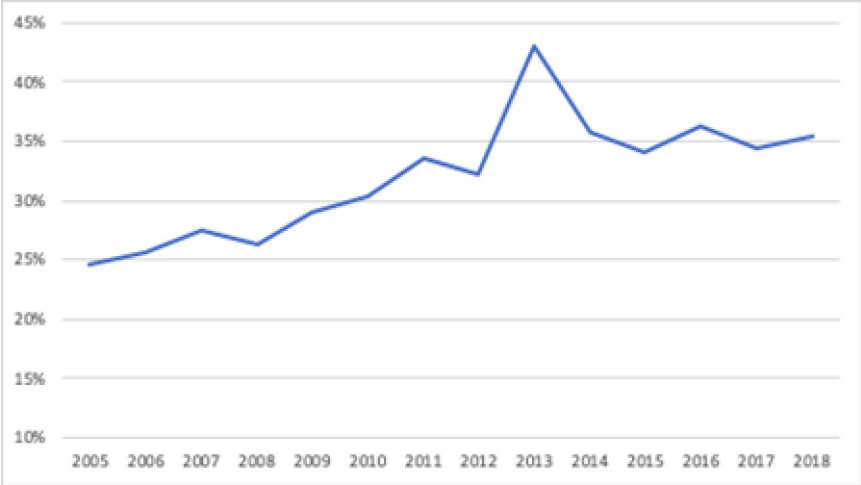
Os cidadãos em Portugal desembolsaram, entre 2007 e 2019, em média, 8,8 milhões de euros em comissões bancárias por dia, o equivalente a 40 mil milhões de euros. Embora este número, extraído a partir das estatísticas do Banco de Portugal e já divulgado na imprensa, impressione pela sua dimensão, o seu nível de agregação esconde padrões de evolução e distribuição das comissões bancárias que importa discutir.

Há mais de uma década que se vem a acentuar uma alteração estrutural no negócio bancário, que cada vez mais assenta os seus lucros nas comissões cobradas aos clientes. Esta tendência explica-se pela redução das taxas de juro, mas também pela necessidade de recuperar os níveis de rentabilidade acionista que vigoravam antes da crise que,

nunca é demais recordar, foi despoletada e agravada pelas práticas financeiras vigentes.

No caso português, se tivermos em conta os cinco maiores bancos do sistema, as comissões valem hoje, em média, mais 10p.p do produto bancário total. Este aumento inegável do peso das comissões nos lucros na banca deve ser analisado tendo em conta também a sua composição e distribuição por tipo de cliente.

Peso das comissões e serviços no produto bancário dos 5 maiores bancos



Fonte: DRs consolidadas da APB corrigidas pelos R&C quando aplicável

Com efeito, a DECO tem alertado para duas realidades distintas. A primeira diz respeito ao aumento e, em alguns casos, à criação de comissões associadas a serviços bancários básicos, como a manutenção de contas à ordem, a realização de transferências ou as operações aos balcões. As isenções de comissões em caso de domiciliação de ordenado ou aplicáveis a jovens e reformados foram na sua maioria eliminadas e substituídas por novos produtos, denominados contas-pacote, em que não só as exigências são maiores como os benefícios são de difícil comparação. A título de exemplo, os bancos requerem agora saldos médios superiores para a bonificação dos custos das contas-pacote que, em muitos casos, oferecem benefícios limitados ao número de operações. Para os restantes clientes, aplicam-se os preçários normais que podem facilmente ultrapassar os 60€ por ano, quando o que está em causa é apenas o fornecimento de serviços bancários básicos.

Como se compreende, esta estratégia afetou de forma muito desigual diferentes tipologias de clientes, sobrecarregando mais quem antes estava isento e deixou de estar ou foi aumentado por não cumprir as novas condições exigidas. Também os clientes com mais dificuldade de adaptação às novas formas de interação com os bancos e, por isso, mais dependentes das operações ao balcão ou suportadas pelas cadernetas, foram atingidos por estas alterações. Finalmente, assistimos agora também à criação de comissões, por parte dos bancos, sobre as operações efetuadas através de plataformas de intermediação, como a MB WAY. O argumento, frequentemente articulado pelas instituições financeiras, de que esta cobrança é essencial ao desenvolvimento tecnológico do setor, é rebatido pela experiência portuguesa. Em Portugal a rede inovadora de Multibanco foi criada sem que nunca esse serviço tenha sido cobrado ao consumidor final. Este entendimento, que correspondeu sempre à prática em Portugal, foi reconhecido legalmente em 2010, com a publicação do Decreto-Lei nº3/2010, de 5 de janeiro.

A segunda realidade diz respeito à cobrança de comissões que não têm um serviço diretamente associado. Esta preocupação foi refletida na Lei n.º 66/2015, que impede instituições financeiras de cobrarem comissões sem que haja um serviço efetivamente prestado. Não obstante, não havendo na legislação nenhuma clarificação do que se entende por serviços efetivamente prestados, e sem que uma outra solução prática tenha sido avançada, algumas destas comissões perduram, tendo também sofrido aumentos ao longo da última década. A DECO tem alertado para esta mesma problemática, identificando e denunciando comissões que considera "bizarras", como é caso exemplificativo a cobrança de 56,12 euros, em média, pela emissão de declarações oficiais sobre a conta bancária, quando esta é em muitos casos exigida ao consumidor para fins legais, fiscais ou para obtenção de apoios sociais. Por serviços de processamento de prestações de crédito cobram-se em média 30 euros por ano em comissões por um "serviço" que é, na realidade, um pagamento ao banco. Também na emissão de declarações de término do contrato ou emissão de documentos que atestam da extinção da dívida previamente contraída, a chamada emissão do distrate, são cobradas comissões.

Ao aumento generalizado das comissões cobradas, desproporcionais face aos serviços a que correspondem, acresce ainda a possibilidade de as instituições de crédito poderem, na prática, alterar unilateralmente as condições das contas contratualizadas no âmbito de operações de crédito (por exemplo). Sendo verdade que a lei já prevê a transferência para outra instituição em caso de alteração unilateral das condições contratuais, e que esta é livre nos restantes casos, a experiência diz-nos que há outras barreiras à saída que importa acautelar. Por hábito, familiaridade, confiança, conveniência ou desconhecimento, os clientes tendem a não mudar de banco.

A prática do setor bancário tem sido por isso a do aproveitamento deste poder de mercado, determinado não só pelas barreiras à saída já mencionadas, como pela coincidência entre os valores praticados pelos maiores bancos em Portugal. Por mais complexas que sejam as estruturas de comissões, não deixa de ser evidente que os valores dos principais serviços são muito semelhantes.

Não é demais recordar que, em setembro deste ano, a Autoridade da Concorrência (AdC) condenou 14 bancos "por prática concertada de troca de informação comercial sensível, durante um período de mais de dez anos, entre 2002 e 2013". No seu comunicado, a AdC refere ainda que "cada banco sabia, com particular detalhe, rigor e atualidade, as características da oferta dos outros bancos, o que desencorajava os bancos visados de oferecerem melhores condições aos clientes, eliminando a pressão concorrencial, benéfica para os consumidores" e que "o setor e a oferta de produtos de crédito afetados no presente caso assume uma importância crucial na vida dos consumidores em geral, tanto particulares, como empresas, prejudicando-as de forma direta e imediata, uma vez que a prática incidiu sobre segmentos chave da atividade bancária, como são o crédito habitação, o crédito ao consumo e o crédito às empresas". Falamos de 14 bancos, numa prática que decorreu ao longo de mais de dez anos e que só se tornou conhecida porque houve uma denúncia interna. Não houve qualquer intervenção, que se conheça, nesta matéria, das autoridades supervisoras durante este período.

Nada indica, portanto, que o livre funcionamento do mercado conduza a respostas adequadas para este problema. Sendo verdade que existem no mercado casos pontuais

de instituições que, à data, cobram comissões inferiores, é preciso referir que i) na sua maioria, estes são serviços que operam exclusivamente em linha (internet), o que não garante a acessibilidade a todos os cidadãos; e ii) são serviços novos no mercado, não existindo garantias que os atuais preçários não sejam promocionais e portanto parte de uma estratégia de captação de clientes e que, uma vez atingido o objetivo, o preçário se venha a assemelhar ao resto do mercado, aplicando-se então as mesmas barreiras à saída. Esta é uma situação comum noutros setores, como o das comunicações.

Todas estas razões tem justificado um conjunto de intervenções legislativas e regulatórias para tentar travar o avanço abusivo das comissões bancárias e promover a inclusão financeira. A mais importante prende-se certamente com a criação do regime dos serviços mínimos bancários, que deveria fornecer uma alternativa básica a custos controlados. A sua aplicação ficou, no entanto, muito aquém dos objetivos, sendo utilizada por apenas um universo muito restrito de pessoas – existiam 78 733 contas de serviços mínimos bancários no final do 1º semestre de 2019. Da mesma forma, podemos hoje concluir que os restantes esforços legislativos foram insuficientes. As comissões bancárias são motivo de indignação generalizada na medida em que afetam clientes particulares, mas também muitas pequenas e médias empresas.

O acesso a serviços bancários é uma necessidade a que ninguém pode escapar e é dever das políticas públicas garantir que este acontece em condições de justiça e proporcionalidade.

Para contrariar estas práticas e proteger os consumidores de pagamentos de comissões abusivas, o Bloco de Esquerda propõe, com o presente projeto de lei, instituir a obrigatoriedade e gratuitidade de emissão do distrate, bem como eliminar as comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito habitação e pela emissão de declarações oficiais de dívida e respetivos encargos.

Adicionalmente, o presente projeto de lei prevê proibir as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos, de forma a que não possam ser aplicadas taxas e comissões mais altas do que as contratualizadas entre as partes.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à terceira alteração do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, proibindo o débito de qualquer encargo ou despesa adicional por término ou processamento de final de contrato, tornando obrigatória e gratuita a emissão do distrate e de declarações de dívida e respetivos encargos, sendo adicionalmente proibida a cobrança de comissões por processamento de prestações de crédito, bem como qualquer alteração unilateral às condições contratuais dos créditos concedidos, no que diz respeito às regras aplicáveis ao crédito a consumidores quando garantido por hipoteca ou por outro direito sobre coisa imóvel.

Artigo 2.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho

Os artigos 23.º, 25.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, alterado pelas Leis n.º 32/2018, de 18 de julho e 13/2019, de 12 de fevereiro, passam a ter a seguinte redação:

"Artigo 23.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

8- [...]

9 – [...].

10 – [...].

11 – [...].

12 – [NOVO] O mutuante não pode exigir ao consumidor qualquer encargo ou despesa de término de contrato a título de comissão ou de processamento de final de contrato, sendo obrigatória a emissão automática do distrate por parte do mutuante no final do contrato de crédito, sendo este fornecido gratuitamente ao consumidor.

Artigo 25.º

[...]

1 - [...].

2 - [...]:

a) [...];

i) [...];

ii) [...].

b) [...].

3 - [...].

4 - [...]:

a) [...];

b) [...].

5 - [...].

6 – [NOVO] Aos mutuantes está vedada qualquer alteração unilateral e contratual que resulte na modificação do custo total do crédito para o consumidor, implicando uma TAEG diferente da contratualizada no momento da celebração do contrato de crédito.

Artigo 29.º

[...]

[...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) [...];

g) [...];

h) [...];

i) [...];

j) [...];

k) [...];

l) [...];

m) [...];

n) [...];

o) [...];

p) [...];

q) [...];

r) [...];

s) [...];

t) [...];

u) [...];

v) [...];

w) [...];

x) [...];

y) [...];

aa) [...];

ab) [...];

ac) [...];

ad) [...];

ae) [...];

af) [...];

ag) [...];

ah) [...];

ai) [...];

aj) [...];

ak) [...];

al) [...];

am) [...];

an) [...];

ao) [...];

ap) [...];

aq) [...];

ar) [...];

as) [...];

at) [...];

au) [...];

av) [...];

aw) [...];

ax) [...];

ay) [...];

ba) [...];

bb) [...];

bc) [...];

bd) [...];

be) [...];

bf) [...];

bg) [...];

bh) [...];

bi) [...];

bj) [NOVO] A cobrança de qualquer comissão ou despesa associada ao processamento de prestações de crédito ou qualquer outra comissão cobrada com o mesmo propósito, violando o disposto na alínea a) do artigo 28.-Aº;

bk) [NOVO] A cobrança de qualquer comissão ou despesa associada ao distrate por parte do mutuante no final do contrato de crédito ou em caso de reembolso antecipado, violando o disposto na alínea b) do artigo 28.-Aº e no n.º 12 do artigo 23.º;

bl) [NOVO] A cobrança de qualquer comissão ou despesa associada à emissão de declarações de dívida e respetivos encargos ou qualquer declaração emitida com o mesmo propósito, violando o disposto na alínea c) do artigo 28-Aº;

bm) [NOVO] A alteração unilateral de quaisquer condições contratuais que resulte na modificação do custo total do crédito para o consumidor e numa TAEG diferente da contratualizada no momento da celebração do contrato de crédito, violando o disposto no n.º 6 do artigo 25.º."

Artigo 3.º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho

É aditado o artigo 28.º-A ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, alterado pelas Leis n.º 32/2018, de 18 de julho e 13/2019, de 12 de fevereiro, com a seguinte redação:

"Artigo 28.º-A

Limitação à cobrança de comissões e encargos associados aos contratos de crédito

Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 15.º relativo aos custos a incluir no cálculo da TAEG, o mutuante encontra-se expressamente proibido de cobrar quaisquer custos no âmbito do contrato de crédito contraído com o consumidor que sejam:

a) Associados ao processamento de prestações de crédito ou qualquer outra comissão cobrada com o mesmo propósito, estando o mutuante expressamente proibido de cobrar qualquer encargo ou despesa associada ao processamento das prestações de crédito;
b) Associados à emissão do distrate por parte do mutuante no final do contrato de crédito, sendo este fornecido automática e gratuitamente ao consumidor;
c) Associados à emissão de declarações de dívida e respetivos encargos ou qualquer outra declaração emitida com o mesmo propósito, estando o mutuante expressamente proibido de cobrar qualquer encargo ou despesa associada à emissão de documentos declarativos de dívida, respetivos encargos ou regularização."

Artigo 4.º

Norma interpretativa

Aos contratos de crédito vigentes à data de entrada em vigor da presente lei aplica-se o presente regime jurídico.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte após a sua publicação.

Assembleia da República, 4 de dezembro de 2019.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,

Mariana Mortágua; Pedro Filipe Soares; Jorge Costa; Alexandra Vieira; Beatriz Dias; Fabíola Cardoso; Isabel Pires; Joana Mortágua; João Vasconcelos; José Manuel Pureza; José Maria Cardoso; José Soeiro; Luís Monteiro; Maria Manuel Rola; Moisés Ferreira; Nelson Peralta; Ricardo Vicente; Sandra Cunha; Catarina Martins