BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

17 de fevereiro de 2023

PROJETO DE LEI N.º 479/XV/1.ª (PS)

Adota normas de proteção do consumidor de serviços financeiros

PROJETO DE LEI N.º 465/XV/1.ª (PAN)

Põe fim à cobrança de comissões bancárias abusivas a todos os titulares de crédito, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto

PROJETO DE LEI N.º 466/XV/1.ª (PAN)

Põe fim aos limites de transferências por homebanking e por aplicações de pagamento operadas por terceiros no âmbito das contas de serviços mínimos bancários, procedendo à alteração do Decreto-Lei nº 27-C/2000, de 10 de março

I. Introdução

Por comunicação datada de 2 de fevereiro de 2023, a Comissão do Orçamento e Finanças ("*COF*") da Assembleia da República solicitou ao Banco de Portugal parecer sobre os seguintes Projetos de Lei:

- Projeto de Lei n.º 479/XV/1.ª (PS) – Adota normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à alteração do Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro[1], do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho[2], do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro[3] e do Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março[4], nas redações vigentes;
- Projeto de Lei n.º 465/XV/1.ª (PAN) – Põe fim à cobrança de comissões bancárias abusivas a todos os titulares de crédito, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto[5];

[1] Consagra a proibição de cobrança de encargos pela prestação de serviços de pagamento e pela realização de operações em caixas multibanco.
[2] Aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis, estabelecendo as regras aplicáveis ao crédito a consumidores quando garantido por hipoteca ou por outro direito sobre coisa imóvel.
[3] Estabelece medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente.
[4] Aprova o regime dos serviços mínimos bancários.
[5] Estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, à primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho.

- Projeto de Lei n.º 466/XV/1.ª (PAN) – Põe fim aos limites de transferências por *homebanking* e por aplicações de pagamento operadas por terceiros no âmbito das contas de serviços mínimos bancários, procedendo à alteração do Decreto-Lei nº 27-C/2000, de 10 de março.

O Banco de Portugal agradece à COF a oportunidade de apresentar o seu parecer sobre os referidos Projetos de Lei, permanecendo ao dispor para o envio de contributos adicionais que sejam considerados oportunos.

O presente parecer encontra-se organizado em função das iniciativas legislativas objeto de consulta, começando por analisar o Projeto de Lei do Partido Socialista ("*PS*") e, posteriormente, os dois projetos de Lei apresentados pelo Partido Pessoas-Animais-Natureza ("*PAN*"). A propósito da primeira das referidas iniciativas, começar-se-á por tecer algumas considerações gerais, passando-se posteriormente à análise das propostas de alteração dela resultantes na especialidade, as quais estarão organizadas em função das temáticas concretamente abrangidas.

II. Projeto de Lei n.º 479/XV/1.ª (PS)

a. Comentários gerais

O Projeto de Lei n.º 479/XV/1.ª (PS), adiante designado por "*Projeto de Lei do PS*", tem por intuito, de acordo com a sua exposição de motivos, apresentar "*um conjunto de propostas que visam promover a razoabilidade e proporcionalidade das comissões bancárias e reforçar a proteção do consumidor de serviços financeiros*". Tendo em vista a prossecução desses objetivos, são propostas as seguintes alterações:

- Alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro (adiante designado por "*Decreto-Lei n.º 3/2010*"): são essencialmente introduzidos limites à cobrança de comissões nos processos de habilitação de herdeiros e de alteração da titularidade de conta de depósito à ordem nalgumas situações;
- Alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho (adiante designado por "*Decreto-Lei n.º 74-A/2017*" ou por "*regime do crédito hipotecário*"):

  São introduzidas alterações em matéria de comissionamento, designadamente proibindo-se despesas relacionadas com a emissão e entrega do distrate e definindo que as instituições estão limitadas à cobrança de uma única comissão pela análise e decisão da concessão de crédito.

  Para além destas alterações relacionadas com a aplicação de comissões, são introduzidas outras alterações, a disposições em matéria de vendas associadas e de avaliação de imóveis, destacando-se, designadamente, a obrigação de a instituição disponibilizar ao consumidor uma simulação do impacto na prestação da contratação de cada *item* abrangido pelas vendas associadas facultativas e a consagração da portabilidade do relatório de avaliação do imóvel para o consumidor;

- Alteração ao Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro (adiante designado por "*Decreto-Lei n.º 80-A/2022*"): prevê-se que os limites à maturidade decorrentes da Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores não impedem o alargamento do prazo de amortização do contrato, desde que, no final desse prazo, o mutuário não tenha mais de 75 anos. É ainda de destacar a previsão de um regime transitório, até 31 de dezembro de 2023, de limitação das vendas associadas facultativas no âmbito da renegociação de contratos de crédito abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017 (no artigo 7.º do Projeto de Lei);
- Alteração ao Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março (adiante designado por "*Decreto-Lei n.º 27-C/2000*" ou por "*regime dos Serviços Mínimos Bancários*"): é alargado o conjunto de serviços incluídos na conta de serviços mínimos bancários.
- O Projeto de Lei do PS dispõe ainda que as instituições de crédito não podem repercutir nos consumidores os eventuais encargos ou cessação de receitas decorrentes das alterações nele previstas, sendo a violação desse dever punível com coima (artigo 8.º).

No que toca à introdução de limitações e proibições em matéria de comissionamento, é de notar que, 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.

Não obstante, 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 contexto, 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.

A intervenção legislativa deverá procurar assegurar 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. A este respeito, o Banco de Portugal partilhou com a Assembleia da República, em 2022, um relatório sobre vendas associadas e comissionamento bancário. Neste relatório concluiu-se que "*A avaliação da proporcionalidade das comissões deve ter em conta os custos incorridos pelas instituições, ou seja, atender ao nível de comissionamento líquido. A informação financeira e prudencial das instituições de crédito não possui detalhe suficiente que permita aferir os custos incorridos por uma instituição de crédito na realização dos serviços bancários a nível granular. Esta circunstância impossibilita a avaliação da proporcionalidade das comissões, tendo por referência os custos efetivamente suportados com o serviço prestado. Não obstante, a comparação de métricas de comissões líquidas em função de algumas variáveis permite um enquadramento da situação relativa do sistema bancário português no contexto da área do euro, não parecendo existir evidência de que o nível médio de comissionamento no sistema bancário português apresente um desvio significativo face ao nível médio de comissionamento na UE.*"[6]

[6] Disponível em relatorio_bdp_-_artigo_7.o_da_lei_57-2020.pdf (bportugal.pt)

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 do Comparador de Comissões, disponibilizado pelo Banco de Portugal no Portal do Cliente Bancário.

b. Alterações em matéria de comissionamento/cobrança de despesas

(i) Artigos 2.º (alteração da alínea d) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 3/2010) e 3.º do Projeto de Lei do PS (aditamento dos artigos 3.º-B e 3.º-C ao Decreto-Lei n.º 3/2010)

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que parece existir alguma inconsistência entre a norma de delimitação de objeto prevista na alínea d) do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 3/2010 ("*bem como no âmbito de processos de alteração da titularidade do contrato,* ***motivada por divórcio, separação judicial de pessoas e bens, dissolução da união de facto ou falecimento de um dos cônjuges***"[7]) e a norma que especificamente proíbe a cobrança de tais comissões (mais propriamente o n.º 2 do artigo 3.º-C do Decreto-Lei n.º 3/2010, sendo que, quanto ao n.º 1 do artigo 3.º-C, parece existir consistência), de onde resulta uma proibição de cobrança de comissões e encargos "*no âmbito de processos de remoção de representantes legais* ***por maioridade do segundo titular, por inserção ou remoção de representantes legais em contas cujo primeiro titular seja menor de idade, maior acompanhado ou se encontre insolvente, bem como nos processos de remoção de titulares falecidos***"[8]). Esta situação pode suscitar dúvidas interpretativas, razão pela qual se sugere a clarificação deste aspeto, no sentido de assegurar a consistência entre ambas as disposições.

Adicionalmente, no que se refere ao proposto no novo artigo 3.º-B do Decreto-Lei n.º 3/2010, destacam-se os seguintes aspetos:

- **Proibição de cobrança de comissões e encargos diretos:** o n.º 1 deste preceito prevê a proibição de cobrança de comissões e encargos diretos pelo processo de habilitação de herdeiros por óbito de um titular cujos "*ativos*" não ultrapassem os 50.000 euros. Nota-se que os processos relacionados com a habilitação de herdeiros constituem serviços prestados aos clientes que envolvem custos e afetação de recursos por parte das instituições. Neste sentido, seria porventura mais adequado ponderar a consagração de uma limitação proporcional que atenda aos valores depositados (e não uma pura e simples proibição de cobrança) relativamente a todas as contas, adaptando a abordagem prevista no n.º 2 do artigo 3.º-B.

  Neste âmbito, suscita ainda dúvidas o sentido e alcance da expressão "*encargos diretos*" para efeitos desta proibição (já que tipicamente a expressão "*encargos*" abrange,

[7] Destaque nosso.
[8] Destaque nosso.

quer comissões, quer despesas, sendo que a proibição de comissões já resulta prevista neste preceito), em particular, se estão aqui em causa despesas associadas ao processo. Se assim for, tendo por base o conceito de despesa previsto na alínea b) do artigo 2.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009 ("*os demais encargos suportados pelas instituições de crédito, que lhes são exigíveis por terceiros e repercutíveis nos clientes, nomeadamente os pagamentos a Conservatórias, Cartórios Notariais, ou que tenham natureza fiscal*"), tal significa que, com esta proibição, as instituições passarão a ser responsáveis por encargos devidos pelos clientes, ainda que a imputação de tais encargos ao cliente não correspondesse a nenhuma contrapartida financeira para as instituições pelos serviços por si prestados (já que são custos decorrentes de encargos determinados por terceiros).

- **Ativos objeto da limitação de 50.0000 euros:** o n.º 1 do artigo 3.º -B prevê a proibição de cobrança de encargos *"pelo processo de habilitação de herdeiros por óbito de um titular de conta bancária cujos ativos não ultrapassem os EUR 50 000".* Neste contexto, suscita também dúvidas que realidade se pretende concretamente abranger com a utilização da expressão "*ativos*", isto é, se o valor de 50.000 euros respeita apenas ao saldo da conta de depósito à ordem (sendo que a norma adota uma terminologia ampla, de "*conta bancária*") ou se, ao invés, deve ser considerado o montante global depositado pelo *de cujus* junto da instituição de crédito (estando em causa, também, depósitos a prazo ou depósitos estruturados) ou, também, o valor que aquele aplicou, recorrendo aos serviços de intermediação financeira eventualmente prestados pela instituição de crédito, em produtos não bancários (como, por exemplo, unidades de participação em fundos de investimento). Afigura-se, com efeito, indispensável delimitar, com rigor e por razões de certeza e segurança jurídicas, a noção de "*ativos*", considerando que este conceito é fulcral para a aplicação deste preceito.
- **Terminologia relativa a comissões e encargos:** a terminologia utilizada no n.º 2 ("*comissões ou encargos cobrados*") é distinta da que é utilizada no n.º 1 ("*comissões ou encargos diretos*"). Sem prejuízo dessa diferença, e tal como referido *supra*, revela-se necessário clarificar em que é que se traduzem os "*encargos*" em causa, tendo presente, nomeadamente, que, no ordenamento jurídico nacional, é estabelecida a distinção entre comissões e despesas, conforme definido no Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009. Tal como anteriormente referido, ao contrário das comissões, as despesas não são fixadas pelas instituições, nem visam remunerar um serviço por estas prestado.

Quanto ao proposto novo artigo 3.º-C do Decreto-Lei n.º 3/2010, remete-se para as considerações acima efetuadas quanto ao sentido e alcance da expressão "*comissões ou encargos diretos*", também empregue nos n.ºs 1 e 2 deste preceito, sendo desejável a clarificação e consistência na terminologia utilizada em todas as disposições que alteram o referido diploma legal. Por fim, atenta a denominação técnica aplicável, a expressão "*conta à ordem*" na epígrafe e no n.º 1 deverá ser substituída por "*conta de depósito à ordem*".

Sem prejuízo de quanto ficou exposto, a serem inseridos artigos 3.º-B e 3.º-C no Decreto-Lei n.º 3/2010, concorda-se com o ajustamento da norma sancionatória tendo em vista incluí-los no n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

(ii) Artigo 2.º do Projeto de Lei do PS - alteração do n.º 5 do artigo 3.º-A do Decreto-Lei n.º 3/2010 (equiparação, às transferências, de "*qualquer operação que credite valor numa conta ou cartão*")

A este respeito, cumpre salientar que a anterior alteração introduzida ao Decreto-Lei 3/2010, pela Lei n.º 53/2020, de 26 de agosto, através do aditamento do artigo 3.º-A, visou impedir a cobrança de comissões, por parte dos prestadores de serviços de pagamento ("*PSP*"), pela realização de operações através de aplicações de pagamento operadas por terceiros (em particular da *app* MBWAY, a aplicação operada por terceiros com maior utilização em Portugal), desde que não ultrapassado um dos limites previstos no n.º 1, caso em que os mesmos poderão cobrar uma comissão por cada operação. Com a alteração agora proposta (tendencial equiparação de "*qualquer operação que credite valor numa conta ou cartão, físico ou digital*", a uma transferência), o legislador pretenderá que operações realizadas através de aplicações de pagamento, por exemplo, ainda que não consubstanciem uma "*transferência*" em sentido técnico, fiquem, inequivocamente, também sujeitas aos limites impostos ao comissionamento resultantes do artigo 3.º-A do Decreto-Lei n.º 3/2010.

Importa notar que as operações de pagamento de "*envio de fundos*" na aplicação MBWAY, consubstanciam, em rigor, operações de pagamento baseadas em cartão (*cfr*. alínea jj) do artigo 2.º do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro, adiante designado de "*RJSPME*"), e não "*transferências a crédito*" (*cfr.* alínea ddd) do artigo 2.º do RJSPME).

De facto, de acordo com a definição constante do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 260/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012 ("*Regulamento SEPA*"), as transferências a crédito são um serviço de pagamento nacional ou transfronteiriço que consiste em "*creditar na conta de pagamento de um beneficiário uma operação de pagamento ou uma série de operações de pagamento a partir da conta de pagamento de um ordenante, sendo o crédito efetuado pelo PSP que detenha a conta de pagamento do ordenante com base em instruções deste*" (cf. al. 1) do artigo 2.º do Regulamento SEPA). Ora, as operações efetuadas com recurso a aplicações operadas por terceiros (como se efetivam neste momento no contexto nacional) requerem a titularidade e a utilização efetiva de um cartão de pagamento, cartão esse que não se limita a gerar a informação necessária para efetuar diretamente uma transferência a crédito para uma conta de pagamento identificada por NIB ou IBAN (caso em que a operação deveria ser qualificada como '*transferência a crédito*', atendendo ao teor da alínea c) do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento SEPA)[9].

Por outro lado, salienta-se que os tipos de operações referidos no n.º 1 do artigo 3.º-A do Decreto-Lei n.º 3/2010 (levantamento de fundos, pagamentos de serviços e transferências) são aí citados como exemplos de *"operações em ou através de aplicações de pagamento operadas por terceiros"*. Adicionalmente e atendendo ao disposto no n.º 4 do artigo 3.º-A, estão abrangidas pelas operações

[9] Note-se ainda que as operações de pagamento baseadas em cartão (incluindo as operações de pagamento de "*envio de fundos*" na aplicação MBWAY) são processadas no subsistema de operações de pagamento baseadas em cartão, e não no de transferências a crédito (cf. Regulamento do Sistema de Compensação Interbancária, constante da Instrução n.º 8/2018, de 22 de março, do Banco de Portugal).

efetuadas por aplicações de pagamento operadas por terceiros as operações de "*transferência imediata, para um aderente à mesma solução, de fundos depositados na conta ou cartão de pagamento."* Por estes motivos (caráter exemplificativo da menção às transferências e alusão expressas às transferências imediatas *"de fundos depositados na conta ou cartão"*), considera-se que as operações que se pretende que sejam abrangidas pela proposta de alteração já se encontram atualmente abrangidas, pelo que o aditamento de um novo n.º 5 ao artigo 3.º-A poderá não ser estritamente necessário.

Sem prejuízo das considerações acima efetuadas, o Banco de Portugal entende as preocupações que estiveram na génese da proposta de introdução do novo n.º 5 do artigo 3.º-A, em particular a de tornar claro que as correntemente designadas "*transferências imediatas*" (em particular, as efetuadas por MBWAY) estão enquadradas na limitação de cobrança de encargos para os PSP resultante da referida norma legal, tendo em vista evitar situações de fraude à lei. Por outro lado, para os utilizadores de serviços de pagamentos, a designação deste tipo de operações como transferências será, porventura, mais intuitiva. Adicionalmente, o facto de a referida disposição mencionar que a equiparação às transferências se aplica apenas para efeitos do referido artigo 3.º-A ajuda a mitigar, de certa forma, as imprecisões técnicas e terminológicas acima referidas.

Caso esta proposta venha a ser adotada, importa ainda salientar que pode não ser rigorosa a terminologia "*credite valor* […] *num cartão*", na medida em que o montante em causa será sempre creditado numa conta associada ao cartão, ainda que esta possa ter apenas natureza contabilística. Neste sentido, propõe-se um ajustamento à norma tendo em vista clarificar a equiparação de qualquer operação que credite valor numa conta, "*quer esta esteja ou não associada a um cartão (…)*". Por fim, tal como já anteriormente exposto, a expressão "*conta à ordem*" na epígrafe e no n.º 1 deverá ser substituída por "*conta de depósito à ordem*".

(iii) Artigo 4.º do Projeto de Lei do PS - alteração do artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 (cobrança de uma comissão única pela análise e decisão do contrato de crédito)

A alteração promovida ao artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 prevê que "*O mutuante, incluindo instituições de crédito e demais entidades autorizadas à concessão de crédito, só pode cobrar uma única comissão para análise e decisão do contrato de crédito, sem prejuízo da cobrança de comissões ou despesas adicionais pela avaliação do imóvel."*

Tendo em conta o conjunto de comissões cobrado no contexto da concessão de crédito, antecipam-se dificuldades na delimitação do universo de comissões abrangidas pela proibição em causa (as instituições de crédito aplicam designadamente a "*comissão de abertura*", a "*comissão de estudo*", a "*comissão de dossier*", a "*comissão de avaliação de imóveis*", a "*comissão de formalização*" e a "*comissão de preparação de minutas de escrituras*"). Com efeito, não se mostra inteiramente claro, em face da norma proposta, se se pretende proibir todas as comissões no contexto da concessão de crédito, com exceção da comissão de análise e decisão e da comissão de avaliação, e independentemente de as instituições invocarem a prestação de serviços subjacentes às comissões atualmente aplicadas.

Adicionalmente, parece-nos ser desnecessário o uso da expressão *(O mutuante)* "i*ncluindo instituições de crédito e demais entidades autorizadas à concessão de crédito*", considerando a existência de uma definição de *"mutuante*" na alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º do regime do crédito hipotecário.

Neste sentido, bastará a alusão ao mutuante, não sendo necessário incluir também a expressão "*incluindo instituições de crédito e demais entidades autorizadas à concessão de crédito*".

Adicionalmente, e face à referência a "*comissões ou despesas adicionais pela avaliação do imóve*l", afigura-se ser de ponderar a introdução de uma remissão para o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

(iv) Artigo 4.º do Projeto de Lei do PS - alteração do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 e do artigo 29.º (proibição de despesas pela emissão de distrate)

A proibição de cobrança de comissões pela emissão e envio do distrate é estendida às despesas, alargando-se assim o âmbito da proibição (n.º 4 do artigo 22.º). Neste contexto, as instituições ficam impedidas de repercutir despesas pelo reconhecimento da assinatura no distrate (o reconhecimento presencial deve ser assegurado pela própria instituição) (n.º 5 do artigo 22.º).

Admite-se que, com esta proibição, se pretenda impedir a repercussão nos clientes de despesas relacionadas com a emissão e entrega do distrate (por exemplo, o reconhecimento de assinaturas).

Nota-se, a este respeito, que o Banco de Portugal já teve oportunidade de se pronunciar sobre esta matéria mediante resposta remetida em 20 de outubro de 2021 ao requerimento n.º 1/ XIV/3.ª-E, apresentado por um conjunto de deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista e enviado pela Assembleia da República. Nessa sede foi referido que o débito de encargos relacionados com o distrate de hipoteca seria uma despesa, na medida em que "*está em causa um encargo cobrado por terceiro relacionado com o empréstimo do cliente (implicando o cancelamento de ónus/garantia que lhe estão associados)*" e que "*o cancelamento do registo de hipoteca deve conter a assinatura do credor, permitindo a lei que esta seja reconhecida presencialmente, por advogado ou notário competente para o efeito, ou, em alternativa, realizada na presença de funcionário de serviço de registo no momento do pedido. Considera-se, assim, que qualquer destas opções é admissível e tem o mesmo valor à face da lei, pelo que, na ausência de norma legal em contrário, reside na esfera de discricionariedade da instituição de crédito a escolha da modalidade (podendo eventualmente acordar a utilização de uma delas com os clientes).*" Nessa medida, o Banco de Portugal transmitiu o entendimento de que "*a lei, nos seus atuais contornos, não proíbe a cobrança, ao consumidor, de uma despesa em que a instituição incorra referente ao reconhecimento de assinaturas no documento de distrate de hipoteca*".

A ser inserida esta disposição, concorda-se com o ajustamento da norma sancionatória tendo em vista incluir as despesas na alínea bj) do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

(v) Artigo 8.º do Projeto de Lei do PS (proibição de repercussão de encargos)

A norma em causa prevê a proibição de as instituições repercutirem nos consumidores, através de comissões ou outros encargos, eventuais encargos ou cessação de receitas decorrentes das alterações previstas no Projeto de Lei do PS.

Assinala-se que o teor genérico resultante desta norma se afigura dificultar a respetiva interpretação, na medida em que apresenta especial complexidade, desde logo para as instituições destinatárias, que terão de a aplicar.

Em acréscimo, a fiscalização do seu cumprimento será igualmente complexa, na medida em que será extremamente difícil estabelecer o nexo de causalidade entre eventuais encargos e/ou cessação de receitas das instituições de crédito resultantes das alterações decorrentes da lei e o aumento de eventuais encargos ou comissões para os consumidores.

Em suma, a norma proposta suscita relevantes dúvidas interpretativas e colocaria dificuldades muito significativas no contexto do seu cumprimento e da respetiva fiscalização, bem como incontornáveis fragilidades à qualificação de uma conduta como violação da norma em questão e à aplicação de uma coima ao abrigo do n.º 2 do artigo 8.º do Projeto de Lei.

c. Alterações em matéria de vendas associadas facultativas

(i) Artigo 4.º do Projeto de Lei do PS – alteração dos artigos 11.º, n.º 4, e 29.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 (simulação com o impacto de cada produto)

À luz da redação do n.º 4 do artigo 11.º de acordo com o Projeto de Lei do PS, a obrigação de a instituição disponibilizar ao consumidor uma simulação do impacto na prestação da contratação de cada *item* abrangido pelas vendas associadas facultativas deve verificar-se no momento da contratação do crédito hipotecário, mas também ao longo da vigência do contrato, a pedido do consumidor.

A norma proposta no n.º 4 do artigo 11.º exige a desagregação do impacto de cada produto contratado ao abrigo das vendas associadas na prestação do contrato de crédito hipotecário e a nova alínea bk) do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 determina que a violação da obrigação de disponibilização daquela informação é sancionável.

Em geral, crê-se que esta proposta constitui um reforço dos deveres de informação e de transparência das instituições de crédito, permitindo aos consumidores uma visão mais granular sobre o impacto da contratação de outros produtos e serviços financeiros no custo do seu crédito.

Note-se que a alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2017 impõe, no mesmo sentido, que, em cumprimento do dever de assistência, o mutuante identifique "*separadamente as características e o custo de cada um dos produtos ou serviços propostos como vendas associadas facultativas, bem como o impacto da contratação desses produtos ou serviços no custo do contrato de crédito, nomeadamente no spread da taxa de juro*". Adicionalmente e de acordo com a regulação em vigor, o consumidor é ainda destinatário de diversos deveres de informação (designadamente no âmbito da Ficha de Informação Normalizada Europeia ou "*FINE*", em que é indicada a TAEG com e sem o efeito das vendas associadas facultativas, sendo também prestada informação ao nível da prestação nos respetivos planos de reembolso[10], bem como no contexto do contrato de crédito[11]).

Afigura-se, assim, que a redação proposta introduz (i) a exigência de que o impacto da contratação

[10] *Vide,* por exemplo, secções 4, 6 e 8 da FINE, aprovada pela Instrução n.º 19/2017, de 15 de dezembro, do Banco de Portugal.
[11] *Cfr.* artigo 11.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2017.

de produtos e serviços financeiros seja aferido por referência a cada produto ou serviço e relativamente a cada prestação e, por outro lado, (ii) que este dever seja observado, não só na fase pré-contratual, mas também ao longo da vigência do contrato, desde que o consumidor o solicite.

Admite-se, no entanto, que esta previsão pode trazer dificuldades acrescidas na desagregação de informação da bonificação de cada produto ou serviço incluído no pacote proposto como vendas associadas facultativas, uma vez que nem sempre é possível autonomizar o efeito de cada produto em termos de redução na prestação, já que, em diversos contratos, a redução é efetuada em função da manutenção de um pacote de produtos financeiros.

A ser consagrada esta nova obrigação, o Banco de Portugal concorda com o ajustamento da respetiva norma sancionatória (alínea bk) do artigo 29.º do Projeto de Lei do PS).

d. Alterações em matéria de avaliação de imóveis

(i) Artigo 4.º do Projeto de Lei do PS – alteração ao n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 (envio do original do relatório de avaliação)

A alteração efetuada ao n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 vem introduzir o prazo de cinco dias, após a emissão do relatório de avaliação do imóvel, para que a instituição entregue o original do referido relatório ao consumidor, acompanhado de outros documentos da avaliação, quando a avaliação do imóvel tenha sido realizada a expensas do consumidor. Assinala-se que a obrigação de entrega do relatório, ainda que sem indicação de prazo para o respetivo cumprimento, já está atualmente prevista no n.º 3 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

Sem prejuízo de se compreender o mérito da disposição agora proposta, considera-se que o referido prazo (que se presume ser contado em dias corridos, já que o preceito não refere que estejam em causa dias úteis) deverá ser avaliado de forma a perceber se o mesmo é suficiente, ou se, pelo contrário, deverá ser alargado, visto que pode não ser possível à instituição disponibilizar a documentação ao candidato a mutuário nesse prazo, por exemplo nos casos em que a instituição não recebe o relatório logo após a sua emissão. Neste sentido e tendo em vista acautelar tais situações, sugere-se aumentar do prazo para 10 dias.

Por outro lado, e caso venha a introduzir-se esta disposição, considera-se conveniente assegurar a respetiva consistência com as demais disposições previstas no regime do crédito hipotecário em matéria de avaliação de imóveis, mais propriamente no que toca aos seguintes aspetos:

- **Atual n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017:** uma vez que a proposta de alteração ao artigo 18.º pressupõe que o anterior n.º 2 (que prevê que "*O mutuante entrega ao consumidor um duplicado dos relatórios e outros documentos da avaliação feita ao imóvel por perito avaliador independente, nos termos do número anterior*") é mantido como n.º 3, importará assegurar a consistência entre esses números, procedendo à revisão da respetiva redação. Em concreto, deverá suprimir-se a obrigação de disponibilização de duplicado nos casos em que o consumidor suporta os respetivos encargos (visto que passa a ter o direito a receber o original), mantendo-se, em paralelo e como n.º 3, a obrigação de disponibilização de duplicado, pela instituição de crédito ao consumidor (candidato a mutuário/ mutuário), nos casos em que é a própria instituição a suportar os referidos custos. Neste último caso e tendo em conta a relevância da entrega do duplicado com a introdução da portabilidade, afigurar-se-ia útil

concretizar um prazo para que a instituição entregue o duplicado do relatório e os documentos de avaliação, o qual poderá ser idêntico ao da entrega do original. Com efeito, estes documentos constituem informação relevante para o consumidor quando a instituição decide não utilizar o relatório por aquele apresentado e solicita uma nova avaliação do imóvel.

Adicionalmente, não haverá necessidade de manter o anterior n.º 3 – cujo teor se mantém no Projeto de Lei como n.º 4 –, uma vez que o proposto n.º 2 já cobre as situações em que a avaliação é realizada a expensas do consumidor, pelo que a sua manutenção equivaleria a uma mera repetição da norma agora proposta para o n.º 2. Como consequência, os demais números do artigo 18.º deverão manter-se, tal e qual se encontram previstos atualmente, ocupando as duas novas disposições os n.ºs 7 e 8 (correspondentes, respetivamente, aos n.ºs 8 e 9 do Projeto de Lei do PS).

Adicionalmente, e de forma a uniformizar a redação da norma com a terminologia utilizada no contexto do regime do crédito hipotecário, sugere-se que a expressão "*mutuário ou candidato a mutuário*" seja substituída por "*consumidor*", devendo assegurar-se também a substituição da expressão *"instituição de crédito mutuante"* por "*mutuante*".

Tendo em vista facilitar a análise da COF e caso venha a confirmar-se ser esta a interpretação a acomodar no âmbito destas alterações, propor-se-ia a seguinte redação:

"*1 – […].*

2 - O ~~mutuário ou candidato a mutuário~~ ***consumidor*** *é o titular do relatório e outros documentos da avaliação que seja realizada a suas expensas, devendo* ***o mutuante*** *~~ser-lhe~~ entreg~~ue~~****ar-lhe*** *um original dos mesmos no prazo de* ***10 dias*** *contados desde a data da sua emissão.*

3 - Se a avaliação for realizada a expensas do mutuante, este deve entregar ao consumidor um duplicado do relatório e outros documentos da avaliação feita ao imóvel no prazo de 10 dias contados desde a data da sua emissão.

4 – […].

5 – […].

6 – […].

7 – [Redação do n.º 8 do Projeto; cfr., sem prejuízo, observações feitas no ponto (ii) infra].

8 – [Redação do n.º 9 do Projeto; cfr., sem prejuízo, observações feitas no ponto (ii) infra]."

- **Consistência com a disposição sancionatória:** a atual alínea ag) do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 confere enquadramento sancionatório ao incumprimento do dever de entrega ao consumidor "*de um duplicado dos relatórios e outros documentos da avaliação feita ao imóvel, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 18.º*". Na medida em que a proposta de alteração se refere à entrega do original do relatório (e não do duplicado), afigura-se conveniente retificar a redação da alínea ag) do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 74–A/2017, propondo-se acrescentar a menção ao original ou, em

alternativa, referir genericamente o relatório. De resto, entende-se que este preceito permite acolher o incumprimento da obrigação de entrega dentro do prazo legal que se pretende introduzir.

(ii) Aditamento dos n.ºs 8 e 9 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 – portabilidade do relatório de avaliação

Os novos n.ºs 8 e 9 do preceito vêm consagrar a portabilidade do relatório de avaliação de imóveis que tenha sido obtido a expensas do consumidor, desde que emitido (i) por perito avaliador de imóveis ("*PAI*") registado junto da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários ("*CMVM*"), (ii) há menos de seis meses (n.º 8 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, na redação do Projeto de Lei do PS). Se não aceitar o relatório apresentado, a instituição suporta os custos da avaliação (n.º 9 do artigo 18.º do Projeto de Lei do PS).

O Banco de Portugal reconhece a importância da consagração do direito do mutuário à portabilidade do relatório de avaliação. Por outro lado, a configuração da aceitação do relatório de avaliação como uma opção da instituição de crédito (que suportará o seu custo caso não o aceite) é consistente com as orientações prudenciais em matéria de concessão de crédito. Sem prejuízo do exposto, entendemos que o exercício desse direito deve atender a uma ponderação entre, por um lado, a tutela do consumidor e, por outro, a necessidade de assegurar que os relatórios são atuais e fiáveis e que o risco de crédito assumido pela instituição com a celebração do contrato de mútuo se encontra devidamente acautelado. Neste sentido, propõe-se a introdução das seguintes alterações:

- **Ajustamento das condições para a portabilidade do relatório**: para além das salvaguardas já previstas na disposição proposta (de que seja um PAI registado na CMVM a elaborar o relatório e de que o relatório tenha sido emitido há menos de seis meses), considera-se pertinente clarificar os seguintes aspetos, tendo em vista assegurar a fiabilidade dos relatórios de avaliação:

  (i) Quanto à condição prevista na alínea a) do n.º 8, tendo em vista tornar mais claro o prazo de seis meses nessa sede previsto, sugere-se que tal prazo se conte *"entre a data de conclusão do relatório de avaliação e a data da sua entrega ao mutuante*";

  (ii) Sugere-se também que a alínea b) seja ajustada no sentido de tornar mais evidente que o relatório deverá ser elaborado por um PAI registado junto da CMVM "*de acordo com as regras previstas na Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro, e respetiva regulamentação aplicável",* de forma a assegurar inequivocamente a observância da respetiva regulação (para além do recurso a um PAI registado na CMVM);

  (iii) Mais se sugere que essa alínea b) preveja que o PAI que elaborou o relatório de avaliação não tenha sido suspenso, ou que o seu registo não tenha sido cancelado ou objeto de outra inibição relevante divulgada no sistema de difusão de informação da CMVM;

  (iv) Considera-se ainda adequada a introdução de uma disposição adicional que possibilite que os mutuantes não aceitem o relatório de avaliação se, após a data

da sua conclusão, ocorreram factos do domínio público e alheios aos mutuantes com impacto significativo no valor do imóvel.

- **Deveres de informação:** considera-se relevante estabelecer deveres de informação nos casos em que o mutuante não aceita o relatório de avaliação por este não cumprir os requisitos referidos *supra.* Neste sentido, sugere-se que se preveja que, nas situações em que seja necessário proceder a uma nova avaliação de imóvel por não se mostrarem verificadas as condições previstas anteriormente, o mutuante informe o consumidor sobre esse facto, assim como sobre os fundamentos para a reavaliação (por exemplo, através do envio de comunicação em papel ou noutro suporte duradouro no prazo máximo de 5 dias úteis após a apresentação do relatório de avaliação pelo cliente). Por outro lado, considera-se adequado impor a obrigação de os mutuantes difundirem informação sobre a portabilidade do relatório da avaliação do imóvel, nos respetivos sítios de Internet, no *homebanking e* nas aplicações móveis, que inclua as condições em que o consumidor pode utilizar um relatório de avaliação e as circunstâncias em que a instituição pode recusar a utilização desse relatório.
- **Terminologia:** tal como referido anteriormente, sugere-se que a terminologia a utilizar, em linha com o Decreto-Lei n.º 74-A/2017, seja "*consumidor*" e "*mutuante*".

e. Disposições relacionadas com regime extraordinário de proteção de mutuários de crédito à habitação (Decreto-Lei n.º 80-A/2022)

(i) Artigo 5.º do Projeto de Lei do PS (alteração do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 80-A/2022)

A proposta de aditamento do n.º 9 no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 80-A/2022 pretende clarificar que os limites à maturidade dos contratos de crédito previstos na "*Recomendação do Banco de Portugal no Âmbito dos Novos Contratos de Crédito com Consumidores*"[12] ("*Recomendação*") não impedem o alargamento do prazo de amortização do contrato, desde que, no final do novo prazo acordado, o mutuário não tenha mais de 75 anos. O propósito deste preceito é, por isso, o de afastar expressamente a Recomendação.

No entanto, a Recomendação exclui expressamente do seu âmbito de aplicação contratos de crédito destinados a prevenir ou a regularizar situações de incumprimento (alínea *b)* do n.º 1 do artigo 1.º da Recomendação), em linha com a redação prevista na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 1.º do Aviso n.º 4/2017 do Banco de Portugal. Com efeito, os contratos de crédito que integrem o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 80-A/2022 e que sejam renegociados ao abrigo do artigo 6.º desse diploma ficam excluídos da aplicação da Recomendação, por se tratar de uma renegociação que visa prevenir uma eventual situação de incumprimento, razão pela qual potenciais renegociações efetuadas ao abrigo de tal regime não estão sujeitas aos limites da Recomendação.

Pelo exposto, considera-se que a referência à Recomendação no aditamento do n.º 9 ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 80-A/2022 constante deste Projeto de Lei do PS não tem utilidade prática, uma

[12] Disponível em Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores | versão consolidada (bportugal.pt).

vez que a sua não aplicação aos casos abrangidos pelo referido regime já se encontra devidamente salvaguardada. A manutenção da menção à Recomendação poderia inclusivamente ser suscetível de gerar dúvidas interpretativas, desde logo sobre se a Recomendação seria passível de se aplicar a contratos renegociados ao abrigo daquele artigo, ou a quaisquer outras renegociações realizadas para prevenir situações de incumprimento (em particular as situações abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro).

Por outro lado, também se deve equacionar se, com a redação do Projeto de Lei do PS, o legislador estaria a pretender inserir um limite legal à maturidade dos contratos de crédito renegociados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 80-A/2022 (os 75 anos), o que consubstanciaria uma novidade no regime, sendo que esta limitação também não se encontra estabelecida, de forma expressa, na Recomendação. Caso venha a ser essa a intenção do legislador, considera-se, tal como referido anteriormente, que deverá ser retirada a menção à Recomendação, sugerindo-se, por exemplo, a seguinte redação: "*A maturidade dos contratos de crédito abrangidos pelo presente regime pode ser alargada, desde que, no final do calendário de amortização ajustado, o mutuário não tenha mais de 75 anos*."

(ii) Artigo 7.º do Projeto de Lei do PS (proibição de vendas associadas facultativas)

Prevê-se neste preceito que, durante a vigência do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, ou seja, até 23 de dezembro de 2023, as instituições mutuantes estão proibidas de exigir aos mutuários a contratação, aquisição ou locação de quaisquer bens ou serviços, de natureza financeira ou outra, por contrapartida da renegociação de contratos de crédito à habitação abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017.

Do texto da norma parece resultar que o legislador pretende proibir que as instituições condicionem a renegociação dos contratos de créditos, durante a vigência daquele regime especial, à subscrição de outros produtos ou serviços financeiros, proibindo, portanto, a realização de vendas associadas obrigatórias. Ora, atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, essa proibição já se encontra salvaguardada, estando as instituições vedadas de "*fazer depender a celebração ou renegociação dos contratos abrangidos pelo presente decreto-lei da realização de vendas associadas obrigatórias*", com exceção das previstas no n.º 2.

Neste sentido, a manutenção da norma nos moldes em que se encontra formulada não parece acrescentar efeito útil ao regime atualmente previsto. Caso seja essa a intenção do legislador, como parece ter sido o propósito do Projeto de Lei do PS, a norma deve ser reformulada no sentido de proibir as vendas associadas facultativas.

f. Alterações ao regime dos Serviços Mínimos Bancários - artigo 6.º do Projeto de Lei do PS

Na sequência da transposição, para o ordenamento jurídico nacional, da Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas, o legislador introduziu alterações ao regime dos serviços mínimos bancários, aprovado através do Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março. Nesse contexto, o legislador nacional fixou, no âmbito dos produtos e serviços englobados na comissão

aplicável à conta de serviços mínimos bancários, um limite anual de transferências interbancárias a ser executado através do *homebanking* (em concreto, 24 transferências).

Com a alteração proposta, que visa incrementar o número de transferências englobado na comissão aplicável à conta de serviços mínimos (e, em consequência, no próprio pacote de serviços mínimos bancários), deixa de ser feita referência a "*por cada ano civil*", quando esteja em causa a realização de transferências através do *homebanking*. Entende-se, por isso, ser necessário clarificar o período durante o qual é aplicável o referido número de transferências, supondo-se, em função do incremento agora sugerido (para 48 transferências, o que consubstancia o dobro dos limites atualmente previstos), que o respetivo período permanecerá "*por cada ano civil*".

Por sua vez, verifica-se que os clientes podem realizar transferências não só através do *homebanking*, mas também das aplicações de pagamentos geridas pelas próprias instituições. Considerando que a prática adotada pelas instituições não é uniforme, havendo entidades que consideram que as transferências executadas nas respetivas aplicações estão abrangidas pelos limites estabelecidos no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 27-C/2000 e outras que assim não entendem, julga-se que seria relevante esclarecer este aspeto, no sentido de o limite de 48 transferências por ano civil se aplicar quer às efetuadas através do *homebanking* quer às efetuadas através das aplicações próprias das instituições (aditando-se a referência às aplicações próprias das instituições no âmbito do limite de 48 transferências por ano civil que passarão a estar incluídas no pacote dos serviços mínimos bancários).

III. Projeto de Lei n.º 465/XV/1.ª (PAN)

O Projeto de Lei n.º 465/XV/1.ª visa exclusivamente alterar o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto, de forma a estender a proibição da cobrança de comissões de processamento de prestações a contratos celebrados antes de 1 de janeiro de 2021.

Conforme o Banco de Portugal teve oportunidade de referir anteriormente, quer no contexto das considerações gerais efetuadas a propósito do Projeto de Lei do PS, quer no seu contributo apresentado no âmbito do procedimento legislativo que deu origem à Lei n.º 57/2020, também no presente Projeto de Lei estão em causa proibições em matéria de comissionamento relativamente às quais ao legislador compete decidir.

Sem prejuízo, nota-se que a redação proposta suscita dúvidas quanto ao seu âmbito de aplicação temporal, na medida em que parece determinar a aplicação retroativa da proibição de comissões pelo processamento das prestações de crédito. Com efeito, tal redação parece determinar a aplicação retroativa da proibição, sendo que, atendendo a uma leitura meramente literal, se poderia concluir que todas as comissões de processamento das prestações de crédito cobradas após 1 de janeiro de 2021 e até à data de entrada em vigor do Projeto de Lei em apreço, no âmbito de contratos de crédito celebrados antes de 1 de janeiro de 2021, seriam indevidas, pelo que as instituições de crédito deveriam proceder à sua devolução. Neste sentido, e considerando que, no contexto da preparação da Lei n.º 57/2020, não foi essa a abordagem adotada (optando-se, ao invés, por prever a aplicação da referida proibição apenas para novos contratos), considera-se que, por razões de certeza e segurança jurídicas, e também tendo em vista proteger as legítimas expetativas das instituições de crédito que foram criadas durante a vigência da anterior redação, seria prudente que, no contexto desta disposição alteradora, fosse clarificado que esta proibição seria aplicável apenas às comissões de processamento cobradas após a entrada em vigor desta alteração.

IV. Projeto de Lei n.º 466/XV/1.ª (PAN)

O Projeto de Lei em causa pretende pôr fim aos limites de transferências por *homebanking* e por aplicações de pagamento operadas por terceiros no âmbito das contas de serviços mínimos bancários, alterando o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 27-C/2000.

Sem prejuízo de se compreender estas preocupações, as quais procuram assegurar uma maior proteção dos clientes que têm estas contas, considera-se que será porventura mais proporcional e adequada à *ratio* do regime (proporcionar um conjunto de serviços mínimos, tendo em vista assegurar a inclusão financeira) a ampliação do limite atualmente vigente, para um número razoável de operações, que corresponda às necessidades dos utilizadores abrangidos.

Remete-se, também aqui, para a proposta *supra*, a respeito do Projeto de Lei do PS, de incluir no pacote de serviços mínimos bancários a realização de operações em aplicações de pagamento das próprias instituições.