



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Relatório da Consulta Pública n.º 7/2020

PROJETO DE AVISO SOBRE AGÊNCIAS E EXTENSÕES DE AGÊNCIA

Restrito - Banco de Portugal

As relevantes inovações tecnológicas vieram permitir novas formas de prestação de serviços bancários e financeiros pelas instituições aos seus clientes, importando adaptar o regime a essa evolução, designadamente regulamentando as tipologias de agências, o enquadramento aplicável às extensões de agência e o elenco das informações a remeter ao Banco de Portugal para efeitos do registo das agências.

O presente Aviso vem também regulamentar os requisitos aplicáveis à partilha de espaços entre Instituições e entre estas e entidades que desenvolvam atividade não financeira.

Face ao exposto, o Banco de Portugal colocou em consulta pública, entre 17 de novembro de 2020 e 4 de janeiro de 2021, um projeto de Aviso que visa revogar e substituir a Instrução do Banco de Portugal n.º 100/96. A consulta pública do projeto de Aviso foi publicada no suplemento do Boletim Oficial n.º 11/2020, de 17 de novembro de 2020¹ e no Sítio Institucional do Banco de Portugal².

No decurso do processo de consulta pública, foram remetidos ao Banco de Portugal os contributos de, designadamente, entidades financeiras e suas associações representativas.

No entender do Banco de Portugal, os contributos recebidos não colocaram em causa as opções estratégicas tomadas, tendo, sem prejuízo, os comentários transmitidos permitido aperfeiçoar as soluções concretamente previstas no projeto de Aviso. Esses aperfeiçoamentos mantiveram a linha estratégica definida de clarificar os contornos da nova figura das extensões de agência, da tipologia móvel (aplicável a agências e extensões de agência) e do regime aplicável à relação entre agências e extensões de agência, estabelecendo ainda regras relativas à partilha de espaços e de meios, com o intuito de assegurar a prevenção de conflitos de interesses, a confidencialidade da informação, a garantia de continuidade de atividade em caso de cessação da partilha de meios e a transparência perante o cliente com quem se está a contratar em cada momento. Tais contributos permitiram igualmente clarificar a redação de certas disposições do Aviso, facilitando a sua interpretação e aplicação.

Os contributos dos respondentes passíveis de publicação constam da tabela incluída na Parte III do presente relatório. Da referida tabela consta também a análise efetuada pelo Banco de Portugal aos contributos recebidos e o modo como foram considerados na versão final do Aviso.

Desde já se destacam as seguintes alterações, que se consideram particularmente relevantes, decorrentes de contributos recebidos durante a consulta pública:

- i. Clarificou-se que não se consideram extensões de agências os locais onde se efetuam operações bancárias e outras operações financeiras apenas com recurso a meios automáticos;
- ii. Reforçaram-se as regras relativas à identificação da extensão de agência perante os clientes;
- iii. Clarificou-se que a dependência funcional e operacional das extensões de agência em relação à agência, no que concerne aos meios humanos, importa, entre outros, a existência de vínculo contratual à Instituição em causa e a alocação à agência da qual a extensão depende, não se exigindo exclusividade de tais meios;
- iv. Estabeleceu-se a proibição de que o comissionamento associado à prestação de serviços nas extensões de agência seja superior ao comissionamento aplicável nas agências;
- v. Estabeleceram-se regras especiais, no âmbito da partilha de espaço entre instituições e entre estas e entidades não financeiras, para os casos em que as entidades partilham também os meios afetos à sua atividade no contexto de partilha de espaço;
- vi. Diferenciaram-se, no âmbito da partilha de espaço, os requisitos relativos aos meios

¹ Cfr. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bo_11_2020s.pdf.

² Cfr. <https://www.bportugal.pt/comunicado/consulta-publica-do-banco-de-portugal-no-72020-projeto-de-aviso-sobre-agencias-e-extensao>.

técnicos, materiais e publicitários afetos à área de atendimento dos requisitos referentes aos meios humanos afetos a tal área;

- vii. Estabeleceu-se, para os meios técnicos, materiais e publicitários, a exigência de uso exclusivo pela Instituição e a obrigatoriedade de clara identificação da Instituição atuante, não se requerendo a propriedade exclusiva dos referidos meios;
- viii. Clarificou-se, para os meios humanos, como requisitos relevantes a sujeição ao código de conduta da Instituição e, em função do tipo de vínculo contratual, ao poder disciplinar ou a condições que lhe permitam fazer cessar a prestação do serviço;
- ix. Estabeleceu-se a obrigatoriedade de comunicação prévia ao Banco de Portugal da intenção de recorrer, no âmbito da partilha de espaço, à partilha também de meios técnicos, materiais, publicitários e humanos, com possibilidade de oposição por parte do supervisor à pretensão das Instituições em caso de conflitos de interesses insanáveis decorrentes dessa partilha ou caso não seja assegurada a continuidade do exercício da atividade, em situação de cessação da partilha de meios;
- x. Consagrou-se a possibilidade de, para efeitos da comunicação inicial relativa às extensões de agência, ser agregada a informação relativa a mais do que uma extensão de agência, desde que tal comunicação contenha todos os elementos relevantes nos termos do Aviso.

Parte II - Entidades que contribuíram para o processo de consulta

Foram recebidos contributos de cinco entidades.

De entre essas entidades, as seguintes não se opuseram à publicação dos respetivos contributos com a sua identificação:

- Caixa Central do Crédito Agrícola Mútuo;
- DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor;

Ainda de entre essas entidades, duas outras não se opuseram à publicação dos seus contributos, mas sem publicação da respetiva identificação.



Parte III - Análise dos contributos recebidos na Consulta Pública n.º 7/2020

Restrito - Banco de Portugal

#	Artigo	N.º	Contributo recebido	Justificação	Análise do Banco de Portugal	Decisão
1.	2.º		Clarificação do âmbito subjetivo do presente projeto de Aviso.	Os escritórios de representação não estão expressamente incluídos no art. 2.º. Todavia, da Nota Informativa resulta que os escritórios de representação estão abrangidos pelo âmbito subjetivo do Aviso. Solicita-se, desta forma, que o art. 2.º seja clarificado no sentido de incluir os escritórios de representação	O comentário não deve ter reflexo no texto do Aviso.	Não acolhido
2.	3.º	Al. b)	Deve ser mais clara a indicação do que pode considerar-se uma agência móvel, determinando as formas específicas.	Considera-se que a formulação apresentada na consulta pública é muito vaga e poderá permitir formas de prestação de serviços que não serão compatíveis nem adequadas aos objetivos que norteiam este projeto de Aviso. Assim, considera-se que a alínea b) do Artigo 3.º deve indicar quais são as formas de "agência móvel", em vez de apenas apresentar um exemplo.	Para os efeitos do presente Aviso, o que caracteriza uma agência móvel é, por natureza, a sua mobilidade ou inamovibilidade, pelo que não se identifica a necessidade de elencar formas concretas de mobilidade, até pelo risco de desatualização ou incompletude desse elenco.	Não acolhido
3.	5.º	4	Sugere-se que seja integrada no corpo a qualificação e que a redação das alíneas seja alterada da seguinte forma: "Em função do local de actividade, as extensões de agência fixa podem ser qualificadas de acordo com as seguintes tipologias: a) extensão fixa, (...); b) extensão móvel, (...).	Maior clareza e rigor jurídico	Relativamente à primeira parte do comentário, entende-se não ser de acolher uma vez que pode levar à interpretação de que a referência é relativa às "extensões de agência fixas" e não às extensões de agência de agências fixas, como parece ser o sentido do comentário. A exigência de que só podem haver extensões de agência relativamente a agências fixas decorre do artigo 5.º, n.º 5 do Projeto de Aviso submetido a consulta pública, regra que se mantém no texto final do Aviso. No que concerne à segunda proposta, não se antecipa que a mesma leve a uma maior clareza na interpretação, pelo que se mantém a redação atual, salvaguardando a coerência em todo o regulamento.	Não acolhido

4.	5.º	4	Importará esclarecer que o conceito de extensão de agência - e por conseguinte também o conceito de agência -, não inclui - ao invés deverá excluir - "stands", isto é vulgos pontos de venda instalados em espaços comerciais ou noutros imóveis, tidos, apenas e exclusivamente, como pontos de angariação de novos Clientes de determinado produto bancário através da intermediação de crédito, designadamente com a finalidade de proposição e contratação de contratos de utilização de cartões de crédito	Para evitar futuras dúvidas interpretativas do Aviso, e considerando que os "stands", referidos no comentário, não se devem confundir com um conceito de "tipo de agência", nem com o respetivo conceito de "extensões de agência", constantes do Projecto de Aviso, já que não se realiza, no âmbito daqueles, qualquer operativa típica do foro da agência bancária, como por exemplo operações de pagamento.	A qualificação de um <i>stand</i> como extensão de agência dependerá da sua exata configuração e da subsunção, pelas Instituições, destas suas formas de atuação ao conceito de extensão de agência e agência tal como definidas no Aviso. Assim, não se acolhe o comentário, considerando que os <i>stands</i> não estão, <i>a priori</i> , excluídos do conceito de extensão de agência.	Não acolhido
5.	5.º	5	Sugere-se que o nº 5 seja integrado no nº 1: " As agências fixas podem ter extensões ..."	Maior clareza e rigor jurídico	O n.º 5 do artigo 5.º do Projeto de Aviso submetido a consulta pública determina, claramente, que as extensões de agência apenas podem existir em relação a agências fixas.	Não acolhido
6.	5.º	6	Deve ser imposta uma indicação de que a extensão de agência é efetivamente autorizada pelo Banco de Portugal para tal atividade, com a identificação visual e inequívoca da Instituição.	Considera-se que estas medidas (e eventualmente outras) são essenciais para evitar potenciais atividades fraudulentas em que entidades não autorizadas se façam passar por uma extensão de agência.	O RGICSF não prevê um processo de autorização para as agências, pelo que, por maioria de razão, não parece possível que o mesmo possa ser introduzido por via regulamentar. Sem prejuízo, acautelou-se, em sede de registo da agência, a identificação das respetivas extensões de agência. Por sua vez, reforçaram-se as regras relativas à identificação da extensão de agência perante os clientes, prevendo o texto final do Aviso a obrigatoriedade das extensões de agência afixarem, no exterior, em local bem visível, a informação de que se trata de uma extensão de agência, com identificação da denominação ou firma da Instituição e da agência da qual se encontra na dependência funcional e operacional, bem como dos produtos e serviços disponibilizados na extensão de agência.	Acolhido parcialmente
7.	6.º	2	Nos termos desta disposição, "Os meios humanos afetos às extensões de agência devem ser, em exclusivo, colaboradores com vínculo contratual à Instituição, alocados à agência associada, com conhecimentos e competências adequados em relação aos produtos e serviços	A formulação proposta pode comportar interpretações dúbias sobre o seu alcance (v.g., entre outras, de que os colaboradores afetos às extensões de agências apenas poderão ter vínculo contratual com a Instituição em causa). A eliminação da expressão	O objetivo da regra ínsita no n.º 2 do artigo 6.º do Projeto de Aviso submetido a Consulta Pública era concretizar a dependência funcional e operacional que deve caracterizar uma extensão de agência, no que concerne, em concreto, aos meios humanos. Nesse sentido releva (i) a existência de vínculo contratual com a Instituição e (ii) a alocação à agência da qual a extensão de agência depende.	Acolhido

			disponibilizados nas extensões". A utilização da expressão "em exclusivo" gera dúvidas sobre o seu real e efetivo alcance. Em prol da certeza jurídica, sugere-se a eliminação da referida expressão ("em exclusivo").	"em exclusivo" não põe, de resto, em causa - antes reafirma - o princípio da alocação de colaboradores às extensões de agências.	Assim, não sendo a exclusividade um elemento essencial para o objetivo da norma, limitou-se a mesma aos seus elementos essenciais, a par das exigências que os meios humanos da Instituição têm que cumprir de forma transversal (i.e., os conhecimentos e competências adequados sobre os produtos e serviços disponibilizados).	
8.	7.º	2	As operações efetuadas em extensões devem assegurar o cumprimento das mesmas regras quanto às datas-valor.	Considera-se que as extensões devem garantir que as operações efetuadas não prejudiquem os clientes no que se refere à data-valor	O Aviso deixa claro, no n.º 3 do artigo 7.º, que são aplicáveis todas as disposições relativas à disponibilização de produtos e serviços bancários, pelo que consideramos que este comentário está devidamente acautelado.	Não acolhido
9.	7.º	3	Deve ser mais claro que se exige que as extensões pratiquem um preçário igual ou inferior que as agências/Instituição, e que disponibilizam o acesso aos serviços mais essenciais à inclusão financeira, como, por exemplo, o acesso ao Regime de Serviços Mínimos Bancários.	Considera-se que não deve haver um preçário mais caro nas extensões. Adicionalmente, os objetivos de inclusão financeira devem ser garantidos pela efetiva prestação dos serviços que os garantam.	O comissionamento associado à prestação de serviços nas extensões de agência não pode ser superior ao comissionamento aplicável nas agências, uma vez que sendo as extensões de agência caracterizadas pela dependência funcional e operacional em relação às agências principais, entende-se que não deverão praticar comissões superiores ao comissionamento aplicado nas agências, uma vez que está em causa o mesmo serviço e o mesmo canal. Quanto ao elenco de serviços prestados nas extensões de agências, o Aviso prevê que apenas possam ser realizadas as operações que são efetuadas na agência da qual dependem, nos termos do respetivo n.º 1 do artigo 7.º. Julga-se que a determinação das operações prestadas na extensão de agência, considerada a limitação referida, cabe à própria instituição, que terá em conta critérios de negócio e de disponibilidade de meios. Face ao exposto, aditou-se o n.º 4 ao artigo 7.º, que estipula que o comissionamento associado à prestação de serviços e produtos nas extensões de agências não pode ser superior ao comissionamento aplicado nas agências.	Acolhido parcialmente
10.	8.º		Dever-se-ia acrescentar que o disposto nos números 1 a 3 não se aplicam a Instituições ou entidades do mesmo Grupo Financeiro ou Económico, designadamente entidades de serviços auxiliares e cuja actividade exija a colocação de produtos ou serviços junto do	Adequação à realidade dos Grupos Financeiros	As normas do artigo 8º visam, no âmbito da partilha de espaço entre entidades financeiras distintas, salvaguardar essencialmente os seguintes aspetos: a) Prevenção de conflitos de interesse; b) Preservação do dever segredo; c) Identificação pelo público da entidade atuante; d) Controlo pela instituição da atividade exercida no contexto de partilha de espaço;	Não acolhido

			público, devendo, nesse caso, ser derogada a regra da exclusividade.		e) Continuidade da atividade em caso de cessação da partilha também de meios no âmbito da partilha de espaço. Estes aspetos devem ser salvaguardados ainda que estejamos perante entidades pertencentes ao mesmo Grupo Financeiro.	
11.	8.º	2	Esta disposição exige que, na área de atendimento ao público dos espaços partilhados, os meios técnicos, materiais, humanos e publicitários sejam próprios e exclusivos por forma a permitir a clara identificação da instituição atuante. Não nos parece que a propriedade e/ou exclusividade dos meios referidos devam ser considerados condição necessária para uma correta identificação da instituição atuante, pelo que se propõe a sua eliminação, apenas se mantendo a necessidade de ser claramente identificada a entidade atuante.	As exigências de propriedade e exclusividade dos meios, incluídas nesta disposição, mostram-se bastante limitadoras das soluções que as instituições possam encontrar para servir de uma forma eficiente os seus clientes, e restringem excessivamente a liberdade de organização dos meios de produção, podendo também, na perspetiva dos próprios colaboradores bancários, constituir restrições à possibilidade destes desenvolverem outras atividades, conflituando com o permitido em sede de legislação laboral.	A presente norma tem por finalidade garantir que, por um lado, o espaço alocado a uma agência ou extensão de agência, quando seja partilhado com outras entidades, seja claramente demarcado e facilmente identificável pelos clientes, e, por outro lado, a confidencialidade da informação, sendo para tal fundamental assegurar a utilização em exclusivo pela instituição dos meios técnicos, materiais e publicitários afetos à atividade através da agência ou extensão de agência em espaço partilhado. Considerando que estas finalidades são atingíveis através de requisitos menos exigentes do que aqueles que poderiam interpretar-se como resultando da versão sujeita a Consulta Pública, alterou-se o artigo 8.º do Projeto de Aviso, por forma a: (a) Diferenciar-se, quanto aos casos de partilha de espaços, os requisitos atinentes à partilha de meios técnicos, materiais e publicitários dos atinentes à partilha de meios humanos; (b) Centrar-se esses requisitos na ratio da norma; (c) Prever uma comunicação prévia ao Banco de Portugal no caso de, no âmbito da partilha de espaço, se pretender também partilhar meios, independentemente do tipo de meio em causa. Neste procedimento, prevê-se a possibilidade de o Banco de Portugal se opor a tal partilha de meios com fundamento em conflito de interesses insanável ou incapacidade de garantir a continuidade do exercício da atividade em situação de cessação da partilha de meios.	Acolhido
12.	8.º	3	A proibição da exploração ou utilização da mesma área de atendimento ao público por Instituições distintas mostra-se igualmente excessivamente limitativa, impossibilitando designadamente o atendimento de clientes para operações simples, como depósitos, em modelos de parcerias que as Instituições possam vir a celebrar com outras instituições	A atual redação desta disposição mostra-se bastante limitadora das soluções que as Instituições possam encontrar para servir de uma forma eficiente os seus clientes, e restringem excessivamente a liberdade de organização dos meios de produção, para além de conflituarem com a maior flexibilidade conferida pelas Orientações da EBA relativas à	Os requisitos previstos no Aviso não afastam qualquer tipo contratual, nem obrigam à adoção de um tipo contratual em específico, pelo que não se entende que a subcontratação seja posta em causa pelo Aviso, nomeadamente as Orientações da EBA relativas à subcontratação (EBA/GL/2019/02). A proibição da exploração ou utilização da mesma área de atendimento ao público em concreto, justifica-se ponderando exigências de salvaguarda dos clientes e da correta perceção da instituição com a qual se relacionam. Sem prejuízo, tal proibição não afasta a admissibilidade do exercício de atividade no mesmo espaço físico,	Não acolhido

			(e.g. em função de modelos de negócio mais tradicionais ou mais digitais) e com benefício económico para ambas as instituições e para os seus clientes, pelo que se propõe a eliminação desta disposição.	subcontratação (EBA/GL/2019/02), designadamente no ponto 62, aspeto demonstrativo do potencial de redução do <i>level playing field</i> entre instituições a operar nas diversas jurisdições europeias	desde que em áreas de atendimento distintas e se assegurados os restantes requisitos estipulados no artigo 8.º.	
13.	9.º		Dever-se-ia acrescentar aos factos sujeitos a registo, as partilhas a que se refere o Art. 8º, quer para uma mais eficaz supervisão, quer para disciplinar a concorrência.	Transparência, certeza e segurança jurídica	A informação sobre a partilha de espaços pode ser relevante para o exercício da supervisão, no entanto, a mesma não tem que ser configurada como elemento de registo (uma vez que estes se encontram tipificados nos artigos 66.º e 67.º do RGICSF). Neste sentido, estabelece-se uma obrigação de reporte que inclui esses elementos.	Acolhido parcialmente
14.	10.º	1	Nos termos desta disposição, “As comunicações relativas às extensões de agência previstas no artigo 9.º devem ser efetuadas até 45 dias úteis após a entrada em vigor do presente Aviso”. Considerando a importância de se definir, desde já, alguns dos aspetos mais relevantes relativamente à aplicação desta disposição, sugere-se que se acautele, no texto do Aviso, a possibilidade de esta comunicação inicial, para efeitos de atualização da informação da rede existente de agências/extensões de agências, poder ser efetuada por ficheiro global em detrimento de comunicações individualizadas.	Considerando os prazos definidos para o cumprimento desta obrigação, importa, desde já, definir os termos da comunicação inicial prevista nesta disposição.	Considerando que há instituições que já comunicaram recorrer a formas de prestação de serviços enquadráveis no conceito de extensões de agência, reconhece-se o benefício associado ao envio da informação relativa às mesmas de forma agregada, em detrimento do modelo constante do Anexo I, para efeitos da comunicação inicial. Assim, procedeu-se à alteração da redação da norma, para acolhimento da presente proposta, ressaltando-se que o ficheiro de reporte deverá conter todas as informações requeridas no referido modelo.	Acolhido
15.	NOVO		É absolutamente imprescindível que seja criado um artigo que regule as agências e extensões móveis, designadamente estabelecendo as regras de funcionamento, os seus horários, as regras de convivência com outras agências ou extensões, sejam fixas, sem móveis. No caso concreto do Crédito Agrícola e atenta a regra da área de actuação geográfica de cada uma das Caixas	Rigor e segurança jurídica na regulamentação das novas tipologias de agência e extensão móveis	Às agências móveis será aplicável o mesmo quadro normativo aplicável às demais agências. O mesmo sucede a respeito das extensões de agência (fixas ou móveis), as quais são prolongamentos da própria agência, estando por isso sujeitas ao mesmo enquadramento legal. Os instrumentos regulamentares têm uma força jurídica distinta das Leis e Decretos-Lei, não afastando as regras que resultam destes diplomas. Em relação ao caso particular das regras sobre atuação geográfica das CCAM, as regras aplicáveis às agências das caixas agrícolas (nomeadamente, o princípio da exclusividade	Não acolhido

			<p>Agrícolas dever-se-ia regular que as agências móveis de uma CCAM não poderão ter itinerários com paragens para exercício da actividade bancária nas áreas de actuação geográfica de CCAM limítrofes. Mas esta regra deveria ser também replicada para as demais IC, com as devidas adaptações, em sede de evitar conflitos e práticas de concorrência desleal que poderão gerar confundibilidade junto dos Consumidores e Clientes Bancários, gerando reclamações e litígios evitáveis</p>		<p>territorial – cfr. artigos 12.º e 13.º do RJCAM) são, de igual modo, aplicáveis às agências e extensões móveis.</p>	
--	--	--	---	--	--	--