

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO REGIME JURÍDICO DOS INTERMEDIÁRIOS DE CRÉDITO

2018-2020



BANCO DE
PORTUGAL
EUROSISTEMA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO REGIME JURÍDICO DOS INTERMEDIÁRIOS DE CRÉDITO

2018-2020



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Lisboa, 2021 • www.bportugal.pt

Índice

Sumário executivo | 7

I A importância da intermediação de crédito | 13

- 1 O papel dos intermediários de crédito | 15
- 2 A integração no perímetro de supervisão | 18
- 3 Caracterização dos intermediários de crédito | 25

II Avaliação qualitativa do regime | 33

- 1 Âmbito de aplicação do RJIC | 36
- 2 Requisitos para o acesso à atividade | 40
- 3 Procedimento de autorização | 52
- 4 Caducidade e revogação da autorização | 54
- 5 Registo | 55
- 6 Alteração do registo | 58
- 7 Proibição de receção e entrega de valores | 61
- 8 Prestação de serviços por terceiros | 63
- 9 Deveres de informação e de assistência | 64
- 10 Publicidade | 67
- 11 Remuneração dos intermediários de crédito | 71
- 12 Reclamações e resolução alternativa de litígios | 73
- 13 Exercício da atividade por instituições financeiras | 75
- 14 Intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE | 77
- 15 Acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito pelas instituições mutuantes | 79
- 16 Fiscalização da atividade | 83

III Propostas de atuação | 85

- 1 Propostas que visam reforçar a proteção do consumidor | 87
- 2 Proposta relativa à eficiência dos procedimentos administrativos associados à supervisão dos intermediários de crédito | 91
- 3 Propostas que visam aprofundar o modelo de fiscalização dos intermediários de crédito | 92

IV Desafios futuros da intermediação de crédito | 93

Índice de gráficos

Gráfico I.1.1 • Crédito aos consumidores | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020 | **15**

Gráfico I.1.2 • Crédito automóvel | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020 | **16**

Gráfico I.1.3 • Crédito pessoal | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020 | **16**

Gráfico I.1.4 • Crédito *revolving* | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020 | **17**

Gráfico I.2.1 • Intermediários de crédito | Evolução dos pedidos de autorização recebidos | 2018-2020 | **20**

Gráfico I.2.2 • Intermediários de crédito | Evolução dos pedidos de autorização decididos | 2018-2020 | **20**

Gráfico I.2.3 • Intermediários de crédito | Tempo médio de apreciação dos pedidos de autorização | 2018-2020 | **21**

Gráfico I.2.4 • Intermediários de crédito | Evolução do número de intermediários de crédito registados | 2018-2020 | **23**

Gráfico I.3.1 • Intermediários de crédito | Distribuição por tipo de entidade | 2020 | **25**

Gráfico I.3.2 • Intermediários de crédito | Distribuição por divisão de atividade económica principal (CAE-Rev.3) | 2020 | **25**

Gráfico I.3.3 • Intermediários de crédito | Distribuição por canal utilizado no exercício da atividade | 2020 | **27**

Gráfico I.3.4 • Intermediários de crédito | Distribuição por categoria | 2020 | **27**

Gráfico I.3.5 • Intermediários de crédito | Distribuição por tipo de crédito | 2020 | **28**

Gráfico I.3.6 • Intermediários de crédito | Distribuição dos intermediários de crédito autorizados a prestar serviços de consultoria por tipo de crédito | 2020 | **28**

Gráfico I.3.7 • Intermediários de crédito | Número de mutuantes por intermediário de crédito | Crédito aos consumidores | 2020 | **29**

Gráfico I.3.8 • Intermediários de crédito | Número de mutuantes por intermediário de crédito | Crédito à habitação e hipotecário | 2020 | **30**

Gráfico I.3.9 • Intermediários de crédito | Número de instituições mutuantes por intermediário de crédito | Crédito aos consumidores e crédito à habitação e hipotecário | 2020 | **30**

Gráfico I.3.10 • Intermediários de crédito | Número de intermediários de crédito por instituição mutuante | 2020 | **31**

Índice de figuras

Figura I.2.1 • Portal do Cliente Bancário | Notícia sobre a evolução dos pedidos de autorização de intermediários de crédito | **22**

Figura I.3.1 • Intermediários de crédito | Mapa com distribuição por unidades territoriais do domicílio profissional ou sede social | 2020 | **26**

Siglas

DCH	Diretiva do Crédito Hipotecário
EBA	European Banking Authority (Autoridade Bancária Europeia)
FIN	Ficha de informação normalizada
FINE	Ficha de informação normalizada europeia
PCB	Portal do Cliente Bancário
RGICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
RJIC	Regime jurídico dos intermediários de crédito
UE	União Europeia

Sumário executivo

Através do presente *Relatório de Avaliação do Impacto do Regime Jurídico dos Intermediários de Crédito*, o Banco de Portugal analisa a aplicação do Regime Jurídico dos Intermediários de Crédito (RJIC), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho. Este relatório dá cumprimento ao mandato que o legislador conferiu ao Banco de Portugal de “*divulga[r] um relatório de avaliação do impacto da aplicação*” do RJIC¹.

A análise abarca o período compreendido entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020. Este intervalo temporal permite abranger a fase inicial de cerca de um ano e meio, durante a qual vigorou o regime transitório de adaptação das entidades que já desenvolviam a atividade ao novo enquadramento jurídico, e igual período subsequente de implementação do regime.

O presente exercício envolveu a recolha de contributos junto de associações representativas de intermediários de crédito, instituições mutuantes e consumidores. Foram recebidos contributos da APB – Associação Portuguesa de Bancos, da ASFAC – Associação de Instituições de Crédito Especializado, da APDCA – Associação Portuguesa do Comércio Automóvel e da DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor. Foi igualmente considerada a experiência obtida pelo Banco de Portugal no contexto da integração dos intermediários de crédito no perímetro de supervisão e no exercício dos seus poderes de fiscalização.

No **capítulo I** destaca-se a **importância dos intermediários de crédito** na comercialização de produtos de crédito junto dos consumidores, descreve-se o processo de **integração no perímetro de supervisão** de mais de cinco mil entidades e é feita a **caracterização dos intermediários de crédito** autorizados e registados junto do Banco de Portugal, bem como das relações que estes mantêm com as instituições mutuantes.

No **capítulo II** são analisadas as principais matérias reguladas pelo RJIC e apreciadas várias questões decorrentes da aplicação do regime. Para o efeito, ponderaram-se os contributos apresentados pelas entidades envolvidas na consulta realizada e os pedidos de esclarecimento recebidos no Banco de Portugal. A experiência supervisa do Banco de Portugal ao longo destes três anos está também refletida nesta análise. Na **avaliação do impacto da implementação deste diploma** esclarecem-se algumas das questões suscitadas, divulgando os entendimentos do Banco de Portugal na sua aplicação, e identificam-se matérias que podem justificar a introdução de alterações ao RJIC.

No **capítulo III** apresentam-se as **propostas de alteração ao quadro normativo aplicável à intermediação de crédito** resultantes da avaliação desenvolvida no capítulo II, explicitando os objetivos que as mesmas visam alcançar.

Finalmente, no **capítulo IV** destacam-se alguns **desafios futuros da intermediação de crédito**, decorrentes da digitalização da atividade dos intermediários de crédito e do recurso cada vez mais frequente a plataformas digitais.

1. Cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho.

A importância da intermediação de crédito

Em 31 de dezembro de 2020, existiam 5079 intermediários de crédito registados junto do Banco de Portugal. Destes, 20 foram autorizados noutros Estados-Membros da União Europeia (UE), atuando em Portugal ao abrigo do regime do passaporte comunitário. No final de 2020, atuavam ainda como intermediários de crédito 17 instituições de crédito, uma instituição de pagamento e uma instituição de moeda eletrónica, o que eleva para 5098 o total de entidades que exercem a atividade de intermediação de crédito.

A integração dos intermediários de crédito no perímetro de supervisão do Banco de Portugal, que decorreu ao longo do primeiro ano e meio após a entrada em vigor do RJIC, representou um relevante desafio para todas as entidades envolvidas neste setor e para o supervisor. Entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020, o Banco de Portugal recebeu 6969 pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito.

Os intermediários de crédito assumem em Portugal um papel de relevo no mercado de crédito aos consumidores e no mercado de crédito à habitação e hipotecário. Destaca-se a sua participação na colocação de crédito aos consumidores, tendo sido responsáveis pela distribuição de cerca de metade do montante de crédito concedido em 2020. Nesse mesmo ano, os intermediários de crédito distribuíram cerca de 12% do montante de crédito à habitação e hipotecário concedido.

No final de 2020, 39 instituições mutuantes recorriam aos serviços de intermediários para a distribuição dos respetivos produtos de crédito, sendo que cerca de metade possuía vínculo com mais de 50 intermediários de crédito e 3 instituições tinham mais de 1300 intermediários de crédito.

Avaliação qualitativa do regime

Neste exercício de avaliação do RJIC foram considerados os contributos apresentados pelas entidades que participaram na consulta promovida pelo Banco de Portugal. Estas entidades fizeram uma apreciação globalmente positiva sobre o impacto do RJIC, destacando a proteção que passou a ser conferida aos consumidores durante todo o processo negocial e a promoção da confiança na atividade de intermediação de crédito e na prestação de serviços de consultoria.

Sem prejuízo desse balanço global, as entidades ouvidas no âmbito do exercício de avaliação de impacto suscitaram questões relacionadas com a aplicação do RJIC e apresentaram sugestões que merecem ampla ponderação.

Também o Banco de Portugal considera que o RJIC teve um impacto positivo no funcionamento dos mercados de crédito aos consumidores e de crédito à habitação e hipotecário. Todavia, a experiência adquirida no processo de integração dos intermediários de crédito no perímetro de supervisão e no exercício das suas competências de fiscalização desta atividade, bem como as dúvidas colocadas pelos diferentes intervenientes no mercado ao longo destes três anos, permitem identificar alguns aspetos críticos na aplicação do RJIC.

Através deste relatório, apresenta-se a resposta do Banco de Portugal às principais questões assinaladas a propósito da aplicação do RJIC e identificam-se alguns aspetos que justificam alterações ao atual regime.

Propostas de atuação

Na sequência da análise efetuada à implementação do RJIC e com o objetivo de dar resposta às questões suscitadas, o Banco de Portugal apresenta um conjunto de modificações a este regime, a concretizar por via legislativa.

Estas propostas prosseguem três objetivos essenciais.

Em primeiro lugar, visa-se **reforçar a proteção do consumidor**, através, por exemplo, da definição de requisitos para os sítios na internet dos intermediários de crédito e para a prestação de serviços de intermediação de crédito nos estabelecimentos abertos ao público.

Em segundo lugar, procura-se **assegurar uma maior eficiência dos procedimentos administrativos**, através da criação de regras específicas para a tramitação dos processos e para a notificação dos intervenientes através de meios eletrónicos.

Finalmente, pretende-se **aprofundar o modelo de fiscalização dos intermediários de crédito, assente numa abordagem baseada no risco**, através da densificação de deveres de acompanhamento dos intermediários pelas instituições mutuantes e da divulgação pública das medidas de supervisão adotadas pelo Banco de Portugal.

Para além destas propostas, o Banco de Portugal poderá, no quadro das suas atribuições, desenvolver outras iniciativas destinadas a contribuir para uma melhor aplicação do RJIC.

Desafios futuros

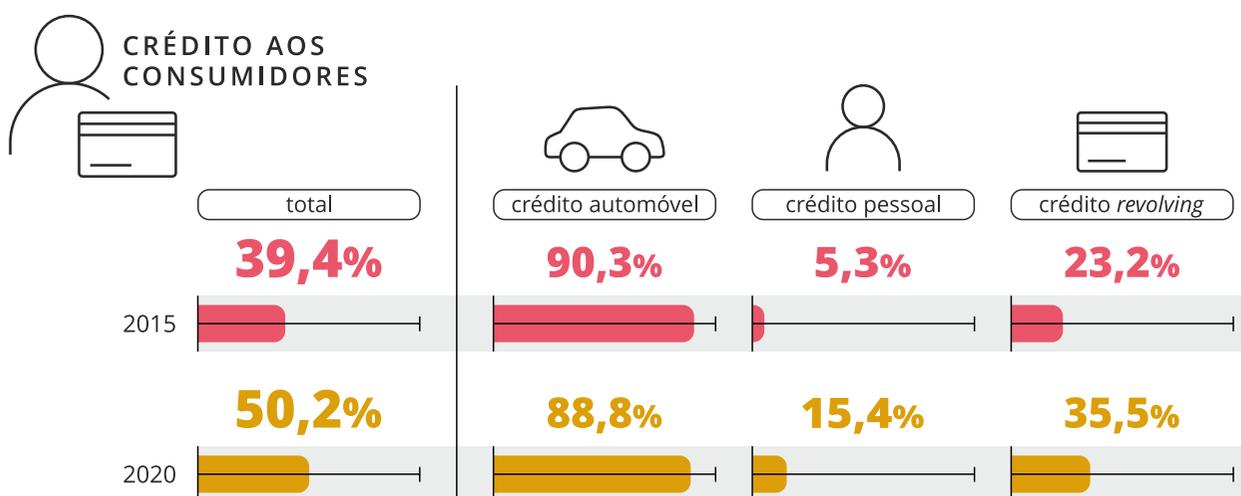
A crescente transformação digital dos mercados bancários de retalho tem também reflexos na forma como os intermediários de crédito desenvolvem a sua atividade.

A inovação digital tem impulsionado a prestação de serviços de intermediação de crédito e de serviços de consultoria através de canais digitais e o desenvolvimento de modelos de negócio assentes em plataformas digitais. Ao mesmo tempo, cada vez mais, os consumidores esperam encontrar, nos canais digitais, alternativas ao processo tradicional de contratação de crédito.

Esta evolução coloca importantes desafios aos intermediários de crédito, às instituições mutuantes e ao supervisor, responsável por acompanhar esses desenvolvimentos e por assegurar a todo o tempo o adequado funcionamento dos mercados de crédito.

Intermediários de crédito em números

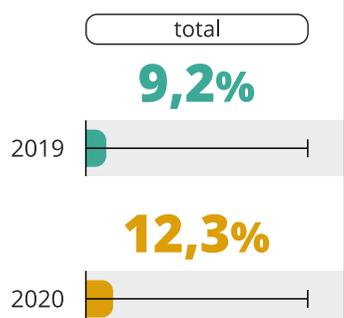
Importância dos intermediários de crédito no mercado português montante de crédito concedido



Em 2020, mais de metade do montante de crédito aos consumidores foi concedido através de intermediários de crédito.

A atividade continua a ser preponderante no âmbito da comercialização de crédito automóvel, mas também tem crescido no crédito pessoal e no crédito *revolving*.

CRÉDITO À HABITAÇÃO E HIPOTECÁRIO*



No crédito à habitação e hipotecário, os intermediários de crédito também ganharam expressão no montante total de crédito concedido.

* dados disponíveis apenas a partir de 2019

Intermediários de crédito autorizados

1 jan. 2018 e até 31 dez. 2020

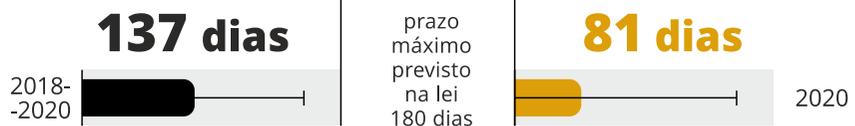


PEDIDOS DE AUTORIZAÇÃO
PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE

6969



TEMPO MÉDIO DE APRECIÇÃO
DOS PEDIDOS DE AUTORIZAÇÃO



ENTIDADES HABILITADAS
A EXERCER A ATIVIDADE

31 dez. 2020

5098

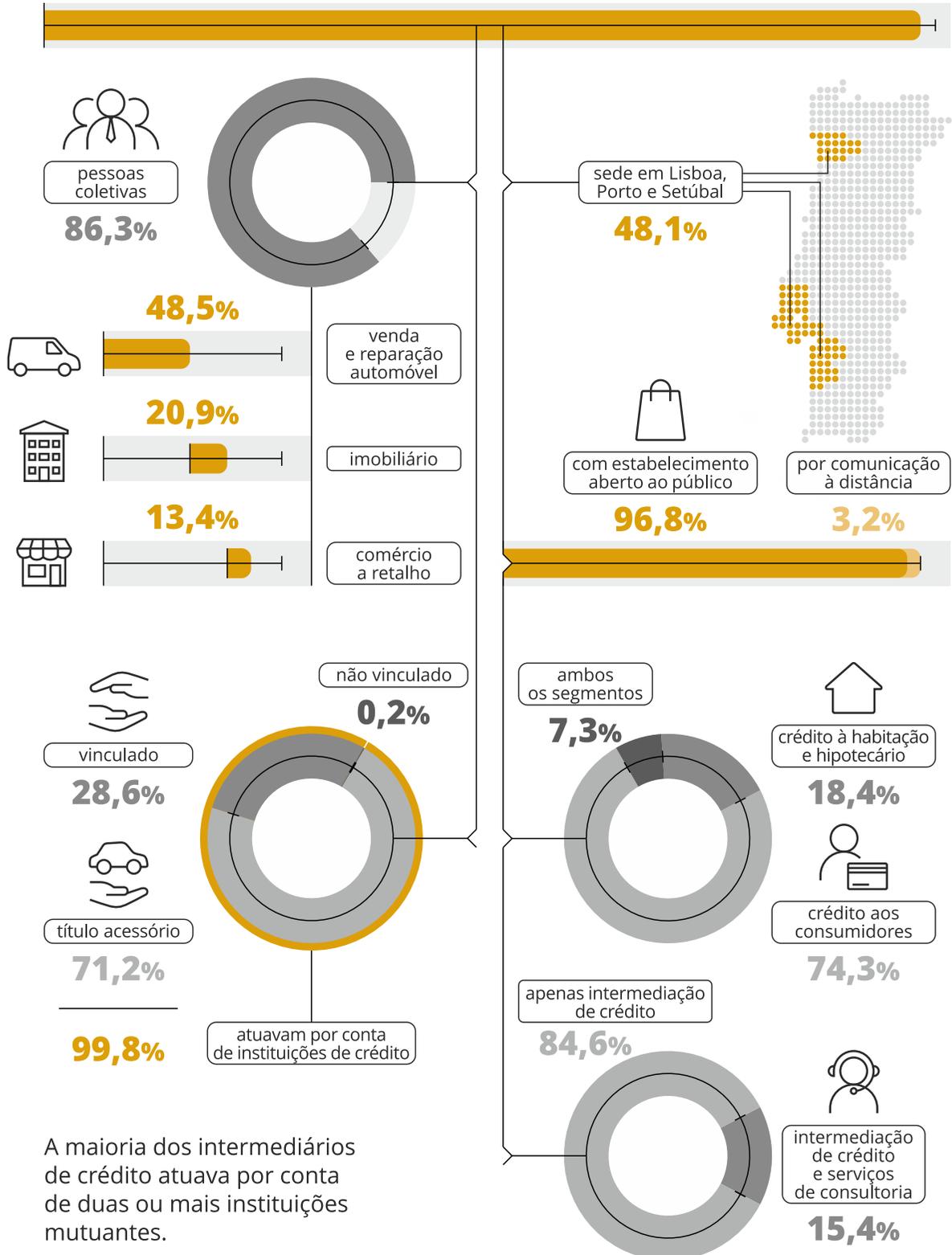


Caraterização dos intermediários de crédito

POR ENTIDADE, CATEGORIA, DOMICÍLIO,
TIPO DE ESTABELECIMENTO,
TIPO DE CRÉDITO E SERVIÇO

31 dez. 2020

5059



I A importância da intermediação de crédito

- 1 O papel dos intermediários de crédito
- 2 A integração no perímetro de supervisão
- 3 Caracterização dos intermediários de crédito

1 O papel dos intermediários de crédito

Em Portugal, a intermediação de crédito tem vindo a assumir uma importância crescente nos últimos anos. Os intermediários de crédito têm um papel de relevo no mercado de crédito aos consumidores e no mercado de crédito à habitação e hipotecário, assumindo um peso significativo na distribuição desses produtos de crédito.

Os intermediários de crédito são pessoas singulares ou coletivas que, apesar de não estarem autorizadas a conceder crédito, intervêm no processo de comercialização de contratos de crédito. Estas entidades apresentam ou propõem contratos de crédito a consumidores, podendo também celebrar contratos de crédito em nome das instituições mutuantes, auxiliar os consumidores em atos preparatórios à celebração desses contratos, ou prestar-lhes serviços de consultoria, emitindo recomendações sobre contratos de crédito.

No caso do mercado de crédito aos consumidores¹, entre 2015 e 2020, os intermediários de crédito viram a sua importância relativa enquanto canal de comercialização passar de 39,4% para 50,2% do montante de crédito concedido.

Gráfico I.1.1 • Crédito aos consumidores | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020

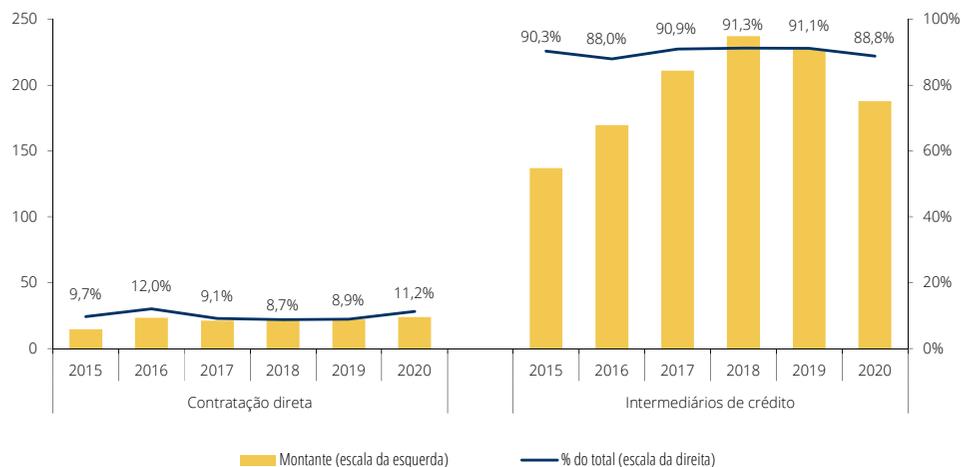


Fonte: Banco de Portugal.

A intervenção dos intermediários de crédito na distribuição de contratos de crédito aos consumidores é, há muito, especialmente visível no segmento do crédito automóvel. De acordo com os dados disponíveis, os intermediários de crédito foram responsáveis pela comercialização de cerca de 90% do montante total de crédito automóvel concedido entre 2015 e 2020.

1. A presente análise tem por base a informação relativa aos canais de comercialização de crédito aos consumidores, reportada pelas instituições mutuantes em cumprimento do disposto na Instrução n.º 14/2013.

Gráfico I.1.2 • Crédito automóvel | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020

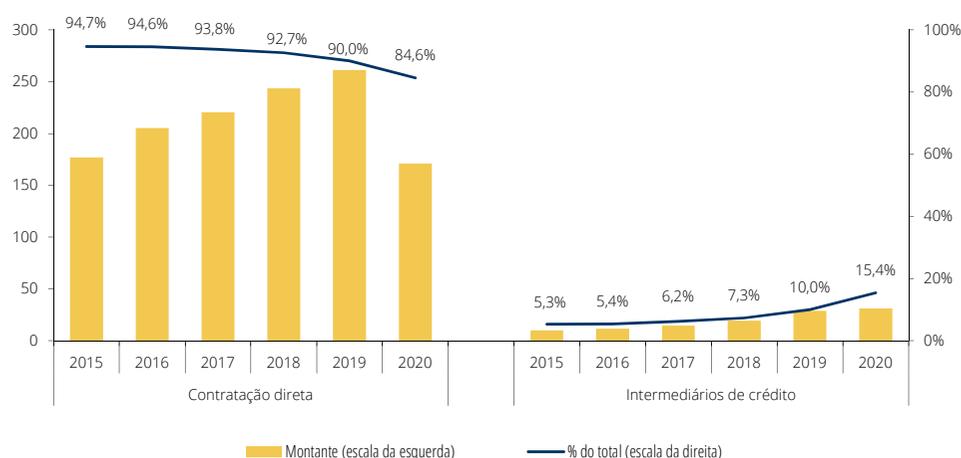


Fonte: Banco de Portugal.

Apesar de menos expressiva, a intervenção dos intermediários de crédito nos demais segmentos do mercado do crédito aos consumidores tem vindo a registar um crescimento ao longo dos últimos anos.

No que se refere ao crédito pessoal, os intermediários de crédito foram responsáveis pela comercialização, em 2015, de 5,3% do montante total de crédito concedido. Esse valor aumentou nos anos subsequentes, fixando-se em 15,4% do montante total de crédito pessoal concedido em 2020.

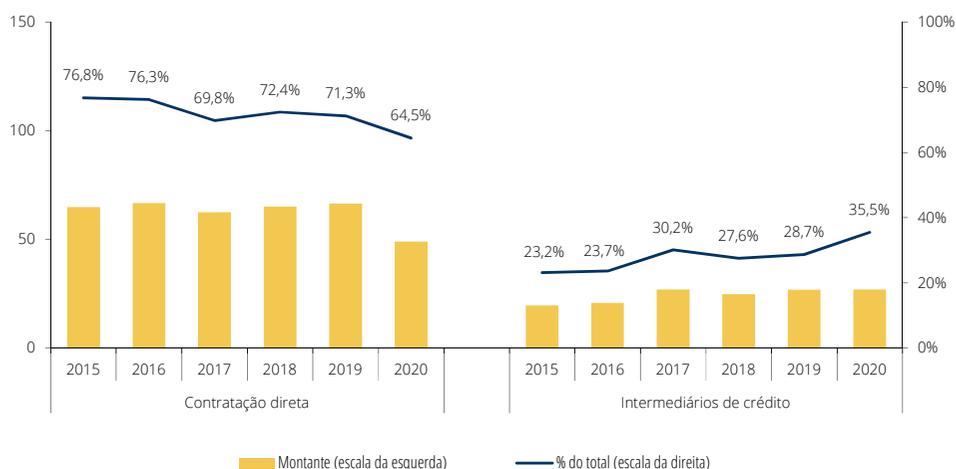
Gráfico I.1.3 • Crédito pessoal | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020



Fonte: Banco de Portugal.

No caso do crédito *revolving*, o crescimento da importância deste canal de comercialização também aumentou, passando de 23,2% em 2015, para 35,5% em 2020.

Gráfico I.1.4 • Crédito revolving | Montante mensal médio de crédito concedido, por canal de comercialização | Milhões de euros | 2015-2020



Fonte: Banco de Portugal.

No que respeita ao mercado do crédito à habitação e hipotecário, não se dispõe de dados anteriores a 2019². Segundo a informação reportada pelas instituições mutuantes à Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal nesse ano, os intermediários de crédito foram responsáveis pela comercialização de 9,2% do montante total deste tipo de crédito. Em 2020, a percentagem do montante total de crédito à habitação e hipotecário concedido com recurso a intermediários de crédito subiu para 12,3%.

A importância destas entidades no processo de comercialização de crédito junto dos consumidores é ainda demonstrada pelo elevado número de intermediários de crédito presentes no mercado (no final de 2020, existiam 5079 intermediários de crédito registados junto do Banco de Portugal) e, bem assim, pelo facto de a generalidade das instituições mutuantes recorrerem aos serviços desses intermediários para a distribuição dos respetivos produtos de crédito.

Uma atividade com esta importância exige mecanismos de regulação robustos, eficazes e ágeis, que, não constituindo um obstáculo ao seu desenvolvimento, permitam salvaguardar permanentemente a proteção dos consumidores no decurso do processo negocial e a promoção da confiança depositada nas instituições de crédito e no sistema financeiro no seu todo.

Reconhecendo o papel dos intermediários de crédito na comercialização de produtos de crédito junto dos consumidores e os riscos que lhe estão associados, o legislador nacional regulou esta atividade de forma transversal. Através do Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho, foi aprovado o RJIC, fixando regras para o acesso e o exercício da atividade. Na sua generalidade, as disposições em causa são aplicáveis aos intermediários de crédito que pretendam atuar no âmbito do crédito à habitação e hipotecário e aos que pretendam exercer a sua atividade no âmbito do crédito aos consumidores. Ao mesmo tempo, o legislador nacional transpôs parcialmente a Diretiva do Crédito Hipotecário (DCH) no que se refere à regulamentação da intermediação de crédito à habitação e hipotecário.

2. Até à entrada em vigor da Instrução n.º 17/2018, que alterou o funcionamento da Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal, as instituições mutuantes não estavam obrigadas a reportar ao Banco de Portugal informação sobre os canais utilizados na comercialização de contratos de crédito à habitação e hipotecário.

Complementando esta intervenção legislativa, o Banco de Portugal emitiu o Aviso n.º 6/2017, destinado a regulamentar diversas disposições do RJIC, nomeadamente no que respeita ao processo de autorização e de registo para o exercício da atividade de intermediário de crédito e às políticas de remuneração das entidades que desenvolvem a atividade de intermediário de crédito e prestam serviços de consultoria, assim como a Instrução n.º 16/2017, que, entre outros aspetos, define o conteúdo dos documentos que devem instruir o pedido de autorização, de registo ou de alteração dos elementos sujeitos a registo.

A regulação da intermediação de crédito não afetou o desenvolvimento da atividade em Portugal, como é demonstrado pelo elevado número de intermediários de crédito existente no mercado e pela evolução do crédito distribuído por esses intermediários.

2 A integração no perímetro de supervisão

As entidades que pretendam exercer a atividade de intermediação de crédito e prestar serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito têm de obter a prévia autorização e registo junto do Banco de Portugal. No final de 2020, o número de intermediários de crédito autorizados e registados junto do Banco de Portugal correspondia a 5059.

As instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que se encontrem habilitadas a desenvolver a sua atividade em Portugal também podem prestar serviços de intermediação de crédito e de consultoria relativamente a contratos de crédito em que não atuem como mutuantes. A prestação desses serviços por parte destas instituições não está, no entanto, sujeita a autorização e a registo junto do Banco de Portugal, sem prejuízo de as referidas instituições estarem obrigadas a transmitir informação ao supervisor caso desenvolvam esta atividade. Em 31 de dezembro de 2020, 17 instituições de crédito, uma instituição de pagamento e uma instituição de moeda eletrónica prestavam serviços de intermediação de crédito em Portugal.

Os intermediários de crédito autorizados noutro Estado-Membro da UE a prestar serviços relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário podem igualmente atuar em território nacional, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou através do estabelecimento de sucursal. Compete às autoridades competentes desses países comunicar ao Banco de Portugal a informação relevante sobre o intermediário de crédito em causa e sobre a atividade que o mesmo pretende exercer em Portugal. No final do período, eram 20 os intermediários de crédito provenientes de outros Estados-Membros da UE que atuavam em Portugal no âmbito do crédito à habitação e hipotecário.

Em 31 de dezembro de 2020, o total de entidades habilitadas a exercer a atividade de intermediário de crédito em Portugal correspondia, assim, a 5098.

2.1 Intermediários de crédito

A integração dos intermediários de crédito no perímetro de supervisão do Banco de Portugal representou um relevante desafio para os intermediários de crédito, para as instituições habilitadas a conceder crédito e para o supervisor.

No período compreendido entre 1 de janeiro de 2018 (data da entrada em vigor do RJIC) e 31 de dezembro de 2020, foram apresentados junto do Banco de Portugal 6969 pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito³: 5331 desses pedidos foram recebidos em 2018, 1076 em 2019 e 562 em 2020.

A apresentação de pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito por parte dos interessados começou a atingir um número significativo a partir do segundo semestre de 2018, destacando-se o elevado número de pedidos submetidos no mês de dezembro desse ano (41,1% dos pedidos de autorização apresentados em 2018). Esta evolução é explicada pelo facto de a comercialização de contratos de seguro de responsabilidade civil profissional específicos para a atividade de intermediação de crédito apenas ter sido iniciada no final do primeiro trimestre daquele ano. Por seu turno, a concentração de pedidos de autorização junto ao final do ano deveu-se à aproximação do termo do prazo concedido para a apresentação do pedido de autorização ao abrigo do regime transitório definido pelo legislador. Recorda-se que, com o propósito de facilitar o processo de integração das entidades que já atuavam como intermediários de crédito no perímetro da supervisão, o legislador consagrou um período transitório de um ano durante o qual estas entidades poderiam continuar a exercer a atividade sem estarem autorizadas e registadas junto do Banco de Portugal. No final desse ano, o legislador prorrogou o período transitório, permitindo que as entidades que já exerciam a atividade de intermediário de crédito antes de 1 de janeiro de 2018 continuassem a atuar sem autorização do Banco de Portugal até 31 de julho de 2019, desde que tivessem apresentado o respetivo pedido de autorização até ao final de 2018 e este não tivesse sido recusado⁴.

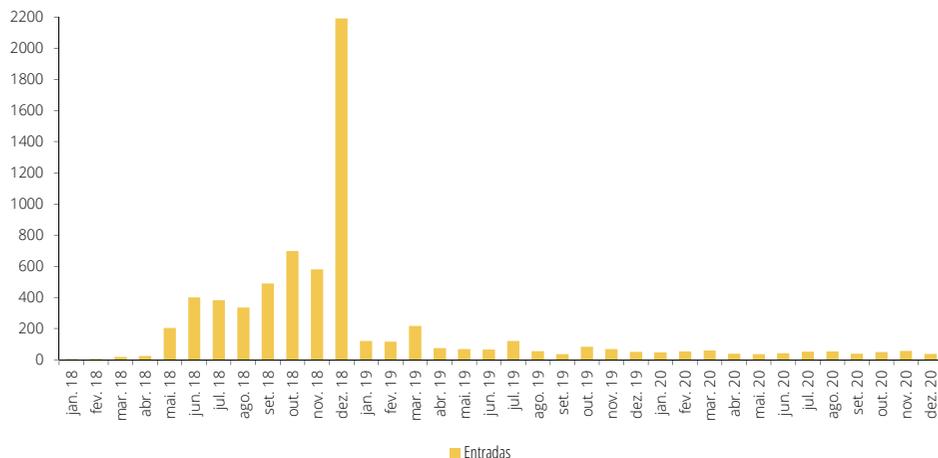
Consequentemente, em 2019, verificou-se uma redução do número de pedidos de autorização apresentados junto do Banco de Portugal, tendo sido recebidos cerca de um quinto dos pedidos submetidos no ano anterior. Parte considerável dos pedidos de autorização recebidos nesse ano foi apresentada no primeiro trimestre (42,3%). Essa situação poderá ser explicada pelo facto de, a partir de 21 de março de 2019, ter deixado de ser possível utilizar a experiência profissional para demonstrar o cumprimento dos requisitos relativos aos conhecimentos e competências.

A partir do segundo trimestre de 2019 e até ao final desse ano, verificou-se uma estabilização na evolução do número de pedidos de autorização recebidos. Em 2020, assistiu-se a uma redução do número de novos pedidos, facto a que não terá sido alheio o impacto da pandemia de COVID-19 na atividade económica. Apesar dessa redução, manteve-se constante o ritmo de apresentação de pedidos de autorização ao longo de todo o ano, tendo sido recebidos, em média, 47 pedidos por mês.

3. O pedido de autorização deve ser apresentado pelo interessado através do preenchimento e da submissão do formulário eletrónico disponibilizado no Portal do Cliente Bancário. Até 31 de dezembro de 2018, os pedidos de autorização puderam igualmente ser apresentados em suporte físico nos postos de atendimento da rede regional do Banco de Portugal ou por via postal. Nesse período, foram recebidos cerca de 300 pedidos de autorização em suporte físico, a maior parte dos quais submetidos nos postos de atendimento da rede regional do Banco de Portugal.

4. Decreto-Lei n.º 122/2018, de 28 de dezembro.

Gráfico I.2.1 • Intermediários de crédito | Evolução dos pedidos de autorização recebidos | 2018-2020

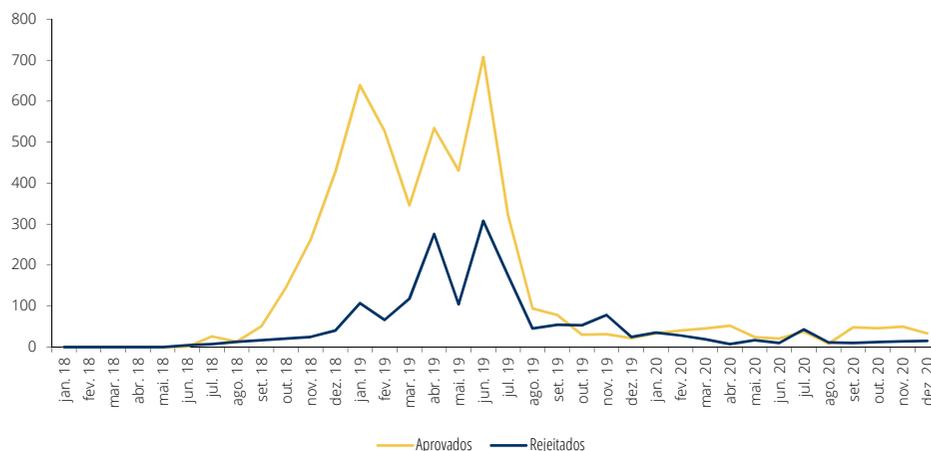


Fonte: Banco de Portugal.

Entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020, foram aprovados 5126 pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito (926 em 2018, 3762 em 2019 e 438 em 2020), ou seja, 74,5% do total de pedidos decididos. Neste período, foram rejeitados 1756 pedidos (127 em 2018, 1408 em 2019 e 221 em 2020).

Foi no decurso dos primeiros sete meses de 2019 que se concentrou o maior número de decisões sobre estes pedidos, tendo sido concluída a apreciação de 4660 pedidos de autorização.

Gráfico I.2.2 • Intermediários de crédito | Evolução dos pedidos de autorização decididos | 2018-2020



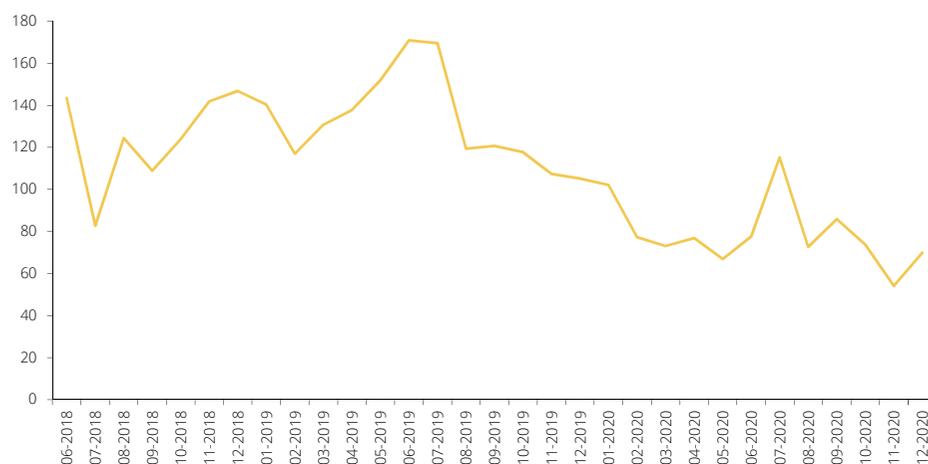
Fonte: Banco de Portugal.

A maior parte das situações de indeferimento dos pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito deveu-se ao facto de o interessado não ter conseguido demonstrar o cumprimento dos requisitos de conhecimentos e competências. A prevalência deste fundamento de recusa verificou-se tanto nos pedidos de autorização apresentados até 21 de março de 2019, como nos pedidos de autorização apresentados após essa data.

O Banco de Portugal dispõe de 90 dias para se pronunciar sobre os pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito que lhe sejam apresentados. Contudo, caso seja necessário realizar diligências adicionais junto dos interessados, para solicitação de elementos ou de esclarecimentos, o prazo de decisão pode ser prorrogado até ao máximo de 180 dias.

O tempo médio de duração dos procedimentos de autorização decididos entre junho de 2018 e o final de 2020 fixou-se nos 137 dias, valor significativamente inferior ao prazo máximo previsto na lei. Salienta-se, ainda, que o tempo médio de duração dos procedimentos de autorização tem vindo a diminuir, tendo-se fixado, em 2020, nos 81 dias.

Gráfico I.2.3 • Intermediários de crédito | Tempo médio de apreciação dos pedidos de autorização | 2018-2020



Fonte: Banco de Portugal.

Para facilitar o acompanhamento dos procedimentos de autorização por parte dos interessados, foi disponibilizada, em janeiro de 2018, uma ferramenta no Portal do Cliente Bancário (PCB) que permite a consulta do estado de cada pedido de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito que tenha sido submetido ao Banco de Portugal. Até ao dia 31 de dezembro de 2020, foram registadas 62.456 visitas à página desta ferramenta.

O Banco de Portugal divulga no PCB informação sobre os pedidos de autorização recebidos e a evolução da sua análise. Entre dezembro de 2018 e agosto de 2019, essa informação foi divulgada semanalmente. A partir de setembro de 2019, em virtude do termo do período transitório estabelecido pelo legislador para a integração dos intermediários de crédito no perímetro da supervisão do Banco de Portugal, essa informação passou a ser divulgada com periodicidade mensal.

Figura I.2.1 • Portal do Cliente Bancário | Notícia sobre a evolução dos pedidos de autorização de intermediários de crédito

The screenshot shows the 'Portal do Cliente Bancário' of Banco de Portugal. The main navigation menu includes 'DEPÓSITOS', 'CRÉDITOS', 'PAGAMENTOS', 'SERVIÇOS', and 'FORMAÇÃO FINANCEIRA'. A search bar is located on the right. The breadcrumb trail reads: 'INÍCIO / CRÉDITOS / INTERMEDIÁRIOS DE CRÉDITO / EVOLUÇÃO DOS PEDIDOS DE AUTORIZAÇÃO DE INTERMEDIÁRIOS DE CRÉDITO'. The article title is 'Evolução dos pedidos de autorização de intermediários de crédito'. The text states that since January 1, 2018, Banco de Portugal is responsible for authorizing and registering individuals or entities wishing to exercise credit intermediation. It mentions that authorized intermediaries are listed on the bank's website. The article also notes that the bank publishes monthly information on the number of authorization requests submitted, approved, and rejected. A specific section titled 'Ponto de situação da análise aos pedidos de autorização em fim de período' reports that as of December 31, 2020, 6969 requests were received, with 87 under analysis, 5126 approved, and 1756 refused.

Fonte: Portal do Cliente Bancário (<https://clientebancario.bportugal.pt/pt-pt/evolucao-dos-pedidos-de-autorizacao-de-intermediarios-de-credito>).

Em regra, após a concessão de autorização, o Banco de Portugal promove, por sua iniciativa, o registo inicial dos intermediários de crédito, dos membros do órgão de administração dos intermediários de crédito, e, quando existam, dos responsáveis técnicos pela atividade do intermediário de crédito⁵.

No final de 2020, encontravam-se registados junto do Banco de Portugal 5079 intermediários de crédito, o que representa um acréscimo de 398 intermediários de crédito relativamente ao final de 2019 e de 4229 intermediários de crédito em relação ao final do ano de 2018.

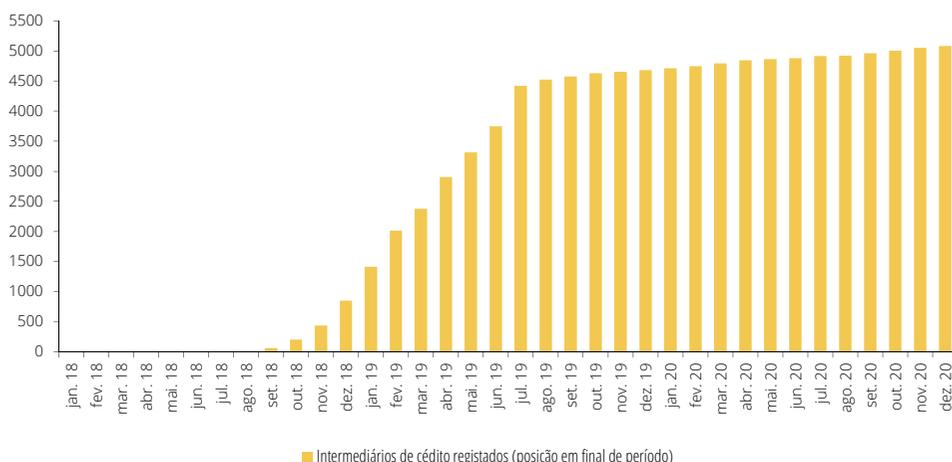
A quase totalidade dos intermediários de crédito registados foi autorizada pelo Banco de Portugal (99,6%), sendo os demais intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE a atuar no âmbito do crédito à habitação e hipotecário e que exercem atividade em território nacional ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou através do estabelecimento de sucursal.

A grande maioria das entidades habilitadas a atuar como intermediários de crédito em Portugal foi registada nos primeiros sete meses de 2019, o que está relacionado com o significativo número de pedidos de autorização para o exercício desta atividade que foi apresentado no final de 2018 e decidido durante o primeiro semestre de 2019.

5. No período compreendido entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro 2020, verificaram-se apenas três situações em que o registo inicial do intermediário de crédito foi promovido pelo interessado. Estas situações resultaram do facto de o intermediário de crédito não estar constituído à data em que o pedido de autorização foi apresentado, aplicando-se, assim, o disposto no n.º 3 do artigo 25.º do RJIC.

A redução do número de autorizações concedidas a partir de julho de 2019, bem como a sua tendencial estabilização nos meses subsequentes, conduziram a um crescimento bastante mais lento do número de intermediários de crédito registados junto do Banco de Portugal desde então.

Gráfico I.2.4 • Intermediários de crédito | Evolução do número de intermediários de crédito registados | 2018-2020



Fonte: Banco de Portugal.

Os intermediários de crédito autorizados em Portugal a exercer a sua atividade no âmbito do crédito à habitação e hipotecário podem desenvolver a atividade de intermediário de crédito ou prestar serviços de consultoria relativamente a esse tipo de contratos de crédito noutros Estados-Membros da UE, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou através do estabelecimento de sucursal, devendo previamente notificar o Banco de Portugal dessa intenção⁶ e submeter o respetivo pedido de alteração aos elementos sujeitos a registo⁷.

Até ao final de 2020, apenas um intermediário de crédito tinha notificado o Banco de Portugal de que pretendia exercer a atividade noutro Estado-Membro da UE, designadamente através do estabelecimento de sucursal em Espanha.

2.2 Instituições financeiras

As instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica autorizadas a exercer a sua atividade em território nacional podem prestar serviços de intermediação de crédito ou de consultoria relativamente a contratos de crédito em que não atuem como mutuantes⁸.

6. Cfr. n.º 1 do artigo 36.º do RJIC e artigo 9.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 6/2017.

7. A identificação dos Estados-Membros da UE em que o intermediário exerce atividade em regime de liberdade de estabelecimento e ao abrigo da liberdade de prestação de serviços é, nos termos da alínea p) do n.º 1 e alínea t) do n.º 2 do artigo 26.º do RJIC, um dos elementos constantes do registo dos intermediários de crédito.

8. Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do RJIC.

Apesar de não carecerem de autorização prévia para a prestação de serviços de intermediação de crédito ou de consultoria relativamente a contratos de crédito, as instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que pretendam exercer estas atividades estão obrigadas a comunicar ao Banco de Portugal informação relativa à identidade dos mutuantes ou dos grupos de mutuantes com os quais mantêm contrato de vinculação, aos serviços de intermediação de crédito e de consultoria por si prestados e ao tipo de contratos de crédito relativamente aos quais prestam os referidos serviços⁹.

O Banco de Portugal divulga no PCB¹⁰ a lista das instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que atuam como intermediário de crédito. No final de 2020, eram 19 as instituições que figuravam nessa lista.

A maioria destas instituições (14) apenas presta serviços de intermediação de crédito relativamente a contratos de crédito aos consumidores. Há, no entanto, três instituições que também desenvolvem esta atividade a respeito de contratos de crédito à habitação e hipotecário, e outras duas que só atuam como intermediários de crédito relativamente a este tipo de contratos de crédito.

Em regra, as instituições que atuam como intermediário de crédito desenvolvem esta atividade ao abrigo de vínculo contratual com uma única instituição mutuante e não prestam serviços de consultoria relativamente aos contratos de crédito que intermedeiam.

2.3 Intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE

Os intermediários de crédito autorizados em outros Estados-Membros da UE podem exercer a atividade de intermediário de crédito e prestar serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário em Portugal, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou através do estabelecimento de sucursal, podendo prestar os serviços de intermediação de crédito e de consultoria compreendidos na autorização que lhes foi concedida pela autoridade competente do Estado-Membro de origem¹¹.

O Banco de Portugal divulga no PCB¹² informação sobre os intermediários de crédito que desenvolvem a atividade de intermediário de crédito ou prestam serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário em território nacional ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou através do estabelecimento de sucursal.

No final de 2020, existiam 20 intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE a atuar em Portugal no âmbito do crédito à habitação e hipotecário, 9 provenientes do Reino Unido¹³, 8 de França e 3 dos Países Baixos. Estes intermediários desenvolvem a sua atividade na categoria de intermediário de crédito não vinculado. Apenas um dos intermediários de crédito em causa estabeleceu sucursal em território nacional, sendo que os demais atuam ao abrigo da liberdade de prestação de serviços.

9. Cfr. artigo 33.º do RJIC.

10. Em <https://www.bportugal.pt/instituicoes-financeiras-intermediacao>.

11. Cfr. n.º 1 do artigo 38.º do RJIC.

12. Em <https://www.bportugal.pt/intermediarios-credito/>. É igualmente disponibilizado um ficheiro em formato Excel contendo os principais elementos informativos relativos a estes intermediários de crédito.

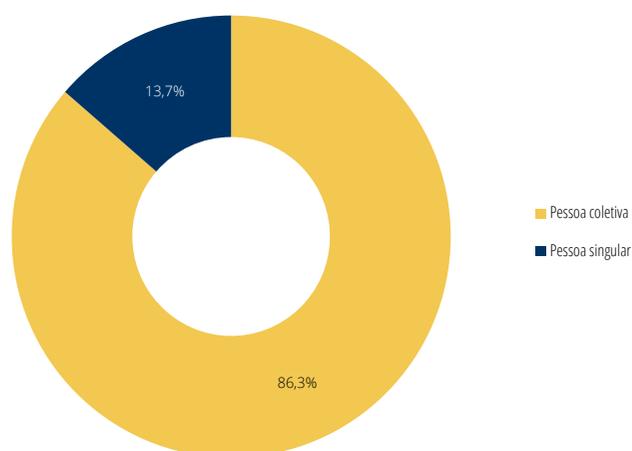
13. Nos termos do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da UE e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, que entrou em vigor no dia 1 de fevereiro de 2020, os intermediários de crédito provenientes do Reino Unido puderam continuar a atuar em Portugal, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou da liberdade de estabelecimento, até 31 de dezembro de 2020.

3 Caracterização dos intermediários de crédito

No final de 2020, existiam 5059 intermediários de crédito autorizados e registados pelo Banco de Portugal¹⁴.

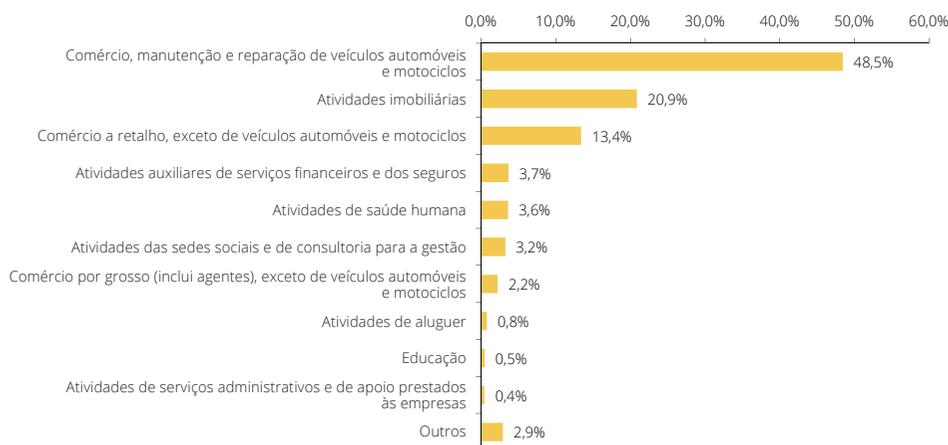
Na sua maioria, os intermediários de crédito são pessoas coletivas (86,3%), que têm como atividades principais o comércio, manutenção e reparação de veículos automóveis e motociclos (48,5%), as atividades imobiliárias (20,9%) e o comércio a retalho (13,4%).

Gráfico I.3.1 • Intermediários de crédito | Distribuição por tipo de entidade | 2020



Fonte: Banco de Portugal.

Gráfico I.3.2 • Intermediários de crédito | Distribuição por divisão de atividade económica principal (CAE-Rev.3)^(a) | 2020



Fonte: Banco de Portugal | Nota: (a) Esta informação respeita apenas aos intermediários de crédito que são pessoas coletivas.

14. Para efeitos desta caracterização não foram considerados os intermediários de crédito autorizados pelas autoridades competentes de outros Estados-Membros da UE que atuam em Portugal ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou da liberdade de estabelecimento, nem as instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que prestam serviços de intermediação de crédito ou de consultoria relativamente a contratos de crédito.

Os intermediários de crédito encontram-se dispersos pelo território nacional, ainda que com maior concentração no litoral do continente, designadamente nos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, onde se situam os domicílios profissionais ou sedes sociais de 48,1% dos intermediários de crédito.

Figura I.3.1 • Intermediários de crédito | Mapa com distribuição por unidades territoriais do domicílio profissional ou sede social | 2020

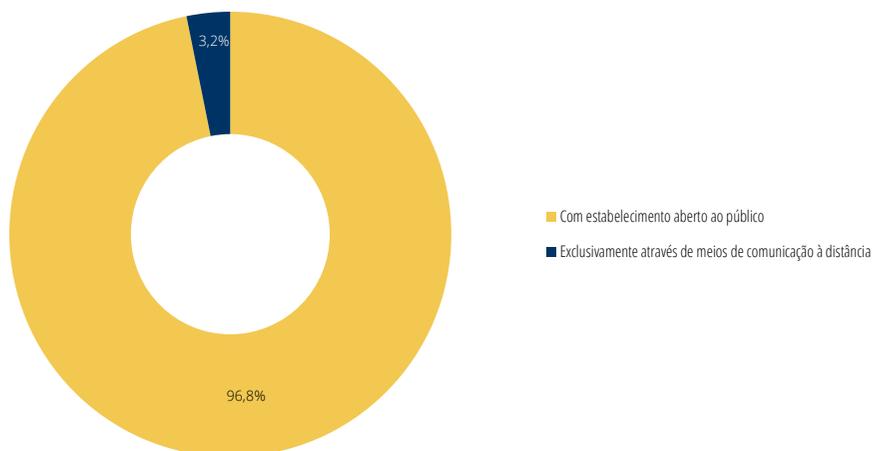


Fonte: Banco de Portugal.

A generalidade dos intermediários de crédito exerce a sua atividade com recurso a estabelecimentos abertos ao público, existindo, no final de 2020, 8222 estabelecimentos de intermediários de crédito registados junto do Banco de Portugal. Em regra, os intermediários de crédito dispõem apenas de um estabelecimento aberto ao público. Há, contudo, alguns intermediários de crédito com um número significativo de estabelecimentos abertos ao público, sendo que três desses intermediários possuem mais de cem estabelecimentos.

É ainda relativamente reduzido o número de intermediários de crédito que atua exclusivamente através de meios de comunicação à distância, não tendo estabelecimento aberto ao público: 161 intermediários de crédito, correspondendo a cerca de 3,2% do total.

Gráfico I.3.3 • Intermediários de crédito | Distribuição por canal utilizado no exercício da atividade | 2020

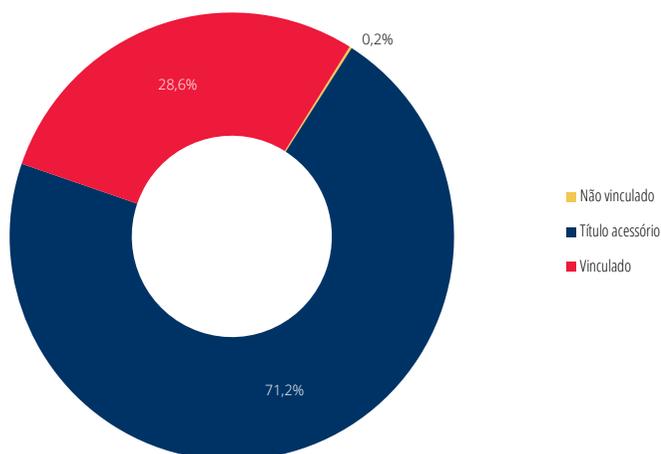


Fonte: Banco de Portugal.

Em regra, a atividade de intermediário de crédito é exercida de forma acessória, com vista à venda dos bens ou à prestação dos serviços que constituem a atividade principal daquelas entidades. Com efeito, 3602 intermediários de crédito autorizados e registados pelo Banco de Portugal são intermediários de crédito a título acessório (cerca de três quartos do total).

As relações estabelecidas entre as instituições mutuantes e os intermediários de crédito assumem uma especial relevância no contexto nacional, onde a generalidade dos intermediários de crédito (99,8%) desenvolve a sua atividade nas categorias de intermediário de crédito vinculado e de intermediário de crédito a título acessório, atuando em nome e sob a responsabilidade total e incondicional de instituições mutuantes, ao abrigo de contrato de vinculação.

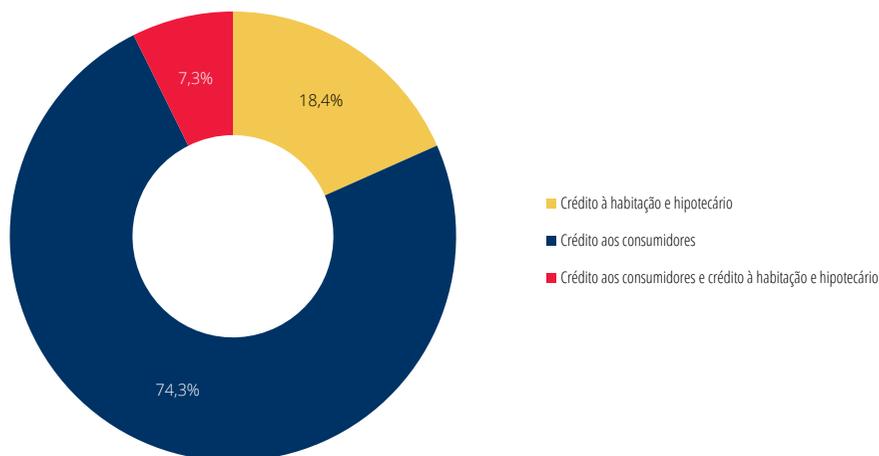
Gráfico I.3.4 • Intermediários de crédito | Distribuição por categoria | 2020



Fonte: Banco de Portugal.

Cerca de três quartos (3758) dos intermediários de crédito autorizados e registados pelo Banco de Portugal prestam os seus serviços exclusivamente no âmbito da comercialização de crédito aos consumidores. Apenas 18,4% dos intermediários de crédito atuam exclusivamente em relação a contratos de crédito à habitação e hipotecário.

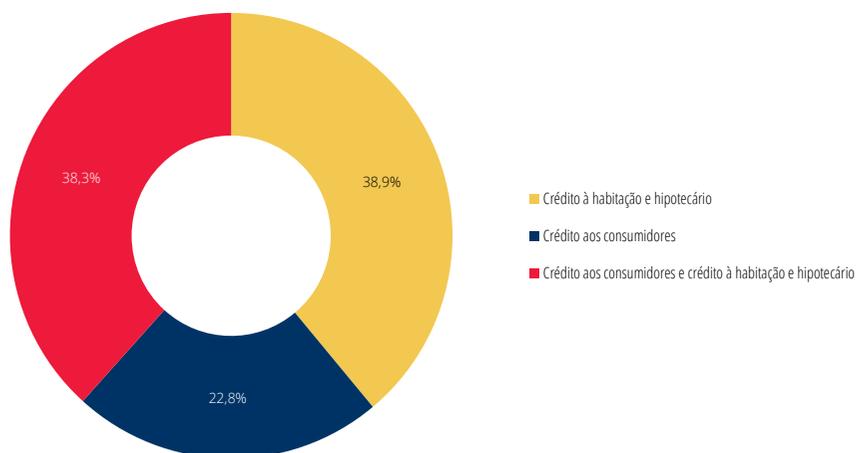
Gráfico I.3.5 • Intermediários de crédito | Distribuição por tipo de crédito | 2020



Fonte: Banco de Portugal.

A prestação de serviços de consultoria, que se traduz na emissão de recomendações dirigidas especificamente a um consumidor sobre uma ou mais operações relativas a contratos de crédito, é pouco expressiva no mercado nacional. Com efeito, apenas 778 intermediários de crédito (15,4% do total) estão autorizados a prestar estes serviços, sendo que mais de três quartos destes intermediários de crédito prestam serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário, atuando exclusivamente nesse âmbito (38,9%) ou em simultâneo com a prestação de serviços de consultoria relacionados com contratos de crédito ao consumo (38,3%).

Gráfico I.3.6 • Intermediários de crédito | Distribuição dos intermediários de crédito autorizados a prestar serviços de consultoria por tipo de crédito | 2020

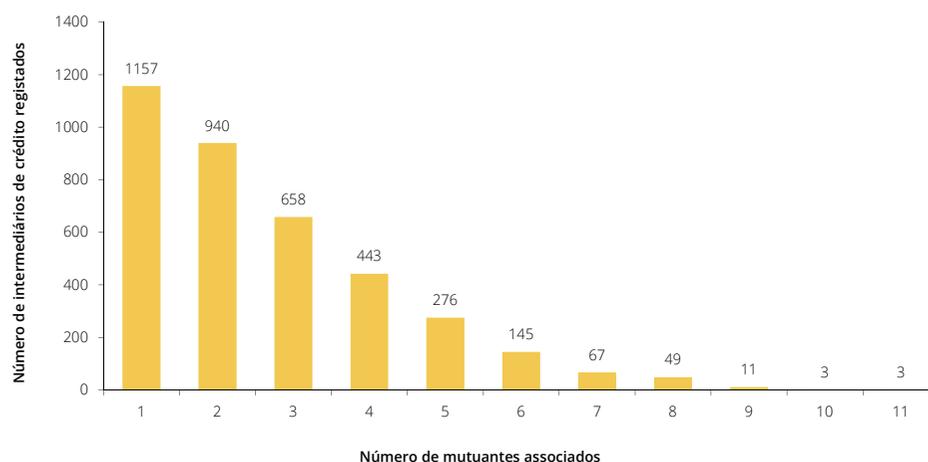


Fonte: Banco de Portugal.

A grande maioria (75,8%) dos intermediários de crédito vinculados e dos intermediários de crédito a título acessório celebrou contratos de vinculação com mais do que uma instituição mutuante ou grupo de instituições mutuantes. Com exceção das situações em que estejam contratualmente obrigados a atuar em exclusividade para uma instituição mutuante ou um grupo de instituições mutuantes¹⁵, os intermediários de crédito vinculados e os intermediários de crédito a título acessório podem celebrar contratos de vinculação com várias instituições mutuantes ou grupos de instituições mutuantes, desde que as instituições mutuantes ou grupos de instituições mutuantes em causa não representem a maioria do mercado¹⁶.

Cerca de metade (55,9%) dos intermediários de crédito que intervêm somente na comercialização de contratos de crédito aos consumidores têm vínculo com apenas uma ou duas instituições mutuantes, sendo o mais frequente (30,9%) a celebração de um contrato de vinculação com uma instituição mutuante.

Gráfico I.3.7 • Intermediários de crédito | Número de mutuantes por intermediário de crédito | Crédito aos consumidores | 2020



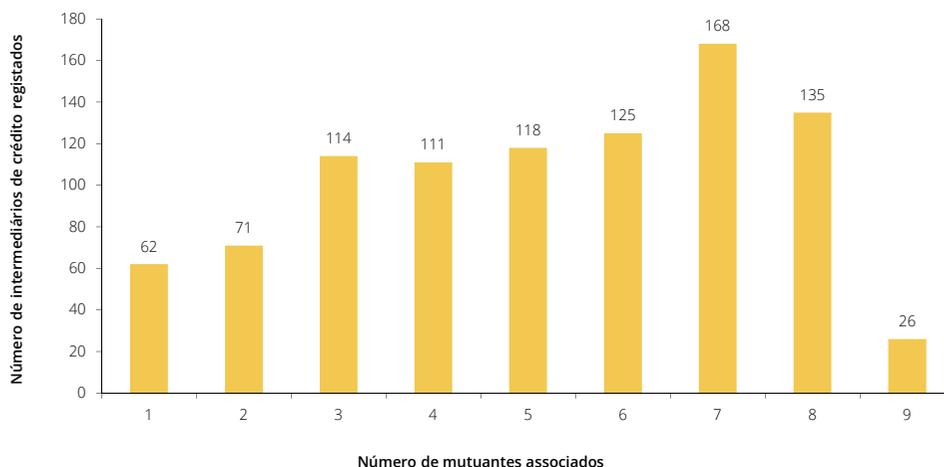
Fonte: Banco de Portugal.

Diferentemente, a maioria (61,5%) dos intermediários de crédito que apenas atuam no âmbito do crédito à habitação e hipotecário mantêm vínculo com cinco ou mais instituições mutuantes, sendo que um número considerável destas entidades (18,1%) celebrou contrato de vinculação com sete instituições mutuantes.

15. Apesar do elevado número de intermediários de crédito vinculados e de intermediários de crédito a título acessório que mantinha vínculo contratual com uma única instituição mutuante, verifica-se que, no final de 2020, apenas 40 intermediários de crédito atuavam em regime de exclusividade.

16. Sobre o conceito de “maioria do mercado”, cfr. o ponto 2.6.2 do capítulo II do presente relatório.

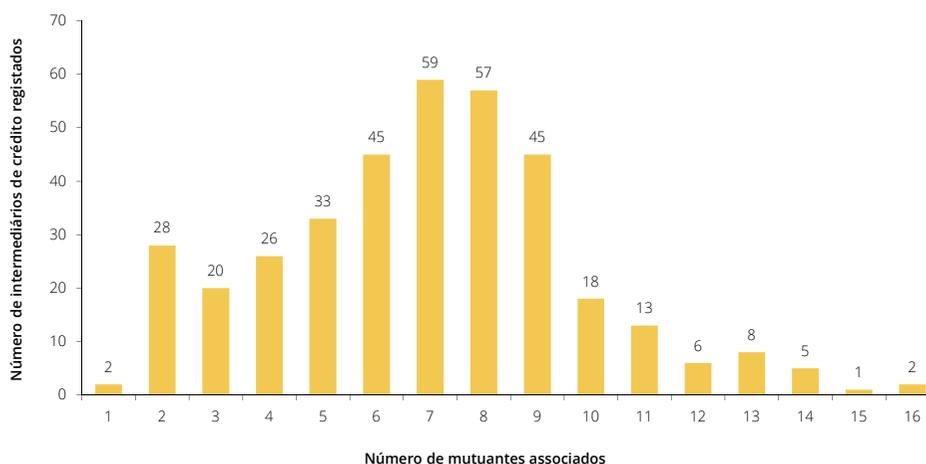
Gráfico I.3.8 • Intermediários de crédito | Número de mutuantes por intermediário de crédito | Crédito à habitação e hipotecário | 2020



Fonte: Banco de Portugal.

Por fim, a maioria (56,0%) dos intermediários de crédito que exercem a sua atividade relativamente a contratos de crédito aos consumidores e a contratos de crédito à habitação e hipotecário mantém vínculo com seis a nove instituições mutuantes, sendo o mais frequente (16,0%) a celebração de contrato de vinculação com sete instituições mutuantes.

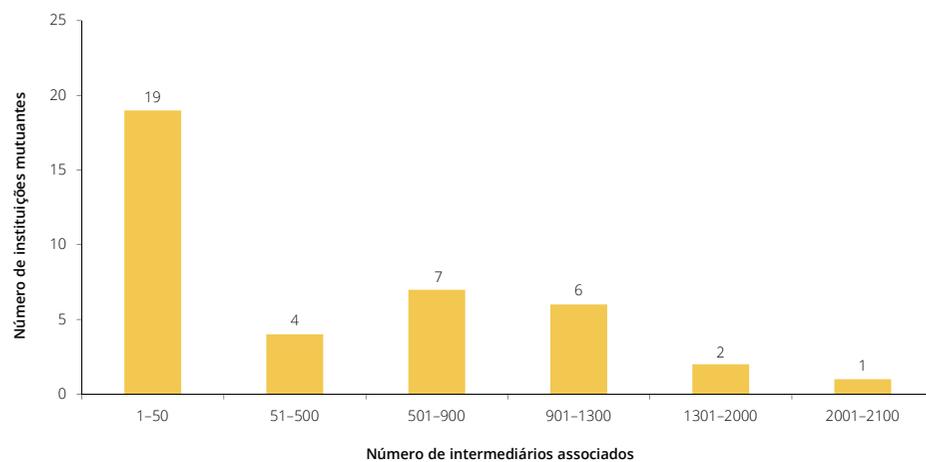
Gráfico I.3.9 • Intermediários de crédito | Número de instituições mutuantes por intermediário de crédito | Crédito aos consumidores e crédito à habitação e hipotecário | 2020



Fonte: Banco de Portugal.

As 39 instituições mutuantes que recorrem a intermediários de crédito para comercializar os seus produtos de crédito mantêm, de um modo geral, vínculo contratual com um número elevado de intermediários de crédito. Com efeito, 20 destas instituições mutuantes celebraram contrato de vinculação com mais de 50 intermediários de crédito, sendo de destacar duas instituições mutuantes que celebraram contrato de vinculação com mais de 1300 intermediários de crédito e uma instituição mutuante que celebrou contratos de vinculação com mais de 2000 intermediários de crédito.

Gráfico I.3.10 • Intermediários de crédito | Número de intermediários de crédito por instituição mutuante | 2020



Fonte: Banco de Portugal.



II Avaliação qualitativa do regime

- 1 Âmbito de aplicação do RJIC
- 2 Requisitos para o acesso à atividade
- 3 Procedimento de autorização
- 4 Caducidade e revogação da autorização
- 5 Registo
- 6 Alteração do registo
- 7 Proibição de receção e entrega de valores
- 8 Prestação de serviços por terceiros
- 9 Deveres de informação e de assistência
- 10 Publicidade
- 11 Remuneração dos intermediários de crédito
- 12 Reclamações e resolução alternativa de litígios
- 13 Exercício da atividade por instituições financeiras
- 14 Intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE
- 15 Acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito pelas instituições mutuantes
- 16 Fiscalização da atividade

Em cumprimento do disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho, procede-se neste capítulo à avaliação qualitativa da implementação do RJIC.

A análise desenvolvida teve em consideração os comentários apresentados pelas associações representativas de instituições mutuantes, de intermediários de crédito e de consumidores que entenderam responder positivamente ao convite endereçado pelo Banco de Portugal. Em concreto, foram tidos em consideração os contributos da APB – Associação Portuguesa de Bancos, da ASFAC – Associação de Instituições de Crédito Especializado, da APDCA – Associação Portuguesa do Comércio Automóvel e da DECO – Associação para a Defesa do Consumidor.

Foi igualmente considerada a experiência supervisa obtida pelo Banco de Portugal no período transitório que decorreu entre a entrada em vigor do RJIC e o final de julho de 2019, marcado pelo processo de integração dos intermediários de crédito no perímetro de supervisão, e, bem assim, no período de cerca de ano e meio que lhe sucedeu, em que se fez sentir o impacto da pandemia de COVID-19.

Como se assinalou anteriormente, no quadro da transposição da DCH para o ordenamento jurídico nacional, o legislador regulou, através do RJIC, o acesso e o exercício da atividade dos intermediários de crédito no âmbito do crédito à habitação e hipotecário, bem como no âmbito do crédito aos consumidores. Adicionalmente, incumbiu o Banco de Portugal da supervisão dos intermediários de crédito, conferindo-lhe poderes para o efeito, designadamente em sede regulamentar e no plano sancionatório. Consciente do impacto associado à regulação desta atividade, o legislador consagrou no RJIC disposições transitórias, através das quais pretendeu promover a adaptação das entidades que atuavam como intermediários de crédito ao novo enquadramento normativo.

No presente capítulo, são objeto de análise os aspetos que, de acordo com os resultados da reflexão do Banco de Portugal e com os contributos recebidos, assumem maior relevância no contexto da avaliação do impacto do RJIC.

Sem prejuízo da apreciação que, em seguida, é apresentada relativamente a cada um desses aspetos, salienta-se, desde já, que os resultados da aplicação prática do RJIC permitem concluir que este regime tem vindo a cumprir em larga medida os objetivos fixados pelo legislador no respetivo preâmbulo.

As associações representativas de instituições financeiras, de intermediários de crédito e de consumidores que participaram neste exercício fazem uma avaliação globalmente positiva do impacto do RJIC. Assinalaram, a esse respeito, a proteção que é conferida aos consumidores durante todo o processo negocial e o efeito que daí decorre para a promoção da confiança na atividade de intermediação de crédito e na prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito.

Estas associações salientaram, no entanto, as dificuldades sentidas pelos diferentes agentes nos primeiros meses de vigência do RJIC, tendo ainda identificado um conjunto de dúvidas interpretativas. Complementarmente, apresentaram algumas sugestões, sobretudo tendo em vista a alteração do RJIC e dos regulamentos que concretizam as suas disposições.

O Banco de Portugal também entende que o RJIC teve um impacto muito positivo na atividade dos intermediários de crédito e, por conseguinte, nos mercados de crédito associados. Apesar deste juízo globalmente positivo, considera-se que se justifica a reavaliação de alguns aspetos do quadro normativo aplicável.

1 Âmbito de aplicação do RJIC

1.1 Enquadramento

O RJIC estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade dos intermediários de crédito e da prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito.

De acordo com o disposto no referido regime, a atividade dos intermediários de crédito consiste na prestação de, pelo menos, um dos seguintes serviços: a apresentação ou proposta de contratos de crédito a consumidores; a assistência a consumidores em contratos de crédito que não tenham sido por si apresentados ou propostos, através da realização de atos preparatórios e outros trabalhos de gestão pré-contratual; a celebração, em representação das instituições mutuantes, de contratos de crédito com consumidores¹.

Os intermediários de crédito podem ainda, se forem autorizados para o efeito, prestar serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito². Estes serviços consistem na emissão de recomendações dirigidas especificamente a um consumidor sobre uma ou mais operações relativas a contratos de crédito³.

O RJIC exclui do seu âmbito de aplicação a prestação de serviços de intermediação de crédito e de consultoria de forma ocasional, no âmbito de uma atividade profissional regida por normas legais, regulamentares ou deontológicas que não excluam a prática daqueles atos ou a prestação dos referidos serviços⁴. É o caso, por exemplo, da prestação deste tipo de serviços por advogados, no exercício da sua profissão. As entidades que prestem serviços de intermediação de crédito ou de consultoria nestes termos não necessitam de se encontrar autorizadas para o efeito, nem lhes são aplicáveis as regras relativas ao exercício da atividade de intermediário de crédito previstas no RJIC.

Também estão excluídos do âmbito de aplicação do RJIC os serviços de intermediação de crédito e de consultoria que sejam prestados sem propósito comercial, no contexto de serviços públicos ou voluntários de consultoria de gestão de dívida⁵, como é o caso dos serviços prestados pelas entidades que compõem a rede de apoio ao consumidor endividado (RACE)⁶. O mesmo sucede com os serviços prestados relativamente a contratos de crédito para a realização de operações sobre instrumentos financeiros em que intervenha a entidade concedente do crédito⁷.

1. Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do RJIC.

2. Cfr. n.º 3 do artigo 4.º do RJIC.

3. Cfr. alínea p) do artigo 3.º do RJIC.

4. Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do RJIC.

5. Cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do RJIC.

6. Para mais informações sobre a RACE, v. o Portal do Cliente Bancário, em <https://clientebanuario.bportugal.pt/pt-pt/entidades-da-race>.

7. Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do RJIC.

1.2 Questões identificadas

1.2.1 Concretização dos serviços de intermediação de crédito

Uma das entidades auscultadas na avaliação de impacto sugeriu que a descrição dos serviços de intermediação de crédito no RJIC fosse densificada, nomeadamente através da apresentação de exemplos.

Recorda-se que os serviços de intermediação de crédito elencados no RJIC correspondem aos que estão previstos na DCH. Por esse motivo, e a menos que haja uma alteração da referida diretiva, não competirá ao legislador nacional introduzir alterações neste domínio.

Todavia, o facto de esse elenco decorrer da DCH permite que se recorra ao texto da diretiva para densificar os serviços de intermediação de crédito⁸.

Assim, a “apresentação ou proposta de contratos de crédito a consumidores” comporta dois serviços distintos: a apresentação de contratos de crédito e a proposta de contratos de crédito. Se este último não suscita grandes questões interpretativas, pois o conceito de proposta, enquanto declaração negocial, e seu regime jurídico estão suficientemente consolidados na lei civil⁹, o mesmo já não se verifica relativamente à apresentação de contratos de crédito.

O Banco de Portugal tem entendido que a “apresentação de contratos de crédito” abrange, designadamente, a apresentação das características de determinado produto de crédito, a entrega de documentação pré-contratual e a prestação de informação relativa a contratos de crédito.

A título de exemplo, um promotor imobiliário que divulgue junto de consumidores o facto de ter celebrado um protocolo com uma instituição mutuante que preveja a aplicação de condições mais favoráveis na concessão de crédito destinado à aquisição de bens imóveis desses promotores imobiliários (como seja a isenção de determinados encargos ou a aplicação de *spreads* mais reduzidos) está a prestar um serviço de intermediação de crédito, mesmo que não tenha qualquer contrapartida monetária da instituição mutuante. Ao informar os consumidores de que certa instituição mutuante disponibiliza determinadas condições na contratação de um produto de crédito, o promotor imobiliário está a apresentar contratos de crédito a consumidores e, portanto, a desenvolver a atividade própria dos intermediários de crédito.

De igual modo, a distribuição ou a mera disponibilização de folhetos que, embora destinados à promoção de um empreendimento imobiliário, façam menção expressa à existência de condições favoráveis na concessão de crédito destinado à aquisição do bem imóvel configura o exercício da atividade de intermediário de crédito.

A inclusão, em sítios na internet destinados à venda de produtos e serviços, de hiperligações que encaminham os consumidores para os sítios de instituições mutuantes, bem como a divulgação nesses sítios de produtos de crédito oferecidos pelas instituições, através da disponibilização de determinadas soluções de pagamento ou mediante o reencaminhamento dos consumidores para os canais das instituições, são práticas que consubstanciam a prestação do serviço de apresentação de contratos de crédito.

O Banco de Portugal também entende que a difusão de publicidade relativa a produtos de crédito consubstancia uma forma de “apresentação de contratos de crédito”. Considera-se que a

8. Em particular, o disposto no artigo 4.º da DCH.

9. Cfr. artigos 217.º e seguintes do Código Civil.

divulgação de publicidade a produtos de crédito, porquanto encerra um convite a contratar, constitui em si mesma o exercício de um serviço de apresentação de contratos de crédito que está reservado às entidades legalmente habilitadas a desenvolver a atividade de intermediário de crédito.

Por seu turno, pode considerar-se como serviço de assistência a consumidores, mediante a realização de atos preparatórios ou de outros trabalhos de gestão pré-contratual relativamente a contratos de crédito que não tenham sido por si apresentados ou propostos, a prestação de informações e explicações aos consumidores sobre as características essenciais dos produtos propostos ou apresentados por outrem ou a recolha de documentação junto do consumidor, com vista, por exemplo, à apresentação de simulações e à celebração do contrato de crédito.

Finalmente, considera-se existir um serviço de celebração de contratos de crédito com consumidores em nome dos mutuantes, nas situações em que o intermediário de crédito, munido de poderes conferidos pelo mutuante, intervém em representação do mutuante na celebração do contrato com o consumidor.

1.2.2 Distinção entre a atividade de promotor e a de intermediário de crédito

A atividade de promotor é distinta da atividade dos intermediários de crédito e tem o seu enquadramento próprio¹⁰, como se recorda expressamente no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 81-C/2017, de 7 de julho.

A atividade de promotor apenas pode ser exercida por pessoas singulares e tem como finalidade a promoção de negócios das instituições de crédito e sociedades financeiras. Refira-se, contudo, que o promotor não pode, no âmbito da sua atividade, realizar quaisquer operações bancárias e financeiras, nem receber ou entregar quaisquer valores. Os promotores apenas podem promover os negócios da instituição de crédito ou sociedade financeira com quem celebraram contrato, atuando, por conseguinte, em regime de exclusividade.

Diversamente, os intermediários de crédito podem, nos termos legalmente previstos, prestar aos consumidores serviços de intermediação de contratos de crédito, bem como serviços de consultoria relativamente a esses contratos. O tipo de serviços que, em concreto, cada intermediário de crédito desenvolve e o âmbito da respetiva intervenção (contratos de crédito à habitação e hipotecário, contratos de crédito aos consumidores ou ambos) depende da autorização que lhe for concedida para o exercício desta atividade.

A atividade de intermediário de crédito pode ser desenvolvida por pessoas singulares e por pessoas coletivas e não está dependente da celebração de contrato com instituição habilitada a conceder crédito em Portugal. Com efeito, os intermediários de crédito podem não ter qualquer vínculo com uma instituição mutuante, caso em que são legalmente qualificados como intermediários de crédito não vinculados. Adicionalmente, os intermediários de crédito podem celebrar contratos de vinculação com mais do que uma instituição mutuante ou optar por atuar em regime de exclusividade. Por último, embora seja proibido aos intermediários de crédito receber ou entregar quaisquer valores relacionados com a formação, a execução e o cumprimento antecipado dos contratos de crédito, o legislador admite expressamente algumas exceções, nomeadamente a possibilidade de os intermediários de crédito a título acessório receberem os valores entregues pelas instituições mutuantes para pagamento do preço do bem ou do serviço cuja aquisição foi financiada através do contrato de crédito intermediado.

10. A atividade dos promotores encontra-se regulada na Instrução n.º 11/2001.

Apesar da distinção entre as duas atividades, a entrada em vigor do RJIC gerou dúvidas a alguns intervenientes no mercado. Nesse sentido, foi oportunamente transmitido que os promotores que pretendam prestar serviços de intermediação de crédito devem obter autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito, já que a “promoção de negócios”, que constitui o objeto da sua atividade, não abrange a prestação de serviços de intermediação de crédito, nem a prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito.

1.2.3 Proibição da atividade de “referenciação”

O Banco de Portugal tem vindo a receber pedidos de esclarecimento sobre a conformidade da atividade de “referenciação” com o quadro legal e regulamentar que rege a atividade dos intermediários de crédito. De acordo com os referidos pedidos de esclarecimento, a atividade de “referenciação” envolveria entidades que, não estando habilitadas a exercer a atividade de intermediário de crédito, encaminhariam consumidores para uma instituição mutuante ou para um intermediário de crédito, sendo remuneradas pela prestação desse serviço.

A resposta a esta questão enquadra-se na delimitação do âmbito de aplicação do RJIC. Decorre do disposto no RJIC e na própria DCH¹¹ que as pessoas singulares ou coletivas que, no âmbito da sua atividade profissional, se limitem a apresentar, direta ou indiretamente, um consumidor a um mutuante ou a um intermediário de crédito não devem ser consideradas como intermediários de crédito, desde que essa atividade tenha caráter ocasional. Nos pedidos de esclarecimento que têm vindo a ser recebidos pelo Banco de Portugal, a “referenciação” não é apresentada como uma atividade ocasional, mas antes como uma prática reiterada de apresentação de consumidores a um intermediário de crédito ou a uma instituição mutuante, pelo que não se enquadra na mencionada exceção. O desempenho de tal atividade nesses termos consubstanciaria o exercício da atividade de intermediário de crédito por entidade não habilitada para o efeito.

1.3 Avaliação

As dúvidas suscitadas sobre o âmbito de aplicação do RJIC não surpreendem no contexto da implementação de um regime jurídico que veio disciplinar transversalmente uma atividade que não estava sujeita a regulação específica e que, até à entrada em vigor do RJIC, era exercida por um vasto e diversificado conjunto de entidades, sob múltiplas formas e diferentes modelos de negócio.

Nesse contexto, o Banco de Portugal procurou, durante o período transitório de implementação deste regime, dar particular atenção à divulgação de informação junto dos intervenientes no mercado, explicitando e explicando as atividades que constituem serviços de intermediação de crédito e que exigem a obtenção de autorização.

O Banco de Portugal considera que as normas que definem o âmbito objetivo e subjetivo de aplicação do RJIC são adequadas. Mais assinala que continuará a fiscalizar com particular atenção eventuais indícios do exercício da atividade de intermediação de crédito por entidades não autorizadas.

11. Cfr. Considerando 74 da DCH.

2 Requisitos para o acesso à atividade

O acesso à atividade de intermediário de crédito e de prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito depende da obtenção de autorização e de registo junto do Banco de Portugal.

Para obterem essa autorização, as pessoas singulares e as pessoas coletivas interessadas em desenvolver estas atividades têm de preencher um conjunto de requisitos gerais¹², aplicáveis a todas as categorias de intermediário de crédito, e de requisitos específicos, aplicáveis à categoria de intermediário de crédito em que pretendem exercer a atividade¹³.

A DCH estabeleceu um conjunto de requisitos que constituem o quadro comum para o acesso à atividade de intermediação de crédito e de prestação de serviços de consultoria. Tendo em conta o enquadramento definido na DCH, o legislador nacional transpôs e densificou as regras de acesso à atividade à realidade portuguesa, fixando um conjunto de requisitos que, em termos gerais, é aplicável à intermediação de contratos de crédito à habitação e hipotecários e à intermediação de contratos de crédito aos consumidores.

O legislador nacional pretendeu assegurar que as entidades habilitadas a prestar serviços de intermediação de crédito e de consultoria relativamente a contratos de crédito reúnem as condições necessárias à observância do quadro legal e regulamentar que disciplina esta atividade. Procurou-se, assim, garantir um elevado nível de qualidade dos serviços prestados e de proteção e segurança dos consumidores no decurso do processo negocial, impedindo práticas comerciais desadequadas e menos transparentes.

Ainda assim, o legislador procurou mitigar o impacto decorrente da definição de requisitos para o acesso à atividade. Para o efeito, estabeleceu um período transitório durante o qual as entidades que já exerciam a atividade de intermediário de crédito puderam continuar a atuar sem autorização do Banco de Portugal. Adicionalmente, admitiu que a demonstração do requisito relativo aos conhecimentos e competências pudesse ser feita com recurso à experiência profissional até 21 março de 2019, tendo ainda introduzido a figura do responsável técnico pela atividade do intermediário de crédito no domínio do crédito aos consumidores. Salienta-se, igualmente, a consagração da exceção relativa à inexistência de situações de incompatibilidade para o exercício de funções como membro do órgão de administração de intermediário de crédito em intermediários de crédito vinculados ou a título acessório pertencentes ao mesmo grupo societário.

Várias entidades auscultadas neste exercício de avaliação de impacto realçaram a importância da definição de requisitos exigentes, mas adequados, para o acesso e o exercício da atividade de intermediário de crédito, sobretudo no que respeita à garantia da responsabilidade civil profissional e aos conhecimentos e competências das pessoas singulares que exercem a atividade de intermediário de crédito, compõem o órgão de administração dos intermediários de crédito e, quando aplicável, exercem funções de responsável técnico ou de trabalhador afeto à atividade de intermediário de crédito em relação a contratos de crédito à habitação e hipotecário.

12. Cfr. artigos 11.º e seguintes do RJIC.

13. Cfr. artigos 17.º e 18.º do RJIC.

Todavia, algumas dessas entidades assinalaram que um número significativo de pessoas singulares e coletivas que exerciam a atividade de intermediário de crédito antes da entrada em vigor do RJIC acabaram por abandonar esta atividade por não se encontrarem em situação de demonstrar o cumprimento dos requisitos de acesso ou por considerarem demasiado onerosos os custos relacionados com a observância desses requisitos. Referiram, a título de exemplo, o valor do prémio do seguro de responsabilidade civil profissional ou o custo associado à obtenção da certificação profissional na área da intermediação de crédito.

Apresenta-se nos pontos seguintes uma avaliação dos requisitos gerais de acesso à atividade de intermediário de crédito, bem como dos requisitos específicos aplicáveis às diferentes categorias de intermediário de crédito, tendo em conta as principais questões suscitadas na aplicação prática do RJIC e os contributos das entidades auscultadas no âmbito desta avaliação de impacto.

Em concreto, serão analisados os requisitos relativos à idoneidade, ao nível adequado de conhecimentos e competências, à organização comercial e administrativa, à garantia da responsabilidade civil profissional, à inexistência das situações de incompatibilidade e à celebração de contrato de vinculação.

2.1 Idoneidade

2.1.1 Enquadramento

As pessoas singulares que pretendam exercer a atividade de intermediário de crédito, desempenhar as funções de membro do órgão de administração de intermediário de crédito ou de responsável técnico pela sua atividade devem possuir reconhecida idoneidade.

Cabe ao Banco de Portugal avaliar o cumprimento deste requisito, à luz dos critérios fixados no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)¹⁴.

De acordo com o previsto na lei, a apreciação da idoneidade tem em conta o modo como a pessoa gere habitualmente os negócios ou exerce a profissão, em especial os aspetos que demonstrem a sua capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa, o cumprimento pontual das suas obrigações e a adoção de comportamentos compatíveis com a preservação da confiança do mercado, bem como todas as circunstâncias que permitam avaliar o comportamento profissional para as funções em causa.

A avaliação da idoneidade é efetuada com base em critérios de natureza objetiva, tomando por base informação sobre as funções passadas do interessado como profissional, as características do seu comportamento e o contexto em que as suas decisões foram tomadas. Devem ainda ser ponderadas circunstâncias como, por exemplo, a inclusão de menções de incumprimento em contratos de crédito registados na Central de Responsabilidades de Crédito e a declaração de insolvência pessoal, independentemente da respetiva qualificação.

O Banco de Portugal, no seu juízo valorativo, deve igualmente ter em consideração toda e qualquer circunstância cujo conhecimento lhe seja legalmente acessível e que, pela gravidade ou frequência, permita fundar um juízo de prognose sobre as garantias que a pessoa em causa oferece em relação a uma gestão sã e prudente. A título de exemplo, são objeto de menção específica pelo legislador situações como a insolvência do interessado ou de empresa por si dominada ou de que tenha sido administrador, diretor ou gerente, de direito ou de facto, ou membro do órgão de fiscalização.

14. Cfr. artigo 30.º-D do RGICSF, aplicável por força do artigo 12.º do RJIC.

2.1.2 Questão identificada

- **Decisão de pedido de autorização quando estejam em curso processos judiciais**

Uma das entidades auscultadas neste exercício de avaliação de impacto sugeriu que, quando estejam em curso processos judiciais relacionados com a prática de crimes de burla e de falsificação de documentos em que figurem como arguidos pessoas singulares cuja idoneidade esteja a ser apreciada no contexto da análise a pedido de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito, o Banco de Portugal só se pronuncie sobre o pedido de autorização depois de proferida uma decisão judicial sobre os referidos processos criminais.

Em resposta a esta sugestão, o Banco de Portugal entende salientar que o juízo valorativo que efetua no contexto da avaliação da idoneidade deve ter em consideração os critérios legalmente previstos. Nas situações em que estejam a decorrer processos judiciais relacionados com a prática de crimes de burla e de falsificação de documentos, o legislador admite que tal situação seja ponderada pelo Banco de Portugal na sua avaliação, desde que a pessoa em causa tenha sido acusada ou pronunciada, não se exigindo, assim, a existência de decisão judicial condenatória¹⁵.

Adicionalmente, tendo em conta os prazos legais para decisão dos procedimentos de autorização¹⁶, o acolhimento da sugestão em causa poderia implicar o deferimento tácito dos pedidos de autorização, incluindo em situações em que viesse a ser proferida sentença condenatória.

2.1.3 Avaliação

A idoneidade das pessoas singulares que atuam como intermediários de crédito ou que desempenham funções relevantes em intermediários de crédito é um requisito essencial para o acesso e o exercício desta atividade. A avaliação prévia da idoneidade destas pessoas permite prevenir eventuais comportamentos menos responsáveis e suscetíveis de gerar riscos, com impacto negativo nos consumidores e na sua confiança nos intermediários de crédito e no próprio sistema financeiro.

O Banco de Portugal não considera, por isso, ser de acolher a sugestão apresentada, no sentido de tornar a decisão dos pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito dependente da decisão judicial de eventuais processos criminais em curso.

2.2 Conhecimentos e competências

2.2.1 Enquadramento

As pessoas singulares que atuam como intermediários de crédito, os membros do órgão de administração dos intermediários de crédito que assumam a natureza de pessoa coletiva, as pessoas singulares designadas como responsáveis técnicos pela atividade do intermediário de crédito e os trabalhadores dos intermediários de crédito que pretendam atuar no âmbito do crédito à habitação e hipotecário estão obrigados, por força do disposto na lei, a demonstrar que dispõem dos conhecimentos e das competências adequados nas matérias relevantes para o exercício da atividade¹⁷.

15. Cfr. alínea b) do n.º 5 do artigo 30.º-D do RGICSF.

16. Cfr. artigo 20.º do RJIC.

17. Cfr. alínea f) do n.º 2, subalínea ii) da alínea d) do n.º 3 e n.ºs 5 e 6, todos do artigo 11.º do RJIC.

Considera-se que este requisito está cumprido quando as pessoas em causa (i) sejam titulares de um grau académico, de um diploma de técnico superior profissional ou de formação de nível pós-secundário conferente de diploma, cujo plano de estudos inclua os conteúdos mínimos de formação estabelecidos na Portaria n.º 385-B/2017, de 29 de dezembro, ou (ii) tenham concluído a escolaridade obrigatória e possuam certificação profissional, a qual pode ser obtida mediante a realização de formação para o exercício da atividade de intermediário de crédito ministrada por entidade formadora certificada pelo Banco de Portugal¹⁸.

A obtenção da certificação profissional comporta, por um lado, a conclusão de uma formação relativa a “Intermediação de crédito” e, complementarmente, de formações relativas a “Comercialização de crédito hipotecário” e a “Comercialização de crédito aos consumidores”, caso o interessado pretenda exercer a atividade de intermediário de crédito relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário e a contratos de crédito aos consumidores, respetivamente.

Se o interessado pretender exercer a atividade de intermediário de crédito ou prestar serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário, deve também assegurar que os seus trabalhadores possuem o nível adequado de conhecimentos e competências. O cumprimento desse requisito através da obtenção da certificação profissional implica a conclusão da formação relativa a “Comercialização de crédito hipotecário” por parte desses trabalhadores.

Até 21 de março de 2019, foi possível demonstrar o cumprimento do requisito relativo aos conhecimentos e competências mediante a comprovação da experiência profissional durante, pelo menos, três anos consecutivos ou interpolados, nas atividades de (i) intermediário de crédito, membro do órgão de administração de intermediário de crédito ou responsável técnico pela atividade do intermediário de crédito, (ii) trabalhador de mutuante, desde que diretamente envolvido na atividade de concessão de crédito, ou (iii) trabalhador de intermediário de crédito, desde que diretamente envolvido na prestação de serviços de intermediação de crédito¹⁹.

Com esta opção, o legislador pretendeu agilizar a transição do mercado da intermediação de crédito, tendo esta norma transitória permitido reconhecer e valorizar a experiência profissional adquirida por um número significativo de pessoas singulares.

Quando o interessado pretenda exercer a atividade de intermediário de crédito ou prestar serviços de consultoria apenas relativamente a contratos de crédito aos consumidores, pode optar pela designação de, pelo menos, um responsável técnico pela atividade do intermediário de crédito, que deverá possuir conhecimentos e competências adequados. Com a criação da figura do responsável técnico, o legislador procurou mitigar o impacto do novo enquadramento normativo na atividade de intermediação de crédito aos consumidores para as entidades que já exerciam essa atividade, permitindo que a pessoa singular que pretende exercer a atividade de intermediário de crédito ou os membros do órgão de administração da pessoa coletiva interessada no acesso à atividade fiquem dispensados da comprovação do requisito de conhecimentos e competências adequados.

No final do ano de 2020, 1002 intermediários de crédito com atuação exclusiva no âmbito dos contratos de crédito aos consumidores tinham designado responsável técnico, o que corresponde a 26,7% dos intermediários de crédito que apenas desenvolvem a sua atividade relativamente a contratos de crédito aos consumidores. A generalidade desses intermediários atua na categoria de intermediário de crédito a título acessório, existindo apenas dois intermediários de crédito com responsável técnico que não estão registados nessa categoria e que atuam como intermediários de crédito não vinculados.

18. Cfr. artigo 13.º RJIC.

19. Cfr. n.º 3 do artigo 13.º do RJIC.

2.2.2 Questões identificadas

- **Valorização da experiência profissional**

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto entendeu destacar positivamente o facto de o legislador ter permitido, até 21 de março de 2019, a valorização da experiência profissional no acesso à atividade de intermediário de crédito.

Com efeito, os dados existentes indicam que 81,5% do total de intermediários de crédito autorizados demonstraram o cumprimento do requisito de conhecimentos e competências através do recurso à experiência profissional.

- **Manutenção do nível adequado de conhecimentos e competências**

O legislador não prevê que as pessoas singulares que exercem a atividade de intermediários de crédito, os responsáveis técnicos, os membros do órgão de administração de intermediários de crédito tenham de demonstrar que continuam a possuir um nível adequado de conhecimentos e competências em momento posterior ao da sua inscrição no registo.

A manutenção do nível adequado de conhecimentos e competências por parte das entidades autorizadas a exercer a atividade de intermediário de crédito é, no entanto, uma questão relevante, atento o impacto que a permanente atualização desses conhecimentos e competências poderá ter na prestação dos serviços de intermediação de crédito e de consultoria e no relacionamento com os consumidores.

Refira-se, a este respeito, que, em Espanha, as pessoas singulares autorizadas a atuar como intermediários de crédito no âmbito do crédito hipotecário estão obrigadas a frequentar anualmente formações específicas, de modo a manter um nível adequado de conhecimentos e competências²⁰.

- **Conteúdos lecionados nas formações certificadas**

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação apresentou um conjunto de observações relacionadas com a atuação das entidades formadoras que ministram as formações que conferem a certificação profissional para o exercício da atividade de intermediário de crédito. Entre outros aspetos, questionou o conteúdo da informação transmitida no decurso das formações e a prevalência dada aos conteúdos teóricos em prejuízo de uma abordagem mais prática.

As questões suscitadas dizem respeito à atuação de entidades formadoras certificadas pelo Banco de Portugal, tendo sido consideradas no contexto do acompanhamento da atividade formativa que as mesmas desenvolvem.

2.2.3 Avaliação

O cumprimento do requisito relativo aos conhecimentos e competências é fundamental para a qualidade dos serviços prestados pelos intermediários de crédito, designadamente no que respeita à informação e aos esclarecimentos prestados aos consumidores.

Na perspetiva do Banco de Portugal, o facto de o legislador ter permitido que, até 21 de março de 2019, o cumprimento deste requisito fosse demonstrado por via da experiência profissional teve um impacto significativamente positivo, pois, além de valorizar a experiência profissional adquirida por um número elevado de pessoas singulares, permitiu que a integração no perímetro de supervisão de operadores que já atuavam no mercado se realizasse sem afetar substancialmente a respetiva atividade.

20. *Artículo 32 ter, apartado 7, de la Orden ECE/482/2019*, de 26 de abril, disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-6301>.

Após o termo deste período transitório, a não demonstração do cumprimento do requisito relativo aos conhecimentos e competências adequados tem sido o fundamento que mais frequentemente motiva a recusa dos pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito por parte do Banco de Portugal.

Esta circunstância deve-se ao facto de um número significativo de interessados procurar ainda, erroneamente, demonstrar o cumprimento do requisito relativo ao nível adequado de conhecimentos e competências com base na experiência profissional, desconhecendo o termo do período de vigência da referida norma transitória.

Embora se considere que as regras atualmente em vigor são adequadas, o legislador poderá ponderar a sua eventual revisão, em virtude, designadamente, de futuras alterações ao quadro jurídico aplicável ao exercício da atividade de intermediário de crédito ou às normas que regulam os contratos de crédito celebrados com consumidores.

2.3 Organização comercial e administrativa

2.3.1 Enquadramento

A organização comercial e administrativa dos interessados é objeto de avaliação no âmbito da apreciação de pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito²¹.

O acesso à atividade de intermediário de crédito pressupõe que o interessado dispõe de meios informáticos que permitam a comunicação por via eletrónica e o acesso à internet, assim como de um arquivo próprio. As pessoas singulares e coletivas que pretendam desenvolver a atividade de intermediário de crédito ou prestar serviços de consultoria exclusivamente através de meios de comunicação à distância devem dispor de sítio na internet e garantir a disponibilidade de meios adequados ao atendimento dos consumidores. Os demais interessados devem possuir um estabelecimento aberto ao público.

2.3.2 Questões identificadas

- **Conceito de estabelecimento aberto ao público**

Para efeitos da aplicação das regras que regulam a atuação dos intermediários de crédito, considera-se como estabelecimento aberto ao público aquele que funcione numa instalação física, móvel ou imóvel, que seja estrutural, operacional e funcionalmente autónoma, e que disponha de meios adequados para o atendimento aos consumidores tendo em vista o exercício, permanente ou ocasional, da atividade de intermediário de crédito.

Respondendo a dúvidas expressas por uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto, bem como por intermediários de crédito no contexto do exercício da atividade, esclarece-se, a título de exemplo, que consubstanciam estabelecimentos abertos ao público os quiosques, bancas em feiras e outros eventos, pontos de venda instalados em centros comerciais ou em estabelecimentos de parceiros que não são intermediários de crédito.

21. Cfr. artigo 14.º do RJIC.

- **Requisitos a que deve obedecer o estabelecimento aberto ao público**

A atividade supervisa desenvolvida pelo Banco de Portugal tem identificado situações em que o atendimento dos consumidores no contexto da prestação de serviços de intermediação de crédito ou de consultoria relativamente a contratos de crédito é efetuado em estabelecimentos em que são desenvolvidas outras atividades, nomeadamente as relacionadas com a venda de bens ou a prestação de serviços disponibilizados pelos intermediários de crédito a título acessório. Foram igualmente identificadas situações em que o atendimento aos consumidores é feito em espaços partilhados com terceiras entidades.

Estas situações são suscetíveis de gerar riscos, nomeadamente no que toca à observância do dever de segredo, à prevenção de conflitos de interesses e ao cumprimento dos deveres de informação previstos no RJIC.

- **Sítio na internet dos intermediários de crédito**

Num contexto de crescente digitalização, é cada vez maior o número de intermediários de crédito que desenvolve a sua atividade com recurso a canais digitais, em especial através de sítios na internet.

Tendo em vista a salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores, os intermediários de crédito que disponham de sítio na internet devem assegurar que esse sítio é disponibilizado em moldes que garantam a sua estabilidade, acessibilidade e identificabilidade. Entende-se, assim, que os sítios dos intermediários de crédito na internet devem: (i) estar disponíveis para acesso pelo público; (ii) permitir o acesso de modo direto e imediato pelo utilizador, sem dependência de registo, inscrição ou qualquer outra formalidade prévia; e (iii) encontrar-se alojados em domínio *web* próprio.

Tal permite assegurar que os sítios na internet de intermediários de crédito sejam facilmente localizáveis e acessíveis por qualquer consumidor e transparentes no tocante à identidade do intermediário de crédito que os opera.

2.3.3 Avaliação

No exercício das suas competências supervisas, e tendo também em consideração os contributos recebidos no âmbito da presente avaliação de impacto, **o Banco de Portugal não tem identificado especiais dificuldades no cumprimento do requisito relativo à organização comercial e administrativa por parte dos interessados em exercer a atividade de intermediário de crédito.**

Em contrapartida, tendo em vista a mitigação dos riscos acima identificados, considera-se necessário ponderar a definição de condições específicas para os estabelecimentos abertos ao público em que é exercida a atividade de intermediário de crédito e para os sítios na internet dos intermediários de crédito.

Neste contexto, **o Banco de Portugal propõe a introdução de alguns ajustamentos às disposições do RJIC que regulam este requisito.**

2.4 Garantia da responsabilidade civil profissional

2.4.1 Enquadramento

Os intermediários de crédito têm de ter assegurada, perante terceiros, a responsabilidade civil que possa decorrer do exercício da sua atividade, mediante a subscrição de contrato de seguro ou a apresentação de outra garantia equivalente²².

Todos os intermediários de crédito autorizados e registados pelo Banco de Portugal até 31 de dezembro de 2020 demonstraram o cumprimento deste requisito através da apresentação de contrato de seguro de responsabilidade civil profissional.

As condições mínimas que os contratos de seguro de responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito devem observar são distintos em função do tipo de contratos de crédito que as referidas pessoas singulares e coletivas pretendam intermediar.

Os contratos de seguro de responsabilidade civil profissional subscritos pelos intermediários de crédito que atuam no âmbito do crédito à habitação e hipotecário devem respeitar as condições mínimas previstas no Regulamento Delegado n.º 1125/2014 da Comissão, de 19 de setembro de 2014, e na Portaria n.º 385-E/2017, de 29 de dezembro. Salienta-se, em particular, que estes contratos de seguro devem cobrir a obrigação de indemnizar terceiros pelos danos resultantes de negligência profissional dos intermediários de crédito, com um mínimo de capital seguro no valor de 460.000 euros, por cada sinistro individual, e de 750.000 euros no total, por anuidade, para todos os sinistros.

Os contratos de seguro de responsabilidade civil profissional subscritos pelos intermediários que desenvolvam a sua atividade relativamente a contratos de crédito aos consumidores devem ter um montante mínimo de capital seguro por anuidade de 250.000 euros ou de 500.000 euros, consoante o intermediário de crédito seja pessoa singular ou pessoa coletiva, respetivamente, e observar as demais condições definidas na Portaria n.º 385-E/2017, de 29 de dezembro.

2.4.2 Questões identificadas

- **Coberturas e exclusões do contrato de seguro**

Uma das entidades participantes no exercício de avaliação assinalou que a lei não define com clareza as coberturas e as exclusões aplicáveis ao contrato de seguro de responsabilidade civil profissional.

Em resposta a este comentário, entende-se lembrar que, embora a lei não regule autonomamente esta matéria, deverá ter-se em consideração o disposto no já referido Regulamento Delegado n.º 1125/2014 da Comissão, de 19 de setembro de 2014, e na Portaria n.º 385-E/2017, de 29 de dezembro.

- **Custos associados à subscrição e manutenção do seguro**

Algumas entidades salientaram que o custo inerente à subscrição e manutenção do seguro de responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito levou a que um conjunto de entidades que intermediavam operações de crédito em momento anterior ao da entrada em vigor do RJIC deixasse de exercer esta atividade.

22. Cfr. alínea h) do n.º 2 e alínea e) do n.º 3 do artigo 11.º e artigo 15.º do RJIC.

Os custos associados ao contrato de seguro dependem das características desse contrato, nomeadamente no que respeita ao mínimo de capital seguro. A este propósito, salienta-se que a Autoridade Bancária Europeia (EBA) publicou um relatório no qual concluiu que não existe qualquer evidência que sugira a necessidade de alteração do mínimo de capital seguro dos contratos de seguro de responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito em relação a contratos de crédito à habitação e hipotecário²³. Sendo o mínimo de capital seguro dos contratos de seguro de responsabilidade civil profissional relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário definido através do Regulamento Delegado da Comissão Europeia a que anteriormente se fez alusão, o legislador nacional não dispõe de competência para intervir neste domínio.

No âmbito dos contratos de crédito aos consumidores, o mínimo de capital seguro dos contratos de seguro de responsabilidade civil profissional é inferior ao previsto para a atividade de intermediação de crédito relativamente a crédito à habitação e hipotecário. Assim, os respetivos prémios serão também inferiores, pelo que se considera não ser necessário alterar os montantes definidos através da Portaria n.º 385-E/2017, de 29 de dezembro.

O Banco de Portugal não tem evidência de que este requisito tenha sido impedimento à obtenção da autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito, o que é reforçado pelo número de pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito recebidos no período em análise.

- **Momento da apresentação do contrato de seguro**

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação sugeriu que os intermediários de crédito apenas sejam obrigados a comprovar a celebração de contrato de seguro de responsabilidade civil profissional após o deferimento do seu pedido de autorização pelo Banco de Portugal, ficando o início da atividade dependente dessa apresentação.

Em resposta, haverá que recordar que se estabelece na DCH, como requisito obrigatório para o acesso à atividade de intermediário de crédito, a titularidade de um contrato de seguro de responsabilidade civil profissional ou de qualquer outra garantia equivalente que cubra as responsabilidades resultantes de negligência profissional.

Foi desiderato do legislador europeu mitigar as eventuais consequências dos danos causados pela atividade de intermediário de crédito, introduzindo um mecanismo de proteção dos consumidores em caso da ocorrência de danos patrimoniais decorrentes da prestação dos serviços de intermediação de crédito ou de consultoria relativamente a contratos de crédito prestados pelos intermediários de crédito.

No caso dos contratos de crédito aos consumidores, o legislador nacional também estabeleceu como requisito de acesso à atividade de intermediário de crédito a titularidade de um contrato de seguro de responsabilidade civil ou de outra garantia equivalente. A finalidade subjacente a esta exigência é a mesma que norteou o legislador europeu.

Assim, sendo a avaliação dos requisitos de acesso à atividade de intermediário de crédito e de prestação de serviços de consultoria prévia à concessão da respetiva autorização, o Banco de

23. Cfr. *EBA report on the review of the regulatory technical standard on the minimum monetary amount of the professional indemnity insurance for mortgage credit intermediaries* (EBA/Rep/2020/08). Neste relatório, a EBA assinala que os dados recolhidos revelam que existe um “efeito-escala” de atividade, na medida em que os intermediários de crédito com maior dimensão de atividade podem otimizar o custo inerente à subscrição e manutenção do contrato de seguro. Assim, em termos absolutos, o referido custo diminui para as entidades com maior dimensão de atividade, apesar de os respetivos prémios de seguro serem mais elevados. Nesta medida, para os intermediários de crédito com uma escala menor de operações, esse custo pode ser percecionado como mais alto.

Portugal apenas pode deferir o pedido de autorização se estiverem preenchidas todas as condições exigidas para o exercício da referida atividade, incluindo as relativas à garantia da responsabilidade civil profissional.

- **Impactos da demora registada na comercialização de contratos de seguro específicos**

Foi ainda realçado por uma entidade que o atraso na disponibilização, no mercado nacional, de contratos de seguro de responsabilidade civil específicos para a atividade de intermediação de crédito terá dificultado a demonstração do cumprimento do requisito em apreço.

O Banco de Portugal concorda que o referido atraso contribuiu para o reduzido número de pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito submetidos até abril de 2018.

Recorda-se, no entanto, que esta circunstância foi mitigada pela decisão do legislador no sentido do prolongamento do período transitório, permitindo, desse modo, que as entidades que já exerciam a atividade de intermediário de crédito antes de 1 de janeiro de 2018 continuassem a poder atuar sem autorização do Banco de Portugal até ao dia 31 de julho de 2019, desde que tivessem apresentado o respetivo pedido de autorização até ao final de 2018 e esse pedido não tivesse sido recusado.

2.4.3 Avaliação

O requisito relativo à garantia da responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediação de crédito e de prestação de serviços de consultoria visa assegurar a proteção dos consumidores na eventualidade da ocorrência de danos patrimoniais decorrentes dos serviços prestados pelos intermediários de crédito.

Atenta a experiência supervisiva do Banco de Portugal e, bem assim, a avaliação recentemente desenvolvida pela EBA, considera-se que não existem motivos que justifiquem a alteração das normas aplicáveis nesta matéria.

2.5 Incompatibilidades

2.5.1 Enquadramento

O legislador estabeleceu no RJIC²⁴ que os membros do órgão de administração do intermediário de crédito e os responsáveis técnicos pela atividade do intermediário de crédito não podem exercer a atividade de intermediário de crédito a título individual, nem desempenhar funções idênticas em mais do que um intermediário de crédito. Admitiu, no entanto, uma exceção a essa regra, ao prever que os membros do órgão de administração de intermediários de crédito possam exercer funções idênticas em intermediários de crédito vinculados ou a título acessório pertencentes ao mesmo grupo societário.

Decorre ainda do exposto no RJIC que os intermediários de crédito devem assegurar que os seus trabalhadores não exercem a atividade de intermediário de crédito a título individual, nem desempenham funções idênticas em mais do que um intermediário de crédito²⁵.

24. Cfr. artigo 16.º do RJIC.

25. Cfr. n.º 1 do artigo 49.º do RJIC.

As normas em apreço procuram acautelar os interesses dos consumidores no decurso do processo negocial contra práticas comerciais desadequadas e menos transparentes. Adicionalmente, pretendem também proteger os interesses do próprio intermediário de crédito de eventuais condutas menos próprias dos membros dos respetivos órgãos de administração, dos responsáveis técnicos pela atividade do intermediário de crédito e dos trabalhadores, decorrentes da existência de situações de conflito de interesses.

2.5.2 Questões identificadas

- **Regime de incompatibilidades aplicável aos membros dos órgãos de administração**

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto discorda do regime de incompatibilidades aplicável aos membros dos órgãos de administração dos intermediários de crédito, por impedir o desempenho de funções idênticas em mais do que um intermediário de crédito. Esta entidade considera que o regime legal implica alterações estruturais e orgânicas nos interessados em exercer a atividade de intermediário de crédito, atrasando o procedimento de autorização e afetando, por essa via, a sua atividade comercial.

Recorda-se que o requisito em apreço visa acautelar os riscos associados à eventual existência de conflitos de interesses no exercício de funções em intermediário de crédito.

O legislador admite, todavia, que o membro do órgão de administração de intermediários de crédito vinculados ou a título acessório possa exercer a mesma função noutra entidade de crédito pertencente ao mesmo grupo societário. Esta exceção encontra fundamento na inexistência de conflitos de interesses entre as sociedades que integram o mesmo grupo societário. A existência de um grupo societário pressupõe, aliás, a cooperação entre as diversas sociedades comerciais que o compõem.

- **Regime de incompatibilidades aplicável aos responsáveis técnicos**

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto sugeriu que a exceção prevista para o exercício de funções como membro do órgão de administração em intermediários de crédito vinculados ou a título acessório pertencentes ao mesmo grupo societário fosse também aplicada aos responsáveis técnicos pela atividade do intermediário de crédito.

O responsável técnico pela atividade do intermediário de crédito é a pessoa singular que, ao abrigo de contrato de trabalho ou de prestação de serviços, coordena e supervisiona a prestação dos serviços de intermediação de crédito e de consultoria relativamente a contratos de crédito aos consumidores, sem prejuízo de outras funções que lhe sejam contratualmente atribuídas²⁶. Esta figura não está prevista na DCH, tendo sido criada pelo legislador nacional com o intuito de reduzir o impacto do novo enquadramento normativo da atividade de intermediário de crédito para as entidades que já exerciam essa atividade anteriormente.

O legislador entendeu não prever qualquer exceção no regime de incompatibilidades para a pessoa singular designada como responsável técnico pela atividade de intermediário de crédito, na medida em que se trata de uma figura cujas funções passam pela coordenação e supervisão, de forma próxima e direta, dos serviços de intermediação de crédito.

26. Cfr. alínea o) do artigo 3.º do RJIC.

2.5.3 Avaliação

O regime de incompatibilidades previsto no RJIC tem como objetivo mitigar o risco de ocorrência de conflitos de interesses que, direta ou indiretamente, afetem a isenção, imparcialidade e independência das pessoas singulares que exerçam funções em intermediários de crédito, como forma de assegurar a proteção dos consumidores face a práticas comerciais desadequadas e menos transparentes, bem como a credibilidade e confiança na atividade dos intermediários de crédito.

O Banco de Portugal considera, por isso, que não devem ser acolhidas as propostas de alteração do regime de incompatibilidades para o exercício de funções em intermediários de crédito.

2.6 Celebração de contrato de vinculação

2.6.1 Enquadramento

O interessado que pretenda exercer a atividade na categoria de intermediário de crédito vinculado ou de intermediário de crédito a título acessório tem de demonstrar ter celebrado contrato de vinculação com uma única instituição mutuante, um único grupo de mutuantes, ou com um número de mutuantes ou grupos que não represente a maioria do mercado²⁷.

2.6.2 Questão identificada

- **Conceito de maioria do mercado**

O Banco de Portugal tem recebido pedidos de informação e de esclarecimento sobre o conceito de “maioria do mercado”, em especial no contexto da apreciação de pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito e de pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo dos intermediários de crédito.

Para efeitos da aplicação do RJIC, considera-se que existe uma situação de “maioria do mercado” quando as instituições mutuantes ou os grupos de instituições mutuantes em causa representam mais de 50% do número total de instituições mutuantes que comercializam contratos de crédito à habitação e hipotecário ou contratos de crédito aos consumidores, consoante o tipo de crédito em que o intermediário pretende desenvolver a sua atividade²⁸.

2.6.3 Avaliação

A eventual celebração de contratos de vinculação com um número de mutuantes que represente a maioria do mercado é avaliada pelo Banco de Portugal aquando da apresentação do pedido de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito e sempre que o intermediário de crédito solicita a alteração da informação constante do seu registo a respeito da identidade das instituições mutuantes com as quais mantém vínculo.

No período a que se refere este exercício de avaliação de impacto, **não foi identificada qualquer situação em que os intermediários de crédito ou os interessados em exercer a atividade tenham celebrado contratos de vinculação com instituições mutuantes que representem a “maioria do mercado”.**

27. Cfr. artigo 17.º do RJIC.

28. Entendimento já transmitido no âmbito do *Relatório de Supervisão Comportamental* de 2018, disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/rsc_2018_pt.pdf.

3 Procedimento de autorização

3.1 Enquadramento

Nos termos previstos no RJIC, cabe ao Banco de Portugal conceder autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito e para a prestação de serviços de consultoria.

O procedimento para a obtenção de autorização, de natureza administrativa, é iniciado pelos interessados, mediante submissão do pedido de autorização através do formulário eletrónico disponível no PCB²⁹. O Banco de Portugal pode solicitar a apresentação de documentos e informações complementares e desenvolver as averiguações que considere necessárias à verificação do preenchimento dos requisitos legalmente exigidos para o acesso à atividade de intermediário de crédito³⁰.

3.2 Questões identificadas

3.2.1 Dificuldades na instrução do pedido de autorização

Algumas das entidades que participaram neste exercício de avaliação de impacto salientaram que, numa fase inicial, foram sentidas dificuldades na instrução dos pedidos de autorização, referindo que, nesse momento, as instituições mutuantes não conseguiram auxiliar os interessados na preparação desses pedidos. O elevado número de entidades que pretendia requerer autorização para o exercício da atividade em causa, o desconhecimento generalizado do RJIC e a necessidade de alocar e formar os recursos humanos necessários à concretização desta tarefa foram os principais obstáculos identificados a um acompanhamento mais próximo dos interessados por parte das instituições.

Considera-se ser de relembrar que o RJIC veio regular, pela primeira vez, a atividade de intermediação de crédito, sendo natural que, numa fase inicial, a aplicação das disposições desse regime tenha suscitado dúvidas.

Como forma de esclarecer os interessados, o Banco de Portugal preparou um conjunto de conteúdos e materiais sobre o novo enquadramento legal e regulamentar da atividade de intermediário de crédito e, em especial, sobre os requisitos de acesso à atividade e o procedimento a seguir para a solicitação de autorização, disponibilizando-os no PCB. No período compreendido entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020, registaram-se mais de 559 mil acessos aos referidos conteúdos.

O Banco de Portugal também prestou esclarecimentos através da sua rede regional e respondeu aos 4235 pedidos de informação a respeito da atividade dos intermediários de crédito que lhe foram dirigidos no período em análise, a maioria dos quais relacionados com a autorização e o registo dos intermediários de crédito.

Adicionalmente, realizou cerca de 35 reuniões com interessados, instituições mutuantes e associações representativas dos diferentes setores da atividade económica e promoveu sessões de trabalho com associações do setor financeiro e com instituições de crédito.

29. Cfr. artigo 19.º do RJIC e artigo 4.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 6/2017.

30. Cfr. n.º 5 do artigo 19.º do RJIC.

3.2.2 Prorrogação do período transitório

Uma das entidades ouvidas neste processo avaliou positivamente a decisão que o legislador tomou, no final de 2018, no sentido de prorrogar o período transitório para a aplicação do RJIC às entidades que atuavam como intermediários de crédito em momento anterior ao da entrada em vigor deste regime.

Recorda-se que uma parte substancial dos pedidos de autorização recebidos (cerca de 2200 pedidos de autorização) foi apresentada apenas em dezembro de 2018, pelo que, caso não tivesse sido prorrogado o período transitório, grande parte desses interessados ficaria impedido de atuar como intermediário de crédito até que fosse proferida decisão sobre o respetivo pedido de autorização, com os impactos daí decorrentes para a sua atividade.

3.2.3 Notificação da decisão sobre o pedido de autorização às instituições mutuantes

Uma das entidades ouvidas na avaliação de impacto do RJIC sugeriu que a decisão proferida pelo Banco de Portugal a respeito do pedido de autorização passasse a ser comunicada não só ao interessado, mas também às instituições mutuantes identificadas pelo interessado nesse pedido.

Entende-se não ser necessário alterar o RJIC neste aspeto, uma vez que a informação relativa às entidades habilitadas a atuar como intermediário de crédito é pública, sendo divulgada no PCB. É ainda facultado um ficheiro em formato Excel que contém os principais elementos relativos aos intermediários de crédito inscritos no registo. A lista de intermediários de crédito autorizados e registados e o ficheiro Excel contém informação sobre as instituições mutuantes com quem o intermediário de crédito celebrou contrato de vinculação.

3.2.4 Questões de natureza procedimental e operacional

Até ao final de 2018, o pedido de autorização podia ser apresentado através do preenchimento de formulário em papel ou mediante a submissão do formulário eletrónico disponibilizado no PCB. A partir de então, os interessados apenas podem utilizar para esse efeito o formulário eletrónico disponível no PCB.

Continuam, todavia, a ser realizados em suporte físico vários atos procedimentais, como as comunicações para a prestação de esclarecimentos adicionais, as notificações para o exercício do direito de audiência prévia e as comunicações de recusa de concessão de autorização.

O recurso ao suporte físico reduz a celeridade do procedimento de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito, tendo em conta o número de notificações produzidas no seu decurso. A título de exemplo, refira-se que, entre janeiro de 2018 e o final de dezembro de 2020, foram expedidos, através de correio registado, 5389 pedidos de elementos e 4133 notificações para o exercício do direito de audiência prévia no âmbito da análise dos pedidos de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito.

3.3 Avaliação

A implementação do procedimento estabelecido no RJIC para a concessão de autorização para o exercício da atividade de intermediário de crédito constituiu uma tarefa desafiante para todos os intervenientes: os interessados em exercer a atividade, as instituições mutuantes e o próprio Banco de Portugal.

Ao fim de três anos de vigência do RJIC, não se identificam dificuldades materiais ou procedimentais relevantes nesta matéria, como é demonstrado pela redução substancial do tempo médio de análise dos pedidos de autorização que ocorreu ao longo deste período³¹.

O Banco de Portugal entende, todavia, que deve ser ponderada a agilização dos meios utilizados para comunicar com os interessados em exercer a atividade de intermediário de crédito, o que envolverá a introdução no RJIC de regras específicas para a utilização de meios de comunicação eletrónica.

4 Caducidade e revogação da autorização

4.1 Enquadramento

A autorização concedida pelo Banco de Portugal para o exercício da atividade de intermediário de crédito caduca caso o intermediário de crédito renuncie expressamente a essa autorização, quando ocorra a morte ou a dissolução do intermediário de crédito, consoante se trate de pessoa singular ou coletiva, e nas situações em que o interessado que não estava constituído à data da concessão da autorização não solicite o respetivo registo no prazo legalmente previsto para o efeito³².

A lei prevê igualmente a possibilidade de o Banco de Portugal revogar, em determinadas situações, a autorização concedida para o exercício da atividade de intermediário de crédito. A título de exemplo, o Banco de Portugal pode revogar a autorização que concedeu a um intermediário de crédito caso verifique que essa autorização foi obtida por meio de declarações falsas ou inexatas ou de outros expedientes ilícitos, quando detete a falta superveniente de algum dos requisitos estabelecidos para o acesso a esta atividade, ou quando ocorra a violação grave ou reiterada das leis e regulamentos que a disciplinam³³.

A declaração da caducidade e a decisão de revogação da autorização conduzem ao cancelamento do registo do intermediário de crédito³⁴.

4.2 Questões identificadas

4.2.1 Divulgação das situações de cancelamento do registo

Uma das entidades que participou no presente exercício de avaliação de impacto sugeriu que fosse dada publicidade às situações em que ocorre o cancelamento do registo, seja por efeito da declaração da caducidade da autorização, seja em resultado da revogação dessa autorização.

31. Cfr., a este propósito, o ponto 2.1 do capítulo I do presente relatório.

32. Cfr. artigo 22.º do RJIC.

33. Cfr. artigo 23.º do RJIC.

34. Cfr. artigo 31.º do RJIC.

Estabelece-se no RJIC que a decisão de cancelamento do registo do intermediário de crédito é notificada ao intermediário de crédito e às instituições mutuantes com quem este mantenha contrato de vinculação³⁵.

Ainda de acordo com a lei, o Banco de Portugal deve adotar as providências necessárias para o imediato encerramento dos estabelecimentos em que o intermediário de crédito em causa desenvolve esta atividade e dar publicidade adequada ao cancelamento do registo³⁶. Em cumprimento desta obrigação, o Banco de Portugal, uma vez cancelado o registo de um intermediário de crédito, procede à imediata atualização da lista de entidades habilitadas a atuar como intermediário de crédito em território nacional divulgada no PCB, removendo a entidade em causa dessa lista³⁷.

4.3 Avaliação

No período compreendido entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020, o Banco de Portugal declarou a caducidade da autorização concedida para o exercício da atividade a 66 intermediários de crédito (1,3% do número total de intermediários de crédito registados). A maioria destas situações teve origem na renúncia à autorização concedida para o exercício da atividade de intermediário de crédito (56 intermediários de crédito), encontrando as restantes fundamento na dissolução (9 intermediários de crédito) e na morte do intermediário de crédito. No referido intervalo de tempo, não foi revogada qualquer autorização concedida para o exercício da atividade de intermediário de crédito.

O Banco de Portugal considera não ser necessário modificar as regras relativas à divulgação de informação sobre as entidades relativamente às quais foi promovido o cancelamento do registo como intermediário de crédito, uma vez que (i) a decisão de cancelamento do registo é notificada à entidade em causa e às instituições mutuantes com quem esta mantinha contrato de vinculação e (ii) a informação divulgada publicamente no PCB a respeito das entidades habilitadas a exercer a atividade de intermediário de crédito e a prestar serviços de consultoria é objeto de permanente atualização.

5 Registo

5.1 Enquadramento

O Banco de Portugal é responsável pela criação, manutenção e atualização permanente do registo das pessoas singulares e coletivas habilitadas a desenvolver a atividade de intermediário de crédito ou a prestar serviços de consultoria, do registo dos membros dos órgãos de administração dos intermediários de crédito e do registo das pessoas singulares que desempenham a função de responsável técnico pela atividade do intermediário de crédito.

35. Cfr. n.º 4 do artigo 31.º do RJIC.

36. Cfr. n.º 6 do artigo 31.º do RJIC.

37. Disponível em <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/intermediarios-de-credito-autorizados>.

Os intermediários de crédito não podem iniciar a sua atividade enquanto não se encontrarem inscritos no referido registo³⁸.

O legislador definiu os elementos sujeitos a registo³⁹ e estabeleceu igualmente a informação que o Banco de Portugal pode divulgar publicamente a respeito de cada um dos intermediários de crédito registados⁴⁰.

A lista dos intermediários de crédito registados encontra-se publicada no PCB, sendo possível consultar⁴¹, de forma individualizada, os elementos passíveis de divulgação pública relativamente a cada entidade habilitada a exercer a atividade de intermediário de crédito.

A publicação e permanente atualização de informação sobre os intermediários de crédito registados e a divulgação pública dos elementos sujeitos a registo tem-se revelado um instrumento fundamental na promoção da confiança e transparência no mercado de crédito e na prevenção do exercício da atividade de intermediário de crédito por entidades não habilitadas.

5.2 Questões identificadas

5.2.1 Notificação do intermediário de crédito para a atualização do registo

Uma das entidades ouvidas neste exercício de avaliação sugeriu que o Banco de Portugal notifique os intermediários de crédito relativamente à necessidade de atualização dos elementos sujeitos a registo relativos à garantia de responsabilidade civil profissional. Esta proposta visa prevenir a ocorrência de situações em que o período de validade da apólice do contrato de seguro de responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito é ultrapassado.

Salienta-se, no entanto, que a lei estabelece que é ao intermediário de crédito que compete solicitar a alteração aos elementos sujeitos a registo sempre que ocorra uma alteração a estes elementos, dispondo, para o efeito, de um prazo de 30 dias a contar da data em que os factos tenham ocorrido.

5.2.2 Identificação dos intermediários de crédito registados

Duas das entidades auscultadas sublinharam que a divulgação pública do número de identificação fiscal ou do número de identificação de pessoa coletiva dos intermediários de crédito registados junto do Banco de Portugal facilitaria a identificação das entidades autorizadas e registadas como intermediários de crédito. Uma dessas entidades sugeriu ainda que o ficheiro Excel disponibilizado pelo Banco de Portugal com os principais elementos informativos inscritos no registo dos intermediários de crédito fosse atualizado diariamente.

Embora se reconheça que a divulgação do número de identificação fiscal ou do número de identificação de pessoa coletiva dos intermediários de crédito registados junto do Banco de Portugal facilitaria a gestão dos registos internos das instituições mutuantes, salienta-se que esses dados não constam do elenco legal de elementos sujeitos a registo que devem ser objeto de divulgação pública. Assim sendo, o Banco de Portugal não pode divulgar esses elementos, sob pena de violação do dever de segredo a que está adstrito.

38. Cfr. n.º 1 do artigo 25.º do RJIC.

39. Cfr. artigo 26.º do RJIC.

40. Cfr. artigo 32.º do RJIC.

41. Disponível em <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/intermediarios-de-credito-autorizados>.

Para mitigar as dificuldades sentidas pelas instituições mutuantes no que respeita aos seus registos e controlos internos, o Banco de Portugal passou a disponibilizar um ficheiro Excel⁴² que contém os principais elementos informativos inscritos no registo dos intermediários de crédito, atualizando semanalmente a informação constante desse ficheiro.

5.2.3 Elenco dos elementos sujeitos a registo

O legislador estabelece a informação que deve constar do registo de cada intermediário de crédito⁴³.

O Banco de Portugal tem identificado diversos constrangimentos relacionados com os elementos informativos incluídos no registo dos intermediários de crédito.

Destaca-se, em particular, o facto de o registo dos intermediários de crédito conter informação sobre o contrato de seguro de responsabilidade civil profissional.

Considerando que os referidos contratos de seguro têm, em regra, um período de vigência anual, isso implica que a informação constante do registo tenha de ser permanentemente atualizada mediante a submissão de, pelo menos, um pedido de alteração aos elementos sujeitos a registo por ano, o que se tem mostrado oneroso para os intermediários de crédito.

Em contrapartida, tem vindo a verificar-se que o facto de o registo dos intermediários de crédito não incluir informação sobre o endereço dos sítios na internet dos intermediários de crédito é suscetível de gerar riscos para os consumidores e de colocar importantes desafios ao exercício da atividade supervisiva do Banco de Portugal.

Com efeito, os consumidores nem sempre conseguem identificar os intermediários de crédito responsáveis pelos sítios da internet, em especial nos casos em que esses sítios não são claramente associados ao nome ou firma do intermediário de crédito. Em consequência, têm maiores dificuldades em verificar se as entidades responsáveis pelos sítios da internet estão autorizadas a atuar como intermediários de crédito.

Com a intensificação da atuação dos intermediários de crédito através dos meios de comunicação à distância, a informação sobre o endereço dos sítios na internet dos intermediários de crédito revela-se igualmente necessária para a atuação supervisiva do Banco de Portugal, permitindo um reforço do acompanhamento da atividade de intermediário de crédito desenvolvida nesses sítios na internet e potenciando a identificação de situações de exercício de atividade não autorizada.

5.3 Avaliação

Relativamente à sugestão apresentada a propósito do envio de notificações aos intermediários de crédito para que estes promovam a alteração a determinados elementos sujeitos a registo, não se vislumbra necessidade de alterar a lei. Considera-se, assim, que deverá continuar a caber ao intermediário de crédito velar a todo o tempo pelo cumprimento dos requisitos de acesso à atividade, como seja ter assegurada, perante terceiros, a responsabilidade civil que possa decorrer do exercício da sua atividade, e promover, nos termos legalmente previstos, a modificação do respetivo registo junto do Banco de Portugal sempre que haja uma alteração aos elementos que dele constem.

42. Disponível em <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/intermediarios-de-credito-autorizados>.

43. Cfr. ponto 5 do presente capítulo.

Também não se considera necessário alterar o RJIC para incluir o número de identificação fiscal e o número de identificação de pessoa coletiva dos intermediários de crédito no conjunto de elementos informativos que o Banco de Portugal divulga publicamente sobre os intermediários de crédito registados. Com efeito, entende-se que a disponibilização da informação em formato que possibilita o seu tratamento permite dar resposta às necessidades subjacentes a esta proposta.

Relativamente à sugestão de atualização diária do ficheiro Excel que o Banco de Portugal divulga com os principais elementos informativos inscritos no registo dos intermediários de crédito, é-se de opinião de que é adequada a atualização semanal que presentemente é assegurada, tendo em consideração o número de pedidos de autorização que é deferido e o número de cancelamentos do registo verificado nesse mesmo intervalo temporal.

Já no que se refere ao elenco dos elementos sujeitos a registo, o Banco de Portugal considera que deve ser ponderada a oportunidade de retirar desse elenco a informação sobre o número de contrato de seguro e o respetivo período de validade, mantendo-se apenas o registo da informação sobre a identidade da entidade que garante a responsabilidade civil pela atividade de intermediário de crédito.

Entende-se que os objetivos prosseguidos pelo legislador com a consagração deste requisito de acesso à atividade, relacionados com a mitigação das eventuais consequências de danos causados aos consumidores pela atividade de intermediário de crédito, podem ser acautelados através de outros mecanismos previstos no RJIC. As instituições mutuantes têm o dever de acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito e de comunicar ao Banco de Portugal a ocorrência de factos suscetíveis de afetar a observância dos requisitos de acesso à atividade, o que inclui o requisito relativo à garantia da responsabilidade civil decorrente do exercício da atividade. Já o acesso dos consumidores à informação relativa ao contrato de seguro é assegurado pela disponibilização obrigatória desses elementos nos estabelecimentos abertos ao público e nos sítios na internet dos intermediários de crédito.

Em contrapartida, entende-se que o elenco de elementos sujeitos a registo deveria passar a incluir o endereço dos sítios na internet dos intermediários de crédito, sendo essa informação sujeita a divulgação pública.

6 Alteração do registo

6.1 Enquadramento

Sempre que ocorra uma modificação aos elementos constantes do registo, o intermediário de crédito dispõe de 30 dias para requerer ao Banco de Portugal a alteração do registo, juntando os documentos comprovativos dos factos a registar⁴⁴.

44. Cfr. n.º 1 do artigo 27.º do RJIC.

Até 31 de dezembro de 2020, os intermediários de crédito submeteram 8593 pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo⁴⁵. Estes pedidos começaram a ser apresentados, sobretudo, a partir do segundo semestre de 2019 (80,8% do total), destacando-se o mês de julho de 2019, em que foram submetidos 654 pedidos, 7,6% do total.

A maioria dos pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo visou a modificação dos elementos relativos ao contrato de seguro de responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito e a identidade das instituições mutuantes com as quais os intermediários de crédito celebraram contrato de vinculação.

O Banco de Portugal concluiu a apreciação de 8518 pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo até ao final de 2020, tendo deferido a generalidade desses pedidos (96,3%).

6.2 Questões identificadas

6.2.1 Notificação da submissão dos pedidos e das modificações ao seu estado

Uma das entidades participantes na presente avaliação salientou que seria conveniente que o Banco de Portugal notificasse o intermediário de crédito aquando da receção do pedido de alteração aos elementos sujeitos a registo e quando se verificassem modificações ao estado da análise dos mencionados pedidos.

Esclarece-se que o intermediário de crédito é notificado quando submete, com êxito, um pedido de alteração ao registo. A notificação em causa é efetuada, de forma automática, através de mensagem de correio eletrónico e, para além da confirmação da receção do pedido de alteração aos elementos sujeitos a registo, contém ainda informação sobre a referência atribuída ao processo em causa.

Acresce que o PCB disponibiliza uma ferramenta que possibilita a consulta, por parte dos intermediários de crédito, do estado dos pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo, permitindo, por essa via, o acompanhamento da evolução da respetiva análise. Para aceder a essa informação, o intermediário de crédito deve utilizar as credenciais de acesso ao Portal das Finanças e indicar a referência do processo. Entre o momento em que foi disponibilizada e o dia 31 de dezembro de 2020, foram registadas 62.456 visitas à página desta ferramenta.

Foi também sugerido que as instituições mutuantes acedam diretamente ao estado dos pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo em que os intermediários de crédito tenham solicitado a sua inclusão como instituição mutuante com a qual mantêm vínculo.

Refira-se que diversas instituições mutuantes têm vindo a solicitar ao Banco de Portugal informação sobre o estado dos pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo apresentados por intermediários de crédito com quem mantêm contrato de vinculação.

A este respeito, assinala-se que a decisão sobre o pedido de alteração aos elementos sujeitos a registo só pode ser notificada à instituição mutuante nas situações tipificadas na lei, isto é, em caso de recusa do registo do intermediário de crédito, recusa do registo de membro do órgão de administração de intermediário de crédito e recusa do registo do responsável técnico, e desde que o intermediário de crédito mantenha contrato de vinculação em regime de exclusividade com essa instituição⁴⁶.

45. Em janeiro de 2019, foi disponibilizado o formulário eletrónico no PCB para a apresentação de pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo. No referido Portal, é também facultada uma ferramenta que possibilita a consulta do estado dos mencionados pedidos.

46. Cfr. n.ºs 2 e 4 do artigo 30.º do RJIC.

6.2.2 Objeto dos pedidos de alteração ao registo

Vários intermediários de crédito têm vindo a solicitar a inclusão no registo de alterações introduzidas nos contratos de vinculação que celebraram com as instituições mutuantes.

Esses pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo têm vindo a ser liminarmente arquivados, uma vez que, nos termos da lei, não é exigível o registo das modificações ou dos aditamentos efetuados aos contratos de vinculação celebrados, mas tão-só da identidade das instituições mutuantes com quem mantêm vínculo⁴⁷.

Têm sido igualmente recebidos pedidos de intermediários de crédito que atuam no âmbito do crédito à habitação e hipotecário no sentido da inserção no registo de elementos que legalmente não estão sujeitos a registo, por exemplo, a identidade dos trabalhadores afetos à atividade de intermediário de crédito. Assinala-se, todavia, que o facto de a identidade dos trabalhadores não ser sujeita a registo não dispensa estes intermediários do dever de assegurar que os seus trabalhadores possuem o nível adequado de conhecimentos e competências e que não se encontram em situação de incompatibilidade para o exercício das suas funções.

6.2.3 Elementos que devem acompanhar o pedido de alteração

Na apreciação de pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo, o Banco de Portugal tem verificado que, não raras vezes, esses pedidos não se encontram devidamente acompanhados dos documentos que titulam os factos a registar, em particular no que respeita à alteração da identidade das instituições mutuantes com quem os intermediários de crédito mantêm vínculo e à modificação dos elementos do contrato de seguro de responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito.

Esta circunstância torna necessária a promoção de diligências para obtenção dos elementos em falta, o que tem necessariamente impacto na celeridade da análise e decisão dos pedidos em causa.

O Banco de Portugal tem vindo a sublinhar a importância de os pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo serem devidamente instruídos e acompanhados de todos os documentos necessários à demonstração dos factos a registar. Em particular, salienta-se que, para efeitos de alteração dos elementos do contrato de seguro de responsabilidade civil profissional, deve ser junto documento comprovativo da renovação do contrato de seguro de responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito ou as condições gerais e particulares do contrato de seguro subscrito pelo intermediário de crédito. Para efeitos de modificação da identidade das instituições mutuantes com quem mantêm vínculo, os intermediários de crédito devem juntar o contrato de vinculação assinado pelas partes, de forma completa, incluindo, designadamente, a remuneração a pagar pela instituição mutuante ao intermediário de crédito.

6.3 Avaliação

Relativamente à sugestão formulada quanto ao envio de notificações ao intermediário de crédito aquando da receção do pedido de alteração aos elementos sujeitos a registo e quando haja modificações no estado da análise dos mencionados pedidos, recorda-se que os intermediários de crédito já são informados sobre a submissão de pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo e podem acompanhar a todo o tempo o estado desses pedidos.

47. Cfr. alíneas m) e n) do n.º 1, e alíneas r) e s) do n.º 2 do artigo 26.º do RJIC.

Fazendo uma análise global à forma como os intermediários de crédito têm vindo a assegurar a atualização da informação constante do respetivo registo junto do Banco de Portugal, conclui-se que, na sua grande maioria, os intermediários de crédito revelam conhecer e cumprir os procedimentos legais e regulamentares estabelecidos para a alteração aos elementos sujeitos a registo, o que se tem refletido na diminuição do número de pedidos de informação apresentados sobre o registo e a sua modificação⁴⁸.

Todavia, têm sido identificadas situações em que, apesar de ter ocorrido a alteração dos elementos sujeitos a registo, os intermediários de crédito não promoveram junto do Banco de Portugal a atualização da informação constante do registo. Estas insuficiências indiciam que nem todos os intermediários de crédito adotaram os procedimentos internos destinados a garantir a comunicação atempada ao Banco de Portugal das alterações aos elementos sujeitos a registo.

Foram igualmente identificadas situações em que os pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo padeciam de insuficiências documentais e materiais, em especial no que se refere à comprovação dos factos a registar, o que, como se assinalou, põe em causa a célere apreciação e decisão dos pedidos de alteração ao registo. Adicionalmente, foram identificados casos em que os intermediários de crédito pretendem registar factos que não são passíveis de registo.

Neste contexto, o Banco de Portugal irá reforçar a informação sobre a instrução dos pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo do intermediário de crédito e ponderar a introdução de modificações no formulário disponibilizado para a apresentação destes pedidos.

Adicionalmente, considera-se importante promover a desmaterialização do procedimento de alteração dos elementos sujeitos a registo, através da introdução de alterações ao RJIC que permitam a notificação dos intermediários de crédito através de meios eletrónicos.

7 Proibição de receção e entrega de valores

7.1 Enquadramento

O legislador proíbe aos intermediários de crédito a receção e a entrega de quaisquer valores relacionados com a formação, a execução e o cumprimento antecipado dos contratos de crédito⁴⁹.

Esta proibição legal encontra-se formulada em termos amplos, vedando a intervenção dos intermediários de crédito em qualquer operação que possa envolver a posse ou o acesso a valores que apresentem uma conexão (direta ou indireta) com qualquer uma das fases da vida do contrato de crédito, sem prejuízo da remuneração dos intermediários de crédito e de outras situações ressalvadas na lei.

48. Do total de 4235 pedidos de informação apresentados junto do Banco de Portugal entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020, 1438 (34%) versaram sobre o procedimento de alteração aos elementos sujeitos a registo dos intermediários de crédito, sendo que 932 (64,8%) desses pedidos foram remetidos em 2019, valor que diminuiu para 485 no ano de 2020.

49. Cfr. n.º 1 do artigo 46.º do RJIC. Salvaguardam-se desta proibição as situações previstas no n.º 2 do mesmo artigo.

7.2 Questão identificada

7.2.1 Entrega de valores pelo intermediário de crédito à instituição mutuante

Aquando da entrada em vigor do RJIC, foram suscitadas dúvidas interpretativas sobre o âmbito de aplicação da proibição imposta aos intermediários de crédito quanto à receção e entrega de valores relacionados com a formação, a execução e o cumprimento antecipado dos contratos de crédito.

As questões em causa estavam relacionadas com a aplicação da referida proibição à realidade do comércio automóvel.

Recorda-se que, previamente à entrada em vigor do RJIC, a entrega de valores recebidos de clientes pelos intermediários de crédito a título acessório (comerciantes de automóveis) era prática habitual. Em geral, essa entrega estava associada: (i) ao *reembolso antecipado* do contrato de crédito relativo ao veículo retomado pelo comerciante (para libertação de ónus ou encargos que recaíssem sobre o veículo), (ii) ao pagamento da *entrada inicial* do contrato de crédito destinado a financiar a aquisição do veículo, incluindo-se aqui a *primeira renda antecipada* do contrato de locação ou de aluguer de longa duração (ALD), e (iii) ao pagamento de *despesas e outros pagamentos iniciais de serviços contratados* (e.g. seguros) e do *imposto do selo de abertura de crédito*, quando aplicável.

Com a entrada em vigor do RJIC, associações de instituições de crédito, associações do setor automóvel e alguns intermediários de crédito colocaram dúvidas sobre se a proibição acima descrita seria aplicável a estas situações.

Sobre esta questão, relembra-se que a entrega de valores pelo intermediário de crédito à instituição mutuante para efeitos de cumprimento de obrigações assumidas pelo consumidor perante aquela instituição, ainda que resultantes da retoma de veículo ou da entrega de sinal, não se encontra abrangida pelas exceções previstas no RJIC. A proibição de receção e entrega de valores por parte dos intermediários de crédito corresponde a uma regra geral, apenas suscetível de ser afastada nas situações tipificadas na lei.

7.3 Avaliação

A proibição de receção e entrega de valores por parte dos intermediários de crédito encontra a sua razão de ser nos objetivos, declarados no preâmbulo do RJIC, de assegurar a proteção dos consumidores no decurso do processo negocial, promover a confiança depositada nas instituições de crédito e no sistema financeiro no seu todo, impedindo práticas comerciais desadequadas e menos transparentes.

Importa recordar que, com frequência crescente, os mutuários procedem ao pagamento das prestações dos contratos de crédito através de débito direto ou por transferências a crédito, pelo que se entende desnecessário permitir que os intermediários de crédito recebam valores dos mutuários, para além das situações já excecionadas no RJIC.

Acresce que a receção ou entrega de valores pelos intermediários de crédito poderia configurar uma operação de envio de fundos, o que, correspondendo a um serviço de pagamento, constitui uma atividade legalmente reservada às instituições de crédito, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica. Por outro lado, uma eventual permissão de receção de valores pelos intermediários de crédito poderia promover situações abusivas e diminuir a proteção dos consumidores.

Foi com base nestas razões que o legislador optou por esta solução, não se vislumbrando razões que justifiquem a sua alteração.

8 Prestação de serviços por terceiros

8.1 Enquadramento

O RJIC proíbe que os intermediários de crédito nomeiem representantes ou cometam a terceiros, no todo ou em parte, o exercício da atividade de intermediário de crédito ou a prestação de serviços de consultoria⁵⁰.

8.2 Questões identificadas

8.2.1 Alcance da proibição legal

A proibição da prestação de serviços por terceiros visa promover a transparência e responsabilidade de cada intermediário de crédito na prestação dos respetivos serviços e na relação com o consumidor.

Esta norma impede os intermediários de crédito de subestabelecer ou, por qualquer forma, partilhar ou delegar o exercício dos serviços de intermediação de crédito em entidades terceiras, mesmo quando estas entidades estejam legalmente habilitadas para o exercício da atividade de intermediário de crédito.

Esta proibição veda aos intermediários de crédito o recurso a entidades terceiras para angariação de clientela, através, por exemplo, dos designados *leads* ou serviços de “referenciação”. O intermediário de crédito que recorra à prestação de serviços de “referenciação” por outrem estará a infringir a proibição de cometer a terceiros, no todo ou em parte, o exercício da atividade de intermediário de crédito.

Considerando que também a divulgação de publicidade a produtos de crédito, enquanto convite a contratar, constitui, em si mesma, a prossecução de um serviço de apresentação de contratos de crédito⁵¹, está igualmente vedado aos intermediários de crédito encarregarem terceiros da divulgação de publicidade a produtos de crédito objeto da sua atividade de intermediação⁵².

De notar que a proibição em questão permanece aplicável mesmo quando o intermediário de crédito e a entidade terceira pertencem ao mesmo grupo societário.

8.2.2 Alteração da proibição legal

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto sugeriu a eliminação desta proibição, expressando preferência por uma solução que permitisse a externalização da atividade de intermediário de crédito, desde que o terceiro cumprisse determinados requisitos, a estabelecer pelo legislador.

50. Cfr. artigo 47.º do RJIC.

51. Cfr. ponto 10.2.1 do presente capítulo.

52. Sem prejuízo da admissibilidade do envolvimento de entidades terceiras (como *designers* ou agências de publicidade) na conceção das campanhas publicitárias, assim como da utilização de meios de comunicação (publicações periódicas, emissoras radiofónicas, canais de televisão, cartazes, redes sociais, etc.) como veículos de divulgação de publicidade.

A este propósito, importa recordar que a DCH permitiu que os Estados-Membros decidissem sobre a possibilidade de os intermediários de crédito nomearem representantes para o exercício da atividade. O legislador europeu concedeu também aos Estados-Membros a possibilidade de não autorizarem que os intermediários de crédito autorizados em outros Estados-Membros atuem no seu território através de representantes nomeados.

O legislador nacional optou por não permitir que os intermediários de crédito autorizados em Portugal e que os intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros atuem em território nacional através de representantes nomeados⁵³. Esta opção teve como objetivo clarificar o âmbito de intervenção dos intermediários de crédito, prevenindo a ocorrência de situações de conflito de interesses e permitindo ao cliente conhecer e responsabilizar diretamente o intermediário pela sua atuação, o que constitui um fator de credibilização numa atividade recém-regulada.

8.3 Avaliação

O Banco de Portugal considera que a proibição do recurso a terceiros para o exercício da atividade de intermediário de crédito ou para a prestação de serviços de consultoria tem contribuído para a transparência nas relações que os intermediários de crédito estabelecem com os consumidores e para a promoção da confiança depositada no sistema financeiro. Deve, a este propósito, frisar-se a importância desta regra, inclusivamente no âmbito das relações entre entidades que integram o mesmo grupo económico.

Não se anteveem motivos ponderosos que justifiquem a alteração do RJIC neste domínio.

9 Deveres de informação e de assistência

9.1 Enquadramento

Os intermediários de crédito estão obrigados a disponibilizar informação relativa à sua atividade no interior e no exterior dos estabelecimentos abertos ao público, bem como nos respetivos sítios na internet⁵⁴.

A disponibilização desta informação permite ao público identificar, de forma fácil e conveniente, a identidade do intermediário de crédito e as principais características da sua atividade, designadamente no que respeita à categoria em que atua, aos serviços de intermediação de crédito e de consultoria que se encontra autorizado a prestar, ao tipo de contratos de crédito relativamente aos quais presta os referidos serviços e, se aplicável, às instituições mutuantes a que está vinculado.

53. Cfr., respetivamente, o artigo 47.º e o n.º 4 do artigo 38.º do RJIC.

54. Cfr. artigo 53.º do RJIC.

Em momento prévio ao da prestação de serviços de intermediação de crédito, exige-se ainda que os intermediários de crédito disponibilizem aos consumidores um documento, em suporte de papel ou noutro suporte duradouro, contendo informação sobre a atividade de intermediário de crédito, e os meios ao dispor dos consumidores para a apresentação de reclamações e para a resolução alternativa de litígios⁵⁵.

Em momento prévio à prestação de serviços de consultoria⁵⁶, os intermediários de crédito vinculados e os intermediários de crédito a título acessório devem prestar aos consumidores, em papel ou noutro suporte duradouro, a informação de que os seus serviços apenas têm por base a ponderação de contratos de crédito disponíveis na sua gama de produtos. Os intermediários de crédito não vinculados têm o dever de esclarecer os consumidores, pelo mesmo meio, sobre o universo dos produtos de crédito tidos em conta para efeitos da prestação do serviço de consultoria e sobre a remuneração a pagar pelo consumidor.

Os intermediários de crédito podem ainda estar obrigados a cumprir os mesmos deveres de informação e de assistência que recaem sobre as instituições mutuantes. Por exemplo, quando apresentem ofertas de crédito, os intermediários de crédito estão obrigados a entregar a Ficha de Informação Normalizada (FIN) ou a Ficha de Informação Normalizada Europeia aplicável aos contratos de crédito à habitação e hipotecário (FINE), consoante se trate de crédito aos consumidores ou de crédito à habitação e hipotecário, e a prestar os esclarecimentos necessários para que o cliente possa avaliar se o contrato de crédito proposto se adapta às suas necessidades e à sua situação financeira⁵⁷.

9.2 Questões identificadas

9.2.1 Harmonização da informação sobre a atividade

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação sugeriu a definição, por parte do Banco de Portugal, de modelos de documentos a utilizar pelos intermediários de crédito no cumprimento dos deveres de informação relativos à atividade de intermediação de crédito previstos no RJIC.

Salienta-se que, nas ações inspetivas realizadas, tanto no que respeita ao cumprimento dos deveres de informação nos estabelecimentos abertos ao público, como nos sítios na internet, o Banco de Portugal encontrou várias irregularidades na prestação de informação sobre a atividade de intermediação de crédito. As irregularidades detetadas tiveram por base a omissão da apresentação de informação obrigatória, bem como a existência de deficiências na divulgação dessa informação.

9.2.2 Informação obrigatória nos estabelecimentos

Duas entidades participantes neste exercício de avaliação suscitaram questões relacionadas com o cumprimento dos deveres de informação dos intermediários de crédito nos respetivos estabelecimentos.

55. Cfr. artigo 54.º do RJIC.

56. Cfr. artigo 65.º do RJIC.

57. Cfr. artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, e artigos 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho. O disposto nos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, não é aplicável aos intermediários de crédito a título acessório por força do estabelecido no artigo 9.º do mesmo diploma legal.

A primeira questão colocada prende-se com a determinação do local em que os intermediários de crédito, com estabelecimentos situados em grandes superfícies e sem porta de entrada, devem afixar a informação que a lei impõe que seja prestada no exterior dos seus estabelecimentos.

Em resposta a esta questão, recorda-se que a informação que os intermediários de crédito estão obrigados a indicar no exterior dos estabelecimentos abertos ao público deve, independentemente de os estabelecimentos possuírem ou não porta de entrada, ser prestada de forma bem visível e legível, permitindo a sua rápida localização e leitura por um consumidor médio, o que implica, necessariamente, uma aferição casuística. Assim, poderão considerar-se como boas práticas nesta matéria a disponibilização da informação na montra do estabelecimento, próxima do local usado pelos consumidores para aceder ao interior, ou através de um ou mais cavaletes, colocados à entrada do estabelecimento.

A segunda questão colocada está relacionada com a aplicação destes deveres de informação aos intermediários de crédito que exercem a sua atividade em quiosques, bancas em feiras e outros eventos, balcões ou espaços similares em centros comerciais, bem como àqueles que recorrem às instalações de entidades parceiras que não estão registadas como intermediários de crédito.

Considerando o disposto no RJIC, os intermediários de crédito que desenvolvem a sua atividade em quiosques, balcões ou espaços similares, ou que utilizam instalações de outras entidades também estão obrigados a apresentar a informação legalmente exigida no interior e no exterior dos estabelecimentos.

9.2.3 Prestação de informação pré-contratual sobre operações de crédito

Uma das entidades participantes nesta avaliação do impacto do RJIC questionou se um intermediário de crédito que apresente a um consumidor uma proposta de crédito de teor idêntico ao de outra proposta anteriormente apresentada a esse consumidor deve disponibilizar ao consumidor a FIN ou a FINE, consoante se trate de crédito aos consumidores ou de crédito à habitação e hipotecário, que descreva os termos dessa proposta, ainda que esse documento possa ser substancialmente idêntico àquele que lhe tinha sido entregue pelo primeiro intermediário de crédito.

Cada intermediário de crédito vinculado ou não vinculado encontra-se individualmente obrigado ao cumprimento dos deveres de informação. Assim, o intermediário de crédito que apresenta uma segunda proposta, ainda que essencialmente idêntica a uma outra, anteriormente apresentada, deve disponibilizar ao consumidor a respetiva FIN ou FINE⁵⁸.

No caso dos intermediários de crédito a título acessório que atuam no crédito aos consumidores, o cumprimento desses deveres de informação recai sobre a instituição mutuante⁵⁹, ainda que esta possa recorrer aos intermediários para a prestação da informação em causa. Neste caso, se a proposta de crédito for apresentada através de intermediários de crédito distintos, a instituição mutuante deve assegurar a disponibilização ao consumidor de uma segunda FIN. Salienta-se que as propostas em causa poderão ter condições distintas, designadamente no que respeita à remuneração que cada intermediário de crédito tem a receber da instituição mutuante, o que tem impacto no valor da TAEG aplicável em cada caso.

58. Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, e artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho.

59. Cfr. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho.

9.3 Avaliação

As dificuldades que os intermediários de crédito têm vindo a revelar no cumprimento dos deveres de informação previstos no RJIC justificam que se pondere uma maior concretização desses deveres. Assim, considera-se pertinente criar algumas regras destinadas a harmonizar e a densificar a prestação dessa informação.

10 Publicidade

10.1 Enquadramento

O RJIC regula a atividade publicitária dos intermediários de crédito. A disciplina estabelecida neste regime assenta na distinção entre a publicidade à atividade de intermediário de crédito⁶⁰ e a publicidade relativa a produtos de crédito⁶¹.

De acordo com as normas aplicáveis, a publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito deve conter um conjunto de elementos relativos ao intermediário, como a respetiva categoria, os serviços que está autorizado a prestar e a indicação das instituições mutuantes com as quais mantém contrato de vinculação, se aplicável. Por outro lado, não deve utilizar expressões suscetíveis de criar confusão com a concessão de crédito e respeitar as demais normas e princípios legais e regulamentares aplicáveis à atividade publicitária em geral.

Apenas os intermediários de crédito vinculados e os intermediários de crédito a título acessório podem produzir publicidade a produtos de crédito, mas só podem divulgar suportes publicitários que tenham obtido a prévia aprovação do mutuante responsável pelo produto de crédito publicitado e devem identificar este último de forma inequívoca. Devem ainda respeitar as demais normas e princípios legais e regulamentares aplicáveis à atividade publicitária em geral.

O Banco de Portugal é responsável pela fiscalização do cumprimento das normas relativas à publicidade divulgada por intermediários de crédito⁶².

Entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020, foram analisados pelo Banco de Portugal 38 suportes publicitários relacionados com a atividade de intermediário de crédito, sendo que 19 foram difundidos através da televisão, 12 na imprensa, 3 através de canais digitais, 2 foram divulgados pela rádio e 2 por meio de cartaz publicitário afixado na via pública.

Neste período, foram ainda analisados cerca de 17.100 suportes publicitários referentes a produtos de crédito divulgados por intermediários de crédito. A análise desenvolvida identificou irregularidades em cerca de 2,3% destes suportes⁶³.

60. Cfr. artigo 56.º do RJIC.

61. Cfr. artigo 57.º do RJIC.

62. Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º do RJIC.

63. Cfr. *Relatório de Supervisão Comportamental 2018* (disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/rsc_2018_pt.pdf), *Relatório de Supervisão Comportamental 2019* (disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/rsc_2019_pt.pdf) e *Sinopse da Atividade de Supervisão Comportamental – 1.º semestre 2020* (disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/sinopseatsc1s2020.pdf>).

10.2 Questões identificadas

10.2.1 Distinção entre a publicitação da atividade e a publicitação de produtos de crédito

Algumas entidades participantes neste exercício de avaliação chamaram a atenção para a conveniência em clarificar as regras aplicáveis à publicidade, designadamente quanto à distinção legalmente prevista entre a publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito e a publicidade relativa a produtos de crédito.

Recorda-se, assim, que à luz do disposto no Código da Publicidade⁶⁴, deve entender-se por publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito qualquer forma de comunicação efetuada no âmbito de uma atividade comercial, com o objetivo direto ou indireto de promover os serviços de intermediação de crédito ou de consultoria.

Por seu turno, deve considerar-se como publicidade a produtos de crédito qualquer forma de comunicação efetuada no âmbito de uma atividade comercial que tenha como objetivo direto ou indireto a promoção de um produto de crédito. Entende-se que há promoção de um produto de crédito sempre que a mensagem publicitária contenha referência a um ou mais produtos de crédito específicos, ou a características de um produto de crédito individualizado, independentemente do detalhe da informação que é fornecida sobre esses mesmos produtos de crédito.

Isto significa, por exemplo, que uma mensagem publicitária que faça referência a taxas de juros, ao valor das prestações mensais, à exigência de entrada inicial ou a quaisquer outros aspetos de um contrato de crédito específico determinam o enquadramento dessa mensagem à luz das regras que regem a publicidade a produtos de crédito.

10.2.2 Utilização de expressões suscetíveis de criar confusão com a concessão de crédito

Uma das entidades que participou nesta avaliação de impacto referiu dificuldades na interpretação da norma que proíbe a utilização de expressões suscetíveis de gerar confusão com a atividade creditícia na publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito.

Em resposta, importa recordar que, de acordo com o disposto no RJIC, para além do cumprimento de outros requisitos, os intermediários de crédito devem abster-se de utilizar na publicidade sobre a sua atividade expressões suscetíveis de criar confusão entre os serviços por si prestados e a concessão de crédito⁶⁵.

Ainda que o legislador tenha isolado este requisito, enquanto objeto de análise, só é possível retirar conclusões acerca da suscetibilidade de uma determinada expressão para induzir em erro os destinatários da mensagem publicitária através da análise aos demais elementos que compõem a mensagem publicitária contida em cada suporte. Importa, assim, considerar o suporte publicitário como um todo.

Mais se informa que o Banco de Portugal, na sua atuação supervisa, tem vindo a considerar que a inclusão de expressões como “temos o crédito certo para si” ou “temos uma solução de financiamento à sua medida” em mensagens publicitárias relativas à atividade de intermediário de crédito é suscetível de gerar confusão nos seus destinatários sobre a atividade efetivamente desenvolvida pelo anunciante: intermediação de crédito ou concessão de crédito. Entende-se, assim, que expressões deste tipo não devem ser utilizadas na publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito.

64. Cfr. artigo 3.º do Código da Publicidade.

65. Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 56.º do RJIC.

10.2.3 Adequação dos deveres de informação na publicidade

O legislador estabeleceu no RJIC um conjunto de elementos de inclusão obrigatória na publicidade à atividade de intermediário de crédito.

Considera-se que os referidos elementos têm vindo a revelar-se adequados para permitir que os destinatários destas mensagens publicitárias consigam identificar a atividade publicitada, distingui-la da atividade de concessão de crédito e conhecer a forma como o anunciante desenvolve essa atividade.

Todavia, o Banco de Portugal tem encontrado suportes publicitários em que o intermediário de crédito é identificado com recurso a uma marca comercial, muitas vezes não registada. Esta circunstância é suscetível de colocar dificuldades à identificação da entidade responsável pela oferta comercial publicitada.

Acresce que tem sido frequentemente detetada na publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito a utilização de expressões suscetíveis de pôr em causa a estrita observância do princípio da veracidade. O princípio da veracidade é um dos princípios estruturantes da atividade publicitária. De acordo com o disposto na Código da Publicidade, as afirmações relativas à origem, natureza, composição, propriedades e condições de aquisição dos bens ou serviços publicitados devem ser exatas e passíveis de prova, a todo o momento, perante as instâncias competentes⁶⁶, podendo a entidade fiscalizadora exigir que o anunciante apresente provas da exatidão material dos dados de facto contidos na publicidade⁶⁷.

Tendo em conta a necessidade de assegurar a proteção dos consumidores e de promoção da confiança, crê-se que expressões como “as taxas de juro mais baixas do mercado” ou “crédito na hora”, e outras análogas, que com frequência surgem associadas à publicidade relativa à atividade de intermediários de crédito, devem ser encaradas à luz de um exigente critério de rigor e verificabilidade.

Em contrapartida, poderá não se justificar a inclusão de menção obrigatória na publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito ao facto de o intermediário de crédito desenvolver a sua atividade em regime de exclusividade relativamente a um único mutuante⁶⁸, sempre que tal seja o caso. Tendo em conta que o RJIC impõe a indicação de todas as instituições mutuantes com as quais o intermediário de crédito mantém contrato de vinculação no âmbito da publicidade à respetiva atividade⁶⁹, essa menção não parece ser relevante.

10.2.4 Envolvimento das instituições mutuantes na publicidade a produtos de crédito

Como referido, nos termos do RJIC, os intermediários de crédito vinculados e os intermediários de crédito a título acessório podem publicitar produtos de crédito se o mutuante responsável pelo produto de crédito em causa tiver previamente aprovado a referida publicidade, nos termos e condições previstos no contrato de vinculação⁷⁰.

Importa ainda notar que a lei não confere aos intermediários de crédito e às instituições mutuantes a faculdade de afastar ou limitar, por estipulação contratual, a exigência legal da aprovação prévia pela instituição mutuante de toda e qualquer publicidade produzida pelo intermediário de crédito relativamente a produtos de crédito⁷¹.

66. Cfr. n.º 1 do artigo 10.º do Código da Publicidade.

67. Cfr. n.º 2 do artigo 11.º do Código da Publicidade.

68. Cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 56.º do RJIC.

69. Cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 56.º do RJIC.

70. Cfr. n.º 2 do artigo 57.º do RJIC.

71. Cfr. n.º 3 do artigo 59.º do RJIC.

A respeito do envolvimento das instituições mutuantes na publicidade a produtos de crédito por intermediários de crédito, foram apresentadas duas questões por entidades participantes nesta avaliação de impacto.

Uma dessas entidades questionou o Banco de Portugal acerca dos mecanismos de controlo e evidência que as instituições mutuantes deverão estabelecer, nomeadamente para dar resposta a solicitações que o supervisor entenda formular no âmbito da fiscalização da publicidade relativa a produtos de crédito.

Em resposta, considera-se que as instituições mutuantes devem procurar sensibilizar os respetivos intermediários de crédito para os deveres que sobre eles impendem no âmbito da produção e divulgação de publicidade relativa a produtos de crédito. As instituições mutuantes devem ainda conservar nos seus registos os elementos necessários para demonstrar junto do supervisor que aprovaram a publicidade relativa a produtos de crédito difundida por intermediários e o conteúdo da mesma.

Outra questão colocada ao Banco de Portugal diz respeito às notificações que têm sido dirigidas às instituições mutuantes no âmbito da fiscalização da publicidade a produtos de crédito, designadamente quando estão em causa mensagens publicitárias em que não é identificada a instituição mutuante. De acordo com a entidade que suscitou esta questão, estas notificações, associadas aos prazos de resposta relativamente curtos que habitualmente são concedidos, aumentam os custos operacionais das instituições mutuantes, dos intermediários de crédito e do próprio Banco de Portugal. Por esse motivo, a entidade auscultada sugeriu que essa diligência passasse a ser feita apenas junto do intermediário de crédito em causa, complementada pela obrigação de dar conhecimento da situação à instituição mutuante responsável pelo produto de crédito.

Em resposta a esta questão, entende-se referir que a prática supervisiva seguida pelo Banco de Portugal quando identifica suportes publicitários relativos a produtos de crédito, difundidos por intermediários de crédito e em que não surge identificado o mutuante responsável pelo produto de crédito em questão, consiste em notificar o anunciante, para que indique o mutuante responsável, e todas as instituições mutuantes com as quais aquele mantém contrato de vinculação, questionando cada uma sobre se o produto de crédito publicitado é comercializado por si.

Tendo em conta a responsabilidade das instituições mutuantes pela aprovação prévia da publicidade a produtos de crédito, prevista até contratualmente, o Banco de Portugal considera necessária a interpelação direta das instituições mutuantes para a instrução do procedimento supervisivo.

Finalmente, os prazos de resposta devem permitir a atuação célere do supervisor, tendo em consideração que o efeito útil da publicidade é imediato.

10.3 Avaliação

A atividade de fiscalização levada a cabo pelo Banco de Portugal tem identificado um número significativo de suportes publicitários relativos à atividade de intermediários de crédito que não especificam os elementos obrigatórios previstos no RJIC, assim como suportes publicitários relativos a produtos de crédito, produzidos e divulgados por intermediários de crédito, que não identificam a instituição mutuante responsável pelo produto de crédito em causa ou que são difundidos sem a sua prévia aprovação.

Neste contexto, considera-se necessário proceder a alguns ajustamentos ao quadro normativo atualmente previsto. Aponta-se, designadamente, para a conveniência de se introduzirem algumas alterações ao elenco de requisitos previstos no RJIC, assegurando, por exemplo, a clara identificação do anunciante nas mensagens publicitárias.

Considera-se, ainda, necessário sublinhar a responsabilidade das instituições mutuantes no acompanhamento permanente das práticas publicitárias dos intermediários de crédito com quem mantêm contrato de vinculação.

11 Remuneração dos intermediários de crédito

11.1 Enquadramento

O legislador nacional atribuiu particular importância à remuneração dos intermediários de crédito, reconhecendo a relevância da regulação desta matéria para a prevenção de situações de conflito de interesses e para a promoção da diligência, lealdade e respeito pelos interesses dos clientes⁷². Nesse sentido, entendeu estabelecer regras distintas para a remuneração dos intermediários de crédito em função das respetivas categorias.

Assim, os intermediários de crédito não vinculados são remunerados exclusivamente pelos consumidores, não podendo receber qualquer remuneração pecuniária ou outra contrapartida económica das instituições mutuantes pelos serviços prestados⁷³.

Por seu turno, a prestação de serviços de intermediação de crédito e de consultoria por intermediários de crédito vinculados e intermediários de crédito a título acessório apenas pode ser remunerada pelas instituições mutuantes, não podendo estes intermediários receber quaisquer valores ou outra contrapartida económica dos consumidores, designadamente a título de retribuição, comissão ou despesa⁷⁴.

O RJIC também contém disposições aplicáveis à remuneração dos trabalhadores dos intermediários de crédito que atuam no âmbito do crédito à habitação e hipotecário. Decorre dessas regras que a remuneração destes trabalhadores não pode pôr em causa o cumprimento dos deveres de diligência, lealdade, discrição e respeito consciencioso pelos interesses confiados pelos consumidores⁷⁵. Acresce que a remuneração dos trabalhadores dos intermediários de crédito afetos à prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário (ainda que acumulem essas funções com a prestação de serviços de intermediação de crédito) não pode depender de objetivos de vendas ou do número de contratos celebrados ou, por qualquer outra via, prejudicar a capacidade das pessoas em causa para atuar no interesse do consumidor⁷⁶.

72. Conforme, aliás, é realçado na DCH. Cfr. Considerando 35 da DCH.

73. Cfr. n.º 1 do artigo 61.º do RJIC.

74. Cfr. n.º 1 do artigo 58.º e n.º 1 do artigo 67.º do RJIC.

75. Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 49.º do RJIC.

76. Cfr. n.º 1 do artigo 68.º do RJIC.

Como resulta da DCH, os Estados-Membros devem assegurar que a remuneração (atribuída pelas instituições mutuantes aos intermediários de crédito e por estes aos seus trabalhadores) não põe em causa o dever de atuação honesta, leal, transparente e profissional, tendo em consideração os direitos e interesses do consumidor⁷⁷.

As regras relativas à remuneração dos intermediários de crédito e dos trabalhadores foram desenvolvidas e concretizadas pelo Aviso do Banco de Portugal n.º 6/2017.

11.2 Questões identificadas

11.2.1 Remuneração dos intermediários de crédito pelas instituições mutuantes

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto questionou a forma como devem ser remunerados os intermediários de crédito que apresentem a um mesmo cliente proposta de contrato de crédito idêntica à apresentada por outro intermediário de crédito.

Considera-se que esta situação se afigura improvável na prática, uma vez que, na maioria das vezes, o intermediário de crédito cujo papel é considerado determinante para a celebração, pelo consumidor, do contrato de crédito em causa – e que, conseqüentemente, é remunerado pela prestação dos serviços de intermediação de crédito – é aquele que remete à instituição mutuante a documentação contratual relevante. Ainda assim, os casos duvidosos poderão ser resolvidos entre as partes, designadamente através da solicitação pela instituição mutuante, em comunicação com os intermediários de crédito, de elementos que permitam aferir qual o intermediário de crédito que, em concreto, esteve associado à celebração, pelo consumidor, do contrato de crédito.

11.2.2 Remuneração dos trabalhadores dos intermediários de crédito que atuam no âmbito do crédito à habitação e hipotecário

Outra das entidades participantes sugeriu que fosse permitido às instituições mutuantes remunerar o trabalho desenvolvido pelos trabalhadores do intermediário de crédito.

Recorda-se que a relação entre o intermediário de crédito e as instituições mutuantes é regulada pelo contrato de vinculação, no qual é acordada a remuneração a pagar pela instituição mutuante ao intermediário de crédito, a forma como a mesma é determinada e as regras para a sua atualização⁷⁸. Por seu turno, os termos da relação estabelecida entre o intermediário de crédito e os seus trabalhadores, ao abrigo de contrato de trabalho ou de prestação de serviços, regem-se pelo princípio da autonomia privada e da liberdade contratual, desde que salvaguardado o cumprimento do quadro normativo aplicável.

Adicionalmente, considera-se que esta proposta seria suscetível de criar situações de conflito de interesses. Com efeito, a definição de regras referentes à remuneração dos intermediários de crédito e dos seus trabalhadores visa impedir que os interesses da instituição mutuante, do intermediário ou dos trabalhadores sejam favorecidos em detrimento dos interesses dos consumidores.

77. Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º da DCH.

78. Cfr. alínea g) do n.º 2 do artigo 59.º do RJIC.

11.3 Avaliação

As normas do RJIC relativas à remuneração dos intermediários de crédito e dos seus trabalhadores são muito relevantes para garantir que os interesses do consumidor são devidamente considerados no âmbito da comercialização de produtos de crédito. Por esse motivo, **entende-se que não se justifica a introdução de quaisquer modificações neste domínio.**

12 Reclamações e resolução alternativa de litígios

12.1 Enquadramento

Os consumidores podem apresentar reclamações sobre a atuação dos intermediários de crédito através do livro de reclamações, seja em formato físico, disponível nos estabelecimentos abertos ao público dos intermediários de crédito, seja em formato eletrónico, através da plataforma do livro de reclamações eletrónico. Os consumidores podem igualmente apresentar reclamações diretamente ao Banco de Portugal, designadamente através do Portal do Cliente Bancário⁷⁹.

Os intermediários de crédito devem assegurar a análise e o tratamento tempestivo das reclamações apresentadas pelos consumidores⁸⁰.

Os intermediários de crédito devem, ainda, disponibilizar o acesso a meios eficazes de resolução extrajudicial de litígios respeitantes aos direitos e obrigações estabelecidos no RJIC, através da adesão a, pelo menos, duas entidades que possibilitem a resolução alternativa de litígios⁸¹.

Compete ao Banco de Portugal analisar as reclamações apresentadas pelos consumidores relativamente à atuação dos intermediários de crédito.

12.2 Questões identificadas

12.2.1 Disponibilização do livro de reclamações

O Banco de Portugal tem recebido pedidos de esclarecimento de intermediários de crédito sobre a disponibilização de um exemplar do livro de reclamações autónomo para o registo de reclamações relativas à atividade de intermediação de crédito. Esta questão tem em atenção a circunstância de o intermediário de crédito poder desenvolver atividades fora do perímetro da supervisão do Banco de Portugal, como é o caso, por exemplo, das entidades que atuam na categoria de intermediário de crédito a título acessório e que, relativamente à sua atividade principal, se encontram sujeitas à supervisão de outra entidade.

79. Cfr. n.º 2 do artigo 69.º do RJIC.

80. Cfr. n.º 1 do artigo 69.º do RJIC.

81. Cfr. artigo 70.º do RJIC.

Em resposta a esta questão, recorda-se que o intermediário de crédito deve disponibilizar apenas um exemplar do livro de reclamações em formato físico nos seus estabelecimentos abertos ao público⁸². Esta obrigação deve ser cumprida em todos os estabelecimentos abertos ao público, incluindo nas situações em que os intermediários de crédito exercem a sua atividade em quiosques, bancas em feiras e outros eventos, balcões ou espaços similares em centros comerciais, ou em estabelecimentos de parceiros que não são intermediários de crédito.

Os intermediários de crédito que disponham de estabelecimento aberto ao público ou que desenvolvam a sua atividade em simultâneo ou exclusivamente através dos canais digitais devem, ainda, disponibilizar o formato eletrónico do livro de reclamações⁸³.

12.2.2 Procedimentos para o tratamento de reclamações

O Banco de Portugal tem observado algumas dificuldades por parte dos intermediários de crédito na gestão e tratamento de reclamações.

Embora o número de reclamações apresentadas não seja significativo (foram recebidas 135 reclamações relativas à atividade dos intermediários de crédito entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2020), têm sido frequentes as situações em que os intermediários não remetem resposta aos reclamantes e prestam esclarecimentos insuficientes ao Banco de Portugal.

Estando em causa uma reclamação inscrita no livro de reclamações, em formato físico ou eletrónico, o intermediário está obrigado a remeter ao Banco de Portugal cópia do original da folha de reclamação em suporte digital, no prazo de 15 dias úteis após a inscrição da reclamação, devendo fazer menção em assunto ao número de registo de intermediário de crédito. Esta comunicação deve ser acompanhada da resposta enviada ao reclamante e de todos os elementos necessários ao esclarecimento do Banco de Portugal sobre a situação objeto de reclamação.

Nas reclamações que lhe são apresentadas diretamente, o Banco de Portugal notifica o intermediário de crédito dessas reclamações, concedendo 20 dias úteis para que o intermediário de crédito se pronuncie sobre a reclamação. A resposta do intermediário de crédito a esta notificação deve ser acompanhada da comunicação enviada ao reclamante e de todos os elementos necessários ao esclarecimento do Banco de Portugal sobre a matéria objeto de reclamação.

12.2.3 Comunicação da adesão a entidades de resolução alternativa de litígios

Os intermediários de crédito devem comunicar ao Banco de Portugal a adesão a, pelo menos, duas entidades de resolução alternativa de litígios. Essa lista é divulgada publicamente no PCB⁸⁴.

Os intermediários de crédito devem assegurar que as entidades a que aderem dispõem de competência para a resolução de litígios respeitantes aos direitos e obrigações estabelecidos no RJIC. A lista das entidades de resolução alternativa de litígios de consumo pode ser consultada no sítio na internet da Direção-Geral do Consumidor⁸⁵.

Até 31 de dezembro de 2020, apenas 685 intermediários de crédito (13,3%) comunicaram ao Banco de Portugal a adesão a duas entidades com competência para dirimir conflitos respeitantes aos direitos e obrigações estabelecidos no RJIC. A maioria dos intermediários de crédito ainda não demonstrou ter dado cumprimento a este preceito legal.

82. Cfr. o entendimento da Direção-Geral do Consumidor para as situações de exercício simultâneo de atividades profissionais disponível no Portal do Consumidor, em www.consumidor.gov.pt.

83. Cfr. n.º 1 do artigo 5.º-B do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

84. Disponível em <https://cliente.bancario.bportugal.pt/pt-pt/resolucao-de-litigios-intermediarios>.

85. Disponível em https://www.consumidor.gov.pt/consumidor_4/-conflitos-de-consumo.aspx.

12.3 Avaliação

A apresentação de reclamações sobre a conduta dos intermediários de crédito consubstancia um direito que visa proteger os consumidores e é, ao mesmo tempo, um instrumento de fiscalização da atividade destas entidades.

O Banco de Portugal considera conveniente sistematizar os procedimentos de gestão e tratamento das reclamações apresentadas pelos consumidores relativamente à atuação dos intermediários de crédito.

13 Exercício da atividade por instituições financeiras

13.1 Enquadramento

As instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que atuam como intermediários de crédito estão sujeitas, com as necessárias adaptações, às disposições do RJIC que regulam o exercício desta atividade⁸⁶.

Tendo em conta que estas instituições prestam serviços de intermediação de crédito no âmbito de contratos de vinculação celebrados com outras instituições mutuantes, a sua atuação subordina-se às regras aplicáveis aos intermediários de crédito vinculados.

13.2 Questões identificadas

13.2.1 Normas aplicáveis

Algumas entidades têm questionado o Banco de Portugal sobre a disponibilização da informação relativa à atividade de intermediário de crédito nos estabelecimentos abertos ao público e sítios na internet das instituições que exercem esta atividade, bem como na documentação pré-contratual fornecida aos consumidores por essas instituições.

Em resposta, relembra-se que as instituições financeiras que atuam como intermediários de crédito estão obrigadas a disponibilizar informação relativa à atividade de intermediário de crédito no interior dos seus estabelecimentos abertos ao público e nos respetivos sítios na internet⁸⁷. As referidas instituições devem ainda, em momento prévio ao da prestação de serviços de intermediação de crédito e de consultoria, disponibilizar aos consumidores um documento, em suporte papel ou noutro suporte duradouro, contendo informação sobre a atividade de intermediário de crédito⁸⁸, os meios ao dispor dos consumidores para a apresentação de reclamações junto da instituição e do Banco de Portugal e os meios de resolução alternativa de litígios disponibilizados

86. Cfr. artigo 44.º do RJIC.

87. Cfr. n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 53.º do RJIC.

88. Nos termos do n.º 1 do artigo 54.º do RJIC, o documento a disponibilizar aos consumidores deve conter a informação relativa à atividade de intermediário de crédito prevista no n.º 1 do artigo 53.º do referido diploma.

aos consumidores. Quando esteja em causa a prestação de serviços de intermediação de crédito relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário, as instituições devem indicar, no referido documento, se são remuneradas pelos serviços prestados e, em caso afirmativo, especificar o montante das comissões ou outros incentivos a pagar pelas instituições mutuantes ou, quando esse montante não seja conhecido, que tal informação será prestada ao consumidor na FINE⁸⁹.

Já no tocante à prestação de informação sobre a atividade de intermediário de crédito no exterior dos estabelecimentos abertos ao público, conclui-se que este dever não é aplicável às instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica habilitadas a desenvolver a sua atividade em Portugal. Com efeito, este dever visa, sobretudo, facilitar a identificação, por parte do público, das entidades com legitimidade para prestar serviços de intermediação de crédito ou serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito. Os estabelecimentos abertos ao público destas instituições são facilmente identificados pelo público, pelo que o objetivo prosseguido pelo dever em causa já estará salvaguardado.

Também têm sido suscitadas algumas dúvidas sobre o enquadramento jurídico aplicável à remuneração destas instituições quando atuam como intermediários de crédito e à divulgação de publicidade.

Em resposta, recorda-se que são aplicáveis às instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que atuem como intermediários de crédito as normas que regulam a remuneração dos intermediários de crédito vinculados⁹⁰. Assim, encontra-se vedado a estas instituições exigir dos seus clientes remuneração pela prestação dos serviços de intermediação de crédito ou de consultoria relativamente a contratos de crédito em que não sejam mutuantes.

As instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que atuam como intermediário de crédito devem igualmente observar as regras relativas à publicidade previstas no RJIC quando produzem publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito e publicidade relativa aos produtos de crédito intermediados⁹¹. Assinala-se, em particular, que estas instituições apenas podem divulgar a publicidade relativa a produtos de crédito por si produzida caso estejam autorizadas para o efeito⁹² e se a instituição mutuante responsável pelo produto de crédito a tiver previamente aprovado, nos termos e condições previstos no contrato de vinculação⁹³.

13.3 Avaliação

O Banco de Portugal considera adequada a opção do legislador em sujeitar as instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica que prestam serviços de intermediação de crédito e serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito às mesmas normas que regem a atuação dos intermediários de crédito. Esta opção garante o tratamento equitativo das diferentes entidades habilitadas a prestar estes serviços e assegura que o consumidor tem a mesma proteção, independentemente da natureza da entidade que presta os serviços de intermediação de crédito.

89. Cfr. n.º 1 do artigo 54.º do RJIC.

90. Cfr. artigo 58.º do RJIC.

91. Cfr. artigos 56.º e 57.º do RJIC.

92. Autorização que, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 59.º do RJIC, deve ser expressamente concedida no contrato de vinculação.

93. Cfr. n.º 3 do artigo 57.º e alínea b) n.º 3 do artigo 59.º do RJIC.

14 Intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE

14.1 Enquadramento

Os intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE a atuar no âmbito de contratos de crédito à habitação e hipotecário podem exercer a atividade de intermediário de crédito e prestar serviços de consultoria em Portugal, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou através do estabelecimento de sucursal, prestando os serviços de intermediação de crédito e de consultoria compreendidos na autorização que lhes foi concedida pela autoridade competente do Estado-Membro de origem⁹⁴.

A autoridade competente do Estado-Membro de origem deve remeter ao Banco de Portugal uma comunicação contendo informação relevante, designadamente, sobre a identidade das instituições mutuantes ou grupos de instituições mutuantes com quem o intermediário de crédito mantém contrato de vinculação, se aplicável, e sobre se estas assumem ou não a responsabilidade total e incondicional pela sua atividade⁹⁵. Os intermediários de crédito podem iniciar atividade em território nacional decorrido um mês a contar da data em que forem informados, pela autoridade competente do país de origem, de que o Banco de Portugal recebeu a referida comunicação⁹⁶.

14.2 Questão identificada

14.2.1 Exercício da atividade de intermediário de crédito em território nacional

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto chamou a atenção para as dificuldades que os intermediários de crédito provenientes de outros Estados-Membros da UE têm sentido em exercer esta atividade em território nacional.

A falta de informação sobre o procedimento a adotar para o exercício da atividade em território nacional e a ausência de comunicação ao Banco de Portugal por parte da autoridade competente do Estado-Membro de origem foram apontados como os principais obstáculos. Foram, ainda, salientadas dificuldades relacionadas com as diferenças entre os regimes jurídicos dos vários Estados-Membros, designadamente no que respeita às categorias de intermediário de crédito neles consagradas.

Nesse contexto, foi sugerida a agilização dos procedimentos relacionados com o exercício da atividade por intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE, mormente ao nível dos canais de comunicação utilizados, e a consagração da possibilidade de o intermediário de crédito optar por uma das categorias de intermediário de crédito previstas na legislação nacional.

94. Cfr. n.º 1 do artigo 38.º do RJIC.

95. Cfr. n.º 1 do artigo 39.º do RJIC.

96. Cfr. n.º 2 do artigo 39.º do RJIC.

Em resposta a estas questões, salienta-se que as regras do RJIC que regulam o exercício da atividade de intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE em território nacional resultam da transposição do disposto na DCH, obedecendo, assim, ao quadro comum definido pelo legislador europeu. Todavia, apesar de ter definido esse quadro comum, o legislador europeu não impôs a harmonização total dos ordenamentos jurídicos nacionais, existindo regras distintas em algumas matérias, em função das opções tomadas pelos legisladores nacionais e das especificidades de cada Estado-Membro⁹⁷.

Mais se salienta que a atividade desenvolvida em Portugal por intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE está limitada pela autorização concedida pela autoridade competente do Estado-Membro de origem, não podendo ser conferida ao intermediário de crédito a possibilidade de escolher a categoria em que pretende atuar no Estado-Membro de acolhimento.

O Banco de Portugal, enquanto autoridade nacional responsável pela supervisão dos intermediários de crédito, assegura o tratamento das comunicações provenientes das autoridades competentes de outros Estados-Membros dentro do prazo estabelecido para o efeito e adotou as Orientações da EBA sobre as notificações relativas à liberdade de prestação de serviços de intermediários de crédito que intervenham em operações de crédito abrangidas pela DCH⁹⁸.

Adicionalmente, disponibiliza no PCB⁹⁹, em língua portuguesa e inglesa, informação relativa ao exercício da atividade de intermediário de crédito em Portugal por entidades autorizadas noutros Estados-Membros da UE.

14.3 Avaliação

As regras que disciplinam a intervenção do Banco de Portugal junto dos intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE decorrem do disposto na DCH, gozando o legislador nacional de limitada margem de liberdade neste domínio.

Os intermediários de crédito autorizados em Estados-Membros da UE que, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços, desenvolvem em Portugal a atividade de intermediário de contratos de crédito à habitação e hipotecário ou prestam serviços de consultoria relativamente a esses contratos de crédito estão sujeitos à supervisão das autoridades competentes do respetivo Estado-Membro de origem¹⁰⁰. Por seu turno, as sucursais de intermediários de crédito autorizados noutros Estados-Membros da UE são supervisionadas pelo Banco de Portugal¹⁰¹.

97. Por exemplo, em Espanha, os intermediários de crédito podem designar representantes, que são sujeitos a registo; também no mesmo Estado-Membro, são atribuídos alargados poderes aos órgãos das comunidades autónomas em matéria de registo de intermediários de crédito, nos termos da Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.

98. Orientações EBA/GL/2015/19.

99. Em <https://clientebanuario.bportugal.pt/atividade-de-intermediario-noutro-estado-membro>, bem como as perguntas frequentes disponíveis em <https://clientebanuario.bportugal.pt/pt-pt/perguntas-frequentes>.

100. Cfr. artigo 42.º do RJIC.

101. Cfr. artigo 41.º do RJIC.

15 Acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito pelas instituições mutuantes

15.1 Enquadramento

O Banco de Portugal é a autoridade responsável pela supervisão dos intermediários de crédito, competindo-lhe fiscalizar o cumprimento dos requisitos de acesso e das normas que regem o exercício da atividade de intermediário de crédito e a prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito.

Reconhece-se, todavia, que o adequado funcionamento da atividade de intermediação de crédito não dispensa o acompanhamento ativo dos intermediários de crédito por parte das instituições mutuantes, como primeira linha de controlo desta atividade.

O RJIC responsabiliza as instituições mutuantes pela atuação dos intermediários de crédito vinculados e dos intermediários de crédito a título acessório com quem mantêm contrato de vinculação, estabelecendo que estes atuam em seu nome e sob a sua responsabilidade total e incondicional¹⁰².

A responsabilização das instituições mutuantes pela atuação dos intermediários de crédito com quem celebram contratos de vinculação é reforçada por um conjunto de disposições legais e regulamentares que exige um acompanhamento próximo da atuação desses intermediários de crédito.

Em primeiro lugar, as instituições mutuantes têm o dever de comunicar ao Banco de Portugal a ocorrência de factos suscetíveis de afetar a observância dos requisitos de acesso à atividade por parte dos intermediários de crédito¹⁰³ e de afetar a idoneidade, os conhecimentos e competências e a isenção dos membros dos respetivos órgãos de administração e dos responsáveis técnicos¹⁰⁴. O cumprimento destes deveres pressupõe que as instituições mutuantes monitorizem, numa base regular, o cumprimento dos referidos requisitos.

De igual modo, a remuneração dos intermediários de crédito deve refletir critérios qualitativos, relacionados, designadamente, com o cumprimento das regras aplicáveis à atividade de intermediação de crédito¹⁰⁵, o que obriga as instituições mutuantes a implementar procedimentos e a desenvolver diligências para confirmar a observância desses critérios.

Adicionalmente, por força das Orientações da EBA relativas aos procedimentos de governação e monitorização de produtos bancários de retalho¹⁰⁶ e das Orientações da EBA relativas à subcontratação¹⁰⁷, as instituições mutuantes devem dispor de mecanismos de controlo sobre as redes

102. Cfr. alíneas k) e m) do artigo 3.º do RJIC.

103. Cfr. n.º 3 do artigo 23.º do RJIC.

104. Cfr. n.º 1 do artigo 29.º do RJIC.

105. Cfr. artigos 11.º e 15.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 6/2017.

106. Orientações EBA/GL/2015/18.

107. Orientações EBA/GL/2019/02.

de distribuição dos seus produtos e serviços, que lhes permitam assegurar que as entidades envolvidas na comercialização desses produtos e serviços, designadamente os intermediários de crédito, têm em consideração as características, necessidades e objetivos dos clientes bancários. As instituições mutuantes devem, ainda, observar, na sua relação com os intermediários de crédito, deveres relacionados com a identificação, avaliação, monitorização e gestão de riscos relacionados com a externalização da distribuição dos produtos bancários de retalho e com a implementação, o acompanhamento e a gestão dos contratos de subcontratação¹⁰⁸.

Como forma de assegurar o cumprimento destas obrigações, prevenir a eventual imputação de responsabilidades pela atividade dos intermediários de crédito e mitigar os riscos reputacionais que daí possam advir, estabelece-se no RJIC que os contratos de vinculação devem obrigar os intermediários de crédito a prestar às instituições mutuantes a informação necessária para que estas possam integrar a atividade dos intermediários de crédito no seu sistema global de controlo de riscos e cumprir os deveres de prestação de informação ao Banco de Portugal¹⁰⁹.

A conjugação da responsabilização total e incondicional pela conduta dos intermediários de crédito com quem mantêm contrato de vinculação com os deveres de comunicação ao Banco de Portugal a que se encontram obrigadas e com a necessidade de prevenção de riscos reputacionais permite concluir que impende sobre as instituições mutuantes o dever de acompanhar, de forma regular e sistemática, a atuação daqueles intermediários de crédito.

Aquando da celebração de contratos de vinculação, as instituições mutuantes devem, assim, ter em linha de conta que serão responsáveis pela atuação do intermediário de crédito e que sobre si recairá o acompanhamento, sistemático e regular, da sua atividade. A ponderação dos riscos e das responsabilidades decorrentes da celebração de um contrato de vinculação assume especial relevância quando as instituições mutuantes recorrem a redes compostas por um elevado número de intermediários de crédito para a comercialização dos seus produtos de crédito, porquanto implica que detenham capacidade para proceder à integração de todos esses intermediários de crédito no seu sistema global de controlo de riscos. Cerca de metade das instituições mutuantes que recorrem aos serviços prestados por intermediários de crédito mantêm vínculo contratual com mais de 50 intermediários de crédito, e 3 dessas instituições mutuantes comercializam os seus produtos de crédito através de mais de 1300 intermediários de crédito¹¹⁰.

O dever de acompanhamento que impende sobre as instituições mutuantes assume especial relevância no contexto nacional, uma vez que a quase totalidade (99,8%) dos intermediários de crédito desenvolve a sua atividade ao abrigo de contratos de vinculação celebrados com, pelo menos, uma instituição mutuante¹¹¹.

108. De entre estes deveres, destacam-se a avaliação contínua do desempenho do prestador de serviços, a implementação de procedimentos de notificação e de resposta a alterações ocorridas num prestador de serviços (como sejam alterações à sua estrutura organizativa ou de propriedade), e a avaliação e auditoria independentes do cumprimento de requisitos legais e regulamentares. Adicionalmente, caso identifiquem deficiências na prestação das funções subcontratadas pelos prestadores de serviços, nomeadamente pelos intermediários de crédito, as instituições mutuantes devem tomar medidas adequadas, dando seguimento a quaisquer indicações de que estes não estão a desempenhar as funções essenciais ou importantes subcontratadas de forma efetiva ou em conformidade com a legislação e os requisitos regulamentares aplicáveis e adotando as medidas corretivas apropriadas, que podem incluir a rescisão do vínculo contratual, com efeito imediato, se necessário.

109. Cfr. alínea f) do n.º 2 do artigo 59.º do RJIC.

110. Sobre as relações estabelecidas entre os intermediários de crédito e as instituições mutuantes, cfr. o ponto 3 do capítulo I do presente relatório.

111. Cfr., a este propósito, a caracterização do mercado da intermediação de crédito apresentada no ponto 3 do capítulo I do presente relatório

15.2 Questões identificadas

15.2.1 Deveres de comunicação

Uma das entidades participantes neste exercício de avaliação de impacto salientou que as instituições mutuantes têm sentido algumas dificuldades na interpretação dos deveres previstos no RJIC no que se refere ao acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito. Questionou o âmbito desses deveres e os procedimentos a adotar de forma a assegurar o respetivo cumprimento.

Esta entidade pretendia saber se, para cumprimento do dever de comunicação de factos suscetíveis de afetar a permanente observância dos requisitos de acesso à atividade pelos intermediários de crédito, as instituições mutuantes devem ter unicamente em conta a informação pública divulgada por entidades oficiais ou se devem atender a informação obtida no contexto da relação direta estabelecida com os intermediários de crédito.

Em resposta, destaca-se que, da conjugação do referido dever de comunicação com o facto de as instituições mutuantes serem total e incondicionalmente responsáveis pela atuação dos intermediários de crédito, resulta que as instituições mutuantes devem acompanhar de perto a atuação dos intermediários de crédito com quem mantêm vínculo contratual. Tal acompanhamento deverá assentar na implementação de mecanismos de verificação do cumprimento daqueles requisitos, como a solicitação periódica de documentos e informações aos intermediários de crédito, o contacto com consumidores, designadamente através do tratamento de queixas e exposições apresentadas, e, ainda, o recurso a ações presenciais (por exemplo, cliente-mistério) e através de meios de comunicação à distância.

A referida entidade questionou ainda se as instituições mutuantes devem informar o Banco de Portugal caso um intermediário de crédito com quem mantenham contrato de vinculação não apresente quaisquer propostas de contratos de crédito durante seis meses.

Em resposta, salienta-se que o facto de um intermediário de crédito não apresentar propostas de contratos de crédito é suscetível de indiciar que o referido intermediário não exerceu a atividade no período em apreço, podendo, assim, originar a revogação da respetiva autorização¹¹². Assim sendo, entende-se que as instituições mutuantes devem comunicar ao Banco de Portugal essa circunstância, ao abrigo do dever de prestação de informação sobre todos os factos passíveis de indiciar a inobservância, pelos intermediários de crédito, dos requisitos de acesso à atividade.

De igual modo, quando o intermediário de crédito mantenha vínculo contratual com uma única instituição mutuante, existindo ou não exclusividade, esta deverá comunicar ao Banco de Portugal a cessação daquele vínculo, porquanto tal facto é suscetível de afetar a observância do requisito de acesso à atividade relacionado com a manutenção de vínculo contratual com, pelo menos, uma instituição mutuante¹¹³.

O Banco de Portugal foi ainda questionado sobre se as instituições mutuantes se encontram obrigadas a verificar se as entidades que se apresentem como intermediários de crédito não vinculados se encontram habilitadas a desenvolver essa atividade.

112. Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 23.º do RJIC.

113. Cfr., a este propósito, o ponto 2.6 do presente capítulo.

Recorda-se que o RJIC estabelece que as instituições mutuantes que beneficiem da atividade prestada por pessoa singular ou coletiva que não se encontre autorizada a prestar serviços de intermediação de crédito ou de consultoria podem incorrer na prática de contraordenação¹¹⁴.

Assim, de modo a evitar responsabilização em sede contraordenacional, as instituições devem verificar se as pessoas singulares ou coletivas que invoquem a qualidade de intermediário de crédito se encontram, efetivamente, autorizadas a exercer essa atividade.

Estando em causa um intermediário de crédito não vinculado, esta verificação deve ser efetuada sempre que ocorra uma interação entre a instituição mutuante e o intermediário de crédito, como, por exemplo, quando este informe a instituição mutuante sobre o valor da remuneração a pagar pelo consumidor como contrapartida pelos serviços de intermediação de crédito prestados¹¹⁵.

No caso dos intermediários de crédito vinculados e dos intermediários de crédito a título acessório, a instituição mutuante deve aferir esse facto no momento da celebração do contrato de vinculação e de forma periódica durante a sua vigência.

15.2.2 Reforço do acompanhamento pelas instituições mutuantes

As ações de fiscalização que o Banco de Portugal tem vindo a desenvolver a respeito da informação disponibilizada nos estabelecimentos abertos ao público e nos sítios na internet de intermediários de crédito e a análise à publicidade produzida e divulgada por intermediários de crédito permitiram identificar um conjunto de insuficiências no cumprimento das normas aplicáveis a esta atividade.

O Banco de Portugal verificou que nenhum dos intermediários de crédito objeto de inspeção dava integral cumprimento aos deveres relativos à disponibilização de informação sobre a atividade de intermediário de crédito no exterior e interior dos estabelecimentos abertos ao público e nos sítios na internet fiscalizados¹¹⁶. Adicionalmente, a fiscalização da publicidade produzida e divulgada pelos intermediários de crédito tem revelado diversas fragilidades no cumprimento do respetivo quadro normativo¹¹⁷.

15.3 Avaliação

O acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito por parte das instituições mutuantes que com eles mantêm contrato de vinculação constitui um importante mecanismo de controlo da atividade desenvolvida por esses intermediários de crédito.

As questões colocadas ao Banco de Portugal no contexto da presente avaliação de impacto a respeito desse acompanhamento indiciam, porém, dificuldades na interpretação dos deveres que a este respeito impendem sobre as instituições mutuantes.

Complementarmente, a experiência do Banco de Portugal na supervisão dos intermediários de crédito permite concluir que o acompanhamento que as instituições mutuantes estão a fazer da atividade desenvolvida pelos intermediários de crédito com quem mantêm contrato de vinculação

114. Cfr. a alínea a) do artigo 74.º do RJIC.

115. Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 61.º do RJIC.

116. Cfr. o ponto 9 do presente capítulo, relativo aos deveres de informação.

117. Cfr., a este propósito, o ponto 10 do presente capítulo.

poderá não ser suficiente para mitigar os riscos reputacionais advenientes da conduta desses intermediários, nem obsta à prática de infrações cuja responsabilidade contraordenacional possa recair sobre as referidas instituições.

Atenta a importância do acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito pelas instituições mutuantes, o Banco de Portugal entende que o RJIC beneficiaria de uma intervenção legislativa no sentido da densificação dos deveres das instituições mutuantes nesse âmbito.

16 Fiscalização da atividade

16.1 Enquadramento

O Banco de Portugal é a autoridade competente para fiscalizar a atuação dos intermediários de crédito no contexto da prestação de serviços de intermediação de crédito e de consultoria relativamente a contratos de crédito.

No exercício desta missão, o Banco de Portugal utiliza um conjunto de ferramentas de supervisão, de entre as quais se destacam a análise de reclamações, a apreciação de comunicações remetidas pelas instituições mutuantes, a fiscalização da publicidade produzida pelos intermediários de crédito e a realização de ações de inspeção presencial e à distância.

16.2 Questões identificadas

16.2.1 Reforço da atuação fiscalizadora e sancionatória do Banco de Portugal

Uma das entidades consultadas na preparação do presente relatório considera essencial o reforço da atuação fiscalizadora e sancionatória do Banco de Portugal no âmbito da supervisão dos intermediários de crédito.

Esclarece-se que a atuação do Banco de Portugal esteve centrada, numa fase inicial, nas tarefas relacionadas com a autorização dos intermediários de crédito e com a integração destas entidades no seu perímetro de supervisão. Concluída essa fase, o Banco de Portugal incrementou a sua atividade fiscalizadora a partir de julho de 2019, conforme deu nota no *Relatório de Supervisão Comportamental 2019*¹¹⁸ e, mais recentemente, na *Sinopse de Atividades de Supervisão Comportamental* relativa ao primeiro semestre de 2020¹¹⁹.

O Banco de Portugal continuará a reforçar a fiscalização dos intermediários de crédito, intensificando as ações desenvolvidas neste âmbito.

118. Cfr. Relatório disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/rsc_2019_pt.pdf.

119. Cfr. Sinopse disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/sinopseatsc1s2020.pdf>.

16.3 Avaliação

A ação fiscalizadora desenvolvida pelo Banco de Portugal tem permitido avaliar o cumprimento, pelos intermediários de crédito, das normas e princípios que regem a sua atividade, impondo a correção das irregularidades detetadas.

O Banco de Portugal adota as medidas sancionatórias tidas por adequadas às situações concretamente verificadas.

Reconhece-se, contudo, que a fiscalização dos intermediários de crédito coloca desafios significativos, tendo em conta o elevado número de entidades que intervêm neste mercado, a sua dispersão pelo território nacional e o crescente recurso aos canais digitais.

O Banco de Portugal entende que a fiscalização dos intermediários de crédito deve assentar sobretudo em instrumentos indiretos, complementados com o recurso a ferramentas de fiscalização direta. A fiscalização indireta deverá ser apoiada pelo estabelecimento de deveres de reporte periódico de informação às instituições mutuantes e aos intermediários de crédito e pela informação prestada pelas instituições mutuantes sobre factos suscetíveis de afetar a observância dos requisitos de acesso à atividade. A fiscalização direta assenta na apreciação de reclamações, na análise a campanhas de publicidade e em ações inspetivas.

III Propostas de atuação

- 1 Propostas que visam reforçar a proteção do consumidor
- 2 Proposta relativa à eficiência dos procedimentos administrativos associados à supervisão dos intermediários de crédito
- 3 Propostas que visam aprofundar o modelo de fiscalização dos intermediários de crédito

A avaliação desenvolvida no capítulo anterior permitiu ao Banco de Portugal identificar alguns aspetos do RJIC que justificam a introdução de modificações ao diploma.

Neste capítulo, apresenta-se um conjunto de propostas de alteração legislativa ao RJIC que prosseguem três objetivos essenciais.

Em primeiro lugar, são apresentadas propostas que visam **reforçar a proteção do consumidor**. Entende-se necessário definir os requisitos a que devem obedecer os sítios na internet dos intermediários de crédito e os seus estabelecimentos abertos ao público. Tendo em vista a harmonização da informação disponibilizada aos consumidores, sugere-se concretizar a forma como os intermediários de crédito devem prestar informação sobre a sua atividade nos estabelecimentos abertos ao público e nos respetivos sítios na internet. Propõe-se ainda a revisão do elenco de elementos sujeitos a registo e da informação que deve ser incluída nas mensagens publicitárias dos intermediários de crédito.

O segundo objetivo prosseguido prende-se com a **promoção da eficiência dos procedimentos administrativos associados à supervisão dos intermediários de crédito**. Sugere-se, para o efeito, a criação de um regime especial para a utilização de meios eletrónicos nestes procedimentos.

Finalmente, são apresentadas propostas que visam **aprofundar o modelo de fiscalização dos intermediários de crédito assente numa abordagem baseada no risco**, através da densificação dos deveres das instituições mutuantes no acompanhamento dos intermediários e da consagração legal da divulgação pública das medidas adotadas pelo Banco de Portugal no âmbito da supervisão dos intermediários de crédito.

1 Propostas que visam reforçar a proteção do consumidor

Proposta 1 – Concretização dos requisitos relacionados com a organização comercial e administrativa dos intermediários de crédito

1.1. Requisitos dos sítios na internet dos intermediários de crédito

Preveem-se no RJIC regras sobre a informação que deve ser disponibilizada aos consumidores nos sítios na internet dos intermediários de crédito¹.

Não se estabelecem, no entanto, requisitos expressos quanto ao acesso dos consumidores a esses sítios e quanto à identificação dos intermediários de crédito que os operam.

Tendo em conta a salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores, os sítios na internet dos intermediários de crédito devem (i) estar disponíveis para acesso pelo público; (ii) permitir o acesso de modo direto e imediato pelo utilizador, sem dependência de registo, inscrição ou qualquer outra formalidade prévia; (iii) encontrar-se alojados em domínio *web* próprio.

Entende-se que os sítios na internet dos intermediários de crédito devem ser facilmente localizáveis e acessíveis por qualquer consumidor. Adicionalmente, deve ser garantida a prestação de informação clara sobre a identidade dos intermediários de crédito que operam esses sítios na

1. Cf. o n.º 3 do artigo 53.º do RJIC.

internet, de modo a reforçar a transparência da informação prestada aos consumidores e a permitir, também por essa via, a identificação de situações de exercício de atividade não autorizada.

Considera-se, por isso, ser de sugerir a fixação no RJIC de requisitos relativos à acessibilidade dos sítios na internet dos intermediários de crédito e à identificação dos intermediários de crédito que operam esses sítios.

1.2. Requisitos dos estabelecimentos abertos ao público em que é exercida a atividade de intermediário de crédito

Não obstante a expansão dos canais eletrónicos, a grande maioria dos intermediários de crédito (96,8%) continua a exercer a sua atividade em estabelecimentos abertos ao público.

Conforme se assinalou no presente relatório², o Banco de Portugal tem identificado riscos para a proteção dos consumidores e dificuldades no cumprimento do quadro normativo em vigor decorrentes do facto de o intermediário de crédito desenvolver no mesmo espaço outras atividades para além da intermediação de crédito, situação muito frequente nos intermediários de crédito a título acessório, ou de a atividade de intermediário de crédito ser desenvolvida em espaços comerciais partilhados com outras entidades.

Nestas situações, é particularmente importante salvaguardar o cumprimento do dever de segredo, acautelando o acesso indevido a informação sensível e assegurando a existência de meios adequados ao atendimento dos consumidores, de forma a garantir o integral cumprimento dos deveres relativos ao exercício da atividade de intermediário de crédito previstos no RJIC.

Entende-se ser necessário estabelecer, nos estabelecimentos abertos ao público, uma área de atendimento reservada ao exercício da atividade de intermediário de crédito e definir requisitos quanto aos meios técnicos, materiais e humanos afetos ao exercício dessa atividade de nos estabelecimentos abertos ao público.

Proposta 2 – Definição de modelos harmonizados para a prestação de informação sobre a atividade de intermediário de crédito

Pese embora o legislador tenha definido o conteúdo da informação que deve ser disponibilizada aos consumidores sobre a sua atividade, os intermediários de crédito dispõem de liberdade quanto à forma e aos meios utilizados para a prestação dessa informação.

Nas ações de inspeção que realizou, o Banco de Portugal verificou que os intermediários de crédito demonstram dificuldades no cumprimento das normas legais que regulam a prestação de informação sobre a atividade de intermediário de crédito, seja no que respeita à informação que deve ser divulgada no interior e no exterior dos estabelecimentos abertos ao público, seja relativamente à informação que deve ser incluída nos sítios na internet. Estas dificuldades foram também destacadas num dos contributos recebidos no contexto da presente avaliação de impacto³, tendo sido sublinhada a conveniência da definição de modelos harmonizados para a prestação da informação sobre a atividade do intermediário de crédito.

Propõe-se que sejam definidos modelos harmonizados para a prestação de informação sobre a atividade dos intermediários de crédito e que sejam concretizadas as regras que regulam a disponibilização dessa informação nos estabelecimentos abertos ao público e nos sítios na internet, designadamente no que respeita à sua localização.

2. Cfr., o ponto 2.3. do capítulo II do presente relatório.

3. Cfr. ponto 9.2. do capítulo II do presente relatório.

Proposta 3 – Alteração do elenco de elementos sujeito a registo

Em face da reflexão desenvolvida no capítulo II⁴, considera-se que o atual elenco de elementos sujeitos a registo deve ser revisto. Sugere-se que o registo passe a incluir informação sobre o endereço dos sítios na internet utilizados no exercício da atividade de intermediário de crédito e que deixe de conter informação sobre alguns elementos relativos à garantia da responsabilidade civil profissional emergente desta atividade.

3.1. Endereço dos sítios na internet dos intermediários de crédito

Atualmente, o registo dos intermediários de crédito não inclui informação sobre o endereço dos sítios dos intermediários de créditos na internet, o que é suscetível de gerar riscos para os consumidores e coloca desafios à atuação supervisa do Banco de Portugal.

Uma vez que os consumidores não dispõem de informação pública sobre os sítios na internet dos intermediários de crédito, nem sempre conseguem identificar os intermediários de crédito responsáveis pelos sítios na internet que consultam. Nos casos em que esses sítios não contêm uma referência clara ao nome ou firma do intermediário de crédito, os consumidores têm ainda dificuldade em verificar se os sítios na internet são operados por entidades autorizadas a atuar como intermediários de crédito.

Acresce que o registo da informação sobre os endereços dos sítios na internet dos intermediários de crédito contribuirá para o reforço da atividade fiscalizadora do Banco de Portugal, permitindo um maior acompanhamento da atividade desenvolvida através desses sítios e potenciando a identificação de situações de exercício de atividade não autorizada.

Considera-se que o endereço dos sítios na internet dos intermediários de crédito deve ser incluído no elenco de elementos sujeitos a registo e, adicionalmente, objeto de divulgação pública.

3.2. Contrato de seguro de responsabilidade civil emergente da atividade de intermediário de crédito

O legislador incluiu no elenco de elementos sujeito a registo dos intermediários de crédito e objeto de divulgação pública a informação sobre a entidade que garante a responsabilidade civil profissional emergente da atividade do intermediário e, nos casos em que foi subscrito contrato de seguro de responsabilidade civil, o número de contrato de seguro e o período de validade⁵.

A inclusão desta informação no registo dos intermediários resulta de uma opção do legislador nacional, uma vez que tal não decorre da DCH. Noutros Estados-Membros da UE, como França e Luxemburgo, os elementos relativos à garantia de responsabilidade civil profissional não se encontram sujeitos a registo. Em Espanha, o registo do intermediário de crédito contém apenas a identificação da entidade que garante a responsabilidade civil profissional emergente da atividade de intermediário de crédito.

No decurso do procedimento de autorização, os intermediários de crédito estão obrigados a demonstrar ter assegurada a responsabilidade civil decorrente do exercício da sua atividade, sendo que a totalidade das entidades que submeteram pedido de autorização ao Banco de Portugal comprovaram o preenchimento desse requisito. Considerando que, em regra, estes contratos de seguro são válidos durante um ano e que os intermediários de crédito estão obrigados a manter

4. Cfr., o ponto 5.3. e 6.3. do capítulo II do presente relatório.

5. Cfr. alínea h) do n.º 1 e alínea m) do n.º 2 do artigo 26.º do RJIC.

atualizada a informação que consta do respetivo registo junto do Banco de Portugal, tem vindo a ser recebido um número muito significativo de pedidos de alteração aos elementos sujeitos a registo que apenas incidem sobre a informação relativa aos contratos de seguro de responsabilidade civil profissional dos intermediários de crédito.

Volvidos três anos sobre a entrada em vigor do RJIC, verifica-se que este procedimento constitui um pesado ónus para os intervenientes no mercado, sobretudo se tivermos em conta que o regime jurídico já prevê outros mecanismos que permitem assegurar os objetivos prosseguidos com a inclusão da informação em causa no elenco de elementos sujeitos a registo.

As instituições mutuantes têm o dever de acompanhar a atividade dos intermediários de crédito e devem comunicar ao Banco de Portugal a ocorrência de factos suscetíveis de afetar a observância dos requisitos de acesso à atividade. O cumprimento destes deveres pressupõe que as instituições mutuantes monitorizem, numa base regular, o cumprimento dos requisitos de acesso à atividade por parte dos intermediários de crédito, incluindo no que respeita à garantia da responsabilidade civil decorrente do exercício da atividade.

O acesso dos consumidores à informação detalhada sobre o contrato de seguro encontra-se assegurado através da disponibilização obrigatória dessa informação no interior dos estabelecimentos e nos sítios na internet dos intermediários de crédito.

Entende-se que **no elenco de elementos sujeitos a registo e a divulgação pública deve ser eliminada a informação respeitante ao número de contrato de seguro e ao período de validade.**

Proposta 4 – Modificação dos requisitos obrigatórios na publicidade

Estabelece-se no RJIC um conjunto de deveres aplicáveis à publicidade difundida pelos intermediários de crédito.

Esses deveres permitem que os destinatários das mensagens publicitárias consigam identificar a atividade publicitada, de modo a distingui-la da atividade de concessão de crédito, e conhecer a forma como o anunciante desenvolve essa atividade.

No entanto, a experiência resultante da atuação supervisiva do Banco de Portugal permitiu concluir pela necessidade de se proceder a ajustamentos ao elenco de requisitos previstos no RJIC.

4.1. Identificação do anunciante nas mensagens publicitárias

As regras aplicáveis à publicidade relativa à atividade de intermediário de crédito e à publicidade a produtos de crédito divulgada por intermediários não exigem expressamente a identificação do anunciante, através da indicação do respetivo nome ou firma.

Embora seja frequente a utilização, pelos intermediários de crédito, de marcas sem correspondência direta com o seu nome ou firma, entende-se que a identificação do intermediário de crédito responsável pela mensagem publicitária decorre do princípio da veracidade a que, de acordo com as regras gerais, devem obedecer as mensagens publicitárias.

Considera-se necessário incluir no RJIC disposição que torne obrigatória a **identificação dos intermediários de crédito nas mensagens publicitárias que os mesmos produzam.**

4.2. Eliminação da informação sobre o exercício da atividade em regime de exclusividade

O legislador impõe um conjunto de informações obrigatórias que deve ser incluído nos suportes publicitários destinados a promover a atividade dos intermediários de crédito. Entre esses elementos, inclui-se a referência expressa à existência de um vínculo de exclusividade com determinado mutuante, quando tal se verifique.

Entende-se, no entanto, que o efeito útil dessa informação pode ser obtido através da identificação das instituições mutuantes com as quais o anunciante mantém contrato de vinculação.

Propõe-se a **eliminação deste requisito**, simplificando a disciplina da publicidade relativa à atividade dos intermediários de crédito.

2 Proposta relativa à eficiência dos procedimentos administrativos associados à supervisão dos intermediários de crédito

Proposta 5 – Revisão das regras procedimentais aplicáveis às comunicações entre o Banco de Portugal e os interessados em exercer a atividade de intermediário de crédito e entre o Banco de Portugal e os intermediários de crédito

Atualmente, as notificações relativas aos procedimentos em que são intervenientes intermediários de crédito ou entidades interessadas na obtenção da habilitação legal para o exercício dessa atividade são efetuadas mediante carta registada simples. Esta opção deve-se ao facto de, em consonância com o quadro legal vigente, existirem situações em que a notificação por correio eletrónico não é admissível, bem como outras em que, sendo possível o recurso a esse meio de comunicação, há dificuldades na compatibilização entre o prazo em que se presume recebida essa notificação e os prazos aplicáveis à tramitação dos procedimentos relativos à autorização e registo de intermediários de crédito.

Num contexto de crescente utilização dos canais digitais, considera-se necessário prever a utilização de meios eletrónicos para a notificação dos intermediários de crédito e dos interessados em exercer esta atividade, de forma a simplificar a tramitação dos procedimentos, obter ganhos de eficiência e uma maior celeridade nas comunicações entre o Banco de Portugal e os intermediários de crédito ou os interessados no exercício desta atividade.

Propõe-se a introdução de normas específicas no RJIC, que contemplem a tramitação processual e a notificação através de meios eletrónicos dos intermediários de crédito e dos interessados em exercer a atividade, promovendo, por essa via, a segurança jurídica na desmaterialização dos procedimentos de autorização e de alteração aos elementos sujeitos a registo dos intermediários de crédito, bem como dos procedimentos de supervisão do Banco de Portugal.

3 Propostas que visam aprofundar o modelo de fiscalização dos intermediários de crédito

Proposta 6 – Densificação dos deveres das instituições mutuantes no acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito

Conforme resulta do RJIC, os intermediários de crédito vinculados e a título acessório, atuam em nome e sob responsabilidade total e incondicional dos mutuantes a que se encontram ligados ao abrigo de um contrato de vinculação⁶.

Em 31 de dezembro de 2020, os intermediários de crédito vinculados e a título acessório representavam 99,8% do total de intermediários de crédito em Portugal, pelo que o acompanhamento da atividade destas entidades pelas instituições mutuantes assume particular importância.

Atendendo ao papel que as instituições desempenham na monitorização da atividade dos intermediários de crédito vinculados e a título acessório, e as questões que a este respeito foram suscitadas no contexto da avaliação do impacto da aplicação do RJIC⁷, considera-se necessária uma maior densificação dos deveres das instituições mutuantes no acompanhamento da atividade dos intermediários de crédito.

Julga-se que deverá ser expressamente prevista a obrigação das instituições mutuantes acompanharem a atividade dos intermediários de crédito com os quais mantêm contrato de vinculação, estabelecendo deveres de prestação de informação periódica ao Banco de Portugal e consagrando mecanismos que permitam a intervenção das instituições mutuantes junto dos intermediários de crédito que atuam sob a sua responsabilidade.

Proposta 7 – Divulgação pública das medidas adotadas no âmbito da supervisão dos intermediários de crédito

Quando o Banco de Portugal deteta a existência de irregularidades relativas ao quadro normativo aplicável, exige a sua correção e adota as medidas sancionatórias tidas por adequadas à situação concretamente identificada. Esta atuação é objeto de divulgação agregada e anonimizada nos relatórios de supervisão comportamental.

Considerando, no entanto, a importância do papel dos intermediários de crédito e a complexidade associada à sua atuação nos mercados de crédito, entende-se ser de propor que, à semelhança da abordagem seguida no diploma que estabelece o regime de acesso aos serviços mínimos bancários, seja introduzida uma disposição no RJIC que permita ao Banco de Portugal divulgar publicamente as irregularidades detetadas no contexto da supervisão dos intermediários de crédito, identificando as entidades que as praticaram.

6. Cf. alíneas k) e m) do artigo 3.º do RJIC.

7. Cfr. ponto 15.2. do capítulo II do presente relatório.

IV Desafios futuros da intermediação de crédito

A regulação da atividade de intermediação de crédito contribui para uma cultura de concessão responsável de crédito, para a proteção do consumidor no decurso do processo negocial relativamente a práticas comerciais desadequadas e menos transparentes e para a confiança no funcionamento regular do mercado de crédito e do sistema financeiro.

Num contexto de crescente inovação tecnológica, os desenvolvimentos no domínio digital dos mercados bancários de retalho têm vindo a alterar a forma como os intermediários desenvolvem a sua atividade.

A transformação digital impulsiona a prestação de serviços de intermediação de crédito e de serviços de consultoria através de canais digitais e o desenvolvimento de modelos de negócio assentes em plataformas. Ao mesmo tempo, os consumidores esperam cada vez mais encontrar nos canais digitais alternativas ao processo tradicional de concessão de crédito.

O Banco de Portugal tem acompanhado a atuação dos intermediários de crédito nestes canais, de forma a avaliar os riscos para os consumidores.

A digitalização da atividade dos intermediários de crédito

Ainda que a generalidade dos intermediários de crédito registados em território português preste os seus serviços através de estabelecimentos abertos ao público, antecipa-se uma gradual mudança deste paradigma, com a intensificação da sua presença nos canais digitais, em paralelo com o estabelecimento tradicional, ou mesmo em exclusivo nesses canais.

A crescente utilização dos canais digitais por parte dos intermediários de crédito, em particular, a sua presença e o desenvolvimento da sua atividade nos sítios na internet, nas redes sociais e em plataformas digitais, coloca diversos e relevantes desafios ao supervisor.

Os canais digitais constituem, desde logo, um **meio privilegiado para a difusão de anúncios publicitários sobre a atividade de intermediário de crédito e sobre produtos de crédito.**

Ainda que possua uma menor visibilidade mediática, a publicidade divulgada através de canais digitais permite alcançar, de forma direcionada e imediata, um elevado número de destinatários. Estas mensagens publicitárias são tendencialmente mais sofisticadas, recorrendo a abordagens inovadoras que afetam as decisões dos destinatários, como os ensinamentos da economia comportamental têm vindo a sublinhar. Assim, uma das principais preocupações é garantir a identificação do intermediário de crédito anunciante. A clareza, transparência e veracidade dessas mensagens publicitárias são outras das preocupações da intervenção supervisiva neste domínio.

O cabal acompanhamento da atividade publicitária dos intermediários de crédito nos canais digitais exige que o supervisor disponha de ferramentas tecnológicas (*SupTech*), como o recurso a algoritmos de inteligência artificial, que permitam a recolha e o tratamento sistematizado das mensagens publicitárias, potenciando, desse modo, a identificação dessas mensagens e a sua análise tempestiva.

O incremento da utilização de canais digitais potencia igualmente o **desenvolvimento da atividade** de intermediação de crédito e a prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito à habitação e hipotecário **por parte de entidades que atuam em Portugal ao abrigo da liberdade de prestação de serviços** e que, por esse facto, não têm presença física em território nacional. Embora estas entidades estejam sujeitas ao cumprimento da lei portuguesa, a sua supervisão é feita pelas autoridades competentes do respetivo Estado-Membro de origem. O Banco de Portugal pode intervir junto destas entidades apenas em determinados casos, adotando as medidas que se revelem necessárias para proteger os consumidores e assegurar o correto funcionamento dos mercados. Na generalidade das situações, se o Banco de Portugal

detetar indícios de violação das normas aplicáveis, deve transmitir essa informação à autoridade competente do Estado-Membro de origem, cabendo a esta última a adoção de eventuais medidas junto do intermediário de crédito.

Esta repartição de competências limita o âmbito de intervenção supervisa do Banco de Portugal e dificulta a aplicação uniforme do quadro normativo que rege a atividade dos intermediários de crédito, pondo em causa a garantia dos direitos dos consumidores e a igualdade de condições de concorrência (*level playing field*) de todos os intermediários de crédito.

O desenvolvimento dos canais digitais proporciona um novo campo de atuação para as entidades que, **por não estarem devidamente habilitadas para o efeito, exercem de forma ilícita as atividades de concessão de crédito e de intermediação de crédito**. Através dos canais digitais, essas entidades conseguem chegar a um público vasto, muitas vezes atraído por condições aparentemente mais favoráveis.

Esta situação acarreta riscos para os consumidores e para a confiança no sistema financeiro, desde logo porque as entidades em causa atuam com intuítos fraudulentos. É também por isso especialmente importante que os intermediários de crédito se identifiquem de forma clara quando atuam através de canais digitais, disponibilizando informação que pode permitir aos consumidores detetar eventuais situações de fraude perpetradas por entidades não autorizadas.

O crescente recurso a plataformas digitais

O fenómeno da digitalização tem impulsionado o desenvolvimento de modelos de negócio assentes em plataformas – infraestruturas digitais através das quais são disponibilizados processos de contratação mais ágeis –, que permitem prestar serviços diferenciados e atingir um número maior de consumidores.

Também os intermediários de crédito recorrem a estas plataformas digitais para o exercício da sua atividade, sendo possível identificar dois modelos distintos.

O primeiro desses modelos assenta nas **plataformas de comércio eletrónico (*e-commerce*)** detidas por comerciantes que são, simultaneamente, **intermediários de crédito a título acessório** e que recorrem a essas plataformas para vender os bens ou serviços que comercializam e para apresentar ou propor contratos de crédito para financiar a aquisição desses bens ou serviços.

A crescente utilização de plataformas de comércio eletrónico para a apresentação ou a proposta de contratos de crédito implica uma permanente avaliação da adequação das regras existentes, importando refletir sobre as condições em que os serviços de intermediação de crédito são prestados aos consumidores, a transparência da informação prestada a respeito desses serviços e o cumprimento dos deveres de conduta por parte dos intermediários de crédito.

Por seu turno, os **intermediários de crédito vinculados e não vinculados** recorrem a plataformas digitais para divulgar soluções de crédito disponibilizadas por diversas instituições mutualistas e que, tendo em conta as informações fornecidas pelos consumidores, apresentam as propostas que consideram mais adequadas às características, necessidades e interesses desses consumidores.

Com base num processo digital e automatizado, os intermediários de crédito recolhem, através destas plataformas, diversos dados dos clientes e procedem ao seu tratamento de forma célere para a apresentação de propostas personalizadas. A maior facilidade, rapidez e conveniência de acesso e de utilização das plataformas por um amplo número de utilizadores comporta, porém, potenciais riscos para os consumidores.

Entre esses riscos, destacam-se os relacionados com a emissão de **recomendações individualizadas sobre produtos de crédito**.

As recomendações em causa são muitas vezes apresentadas com o recurso a expressões como “o melhor crédito para si”, “a solução à sua medida” ou similares. Uma vez que estas recomendações têm por base a informação respeitante a um cliente em concreto, procurando atrair o seu interesse e influenciar a decisão de contratar o produto de crédito apresentado, considera-se que as mesmas consubstanciam a prestação de serviços de consultoria relativamente a contratos de crédito, atividade que está reservada às entidades legalmente habilitadas para tal.

Tendo presente que as recomendações emitidas ao abrigo da prestação de serviços de consultoria podem influir substancialmente nas decisões dos consumidores, o RJIC prevê um conjunto de deveres especificamente aplicáveis ao exercício dessa atividade, cujo cumprimento deve ser assegurado no contexto das recomendações emitidas através de plataformas digitais.

O desenvolvimento da atividade de intermediário de crédito e a prestação de serviços de consultoria através de plataformas permite também a definição de perfis e a identificação de padrões de consumo, interesses e outras informações pessoais. Com base nesta informação é possível, de forma automatizada, antecipar as preferências e as necessidades dos consumidores e personalizar ofertas.

O recurso ao *profiling* pode suscitar diversas questões, devendo a sua conformidade ser devidamente ponderada e assegurada.

Para além das questões relacionadas com a agregação e a utilização de dados pessoais dos utilizadores, as ofertas delineadas em função do perfil dos consumidores podem dificultar a comparação entre os custos associados a essas ofertas e os de outras ofertas disponíveis no mercado. A utilização de métodos indiretos de avaliação do perfil dos consumidores, tais como o uso de algoritmos de inteligência artificial, pode também acarretar riscos relacionados com a avaliação da solvabilidade, o que suscita reservas quanto a uma eventual alocação de responsabilidades neste domínio entre os vários intervenientes no processo de distribuição de produtos de crédito e coloca novos desafios ao supervisor.

Antecipa-se, assim, que os **desafios futuros da intermediação de crédito serão fortemente marcados pela utilização dos canais digitais**. Estes desafios constituem uma prioridade do Banco de Portugal, que, no exercício da missão que lhe foi conferida pelo legislador, continuará a acompanhar de forma permanente a atuação dos intermediários de crédito em Portugal.

