COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 2008/48/CE relativa aos contratos de crédito aos consumidores

{SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final} - {SWD(2020) 255 final}

Diretiva 2008/48/CE – Relatório para os colegisladores (em consonância com o artigo 27.º, n.º 2, da CCD)

1. Introdução

A Diretiva 2008/48/CE relativa a contratos de crédito aos consumidores (Diretiva Crédito aos Consumidores, a seguir designada por «diretiva»)[1] harmoniza determinados aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas aos contratos de crédito aos consumidores. Tem dois objetivos principais:

(i) Melhorar a defesa dos consumidores, reforçando assim a sua confiança; e

(ii) Promover a emergência de um mercado interno do crédito aos consumidores, oferecido além fronteiras, que funcione corretamente, garantindo condições equitativas para os mutuantes entre os Estados-Membros.

A diretiva não visa incentivar os consumidores a contraírem mais crédito, mas fornecer-lhes todas as informações necessárias para que reflitam e comparem ofertas antes de o fazerem, bem como conferir-lhes direitos caso mudem de ideias. Abrange créditos aos consumidores entre 200 EUR e 75 000 EUR, como empréstimos concedidos para fins de consumo pessoal, descobertos e cartões de crédito, bem como empréstimos não garantidos superiores a 75 000 EUR, cuja finalidade seja a realização de obras em imóveis de habitação. A diretiva não é aplicável a determinados tipos específicos de crédito aos consumidores (por exemplo, determinados créditos sem juros e determinados contratos de locação financeira).

A diretiva entrou em vigor em junho de 2008 e os Estados-Membros tinham até 11 de junho de 2010 para a transpor. De momento, não existem processos de infração pendentes contra os Estados-Membros pela não transposição da diretiva[2].

A diretiva deu origem a reformas substanciais no panorama do crédito aos consumidores na maioria dos Estados-Membros, que tiveram de desenvolver e criar um quadro jurídico inteiramente novo, aplicável ao mercado de crédito, ou alterar a legislação em vigor. Dado que prevê disposições harmonizadas, os Estados-Membros não podiam manter ou introduzir no respetivo direito interno disposições divergentes das previstas na diretiva. No entanto, foi dada flexibilidade discricionária aos Estados-Membros para fazerem uso de opções legislativas específicas em nove disposições opcionais[3]. Além disso, algumas disposições da diretiva estabelecem objetivos claros, mas não especificam claramente o resultado a alcançar Tal deu aos Estados-Membros alguma margem de discricionariedade adicional na sua aplicação.

---

1 Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 87/102/CEE do Conselho, JO L 133 de 22.5.2008, p. 66.

2 Após o termo do prazo de transposição, a Comissão deu início a processos de infração contra 20 Estados-Membros. No entanto, estes acabaram por adotar e comunicar as suas medidas de transposição, pelo que todos os processos foram encerrados pouco depois.

3 Especificadas no artigo 27.º, n.º 2, da diretiva e abordadas mais adiante no ponto 3.

O artigo 27.º, n.º 2, da diretiva exige que a Comissão acompanhe a forma como as opções legislativas dos Estados-Membros afetam o mercado interno e os consumidores[4]. Além disso, no «Plano de Ação para os serviços financeiros prestados a consumidores»[5] de 2017, a Comissão salientou a importância de i) um mercado único de crédito ao consumo mais aprofundado e mais seguro[6], bem como de ii) uma melhoria das avaliações da solvabilidade[7]. O parecer da Plataforma REFIT da Comissão recomendou, em 2019, que se avaliasse a pertinência, eficácia e eficiência dos requisitos para as informações normalizadas a incluir na publicidade.

Neste contexto, a Comissão decidiu realizar uma avaliação completa da diretiva no que diz respeito à sua eficácia, eficiência, coerência e pertinência, bem como ao valor acrescentado para a UE[8]. A avaliação foi levada a cabo em consonância com os princípios «legislar melhor» e incluiu uma consulta pública aberta entre janeiro e abril de 2019, bem como outras atividades de consulta das partes interessadas.

O presente relatório apresenta os principais resultados da avaliação e os ensinamentos retirados da aplicação da diretiva nos últimos dez anos, incluindo as considerações exigidas pelo artigo 27.º, n.º 2, da diretiva[9]. Baseia-se nos resultados de um documento de avaliação abrangente, elaborado pelos serviços da Comissão[10] e publicado simultaneamente com o presente relatório.

2. Resultados principais da avaliação

2.1 Resultado geral

A conclusão geral da avaliação é que a diretiva tem sido **parcialmente eficaz** em garantir normas elevadas em matéria de defesa dos consumidores e na promoção do desenvolvimento de um mercado único do crédito, e que os seus **objetivos continuam a ser pertinentes** no

4 O artigo 27.º, n.º 2, da diretiva exige ainda que a Comissão proceda a uma revisão periódica dos limites e percentagens previstos na legislação e nos anexos correspondentes. Ver o ponto 4 *infra* para mais informações.

5 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação para os serviços financeiros prestados a consumidores: mais qualidade nos produtos, mais escolha [COM(2017) 139 final].

6 Ação 7 – Mercado único de crédito ao consumo mais aprofundado: a Comissão estudará formas de facilitar o acesso a empréstimos além-fronteiras, assegurando simultaneamente um elevado nível de defesa dos consumidores. Neste contexto, a Comissão irá também explorar formas de abordar de forma mais eficiente o sobre-endividamento dos consumidores associado às atividades de crédito.

7 Ação 9 – Melhoria das avaliações da solvabilidade: a Comissão procurará introduzir normas e princípios comuns de avaliação da solvabilidade para a concessão de empréstimos aos consumidores e trabalhará no sentido de desenvolver um conjunto mínimo de dados que deverão ser trocados entre registos de crédito no âmbito das avaliações de solvabilidade transnacionais.

8 Ver aqui: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive.

9 O artigo 27.º, n.º 2, da diretiva prevê que a Comissão acompanhe as incidências da existência das opções legislativas a que se referem o artigo 2.º, n.os 5 e 6, o artigo 4.º, n.º 1, o artigo 4.º, n.º 2, alínea c), o artigo 6.º, n.º 2, o artigo 10.º, n.º 1, o artigo 10.º, n.º 5, alínea f), o artigo 14.º, n.º 2, e o artigo 16.º, n.º 4, da diretiva.

10 SWD(2020) 254.

contexto de um panorama normativo que apresenta uma fragmentação significativa em toda a UE.

Eficácia

Foi parcialmente alcançado um elevado nível de defesa dos consumidores e a emergência de um mercado interno que funciona corretamente. As disposições mais eficazes da diretiva são as relativas aos direitos de retratação e de reembolso antecipado e a disposição que regula a taxa anual de encargos efetiva global. Por outro lado, as disposições relativas às avaliações da solvabilidade e às bases de dados de crédito não têm sido totalmente eficazes. Os motivos pelos quais a diretiva foi apenas parcialmente eficaz resultam da própria diretiva (por exemplo, da redação imprecisa de determinados artigos) e de fatores externos, como a aplicação prática e a execução nos Estados-Membros[11], bem como de aspetos do mercado de crédito ao consumo não abrangidos pela diretiva.

Eficiência

A entrada em vigor da diretiva implicou vários custos iniciais e contínuos (por exemplo, custos de formação profissional e custos iniciais de estabelecimento para as empresas privadas; custos de acompanhamento, conformidade e execução para as autoridades públicas). No entanto, a conclusão mais importante é a de que o principal benefício da diretiva, nomeadamente a redução dos prejuízos para os consumidores, compensa os custos.

Coerência

A diretiva é, de um modo geral, coerente e complementar a outras políticas e legislação a nível da UE em matéria de defesa do consumidor. Embora não se verifiquem incoerências importantes relativamente a outra legislação aplicável a nível da UE, um maior alinhamento ou sinergias com tal legislação poderão ajudar a melhorar a clareza jurídica para os consumidores e mutuantes. Um desses casos diz respeito à avaliação da solvabilidade e à possível necessidade de a diretiva se alinhar melhor, respetivamente, com a Diretiva Crédito Hipotecário e o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

Pertinência

Os dois principais objetivos da diretiva, nomeadamente alcançar normas mais elevadas em matéria de defesa dos consumidores e a emergência de um mercado transnacional, continuam a ser pertinentes. No entanto, para manter essa pertinência a curto e médio prazo, a diretiva poderá ter de abranger os hábitos de consumo novos e emergentes e a evolução do mercado resultante da digitalização. Tal não exige a alteração dos objetivos propriamente ditos, mas possivelmente uma adaptação de algumas das disposições da diretiva.

Valor acrescentado para a UE

O valor acrescentado da diretiva reside na criação de um elevado nível de defesa dos consumidores em toda a UE e na redução da fragmentação do quadro normativo da UE através da introdução de determinados artigos de harmonização (por exemplo, formatos de

[11] Analisados no ponto 2.4.

informação normalizados), aumentando assim a proteção dos consumidores e reduzindo os obstáculos à concessão de crédito transnacional.

2.2 Principais evoluções do mercado de crédito que afetam a diretiva

A eficácia, a eficiência, a coerência, a pertinência e o valor acrescentado da diretiva foram afetados por várias tendências no mercado de crédito ao longo dos últimos dez anos:

Digitalização

A digitalização alterou profundamente o processo de decisão e os hábitos gerais dos consumidores, o que também afeta o setor dos empréstimos, que tem vindo a ser progressivamente digitalizado, com um número cada vez maior de contratos de crédito ao consumo negociados e/ou celebrados em linha, prevendo-se que a tendência para uma maior digitalização se mantenha[12].

A digitalização também trouxe consigo novos intervenientes no mercado, que oferecem contratos de crédito em diferentes formas, como créditos através de plataformas ou empréstimos entre pares. Tal gerou um debate sobre a questão de os novos intervenientes estarem e deverem ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva, e de a atual definição de «mutuante», conforme estabelecida na diretiva, ser suficiente. A digitalização também pôs em causa a adequação dos atuais artigos sobre informações pré-contratuais a um ambiente sem papel pontuado por ferramentas digitais, como telemóveis e tábletes.

Novos produtos

Novos produtos surgiram no mercado do crédito ao consumo, como resultado da inovação ou por adaptação a partir do setor do financiamento das empresas – por exemplo, crédito de curta duração e a custos elevados, crédito renovável ou empréstimos entre pares.

Alguns destes novos produtos não são atualmente abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva. Ao mesmo tempo, alguns apresentam riscos específicos para os consumidores, uma vez que os encargos que lhes estão associados podem ser muito elevados desde o início ou aumentar rapidamente ao longo do tempo, criando assim o risco de colocar o consumidor numa espiral de endividamento.

Preferências do consumidor

Ao longo dos últimos dez anos, os processos de decisão dos consumidores quanto a contrair um crédito mudaram, não só como resultado da digitalização, mas também devido à transformação dos hábitos de consumo. A consulta pública de 2019[13] mostrou que os consumidores dão mais importância a um processo de obtenção de crédito mais fácil e rápido do que à localização ou identidade do mutuante.

---

12 Um estudo demonstrou que, entre o segundo trimestre de 2016 e o segundo trimestre de 2018, o volume de crédito baseado na tecnologia financeira aumentou para cerca do triplo, enquanto outro revelou que o mercado de tecnologia financeira deverá crescer 13,3 % até 2022, de um valor transacional de 682 mil milhões de EUR em 2018.

13 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive.

2.3 Domínios em que a diretiva teve um impacto particularmente positivo

Apesar dos desafios anteriormente referidos, a avaliação demonstrou que a diretiva melhorou a defesa dos consumidores e a integração do mercado interno em vários domínios:

Direito de retratação e de reembolso antecipado

O consumidor dispõe de um prazo de 14 dias para exercer o direito de retratação do contrato de crédito sem indicar qualquer motivo. Além disso, a cláusula de reembolso antecipado garante ao consumidor a possibilidade de reembolsar, em qualquer momento, integral ou parcialmente, o remanescente da dívida no âmbito de um contrato de crédito.

Existe um consenso entre os consumidores, as organizações de consumidores, os funcionários dos Estados-Membros e os mutuantes quanto ao facto de o direito de retratação e o direito de reembolso antecipado serem eficazes e, de uma forma geral, funcionarem bem[14]. São vistos como instrumentos que oferecem elevados níveis de defesa aos consumidores, apresentando também bons níveis de cumprimento por parte dos mutuantes[15].

Taxa anual de encargos efetiva global

A taxa anual de encargos efetiva global expressa o custo total do crédito para o consumidor, em percentagem anual do montante total do crédito concedido. Embora a disposição relativa à taxa anual de encargos efetiva global já existisse na legislação anterior sobre crédito ao consumo, a diretiva harmonizou totalmente o seu cálculo, fornecendo uma fórmula coerente para todos os Estados-Membros. Desta forma, prevê um instrumento comum e comparável de elevada eficácia e valor acrescentado para os consumidores[16].

Informações pré-contratuais: o formulário «Informação Normalizada Europeia em matéria de Crédito aos Consumidores»

A diretiva obriga o mutuante a dar ao consumidor, em tempo útil, antes de este se encontrar obrigado por um contrato de crédito ou uma oferta, as informações necessárias para comparar diferentes ofertas e tomar uma decisão com conhecimento de causa quanto à celebração de um contrato de crédito. Tais informações são prestadas através do formulário «Informação Normalizada Europeia em matéria de Crédito aos Consumidores», que inclui dados essenciais como o tipo de crédito, a taxa anual de encargos efetiva global, o número e a periodicidade dos pagamentos e o montante total devido.

Em geral, as partes interessadas reconhecem que o formulário teve um impacto positivo na defesa dos consumidores, ao fornecer informações num formato facilmente compreensível e

[14] Em geral, os consumidores estão bem informados sobre ambos os direitos, sendo que 72 % estão cientes do direito de retratação e 82 % do direito de reembolso antecipado.

[15] Relativamente poucos consumidores tiveram problemas no exercício do seu direito de retratação, com um número ligeiramente superior a ter problemas com o reembolso antecipado.

[16] Dos indivíduos que responderam à consulta pública aberta, 90 % consideraram a taxa anual de encargos efetiva global ligeiramente ou muito importante na sua decisão.

bem estruturado[17]. Além disso, o cumprimento por parte dos mutuantes da disposição relativa às informações pré-contratuais é geralmente elevado.

2.4 Lacunas da diretiva

A avaliação evidenciou vários desafios que surgiram no decurso da aplicação da diretiva. Resultam de lacunas da mesma, bem como das tendências no panorama do crédito, e dificultaram parcialmente a concretização dos seus objetivos:

Âmbito de aplicação

As exclusões do âmbito de aplicação da diretiva definidas no seu artigo 2.º são significativas e abrangem determinados empréstimos amplamente utilizados, bem como empréstimos que revelaram resultar mais facilmente em prejuízos para o consumidor em determinadas circunstâncias, como empréstimos a taxa zero, créditos de antecipação sobre rendimentos, contratos de locação financeira que não imponham uma obrigação de compra ou contratos com casas de penhores.

Além disso, a diretiva não abrange todo o processo de concessão de crédito, em que muitos aspetos não estão, ou estão apenas parcialmente, harmonizados em toda a UE (por exemplo, o conteúdo das bases de dados de crédito). Tal representa um importante obstáculo à criação de um verdadeiro mercado interno do crédito aos consumidores.

Definições e termos pouco claros

A maioria das definições da diretiva ainda é pertinente para a situação atual do mercado. No entanto, existe um nível crescente de incerteza relativamente a novas modalidades de concessão de empréstimos que surgiram em linha. O artigo 2.º, n.º 2, da diretiva não refere explicitamente essas novas modalidades – por exemplo, não há qualquer referência aos empréstimos entre pares[18] entre as exclusões do âmbito de aplicação (artigo 2.º, n.º 2), o que significa que a diretiva deve, em princípio, abranger essa modalidade. No entanto, a definição de «mutuante» utiliza a expressão «no âmbito das suas atividades comerciais ou profissionais», o que pode não se enquadrar no conceito de empréstimo entre pares.

A incerteza jurídica resulta também da redação imprecisa de algumas disposições da diretiva, como as relativas às informações normalizadas a incluir na publicidade, às informações pré-contratuais e à avaliação da solvabilidade, que empregam termos como «informações suficientes» e «em tempo útil», sem mais especificações.

Deveres de informação e canais de comunicação

[17] Quase dois terços das organizações que responderam à consulta pública aberta consideraram que o formulário «Informação Normalizada Europeia em matéria de Crédito aos Consumidores» é eficaz. Embora a maioria das autoridades públicas (74 %) e associações de consumidores (65 %) tenha referido claramente que o formulário era eficaz na defesa dos consumidores, no caso dos representantes do setor, a percentagem foi pouco mais de metade (56 %).

[18] O empréstimo entre pares consiste na utilização de uma plataforma eletrónica para combinar mutuantes/investidores com mutuários/emissores para conceder empréstimos não garantidos, nomeadamente crédito aos consumidores.

Embora não haja dúvidas de que o formulário «Informação Normalizada Europeia em matéria de Crédito aos Consumidores», constante do anexo II da diretiva, e constituído por vários quadros, pareça funcionar bem quando se recorre ao papel, o formato e a sua extensão não se adequam à tecnologia digital móvel moderna, utilizada por muitos consumidores. Por conseguinte, o objetivo do formulário de fornecer informações pré-contratuais úteis leva à divulgação obrigatória de informações de difícil acesso e compreensão para o consumidor num ambiente em linha, o que vai contra o seu objetivo original.

Outra questão relacionada com a transparência, que surgiu ao longo da última década, diz respeito aos anúncios de crédito ao consumo transmitidos na televisão e na rádio. As disposições do artigo 4.º da diretiva[19] levam a que algumas informações importantes sejam mostradas durante um período de tempo muito limitado ou ditas muito rapidamente, não dando tempo suficiente aos consumidores para as processar e recordar. Tal indica a dificuldade prática de tornar o atual artigo 4.º da diretiva eficaz de forma coerente em todos os tipos de meios de comunicação.

Avaliação da solvabilidade e bases de dados de crédito

O artigo 8.º da diretiva prevê uma *«obrigação de avaliar a solvabilidade do consumidor»* antes da celebração do contrato de crédito. O artigo estabelece que o mutuante deve avaliar *«a solvabilidade do consumidor com base em informações suficientes, se for caso disso obtidas do consumidor e, se necessário, com base na consulta da base de dados relevante»*, sem definir especificamente as informações a verificar ou as condições em que o mutuante pode considerar que o consumidor é solvente. As informações a verificar e o processo de decisão são definidos ao nível dos Estados-Membros, que dispõem assim de um poder discricionário considerável para regulamentar de forma mais pormenorizada a avaliação da solvabilidade.

Uma maioria de Estados-Membros[20] estabeleceu outras disposições relativas à avaliação da solvabilidade e ao acesso a bases de dados, definindo com mais pormenor a forma como a avaliação da solvabilidade deve ser efetuada e impondo outras obrigações aos mutuantes. A maioria dos Estados-Membros que foram além da simples obrigação de verificar a solvabilidade de um mutuário especificou os documentos que os consumidores devem fornecer para avaliar a sua solvabilidade[21].

A única fonte de dados que a diretiva define para a avaliação da solvabilidade são as bases de dados de crédito existentes nos Estados-Membros, que armazenam informações sobre o crédito existente dos consumidores e eventuais incumprimentos. O artigo 9.º da diretiva, relativo ao acesso às bases de dados, impõe a obrigação de cada Estado-Membro assegurar o acesso dos mutuantes de outros Estados-Membros às bases de dados utilizadas no seu território. No entanto, a diretiva é omissa quanto à forma como tal acesso deve ser concedido, o que resulta em diferentes requisitos de acesso estabelecidos por cada Estado-Membro.

19 O artigo 4.º exige que as informações normalizadas sejam fornecidas de modo claro, conciso e visível, e especifica vários elementos de informação necessários, nomeadamente a taxa devedora, o montante total do crédito e a taxa anual de encargos efetiva global.

20 BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, UK.

21 BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK, UK.

Além disso, as bases de dados de crédito (e as informações nelas contidas) diferem entre os Estados-Membros, sendo públicas ou privadas e contendo dados positivos (ou seja, dados sobre qualquer crédito contraído por uma pessoa), negativos (ou seja, apenas dados sobre incumprimentos relacionados com créditos contraídos) ou ambos.

As diferenças em termos de teor da base de dados de cada Estado-Membro tornam a tarefa do mutuante mais difícil nas operações transnacionais.

Além das diferenças na forma como os Estados-Membros operacionalizaram os requisitos gerais dos artigos 8.º e 9.º, alguns Estados-Membros[22] impuseram várias outras obrigações aos mutuantes no que respeita à avaliação da solvabilidade, como regras que os proíbem de rescindir o contrato de crédito ou de impor sanções e encargos por atrasos de pagamento no caso de a avaliação da solvabilidade não ter sido efetuada corretamente.

Como resultado, as atuais disposições da diretiva levaram a uma situação fragmentada no que respeita às normas de avaliação da solvabilidade, bem como à interoperabilidade das bases de dados, o que dificulta um melhor funcionamento do mercado interno do crédito aos consumidores.

Aplicação da diretiva

O artigo 23.º da diretiva estabelece que os Estados-Membros devem determinar o regime das sanções aplicáveis à violação das disposições nacionais de transposição da diretiva, e que tais sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

Ao fazê-lo, os Estados-Membros estabeleceram, em geral, sanções civis e administrativas para as violações das disposições nacionais de transposição da diretiva; no entanto, além de sanções civis e administrativas, alguns Estados-Membros preveem a possibilidade de estabelecer sanções penais. O resultado tem sido a existência de uma disparidade considerável nos tipos e níveis de sanções utilizados pelas autoridades nacionais na aplicação da diretiva. Além disso, embora uma pequena maioria dos Estados-Membros tenha apenas um organismo responsável pelo cumprimento da diretiva, um grande número de Estados-Membros nomeou vários organismos para assegurar a correta aplicação dos diferentes aspetos da diretiva; em alguns Estados-Membros, a autoridade competente depende do tipo de mutuante, nomeadamente se se trata ou não de um mutuante bancário[23]. Ter múltiplas autoridades competentes com diferentes poderes sancionatórios e autoridades competentes em função do tipo de operador teve um impacto na igualdade das condições de concorrência entre as diferentes categorias de mutuantes e na coerência da aplicação da lei.

3. Utilização das opções legislativas previstas pela diretiva por parte dos Estados-Membros

[22] HU, IT, LT, NL, SI.

[23] Por exemplo, a aplicação dos requisitos de avaliação da solvabilidade decorrentes da diretiva fica geralmente a cargo da autoridade de defesa do consumidor (para todos os mutuantes na BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; para mutuantes não bancários na DK, SE, SI e autoridades regionais de ES), da autoridade de supervisão financeira (para todos os mutuantes na EE, FR, NL, PL, UK e para mutuantes bancários na DK, SE) ou do banco central nacional (para todos os mutuantes em CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK e para mutuantes bancários na ES, SI).

As lacunas da diretiva acima salientadas foram ainda exacerbadas pelos resultados das opções legislativas feitas pelos Estados-Membros relativamente a determinados elementos da diretiva. Embora esta exigisse o desenvolvimento de um quadro jurídico harmonizado, específico para proteger os consumidores, que não existia em numerosos Estados-Membros na altura da sua introdução, dava flexibilidade aos legisladores nacionais relativamente a nove disposições facultativas, oferecendo aos Estados-Membros a possibilidade de fazerem uso de opções legislativas específicas.

Opções legislativas referidas no artigo 27.º, n.º 2, da diretiva

Nos termos do artigo 2.º, n.º 5, da diretiva, os Estados-Membros podem decidir aplicar parcialmente a diretiva aos contratos de crédito celebrados por organizações criadas em benefício mútuo dos seus membros[24]. Esta flexibilidade foi utilizada por alguns Estados-Membros[25].

Nos termos do artigo 2.º, n.º 6, da diretiva, os Estados-Membros podem decidir aplicar apenas determinados artigos da diretiva numa situação em que o consumidor já esteja em falta aquando da celebração do contrato de crédito inicial, e o mutuante e o consumidor acordem em disposições relativas ao pagamento diferido ou ao método de reembolso. Esta possibilidade tem sido utilizada por uma maioria[26] de Estados-Membros.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, da diretiva, o direito interno pode determinar que a taxa anual de encargos efetiva global deva ser incluída na publicidade relativa a contratos de crédito que não indique uma taxa de juros ou valores relativos ao custo do crédito para o consumidor. Apenas um número limitado de Estados-Membros[27] fez uso da flexibilidade prevista no artigo 4.º, n.º 1, da diretiva.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), e do artigo 10.º, n.º 5, alínea f), da diretiva, os Estados-Membros podem determinar que a taxa anual de encargos efetiva global não precisa de ser indicada nas informações fornecidas aos consumidores na *fase de publicidade* e na *fase contratual* dos contratos de crédito sob a forma de facilidades de descoberto cujo crédito deva ser reembolsado mediante pedido ou no prazo de três meses. Uma grande parte dos Estados-Membros exerceu a possibilidade prevista no artigo 10.º, n.º 5, alínea f)[28], enquanto um número ligeiramente inferior de Estados-Membros fez uso da opção prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea c)[29].

A flexibilidade prevista no artigo 6.º, n.º 2, da diretiva, que permite aos Estados-Membros não indicar a taxa anual de encargos efetiva global nas *informações pré-contratuais* no caso de contratos de crédito específicos abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 3 (facilidades de descoberto

---

24 A lista completa dos critérios de qualificação consta do artigo 2.º, n.º 5, da diretiva.

25 CY, IE, LT, LV, RO, UK.

26 BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.

27 CY, HU, SE, UK.

28 Os Estados-Membros que optaram por não incluir a taxa anual de encargos efetiva global na fase contratual são: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.

29 Os Estados-Membros que optaram por não incluir a taxa anual de encargos efetiva global na fase de publicidade são: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.

cujo crédito deva ser reembolsado mediante pedido ou no prazo de três meses), foi utilizada por vários[30] Estados-Membros.

Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, segundo parágrafo, da diretiva, os Estados-Membros podem estabelecer normas relativas à validade da celebração dos contratos de crédito, que sejam conformes com o direito da União. Todos os Estados-Membros optaram por incluir normas adicionais relativas à validade da celebração dos contratos de crédito.

O artigo 14.º, n.º 2, da diretiva diz respeito ao direito de retratação nos contratos de crédito ligados. Estabelece que, numa situação em que a legislação nacional já previa, na data de entrada em vigor da diretiva, que os fundos não podem ser disponibilizados ao consumidor antes do decurso de um determinado prazo, os Estados-Membros podem prever excecionalmente que o prazo de 14 dias previsto no artigo 14.º, n.º 1, da diretiva para o direito de retratação possa ser reduzido a esse determinado prazo a pedido expresso do consumidor. O artigo 14.º, n.º 2, da diretiva tem sido pouco utilizado pelos Estados-Membros[31], uma vez que as suas aplicações são bastante específicas.

O artigo 16.º da diretiva diz respeito ao reembolso antecipado por parte do consumidor das suas obrigações no âmbito de um contrato de crédito e à possibilidade de o mutuante ser indemnizado. O artigo 16.º, n.º 4, da diretiva prevê que os Estados-Membros podem dispor que os mutuantes tenham direito a uma indemnização por reembolso antecipado apenas se o montante do mesmo exceder um limite definido na lei nacional [que não pode ser superior a 10 000 EUR num período de 12 meses (artigo 16.º, n.º 4, alínea a)] e que, excecionalmente, podem pedir uma indemnização superior se puderem provar que a perda sofrida é superior ao montante da indemnização normal [artigo 16.º, n.º 4, alínea b)]. Com efeito, um grande número de Estados-Membros[32] estabeleceu um limite além do qual os mutuantes podem pedir uma indemnização [artigo 16.º, n.º 4, alínea a)]. No que respeita ao artigo 16.º, n.º 4, alínea b), da diretiva, alguns Estados-Membros[33] optaram por legislar também na circunstância em que o mutuante pode provar que sofreu uma perda devido ao reembolso antecipado que excede os limites estabelecidos pelo artigo 16.º, n.º 2, da diretiva[34].

Outras opções legislativas dos Estados-Membros, nomeadamente em matéria de âmbito de aplicação

Alguns Estados-Membros foram além da diretiva em domínios não abrangidos pela mesma e em que a norma de harmonização plena da diretiva não se aplica. A limitação do âmbito de aplicação da diretiva levou os Estados-Membros a ampliar o âmbito de aplicação das respetivas legislações, a fim de abranger mais tipos de contratos de crédito. À exceção de dois Estados-Membros[35], todos os outros adotaram medidas que vão para lá dos requisitos da

30 DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.
31 FR, RO, SI.
32 AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK, UK.
33 BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL, UK.
34 Ver quadro 3, na página 38, do estudo de avaliação que oferece uma visão geral da aplicação da diretiva:https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en
35 CY, EL.

diretiva. Alguns alargam o âmbito de aplicação da diretiva (ou de algumas das suas disposições) ao crédito aos consumidores não abrangido, ou não inteiramente abrangido, pela diretiva – abaixo de 200 EUR[36], acima de 75 000 EUR[37], ou a contratos de locação financeira[38], facilidades de descoberto[39], crédito renovável[40], hipotecas[41], crédito a taxa zero[42] e contratos com casas de penhores[43].

Além disso, algumas disposições da diretiva, apesar de estabelecerem objetivos claros, não especificavam o resultado exato a alcançar, permanecendo algo ambíguas (por exemplo, o artigo sobre a avaliação da solvabilidade, anteriormente abordado).

Efeitos das opções legislativas

O efeito combinado das opções legislativas em domínios estabelecidos pela diretiva ou, se necessário, pela falta de especificações na mesma, deu origem a um quadro normativo fragmentado em vários aspetos do crédito aos consumidores. Tal resulta num âmbito diferente de defesa do consumidor e afeta também a integridade do mercado interno do crédito aos consumidores, na medida em que coloca limites às operações transnacionais dos mutuantes.

4. Limites e percentagens

O artigo 27.º, n.º 2, da diretiva obriga a Comissão, quinquenalmente, a rever os limites previstos na legislação e as percentagens utilizadas para calcular a indemnização a pagar em caso de reembolso antecipado.

Limites previstos na diretiva e nos seus anexos

Conforme referido, o artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da diretiva prevê que o seu âmbito de aplicação não abranja os contratos de crédito cujo montante total seja inferior a 200 EUR ou superior a 75 000 EUR[44]. Contudo, parece haver um consenso geral[45] relativamente ao facto de esses limites estarem a afetar a eficácia e a pertinência da diretiva. Os contratos de crédito de alto risco, que frequentemente causam prejuízos aos consumidores, são muitas vezes inferiores a 200 EUR e, por conseguinte, não estão abrangidos pela diretiva. Para corrigir esta situação, ao transporem a diretiva muitos Estados-Membros[46] decidiram alargar o âmbito de aplicação aos contratos de crédito de valor inferior a 200 EUR.

---

36 BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

37 DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.

38 AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT, UK.

39 AT, BE, FI, PT, FR.

40 FI, NL, FR, IT.

41 BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.

42 BE, UK.

43 BE.

44 A diretiva aplica-se também aos contratos de crédito não garantido superiores a 75 000 EUR, cujo objetivo seja a realização de obras em imóveis de habitação.

45 De acordo com as consultas das partes interessadas realizadas em 2019, mais de 90 % das associações de consumidores referiram que os atuais limites já não são adequados, o que foi subscrito por 80 % das autoridades dos Estados-Membros. Entre os mutuantes, 30 % consideraram o âmbito de aplicação inadequado, referindo o limite inferior como um problema específico.

46 BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

Embora o limite de 75 000 EUR pareça representar um risco menor do ponto de vista da defesa do consumidor ou do mercado interno, vários Estados-Membros[47] alargaram o âmbito de aplicação da diretiva (ou de algumas das suas disposições) também aos contratos de crédito superiores a 75 000 EUR.

Os limites foram fixados aquando da adoção da diretiva, ou seja, em 2008, refletindo as circunstâncias económicas da altura. Se considerados ao nível dos preços atuais, utilizando o deflator do PIB normalizado, os valores correspondentes para os limites inferior e superior seriam, aproximadamente, 235 EUR e 87 380 EUR, respetivamente[48].

À luz do acima exposto, a revisão prevista da diretiva poderá considerar se se justificaria ajustar ou abolir os limites[49].

A diretiva contém outro limite, estabelecido na parte II (*Pressupostos adicionais para o cálculo da taxa anual de encargos efetiva global*) do anexo I, o qual, na alínea h), prevê que, caso as partes no contrato de crédito não tenham decidido o seu limite máximo, se considera que esse limite para o cálculo da taxa anual de encargos efetiva global é de 1 500 EUR. O anexo I foi objeto de uma alteração legislativa[50] que visava modernizar os pressupostos utilizados para o cálculo da taxa anual de encargos efetiva global. No entanto, o limite máximo não foi alterado e, a partir das análises efetuadas durante a avaliação da diretiva em 2019, não foram identificados indícios pertinentes que exijam a sua alteração.

Percentagens utilizadas para calcular a indemnização a pagar em caso de reembolso antecipado

A diretiva também estabelece limite no artigo 16.º, que dizem respeito à indemnização a que os mutuantes têm direito em caso de reembolso antecipado. O limite previsto é de 1 % do montante reembolsado antecipadamente, que é reduzido para 0,5 % se o período decorrido entre o reembolso antecipado e a data estipulada para a resolução do contrato de crédito não exceder um ano. Nem o relatório sobre a aplicação da diretiva de 2014[51] nem o estudo recente identificaram quaisquer questões relativas a esse limite que, como tal, ainda é considerado pertinente para as necessidades do mercado de crédito ao consumo.

5. Conclusões e caminho a seguir

A principal conclusão da avaliação da diretiva é que os seus dois objetivos, nomeadamente garantir normas elevadas em matéria de defesa dos consumidores e promover o

47 DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.

48 Utilizando o deflator do PIB, disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR na economia de 2008 correspondem a aproximadamente 235 EUR na economia de 2020. Do mesmo modo, 75 000 EUR em 2008 correspondem a cerca de 87 380 EUR.

49 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12465-Consumer-Credit-Agreement-review-of-EU-rules.

50 Diretiva 2011/90/UE da Comissão, de 14 de novembro de 2011, que altera a parte II do anexo I da Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece os pressupostos adicionais para o cálculo da taxa anual de encargos efetiva global.

51 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2008/48/CE relativa a contratos de crédito aos consumidores, Bruxelas, 14 de maio de 2014. COM(2014) 259 final.

desenvolvimento de um mercado único do crédito, foram parcialmente alcançados e continuam a ser pertinentes. Os direitos de retratação e de reembolso antecipado, bem como a introdução de formatos de informação normalizados, contribuíram para assegurar um nível normalizado de defesa dos consumidores à escala da UE, reduzindo assim os prejuízos dos mesmos, aumentando a sua proteção e proporcionando condições equitativas entre os mutuantes a nível da UE.

Por outro lado, a rápida digitalização e inovação dos produtos, bem como as alterações nas preferências dos consumidores ao longo da última década, colocam desafios ao quadro jurídico para o crédito aos consumidores baseado na diretiva. Embora as prescrições rígidas em termos de formatos para a divulgação de informações tenham garantido, há dez anos, uma maior transparência durante as fases pré-contratuais, na altura em formato papel, atualmente, num ambiente cada vez mais digital, em que os consumidores preferem um processo de concessão de crédito rápido e fácil, tais formatos não maximizam necessariamente os benefícios para os consumidores. Por sua vez, o ambiente cada vez mais digital motivou o desenvolvimento de novos produtos, alguns dos quais podem apresentar novos riscos para os quais a diretiva não oferece uma proteção eficaz.

Estes factos apontam para a eventual necessidade de revisão de determinadas disposições da diretiva, em particular no que respeita ao âmbito de aplicação e processo de concessão de crédito (incluindo as informações pré-contratuais e a avaliação da solvabilidade). Tal revisão poderá constituir também uma oportunidade adequada para considerar soluções para outras lacunas, como a melhoria das definições.

Por último, embora a maioria dos limites e das percentagens da diretiva não pareça exigir alterações, parece haver um amplo consenso entre as partes interessadas de que os limites de 200 EUR–75 000 EUR relacionados com o âmbito de aplicação da diretiva poderiam ser revistos.

A Comissão incluirá estas considerações na revisão da diretiva já anunciada para o segundo trimestre de 2021 no Programa de Trabalho da Comissão para 2020 revisto, adotado em 28 de maio de 2020[52].

[52] Disponível aqui: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf.