COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.5.2014
COM(2014) 259 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

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

ÍNDICE

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

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

1. Introdução 2
2. Transposição da diretiva nos Estados-Membros 3
3. Exercício e impacto das opções regulamentares nos termos do artigo 27.º, n.º 2 4
4. Especificação de determinados conceitos jurídicos não definidos constantes da diretiva 9
5. Relevância, para os mercados do crédito ao consumo, dos limiares previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea c), e dos limiares e percentagens utilizados para calcular a indemnização a pagar por reembolso antecipado 13
6. O impacto da diretiva nos mercados de crédito ao consumo 13
7. O impacto da diretiva na proteção do consumidor 17
8. Conclusões 23

1. INTRODUÇÃO

Mais de vinte anos após a adoção da primeira diretiva relativa ao crédito ao consumo, em 1987[1], a Diretiva 2008/48/CE (Diretiva relativa ao crédito aos consumidores – DCC)[2] foi adotada e os Estados-Membros tiveram de proceder à sua transposição até 11 de junho de 2010. Desde então, a Comissão adotou a Diretiva 2011/90/UE[3] para garantir que os pressupostos para o cálculo da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) refletem com mais precisão os produtos vendidos no mercado e publicou orientações sobre a aplicação da DCC em relação aos custos e à TAEG.

O principal objetivo da DCC é proporcionar um elevado nível de defesa dos consumidores, e assim contribuir para reforçar a confiança por parte destes, permitir a livre circulação das ofertas de crédito entre fronteiras e corrigir as distorções de concorrência resultantes de diferenças entre as legislações nacionais em matéria de crédito ao consumo. Ao mesmo tempo, convém sublinhar que a diretiva não tem por objetivo incitar os consumidores a contrair mais crédito, mas fornecer-lhes todas as informações e conferir-lhes os direitos necessários a uma reflexão cuidadosa antes da contração de crédito.

Contudo, é importante salientar que os seguintes contratos de crédito estão excluídos do âmbito de aplicação da diretiva:

1. Contratos de crédito garantidos por hipoteca ou outra garantia equivalente comummente utilizada num Estado-Membro relativa a um bem imóvel ou garantidos por um direito relativo a um bem imóvel (artigo 2.º, n.º 2, alínea a)); e
2. Contratos de crédito cuja finalidade seja financiar a aquisição ou a manutenção de direitos de propriedade sobre terrenos ou prédios existentes ou projetados (artigo 2.º, n.º 2, alínea b)).

Convém salientar que a DCC também não é aplicável a contratos de crédito cujo montante total de crédito seja inferior a 200 EUR ou superior a 75 000 EUR, apesar de os Estados-Membros poderem estender, voluntariamente, a aplicação da DCC a contratos de crédito que estejam excluídos do seu âmbito de aplicação.

O artigo 27.º, n.º 2, da DCC exige que a Comissão proceda quinquenalmente à revisão dos limiares previstos na diretiva e das percentagens utilizadas para calcular a indemnização a pagar em caso de reembolso antecipado, bem como que acompanhe as incidências das opções regulamentares dos Estados-Membros sobre o mercado interno e os consumidores. Além disso, o Parlamento Europeu, na sua Resolução de 20 de novembro de 2012, convidou a Comissão a apresentar um relatório sobre a aplicação da diretiva e a avaliar plenamente o seu impacto em termos de proteção do consumidor.

---

1 Diretiva 87/102/CEE do Conselho, de 22 de dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao crédito ao consumo (JO L 42 de 12.2.1987).

2 Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores (JO L 133/66 de 22.5.2008).

3 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.

Por conseguinte, a Comissão adotou o referido relatório, com base na verificação da transposição que ainda está em curso e em provas recolhidas por um estudo sobre o mercado do crédito ao consumo[4], bem como por um estudo sobre as opções regulamentares dos Estados-Membros[5], ambos realizados por contratantes externos.

2. TRANSPOSIÇÃO DA DIRETIVA NOS ESTADOS-MEMBROS

2.1. Prazo de transposição

Nos termos do artigo 27.º, n.º 1, os Estados-Membros tiveram de aprovar e publicar as disposições necessárias para dar cumprimento à DCC até 11 de junho de 2010, 24 meses após a entrada em vigor da diretiva. A partir da mesma data, foram ainda obrigados a aplicar essas disposições. Um grande número de Estados-Membros não comunicou as respetivas medidas nacionais de execução nos prazos previstos. Por esta razão, após o termo do prazo de transposição, a Comissão deu início a processos por infração contra 16 Estados-Membros. Além disso, quatro Estados-Membros não asseguraram a sua entrada em vigor ou aplicação efetiva atempadas, exigindo um período de transição não previsto pela diretiva. Entretanto, uma vez que todos os Estados-Membros aprovaram e comunicaram as suas medidas de transposição, os processos por infração por falta de notificação das medidas de transposição à Comissão foram encerrados.

2.2. Acompanhamento da transposição

Vinte Estados-Membros transpuseram a DCC adotando nova legislação, ao passo que os restantes introduziram alterações à legislação existente. Dois Estados-Membros transpuseram a DCC através de legislação derivada, ao passo que um a transpôs por meio de um diploma de emergência que foi, posteriormente, confirmado por uma lei.

De acordo com a avaliação da Comissão, até agora não foram identificadas deficiências sistemáticas na transposição da diretiva pelos Estados-Membros. No entanto, em alguns Estados-Membros, algumas disposições da diretiva parecem estar ausentes ou ter sido transpostas de forma incorreta ou incompleta. Estas são as conclusões de uma análise preliminar realizada pela Comissão.

Os serviços da Comissão lançaram, em primeiro lugar, um diálogo com os Estados-Membros para obter mais informações sobre a forma como estes transpuseram a diretiva, assim como para receber certos esclarecimentos/confirmações relativamente às informações existentes. Alguns Estados-Membros já reconheceram, na presente fase, deficiências nas suas disposições de transposição e comprometeram-se a alterá-las para que ficassem em conformidade com a diretiva. No caso de outros Estados-Membros, os serviços da Comissão iniciaram inquéritos mais aprofundados, que poderão conduzir a processos por infração.

---

4 Estudo sobre o funcionamento do mercado do crédito ao consumo na Europa, realizado pela IPSOS e pela London Economics.

5 Estudo sobre o impacto das opções jurídicas dos Estados-Membros e outros aspetos da aplicação da Diretiva 2008/48/CE no funcionamento do mercado do crédito ao consumo na União Europeia, Relatório Final – setembro de 2013, elaborado para a Agência de Execução para a Saúde e os Consumidores pela Risk & Policy Analysts Limited. O estudo está incluído nos relatórios por país e no relatório final horizontal, abrangendo uma análise da situação na União Europeia e tendo por base informações e avaliações por país.

3. EXERCÍCIO E IMPACTO DAS OPÇÕES REGULAMENTARES NOS TERMOS DO ARTIGO 27.º, N.º 2[6]

Algumas disposições da DCC são opcionais, podendo os Estados-Membros escolher aplicar ou não os seus requisitos (a seguir designadas «opções regulamentares»). Em conformidade com o artigo 27.º, n.º 2, da DCC, a Comissão Europeia deve acompanhar as incidências da existência das opções regulamentares a que se referem os n.os 5 e 6 do artigo 2.º, o n.º 1 e a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º, o n.º 2 do artigo 6.º, o n.º 1 e a alínea f) do n.º 5 do artigo 10.º, o n.º 2 do artigo 14.º e o n.º 4 do artigo 16.º sobre o mercado interno e os consumidores. O estudo encomendado pela Comissão, centrado nas possíveis consequências das opções regulamentares exercidas pelos Estados-Membros em termos de impacto no mercado de crédito interno e na proteção dos consumidores, em cada Estado-Membro separadamente e em toda a União Europeia, demonstrou a complexidade de uma tal avaliação. Os principais fatores que influenciaram a avaliação qualitativa desses impactos incluem o período de tempo relativamente curto que decorreu desde a transposição da diretiva, uma grande diversidade de contextos nacionais de regulamentação e de mercado de crédito, nomeadamente no que respeita à situação nacional que prevalecia antes de a DCC entrar em vigor, e o comportamento e/ou ações reais dos consumidores e dos mutuantes. Por último, alguns dos impactos podem ser resultantes da evolução do mercado, principalmente da crise financeira, e não da execução da DCC. [7]

3.1. Isenção das organizações criadas em benefício mútuo dos seus membros (artigo 2.º, n.º 5)

Seis Estados-Membros (Chipre, Irlanda, Lituânia, Letónia, Roménia e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte)) utilizaram a opção do artigo 2.º, n.º 5, para aplicar apenas certas disposições da diretiva aos contratos de crédito celebrados por organizações criadas em benefício mútuo dos seus membros, conforme descrito no artigo 2.º, n.º 5, alíneas a) a e).

Algumas partes interessadas[8] consideram que esta escolha jurídica teve um impacto positivo no mercado interno e na proteção do consumidor, uma vez que alivia o encargo administrativo para as organizações que oferecem uma alternativa menos agressiva e mais barata a certos outros tipos de mutuantes. Além disso, contribui para aumentar as

---

6 A presente secção baseia-se nas conclusões do estudo sobre o impacto das opções jurídicas dos Estados-Membros e outros aspetos da aplicação da Diretiva 2008/48/CE no funcionamento do mercado do crédito ao consumo na União Europeia, elaborado para a Agência de Execução para a Saúde e os Consumidores pela Risk & Policy Analysts Limited.

7 É importante observar que a metodologia adotada para o estudo supramencionado, nomeadamente a avaliação dos impactos com base na revisão da literatura e na consulta das partes interessadas (inquérito em linha e entrevistas pelo telefone com autoridades públicas, mutuantes, representantes dos consumidores, institutos de investigação, associações da indústria e organismos de recolha de reclamações), a quantidade de informações obtidas através da consulta e as conclusões da análise dos impactos das opções regulamentares definidas pela DCC, determina o grau e a natureza das informações a que se refere o presente relatório. Convém assinalar que, quando os impactos das opções regulamentares no mercado de crédito interno foram identificados, foram-no com base no facto de (ainda que os impactos tenham sido, em alguns casos, identificados num mercado interno) serem suscetíveis de afetar outros países da UE, os aspetos transfronteiriços ou, pelo menos, as interfaces entre os mercados nacionais do mercado da UE em geral. Por fim, convém salientar que a natureza das conclusões do estudo não permitiu uma análise fácil dos impactos quantitativos.

8 Este ponto de vista foi manifestado pelas autoridades públicas, pelos organismos de defesa do consumidor e pelas cooperativas de crédito nos países que exerceram esta opção regulamentar.

possibilidades de escolha dos consumidores, ajuda a limitar a penetração no mercado de tipos mais caros de crédito (por exemplo, créditos de antecipação sobre rendimentos) e reforça a inclusão financeira. Os possíveis aspetos negativos resultantes da utilização desta opção regulamentar por alguns Estados-Membros incluem questões relacionadas com a justiça e a equidade entre mutuantes[9], a harmonização máxima como princípio legislativo, a facilidade da execução e a clareza jurídica para os consumidores.

3.2. Contratos de crédito no que diz respeito ao pagamento diferido ou a métodos de reembolso (artigo 2.º, n.º 6)

Dezoito Estados-Membros (Bélgica, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Espanha) utilizaram a opção prevista no artigo 2.º, n.º 6, para aplicar apenas certas disposições da DCC aos contratos de crédito que prevejam que o mutuante e o consumidor acordem em disposições relativas ao pagamento diferido ou a métodos de reembolso, se o consumidor já estiver em falta aquando da celebração do contrato de crédito inicial e caso sejam preenchidas as condições previstas no artigo 2.º, n.º 6, alíneas a) e b).

O objetivo desta opção regulamentar é incentivar os mutuantes a procurarem uma solução mais benéfica mutuamente que permita ao consumidor diferir pagamentos ou encontrar métodos diferentes de reembolso. Presumivelmente, esta opção teria um impacto positivo em termos de proteção do consumidor. No entanto, as partes interessadas tendem a não estar cientes da aplicação prática desta opção regulamentar ou do impacto que lhe poderia ser diretamente atribuível (o que pode ser explicado pelo facto de, para alguns Estados-Membros, a transposição nacional da opção regulamentar refletir a prática comercial normal que existia antes da DCC). Cerca de 15 % dos inquiridos no inquérito em linha indicaram que o exercício da opção regulamentar ao abrigo do artigo 2.º, n.º 6, tinha tido um impacto positivo em termos de proteção do consumidor, ao passo que 5 % dos inquiridos responderam que o impacto tinha sido negativo; estes pontos de vista não foram, contudo, fundamentados[10].

3.3. Normas nacionais que exigem que a TAEG seja indicada em publicidade que não indique uma taxa de juros ou valores relativos a qualquer custo do crédito para o consumidor (artigo 4.º, n.º 1)

Quatro Estados-Membros (Chipre, Hungria, Suécia e Reino Unido (todas as jurisdições)) utilizaram a exceção prevista no segundo parágrafo do artigo 4.º, n.º 1, isto é, exigem a indicação da TAEG em publicidade relativa a contratos de crédito que não indique uma taxa de juros ou valores relativos a qualquer custo do crédito para o consumidor, mas não as «informações normalizadas» enumeradas no artigo 4.º, n.º 2.

---

9 A aplicação de todas as disposições da DCC às cooperativas de crédito na Irlanda resultou, de acordo com os mutuantes, em condições desiguais em relação a organizações diferentes de outros países onde foi aplicada a exceção nos termos do artigo 2.º, n.º 5, da DCC (por exemplo, Reino Unido).

10 Algumas partes interessadas tiveram dificuldades em dissociar ou diferenciar entre os impactos da opção regulamentar e os impactos do facto de o artigo 2.º, n.º 6, se referir a contratos de crédito que prevejam que o mutuante e o consumidor acordem em disposições relativas ao pagamento diferido ou a métodos de reembolso. Algumas partes interessadas entenderam que a existência deste tipo de contrato num ordenamento jurídico nacional advém da opção regulamentar, apesar de a opção regulamentar nos termos do artigo 2.º, n.º 6, não ter por objetivo introduzir este tipo de contrato nos ordenamento s jurídicos nacionais.

Em geral, as partes interessadas consultadas nos Estados-Membros em questão foram incapazes de identificar impactos específicos relacionados com a transposição desta opção regulamentar. O principal benefício sentido foi o de que esta opção torna a publicidade curta e clara[11], dando, simultaneamente, aos consumidores as informações relativas à TAEG que lhes permitem comparar diferentes ofertas. No entanto, foi manifestada a preocupação de que nem todos os consumidores se apercebem de que a TAEG indicada na publicidade pode referir-se, nos termos do direito nacional e se aplicável, apenas a um «exemplo representativo» e que a taxa publicitada pode não ser a taxa que irão efetivamente receber.

3.4. A TAEG na publicidade, nas informações pré-contratuais e nos acordos de crédito na aceção do artigo 2.º, n.º 3 (descoberto cujo crédito deva ser reembolsado mediante pedido ou no prazo de três meses) (artigo 4.º, n.º 2, alínea c), artigo 6.º, n.º 2, e artigo 10.º, n.º 5, alínea f))

Oito Estados-Membros (Bulgária, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Polónia, Espanha e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte)) utilizaram a opção do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), que permite aos Estados-Membros decidirem se a TAEG não precisa de ser indicada na publicidade relativa a contratos de crédito sob a forma de facilidades de descoberto cujo crédito deva ser reembolsado mediante pedido ou no prazo de três meses (artigo 2.º, n.º 3, contratos de crédito). Dez Estados-Membros (Croácia, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Malta, Polónia, Eslováquia, Espanha e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte)) utilizaram a opção prevista no artigo 6.º, n.º 2, que permite que os Estados-Membros decidam que a TAEG não tem de ser indicada nas informações pré-contratuais no que diz respeito aos contratos de crédito referidos no artigo 2.º, n.º 3. Onze Estados-Membros (República Checa, Alemanha, Dinamarca, Luxemburgo, Espanha, Irlanda, Malta, Países Baixos, Polónia, Eslováquia e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte)) utilizaram a opção prevista no artigo 10.º, n.º 5, alínea f), que permite que os Estados-Membros decidam que a TAEG não tem de ser indicada nos contratos de crédito abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 3.

As opiniões manifestadas relativamente às consequências dessas opções regulamentares parecem depender significativamente de se se considera que as informações sobre a TAEG são (ou não) úteis ao consumidor para contratos de crédito específicos abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 3[12]. É igualmente importante notar que as partes interessadas não estavam cientes dos impactos resultantes dessas opções regulamentares ou consideravam o impacto (se existente) no mercado de crédito ou nos consumidores tinha sido limitado. Isto porque, aparentemente, os contratos de crédito abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 3, são, sobretudo, produtos de nichos que apenas são utilizados em certos Estados-Membros[13] por mutuantes e/ou consumidores específicos. Além disso, é muito difícil avaliar o impacto da não prestação

11 Este ponto de vista foi manifestado pelas autoridades públicas e pelos mutuantes.

12 15 Estados-Membros (Áustria, Bélgica, Chipre, Estónia, Grécia, Finlândia, França, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Portugal, Roménia, Suécia e Eslovénia) especificam que a TAEG deveria ser indicada na publicidade, nas informações pré-contratuais e no próprio contrato de crédito para os contratos de crédito abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 3.

13 O descoberto parece ser comum na Alemanha, em Chipre, na Eslovénia e nos Países Baixos.

de informações e distinguir o impacto da não prestação de informações sobre a TAEG de outros fatores determinantes (a situação financeira do devedor, o conhecimento financeiro do devedor, o impacto da crise financeira na contração de empréstimos, etc.).

As declarações quanto ao impacto positivo[14] destas opções regulamentares em termos de proteção do consumidor pressupõem que as informações relativas à TAEG para descobertos podem ser mal interpretadas pelos consumidores (por exemplo, devido a dificuldades com o cálculo da TAEG para fins de publicidade para este produto específico). Além disso, as disposições em causa deram aos Estados-Membros a oportunidade de encontrar um equilíbrio garantindo um nível adequado de defesa do consumidor sem sobrecarregar excessivamente os mutuantes. Com efeito, durante o processo de consulta, os mutuantes e as associações industriais observaram que, caso tivessem sido obrigados a calcular a TAEG para os contratos de crédito nos termos do artigo 2.º, n.º 3, teriam tido de suportar custos adicionais com benefícios adicionais mínimos. A este respeito, as opções regulamentares foram consideradas como tendo um impacto positivo no mercado de crédito interno. Por outro lado, foi sugerido que, independentemente de eventuais falhas, a TAEG tem de ser indicada para todos os tipos de produto de crédito, a fim de promover a transparência e a coerência e de facultar todas as informações possíveis ao consumidor[15]. Isto pressupõe que a TAEG é suscetível de ajudar o consumidor (se este tiver conhecimentos financeiros suficientes) a comparar diferentes ofertas e a tomar uma decisão com conhecimento de causa. Nesta perspetiva, poderia alegar-se que os Estados-Membros que exerceram essas opções regulamentares podem ter sofrido alguns impactos negativos. Estes seriam, no entanto, muito limitados, dada a pequena percentagem de contratos de crédito nos termos do artigo 2.º, n.º 3, em toda a União.

3.5. Normas nacionais relativas à validade da celebração dos contratos de crédito (artigo 10.º, n.º 1)

Os 28 Estados-Membros mantiveram ou introduziram normas nacionais relativas à validade da celebração dos contratos de crédito, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1. Todos os Estados-Membros decidiram, sob esta opção regulamentar, que as assinaturas eletrónicas devem ser, regra geral, válidas para a celebração de contratos de crédito. Embora os utilizadores tenham indicado algum impacto positivo no bem-estar dos consumidores (nomeadamente com o aumento da Internet e da atividade em linha), na Alemanha a utilização de contratos escritos é considerada importante para manter um nível elevado de defesa do consumidor (permitindo aos consumidores refletir e compreender a importância do contrato). Este aspeto é particularmente relevante tendo em conta as experiências negativas associadas à concessão eletrónica de crédito, como o crédito por SMS, que está amplamente disponível nos países nórdicos. Atualmente, a realidade é que, em toda a União, a maioria dos contratos de crédito continua a ser elaborada em suporte de papel.

---

14 Este ponto de vista foi manifestado por muitos tipos diferentes de partes interessadas, incluindo mutuantes, associações industriais e organizações de consumidores.

15 Este ponto de vista foi sobretudo expresso pelas organizações/representantes de consumidores, mas também por associações industriais, mutuantes e autoridades públicas.

3.6. Direito de retratação em caso de contratos de crédito ligados (artigo 14.º, n.º 2)

Três Estados-Membros (França, Roménia e Eslovénia) invocaram legislação preexistente, a fim de utilizar a exceção prevista no artigo 14.º, n.º 2, relativa aos contratos de crédito ligados na aceção do artigo 3.º, alínea n), segundo o qual quando a legislação anterior à entrada em vigor da diretiva já prevê que não podem ser disponibilizados fundos aos consumidores antes do termo de um prazo específico, os Estados-Membros podem reduzir o período de retratação de 14 dias para esse período específico, a pedido expresso do consumidor.

Esta opção regulamentar oferece aos consumidores a oportunidade de receber os bens ou serviços que adquiriram anteriormente, e deverá ajudar a assegurar consistência regulamentar com a legislação nacional em vigor. Além disso, confere maior clareza jurídica aos mutuantes. Ao especificar que este pedido tem de ser feito pelo consumidor, procura garantir que o consumidor não é pressionado para reduzir o seu período de espera. Ao mesmo tempo, permite que os consumidores que estejam certos da sua aquisição avancem mais rapidamente. Contudo, as partes interessadas não tinham conhecimento da aplicação prática desta opção regulamentar nem do impacto que lhe poderia ser diretamente atribuível.

3.7. Direito de reembolso antecipado e indemnização do mutuante (artigo 16.º, n.º 4)

Dezassete Estados-Membros (Áustria, Croácia, Chipre, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Eslováquia, Eslovénia e Reino Unido (todas as jurisdições)) transpuseram o artigo 16.º, n.º 4, alínea a), sobre o direito do mutuante a uma indemnização por reembolso antecipado na condição de o montante do reembolso antecipado exceder o limiar definido na lei nacional.

Nove Estados-Membros (Bulgária, Chipre, Dinamarca, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Espanha e Reino Unido (apenas Gibraltar)) transpuseram o artigo 16.º, n.º 4, alínea b), sobre o direito de o mutuante pedir, excecionalmente, uma indemnização superior pelo reembolso antecipado.

Cinco Estados-Membros (Chipre, Lituânia, Luxemburgo, Malta e Reino Unido (Gibraltar)), utilizaram ambas as opções.

As partes interessadas tendem a não ter consciência do impacto que poderia ser diretamente atribuível às opções regulamentares previstas no artigo 16.º, n.º 4, alíneas a) e b). Em geral, estes impactos deverão ser limitados, uma vez que a grande maioria dos acordos de crédito ao consumo na Europa não têm um valor suficientemente elevado para acionar o direito de os mutuantes reclamarem indemnização de acordo com o limiar aplicado pelos Estados-Membros, enquanto alguns mutuantes renunciam à oportunidade de reclamar compensação financeira por reembolso antecipado (apesar de, nos termos da lei, terem o direito de o fazer), e, em certos Estados-Membros, o reembolso antecipado é relativamente pouco comum.

Não obstante, na maioria dos Estados-Membros que utilizaram a opção regulamentar nos termos do artigo 16.º, n.º 4, alínea a), esta terá tido um impacto positivo na defesa do consumidor e/ou no mercado interno, em particular no que se refere à clareza jurídica que a

opção confere aos mutuantes e aos consumidores. Em especial, é considerada benéfica para os consumidores nos países em que os mutuantes têm agora de cumprir condições mais restritivas antes de poderem exigir qualquer indemnização, e para os mutuantes na medida em que não são colocados em posição de desvantagem resultante do reembolso antecipado dos empréstimos por parte dos consumidores.

4. ESPECIFICAÇÃO DE DETERMINADOS CONCEITOS JURÍDICOS NÃO DEFINIDOS CONSTANTES DA DIRETIVA[16]

A diretiva contém certas formulações em aberto para permitir aos Estados-Membros ajustarem a sua cultura jurídica e a situação do mercado. A presente secção foi elaborada com base no estudo sobre o impacto das opções jurídicas dos Estados-Membros e outros aspetos da aplicação da Diretiva 2008/48/CE no funcionamento do mercado do crédito ao consumo na União Europeia.

4.1. O conceito de «encargos insignificantes» relativo aos contratos de crédito por força dos quais o crédito deva ser reembolsado no prazo de três meses (artigo 2.º, n.º 2, alínea f))

O artigo 2.º, n.º 2, alínea f), exclui do âmbito da DCC contratos de crédito por força dos quais o crédito deva ser reembolsado no prazo de três meses e pelos quais apenas o pagamento de encargos insignificantes é devido. Nove Estados-Membros (Bélgica, Hungria, Chipre, Finlândia, Países Baixos, Roménia, Eslovénia, Espanha e Reino Unido) especificaram ou clarificaram este termo.

Globalmente, a explicação deste conceito terá tido um impacto positivo, tanto no mercado de crédito interno como na proteção do consumidor. Terá ajudado a proteger os consumidores contra mutuantes sem escrúpulos que procuravam contornar a DCC; as partes interessadas consideram que, a longo prazo, tal poderá melhorar a relação global entre os mutuantes e os respetivos beneficiários. Para os mutuantes, a especificação deste conceito garante clareza jurídica. Permite uma aplicação e um acompanhamento mais eficazes das suas atividades. Em alguns Estados-Membros, as partes interessadas não conseguiram identificar impactos atribuíveis à clarificação do conceito, quer por o conceito ter sido especificado em legislação pré-DCC, quer por o número de contratos de crédito abrangido ser relativamente baixo.

4.2. O conceito de «em tempo útil» no que se refere à prestação de informações pré-contratuais (artigo 5.º, n.º 1, e artigo 6.º, n.º 1)

O artigo 5.º, n.º 1, e o artigo 6.º, n.º 1, exigem que o mutuante ou o intermediário de crédito disponibilizem informações pré-contratuais ao consumidor, em tempo útil, antes de este se encontrar obrigado por um contrato de crédito ou uma oferta. Seis Estados-Membros (França, Lituânia, Países Baixos, Roménia, Suécia e Reino Unido) especificaram ou clarificaram o que

[16] A formulação «especificaram ou clarificaram» utilizada na presente secção do relatório refere-se à especificação redigida nos Estados-Membros ao abrigo da lei aplicável, à exposição de motivos da lei, aos trabalhos preparatórios, às notas explicativas e a documentos similares que expliquem o significado dos conceitos utilizados na DCC. Quanto aos impactos identificados da clarificação dos termos/conceitos, eventuais impactos relacionados com o mercado interno dizem, na verdade, respeito aos mercados de crédito nacionais.

se entende por «em tempo útil». A legislação de transposição de alguns Estados-Membros apenas refere a disponibilização de informações «antes» de o consumidor celebrar ou estar obrigado por um contrato.

Em geral, a clarificação do conceito é considerada como tendo um ligeiro impacto positivo na defesa do consumidor. Por exemplo, os consumidores suecos agora têm tempo suficiente para se familiarizarem com as informações e para as analisarem (o trabalho preparatório menciona que diferentes consumidores podem precisar de períodos de tempo diferentes para se familiarizarem com as condições do contrato). Por outro lado, certas partes interessadas questionam em que medida os mutuantes em linha podem cumprir, e cumprem, este requisito.

4.3. O conceito de «explicações adequadas» e a prestação de assistência pelos mutuantes ou intermediários de crédito ao consumidor (artigo 5.º, n.º 6)

O artigo 5.º, n.º 6, exige que os mutuantes e os intermediários de crédito forneçam explicações adequadas ao consumidor, de modo a colocá-lo numa posição que lhe permita avaliar se o contrato de crédito proposto se adapta às suas necessidades e situação financeira. Os Estados-Membros podem adaptar de que forma e em que medida essa assistência é prestada, assim como por quem. Oito Estados-Membros (Áustria, Hungria, Itália, Países Baixos, Polónia, Eslovénia, Suécia e Reino Unido) especificaram ou clarificaram o conceito de «explicações adequadas».

No que se refere aos impactos positivos, as partes interessadas na Hungria indicaram que a especificação deste conceito permitiu às autoridades acompanhar e controlar mais facilmente a conformidade com as normas (ou seja, existe uma melhor aplicação da lei). Em Itália, as partes interessadas consideram que as informações pré-contratuais facultadas aos consumidores são mais completas e claras graças à especificação deste conceito. Além disso, é referido que os termos e as condições dos contratos de crédito aos consumidores estão mais transparentes e as informações mais uniformes e simples. Em termos de impactos negativos, os mutuantes referiram um aumento do encargo administrativo suportado pelos mutuantes e o grande volume de informações que os consumidores têm de apreender antes de tomarem uma decisão. Para algumas partes interessadas, é necessária uma melhor aplicação, uma vez que as explicações de alguns dos mutuantes ainda são ambíguas.

Com base nas reclamações e nos acórdãos prejudiciais[17], a Comissão está ciente de que não é raro os consumidores assinarem contratos que não estão adaptados às suas necessidades. Por conseguinte, uma aplicação adequada dos requisitos em matéria de informações pré-contratuais em geral e a presente disposição em particular são muito importantes enquanto medidas preventivas.

[17] Ver, por exemplo, o processo C-76/10 Pohotovost' s.r.o. / Iveta Korčkovská, em particular os n.os 23-25.

4.4. Informações pré-contratuais a fornecer em determinados contratos de crédito por meio do formulário sobre Informação Normalizada Europeia em matéria de Crédito aos Consumidores (INECC) apresentado no anexo III (artigo 6.º, n.º 1)

O artigo 6.º, n.º 1, exige que o mutuante dê ao consumidor as informações necessárias para comparar diferentes ofertas, a fim de tomar uma decisão com conhecimento de causa quanto à celebração de um contrato de crédito sob a forma de uma facilidade de descoberto e em determinados contratos de crédito específicos. Essas informações podem ser fornecidas através do formulário sobre Informação Normalizada Europeia em matéria de Crédito aos Consumidores (INECC) apresentado no anexo III da DCC[18]. Dez Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Croácia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, Eslovénia e Eslováquia) tornaram a utilização do formulário sobre INECC obrigatória para esses contratos de crédito específicos.

A grande maioria das partes interessadas concorda que, em geral, o formulário sobre INECC teve um impacto positivo na proteção do consumidor e alcançou o seu objetivo de permitir que os consumidores possam comparar diferentes preços e ofertas. A utilização obrigatória do formulário sobre INECC terá reduzido o risco de incumprimento ou falta de pagamento, facilitado o processo de crédito em linha e reforçado a transparência e a concorrência no mercado de crédito interno. Não obstante, há quem considere que os benefícios do formulário sobre INECC foram moderados pelo facto de muitos consumidores não disporem de literacia financeira suficiente para compreenderem plenamente as informações fornecidas no formulário. Na Bélgica e na Irlanda, o formulário sobre INECC é considerado mais complicado do que as informações que antes estavam a ser facultadas aos consumidores e, como tal, foi considerado como tendo um impacto negativo em termos de proteção do consumidor. Os mutuantes salientam, de um modo geral, as despesas administrativas e operacionais, em alguns países sem um benefício correspondente. Em qualquer caso, parece claro que o formulário sobre INECC será mais eficaz se for acompanhado de medidas destinadas a melhorar os conhecimentos financeiros dos consumidores e a conformidade com o artigo 5.º, n.º 6.

4.5. O conceito de «informações suficientes» no que se refere à obrigação de avaliar a solvabilidade do consumidor (artigo 8.º, n.º 1)

O artigo 8.º, n.º 1, exige que o mutuante avalie 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. Dois Estados-Membros (Bélgica e Reino Unido) especificaram ou clarificaram o que se entende por «informações suficientes».

A clarificação deste conceito teve um impacto positivo. Por exemplo, na Bélgica, as partes interessadas afirmam que a obrigação de os mutuantes registarem determinados produtos financeiros e preservarem os resultados das consultas sobre a solvabilidade dos consumidores tem sido benéfica para estes últimos. Isto acontece mesmo nos casos em que já eram exigidas

[18] Tais informações devem ser transmitidas através da INECC para outros tipos de crédito, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1.

e obtidas dos consumidores informações «completas e exatas» antes da transposição da diretiva. Contudo, existem preocupações no que respeita à aplicação da presente disposição (algumas partes interessadas consideram que os mutuantes que oferecem contratos nos pontos de venda nem sempre obtêm informações suficientes devido ao conflito de interesses entre a venda de um bem/serviço e o cumprimento das obrigações legais). Consequentemente, a solvabilidade dos consumidores nem sempre é avaliada com minúcia suficiente.

4.6. O conceito de «aumento significativo» no que se refere à obrigação de avaliar a solvabilidade do consumidor (artigo 8.º, n.º 2)

O artigo 8.º, n.º 2, exige que o mutuante avalie a solvabilidade do consumidor antes de qualquer aumento significativo do montante total do crédito. Três Estados-Membros (Bulgária, Eslovénia e Suécia) clarificaram o que se entende por «aumento significativo», adotando um limiar específico que aciona a obrigação de o mutuante avaliar a solvabilidade do consumidor.

Em termos de impactos positivos, as partes interessadas na Eslovénia são da opinião de que a especificação deste conceito reduziu o nível de risco para todas as partes no contrato de crédito e garante que todos os consumidores são tratados de forma equitativa. Na Bulgária, as partes interessadas referiram que, na prática, a solvabilidade é avaliada independentemente da percentagem fixada na legislação e, como tal, esta clarificação não alterou necessariamente o *status quo*. Na Suécia, as partes interessadas, em geral, desconheciam a clarificação de «aumento significativo» e, como tal, não puderam facultar informações sobre o seu impacto.

4.7. O termo «ultrapassagem de crédito significativa» (artigo 18.º, n.º 2)

O artigo 18.º, n.º 2, exige que os mutuantes informem sem demora o consumidor, em papel ou noutro suporte duradouro, em caso de «ultrapassagem de crédito significativa» que se prolongue por um período superior a um mês. Três Estados-Membros (Bélgica, Roménia e Reino Unido) especificaram o que constitui uma «ultrapassagem de crédito significativa» (a Bélgica e a Roménia através da adoção de limiares específicos).

A especificação deste termo é considerada como tendo um efeito positivo na proteção do consumidor na Bélgica (graças à clareza jurídica, tanto para o mutuante como para o consumidor, que facilita a conformidade com as normas, e também devido à barreira psicológica criada pelo montante específico que uma ultrapassagem pode alcançar) e na Roménia (devido à simplicidade e clareza jurídica associadas a um valor quantitativo previsto pela legislação nacional, que são particularmente benéficas para os consumidores com baixos níveis de literacia financeira).

5. RELEVÂNCIA, PARA OS MERCADOS DO CRÉDITO AO CONSUMO, DOS LIMIARES PREVISTOS NO ARTIGO 2.º, N.º 2, ALÍNEA C), E DOS LIMIARES E PERCENTAGENS UTILIZADOS PARA CALCULAR A INDEMNIZAÇÃO A PAGAR POR REEMBOLSO ANTECIPADO[19]

O artigo 2.º, n.º 2, alínea c), limita o âmbito de aplicação da diretiva a contratos de crédito cujo montante total de crédito seja inferior a 200 EUR ou superior a 75 000 EUR[20]. O inquérito às partes interessadas não dá uma resposta clara relativa à relevância desses limiares.

Embora as respostas das associações nacionais de mutuantes sugiram que o limiar inferior é importante para que os mutuantes possam conceder pequenos empréstimos a baixo custo, a maioria dos organismos de defesa dos consumidores são favoráveis à supressão dos limiares. Os organismos de defesa do consumidor que não defendem a supressão dos limiares são, na sua maioria, de Estados-Membros que aplicam a DCC aos créditos ao consumo independentemente do seu montante. O inquérito aos mutuantes, por outro lado, sugere que alguns mutuantes gostariam de ver aumentado o limiar inferior e reduzido o limiar superior. No entanto, dois mutuantes são a favor do aumento do limiar superior.

Em relação aos limiares de indemnização por reembolso antecipado, as poucas partes interessadas que responderam não mencionaram qualquer impacto nos respetivos mercados de crédito. Quanto às percentagens da indemnização, não foi recebida qualquer resposta.

6. O IMPACTO DA DIRETIVA NOS MERCADOS DE CRÉDITO AO CONSUMO[21]

6.1. Dimensão do mercado de crédito ao consumo

No rescaldo da crise financeira, as famílias têm vindo a reduzir a sua dívida de crédito ao consumo e os mutuantes têm reforçado os seus critérios de empréstimo. O montante em dívida do crédito ao consumo diminuiu de 9,1 % do PIB em 2009 para 8,2 % no final de 2011. Por detrás deste panorama geral[22] residem grandes variações quanto ao grau de crédito ao consumo na UE, com a média do montante em dívida no final de 2011 a variar, numa base *per capita*, entre os 212 EUR na Lituânia e os 4 111 EUR em Chipre. Chipre tem também a maior percentagem de crédito ao consumo em relação ao PIB (19 %), seguida pela Grécia (15 %), a Hungria (14 %), o Reino Unido (14 %), a Bulgária (12 %), a Roménia (11 %), a Irlanda (11 %) e a Polónia (10 %). A percentagem mais baixa é registada na Lituânia, no Luxemburgo, na Estónia e na Letónia, que têm menos de 5 %.

---

19 A presente secção foi redigida com base no estudo sobre o funcionamento do mercado do crédito ao consumo na Europa, realizado pela IPSOS e pela London Economics.

20 No futuro, os contratos de crédito cuja finalidade seja a realização de obras em imóveis para habitação e envolvam montantes superiores a 75 000 EUR deverão recair no âmbito de aplicação da Diretiva 2008/48/CE alterada pela Diretiva relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação (JO L 60 de 28.2.2014).

21 A presente secção foi redigida com base no estudo sobre o funcionamento do mercado do crédito ao consumo na Europa, realizado pela IPSOS e pela London Economics.

22 Estes dados são provenientes de uma base de dados do ECRI, que, em muitos países, não abrangem mutuantes que não sejam instituições financeiras monetárias (bancos que aceitem depósitos). Assim, a dimensão real do mercado do crédito ao consumo é subestimada.

Apesar das grandes variações entre países, há também provas de que, durante o período de 2000-2011, o nível de crédito ao consumo por liquidar numa base *per capita* foi convergindo, embora a um ritmo lento. Isto significa que o crédito ao consumo *per capita* está a aumentar mais rapidamente nos Estados-Membros com níveis anteriores baixos de crédito ao consumo do que nos Estados-Membros nos quais os níveis do crédito ao consumo são já elevados.

O crédito ao consumo denominado em moeda estrangeira representa um risco adicional para os consumidores, e é comum em alguns Estados-Membros, geralmente fora da área do euro. Por exemplo, o rácio entre o crédito ao consumo denominado em moeda estrangeira e o total de crédito ao consumo tem vindo a aumentar regularmente na Lituânia, de apenas 3 % no início de 2004 para 45 % no final de julho de 2012. A Áustria é o único Estado-Membro da área do euro que refere crédito ao consumo em moeda estrangeira. Contudo, uma percentagem elevada do crédito em moeda estrangeira é composta por empréstimos cobertos por uma habitação existente, ou seja, empréstimos a favor do consumo garantidos por hipoteca comuns em muitos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, ou por empréstimos à habitação. Os rácios são também variáveis devido a alterações nas taxas de câmbio.

No contexto da crise financeira, o valor global do crédito ao consumo em vários Estados-Membros tem vindo a diminuir nos últimos anos. Embora tenha coincidido com as datas de adoção e aplicação da DCC, uma grande maioria dos inquiridos que responderam ao inquérito aos mutuantes[23] indicou que considera que a adoção e a transposição da DCC afetaram o volume de novos créditos concedidos por eles. No entanto, alguns mutuantes indicaram que a DCC tinha influenciado o novo crédito concedido para crédito na moeda nacional. Entre os consideraram que houve, de facto, um impacto, alguns consideraram-no positivo, ao passo que outros consideraram que se tratou de um impacto negativo.

6.2. Estrutura do mercado do crédito ao consumo e gama de produtos de crédito disponíveis nos mercados nacionais

Os inquéritos às entidades reguladoras e às associações nacionais de mutuantes solicitaram uma lista dos maiores prestadores de crédito ao consumo não garantidos por bens imóveis, divididos em instituições de crédito e mutuantes especializados. As informações recolhidas através destes inquéritos estão incompletas e a ausência de informações sobre as atividades dos mutuantes especializados não deverá ser interpretada como um sinal de fraca atividade do mutuante especializado. A importância relativa das instituições de crédito (ou seja, os bancos) e dos mutuantes especializados na concessão de crédito ao consumo varia consoante os países da UE. Os resultados do inquérito ao consumo[24] sugerem que a atividade dos mutuantes especializados é mais elevada em Itália, na Suécia e no Reino Unido.

---

23 Realizado pela IPSOS e pela London Economics no seu «Estudo sobre o funcionamento do mercado do crédito ao consumo na Europa».

24 Realizado pela IPSOS e pela London Economics.

Neste momento, não existem dados fiáveis disponíveis acerca da concentração do mercado do crédito ao consumo, e as respostas das entidades reguladoras e das associações nacionais de mutuantes não proporcionaram esclarecimentos sobre esta questão. Com base em dados do Banco Central Europeu (BCE)[25], a Estónia, a Finlândia e os Países Baixos possuem níveis de concentração do mercado que podem ser considerados elevados. Parece não haver uma evolução comum da concentração do mercado ao longo do tempo: a concentração do mercado caiu na Estónia mas aumentou na Finlândia e nos Países Baixos. Do mesmo modo, em todos os outros Estados-Membros, não parece haver uma tendência comum da concentração do mercado e o índice médio global da UE aumentou ligeiramente, embora se mantenha competitivo.

Todas as entidades reguladoras que forneceram o conjunto de produtos de crédito oferecidos a nível nacional disponíveis no seu mercado nacional (10 em 20)[26] afirmam que os descobertos são comuns ou muito comuns nos seus países, e são prestados sobretudo a nível nacional e na moeda nacional. O mesmo se verifica com os cartões de crédito e os créditos a particulares. No entanto, convém salientar que a definição de cartão de crédito e de débito não é necessariamente a mesma em todos os países. Por exemplo, em França, os cartões de débito diferido são frequentemente referidos como cartões de crédito.

No que diz respeito ao número de produtos de crédito disponíveis em cada mercado interno, a entidade reguladora eslovaca enumera 19 (de 20) produtos de crédito como comuns ou muito comuns e a entidade reguladora do Reino Unido enumera 16 como comuns ou muito comuns. O menor número de produtos fornecido regista-se na Alemanha e no Luxemburgo, cujas entidades reguladoras apenas apontaram sete e oito tipos de crédito, respetivamente, como sendo comuns ou muito comuns.

Os empréstimos concedidos por mutuantes especializados (em geral) apenas são apresentados como sendo comuns ou muito comuns por associações de mutuantes do Reino Unido. Da mesma forma, os créditos de antecipação sobre rendimentos concedidos por mutuantes especializados são comuns ou muito comuns no Reino Unido. Uma associação de mutuantes húngara também afirma que os créditos de antecipação sobre rendimentos denominados em moeda estrangeira, prestados pelas instituições estrangeiras, são comuns na Hungria.

6.3. A dependência do crédito ao consumo na UE

A dependência do crédito para financiar as necessidades quotidianas dos consumidores pode ser medida pelo rácio entre o fluxo do crédito e as despesas das famílias. Este rácio indica que fração das despesas anuais é financiada pelo crédito. Se os reembolsos de crédito dos consumidores forem superiores aos novos créditos contraídos, o rácio também pode ser negativo, indicando que os consumidores reduziram o volume da dívida. A dependência do crédito ao consumo varia significativamente entre os Estados-Membros.

---

25 Concentração medida pelo Índice Herfindahl-Hirschman com base no total dos ativos dos bancos.

26 República Checa, Bélgica, Estónia, Alemanha, Luxemburgo, Lituânia, Portugal, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

Com exceção da Alemanha, todos os Estados-Membros estavam a registar aumentos no crédito ao consumo em relação à despesa das famílias antes do início da crise financeira. Após 2007, os consumidores em vários Estados-Membros reduziram a sua dependência do crédito, sobretudo na Irlanda (-1,4 %), em Espanha (-1,3 %) e no Reino Unido (-1,2 %). A Alemanha e a Eslováquia são os dois únicos Estados-Membros em que a dependência do crédito ao consumo estava mais elevada em 2007 do que antes.

6.4. A concessão de crédito transfronteiriço

Apenas 11 das 20 entidades reguladoras inquiridas forneceram dados gerais sobre crédito emitido nos respetivos países, sendo importante salientar que a percentagem de crédito transfronteiriço apenas foi incluída por três inquiridos. Os inquiridos declararam que o crédito transfronteiriço não tem qualquer relevância no seu país ou que o volume de crédito transfronteiriço emitido é negligenciável. Apenas seis dos 50 mutuantes que responderam ao inquérito afirmaram participar em operações de empréstimo transfronteiriço. Três destes inquiridos afirmaram que efetuam a concessão de empréstimos transfronteiriços através de sucursais, dois através de subsidiárias e um através de empréstimos diretos. A percentagem média de crédito transfronteiriço do volume total do crédito é de 1,43 % entre os que apresentaram dados.

De acordo com o inquérito ao consumo, a contração de empréstimos transfronteiriços é relativamente pouco frequente entre os consumidores, ainda que significativamente mais comum do que sugerido por estudos anteriores (aproximadamente 5 %). Existe uma grande dispersão de contração de empréstimos transfronteiriços entre os Estados-Membros. Enquanto, na Áustria, a percentagem é próxima de zero (0,2 %), na Eslováquia as instituições de outros Estados-Membros emitiram cerca de um em cada quatro (23 %) dos mais recentes produtos de crédito detidos pelos mutuários[27]. Os cidadãos com rendimentos mais elevados são mais suscetíveis de contrair empréstimos junto de um mutuante de outro Estado-Membro.

No que diz respeito aos eventuais obstáculos à concessão e contração de empréstimos transfronteiriços, a maior parte dos mutuantes não indicou que tipo de obstáculos os tinha impedido de aceder a outro mercado de crédito ao consumo da UE, embora alguns tenham indicado que a falta de acesso a informações de qualidade sobre o crédito tenha constituído uma barreira à entrada ou que o seu produto era inadequado para oferta transfronteiriça. Outras respostas incluíram «liquidez», «conformidade na abertura de ações judiciais em caso de necessidade», «custo de financiamento diferencial entre diferentes países», «difícil de recuperar montantes pendentes através de litígios», bem como «barreiras culturais e linguísticas».

[27] É possível, no entanto, que alguns inquiridos tenham compreendido erradamente a noção de crédito transfronteiriço, classificando como tal empréstimos concedidos pelos bancos registados no seu país mas com um nome estrangeiro, ou crédito concedido em moeda estrangeira.

6.5. Diferença de preços de produtos de crédito comparáveis dentro de um país e entre países

De acordo com dados do BCE, a TAEG caiu entre 2009 e 2013 em todos os Estados-Membros, com exceção de sete (Eslováquia, Hungria, Estónia, Letónia, Lituânia, República Checa e Bulgária), com a queda mais acentuada (3,2 pontos percentuais) registada na Roménia. Infelizmente, não é possível avaliar se a diretiva teve impacto na TAEG cobrada, uma vez que a transposição coincidiu com a crise financeira.

O custo do crédito ao consumo varia muito entre os diferentes países. Por exemplo, a TAEG varia entre 6 % ou menos numa série de países da área do euro e 35 % em alguns Estados-Membros da Europa Central. No entanto, a crise financeira resultou numa redução acentuada das taxas de juro dos bancos centrais em toda a UE. Durante o período de 2003-2012, uma convergência das taxas de juro dos créditos ao consumo (líquidas das taxas dos bancos centrais) entre os países da UE parece ter tido lugar a uma velocidade razoável.

A análise das diferenças na TAEG de ofertas de crédito comparáveis entre países e no interior dos mesmos baseou-se em anúncios em papel recolhidos por clientes-mistério e anúncios na Internet recolhidos pela London Economics. Em geral, 80 % de toda a publicidade recolhida indica a TAEG.

As ofertas mais dispendiosas eram as de créditos a particulares publicitados por mutuantes especializados com uma TAEG de, em média, 80 %. Esta constatação nada tem de surpreendente, dado que os mutuantes especializados concedem frequentemente créditos a muito curto prazo com elevadas taxas de juro. Verificou-se que as ofertas publicitadas com informações mais completas são mais baratas.

A TAEG incorpora todos os custos relacionados com o crédito, incluindo a taxa devedora, mas incluindo também todas as outras taxas e encargos. A diferença entre a TAEG e a taxa devedora é, por conseguinte, uma medida dos encargos suplementares que o consumidor tem de pagar. A Irlanda e o Reino Unido destacam-se como tendo a maior diferença entre a TAEG e a taxa devedora, enquanto na Islândia e no Luxemburgo toda a publicidade analisada inclui taxas devedoras idênticas à TAEG indicada. Em toda a UE, os créditos a particulares apresentam, em termos gerais, a maior diferença (quase sete pontos percentuais) entre a TAEG e a taxa devedora, enquanto o crédito automóvel e os pagamentos diferidos representam uma diferença mínima de 2,5 e 3,8 pontos percentuais, respetivamente.

7. O IMPACTO DA DIRETIVA NA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR[28]

Antes de observar a forma como os mutuantes cumprem as obrigações que lhes são impostas nos termos da diretiva, é importante salientar que, de acordo com as entidades reguladoras inquiridas, todos ou, pelo menos, a maioria dos mutuantes têm conhecimento das suas obrigações gerais. Metade das entidades reguladoras também indicou que não tomou qualquer

[28] A presente secção foi redigida com base no estudo sobre o funcionamento do mercado do crédito ao consumo na Europa, realizado pela IPSOS e pela London Economics.

medida de execução no que diz respeito ao não cumprimento das suas obrigações por parte dos mutuantes. Apenas 20 % das entidades reguladoras inquiridas tinha de o fazer em 2010 e 2011. Convém apontar, contudo, que apenas 70 % das entidades reguladoras verificou se os mutuantes cumprem efetivamente as suas obrigações para com os clientes.

7.1. Cumprimento dos requisitos de informação na fase de publicidade

Nos termos do artigo 4.º, a publicidade relativa a produtos de crédito ao consumo deve divulgar todas as informações relevantes sob a forma de um exemplo representativo. Este requisito não é aplicável a publicidade que omita a totalidade das informações sobre custos e, em certos Estados-Membros, a publicidade que apenas indique a TAEG. Por este motivo, na análise que se segue consideramos apenas a publicidade que indique custos de empréstimos diferentes da TAEG. Uma vez que existem diferentes requisitos de informação para diferentes tipos de crédito ao consumo, o nível de cumprimento tem de ser analisado separadamente para cada tipo de crédito. Na amostra analisada, apenas 22 % dos anúncios que continham algum tipo de informações financeiras preenchiam todos os requisitos de informação. Embora em alguns países toda a publicidade a certos produtos cumpra os requisitos de informação, o mesmo não se verificou noutros países. Ao comparar diferentes tipos de publicidade, verificou-se que a publicidade relativa aos cartões de crédito era, de longe, a pior em termos de plenitude das informações, sendo a melhor neste aspeto a publicidade ao crédito automóvel.

O artigo 4.º também exige que as informações normalizadas sejam divulgadas de modo claro, conciso e visível. A análise de anúncios publicitários revelou grande variedade em termos de clareza nos Estados-Membros e nos produtos de crédito aos consumidores. Na comparação da publicidade, os Países Baixos ficaram classificados nos primeiros cinco países em todos os critérios relativos a informações padrão. Nos quatro tipos de crédito ao consumo, a pontuação média foi de 5,5 em 8. O crédito automóvel tem o maior intervalo, sendo a publicidade estónia a menos clara com uma média de apenas um em oito pontos. Observa-se uma pontuação igualmente baixa relativamente aos pagamentos diferidos na Bulgária. Mais uma vez, a publicidade nos Países Baixos é consistentemente bem classificada, com a melhor pontuação relativamente aos cartões de crédito e ao crédito a particulares. Nenhum Estado-Membro obteve uma pontuação perfeita, de oito em oito pontos.

No global, independentemente do tipo de mutuante, do tipo de crédito ou do meio de alcance dos consumidores, muitos anúncios publicitários não estão em conformidade com vários requisitos da diretiva, o que torna a comparação de ofertas desnecessariamente complicada para os consumidores. Esta situação indica que é necessário melhorar o controlo do cumprimento relativamente a esta questão.

7.2. Cumprimento dos requisitos de informação relativa à TAEG e ao exemplo representativo

No global, apenas 73 % de todos os anúncios publicitários que indicam os custos de empréstimos obtidos incluíram um exemplo representativo. Os anúncios publicitários de

cartões de crédito são particularmente incumpridores a este respeito. Muitos indicam a anuidade do cartão, mas não apresentam um exemplo representativo. Uma vez que as anuidades são um componente do custo de empréstimos obtidos para os consumidores que utilizam um cartão de crédito, esses anúncios deveriam incluir um exemplo representativo.

Contudo, vários Estados-Membros têm um excelente historial, tendo 100 % dos anúncios publicitários numa dada categoria um exemplo representativo. Para efeitos da avaliação dos anúncios publicitários que incluem um exemplo representativo, assim como todas as informações necessárias, utilizou-se o simulador disponível no sítio Web da Comissão[29] para comparar os resultados com a TAEG indicada no exemplo representativo. Em ligeiramente menos de metade dos anúncios que forneciam informações suficientes para calcular a TAEG, a TAEG obtida utilizando o simulador não correspondia à indicada na publicidade. A diferença média entre as TAEG indicadas e as simuladas foi de 0,35 pontos percentuais. Na Áustria, na Irlanda, no Luxemburgo e nos Países Baixos, todas as TAEG analisadas corresponderam às calculadas de acordo com o simulador e todas as informações necessárias para reproduzir a TAEG eram facultadas no exemplo representativo.

7.3. Cumprimento dos requisitos de informação na fase pré-contratual

A informação está completa e correta?

O artigo 5.º indica o tipo de informações pré-contratuais que o mutuante deve fornecer ao consumidor, em tempo útil, antes de o consumidor se encontrar obrigado por um contrato de crédito ou uma oferta. Estas informações visam ajudar o consumidor a tomar uma decisão com conhecimento de causa, sendo capaz de comparar facilmente várias ofertas de crédito. De acordo com o artigo 5.º, considera-se que o mutuante cumpriu os requisitos de informação pré-contratual se tiver fornecido o formulário sobre INECC ao consumidor.

A obtenção de acesso a ofertas foi a principal dificuldade sentida durante o estudo com clientes-mistério. Em alguns países, os clientes-mistério foram convidados a submeter-se a verificações de crédito antes de poderem efetivamente receber informações pormenorizadas sobre o crédito que solicitavam. Esta exigência tornou a seleção dos clientes-mistério mais difícil, nomeadamente na Alemanha, na Letónia, nos Países Baixos, na Suécia, no Reino Unido e na Dinamarca. Além disso, em alguns casos os clientes-mistério não receberam qualquer oferta, uma vez que estas estavam disponíveis apenas para os clientes reais de um dado mutuante.

A maioria dos clientes-mistério não foi informada dos seus direitos enquanto consumidores pelos mutuantes, nomeadamente no que respeita ao direito de retratação nos primeiros 14 dias (em média, cerca de 11 % foram informados dos seus direitos) e ao direito de ser informado imediatamente caso a decisão de recusar um pedido de crédito tenha sido tomada com base na consulta de uma base de dados (menos de 30 % foram informados dos seus direitos). Em 80 % dos casos, os clientes-mistério não receberam explicações sobre a forma como a TAEG

[29] http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm

foi calculada. De um modo geral, os resultados do estudo com clientes-mistério mostram que os requisitos de informação pré-contratual da DCC são, muito frequentemente, desrespeitados, embora, de um ponto de vista mais positivo, apenas 15 % dos clientes-mistério não tenham sido informados sobre o nível da taxa de juro e apenas 16 % não tenham sido informados sobre se a taxa de juro era fixa ou variável. Por último, mesmo após pedido direto, apenas cerca de metade dos clientes-mistério obteve o formulário sobre INECC.

A Alemanha e a Eslovénia obtiveram a classificação mais elevada em termos de prestação de informações pré-contratuais adequadas para crédito automóvel, a Polónia e Portugal para cartões de crédito e, mais uma vez, a Eslovénia e Portugal para crédito a particulares. Os países com classificação mais baixa são a Estónia e o Luxemburgo para crédito automóvel. Para os cartões de crédito, o Luxemburgo apresenta a classificação mais baixa, seguido da Dinamarca. No que se refere ao crédito a particulares, mais uma vez a Dinamarca é o país com mais fraco desempenho. De um modo geral, a Estónia, a Suécia, o Luxemburgo, a Áustria e a Dinamarca surgem no fim da tabela classificativa. Existem também diferenças claras entre diferentes produtos de crédito, sendo os cartões de crédito os que obtiveram piores pontuações.

Explicações: os mutuantes estão dispostos a explicar as condições de crédito aos mutuários?

O fornecimento de informações não é suficiente se não for apresentado de forma clara e compreensível e se o mutuante não estiver disposto ou não for capaz de explicar os termos com clareza. De acordo com o artigo 5.º, n.º 6, os mutuantes e, se for caso disso, os intermediários de crédito devem fornecer explicações adequadas ao consumidor. No estudo com clientes-mistério, perguntou-se aos indivíduos se os seus mutuantes se certificavam que lhes forneciam todas as informações necessárias à tomada de uma decisão sobre o empréstimo ou cartão de crédito. A maioria dos mutuantes foi aprovada no teste para todos os tipos de crédito (53-61 %). Não obstante, mais de metade dos países consideraram que estes valores não correspondem à realidade. Malta tem um desempenho particularmente mau, tendo apenas 24 % dos clientes-mistério indicado que, na sua opinião, tinham todas as informações necessárias para tomar uma decisão. Chipre, Itália e a Alemanha são os Estados-Membros com melhor desempenho (79 %, 77 % e 71 %, respetivamente).

O estudo com clientes-mistério não produziu provas claras de que os mutuantes adaptem as suas explicações às necessidades ou ao nível de ensino dos mutuários. Contudo, uma grande parte dos mutuantes (para todos os tipos de crédito) solicitou informações sobre as perspetivas de emprego, rendimento e estatuto de proprietário de habitação do mutuário.

Cerca de 60 % dos inquiridos no inquérito ao consumo procurou obter informações junto de um único mutuante, geralmente o seu próprio banco. Perto de 9 em cada 10 consumidores manifestaram a opinião de que os mutuantes contactados foram abertos e justos, e que as informações que lhes foram prestadas pelos mutuantes foram abrangentes e claras. Este ponto de vista, que contrasta com as constatações dos clientes-mistério de que não lhes foram

facultadas todas as informações, parece demonstrar que um mutuário comum não tem conhecimento completo sobre as informações que deveria obter.

O inquérito revela que determinadas características demográficas tornam muito mais provável que os consumidores recebam as explicações que solicitam. As mulheres têm muito maior probabilidade de receber explicações, assim como os idosos e as pessoas com rendimentos mais elevados.

7.4. Avaliação objetiva da compreensão, por parte dos consumidores, das informações divulgadas[30]

O estudo de mercado sobre o crédito ao consumo também analisou a questão da literacia financeira dos consumidores. Para avaliar a literacia financeira dos consumidores, é necessária uma medida fiável e objetiva. Ao contrário de outras formas de literacia, atualmente não existe um teste normalizado e globalmente aceite para avaliar o nível de literacia financeira.

Para avaliar o nível de literacia financeira, foi solicitado aos inquiridos no inquérito ao consumo que avaliassem, entre duas ofertas de crédito, qual seria a mais barata com base nas informações sobre a taxa de juro e a TAEG, a fim de testar se estavam cientes da definição de TAEG e da sua relação com a taxa de juro. Menos de 40 % dos inquiridos deu a resposta correta, o que sugere, objetivamente, que muitos consumidores não compreendem as informações que lhes são apresentadas sobre a TAEG (nem a sua relação com a taxa de juro). Este resultado demonstra que 60 % dos consumidores não compreendem, essencialmente, o que é a TAEG nem como a utilizar, sugerindo que possuem um nível de literacia financeira bastante baixo.

A existência dos direitos que permitem aos consumidores fazer um reembolso antecipado e exercer o direito de retratação de um contrato no prazo de 14 dias após a assinatura do contrato é importante, contudo os consumidores têm de estar cientes destes direitos para que estes produzam o efeito desejado. Se os consumidores não estiverem cientes destes direitos, podem pressupor erradamente que estão obrigados por um contrato desde o momento da assinatura do contrato até à data de termo do mesmo, o que comprometeria gravemente o poder do consumidor, a defesa do consumidor e a concorrência no mercado. O conhecimento sobre os direitos de reembolso antecipado e retratação varia em função das características sociodemográficas. Conforme esperado, os inquiridos com maior literacia financeira são também os mais suscetíveis de conhecer os direitos supramencionados. Os inquiridos empregados a tempo inteiro também têm maior probabilidade de conhecerem o seu direito de reembolso antecipado, mas não o direito de retratação.

A consciência dos consumidores sobre os pormenores financeiros dos seus próprios contratos de crédito é desigual. Dos mutuários inquiridos, 64 % sabiam se a TAEG era referida no seu contrato, 84 % estavam cientes do tipo de taxa de juro (isto é, se era fixa ou variável) e 74 %

[30] Com base num inquérito realizado no âmbito do estudo de mercado sobre o crédito ao consumo.

sabiam se o reembolso antecipado poderia implicar uma penalização. No que se refere à noção dos direitos de reembolso antecipado e retratação no prazo de 14 dias a contar da assinatura do contrato, 73 % e 71 % dos participantes no inquérito ao consumo, respetivamente, estavam cientes de que os mutuantes têm de fornecer informações pré-contratuais sobre estes direitos, apesar de o nível de conhecimento variar consideravelmente entre Estados-Membros.

7.5. Direito de retratação e direito de reembolso antecipado

Com que frequência os consumidores exercem o direito de retratação do contrato de crédito dentro do prazo legal?

O artigo 14.º determina que os consumidores têm de dispor de um prazo de 14 dias de calendário para exercer o direito de retratação do contrato de crédito sem indicar qualquer motivo. Em particular à luz das táticas agressivas de marketing e de venda, este período de reflexão oferece uma proteção importante aos consumidores. Além disso, ajuda a melhorar a concorrência no mercado, uma vez que os consumidores ainda podem optar por uma oferta mais competitiva durante os primeiros 14 dias a contar da assinatura de um contrato de crédito.

De acordo com o inquérito ao consumo, apenas um número reduzido de mutuários – cerca de 1 % – tentou exercer o seu direito de retratação no prazo de 14 dias após a assinatura do contrato. Desses, 42,2 % não foram bem-sucedidos. É importante ter em mente que alguns inquiridos podem ter assinado os contratos antes da introdução da diretiva.

Com que frequência os consumidores antecipam o reembolso e qual é o impacto da aplicação da indemnização na intenção de antecipar o reembolso?

O artigo 16.º estipula que o consumidor tem direito a «cumprir, integral ou parcialmente, as suas obrigações no âmbito de um contrato de crédito». O benefício desse direito tem, uma vez mais, duas vertentes: em primeiro lugar, oferece uma maior capacitação e proteção do consumidor, dando maior liberdade aos consumidores na gestão das suas finanças. Em segundo lugar, é um componente importante de um mercado do crédito competitivo, permitindo aos consumidores mudar de contrato caso surja uma oferta de crédito melhor.

As provas relativas à frequência com que os consumidores antecipam o reembolso dos seus contratos de crédito são inconsistentes. Apesar de os mutuantes e as associações de consumidores afirmarem que esta situação é pouco frequente, o inquérito ao consumo demonstrou que quase um quarto de todos os inquiridos tentaram antecipar o reembolso, 86 % dos quais foram bem-sucedidos. No entanto, estes números agregados disfarçam uma grande variação entre Estados-Membros e tipos de crédito ao consumo. O inquérito ao consumo apresenta fortes provas de que os inquiridos com maior literacia financeira e mais jovens têm maior probabilidade de antecipar o reembolso.

7.6. Satisfação, problemas e reclamações

De acordo com o inquérito ao consumo, 9 % dos consumidores tiveram problemas com um contrato de crédito ou um mutuante nos últimos cinco anos. No entanto, os resultados sugerem que existe uma grande variação entre países. Em termos de características sociodemográficas, os inquiridos mais velhos têm menor probabilidade de ter tido problemas com contratos de crédito. No global, a maioria das reclamações são relativas aos encargos, ao direito de retratação e ao direito de reembolso antecipado.

Contudo, apenas um terço dos consumidores que enfrentou problemas afirma ter apresentado uma reclamação. Existem vários procedimentos para resolver problemas dos consumidores, quer através de terceiros, como organismos de defesa do consumidor e provedores de justiça, quer diretamente através do mutuante. Em média, 41 % dos problemas suscitados junto de mutuantes foram resolvidos, enquanto 28 % dos problemas suscitados junto de terceiros foram resolvidos. Em cada 20 consumidores cujo problema foi apenas parcialmente resolvido, apenas 8 tomaram mais medidas.

No geral, existem provas que indicam que a satisfação dos consumidores com as informações fornecidas e com os direitos de reembolso antecipado e retratação tem vindo a aumentar. Em particular os mutuantes, os organismos de defesa do consumidor e os provedores de justiça estão a observar melhorias na satisfação dos consumidores. As associações de consumidores afirmam que não observaram melhorias na satisfação dos consumidores, com exceção de uma associação que observou melhorias relativas ao direito de retratação. Os mutuantes e as associações de mutuantes concordam relativamente ao facto de a satisfação ter melhorado. O inquérito constatou uma satisfação dos consumidores bastante elevada com o serviço recebido relativamente aos seus empréstimos em curso (73 % plenamente satisfeitos) e com o contacto direito com o mutuante (66 %), mas um nível de satisfação muito mais reduzido no que diz respeito às tarifas (36 %) e à escolha das ofertas (48 %). A resolução positiva de reclamações tem um impacto significativo na satisfação dos consumidores com o serviço dos mutuantes.

8. CONCLUSÕES

Convém ter em conta que alguns Estados-Membros aplicaram a DCC após o termo do prazo fixado, e alguns deles apenas no final de 2011. Por conseguinte, os mutuantes e os consumidores tiveram pouco tempo para adaptar o seu comportamento a fim de colher plenamente os benefícios da DCC. Isto explica o motivo pelo qual tem sido difícil identificar o impacto das opções regulamentares exercidas pelos Estados-Membros.

Além disso, a aplicação da DCC coincidiu com a crise financeira, que teve um impacto no mercado do crédito ao consumo. Os mutuantes estão mais prudentes em relação à concessão de empréstimos e os mutuários preferem reembolsar os seus créditos em curso em vez de contraírem novos empréstimos. A reação compreensível às referidas circunstâncias externas limitou o potencial impacto que a DCC poderia ter tido nos empréstimos transfronteiriços e, consequentemente, na maior integração do mercado único do crédito.

O estudo com clientes-mistério revelou que várias disposições da DCC não estão a ser respeitadas pelos mutuantes. Isto aplica-se à publicidade e às informações pré-contratuais, bem como ao cumprimento da obrigação de informar os consumidores sobre os seus direitos (em particular no que diz respeito ao direito de retratação do contrato no prazo de 14 dias e de reembolso antecipado). O estudo com clientes-mistério confirma os resultados da investigação («sweep») efetuada em setembro de 2011[31]. O inquérito ao consumo revelou que os consumidores deparam com problemas ao exercerem esses direitos. A cultura financeira dos consumidores continua a ser insuficiente. Além disso, dispõem de conhecimentos limitados sobre os seus direitos, bem como sobre as cláusulas dos contratos. Neste contexto, é importante garantir que os mutuantes adaptam as suas explicações às necessidades ou ao nível de ensino dos mutuários.

Nesta fase, parece não haver necessidade de alterar o âmbito das opções regulamentares nem dos limiares e percentagens aplicados em conformidade com a DCC. Os estudos revelaram alguns possíveis mal-entendidos relativamente ao grau de liberdade de escolha dos Estados-Membros na aplicação da DCC. A Comissão irá trabalhar em conjunto com os Estados-Membros para esclarecer estes mal-entendidos.

Contudo, para serem eficazes, as garantias previstas na DCC exigem uma correta aplicação. À luz do artigo 22.º, que obriga os Estados-Membros a assegurar que as disposições nacionais que dão cumprimento à diretiva não possam ser contornadas, deve ser também dada atenção às práticas e às interpretações jurídicas que visem contornar as normas nacionais que dão cumprimento à DCC e ao direito do consumidor em geral.

Para concluir, é necessário continuar a acompanhar a aplicação da DCC nos Estados-Membros, começando com uma avaliação das práticas de supervisão dos Estados-Membros. A Comissão tem intenção de realizar essa avaliação em 2014. Além disso, com base nos resultados da avaliação da campanha de informação relativa à DCC realizada em alguns Estados-Membros e noutros elementos de prova, nomeadamente relativos ao comportamento dos consumidores, a Comissão pode considerar outras atividades no domínio na consciência financeira.

[31] Para mais informações sobre os resultados, ver: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-6_pt.htm