COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a revisão da Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a revisão da Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 3

2. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA CRÉDITO HIPOTECÁRIO 3

2.1 Impacto na proteção dos consumidores 4

Confiança e satisfação dos consumidores com as hipotecas 4

Eficácia das regras em matéria de publicidade e informação pré-contratual 4

Período de reflexão e/ou de resolução 5

Vendas associadas facultativas e obrigatórias 5

Avaliação da solvabilidade 6

Conhecimentos e competências do pessoal 7

Empréstimos em moeda estrangeira 7

Direito ao reembolso antecipado 7

Pagamentos em atraso e execução de hipotecas 8

Cessão dos créditos a um terceiro 8

Novos direitos pós-contratuais 9

Conclusão sobre aspetos da proteção dos consumidores 9

2.2 Impacto no mercado único 9

Âmbito de aplicação da diretiva 11

Acesso às bases de dados de crédito 11

Mobilidade dos clientes/Mudança de prestadores 12

Passaporte da UE para intermediários de crédito 13

Empréstimos hipotecários por instituições que não sejam instituições de crédito 13

Execução 14

Conclusão sobre aspetos do mercado único 15

2.3 Impacto na estabilidade financeira 15

Conclusão sobre aspetos da estabilidade financeira 17

3. SUPERVISÃO DOS REGISTOS DE CRÉDITO 17

4. CONCLUSÕES 18

ABREVIATURAS

TAEG	Taxa anual de encargos efetiva global
BCE	Banco Central Europeu
EBA	Autoridade Bancária Europeia
FINE	Ficha de informação normalizada europeia
UE	União Europeia
ANC	Autoridade nacional competente
CCD	Diretiva Crédito aos Consumidores (Diretiva 2008/48/CE)
ARC	Agências de referência de crédito
DG FISMA	Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais
FIN-NET	Rede de entidades de resolução de litígios financeiros
FinTech	Tecnologia financeira
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados [Regulamento (UE) 2016/679]
GPGSFR	Grupo de Peritos Governamentais no domínio dos Serviços Financeiros a Retalho
EM	Estados-Membros
NPL	Empréstimo não produtivo

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva Crédito Hipotecário[1] (MCD) foi adotada em 4 de fevereiro de 2014 como parte dos esforços da UE para criar um mercado único das hipotecas e no contexto da crise financeira mundial.

Foi exigido aos Estados-Membros que transpusessem as disposições da MCD para o seu direito nacional até 21 de março de 2016. No entanto, apenas oito Estados-Membros transpuseram a diretiva no prazo fixado. O último Estado-Membro transpôs a diretiva para o seu direito nacional em junho de 2019.

O presente relatório foi elaborado ao abrigo do artigo 44.º da MCD, que exige que a Comissão analise a eficácia e a adequação das disposições relativas aos consumidores e ao mercado interno, com ênfase na experiência adquirida com a aplicação da diretiva. Um estudo sobre a avaliação da diretiva[2] («estudo da RPA») lançado pela Comissão serviu de base ao presente relatório. Além disso, e em conformidade com o artigo 45.º da MCD, o relatório analisa a necessidade de supervisão dos registos de crédito. Numa fase posterior, a Comissão cumprirá o requisito previsto no artigo 45.º da MCD, no sentido de apresentar um relatório exaustivo que avalie os grandes desafios do sobreendividamento privado diretamente associados à atividade de crédito, tendo em conta, em particular, o impacto da pandemia de COVID-19 nos consumidores.

Ao elaborar o presente relatório, a Comissão enfrentou vários desafios relacionados com a recolha de dados. Estes prenderam-se essencialmente com o ainda curto período de aplicação da diretiva, com as dificuldades de acesso aos registos nacionais dos intermediários de crédito e com a crise da COVID-19, que coincidiu com a fase de recolha de dados do estudo da RPA.

O presente relatório contribuirá para a preparação das etapas seguintes, nomeadamente uma avaliação realizada pela Comissão com base em elementos adicionais recolhidos através de uma consulta pública específica, bem como uma avaliação de impacto destinada a determinar as próximas iniciativas (legislativas ou outras) ligadas à diretiva.

2. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA CRÉDITO HIPOTECÁRIO

A MCD visa criar «*um mercado único eficiente e concorrencial para os consumidores, os mutuantes e os intermediários de crédito, com um elevado nível de proteção, promovendo a confiança do consumidor, a mobilidade dos clientes, as atividades transfronteiras dos mutuantes e dos intermediários de crédito e ainda a criação de condições de concorrência equitativas*.»[3] Tem também o objetivo de «*garantir a igualdade de condições de concorrência entre os mutuantes e de promover a estabilidade financeira*»[4].

[1] Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, Texto Relevante para efeitos do EEE, JO L 60 de 28.2.2014, p. 34 (MCD).

[2] Risk & Policy Analysts (RPA), estudo «Evaluation of the Mortgage Credit Directive» (Avaliação da Diretiva Crédito Hipotecário), 2020, disponível em https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.

[3] Ponto 1 da exposição de motivos da proposta da Comissão de uma diretiva relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação.

[4] Ver considerando 75 da MCD.

Por conseguinte, a secção seguinte avalia a contribuição da MCD para proporcionar um nível elevado de proteção dos consumidores, para desenvolver um mercado único das hipotecas e para promover a estabilidade financeira.

2.1 Impacto na proteção dos consumidores

Ao avaliar o impacto da diretiva no nível de proteção dos consumidores[5], é necessário analisar em que medida ela contribuiu para aumentar a confiança e a satisfação dos consumidores com as hipotecas e a eficácia das regras em matéria de publicidade e informação pré-contratual. Em especial, a avaliação incidiu na taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), nas vendas associadas obrigatórias e facultativas, na avaliação da solvabilidade, nos conhecimentos e competências do pessoal, nos empréstimos em moeda estrangeira, no direito de reflexão/resolução, no reembolso antecipado, nos pagamentos em atraso e na execução de hipotecas.

Confiança e satisfação dos consumidores com as hipotecas

Os resultados da edição de 2018 do painel de avaliação dos mercados de consumo da UE[6] («PAMC da UE») mostram que, desde que a entrada em vigor da MCD, a satisfação dos consumidores com as hipotecas aumentou de 6,6/10 em 2014 para 7,3/10 em 2018. A confiança no mercado de crédito hipotecário também aumentou (de 6/10 em 2014 para 6,8/10 em 2018).

Segundo o PAMC da UE de 2018, é provável que a aplicação da MCD tenha contribuído para uma melhor avaliação do mercado de crédito hipotecário, uma vez que permitiu aos consumidores obter informações pormenorizadas sobre os termos da hipoteca concedida e ter acesso ao reembolso antecipado. Não obstante, dado que a diretiva foi transposta tardiamente em muitos Estados-Membros, os resultados do PAMC da UE de 2018 podem não refletir na íntegra os seus efeitos. Além disso, os resultados do PAMC da UE não permitem distinguir os consumidores que celebraram um contrato de crédito hipotecário em 2017-2018 daqueles que celebraram contratos de crédito hipotecário antes dessa data.

Eficácia das regras em matéria de publicidade e informação pré-contratual

Os consumidores encontram-se frequentemente em desvantagem face aos prestadores de serviços no que respeita ao acesso a informações relevantes sobre produtos e serviços. Esta situação é frequentemente exacerbada por questões comportamentais, como distorções cognitivas ligadas a erros sistemáticos no tratamento e na interpretação da informação que afeta as decisões dos consumidores. A MCD procurou dar resposta a esta situação ao garantir que os consumidores recebem informações apropriadas que lhes permitem tomar decisões informadas. As disposições relativas à publicidade e à informação pré-contratual são fundamentais para esse efeito.

No que respeita à publicidade, a diretiva tem contribuído para impedir o recurso a práticas publicitárias desleais ou enganosas, nomeadamente ao abrigo dos artigos 10.º e 11.º. Segundo o estudo da RPA, a maioria dos consumidores considera que os anúncios publicitários sobre

[5] A diretiva só se aplica aos contratos de crédito hipotecário celebrados a partir de 21 de março de 2016 (ver artigo 43.º, n.º 1).
[6] Ver em https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_pt.

hipotecas são leais, claros e não enganosos. No entanto, existem indícios de que os requisitos em matéria de publicidade podem não ser adequados para o mundo digital, sendo que os mutuantes citam dificuldades em cumprir os requisitos de informação quando anunciam em linha.

A diretiva (artigo 14.º) exige a prestação de informação gratuita, pré-contratual e personalizada aos consumidores, nomeadamente através da ficha de informação normalizada europeia (FINE), incluindo a taxa anual de encargos efetiva global (TAEG). A avaliação mostra que esta disposição beneficiou os consumidores, permitindo-lhes nomeadamente receber melhores informações pré-contratuais num formato normalizado[7] através da FINE e do cálculo da TAEG. As informações sobre a TAEG revelaram-se importantes para permitir aos consumidores compararem ofertas, embora os dados disponíveis mostrem que poucos consumidores compreendem plenamente o significado da TAEG[8]. Além disso, embora as informações fornecidas na FINE sejam consideradas importantes para que os consumidores tomem uma decisão informada, estes últimos são frequentemente sobrecarregados de informação que não leem nem compreendem, tornando-se mais difícil comparar produtos. A FINE nem sempre é fornecida de forma atempada, impedindo que os consumidores comparem as diferentes ofertas (ou seja, só recebem as informações quando recebem a oferta final), não sendo adaptada aos dispositivos eletrónicos (por exemplo, telefones inteligentes) e à prestação de informações em formato digital. O estudo da RPA também indica que a informação pré-contratual nem sempre é disponibilizada gratuitamente aos consumidores.

Período de reflexão e/ou de resolução

Na sequência da transposição da diretiva, a legislação dos Estados-Membros passou a conceder aos consumidores um período de reflexão, de resolução ou ambos, o que nem sempre se verificava anteriormente. A maioria dos Estados-Membros optou por conceder um período de reflexão e não um período de resolução. Apesar disso, a proporção de consumidores que considerou beneficiar de tempo suficiente para refletir diminuiu (em comparação com a situação anterior à aplicação da diretiva).

Em contrapartida, uma percentagem mais elevada de consumidores a quem foi concedido o direito de resolução considera que teve tempo suficiente para anular o seu contrato, em comparação com o número registado antes da aplicação da diretiva. A diretiva parece ter sido eficaz a este respeito, embora, na prática, a maioria de consumidores não anule o seu contrato de hipoteca. Alguns consumidores que tentaram anular os seus contratos de hipoteca enfrentaram graves dificuldades.

Vendas associadas facultativas e obrigatórias

Embora os dados recolhidos mostrem que houve uma ligeira diminuição na proporção de consumidores obrigados a adquirir serviços associados adicionais, estas práticas ainda se verificam, nomeadamente por parte de intermediários de crédito de produtos de seguro[9]. A

[7] O painel de avaliação dos mercados de consumo da UE de 2018 revela que, após a entrada em vigor da MCD, a «comparabilidade» no mercado hipotecário melhorou.
[8] Muitas vezes, os consumidores nem se apercebem de que, quando comparam a TAEG, devem comparar hipotecas da mesma duração e tipo (ver estudo da RPA).
[9] Conforme revelado pela estratégia de cliente oculto utilizada no estudo da RPA.

medida em que as vendas associadas obrigatórias respeitam as exceções previstas no artigo 12.º é incerta[10]. Neste contexto, o direito da concorrência da UE também pode ser aplicável.

Avaliação da solvabilidade

A obrigação dos mutuantes de procederem a uma avaliação da solvabilidade (artigos 18.º e 20.º da MCD) e a exigência de que o prestador só disponibilize o crédito ao consumidor se o resultado da avaliação for positivo[11] constitui uma das disposições mais eficazes em termos de proteção dos consumidores, uma vez que impede os prestadores de conceder empréstimos a consumidores incapazes de os reembolsar[12]. A aparente diminuição dos pagamentos em atraso relativos a hipotecas nos últimos anos pode ser um primeiro indício de que estas disposições começam a ter um efeito positivo. No entanto, tendo em conta o lapso de tempo decorrido entre a concessão dos empréstimos e o início das dificuldades financeiras dos consumidores, só será possível avaliar a verdadeira eficácia destas disposições numa fase posterior. Contudo, existe alguma incerteza quanto à possibilidade de aplicar as disposições aos consumidores que são conjunta e solidariamente responsáveis pelo empréstimo, uma vez que a MCD só faz referência à avaliação da solvabilidade de um consumidor individual. Houve igualmente uma mudança recente no mercado de crédito no sentido de utilizar «megadados» e a aprendizagem automática para criar serviços personalizados, com base, principalmente, em avaliações de solvabilidade rápidas (sobretudo no contexto do crédito ao consumo)[13]. Estas tecnologias podem tornar a obtenção de uma hipoteca mais fácil e mais económica para os consumidores, bem como melhorar a capacidade dos credores para analisar os riscos, por exemplo através de avaliações da solvabilidade baseadas em algoritmos. Ao mesmo tempo, também acarretam novos riscos ligados aos dados utilizados (por exemplo, dados das redes sociais), à forma como as informações são fornecidas e a oferta concebida (para acelerar a decisão de compra dos consumidores) e ao direcionamento e personalização da abordagem do consumidor (em particular a transparência das decisões de avaliação da solvabilidade baseadas em algoritmos)[14]. Estas questões também são abordadas na recente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas sobre a inteligência artificial, apresentada pela Comissão.

Em resposta às alterações climáticas e de modo a promover práticas sustentáveis, o conceito de «hipotecas energeticamente eficientes» ganhou força nos últimos anos. Um estudo recente identificou uma potencial correlação entre o grau de cumprimento dos empréstimos dos credores hipotecários e a eficiência energética dos seus bens imóveis, que aponta para um

[10] A primeira decisão do Tribunal relativa à MCD (Processo C-778/18 *Association française des usagers de banques*) dizia respeito à regulamentação nacional e à questão das vendas associadas obrigatórias.

[11] Ver artigo 18.º, n.º 5, alínea a), da MCD.

[12] Ver o estudo da RPA. Em 2009, apenas dez Estados-Membros dispunham de legislação que proibia a concessão de crédito a consumidores incapazes de reembolsá-lo. Ver «Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit» (Estudo sobre os custos e benefícios das diversas opções de ação política em matéria de crédito hipotecário), London Economics.

[13] Ver estudo do CML (2017): «Digital change and Mortgage Borrowers» (Mudança digital e mutuários hipotecários), Council of Mortgage Lenders, páginas 9-10. As conclusões para o Reino Unido são transferíveis para a UE.

[14] Comissão Europeia, «Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services» (Estudo comportamental sobre a digitalização da comercialização e venda à distância de serviços financeiros de retalho), 2019, ainda não publicado.

risco de incumprimento possivelmente inferior deste tipo de hipotecas. Estão em curso outros estudos sobre este tema a vários níveis[15].

Conhecimentos e competências do pessoal

Os resultados do estudo da RPA indicam que os requisitos de conhecimentos e competências aplicáveis ao pessoal previstos na MCD (ver artigo 9.º e anexo III) podem ter levado a um aumento do nível de competência do pessoal dos mutuantes, contribuindo, por sua vez, para um nível mais elevado de profissionalismo. A maioria dos consumidores inquiridos considera que o pessoal empregado pelos mutuantes e intermediários de crédito possui um nível adequado de conhecimentos e competências. As partes interessadas da indústria indicaram que os custos de formação aumentaram em resultado da diretiva. Neste contexto, foi observado que os mutuantes recorrem cada vez mais a consultores robô.

Empréstimos em moeda estrangeira

Nos termos do artigo 23.º da diretiva, que diz respeito aos empréstimos em moeda estrangeira, os Estados-Membros asseguram que os consumidores tenham o direito de converter o contrato de crédito numa moeda alternativa, em condições determinadas, ou que existam outras formas de limitar o risco de taxa de câmbio a que o consumidor está exposto. Estas regras procuram evitar que os consumidores sofram prejuízos substanciais, como era o caso no passado, quando a moeda estrangeira em que os empréstimos eram concedidos registava uma apreciação[16].

Os dados recolhidos mostram que, embora as regras da MCD tenham permitido evitar a exposição do consumidor ao risco de taxa de câmbio e de incumprimento, os credores de vários países deixaram de conceder empréstimos em moeda estrangeira em resultado das regras. Noutros países, houve uma redução significativa dos empréstimos em moeda estrangeira.

Direito ao reembolso antecipado

O artigo 25.º da MCD confere aos consumidores o direito de reembolsar antecipadamente as suas hipotecas, sendo que os Estados-Membros podem estabelecer condições para o exercício desse direito, nomeadamente uma indemnização justa e objetiva.

Os dados recolhidos pela Comissão revelam que esta disposição permite assegurar um nível elevado de proteção dos consumidores[17]. Embora os consumidores tenham o direito de reembolsar antecipadamente a totalidade ou parte do montante em dívida das suas hipotecas, apenas uma minoria dos consumidores exerceu esse direito desde a entrada em vigor da diretiva. O pleno usufruto deste direito parece ser limitado pela falta de sensibilização dos consumidores, pela sua incapacidade de estimar o montante que poderiam economizar e pelos encargos a pagar (ver secção 2.2 sobre a mobilidade dos clientes).

[15] Ao nível da Comissão, este trabalho está a ser efetuado no grupo de trabalho sobre a avaliação de risco das Instituições Financeiras Energeticamente Eficientes e a nível da indústria pela Iniciativa FETH-CEOC relativa às Hipotecas Energeticamente Eficientes.

[16] Ver o relatório do Parlamento Europeu «Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products» (Crédito hipotecário - práticas de venda inadequadas de produtos financeiros), junho de 2018.

[17] A maioria dos participantes nas entrevistas e na consulta pública realizada pela RPA é desta opinião.

Um estudo[18] encomendado pela Comissão em 2019 («estudo da ICF») revelou que as condições que podem estar associadas ao reembolso antecipado (período de pré-aviso ou tempo mínimo de contrato) e o possível montante da indemnização a pagar ao credor, especialmente nos créditos hipotecários com taxas de juro fixas, podem desencorajar os consumidores. A maioria dos Estados-Membros, mas não todos, estabeleceu uma definição precisa da indemnização a pagar (por exemplo, uma percentagem dos juros devidos ou do montante em dívida), que permite ao mutuário calcular antecipadamente os custos. Tal reduz consideravelmente as diferenças entre os cálculos pelas instituições de crédito dos montantes devidos, melhorando a segurança jurídica e a transparência em geral.

Pagamentos em atraso e execução de hipotecas

O artigo 28.º da MCD, que diz respeito a pagamentos em atraso e execução de hipotecas, visa incentivar os mutuantes a tratarem de forma proativa o risco de crédito emergente e a envidarem diligências razoáveis para resolver a situação antes de intentarem um processo de execução hipotecária. As partes interessadas consultadas no estudo da RPA indicaram que a MCD contribuiu para reduzir o sobreendividamento. Os resultados do inquérito aos consumidores sugerem que estes também estão satisfeitos com o comportamento dos credores a este respeito. Treze Estados-Membros utilizaram a opção prevista na diretiva no sentido de autorizar os mutuantes a impor ao consumidor encargos adicionais em caso de incumprimento (com alguns a fixarem limites máximos), enquanto 12 não o fizeram[19]. Com base nas informações limitadas fornecidas e dado o curto período de aplicação da MCD e a sua transposição tardia, não é possível avaliar com um alto grau de certeza se estas disposições reduziram eficazmente o risco de execução de hipotecas.

Devido ao impacto económico da COVID-19, um número crescente de consumidores poderá não ser capaz de honrar os seus compromissos financeiros e ficar sobreendividado. Será efetuada uma análise mais pormenorizada no contexto do próximo relatório sobre os grandes desafios do sobreendividamento privado.

Cessão dos créditos a um terceiro

O RGPD exige que o novo mutuante/responsável pelo tratamento informe o consumidor/titular dos dados da sua identidade e contactos, entre outras informações[20]. No entanto, ao contrário da CCD, a MCD não fornece explicitamente quaisquer garantias aos consumidores no caso de o contrato de crédito ser cedido a um terceiro. Para garantir que o nível de proteção dos consumidores não é afetado em caso de cessão de crédito, a Comissão incluiu na sua proposta de diretiva relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais («proposta de diretiva relativa a NPL»)[21] uma alteração à MCD para garantir que, em tais casos, o consumidor possa exercer em relação ao cessionário qualquer meio de defesa que pudesse invocar perante o credor original.[22]. A proposta também exige que os compradores de crédito ao consumo não estabelecidos na UE

[18] ICF, «Study on switching of financial services and products» (Estudo sobre a mudança de serviços e produtos financeiros), 2019, ainda não publicado.
[19] Ver estudo da RPA, apreciação jurídica.
[20] Ver o artigo 14.º do RGPD.
[21] Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos gestores de créditos, aos compradores de créditos e à recuperação de garantias reais {SWD(2018) 75 final}.
[22] Ver o artigo 38.º da proposta de diretiva relativa a NPL.

nomeiem uma instituição de crédito ou um gestor de crédito autorizado na UE a prestar serviços de gestão em relação aos contratos de crédito[23]. O processo legislativo relativo a esta proposta ainda está em curso.

Novos direitos pós-contratuais

As alterações ao contrato de crédito podem ser prejudiciais para os consumidores, dada a situação de dependência em que se encontram, reduzindo assim o seu poder de negociação perante o prestador. Por conseguinte, a Comissão incluiu uma nova disposição na proposta de diretiva relativa a NPL, segundo a qual[24], se os termos do contrato forem alterados, os consumidores têm o direito de receber uma descrição clara e completa das alterações propostas, o prazo para a implementação e os meios de apresentação de reclamações à sua disposição.

Conclusão sobre aspetos da proteção dos consumidores

Em conclusão, existem indicações de que a MCD contribuiu para aumentar do nível geral de proteção dos consumidores na UE, em particular ao estabelecer um nível mínimo de proteção em todos os Estados-Membros. A MCD também parece ter contribuído para aumentar a confiança dos consumidores no mercado hipotecário. No entanto, algumas limitações relacionadas com a capacidade dos consumidores para processar informações complexas e extensas e a inadequação de certos requisitos de divulgação de informações ao formato digital prejudicam a plena eficácia das regras. A obrigação do prestador de avaliar a solvabilidade do consumidor antes da finalização do contrato pode ter levado à redução do número de consumidores que têm dificuldades em reembolsar o seu crédito. O direito ao reembolso antecipado teve efeitos positivos, mas as condições que lhe podem estar associadas e o montante da indemnização a pagar parecem desencorajar os consumidores de exercer esse direito e de mudar de contrato para poupar. Os primeiros dados sobre as disposições relativas aos pagamentos em atraso e à execução de hipotecas indicam que estas permitem reduzir o risco de execução de hipotecas. No entanto, é provável que estas disposições sejam mais duramente postas à prova no contexto da pandemia de COVID-19. Prevê-se que a alteração da MCD e as novas salvaguardas para os consumidores propostas pela Comissão aumentem o nível de proteção dos consumidores nos casos em que o crédito é cedido a um terceiro.

2.2 Impacto no mercado único

A MCD visa promover o comércio transfronteiras de créditos hipotecários e, por conseguinte, um mercado único, introduzindo um grau de harmonização nos requisitos para a concessão de hipotecas (abrangendo nomeadamente as normas de conduta, a supervisão de intermediários de crédito e a atividade de instituições que não sejam instituições de crédito). Partindo de um nível muito baixo de cerca de 1 % das hipotecas concedidas em 2016[25], a prestação

[23] Ver o artigo 15.º, n.º 1, da proposta de diretiva relativa a NPL.
[24] Ver o artigo 34.º da proposta da Comissão de uma diretiva relativa a NPL.
[25] Os dados do Eurobarómetro especial de 2016 revelam que, na UE-28, apenas 1 % dos consumidores residentes na Bélgica, no Chipre e nos Países Baixos adquiriram uma hipoteca noutro Estado-Membro [este número foi ligeiramente superior no Luxemburgo (3 %) e na Irlanda (2 %)].

transfronteiras de hipotecas permaneceu muito limitada [representando um valor de 52 mil milhões de EUR (<1 %)][26].

A falta de atividade hipotecária transfronteiras deve-se à persistência de obstáculos significativos, nomeadamente diferenças entre as legislações nacionais em domínios fora do âmbito de aplicação da diretiva, como os sistemas fiscais, o registo fundiário e predial, o direito que rege a validade dos contratos de crédito e as questões pós-contratuais, como as regras de execução hipotecária. Conforme revelado pelo estudo da RPA, os mutuantes temem que a obrigação de aplicar uma lei estrangeira de uma maneira juridicamente segura os exponha a riscos e desafios jurídicos suscetíveis de prejudicar a rentabilidade das transações transfronteiras.

A falta de atividade transfronteiras prende-se também com outros motivos, como a preferência nacional dos consumidores e a língua. De acordo com o estudo da RPA, os motivos mais frequentemente comunicados pelos consumidores para não contraírem uma hipoteca junto de um credor de outro país da UE foram o facto de não terem necessidade de o fazer e o facto de esta possibilidade nunca lhes ter ocorrido. A falta de familiaridade e confiança com os prestadores, as barreiras linguísticas e a falta de conhecimento dos produtos disponíveis também foram frequentemente citados.

Estes obstáculos foram agravados pela «sobrerregulação» dos requisitos da diretiva e a aplicação de opções regulamentares por parte dos Estados-Membros (por exemplo, publicidade, vendas associadas obrigatórias, período de reflexão/resolução), as quais impõem obrigações adicionais e custos associados que não podem ser atribuídos à diretiva.

Apesar destes obstáculos, a MCD teve um impacto no funcionamento do mercado único ao criar condições de concorrência equitativas (por exemplo, estabelecendo requisitos e disposições comuns para os mutuantes e alargando o âmbito de aplicação das obrigações aos intermediários de crédito e às instituições que não sejam instituições de crédito). Consequentemente, contribuiu em certa medida para dar aos consumidores uma escolha mais vasta e de melhor qualidade. A digitalização e o aumento de consumidores com literacia digital e financeira podem reduzir a necessidade de contactos pessoais e ajudar a aumentar a oferta de créditos hipotecários transfronteiras no futuro.

O desenvolvimento de um mercado único das hipotecas depende da eficácia das regras da MCD para promover a atividade transfronteiras, aumentar a mobilidade dos clientes, o acesso sem entraves a bases de dados (para efeitos da avaliação da solvabilidade), a garantia de concessão responsável de empréstimos por mutuantes, intermediários e instituições que não sejam instituições de crédito e a aplicação coerciva. Uma vez que o mercado único está em constante evolução, é necessário garantir que as regras acompanham os mais recentes desenvolvimentos, como as plataformas em linha entre pares.

[26] Ver os dados do BCE de 2019 relativos às posições pendentes de empréstimos transfronteiras a famílias concedidos por instituições financeiras monetárias. Os dados incluem hipotecas e outros tipos de crédito ao consumidor, como empréstimos às famílias, facilidades de descoberto e cartões de crédito. Os dados revelam que, dos 5 882 mil milhões de EUR de montantes pendentes, 52 mil milhões de EUR (<1 %) representam hipotecas transfronteiras dentro da área do euro. Os dados abrangem apenas os empréstimos diretos transfronteiras, excluindo as atividades das sucursais de bancos estrangeiros que concedem hipotecas.

Âmbito de aplicação da diretiva

Os dados recolhidos indicam que, de um modo geral, o âmbito de aplicação da MCD continua a ser adequado para cumprir os objetivos da diretiva, embora se justifique fazer alguns ajustamentos.

Os regimes de reafetação da cobertura hipotecária (*equity release*), também conhecidos como hipotecas inversas, estão atualmente excluídos do âmbito de aplicação da MCD nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a). O estudo da RPA concluiu que o atual nível de regulação destes regimes pode ser insuficiente e representar um risco em termos de proteção dos consumidores[27].

O artigo 46.º da MCD alargou o âmbito de aplicação da CCD de modo a incluir créditos para a realização de obras em imóveis de habitação implicando montantes superiores a 75 000 EUR. A CCD está a ser revista e o seu âmbito de aplicação avaliado.

O surgimento de plataformas em linha entre pares que estabelecem contactos entre consumidores, tanto a título de credores como de mutuários, pode ter implicações para o mercado hipotecário no futuro[28]. Embora os mercados de empréstimos entre pares e de financiamento colaborativo de imóveis de habitação ainda sejam reduzidos, sendo provável que assim permaneçam pelo menos no futuro próximo, é necessário acompanhar a evolução da situação. Os Estados-Membros adotaram abordagens diferentes, tendo a maioria optado por não regulamentar nesta fase. Em alguns casos, os legisladores nacionais exigem que essas plataformas se registem como intermediários de crédito. Existe também incerteza jurídica quanto à qualificação dos sítios Web de comparação como intermediários de crédito.

Apenas a Finlândia comunicou ter utilizado a opção prevista no artigo 3.º, n.º 3, alínea a), no sentido de excluir do âmbito de aplicação certos contratos de crédito com garantia.

Apenas o Reino Unido utilizou a opção de excluir os contratos de crédito de «compra e venda para arrendamento» prevista na diretiva [artigo 3.º, n.º 3, alínea b)].

Acesso às bases de dados de crédito

Nos termos do artigo 21.º da MCD, os Estados-Membros devem assegurar que os mutuantes localizados em outros países tenham acesso não discriminatório às bases de dados de crédito para efeitos da avaliação da solvabilidade dos consumidores. As dificuldades relacionadas com o acesso às bases de dados de crédito podem ser um obstáculo à concessão transfronteiras de hipotecas.

O estudo da RPA concluiu que as condições para o acesso não discriminatório às bases de dados de crédito são geralmente claras e que não existem indícios de práticas discriminatórias. No entanto, o estudo também revela que, para acederem à base de dados, é solicitado aos prestadores que forneçam dados análogos (princípio da reciprocidade[29]). Ora, os prestadores nos Estados-Membros que apenas permitem o tratamento de dados «negativos» (dados sobre o incumprimento do pagamento) para efeitos de avaliação da solvabilidade podem não

[27] Ver os resultados da consulta efetuada pela RPA junto das partes interessadas.
[28] Ver, por exemplo, Ziegler *et al.*[28] «Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry» (Expandir horizontes: a 3ª Indústria financeira alternativa europeia), 2019.
[29] Ver também ICF, Avaliação da CCD, 2020; Comissão Europeia, Relatório do Grupo de Peritos do Historial Creditício, 2009.

fornecer dados «positivos» (por exemplo, sobre compromissos financeiros em curso) para as bases de dados noutros Estados-Membros, estando, portanto, em desvantagem em relação aos concorrentes que tratam dados negativos e positivos. Outras complicações decorrem das diferenças no conteúdo das bases de dados de crédito e da ausência de uma terminologia comum, como uma definição de «incumprimento»[30].

Mobilidade dos clientes/Mudança de prestadores

As disposições da MCD sobre a informação pré-contratual, a proibição de vendas associadas obrigatórias, o período de reflexão/resolução e, em particular, o direito ao reembolso antecipado do crédito, permitem aos consumidores mudar de prestadores mais facilmente. A mobilidade dos clientes é muito importante para promover a concorrência e garantir que os consumidores podem beneficiar das melhores ofertas do mercado.

É raro que os consumidores mudem de prestador. De acordo com um estudo encomendado pela Comissão[31], numa amostra global de 14 Estados-Membros, a poupança agregada para os consumidores graças à mudança poderia atingir os 1,7 mil milhões de EUR por mês, ou mais de 20 mil milhões de EUR por ano. De acordo com o inquérito aos consumidores de hipotecas efetuado nesse estudo, a percentagem de consumidores atualmente titulares de um crédito hipotecário que beneficiariam com a mudança da sua hipoteca varia significativamente entre os Estados-Membros (por exemplo, 22 % na Suécia contra 78 % em Portugal)[32].

Um estudo comportamental encomendado pela Comissão[33] revelou que não existe uma razão única para que os consumidores não mudem de hipoteca, mas sim um conjunto de razões, como a satisfação com o atual prestador, a situação do mercado (por exemplo, taxas de juro baixas) e o desconhecimento da possibilidade de mudar ou dos potenciais benefícios. Outros fatores significativos são a existência de outras prioridades, a quantidade excessiva de informação para processar e a forma como ela é apresentada, o medo de fazer a escolha errada e o tempo, custo e incómodo associados à procura de uma oferta melhor. Como mencionado na secção 2.1, a apreensão face a condições suscetíveis de afetar o direito ao reembolso antecipado também pode desencorajar os consumidores de mudar de hipoteca[34].

Os dois estudos acima mencionados apontam também para uma potencial falha de mercado relacionada com uma série de práticas, por parte dos prestadores, que desencorajam a mudança. Em particular, o estudo da ICF revelou que a falta de um quadro jurídico específico para a mudança de hipotecas[35] pode constituir um obstáculo à mudança, uma vez que as instituições de crédito podem aproveitar as lacunas legislativas para adotar várias práticas comerciais que dificultam ou impedem totalmente os consumidores de mudar de produtos

[30] ICF, Avaliação da CCD, 2020; Comissão Europeia, Relatório do Grupo de Peritos do Historial Creditício, 2009.
[31] Ver ICF, «Study on switching of financial services and products» (Estudo sobre a mudança de serviços e produtos financeiros), 2019, ainda não publicado.
[32] Estas estimativas referem-se à mudança dentro de um credor existente («mudança interna») e para um novo credor («mudança externa») e baseiam-se numa amostra de 14 Estados-Membros.
[33] G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, «Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products» (Aplicar conhecimentos comportamentais para encorajar a mudança de produtos financeiros por parte dos consumidores), 2020, ainda não publicado.
[34] Tais condições devem estar em conformidade com os princípios do direito da concorrência da UE.
[35] Só Itália e Espanha dispõem de um quadro jurídico para a mudança. A Irlanda, a Dinamarca e Portugal preveem apenas algumas disposições para facilitar a mudança de hipotecas (ver estudo da ICF).

financeiros. Tais práticas comerciais podem ser objeto de escrutínio à luz do direito da concorrência da UE.

Passaporte da UE para intermediários de crédito

Uma das principais alterações introduzidas pela diretiva foi a criação de um passaporte da UE para intermediários de crédito e a regulamentação da sua atividade em pé de igualdade com os mutuantes. Isto permite que os intermediários de crédito ofereçam os seus serviços noutros Estados-Membros, facilitando simultaneamente o processo de obtenção de hipotecas para os consumidores, em particular quando procuram obter uma hipoteca noutros Estados-Membros.

Nos termos da MCD, os Estados-Membros devem elaborar um registo dos intermediários de crédito licenciados. No entanto, os registos nem sempre são de fácil acesso[36] e as informações neles incluídas variam. Por essa razão, desconhece-se o número total de intermediários de crédito que operam atualmente na UE.

De um modo geral, os intermediários de crédito são responsáveis por uma minoria de empréstimos hipotecários (ver anexo). No entanto, um número significativo de Estados-Membros apresenta um nível de atividade moderado (ou até mesmo elevado, no caso da Irlanda[37])[38]. De acordo com os resultados do inquérito aos consumidores realizado pela RPA, antes da entrada em vigor da diretiva, menos de um quarto dos consumidores (24 %) recorria a um intermediário de crédito. Para as hipotecas contraídas entre 2016 e 2019, este número aumentou para 36 %. No entanto, esta alteração não pode ser atribuída exclusivamente à diretiva, uma vez que a utilização de intermediários de crédito parece também estar associada a outros fatores, como as práticas e a cultura nacionais, que variam substancialmente entre os Estados-Membros. Subsistem algumas diferenças na forma como a definição de intermediário de crédito é interpretada pelos Estados-Membros. Por exemplo, os sítios Web de comparação e as plataformas em linha que ajudam os consumidores a escolher uma hipoteca são considerados intermediários em alguns Estados-Membros, mas não noutros.

Poucos intermediários de crédito oferecem os seus serviços transfronteiras e os poucos dados disponíveis sugerem que a diretiva teve pouco impacto neste aspeto. Uma possível razão, citada por algumas partes interessadas, incluindo representantes da indústria e autoridades públicas consultadas pela RPA, é a procura muito limitada de intermediários de crédito que oferecem serviços transfronteiras.

Em contrapartida, um dos principais benefícios da MCD foi a introdução de novos requisitos regulamentares mínimos em toda a UE para intermediários de crédito. Isso ajudou a criar condições de concorrência equitativas entre mutuantes e intermediários de crédito e elevou a fasquia em termos de proteção dos consumidores, estabelecendo normas de qualidade para a comercialização e a concessão de hipotecas.

Empréstimos hipotecários por instituições que não sejam instituições de crédito

Nos termos da diretiva, os Estados-Membros devem garantir que as instituições que não sejam instituições de crédito ficam sujeitas a um processo de autorização adequado, o qual deve incluir a inscrição dessas instituições num registo e a criação de mecanismos de

[36] A EBA fornece uma ligação para os registos nacionais disponíveis.
[37] 452 intermediários de crédito registados.
[38] Bélgica, Chéquia, Alemanha, França, Itália, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia e Portugal.

supervisão por uma autoridade competente. A diretiva apenas define as instituições que não sejam instituições de crédito *como os mutuantes que não são uma instituição de crédito*. Tal pode incluir companhias de seguros e outras instituições financeiras, como fundos de investimento imobiliário, auxiliares financeiros, como corretores de títulos e a locação financeira.

Os dados disponíveis (ver anexo) sugerem que a percentagem de hipotecas concedidas por instituições que não sejam instituições de crédito continua a ser limitada. Os resultados do inquérito da RPA aos consumidores indicam que a proporção de consumidores em toda a UE que obtiveram a sua hipoteca junto de uma instituição não bancária não se alterou desde a entrada em vigor da diretiva. No entanto, nos Países Baixos, em 2017, cerca de 35 % das novas hipotecas foram concedidas por fundos de pensões, seguradoras ou fundos hipotecários, o que representa um aumento face ao valor de 2016. A Áustria e a Bélgica também apresentam níveis não negligenciáveis de atividade, sendo que o nível na Bélgica está a aumentar e excede atualmente 10 %).

A maioria das partes interessadas inquiridas no estudo da RPA considerou que a diretiva é adequada para efeitos de supervisão de instituições que não sejam instituições de crédito. As partes interessadas indicaram principalmente que se devem aplicar as mesmas regras a todos os prestadores no mercado hipotecário e que a Diretiva Crédito Hipotecário ajudou a criar condições de concorrência equitativas neste domínio.

No seu relatório de 2017[39], o BCE sugeriu que o papel crescente das instituições que não são instituições de crédito no mercado hipotecário colocava alguns desafios em termos de estabilidade financeira. O relatório do BCE explicou que a crescente quota de mercado de prestadores não bancários pode limitar a eficácia de algumas medidas macroprudenciais que se aplicam apenas aos bancos. Por exemplo, um aumento na ponderação do risco aplicada às exposições de créditos hipotecários para o cálculo dos rácios de fundos próprios dos bancos, com o objetivo de evitar a acumulação de vulnerabilidades no mercado hipotecário, poderá levar a um aumento nos empréstimos hipotecários concedidos por companhias de seguros e fundos de pensão[40].

A opinião predominante das partes interessadas consultadas pela RPA (associações da indústria e autoridades competentes) é de que as regras da MCD ajudaram a criar condições de concorrência equitativas neste domínio.

Execução

Os Estados-Membros devem estabelecer o regime de sanções aplicável em caso de violação das disposições nacionais (artigo 38.º) e estabelecer procedimentos para a resolução extrajudicial de litígios de consumo com mutuantes e os intermediários de crédito (artigo 39.º).

A maioria das partes interessadas do setor e dos membros da FIN-NET[41] inquiridos no estudo da RPA consideraram o nível de cumprimento da MCD elevado. Em consonância com esta conclusão, as reclamações recebidas pela Comissão diziam sobretudo respeito a hipotecas

[39] Ver https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Idem
[41] A Rede de entidades de resolução de litígios financeiros é uma rede de organizações nacionais responsáveis pela resolução extrajudicial de reclamações de consumidores relativas a serviços financeiros.

concedidas antes da entrada em vigor da diretiva. O cumprimento permitiu aumentar a proteção dos consumidores, ao passo que a indústria beneficiou principalmente de uma melhoria nas condições de concorrência equitativas, de maior clareza jurídica e de menores custos de contencioso. As autoridades públicas indicaram sobretudo que as disposições de publicação das sanções (artigo 38.º, n.º 2) no seu país proporcionam transparência suficiente. Além disso, a nova diretiva relativa a ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores reforçará ainda mais a proteção dos consumidores.

Em contrapartida, algumas organizações de consumidores sugeriram que as autoridades responsáveis pela execução deviam ser mais proativas e consideraram que o incumprimento da diretiva é um obstáculo ao «desenvolvimento de ofertas transfronteiras» e a um mercado único para as hipotecas.

Conclusão sobre aspetos do mercado único

Em conclusão, a diretiva criou condições de concorrência mais equitativas nos Estados-Membros ao estabelecer requisitos mínimos para os mutuantes e intermediários de crédito em toda a UE.

No entanto, não se assistiu ao desenvolvimento de um mercado único das hipotecas a uma maior escala, nem para os prestadores de hipotecas, nem para os intermediários de crédito. Continuam a existir obstáculos importantes à concessão transfronteiras de hipotecas, sobretudo relacionados com diferenças na legislação nacional em domínios fora do âmbito de aplicação da diretiva. A sobrerregulação das disposições da MCD pelos Estados-Membros também criou obstáculos ao comércio transfronteiras. Embora os dados sobre os empréstimos concedidos por instituições que não sejam instituições de crédito sejam escassos, a quota destes empréstimos no mercado hipotecário parece ter permanecido limitada, embora tenha aumentado ligeiramente em alguns Estados-Membros (por exemplo, Países Baixos e Bélgica). O acesso às bases de dados de crédito pelos credores não é discriminatório, mas é dificultado pelo princípio da reciprocidade e pelas diferenças no conteúdo das bases de dados de crédito.

Uma maior utilização efetiva do direito de mudar de hipotecas poderá gerar poupanças substanciais para os consumidores e, ao mesmo tempo, aumentar a concorrência no mercado das hipotecas.

No que diz respeito ao âmbito de aplicação da diretiva, alguns aspetos podem ter-se tornado redundantes. No futuro, a digitalização crescente poderá levantar desafios. Os empréstimos entre pares, que ainda são pouco comuns no domínio das hipotecas, têm potencial para crescer e exigirão uma avaliação mais aprofundada das regras aplicáveis. Parece haver margem para melhorar a execução da MCD pelas autoridades nacionais competentes, em particular no que respeita aos aspetos transfronteiras.

2.3 Impacto na estabilidade financeira

As más decisões de concessão/contração e, consequentemente, o incumprimento e o sobreendividamento dos consumidores, podem ter consequências graves para esses indivíduos e para a estabilidade de todo o sistema financeiro. Um relatório do ESRB publicado em 2019 destaca a importância dos mercados de imobiliário residencial e de crédito hipotecário para a

estabilidade financeira[42]. As contrações nos mercados de imobiliário de habitação são uma causa comum de crises bancárias e ocorrem com relativa frequência.

Os legisladores da UE introduziram várias disposições na MCD para garantir a concessão e a contração responsáveis de empréstimos e contribuir para a estabilidade financeira. Estas disposições incluem:

- Uma avaliação obrigatória da solvabilidade baseada predominantemente na capacidade de reembolso, e não no valor da hipoteca em comparação com o valor do imóvel de habitação ou no presumível aumento dos preços dos imóveis (artigo 18.º, n.º 3), juntamente com a obrigação de impedir que os prestadores concedam empréstimos a consumidores que possam não conseguir reembolsá-los [artigo 18.º, n.º 5, alínea a)] (ver secção 2.1);
- A obrigação de utilizar normas fidedignas para a avaliação de imóveis (artigo 19.º);
- Requisitos relativos aos empréstimos em moeda estrangeira (artigo 23.º) para garantir que os consumidores estão cientes do risco que correm (advertências) e que os consumidores têm a possibilidade de limitar a sua exposição ao risco de taxa de câmbio durante a vigência da hipoteca;
- Um requisito para garantir que os índices ou taxas de referência utilizados para calcular hipotecas a taxa de juro variável sejam claros, acessíveis, objetivos e verificáveis (artigo 24.º) e que os consumidores sejam informados dos nomes dos índices de referência e dos seus administradores e das potenciais implicações para o consumidor (artigo 13.º, n.º 1, segundo parágrafo)[43];
- Novas disposições para assegurar que os mutuantes ajam com ponderação adequada e envidem diligências razoáveis para resolver a situação por outros meios antes de intentarem processos de execução (artigo 28.º) (ver secção 2.1).

As partes interessadas consultadas no estudo da RPA forneceram opiniões contraditórias quando questionadas sobre a contribuição da MCD para a estabilidade financeira. Na sua maioria, as partes interessadas consideraram que a diretiva visa principalmente a proteção dos consumidores, e não a estabilidade financeira, e que outros atos legislativos são mais adequados para regular a estabilidade do mercado (em particular, o Regulamento Requisitos de Fundos Próprios e a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios). Alegou-se ainda que a MCD serviu apenas para reforçar a legislação existente nos Estados-Membros.

Não obstante, as partes interessadas observaram que a diretiva ajudou a garantir a estabilidade financeira, impedindo os consumidores de contraírem empréstimos que não seriam capazes de reembolsar e harmonizando os requisitos aplicáveis aos diferentes tipos de credores. As partes interessadas também observaram que a diretiva aumentou a proteção dos interesses financeiros dos consumidores ao regulamentar a atividade dos intermediários de crédito.

Também foi observado que a opção de os consumidores reembolsarem as suas hipotecas antecipadamente motivou os consumidores a reduzir o seu endividamento e que isso tem repercussões na estabilidade do mercado.

[42] ESRB, «Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries» (Vulnerabilidades nos setores de imobiliário residencial dos países do EEE), 2019, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

[43] Conforme alterado pelo artigo 58.º do Regulamento (UE) 2016/1011 relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento.

De acordo com as informações recolhidas junto dos Estados-Membros[44] e de outras partes interessadas, na maioria dos países, os mutuantes deixaram de oferecer empréstimos em moeda estrangeira em resultado da MCD. Antes da adoção da MCD, esses empréstimos causaram prejuízos consideráveis aos consumidores (ver secção 2.1). No entanto, a crise desencadeada pela pandemia de COVID-19 poderá constituir um teste importante ao impacto da diretiva na estabilidade financeira, avaliando nomeadamente a sua contribuição para evitar execuções hipotecárias em grande escala com efeitos perturbadores nos mercados imobiliários e no setor financeiro.

Conclusão sobre aspetos da estabilidade financeira

Em conclusão, os dados disponíveis sugerem que as partes interessadas não consideram a estabilidade financeira como um dos principais objetivos da diretiva. No entanto, a diretiva ajudou a evitar que os consumidores contraíssem créditos que não conseguiriam reembolsar, proporcionou aos consumidores a oportunidade de reduzir o seu nível de endividamento e limitou a exposição dos consumidores ao risco cambial no acesso a empréstimos em moeda estrangeira; todos estes fatores são suscetíveis de promover a estabilidade financeira. No entanto, a crise desencadeada pela pandemia de COVID-19 poderá permitir avaliar melhor o impacto da diretiva na estabilidade financeira.

3. SUPERVISÃO DOS REGISTOS DE CRÉDITO

Todos os Estados-Membros dispõem de bases de dados/registos de crédito, geralmente consultados pelos prestadores de hipotecas para avaliar a solvabilidade dos consumidores.

Estas bases de dados de crédito podem ser públicas ou privadas, consoante o Estado-Membro. Em alguns Estados-Membros, os registos de crédito detidos ou operados por operadores privados recolhem informações financeiras junto do setor bancário, mas também junto de outras organizações da economia que concedem crédito (por exemplo, serviços públicos, empresas de telecomunicações). Noutros, os registos de crédito públicos, alojados no banco central ou na agência de supervisão bancária, reúnem informações muito pormenorizadas sobre os empréstimos que os consumidores contraem, sobretudo para análise estatística e supervisão económica. Alguns registos de crédito públicos permitem que os bancos consultem a sua base de dados de crédito.

A atividade dessas bases de dados ou agências de referência de crédito deve cumprir os (múltiplos) requisitos legais nacionais. Dado que o tratamento de dados pessoais faz parte da sua atividade principal e do risco principal envolvido, todas as bases de dados de crédito estão sujeitas à supervisão das autoridades nacionais de proteção de dados (APD) para todas as questões relacionadas com o cumprimento do RGPD e da legislação nacional que o especifica[45]. Isso significa que essas entidades estão sob a supervisão estrita das APD no que respeita a questões ligadas com a aplicação dos direitos dos titulares dos dados e com o princípio da responsabilidade, incluindo as obrigações de realizar avaliações de impacto sobre a proteção de dados, notificar violações de dados, cumprir o princípio da proteção de dados desde a conceção e por defeito, e designar encarregados da proteção de dados.

[44] Consulta do Grupo de Peritos Governamentais no domínio dos Serviços Financeiros a Retalho (GPGSFR) da Comissão.
[45] Ver artigo 51.º, n.º 1, do RGPD.

Assim, as agências de referência de crédito já são supervisionadas em todos os Estados-Membros e a nível da UE pelas APD e pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados no que diz respeito à condução da sua atividade de tratamento de dados pessoais no âmbito da MCD. Atualmente, não se afigura necessário alargar o âmbito desta supervisão.

4. CONCLUSÕES

Com base nos dados disponíveis, a revisão indica que a diretiva contribuiu eficazmente para aumentar o nível de proteção dos consumidores e ajudou a harmonizar as práticas de empréstimo hipotecário nos Estados-Membros. No entanto, o nível de proteção ainda é variável, uma vez que a diretiva oferece muitas opções aos Estados-Membros. É também necessário assegurar que as regras de proteção dos consumidores se mantêm adequadas à medida que o mercado evolui e que surgem novos desafios, nomeadamente decorrentes da digitalização. O processo de avaliação da solvabilidade também pode ter de ser ajustado para acompanhar o ritmo dos progressos na utilização de inteligência artificial, dependendo também da evolução da situação relativa à proposta da Comissão sobre a inteligência artificial, e os objetivos estratégicos relacionados com o clima e com o ambiente.

A diretiva teve um impacto limitado na criação de um mercado único das hipotecas, principalmente por razões que não se enquadram no âmbito de aplicação da MCD. No entanto, a sobrerregulação da MCD pelos Estados-Membros também pode dificultar a concretização deste objetivo. Com a digitalização dos serviços financeiros, é possível que a atividade transfronteiras venha a aumentar num futuro próximo. O empréstimo hipotecário entre pares também tem potencial para crescer, sendo necessário garantir que as regras atuais se mantêm adequadas para esse fim. Também há margem para aumentar o nível de mudança de hipotecas pelos consumidores, o que poderá potencialmente desbloquear enormes benefícios para os consumidores, aumentando simultaneamente a concorrência e a inovação no mercado.

Embora as partes interessadas possam não considerar que a diretiva teve como objetivo principal assegurar a estabilidade financeira, a diretiva permitiu que os consumidores obtivessem empréstimos em consonância com a sua capacidade financeira, o que pode ajudar a reduzir o seu nível de endividamento. No entanto, a crise desencadeada pela pandemia de COVID-19 poderá facultar mais informações sobre a contribuição da diretiva para a estabilidade financeira.

Segundo a presente revisão, as agências de referência de crédito já estão sujeitas a um grau apropriado de supervisão por parte das autoridades nacionais de proteção de dados e do Comité Europeu para a Proteção de Dados no que diz respeito à condução da sua atividade de tratamento de dados pessoais no âmbito da MCD.