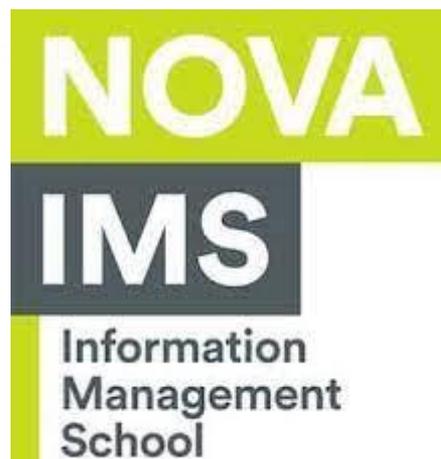


Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa



NOVA SCHOOL
OF LAW



Mélissa Marie Frias

As Vulnerabilidades e os Mecanismos de Defesa do Consumidor de
Produtos e Serviços Financeiros

Dissertação com vista à obtenção
do grau de Mestre em Direito e
Mercados Financeiros

Orientador:

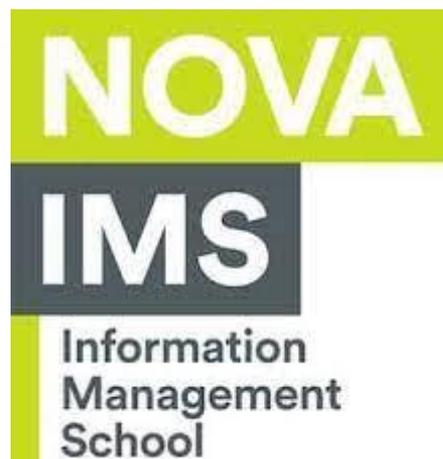
Doutor Jorge Morais Carvalho, Professor da Faculdade de Direito da
Universidade Nova de Lisboa

Junho 2022

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa



NOVA SCHOOL
OF LAW



Mélissa Marie Frias

As Vulnerabilidades e os Mecanismos de Defesa do Consumidor de
Produtos e Serviços Financeiros

Dissertação com vista à obtenção
do grau de Mestre em Direito e
Mercados Financeiros

Orientador:

Doutor Jorge Morais Carvalho, Professor da Faculdade de Direito da
Universidade Nova de Lisboa

Junho 2022

Declaração de compromisso

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas.

15 de junho de 2022,

Melissa Frias

Modo de citar e outras convenções

As obras citadas no presente trabalho têm, quando citadas pela primeira vez, referência ao autor, título, volume (quando aplicável), editora, edição, ano e página. A partir da segunda citação é apenas referido o nome do autor, ano quando o autor tenha mais do que uma obra e respectiva página para onde se remete.

Os artigos são citados com referência ao autor, título do artigo entre aspas, nome da revista, número ou volume, editora, edição, ano e página para onde se remete ou primeira e última página quando seja baseado no artigo.

Sempre que o artigo tiver sido consultado na sua versão online indicar-se-á o link de acesso na bibliografia final.

Este trabalho foi escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico.

O corpo da presente dissertação incluindo espaços e notas, ocupa um total de 180 130 caracteres.

À minha eterna Maria,

Lista de Abreviaturas

- Al./Als. – Alínea/alíneas
- ASF – Autoridade de Seguros e Fundos de Pensões
- ATM - *Automated Teller Machine*
- BdP - Banco de Portugal
- CE - Comunidade Europeia
- CEE - Comunidade Económica Europeia
- CF. - Conforme
- Cfr. – Conferir
- CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
- CP – Código da Publicidade
- CRC - Central de Responsabilidades de Crédito
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- DL – Decreto-lei
- Ed. - Edição
- FIN - Ficha de Informação Normalizada
- FinCoNet – *International Financial Consumer Protection Network*
- FSB – *Financial Stability Board*
- INFE – *International Network for Financial Education*
- LCC - Lei do Crédito ao Consumo
- LDC - Lei de Defesa do Consumidor
- LRE – Livro de Reclamações Eletrónico
- LRF – Livro de Reclamações Físico
- n.º - Número
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- p. – Página
- PARI – Plano de Ação para o Risco de Incumprimento
- PCB – Portal do Cliente Bancário
- PERSI – Procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento

PNFF – Plano Nacional de Formação Financeira

RACE – Rede de Apoio ao Consumidor Endividado

RAL - Resolução Alternativa de Litígios

RALC – Resolução Alternativa de Litígios de Consumo

RGICSF - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

SMB - Serviços Mínimos Bancários

ss. – Seguintes

TAEG – Taxa anual de encargos efetiva global

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE - União Europeia

Vide - Ver

Vol. - Volume

Resumo

Uma sociedade de consumo em massa pautada pela inovação tecnológica do setor financeiro e pela financeirização dos consumidores com parca literacia financeira e digital, associada a diversos enviesamentos cognitivos do processo de decisão, pode conduzir a escolhas desajustadas às necessidades e capacidades dos consumidores, culminando muitas vezes no seu endividamento excessivo.

Perante estes fatores, verifica-se um aumento das vulnerabilidades dos consumidores perante o ecossistema financeiro atual, tornando-se necessário criar mecanismos que permitam mitigar estas vulnerabilidades, capacitando o consumidor de conhecimentos financeiros para uma melhoria do seu processo de decisão e, conseqüentemente, aumentando a sua resiliência financeira, sensibilizando-o para os riscos do mercado digital, e facilitando o acesso à justiça.

Procura-se analisar os mecanismos de defesa do consumidor pelo quadro normativo, nomeadamente, do regime do crédito ao consumo, dos regimes de proteção do consumidor sobre-endividado, do papel do Banco de Portugal enquanto entidade de regulação e supervisão, do Mediador do Crédito e por último da resolução alternativa de conflitos de consumo.

Palavras-chave: consumidor, vulnerabilidades, literacia financeira, resolução alternativa de litígios

Abstract

In a mass consumer society based on technological innovation in the financial sector and financialization of consumers with poor financial and digital literacy, associated with various cognitive biases of the decision-making process can lead to choices unadjusted to the needs and capacities of consumers often culminating in their excessive indebtedness.

Given these factors, there is an increase in consumer vulnerabilities in the current financial ecosystem, making it necessary to create mechanisms to mitigate these vulnerabilities, empowering consumers with financial knowledge to improve their decision-making process and, consequently, increase their financial resilience, raise awareness of digital risks, and facilitate access to justice.

We seek to analyze the mechanisms of consumer protection through the regulatory framework, namely, the consumer credit regime, the protection regimes for over-indebted consumers, the role of the Bank of Portugal as a regulatory and supervisory entity, the Credit Mediator, and finally the alternative resolution of consumer conflicts.

Keywords: consumer, vulnerabilities, financial literacy, alternative dispute resolution

“Consumers, by definition, include as all”,

Presidente John F. Kennedy

Introdução

O Sistema Financeiro é um dos pilares fundamentais do desenvolvimento económico da sociedade, sendo, na sua essência, o conjunto de agentes, mercados, instrumentos e infraestruturas através dos quais as famílias, empresas, governos e entidades externas obtêm fundos para as suas atividades e aplicam as suas poupanças, canalizando os fundos dos aforradores para o setor produtivo e possibilitando a transferência de recursos económicos no tempo e no espaço, além-fronteiras e entre setores¹.

O consumidor, enquanto agente económico tem um importante papel neste sistema, sendo essencial para a manutenção da estabilidade do mesmo.

O Sistema Financeiro tem três segmentos, o bancário (caracterizado por aceitar depósitos e conceder créditos), o segurador e o mercado de capitais. Contudo, o que antes eram três setores com fronteiras delimitadas, são, atualmente setores interligados, havendo uma interdependência entre eles².

A crise financeira de 2007³ teve um carácter global devido, em parte, a esta interdependência, tendo-se alastrado a todos os setores. O impacto da crise nos

¹ SANTOS, Fernando Teixeira dos, “*A Regulação do Sistema Financeiro*”, O Sistema Financeiro e a Globalização-Conferência organizada pelo IDEF-ISEG a 17 de junho de 2002, Lisboa, p. 2, COSTA FERNANDES, Abel L., MOTA, Paulo R., ALVES, Carlos F. e DUARTE ROCHA, Manuel, Mercados, Produtos e Valorimetria de Ativos Financeiros, Almedina, 2015, p. 32 e SEBASTIÁN GONZÁLEZ, A. e LÓPEZ PASCUAL, J., *Economia e Gestão Bancária*, Universidade Católica Editora, Lisboa 2015, p. 44

² SANTOS, Fernando Teixeira dos, p. 3

³ A crise financeira internacional tem como data de partida 2007, e teve origem na aplicação de taxas de juro reduzidas aos contratos de crédito conduzindo as instituições de crédito a aplicar uma estratégia de volume, ou seja, aumento o crédito. Contudo, a aplicação de restrições e a crescente regulamentação da atividade em causa originaram a criação de instrumentos financeiros que permitiam transmitir os créditos concedidos a sociedades-veículo (*special*

sistemas financeiros, na economia e na própria sociedade afetou as condições económicas e sociais na generalidade dos países⁴, obrigando a que as entidades internacionais e nacionais se reinventassem de molde a prevenir novas crises.

Deste modo, no âmbito da atividade de regulação e supervisão foram tomadas medidas para o controlo destas atividades por forma a garantir a estabilidade financeira.

O desafio para todos os intervenientes do sistema financeiro, contudo, consiste em alcançar o equilíbrio entre a regulação e a inovação essencial para evitar situações como as ocorridas com a crise de 2007, sendo assim essencial assegurar a confiança dos consumidores na transparência das instituições e na atuação das entidades de regulação e supervisão.

purpose vehicle) por forma à obtenção de títulos transacionáveis que seriam garantidos pelos créditos cedidos, créditos esses a que estavam associados níveis de risco elevados. Assim, o incumprimento desses créditos - hipotecas *subprime* – originou o incumprimento por parte das instituições de crédito aos investidores, que originou a entrada em insolvência do *Bear Stearns* (um dos principais *investment banks*) e que levou a uma corrida generalizada aos bancos devido à falta de confiança dos consumidores/clientes no mercado. Apesar das medidas aprovadas pelos principais bancos centrais do mundo a desconfiança generalizada no setor e a crise de liquidez instalaram-se no mercado agudizando as dificuldades das instituições financeiras. As dificuldades alastram-se para instituições consideradas seguras (levando à declaração oficial de bancarrota pelo *Lehman Brothers*) e para outros setores, como é o caso do setor segurador. A crise, até então financeira, evolui para uma crise económica com a subida dos preços das matérias-primas, afeando as condições económicas e social de muitos países verificando-se uma clara deterioração das mesmas. Com o aumento da dívida pública dos países a crise avança para a sua segunda mutação dando lugar a uma crise da dívida soberana com epicentro na área do euro, com a deterioração nos *ratings* das dívidas dos Estados, originando o resgate de vários países europeus através da criação do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, com vista a assegurar a estabilidade financeira. A última fase da crise é caracterizada por várias medidas anticrise com vista à prevenção do colapso económico de vários países da Zona Euro. Contudo, estas medidas originaram custos acrescidos aos Estados que, aliados à diminuição da atividade económica originaram uma degradação das finanças públicas. Cfr. SEBASTIÁN GONZÁLEZ, A. e LÓPEZ PASCUAL, J., p.69 e ss, ABREU, M, AFONSO, A., ESCÁRIA, V., FERREIRA, C., Economia Monetária e Financeira, 2.^a Ed., Escolar Editora, p. 336 a 338 e Relatório de atividades de 2010 do Mediador do Crédito, p.13 e 14

⁴ SEBASTIÁN GONZÁLEZ, A. e LÓPEZ PASCUAL, J., p. 69 e ss

Perante a conjuntura atual, pautada por novas formas de comércio (comércio eletrónico), novas técnicas de venda, novos mercados, importa saber quais são os desafios para o consumidor e o impacto destas inovações e evoluções.

Perante estes desafios, que acarretam riscos e vulnerabilidades, qual é o papel das entidades de defesa do consumidor? E que mecanismos existem para que o consumidor possa exercer os seus direitos?

O desenvolvimento da era do consumo de massas e a utilização de meios de pagamento digitais potenciou o aumento do fluxo de transações comerciais e financeiras, desencadeando uma maior concorrência e interligação com os restantes setores que constituem o sistema financeiro, forçando o setor a evoluir no sentido de corresponder às exigências e expectativas de consumidores cada vez mais digitais e exigentes que, contudo, não demonstram um maior nível de literacia financeira ou conhecimentos dos mecanismos existentes com vista à sua proteção. A evolução no setor bancário ocorre a uma velocidade superior às respostas da regulação e supervisão, criando mais riscos e mais oportunidades⁵.

Assim, o presente estudo tem como objetivo a análise das vulnerabilidades e desafios do consumidor de produtos e serviços financeiros⁶, e do impacto dessas fragilidades em potenciais situações de excesso de endividamento, analisando-se também a efetividade da proteção conferida pelas normas de proteção do consumidor plasmadas no regime jurídico do crédito aos consumidores e ainda dos mecanismos de resolução alternativa de litígios existentes.

Deste modo, no capítulo I, analisar-se-ão dois fatores que se traduzem em vulnerabilidades para o consumidor, nomeadamente a constante evolução e inovação tecnológica do setor financeiro e a iliteracia digital associada; e a

⁵ SEBASTIÁN GONZÁLEZ, A. e LÓPEZ PASCUAL, J., p. 95 e 96

⁶ Opta-se pela utilização da palavra “financeiros” ao invés de bancários devido à crescente interligação dos diversos produtos e serviços atualmente comercializados pelas Instituições Bancárias que não se bastam atualmente nos produtos bancários. Assim, considera-se serviços financeiros as prestações ou atividades bancárias, as prestações ou atividades bolsistas e as prestações ou atividades seguradoras, vide SILVA, João Calvão da, *Banca, Bolsa e Seguros*, Almedina, 2017, 5.ª Ed., p. 25 e SILVA, João Calvão da, “*A progressiva integração da atividade financeira*”, in II Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2017, p. 374 e 375

iliteracia financeira e os enviesamentos associados ao processo de tomada de decisão que potenciam situações de sobre-endividamento.

O capítulo II versará sobre as respostas no âmbito do Direito Financeiro. Dada a multiplicidade de diplomas existentes, optou-se por analisar o Regime do Crédito ao Consumo devido à importância que o crédito desempenha no quotidiano dos consumidores, os regimes de proteção do consumidor sobre-endividado e, ainda, a Conta de Serviços Mínimos Bancários enquanto mecanismo de inclusão financeira dos consumidores vulneráveis.

O capítulo III abordará a conflitualidade nos serviços financeiros, analisar-se-á o papel do Banco de Portugal na proteção do consumidor e as respostas dadas pelo sistema aos conflitos existentes através da análise, por um lado, do Regime Jurídico do Mediador do Crédito e, por outro lado, da aplicabilidade dos mecanismos de resolução alternativa de litígios, as suas vantagens e desvantagens e eventuais necessidades de melhorias.

I. O consumidor de produtos e serviços financeiros e as suas vulnerabilidades

Nos últimos 50 anos a economia do mundo tem sofrido profundas alterações. A globalização e a crescente influência dos mercados financeiros nas famílias e na sociedade, aliadas às evoluções tecnológicas que ocorrem diariamente em todos os setores da economia, implicaram a adaptação por parte das empresas e dos consumidores, bem como desafios no que respeita à regulação e fiscalização do setor financeiro por parte das entidades competentes.

Estes três fenómenos causaram mudanças significativas na vida dos consumidores, nomeadamente, de produtos e serviços financeiros.

A liberalização e a desregulamentação do sistema bancário português teve um impacto considerável no comportamento financeiro das famílias portuguesas refletindo-se no aumento do recurso ao crédito de habitação e ao consumo⁷.

O aumento do número de instituições bancárias e o aparecimento de novos intervenientes no mercado (as *fintech*⁸, big tech, intermediários de crédito), concedendo crédito e outros produtos ou serviços inovadores ao consumidor, em concorrência direta com os bancos tradicionais, originaram uma maior participação do consumidor no sistema financeiro⁹.

A evolução do dinheiro e dos meios e formas de pagamento¹⁰ está, desde sempre, intrinsecamente ligada à evolução da economia, do comércio e das

⁷ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, *Regular o consumidor? Novas tendências de política no setor financeiro*, in *Análise Social*, 209, XLVIII (4.º), 2013, p.768

⁸ Segundo a noção proposta pelo Financial Stability Board e adotada pelo Comité de Basileia para a supervisão bancária, o termo *Fintech* diz respeito à inovação tecnológica aplicadas aos serviços financeiros que fomenta o aparecimento de novos modelos de negócios, aplicações, processos ou produtos, com impacto material em instituições financeiras, na prestação de serviços financeiros e nos respetivos mercados. Cfr. <https://www.bportugal.pt/page/fintech> e GERALDES, Luís Roquette, ALBURQUERQUE, Mariana Solá de, e SILVA, João Lima da, “ICO’S: security tokens vs. Utility tokens”, in *Fintech II – Novos Estudos sobre Tecnologia Financeira*, Almedina, 2019, p. 328

⁹ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 769

¹⁰ Existem atualmente vários meios de pagamento que diferem do mais tradicional, o dinheiro em espécie, como por exemplo, o cartão de débito, de crédito, TED, DOC, *Pix*, *Mbway*.

técnicas de venda. Continuará a verificar-se no futuro, acompanhando os avanços das novas tecnologias e as alterações do perfil dos consumidores, cada vez mais adaptados ao digital.

A digitalização dos serviços de todas as áreas da economia sofreu uma rápida evolução nos últimos dois anos, devido à crise originada pelo vírus do covid-19 que obrigou até os mais resistentes a aderir ao online.

Apesar de ser uma tendência que já se verificava, registou-se um aceleração devido às medidas de confinamento aplicadas, que obrigou quer os consumidores, quer os operadores económicos a adaptarem-se rapidamente ao digital. Também o aumento do comércio eletrónico e do comércio transfronteiriço¹¹ conduziu ao aumento da utilização de serviços financeiros através da utilização massiva de meios de pagamento digitais.

Este crescimento da utilização dos meios digitais pelos consumidores exacerbou algumas das suas vulnerabilidades, como a iliteracia digital e financeira que os tornou mais vulneráveis a esquemas online (burlas e fraudes¹²) e a dificuldade do acesso aos serviços da banca, pela sua complexidade, dificultando a compreensão dos mesmos por parte dos consumidores e ainda, a própria exclusão digital que afeta, em especial, consumidores vulneráveis devido à idade e à condição socioeconómica.

Consequentemente, a fragilidade da posição do consumidor, acentua-se significativamente quando estejam em causa produtos e serviços financeiros ou a utilização de meios de pagamento digitais.

Porém, esta fragilidade não decorre apenas das situações supra indicadas, mas também da relação de consumo (em termos gerais), e da relação de consumo de produtos e serviços financeiros, pautada pela utilização de cláusulas contratuais gerais (doravante CCG), e pela existência de falhas de mercado.

¹¹ Vide MOREIRA, Teresa, *Novos Desafios para a Contratação à Distância, A Perspetiva da Defesa do Consumidor*, in Estudos de Direito do Consumidor, CDC, Faculdade de Direito Universidade e Coimbra n.º 9, 2015, p.11 a 36

¹² Vide <https://www.bportugal.pt/page/atencao-ofertas-de-credito-no-email-whatsapp-messenger-e-facebook-burlas-crescem-online-0>

A contratação em massa criou a necessidade por parte das instituições de crédito de recorrerem a contratos de adesão, eliminando ou esvaziando a negociação entre as partes¹³, com vista à racionalização e especialização, planeamento, celeridade, eficácia e diminuição dos custos inerentes à contratação.

Os contratos de adesão constituem uma *manifestação jurídica da moderna vida económica*¹⁴. Visam agilizar a contratação tornando-a mais célere e eficaz e, são transversais a todos os setores económicos assumindo particular expressão no setor financeiro¹⁵. Trata-se, porém, do setor mais problemático no que diz respeito à inclusão de cláusulas abusivas¹⁶, sendo também o setor com maior desequilíbrio entre as partes em detrimento dos consumidores¹⁷.

A utilização de CCG intensifica várias situações de risco e abuso¹⁸ por parte das instituições de crédito, reforçando o seu poder negocial face ao consumidor que se vê numa posição de inferioridade e desigualdade no que diz respeito ao poder de negociação e compreensão da informação, não entendendo que as cláusulas

¹³ Cfr. MONTEIRO, António Pinto, “A Contratação em Massa e a Proteção do Consumidor numa Economia Globalizada”, in Revista de Legislação e de Jurisprudência, ano 139, nº 3961, Coimbra Editora, 2010, pp. 224; BAPTISTA, Fátima, “Cláusulas abusivas nos contratos com os consumidores” in Estudos de Direito do Consumo, Vol. V, AAFDL Editora, Lisboa, 2017, p.14; e, LIZ, Jorge Pegado, “Introdução ao Direito e à Política do Consumo”, in: *Liber Amicorum* Mário Fota. A causa dos direitos dos consumidores, Almedina, Coimbra, 2012., 224

¹⁴ PINTO, Carlos Mota, “Contratos de adesão. Uma manifestação jurídica da moderna vida económica”, in Separata da Revista de Direito e de Estudos Sociais, Coimbra, 1973

¹⁵ Devido à integração e adaptação do contrato às necessidades da empresa permitindo a adequação do clausulado às especificidades da banca, MONTEIRO, António Pinto, “Banca e cláusulas contratuais gerais (breve apontamento)”, in I Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2015, p. 102; e GUIMARÃES, Maria Raquel, “As Cláusulas Contratuais Gerais Bancárias na Jurisprudência recente dos Tribunais Superiores”, in II Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2017, p. 198 e ss

¹⁶ Setor económico com maior número de ações inibitórias propostas pelo Ministério Público e pela DECO, segundo BAPTISTA, Fátima, p.17

¹⁷ BAPTISTA, Fátima, p. 17

¹⁸ Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 2/2016, de 7 de janeiro de 2016

lhes são desfavoráveis e ficando limitado a aceitar ou recusar uma proposta que lhe é feita de forma totalmente despersonalizada¹⁹.

Perante a diminuição da liberdade contratual do consumidor e a possibilidade de ocorrerem abusos, torna-se necessário criar mecanismos de proteção legal do consumidor que permitam excluir cláusulas abusivas²⁰. Nesta senda, surge a Diretiva 93/13/CEE, de 5 de abril de 1993, transposta pelo Decreto-Lei 446/85, de 25/10²¹, que visa combater a utilização de cláusulas abusivas na contratação com consumidores.

Assim, a legitimação da intervenção pública em matéria de consumo reside na desigualdade da força negocial entre as duas partes da relação de consumo²², desigualdade essa que decorre igualmente das falhas de mercado, que reforçam o posicionamento do consumidor como a parte mais fraca e que ocorrem quando a alocação de bens e serviços não é eficiente obrigando a atuação das Entidades Reguladoras e de Supervisão, por forma a colmatar as mesmas.

São falhas de mercado as externalidades, as assimetrias de informação, os mercados não competitivos o problema do principal-agente e a racionalidade limitada.

As externalidades podem ser negativas ou positivas e dizem respeito a efeitos colaterais da atividade económica. Consideram-se positivas quando geram um benefício para terceiros, como é o caso das evoluções tecnológicas ou dos

¹⁹ Vide PINTO, Carlos Mota, p.121, BAPTISTA, Fátima, p. 17, e DUARTE, Jorge Dias, “*O papel do Ministério Público na defesa do consumidor*”, Manual Centro de Estudos Judiciários – Direito do Consumo 2015-2017, p. 18

²⁰ Vide PAZ, Margarida, “*A publicitação das sentenças inibitórias de cláusulas contratuais gerais nulas como corolário do princípio da proteção do consumidor*”, in Revista do Centro de Estudos Judiciários, 2013-I, p. 34, considerando que a publicidade das decisões inibitórias constitui um pilar fundamental da proteção do consumidor no âmbito do regime jurídico das práticas comerciais desleais, através de mecanismos eficazes que possibilitem o pleno conhecimento efetivo das cláusulas declaradas nulas.

²¹ Vai além do disposto pela Diretiva aplicando-se também nas relações entre empresários, artigo 18.º e 19.º.

²² SALDANHA SANCHES, J. L., *A regulação: história breve de um conceito*, Revista da Ordem dos Advogados, n.º 60, 1, 2000, p. 21

deveres de informação. As negativas impõem custos ou prejuízos a terceiros, como é exemplo paradigmático, no setor em causa, o risco sistémico²³.

As externalidades negativas impulsionam a atuação da Regulação e Supervisão no sentido de encetarem esforços na mitigação das mesmas por forma a cumprir com três objetivos: i. a proteção do sistema financeiro e da sua função de canalização de poupanças; ii. a proteção dos consumidores e iii. a salvaguarda da estabilidade financeira. O equilíbrio destes três objetivos é, no entanto, delicado dado serem objetivos conflitantes, não sendo possível operar em todos de igual forma.

No que diz respeito às assimetrias de informação, estas ocorrem quando existe um desequilíbrio na posse e compreensão da informação, ou seja, uma das partes possui mais ou melhor informação relativamente a um produto ou serviço do que a outra parte. Tendencialmente, a parte que dispõe de menos informação é o consumidor, existindo uma relação assimétrica entre este e a instituição de crédito. Deste modo, as Entidades de Regulação e Supervisão devem intervir na proteção dos consumidores, impondo às instituições financeiras um acréscimo da informação e da transparência.

A vulnerabilidade dos consumidores quanto às assimetrias de informação na avaliação dos bens e serviços financeiros, manifesta-se de duas formas diferentes. A primeira, quando não dispõem de informação suficiente, o que os torna suscetíveis à seleção adversa – quando a assimetria de informação ocorre antes da transação, ou seja, de escolher uma instituição de crédito incompetente ou desonesta, e ao *moral hazard* – ocorre depois da transação e consiste na possibilidade de um mutuário ser incentivado a praticar atividades indesejadas, que o levam a mudar o seu comportamento e, conseqüentemente, a incumprir com as suas obrigações. A segunda, quando não dispõem de dados suficientes para antever se a instituição financeira está a comportar-se de forma adequada face às suas obrigações (atuação no mercado) gerando problemas de excesso

²³ COSTA FERNANDES, Abel L., et. al., p. 44

de confiança na relação fiduciária existente entre o cliente e o gestor de conta (problema do agente versus principal)²⁴.

Deste modo, é imprescindível a intervenção do Estado na correção dessas falhas de mercado e na promoção da concorrência. Esta intervenção é conferida às Entidades de Regulação e Supervisão específicas para cada setor, atribuindo-lhes um papel de proteção do mercado e dos consumidores²⁵. No âmbito da proteção dos consumidores, o seu papel passa por colmatar a desigualdade existente entre as partes, para tal os reguladores submetem as instituições financeiras a testes de “*fit and proper*” como forma *ex-ante* de verificar a sua qualidade. Numa perspetiva *ex-post* aplicam-se sanções com vista ao desincentivo das práticas contrárias à lei²⁶

Neste sentido, a supervisão comportamental é de grande importância atuando maioritariamente num momento anterior à contratação do produto ou serviço por forma a colmatar ou mitigar as vulnerabilidades do consumidor.

No âmbito da proteção dos direitos dos consumidores²⁷, a Constituição da República Portuguesa estabelece expressamente no seu *Artigo 60.º* - sob a epígrafe “*Direitos dos consumidores*” que:

1. *Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.*
2. *A publicidade é disciplinada por lei, sendo proibidas todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa.*

A Constituição da República Portuguesa vem ainda dispor no seu artigo 81.º, alínea f) que «*Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:*

²⁴ SANTOS, Fernando Teixeira dos, p. 5 e, ABREU, M, *et al.*, p. 279, 281 e 282

²⁵ MOREIRA, Teresa, “*Regulação e Proteção dos Consumidores - Algumas notas*”, in I Congresso de Direito do Consumo, Almedina, Lisboa, 2016, p. 260

²⁶ SANTOS, Fernando Teixeira dos, p. 5

²⁷ Sobre o conceito de consumidor vide CARVALHO, Jorge Morais, *Manual de Direito do Consumo*, 7ª edição, Almedina, 2020, p. 29 e OLIVEIRA, Fernando Baptista, *O conceito de consumidor*, Almedina, 2009, p. 51 e ss.

Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas [...]”, acrescentando a alínea i) do mesmo artigo que é, também, incumbência prioritária do Estado “garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores”.

A Constituição da República Portuguesa institui os consumidores como titulares de direitos constitucionais, entre eles, o direito à informação, direito fundamental que visa mitigar as assimetrias de informação que reforçam a posição de fragilidade/debilidade e vulnerabilidade do consumidor enquanto parte mais fraca da relação contratual. A necessidade de reequilibrar esta relação através de medidas de proteção do consumidor enquanto parte mais fraca e vulnerável²⁸. Neste sentido, o “Livro Verde relativo à Proteção dos Consumidores na UE” de outubro de 2001 e a Diretiva relativa às Práticas Comerciais Desleais, 2005/29/CE, de 11 de maio de 2005, transposta para o direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, vieram introduzir o conceito de consumidor médio.

No entanto, a utilização de um conceito restritivo de consumidor médio, *razoavelmente advertido e informado*²⁹, que baseia as suas decisões em comportamentos económicos ótimos³⁰, para além de ser alvo de críticas por parte da doutrina, que considera que o modelo deveria ser baseado na justiça ou noutros valores, foi colocado em causa pelas teorias de economia comportamental que demonstram que o consumidor tem dificuldades no processo de tomada de decisões racionais sendo facilmente manipulados por estratégias de mercado³¹.

Apesar do entendimento comunitário seguir no sentido de que a obrigação de informar aplica-se, neste caso em concreto, à instituição, ao considerar-se o consumidor médio como *razoavelmente informado*, este encontra-se obrigado

²⁸ LIZ, Jorge Pegado, 2012, p. 340

²⁹ PASSINHAS, Sandra, O lugar da vulnerabilidade no Direito do Consumidor Português, in Estudos de Direito do Consumidor, Centro de Estudos do Consumo, n.º 15, 2019, p. 268

³⁰ LIZ, Jorge Pegado, 2012, p. 341

³¹ PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 268 e PASSINHAS, Sandra, Dimensions of Property under European Law, Fundamental Rights, Consumer Protection and Intellectual Property: Bridging Concepts?, Tese de Doutoramento, Florença, 2010, p. 239 e ss

desde logo a procurar a informação e a compreendê-la. Ora, na sociedade atual, a busca pela informação encontra-se, de algum modo, facilitada pelo digital, contudo, a compreensão da mesma, afigura-se mais difícil, especialmente, tendo em consideração a complexidade do setor. Exige-se, deste modo ao consumidor que, perante um grande volume de informação de elevada complexidade consiga discernir qual a mais correta de molde a tomar uma decisão racional ótima³².

O Parlamento Europeu encorajou a Comissão Europeia (CE) e os Estados-Membros a analisarem atentamente e em permanência os comportamentos³³ e as circunstâncias sociais e de consumo suscetíveis de conduzirem certos grupos ou indivíduos a situações de vulnerabilidade.

No que diz respeito a estes dois conceitos de consumidor médio e de consumidor vulnerável³⁴, os tribunais portugueses não desenvolveram uma noção autónoma vinculando-se à interpretação do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que define o consumidor europeu como “*consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e advertido*”³⁵.

³² LIZ, Jorge Pegado, 2012, p. 341 e 344

³³ Avaliando, por exemplo, as reclamações dos consumidores, no sentido de combaterem a vulnerabilidade através de medidas concretas que protejam os consumidores, independentemente da sua capacidade e fase da vida. Devendo estas medidas concretas serem adequadas e aplicáveis, caso contrário, “o conjunto de medidas de proteção dos consumidores [...] encarando a sua particular posição de fraqueza, serão, letra morta, se não houver possibilidades reais da sua aplicação, isto é, se não existirem meios de transposição para a realidade socioeconómica e se não forem criadas as entidades que defendam, vigiem ou determinem a sua observância pelas empresas fornecedoras de bens ou serviços”. ALMEIDA, Carlos Ferreira de, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, Almedina, Coimbra, p. 153.

³⁴ Cfr. GÁLVEZ KRUGER, María Antonieta, “O consumidor de referência para avaliar a deslealdade da publicidade e de outras práticas comerciais”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*, Vol. I, Almedina, p. 521 e ss. e PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 289

³⁵ PASSINHAS, Sandra, 2010, p. 202 e ss.

Posto isto, a utilização do conceito de consumidor médio ofusca a noção de especial vulnerabilidade que certos consumidores poderão, em determinados setores ou em determinadas situações vivenciar³⁶.

Entende-se como vulnerabilidade o estado de fraqueza ou fragilidade, que resulta de um desequilíbrio que é desfavorável ao consumidor. Deste modo, poderá estar-se perante uma vulnerabilidade decorrente da mera posição no mercado como a parte frágil do contrato em oposição aos profissionais qualificados e numa posição de força e poder. Nestas condições, a vulnerabilidade do consumidor resulta de condições exógenas. Há, contudo, situações em que o consumidor é considerado vulnerável devido a características individuais como sejam, a idade, o género, determinadas características psicossociais, como a capacidade e o desenvolvimento cognitivo, a literacia e a condição socioeconómica³⁷.

Contudo, no que diz respeito aos serviços financeiros, qualquer consumidor poderá estar numa posição de vulnerabilidade, mesmo que não tenha qualquer característica individual que o indique. Isto decorre da própria complexidade do sistema financeiro, com terminologias e conceitos complexos, com uma apresentação de informação extensa, complexa e por vezes impercetível à maioria das pessoas, um poder negocial diminuto, devido ao uso de CCG, e a magnitude do profissional. A consideração da debilidade do consumidor está intrinsecamente ligada a características generalizantes³⁸.

A vulnerabilidade é multidimensional, dependendo do consumidor em concreto e do seu contexto e não necessita de ser persistente³⁹.

Conclui-se que todos os indivíduos são potencialmente vulneráveis⁴⁰, podendo ser vulneráveis nas suas relações contratuais com as Instituições de Crédito, devido a características pessoais – como incapacidades, idade, género, baixos rendimentos, baixos níveis de educação e fraca competência linguística;

³⁶ PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 257

³⁷ PASSINHAS, Sandra 2019, p. 258

³⁸ PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 299

³⁹ PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 260

⁴⁰ PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 259

enviesamentos de comportamento como sejam, o excesso de confiança, sobrecarga de informação, impulsividade, limitações cognitivas; ou condições do mercado como por exemplo situações de desemprego⁴¹. Assim, todos os consumidores, em alguma fase da sua vida, podem tornar-se vulneráveis devido a fatores externos e interações com o mercado ou devido às dificuldades em aceder e compreender informações relevantes, requerendo nessas situações especial proteção⁴².

No que diz respeito às soluções do sistema perante esta especial vulnerabilidade do consumidor de produtos e serviços financeiros, verifica-se uma resposta dos próprios consumidores na procura de informação; uma resposta político-legislativa, traduzida em normas que tutelam as situações passíveis de colocar o consumidor numa posição de especial vulnerabilidade; e uma resposta regulatória, através da monitorização da atuação das instituições financeiras. No conjunto, estas duas últimas respostas visam mitigar as assimetrias de informação repondo ou assegurando o equilíbrio entre os consumidores e o sistema financeiro⁴³.

A Política de Defesa do Consumidor deve agir como um instrumento de correção de desequilíbrios podendo ser: i. potencial, ao visar a colocação do consumidor numa posição que lhe possibilite evitar ou corrigir o desequilíbrio; ou, ii. efetiva, visando impedir ou diretamente corrigir o desequilíbrio⁴⁴.

Ainda no âmbito da proteção dos consumidores, a primeira Lei de Defesa do Consumidor, a Lei n.º 29/81, de 22 de agosto, (doravante designada de LDC) veio estatuir um conjunto de direitos aos consumidores que garantem uma proteção nas suas relações de consumo, tais como a proteção à saúde e segurança contra as práticas desleais ou irregulares de publicitação ou fornecimento de bens ou serviços, à formação, educação e informação, à

⁴¹ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0453>

⁴² PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 298

⁴³ PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 261

⁴⁴ PASSINHAS, Sandra, 2019, p. 267

proteção contra o risco de lesão dos seus interesses e a uma justiça acessível e pronta⁴⁵.

Destacam-se assim especificamente, e sem prejuízo da existência de outros, dois fatores que potenciam as vulnerabilidades do consumidor de produtos e serviços financeiros, nomeadamente: i. as novas tecnologias e a complexidade do setor financeiro e ii. a literacia financeira e o sobre-endividamento.

⁴⁵ Lei n.º 29/81, de 22 de agosto, artigo 3.º cuja redação se mantém na versão atualizada da LDC, o Decreto-Lei n.º 84/2021, de 18/10.

a. Novas tecnologias e a complexidade do setor

As sociedades modernas são caracterizadas por mutações rápidas e constantes. A atual sociedade de consumo procura, mediante publicidade e técnicas de marketing, através de meios de incitamento, persuasão ou mesmo coação, criar necessidades artificiais no consumidor incitando-os à aquisição de bens e serviços que, na realidade, estes não necessitam e que, poderão estar além das suas capacidades financeiras, levando-os a recorrer ao crédito⁴⁶.

Tais situações criam graves consequências económicas e sociais, devido ao endividamento excessivo das famílias já que a maior integração, globalização e transformação digital dos mercados financeiros tem também facilitado o contágio e a propagação de crises financeiras e económicas, alterando de forma radical a vida dos consumidores⁴⁷.

A evolução dos meios e das formas de pagamento está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento da economia e do comércio, verificando-se desde os primórdios da história, tendo, no entanto, sofrido uma rápida evolução nas últimas décadas.

A evolução do comércio e do próprio dinheiro, permitiu o desenvolvimento de uma economia de subsistência, em que era necessária uma dupla coincidência de vontades, para uma economia baseada na troca direta de bens e serviços, e, mais tarde, para uma economia assente na especialização. Esta evolução obrigou a que também as formas de pagamento evoluíssem, passando da utilização do “dinheiro mercadoria” baseada em gado para assumir a forma de metal amodado. A criação da moeda e a associação a esta de um determinado valor (valor intrínseco dos metais utilizados na confeção da moeda) veio facilitar

⁴⁶ LIZ, Jorge Pegado, *Introdução ao direito e à política de consumo*, Editorial Notícias, 1.ªEd., 1999, p. 48 e, relativamente à soberania (ou falta de) do consumidor vide NUNES, A. J. Avelãs, *Noção e Objeto da Economia Política*, Separata do Boletim de Ciências Económicas, Vol. XXXVII, Coimbra, 1995, p. 58 a 62

⁴⁷ COSTA FERNANDES, Abel L., et. al., p.55 e Nova Agenda para o Consumidor, COM (2020) 696 final, p. 11, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696&qid=1605887353618>

e dar estabilidade às trocas comerciais transformando as moedas em meios de pagamento, unidades de conta e instrumentos de reserva de valor⁴⁸.

Portanto, a evolução da natureza do dinheiro potenciou as trocas comerciais e os meios e sistemas de pagamento⁴⁹, por forma a permitir transações mais eficientes. A inovação atrai a inovação.

De tal maneira que este “dinheiro mercadoria” deu gradualmente lugar ao “dinheiro representativo”, mais tarde substituído pelo “dinheiro fiduciário” que se generalizou e prevalece atualmente. Contudo, e porque a inovação tecnológica assim o permitiu, o dinheiro evoluiu para a sua digitalização através da utilização intensiva de meios eletrónicos de pagamentos e do aparecimento do dinheiro digital⁵⁰.

⁴⁸ SANTOS, Mário Coutinho dos, *O Dinheiro*, Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, p. 21 a 27, e FURNHAM, Adrian e ARGYLE, Michael, *A Psicologia do Dinheiro*, Sinais de Fogo, 1.ª Ed., 2000, p. 18 a 33

⁴⁹ Segundo, SANTOS, Mário Coutinho dos, p. 55, um sistema de pagamentos é o conjunto de instrumentos, procedimentos bancários e sistemas de transferência interbancária de fundos, que facilitam a circulação de dinheiro de num país ou numa área monetária.

⁵⁰ SANTOS, Mário Coutinho dos, p. 29; várias são as expressões utilizadas pela doutrina, tais como, moedas digitais, moedas virtuais, criptomoedas. Segundo a Autoridade Bancária Europeia (EBA) são “*uma representação digital de valor que não é emitida por qualquer banco central ou autoridade pública, nem está necessariamente ligada a uma moeda fiduciária, mas é aceite como meio de pagamento por pessoas singulares ou coletivas e pode ser transferida, armazenada ou tratada eletronicamente. Os principais intervenientes são utilizadores, bolsas, plataformas comerciais, inventores e prestadores de serviços de porta-moedas eletrónicos*”. O aparecimento destas soluções de pagamento paralelas à infraestrutura bancária, cruzando-se apenas aquando da aquisição da moeda virtual, feita através da moeda corrente, resulta de um processo evolutivo tecnológico, sendo, na generalidade, emitidas através (blockchain) de tecnologias de registo descentralizado de dados (DLT) com recurso a técnicas de criptografia, cf. CORREIA, Francisco Mendes, *Moedas virtuais, tecnologia de registo descentralizado de dados e pagamentos*, in IV Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2021, p. 27, 29 e 31 e constituem, apesar dos riscos para os consumidores, um meio de pagamento válido, cf. CARVALHO, Jorge Morais, “*Desafios do Mercado Digital para o Direito do Consumo*”, in Manual Centro de Estudos Judiciários – Direito do Consumo, 2015-2017, p. 115

Com vista a promover a inovação nesta área, a Comissão Europeia adotou, em setembro de 2020, um pacote de financiamento digital⁵¹ que visa custear a estratégia em matéria de financiamento digital, e propostas legislativas sobre os criptoativos e a resiliência digital, com vista a proporcionar aos consumidores acesso a produtos financeiros inovadores, assegurando a proteção dos consumidores e a estabilidade do sistema financeiro.

O dinheiro é um bem geralmente aceite no pagamento de bens e serviços e na liquidação de dívidas, de aceitação universal, que desempenha funções de meio de pagamento, estando dotado de liquidez imediata universalmente aceite, por via legal ou institucional, de unidade de conta e de reserva de valor⁵².

Na sua essência, o dinheiro é o que os agentes económicos fazem com ele, sendo caracterizado como um ativo ou instrumento financeiro que inclui tudo o que esteja imediatamente disponível e seja generalizadamente aceite no pagamento de bens e serviços e no pagamento de dívidas. Assim, o dinheiro desempenha um papel essencial no funcionamento da economia e da sociedade tendo um elevado impacto no quotidiano das famílias, sendo difícil imaginar como estas poderiam funcionar sem ele⁵³.

O setor financeiro, essencial ao dia-a-dia de todos os consumidores, tem, nas últimas décadas, adquirido especial importância na medida da evolução da economia digital, tendo registado uma evolução impulsionada pela digitalização do setor bancário. A crescente transformação digital do setor financeiro permite aos clientes aceder mais facilmente aos produtos e serviços bancários. Esta facilidade de acesso pode dificultar a compreensão da informação, propiciando decisões de consumo por impulso dificultando a escolha informada e consciente. A utilização de canais digitais para a aquisição de produtos e serviços bancários origina desafios para os consumidores e reguladores⁵⁴.

⁵¹ Comunicado de imprensa disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1684

⁵² SANTOS, Mário Coutinho dos, p. 54

⁵³ SANTOS, Mário Coutinho dos, p. 17, 18 e 54 a 56

⁵⁴ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2019, p. 17

Com os avanços dos sistemas de informação e das tecnologias de comunicação, o sistema financeiro globalizou-se. Os sistemas de informação possibilitaram o tratamento e o armazenamento de grandes quantidades de informação e, conseqüentemente, diminuíram os custos de obtenção desta. De igual modo, as infraestruturas sofreram alterações com o desenvolvimento de sistemas modernos de realização de transações, sistemas e práticas de pagamentos, com a normalização do uso do *ATM*, cartões de crédito e de débito e ainda pagamentos efetuados eletronicamente via canais online e *APPS*⁵⁵.

A inovação tecnológica financeira veio alterar o panorama relativamente à oferta de produtos e serviços, servindo de estímulo para a digitalização do setor. Contudo, estas inovações acarretam desvantagens, nomeadamente, no que diz respeito à crescente complexidade dos produtos e serviços comercializados com produtos estruturados de diversas categorias de riscos⁵⁶.

Em 2016 as instituições financeiras⁵⁷ revelavam grandes expectativas no crescimento da utilização dos canais digitais, com 71% das instituições financeiras a estimarem um crescimento superior a 25% de clientes na utilização do canal mobile. Cerca de um quarto das instituições financeiras inquiridas revelam ter uma elevada percentagem de utilizadores do canal *online* prevendo taxas de crescimento acima dos 50%⁵⁸.

⁵⁵ COSTA FERNANDES, Abel L., *et. al.*, p. 57 e 58

⁵⁶ COSTA FERNANDES, Abel L., *et. al.*, p. 60

⁵⁷ Comercialização de produtos e serviços bancários nos canais digitais em Portugal, Resultados do 1.º questionário às instituições financeiras | 2016, Banco de Portugal, Lisboa, 2017, p. 13, este questionário foi enviado a um conjunto de instituições financeiras tendo em conta a sua quota de mercado, correspondendo a um total de mais de 95% do mercado de contas de depósito à ordem e crédito aos consumidores e ainda tendo em conta as suas estratégias de inovação. Foram assim envolvidos 20 bancos, 11 instituições financeiras de crédito especializadas, 2 instituições financeiras e 1 instituição de moeda eletrónica. O primeiro relatório acerca da comercialização de produtos e serviços bancários nos canais digitais em Portugal, realizado pelo Banco de Portugal em finais de 2016, está inserido nas boas práticas identificadas pela *FinCoNet* no seu relatório “*Online and mobile payments: supervisory challenges to mitigate security risks*” divulgado em setembro de 2016.

⁵⁸ Comercialização de produtos e serviços bancários nos canais digitais em Portugal, Resultados do 1.º questionário às instituições financeiras | 2016, Banco de Portugal, Lisboa, 2017, p. 9 e 10.

A inovação dos produtos e serviços financeiros e dos seus meios de comercialização complexificou um setor já de si complexo e sofisticado, e acentuou as vulnerabilidades do consumidor associadas à informação assimétrica e incompleta⁵⁹. O consumidor médio tende a não compreender os custos e os riscos associados a este tipo de produtos e serviços, por não possuir conhecimentos financeiros adequados para tal, estando especialmente vulnerável e exposto a este setor.

A utilização da internet e dos dispositivos móveis – *smartphones* e *tablets* – cada vez mais utilizados no dia-a-dia pelos consumidores alterou a forma como estes se relacionam com as instituições e, conseqüentemente, a forma como acedem aos serviços por estas prestados⁶⁰. De tal modo que as instituições financeiras estão atentas à necessidade de evoluírem tecnologicamente por forma a oferecerem os produtos e serviços exigidos pelos consumidores e de adotar novas formas e canais de comercialização de molde a acompanharem as

De tal forma que nos Resultados do 2.º questionário às instituições financeiras | 2018, Banco de Portugal, Lisboa, 2019, p. 9, a maioria das instituições (74%) indica a fidelização dos clientes como o principal motivo para disponibilizar produtos e serviços bancários nos canais digitais, à semelhança de 2016, atribuindo também menor relevância à captação de novos clientes, ao passo que a disponibilização de novos produtos e serviços nestes canais se tornou mais importante. Os níveis de adesão e de utilização dos canais digitais pelos clientes bancários em 2018 (58% aderiram ao canal online e 35% ao canal mobile) são superiores aos registados em 2016, em ambos os canais

⁵⁹ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 23

⁶⁰ Sumário executivo do 1º questionário às instituições financeiras relativamente à Comercialização de produtos e serviços bancários nos canais digitais em Portugal (2016). As novas gerações (*millennials* e *digital natives*) utilizam, maioritariamente, os canais digitais, procurando uma maior interação digital com os seus prestadores de serviços financeiros, exigindo produtos mais completos e adaptados às suas características, necessidades e desejos, cf. ROSALINO, Dr. Hélder, “*Fintech e Banca Digital*”, in *Fintech I - Desafios da Tecnologia Financeira*, 2ª Ed., 2020, p. 11. Ainda assim, segundo REIS, Hugo e WEMANS, Lara, Literacia financeira dos estudantes de 15 anos em Portugal: Evidência do PISA 2018, in *Revista de Estudos Económicos*, Banco de Portugal, volume VIII – n.º 2, abril 2022, p. 1 a 28, apesar de se verificar que o acesso a conta bancária, cartões de pagamento e pagamento online, por jovens de 15 anos, em Portugal, estar próximo – ou ligeiramente abaixo – dos verificados em países como a Itália e os Estados Unidos da América tal não corresponde a um maior nível de literacia financeira.

exigências dos consumidores. Podendo estes atualmente adquirir produtos através de canais digitais, sem necessidade de deslocar-se ao local, existindo várias Instituições de Crédito que operam maioritariamente através de canais digitais⁶¹ naquilo que se designa por evolução da Banca Digital⁶².

A crescente virtualização deste setor apresenta sérios desafios para alguns consumidores vulneráveis, em virtude da sua idade, exclusão digital e iliteracia financeira. As dificuldades de acesso a serviços bancários mínimos, como sejam a constituição/abertura de conta, utilização de cartão de débito ou transferências, potenciam a exclusão social. A indisponibilidade ou a mera dificuldade no acesso a determinados serviços financeiros, pode ser um fator de exclusão financeira e estigmatização social.

Entre os desafios que a crescente digitalização do setor financeiro coloca ao consumidor, destacam-se: i. a inovação tecnológica – adaptação e compreensão dos riscos; ii. a utilização dos dados – Big Data⁶³; iii. os riscos de segurança decorrentes do aumento da utilização destes canais⁶⁴; iv. Os riscos associados aos pagamentos digitais⁶⁵; v. a facilidade de acesso ao crédito através dos

⁶¹ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2019, p. 31

⁶² Diminuição da presença física dos Bancos, através da redução de balcões e colaboradores que se tem verificado ao longo dos últimos anos. “No conjunto dos países da União Europeia observou-se uma redução de 40 mil agências nos últimos 5 anos [...] colaboradores essa redução foi de 250 mil”, ROSALINO, Dr. Hélder, p. 11 e 12

⁶³ A recolha e tratamento dos dados dos consumidores quando combinados com a análise do seu comportamento e preconceitos cognitivos pode ser utilizado para influenciar os consumidores na tomada de uma decisão contrária ao seu interesse. Esta possibilidade pode limitar a eficácia das atuais regras de proteção dos consumidores no âmbito digital, nomeadamente no que diz respeito às práticas comerciais desleais. Nova Agenda para o Consumidor, COM (2020) 696 final, p. 11, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696&qid=1605887353618> Sobre este tema vide ainda https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-054_making_open_finance_consumer-friendly.pdf e https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2017-110_big_data_in_finance.pdf

⁶⁴ De tal maneira que, o Banco de Portugal, enquanto supervisor tem um importante papel no que concerne aos mecanismos de segurança relativos à autenticação do cliente, assegurando que estes são corretamente disponibilizados por forma a mitigar esses riscos.

⁶⁵ Sobre esta matéria vide o relatório sobre *Online and Mobile Payments – an overview of supervisory practices to mitigate security risks* publicado pela FinCoNet em 2008.

canais digitais potenciando eventuais situações de endividamento excessivo/asfixia financeira do consumidor⁶⁶.

Estes desafios, dos quais derivam vulnerabilidades para o consumidor, devem ser atenuados por todos os intervenientes no setor, através da promoção da literacia financeira digital e da sensibilização da sociedade para estes riscos, não estando os consumidores isentos de deveres e obrigações, tendo pelo contrário, um papel muito importante na atenuação dos mesmos.

Do mesmo modo, é essencial o papel das entidades de regulação e supervisão, competindo-lhes monitorizar a atuação das instituições assegurando a existência de um quadro normativo equilibrado que promova a inovação digital do setor financeiro sem colocar em causa a confiança e a segurança dos consumidores.

Em suma, é necessário que as entidades de supervisão e regulação no contexto digital (*SupTech* e *RegTech*) estejam munidas de ferramentas mais adequadas à prossecução deste delicado equilíbrio sem colocar em causa a inovação tecnológica do setor⁶⁷.

⁶⁶ A desmaterialização do processo de contratação sobretudo no crédito pessoal e nos cartões de crédito permite que se criem situações de endividamento excessivo. A este propósito, no âmbito dos Resultados do 2.º questionário às instituições financeiras | 2018, cerca de metade das instituições inquiridas (56% no crédito pessoal e 47% nos cartões de crédito) disponibiliza funcionalidades relacionadas com a contratação destes produtos no canal online e cerca de um quarto (23%, em ambos os produtos) disponibiliza estas funcionalidades no canal mobile. A contratação de produtos de crédito aos consumidores de forma totalmente digital, desde a identificação e comprovação dos dados pessoais do cliente, à simulação do crédito, apresentação da informação pré-contratual e contratual e celebração do contrato, é possível em 19% das instituições quer através do canal online quer do canal mobile. Comercialização de produtos e serviços bancários nos canais digitais em Portugal, Resultados do 2.º questionário às instituições financeiras | 2018, Banco de Portugal, Lisboa, 2019, p. 11

⁶⁷ O desafio da regulação consiste em adequar as suas práticas aos intervenientes e à nova realidade, correspondendo as suas respostas às necessidades que daí advêm. A *RegTech* consiste na utilização da inovação tecnologia no cumprimento das exigências regulatórias de forma mais eficiente e a custos inferiores através de reportes ou sistemas de gestão de risco, cf. MOURA, Engenheiro Carlos, “*Fintech e regulação no mercado bancário*”, in *Fintech I - Desafios da Tecnologia Financeira*, Almedina, 2.ª Ed., 2020, p. 27. O recurso à tecnologia Blockchain pelas entidades de regulação e supervisão poderá alterar e melhorar o processo de monitorização das

b. Literacia financeira e sobre-endividamento

A segunda vulnerabilidade do consumidor português decorre da sua baixa literacia financeira que propicia que se coloque, de forma inadvertida e não intencional, numa situação de endividamento excessivo.

Os consumidores estão cada vez mais dependentes do sistema financeiro, em virtude de diversos fatores, tais como o facto do acesso a bens e serviços requerer a intervenção do setor financeiro (exemplos: financiamento da educação, aquisição de habitação, crédito automóvel bem como a aquisição dos seguros obrigatórios, a utilização de meios de pagamento para compras online)⁶⁸. A procura origina uma oferta mais variada e, conseqüentemente, estratégias de marketing mais agressivas e direcionadas.

Até à crise de 2007, o crescimento do setor financeiro esteve assente em promessas de ganhos de eficiência de mercado, e numa maior amplitude de escolha tanto de agentes como de produtos financeiros de grande complexidade. De tal forma que uma das causas da crise foi a proliferação de produtos financeiros baseados em crédito de elevado risco⁶⁹, verificando-se que muitos consumidores assumiram riscos sem que *“tivessem a capacidade, o conhecimento e a informação necessários a uma correta avaliação das opções disponíveis, não compreendendo efetivamente as características e condições dos produtos de crédito que adquiriam”*⁷⁰ não estando cientes dos custos e riscos associados.

Desde logo, a baixa literacia financeira representa uma vulnerabilidade para os consumidores de produtos e serviços financeiros que, aliada aos enviesamentos cognitivos potencia o risco de exclusão financeira e social e más decisões que conduzem ao endividamento excessivo. Esta iliteracia financeira, sendo generalizada à população portuguesa, apresenta níveis mais elevados em

instituições, possibilitando uma monitorização em tempo real, cf. MARTINS, Pedro, *Introdução à Blockchain*, FCA, 2018, p. 142

⁶⁸ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 761

⁶⁹ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p.761

⁷⁰ Nota introdutória ao Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal de 2010, p. 15

grupos vulneráveis devido a características endógenas como a idade e condição socioeconómica⁷¹, que potenciam a exclusão financeira desses consumidores e, conseqüentemente, a propensão para a tomada de decisões de risco⁷².

A economia comportamental vem questionar a teoria económica neoclássica⁷³, a eficiência dos mercados e a racionalidade dos agentes subjacente à maioria

⁷¹ Os resultados apresentados pelo Inquérito à literacia financeira à população portuguesa, 2020, p. 12, confirmam que os grupos populacionais com menores níveis de literacia financeira são os entrevistados mais seniores e os que tem menores níveis de escolaridade e de rendimentos; e ainda, o estudo de REIS, Hugo e WEMANS, Lara, “*Literacia financeira dos estudantes de 15 anos em Portugal: Evidência do PISA 2018*”, in Revista de Estudos Económicos, Banco de Portugal, volume VIII – n.º 2, abril 2022, p. 1 a 28, que avalia a literacia financeira de estudantes de 15 anos com recurso à edição de 2018, primeira em que Portugal participa, do PISA (*Programme for International Student Assessment*) da OCDE, comparando com os resultados obtidos noutros países. Este estudo conclui que as principais insuficiências ao nível da literacia financeira tendem a estar associadas ao insucesso escolar e à baixa escolaridade dos pais, sendo mais frequente em imigrantes de primeira geração e, embora de forma mais ténue, em raparigas. A literacia financeira é também mais baixa nas Regiões Autónomas e nas regiões de baixa densidade populacional.

⁷² Cfr. DUCLOS, Rod, WEN WAN, Echo and JIANY, Yuwei, “*Show me the Honey! Effects of Social Exclusion on Financial Risk-Taking*”, Journal of Consumer Research, vol. 40, n.º 1/2013, p. 122 a 135, através de 5 estudos concluíram que participantes socialmente excluídos exibiam mais propensão para tomar decisões de risco.

⁷³ A teoria económica neoclássica considera que os agentes económicos tomam decisões por forma a maximizar a sua função utilidade, com base em toda a informação disponível, incorporada de forma racional num processo de decisão ótimo e da racionalidade dos agentes, contudo, esta teoria da eficiência dos mercados não se coaduna com o resultado destes estudos de economia comportamental. Em sentido contrário, CAMERER, Colin F., LOEWENSTEIN, George, “*Behavioral Economics: past, present and future*” in Advances in Behavioral Economics, Edited by: Colin F. Camera, George Loewenstein and Matthew Rabin, Princeton University Press, 2004, p. 2 – 51, que considera que a economia comportamental não implica a rejeição da teoria neoclássica baseada na maximização da utilidade, no equilíbrio e na eficiência. O processo de formação de conhecimento (julgamento probabilístico), segundo a teoria comportamental, é aferido com base na amostragem estatística e atualizado com nova informação de acordo com a regra de Bayes: existe um julgamento inicial, esse julgamento é adaptado com a nova informação disponível e transforma-se no “inicial” do período seguinte. Este processo pressupõe uma separação entre o julgamento inicial e a nova informação e que esta é avaliada de forma independente. No entanto, se devido a enviesamentos cognitivos, a nova informação for avaliada

dos modelos económicos analisando o comportamento dos consumidores com base em fatores psicológicos ou emocionais e ao admitir a possibilidade de erros e limitações cognitivas⁷⁴.

As conclusões da economia comportamental são aplicáveis a um vasto conjunto de áreas da teoria económica, tendo especial importância no âmbito dos mercados financeiros, alertando para a necessidade de entender as consequências que fatores de “*natureza psicológica ou decorrentes de enviesamentos cognitivos do consumidor*”⁷⁵, têm para o seu bem-estar financeiro.

A diversidade e a complexidade dos produtos e serviços financeiros colocam os consumidores numa situação de enorme vulnerabilidade, dificultando a decisão e tornando-a incerta. A iliteracia financeira e a dificuldade de calcular os custos e os benefícios aquando da contratação de certos produtos e serviços financeiros, fazem com que muitos consumidores não estejam conscientes dos riscos subjacentes, tendendo a subestimar a probabilidade futura de sofrer um revés pessoal que os impossibilitem de cumprir as obrigações dos contratos celebrados. O excesso de otimismo e confiança em relação à capacidade futura de reembolso leva-os a tomar decisões arriscadas e a eventuais situações de sobre-endividamento⁷⁶.

A economia comportamental considera assim que fatores de natureza psicológica ou emocional ou decorrentes de enviesamentos cognitivos influenciam o comportamento dos agentes económicos no processo de tomada de decisões potenciando um excesso de autoconfiança, desejo de confirmação, aversão ao risco ou procrastinação.

tendo em conta a anterior, o princípio da separabilidade é violado. Cf. Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 48

⁷⁴ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 43

⁷⁵ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 779

⁷⁶ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 776

Estes desvios à teoria clássica analisados no âmbito da economia comportamental podem ser classificados em três categorias⁷⁷: i. preferências não convencionais; ii. percepção da realidade ou julgamento; iii. processo de decisão.

Relativamente às preferências não convencionais, a economia comportamental entende que as decisões dos consumidores podem divergir devido a preferências temporais e problemas de autocontrolo. Idealmente, as decisões futuras são planeadas de forma a garantir a sua otimização a longo prazo. Contudo, no momento da decisão, a gratificação imediata⁷⁸ cria um incentivo ao adiamento da execução do planeado. Esta questão está presente nas decisões que envolvem habitualmente um planeamento e objetivos de longo prazo como é o caso dos planos de poupança⁷⁹ que requerem um controlo das despesas e um autocontrolo⁸⁰ por parte dos consumidores que quando não cumprido pode inviabilizar o objetivo final.

⁷⁷ DELLAVIGNA, Stefano, “*Psychology and economics: evidence from the fields*”, *Journal of Economic Literature*, 2009, p. 315 - 372

⁷⁸ LAIBSON, D., REPETTO, A., e TOBACMAN, J., “*Estimating discount functions with consumption choices over the lifecycle*”, *National Bureau of Economic Research*, 2007, p. 1 a 41, analisam o comportamento, (contraditório mas usual), do endividamento a custos elevados através de cartões de crédito e da simultânea detenção de ativos de poupança com baixa remuneração. Explicando-se pelo incentivo da gratificação imediata, que leva ao gasto de ativos com maior liquidez, e da consciência do próprio problema, que motiva a procura de soluções como forma de contrariar a falta de autocontrolo. Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 49

⁷⁹ A inércia, procrastinação e falta de controlo são os principais fatores psicológicos que inviabilizam a poupança e a dificuldade em tomar decisões implicando que um plano de reforma apresentado, por exemplo, pela entidade patronal, que considere uma adesão automática (salvo decisão em contrário) ou que estabeleça uma data-limite para a adesão (no caso desta não ser automática) constituiria um incentivo adicional à poupança. Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 53

⁸⁰ A falta de autocontrolo pode originar situações de endividamento excessivo, por exemplo, MEIER, S. e SPRENGER, C., “*Present-biased preferences and credit card borrowing*”, *American Economic Journal: Applied Economics* 2(1), 2010, p. 193-210, demonstram que a falta de autocontrolo está positivamente relacionada com o endividamento com recurso a cartões de crédito e que a não consciencialização do problema tende a agravar a situação financeira. Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 50

Já no que diz respeito à percepção da realidade ou julgamento, verifica-se que as crenças e julgamentos são determinantes no processo de tomada de decisão. Assim, o consumidor tende a optar por aquilo que conhece e que confirma as suas convicções prévias, ou tende a atribuir maior ênfase à informação mais recente (heurística da disponibilidade). Isto decorre da dificuldade em analisar e processar a informação implicando que a percepção da realidade ou o julgamento seja, normalmente, aferido em função de uma informação limitada (heurística da disponibilidade ou da representatividade). É colocada demasiada ênfase na informação que não contraria as crenças ou conhecimentos anteriores (heurística da confirmação), tendendo a ignorar-se a informação contraditória e a extrapolar o futuro com base na informação passada.

O otimismo e o excesso de confiança⁸¹ também afetam o processo de tomada de decisão produzindo enviesamentos das previsões relativas a acontecimentos futuros, ou seja, o consumidor tende a acreditar no que deseja, sobreavaliando as suas próprias capacidades, sendo um fator importante no processo de decisões financeiras já que propiciam escolhas mais arriscadas, pela promessa de um maior retorno, por parte do consumidor.

No que diz respeito ao processo de decisão, existe evidência de que os consumidores recorrem frequentemente a procedimentos heurísticos⁸² para simplificar e facilitar este processo, reduzindo o esforço cognitivo, o desconforto emocional e a incerteza associada a este processo⁸³.

Contudo, apesar da utilização de heurísticas simplificar a complexidade da decisão, os enviesamentos cognitivos e a escassez de tempo no processo de

⁸¹ A este propósito, vários estudos concluíram que estas características tendem a que o consumidor tenha uma menor percepção dos riscos e potenciais perdas. Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 50

⁸² Heurísticas são processos simplificados de resolução de problemas, baseados na experiência, métodos de aproximação por tentativas ou intuição.

⁸³ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 763 a 766

tomada de decisão tende a violar princípios lógicos podendo induzir em erros que se repetem de forma sistemática⁸⁴.

Neste âmbito, verifica-se que durante o processo de decisão do consumidor, o conselho dado nas agências ou por familiares e amigos tende a ser a fonte mais frequente, para fundamentar a decisão, destacando-se em 2020, o aumento do recurso à internet⁸⁵.

A relevância da economia comportamental para o setor financeiro justifica-se pelo facto do enquadramento e dos enviesamentos cognitivos e heurísticos terem particular importância para a tomada de decisões financeiras que são pautadas pela incerteza e pelo risco, justificando-se ainda pelo facto da aversão ao risco não ser constante⁸⁶, e permitindo aos reguladores direcionarem a sua atuação com base no comportamento dos consumidores aplicando as normas/obrigações mais eficientes/eficazes para a proteção dos consumidores, por forma a eliminar e reduzir as distorções associadas às falhas de mercado potenciando um equilíbrio entre a *inovação* e promoção da concorrência, e a proteção dos consumidores⁸⁷.

Neste sentido, as entidades internacionais, europeias e nacionais têm dado ênfase à literacia financeira e à necessidade de capacitar os consumidores dos conhecimentos necessários para a melhoria do processo de decisão, prevenindo a assunção de riscos excessivos e incentivando a poupança e a gestão responsável dos recursos.

⁸⁴ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 767 e Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 49

⁸⁵ Tal como verificado pelas conclusões do Inquérito à literacia financeira da população portuguesa, 2020, p. 11, o conselho dado nas agências ou por familiares e amigos é a fonte mais frequente, destacando-se em 2020 o aumento do recurso à internet, indicado por cerca de um quarto dos entrevistados como uma fonte de informação sobre produtos financeiros. Sobre o preço de um mau conselho vide https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-043_the_price_of_bad_advice.pdf e relativamente à independência associada aos conselhos vide https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-049_factsheet_independent_advice.pdf

⁸⁶ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 50

⁸⁷ MOREIRA, TERESA, 2016, p. 260

Contudo, os programas de literacia financeira por si só não resolvem o problema. A análise dos fatores psicológicos e emocionais subjacentes às decisões tomadas pelos consumidores deve ser feita⁸⁸ por forma a direcionar e a fundamentar a necessidade de formações específicas a determinados grupos de consumidores.

A literacia financeira⁸⁹ permite ao consumidor compreender e utilizar de forma eficiente os principais conceitos financeiros, apreendendo e analisando os riscos associados aos produtos e serviços financeiros, gerir a sua condição financeira pessoal. Visa, deste modo, capacitar o consumidor na análise e discussão, e posteriormente, na tomada de decisões financeiras conscientes, de forma a alcançar um bem-estar financeiro.

A nível nacional, resulta da análise dos Inquéritos à Literacia Financeira da População Portuguesa⁹⁰, que o país apresenta resultados acima da média nos indicadores relativos às atitudes, comportamentos e resiliência financeira. A maioria dos entrevistados revela ter hábitos adequados de planeamento do orçamento familiar e da poupança, com pouca tendência para compras por impulso ou situações de incumprimento.

No Inquérito à literacia financeira da população portuguesa efetuado em 2020, Portugal apresentava resultados acima da média (dos países participantes) no que diz respeito à resiliência financeira. Cerca de um quarto dos entrevistados

⁸⁸ Neste sentido, refere o Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 43 e 44 que, *“a análise do comportamento fundamentada em fatores psicológicos e emocionais, que admite erros e limitações cognitivas parece mais consistente com a realidade observada do que o pressuposto de um comportamento racional e de mercados eficientes, em que questões como o endividamento excessivo ou a insuficiência da poupança teriam mais dificuldade em ser explicadas. Ou seja, o pressuposto de que os agentes económicos calculam antecipadamente o montante de riqueza necessário para a reforma, ajustam o consumo presente em função disso e investem as suas poupanças de forma ótima não é real”*.

⁸⁹ Cf. a definição de literacia financeira da OCDE em <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0461>

⁹⁰ Efetuados em 2010, 2015 e 2020, incidem em aspetos como a inclusão financeira, o planeamento de despesas e a poupança, a gestão de conta bancária, a escolha de produtos financeiros e a compreensão financeira. O último relatório encontra-se disponível em <https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/2021-06/relatorio3inqlf.pdf>

afirma que, na eventualidade de perda da principal fonte de rendimento conseguiria fazer face às suas despesas por um período igual ou superior a 6 meses. Contudo, 24,1% refere que apenas conseguiria fazer face às suas despesas durante menos de um mês. Os portugueses revelaram ainda maior proatividade na aplicação da poupança em 2020⁹¹, com o aumento da proporção dos que referem investir em ações, obrigações ou fundos de investimento. Alguns entrevistados também afirmam ter investido em criptoativos ou ICOs, contudo, os depósitos a prazo continuam a ser o produto mais frequente na aplicação da poupança. Já no que diz respeito aos indicadores de conhecimentos e bem-estar financeiro os resultados encontram-se abaixo da média dos países participantes do estudo⁹².

Deste modo, o Plano Nacional de Formação Financeira lançado em 2011, com carácter quinquenal e dinamizado pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, vem definir os princípios gerais para a promoção da literacia financeira, contribuindo para a inclusão financeira e para a redução das assimetrias de informação. Atualmente vigora o Plano Nacional de Formação Financeira 2021-2025.

O Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal⁹³ efetuado pela Direção Geral do Consumidor e a Nova IMS, analisou os conhecimentos relativos

⁹¹ A taxa de poupança atingiu valores elevados históricos em 2020 devido ao contexto de incerteza vivenciado havendo contudo evidências de que esta acumulação de poupança esteve concentrada nas famílias cujos rendimentos são mais elevados. Em 2021 a taxa de poupança situou-se nos 10,3%, prevendo-se uma diminuição para 7,3% em 2022. Boletim Económico do Banco de Portugal de março de 2022, p. 12, disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mar2022_p.pdf

⁹² Inquérito à literacia financeira da população portuguesa, 2020, p. 11

⁹³ Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal – Relatório de principais resultados, disponível em <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/estudo-sobre-politica-de-defesa-do-consumidor-em-portugal-.aspx>. O Estudo incidiu sobre a perceção dos consumidores em várias matérias, nomeadamente, a política de defesa dos consumidores e a proteção existente em Portugal; a legislação de defesa do consumidor existente em Portugal, economia digital, conflitos de consumo e soluções existentes para a sua resolução e, por último, no acesso à informação acerca dos seus direitos e perceção acerca das iniciativas desenvolvidas pelas diversas entidades públicas nesta matéria. Incluiu ainda a consulta das empresas e

à legislação nacional e europeia e ainda à avaliação do nível de literacia em matéria de direito do consumo da população portuguesa.

O citado Estudo concluiu que o nível de literacia em matéria de consumo é baixo sendo indicados pelas entidades reguladoras como os temas mais importantes no exercício de defesa dos consumidores a informação ao consumidor e a resolução alternativa de litígios. No que toca às associações de defesa dos consumidores, são referenciados como temas mais importantes os Serviços Públicos Essenciais, os Serviços Financeiros e as compras através da Internet, enquanto as associações empresariais realçam a importância do Acesso à Justiça, a Resolução Alternativa de Litígios e a Informação ao Consumidor. São ainda destacadas pelas associações de consumidores como medidas urgentes a implementar na política de defesa dos consumidores, a regulação das plataformas digitais e a literacia do consumidor em cada setor⁹⁴.

As conclusões deste estudo são preocupantes, considerando que apenas 69,5% dos consumidores se considera conhecedor das Leis de Defesa do Consumidor; já 30,2% considera não estar de todo familiarizado, justificando-o por “*falta de interesse*”, “*falta de informação*” e “*ainda não teve necessidade de recorrer*”⁹⁵.

Segundo a OCDE⁹⁶, a educação financeira é o processo através do qual os consumidores desenvolvem as competências e a confiança necessárias para tomar decisões conscientes dos eventuais riscos associados às mesmas, adotando assim comportamentos financeiros mais responsáveis. Deste modo, o objetivo da educação financeira é capacitar os consumidores dos conhecimentos necessários para o processamento da informação financeira que lhes é fornecida pelas Instituições de Crédito, responsabilizando-as pelas suas decisões⁹⁷.

Contudo, o desafio da promoção da literacia financeira passa pela sua eficiência e alcance, ou seja, ao invés de serem os consumidores com mais necessidades

diversas entidades com atuação na defesa dos direitos dos consumidores tais como entidades reguladoras e associações representativas.

⁹⁴ Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal, p. 8

⁹⁵ Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal, p. 6

⁹⁶ *Policy Brief: The Importance of Financial Education*, 2006, OCDE

⁹⁷ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 786

de aprendizagem, tende a ser o consumidor mais consciente e financeiramente instruído a procurar de forma voluntária programas de literacia financeira. A generalidade dos consumidores não tem a perceção de que as suas decisões financeiras poderão ser melhoradas⁹⁸.

Deposita-se assim uma excessiva confiança na eficácia dos programas de formação e educação financeira em termos isolados, no que respeita ao seu efeito sobre as competências financeiras dos consumidores.

Sendo certo que o aumento da literacia financeira dos consumidores permite mitigar as assimetrias de informação⁹⁹, enquanto complemento das medidas de proteção do consumidor plasmadas na lei, e da atuação das entidades de regulação e supervisão, “*a mera provisão de informação não conduz necessariamente a uma melhoria do processo de decisão*”¹⁰⁰.

A dificuldade resulta de o facto dos consumidores necessitarem de considerar a informação no processo de tomada de decisão, agindo em conformidade, ou seja, a incerteza do sucesso dos programas de literacia financeira reside no facto

⁹⁸ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 782

⁹⁹ ANTUNES, José Engrácia, *Direito do Consumo*, Almedina, 2019, p. 90, que considera que, um consumidor bem informado está em condições de realizar uma escolha consciente e criteriosa dos bens ou serviços que melhor satisfazem as suas necessidades e interesses; e ainda NEVES, Pedro Duarte, Editorial da Revista de Estudos Económicos, Banco de Portugal, volume VIII – n.º 2, abril 2022, p. v, que considera que o aumento da literacia financeira tem como consequência consumidores mais informados no momento da tomada de decisão, optando por serviços ou produtos apropriados ao seu perfil de risco e adequados às suas condições económicas, possibilitando uma comparação mais eficiente de produtos diminuindo o incumprimento, o endividamento excessivo e a exclusão social.

¹⁰⁰ COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, p. 780; e uma análise sobre o impacto da literacia financeira, no âmbito da economia comportamental, solicitada pela *Financial Services Authority* concluí que o seu efeito sobre o comportamento dos consumidores financeiros, embora positivo deva ser limitado. Considera ainda que, tendo em conta os enviesamentos documentados, a intervenção no sentido de promover o desenvolvimento de produtos com incentivos adequados ou a regulação no sentido de direcionar os consumidores relativamente ao comportamento pretendido poderão ser mais eficazes do que formas mais passivas de informação ou formação, Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, P. 55

das assimetrias de informação resultarem da difícil percepção e compreensão da informação pelo consumidor e não pela sua ausência¹⁰¹.

Neste sentido, a simplificação da linguagem técnica, a facilitação da comparação, através da Ficha de Informação Normalizada (doravante designada por FIN), a obrigação de utilização de um tamanho mínimo da letra por forma a facilitar a leitura são, em conjunto com os programas de literacia financeira e as obrigações de informação, meios de proteção do consumidor.

Por forma a capacitar os consumidores para que consigam compreender e tomar decisões conscientes e informadas com confiança¹⁰², a OCDE/INFE tem ao longo dos anos desenvolvido um conjunto de boas práticas para a promoção da literacia financeira, sendo ainda necessário alertar os consumidores para as suas vulnerabilidades nestas matérias e sensibilizar as entidades para a necessidade de construção e aplicação de medidas adequadas ao aconselhamento e formação. A criação de uma abordagem específica para determinados grupos tendencialmente vulneráveis permitiria colmatar as falhas dos programas de educação financeira existentes, nesta senda, a sensibilização do consumidor de produtos e serviços financeiros para a existência de enviesamentos cognitivos com impacto no processo de tomada de decisão é essencial para o sucesso da literacia financeira.

Posto isto e embora o aumento da literacia financeira dos consumidores possa não ser suficiente para melhorar alterar hábitos comportamentais, o aumento da capacidade e conhecimentos financeiros dos comportamentos, terá ainda assim, vantagens, sendo um veículo para a percepção das suas limitações cognitivas. Acresce ainda o fato de ser difícil a participação e a adesão voluntária dos consumidores com necessidades de formação, devido aos próprios

¹⁰¹ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2012, p. 45

¹⁰² Neste sentido, a OCDE/INFE em conjunto com a CE, publicou, em 2022, o referencial de literacia financeira para a população adulta da União Europeia, definindo aquelas que são consideradas as competências essenciais para a tomada de decisões financeiras. Cfr. <https://www.oecd.org/finance/financial-competence-framework-for-adults-in-the-european-union.htm>

enviesamentos cognitivos dos consumidores, como sejam, a tendência para a procrastinação, a atenção limitada, a confiança ou o otimismo excessivo¹⁰³.

Assim, considera-se que, por forma a trazer benefícios, a formação financeira deve iniciar-se o mais cedo possível, adequando-se à idade, através de iniciativas políticas que implementem a integração destes temas nas escolas¹⁰⁴, devendo estar disponível de forma acessível, rápida e gratuita nos momentos de particular relevância para os consumidores, nomeadamente, aquando da necessidade de tomada de decisão – ex. compra de casa, devendo apresentar uma linguagem clara, objetiva e adaptada ao consumidor em causa.

O Banco de Portugal enquanto regulador do setor bancário reconhece a importância da literacia financeira para a estabilidade financeira e para o desenvolvimento económico. Neste sentido, tem nos últimos anos intensificado a sua atividade de promoção de informação e formação financeira e segurança digital, quer no âmbito da sua participação no Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, quer através de iniciativas próprias¹⁰⁵. Esta aposta visa responsabilizar os consumidores, no entanto, julga-se ser ineficaz para a resolução do sobre-endividamento¹⁰⁶, situação na qual o devedor se encontra, ou pode vir a encontrar-se, impossibilitado, de fazer face às obrigações assumidas, já que se entende que este fenómeno poderá ter fatores externos subjacentes, que não estejam relacionados com o nível de literacia do consumidor.

¹⁰³ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2011, p. 55

¹⁰⁴ Nesse sentido, o Referencial de Educação Financeira para a Educação Pré-Escolar, o Ensino Básico, o Ensino Secundário e a Educação e Formação de Adultos encontra-se inserido na estrutura curricular do ensino básico e secundário consagrada no Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, na sua versão atual, propondo-se contribuir para a concretização da educação financeira no âmbito da dimensão transversal da Educação para a Cidadania, do desenvolvimento de projetos e iniciativas que contribuam para a formação pessoal e social dos alunos e da oferta de componentes curriculares complementares. Disponível em <https://www.dge.mec.pt/referencial-de-educacao-financeira>

¹⁰⁵ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2019, p. 21

¹⁰⁶ MARQUES, M. M. L., O Endividamento dos Consumidores, Coimbra, Almedina, 2000, p. 2

A título exemplificativo refere-se que o endividamento das famílias portuguesas¹⁰⁷ deve-se, principalmente, ao crédito à habitação. Segundo as estatísticas divulgadas pelo Banco de Portugal a dívida hipotecária associada à habitação voltou a acelerar, tendo registado um aumento de 4,8% face a março de 2021. Também no que diz respeito ao crédito ao consumo verifica-se uma tendência de aumento face às quebras verificadas aquando do início da pandemia¹⁰⁸.

Ademais, entende-se que o estigma social associado ao sobre-endividamento cria uma sensação de asfixia no consumidor que o leva, por vezes a ignorar, arrastando a situação. Razão pela qual o PARI e o PERSI sejam despoletados pelas Instituições de Crédito (sem prejuízo do consumidor solicitar a sua integração), dado que o sobre-endividamento origina uma conflitualidade emergente que obriga à existência de mecanismos de resolução eficazes e céleres, visto serem situações que beneficiam largamente do fator rapidez. Quanto mais cedo se iniciar o processo mais margem haverá para renegociar. Ao invés, quando a resolução se prolonga haverá mais prestações a pagar, juros mais avultados e menor liquidez para satisfazer todas as obrigações

¹⁰⁷ O endividamento das famílias portuguesas aumentou de 65%, no final de 2019, para 68,7% no terceiro trimestre de 2021, excedendo em cerca de 8 pontos percentuais a média atual da zona euro. Este aumento do endividamento deve-se ao crescimento do crédito às famílias (3,8%) e das novas hipotecas (+ 4,4% em 2021) registando-se uma tendência de aceleração. A exposição dos bancos ao imobiliário e a acumulação de dívida a taxa variável aumenta os riscos associados ao incumprimento, obrigando à atuação por parte do Banco de Portugal, nomeadamente, na maturidade média do crédito à habitação para 30 anos. Relatório sobre Portugal – 2022 que acompanha a Recomendação do Conselho sobre o programa nacional de reformas de Portugal de 2022 e que formula um parecer do Conselho sobre o programa de estabilidade de Portugal de 2022, SWD (2022) 623 final, p. 64 e 65, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-portugal_pt.pdf

¹⁰⁸ Disponível em BPstat, domínio “Monetárias e financeiras” <https://bpstat.bportugal.pt/dominios/14> [consultado a 10/5/2022]

II. Respostas no âmbito do Direito Financeiro

a. O regime do crédito ao consumo

Um dos sectores essenciais à defesa do consumidor de produtos e serviços financeiros é o da regulação da concessão de crédito nas suas várias vertentes, crédito à habitação, crédito ao consumo, entre outros¹⁰⁹.

O crédito desempenha um papel fundamental na economia de qualquer país principalmente no que diz respeito aos consumidores, dado que a concessão de crédito permite-lhes ter acesso a bens e serviços a que, de outro modo, dificilmente acederiam, e que, muitas vezes não são efetivamente necessários¹¹⁰.

A digitalização do setor financeiro alterou o processo de decisão e os hábitos de consumo dos consumidores ¹¹¹, que exigem processos digitalizados e otimizados¹¹² no que diz respeito à contratação de créditos, principalmente no que concerne ao crédito ao consumo, que apresenta, tendencialmente, valores inferiores face aos do crédito à habitação.

Contudo, a concessão de crédito rápido e fácil cria um mundo ilusório de facilidades, levando o consumidor a endividar-se em excesso, para lá do que lhe permitem as suas capacidades financeiras, com graves consequências sociais e com repercussões negativas para a própria vida económica e financeira do país, criando um fenómeno social a que as entidades devem dar resposta.

¹⁰⁹ MONTEIRO, António Pinto, A resposta do ordenamento jurídico português à contratação bancária pelo consumidor, in Boletim de Ciências Económicas – Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes, Vol. LVII, Tomo II, 2014, Coimbra, p. 2336

¹¹⁰ MONTEIRO, António Pinto, 2014, p. 2336

¹¹¹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos créditos aos consumidores, COM (2021) 347 final, p.1

¹¹² Através da digitalização e utilização de inteligência artificial aplicados ao processo burocrático da obtenção da documentação obrigatória, validação, avaliação de solvabilidade, prestação de informação, assinaturas.

Assim, e por forma a prevenir estas situações, o legislador europeu, tomou medidas de ordem preventiva, visando a concessão responsável de crédito a consumidores¹¹³.

Nesta sequência, analisar-se-á o Regime Jurídico do Crédito ao Consumo¹¹⁴ que se encontra regulado no Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, na sua versão atual¹¹⁵, (doravante designado como LCC), que resulta da transposição da Diretiva nº 2008/48/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril¹¹⁶, relativa a contratos de crédito aos consumidores.

O crédito ao consumo encontra-se definido na LCC, artigo 4.º, n.º 1, al. c), como o contrato pelo qual um credor concede ou promete conceder a um consumidor um crédito sob a forma de diferimento de pagamento, mútuo, utilização de cartão de crédito, ou qualquer outro acordo de financiamento semelhante¹¹⁷.

O diploma recorre a dois elementos subjetivos para a definição das partes contratuais e a dois elementos objetivos quanto à delimitação do contrato¹¹⁸. Assim, considera como consumidor, artigo 4.º/1/al. a) a pessoa singular que, nos negócios jurídicos abrangidos pelo presente DL, atua com objetivos alheios à sua atividade comercial ou profissional; e credor, artigo 4.º/1/al. b) a pessoa

¹¹³ MONTEIRO, António Pinto, 2014, p. 2336 Salientando-se, que, a nível nacional, Portugal tinha já um regime jurídico de crédito ao consumo – Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de setembro, também ele derivado de uma Diretiva 87/102/CEE do Conselho, de 22 de dezembro de 1986.

¹¹⁴ Em 2021, verificou-se um aumento das reclamações relativas ao crédito aos consumidores (foram rececionadas 5 724 reclamações nesta matéria), sendo os produtos mais reclamados os cartões de crédito (55,6%), o crédito pessoal (26,6%), e o crédito automóvel (10,7%). Dentro destes produtos, os temas mais reclamados dizem respeito às responsabilidades de crédito (26,7%), estando em causa o reporte de informações à Central de Responsabilidades de Crédito (doravante designada por CRC) pelas entidades participantes, a cobrança de valores em dívida (19,1%), e a cobrança de comissões ou encargos (10,6%). Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, p. 75, 78 e 79)

¹¹⁵ O Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho sofreu modificações por via do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 17 de junho, do Decreto-Lei n.º 42-A/2013, de 28 de março e do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho.

¹¹⁶ VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de, Direito Bancário, Almedina, 3.ª Ed., 2021, p. 352

¹¹⁷ Cfr. CASTELO, Hígina, “Crédito ao Consumo e Diversidade de Tipos Contratuais”, in Revista do Centro de Estudos Judiciários, 2014 – I, p. 36 e MONTEIRO, António Pinto, 2014, p. 2337

¹¹⁸ VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de, p. 352

singular ou coletiva, que concede ou que promete conceder um crédito no exercício da sua atividade comercial ou profissional.

Assim, verifica-se a utilização de uma noção ampla de crédito, com referência clara ao mútuo, à abertura de crédito – nas suas diversas modalidades, como sejam o descoberto em conta, a antecipação bancária, a venda com espera de preço, a prestações ou não, com ou sem reserva de propriedade; e ainda contratos cuja finalidade seja a concessão de crédito ao consumo como é exemplo dos contratos de leasing (locação financeira) e os contratos de aluguer de longa duração, prevendo ambos um direito de compra do bem e não se encontrando excluídos ao abrigo do artigo 2.^o¹¹⁹.

Analisando as exclusões definidas pela LCC verifica-se, no seu artigo 2.^o a exclusão total de uma serie de contratos e no seu artigo 3.^o algumas exclusões parciais.

Desde logo, estão excluídos do âmbito do presente diploma, segundo o artigo 2.^o, os créditos garantidos por hipoteca, ou por outro direito sobre coisa imóvel; os créditos cuja finalidade seja financiar a aquisição ou a manutenção de direitos de propriedades sobre terrenos ou edifícios existentes ou projetados; os créditos cujo montante total seja inferior a 200 euros ou superior a 75 000 euros, considerando-se que nestas situações o consumidor não necessita de especial proteção assumindo-se que nos contratos inferiores a 200 euros a imposição de demasiadas obrigações serviria como desincentivo à contratação por parte dos profissionais¹²⁰, já nos contratos de valor superior a 75 000 euros entende-se

¹¹⁹ MORAIS, Fernando de Gravato, *Crédito aos Consumidores*, Almedina, 2009, p. 28; VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de, p. 352 e 354; FROTA, Ângela, “Crédito ao consumidor”, 2017, p. 376

¹²⁰ Refere CARVALHO, Jorge Morais, 2020, p. 416 que a opção de não abranger estes contratos cria uma oportunidade para as empresas de crédito rápido, onde são aplicadas taxas de juro elevadas. A facilidade na contratação dada a inexistência das obrigações abrangidas por este diploma origina potenciais situações de sobre-endividamento ou de agravamento de situações já existentes. No sentido de mitigar este risco, a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos créditos aos consumidores, vêm propor o alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva passando a abranger, entre outros, os créditos inferiores a 200 euros, propondo assim retirar os limites mínimos. COM (2021) 347 final, p. 10

que há um especial cuidado na hora de contratar por parte do consumidor¹²¹; os contratos de locação de bens móveis de consumo duradouro que prevejam o direito ou a obrigação de compra da coisa locada, seja no próprio contrato, seja em contrato separado; o crédito concedido sem juros e outros encargos; os créditos com prazo de reembolso inferior a três meses e que tenham associados o pagamento de encargos insignificantes, exceto as situações em que o credor seja uma instituição de crédito; os créditos concedidos por um empregador aos seus trabalhadores, a título subsidiário, sem juros ou com TAEG inferior às taxas praticadas no mercado; entre outros.

Quanto às exclusões parciais, previstas no n.º 2, 3 e 4 do artigo 2.º verifica-se estarem parcialmente excluídos os contratos de crédito na modalidade de facilidade de descoberto¹²² - que estabeleçam a obrigação de reembolso do crédito a pedido ou no prazo de três meses; e de ultrapassagem de crédito¹²³ - que estabeleçam a obrigação de reembolso do crédito no prazo de um mês.

No que diz respeito às exclusões parciais previstas no artigo 3.º, com exceção dos casos abrangidos pelo n.º 3 do artigo 2.º, só se aplicam os artigos 1.º a 5.º, as obrigações pré contratuais previstas nas alíneas a) a h) do n.º 3 do artigo 6.º o n.º 9 do artigo 6.º, os artigos 8.º, 9.º, 11.º, o n.º 1 do artigo 12.º, as alíneas d) e j) do n.º 2 do artigo 12.º, os artigos 14.º, 16.º, 19.º e 23.º e seguintes aos contratos de crédito em que o credor e o consumidor acordem em cláusulas relativas ao pagamento diferido ou ao modo de reembolso pelo consumidor que esteja em situação de incumprimento quanto a obrigações decorrentes do contrato de crédito inicial, desde que, essas cláusulas sejam suscetíveis de evitar a ação judicial por incumprimento; e o consumidor não fique sujeito a condições menos favoráveis do que as do contrato de crédito inicial.

¹²¹ CARVALHO, Jorge Morais, 2020, p. 416

¹²² Apenas são aplicáveis os artigos 1.º a 4.º, os números 1, 3 e 4 do artigo 5.º, as alíneas a) a c) do número 5 do artigo 5.º, o número 9 do artigo 6.º, os artigos 8.º a 11.º, os números 1, 2 e 5 do artigo 12.º, os artigos 15.º, 18.º, 21.º e os artigos 24.º e seguintes.

¹²³ Apenas é aplicável o disposto nos artigos 1.º a 4.º, nos números 1, 3 e 4 do artigo 5.º, nas alíneas a) a c) do número 5 do artigo 5.º, no número 8 do artigo 8.º, nos artigos 10.º e 11.º, nos números 1 e 2 do artigo 12.º, no artigo 15.º, no artigo 24.º, no artigo 26.º e nos artigos 29.º e seguintes.

O artigo 5.º, sob a epígrafe “*Publicidade*”, vem estabelecer uma série de deveres de informação quando estejam em causa atos publicitários, em conjugação com o Código da Publicidade e o Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, relativo às práticas comerciais desleais.

A Publicidade encontra-se definida no artigo 3.º, n.º 1 do Código da Publicidade, como “*qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objetivo direto ou indireto de: a) Promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços; b) Promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições.*”.

Assim, a Publicidade é a atividade que visa suscitar o interesse na aquisição de produtos ou serviços, sendo um dos fatores a ter em conta na análise aos motivos para o endividamento e sobre-endividamento das famílias, afigurando-se a sua regulação uma importante medida de proteção do consumidor, com impacto significativo na proteção do próprio mercado¹²⁴.

Já no que diz respeito aos requisitos do contrato de crédito, estes encontram-se plasmados no artigo 12.º da LCC, devendo os contratos de crédito a consumidores ser exarados em papel ou outro suporte duradouro, onde devem constar as informações referidas nas alíneas a) a o) do n.º 3, sendo entregue ao consumidor e, existindo, aos garantidos, tal como disposto no n.º 2 do mesmo artigo¹²⁵, cabendo o ónus da prova de entrega ao mutuante¹²⁶.

¹²⁴ PINA, Carlos Costa, *Publicidade, promoção e prospeção nos serviços financeiros*, in *Direito dos Valores Mobiliários*, Vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 255

¹²⁵ Cf. CAMPOS, I. Menéres, “*Notas Breves sobre os Mecanismos de Garantia do Cumprimento no Crédito ao Consumo*”, in *Liber Amicorum* Mário Frola, Almedina, Coimbra, 2012, p. 291-310

¹²⁶ Relativamente ao ónus da prova de entrega de um exemplar do contrato ao consumidor e a possibilidade ou impossibilidade de invocação da nulidade em caso de omissão e da aplicação da figura do abuso de direito na invocação dessa nulidade quando tenham sido pagas prestações decorrentes do mesmo. Considerando os autores em conformidade com a doutrina e jurisprudência dominantes que deve ser aplicada a teoria da distribuição dinâmica do ónus da prova, competindo assim à parte com maior possibilidade de obtenção o ónus da prova. Entendem ainda, contrariamente à doutrina no que respeita à invocação da figura do abuso de direito para impedir a declaração de nulidade do contrato pelo consumidor, que mesmo que o

A taxa anual de encargos efetiva global (doravante TAEG), é, segundo a alínea i), do n.º 1, do artigo 4.º da LCC, o custo total do crédito para o consumidor expresso em percentagem anual do montante total do crédito, sendo um elemento essencial para o consumidor compreender o custo global do crédito em causa e permitindo-lhe comparar várias ofertas¹²⁷, obrigando ainda o artigo 77º, nº 3 do RGICSF a que esta informação seja apresentada através de exemplos representativos.

A negociação e formação de contratos de crédito ao consumo rege-se por um conjunto de deveres pré-contratuais e contratuais que tem como objetivo fornecer informação clara e objetiva para que o consumidor possa tomar uma decisão consciente e adequada às suas necessidades e capacidades financeiras.

Assim, o artigo 6.º da LCC, sob a epígrafe “*Informações pré-contratuais*”, vêm estabelecer um conjunto de informações que deve ser fornecido ao consumidor por forma a que este possa comparar ofertas diferentes¹²⁸, possibilitando uma decisão esclarecida e informada. Deste modo, as informações devem ser prestadas em papel ou noutro suporte duradouro, através da ficha sobre informação normalizada europeia em matéria de crédito a consumidores, devendo especificar o tipo de crédito; a identificação do credor e do intermediário de crédito sempre que este exista; o montante total do crédito e as condições de utilização; a duração; a indicação do bem ou serviço com indicação do preço sempre que se esteja perante créditos sob a forma de pagamento diferido ou contratos coligados; a taxa nominal e respetivos índices ou taxas de juro de

consumidor tenha agido durante um período temporal amplo como se o contrato fosse válido, criando uma situação de confiança no credor, traída pela invocação da nulidade, o direito pode não ser exercido de forma abusiva, por faltar o requisito da boa fé do credor, agindo este de má fé sempre que tiver consciência da violação do Decreto-Lei 133/2009., CARVALHO, J. Morais/TEIXEIRA, Micael, “*Crédito ao Consumo – Ónus da Prova de Entrega de Exemplar e Abuso de Direito de Invocar a Nulidade*”, in *Cadernos de Direito Privado*, 2013, p. 36-52

¹²⁷ ANTUNES, José Engrácia, “*Dos contratos de Consumo em Especial*”, in *Revista Ordem dos Advogados* I-11, 2018, p. 177

¹²⁸ Os resultados do Inquérito à literacia financeira da população portuguesa, 2020, p. 11 reforçam a necessidade de promover hábitos de comparação de produtos e serviços e de reforço dos conhecimentos financeiros.

referência, períodos, condições e eventuais procedimentos de alteração da taxa de juro; a TAEG e o montante total imputado ao consumidor (ilustrada através de um exemplo representativo que indique os elementos utilizados no cálculo desta taxa; o tipo, montante, número e periodicidade dos pagamentos a efetuar pelo consumidor; eventuais encargos relativos à manutenção de contas; custos notariais; eventual obrigação de celebrar contrato acessório ligado ao contrato de crédito (ex: contrato de seguro); taxas de juro de mora; consequências de falta de pagamento; garantias exigidas; existência do direito de livre revogação pelo consumidor; o direito de reembolso antecipado e o direito de o consumidor ser informado, imediata e gratuitamente do resultado da consulta da verificação da sua solvabilidade; o direito de receber uma cópia da minuta do contrato de crédito e, por fim, o período de vinculação do credor às informações pré-contratuais.

Estabelece o n.º 6 do mesmo artigo que, nas comunicações por telefone, no âmbito da contratação à distância de serviços financeiros¹²⁹, as instituições de crédito devem fornecer, na descrição das principais características do serviço financeiro, o montante total do crédito e as respetivas condições de utilização, duração, indicação do bem ou serviço em causa quando se trate de créditos sob a forma de pagamento diferido ou de um contrato coligado, a taxa nominal e as condições aplicáveis com indicação de eventuais índices ou taxas de juro de referência relativos à taxa nominal inicial, períodos, condições de eventuais procedimentos de alteração da taxa de juro, a TAEG e o montante total imputado ao consumidor, ilustrada através de exemplo representativo que indique todos os elementos utilizados no cálculo desta taxa, a existência do direito de livre revogação pelo consumidor e quando estejam em causa contratos de crédito sob a forma de facilidade de descoberto que estabeleçam a obrigação de reembolso do crédito a pedido ou no prazo de três meses, a indicação de que, pode ser

¹²⁹ Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de maio que veio transpor a Diretiva 2002/65/CE, de 23 de setembro, relativa à venda à distância nos serviços financeiros. Relativamente à desnecessidade de uma Diretiva especial para os serviços financeiros dada a semelhança de regulamentação vide BARATA, Carlos Lacerda, *Contratos Celebrados fora do estabelecimento Comercial*, in *Estudos de Direito do Consumo*, vol. V, AAFDL Editora, Lisboa, 2017, p. 77 e SILVA, João Calvão da, 2013, p. 115 e ss e 126

exigido ao consumidor em qualquer momento o reembolso integral do montante do crédito.

Estes deveres de informação devem ser cumpridos pela entidade mutuante, tal como previsto no artigo 7.º, devendo esta informar e esclarecer de modo adequado o consumidor. Por seu turno, do lado do consumidor fica a obrigação de analisar os custos e os riscos associados à contratação e compreender a informação que lhe foi transmitida, verificar se o produto financeiro que lhe está a ser proposto é o mais adequado para a sua necessidade e eventualmente se se coaduna com a sua capacidade financeira e o seu perfil de risco. Para tal, deve este, no início da negociação fornecer todos os dados necessários por forma a que não lhe seja apresentado um produto que, correspondendo à sua necessidade, não corresponda à sua capacidade financeira de cumprir com as obrigações decorrentes do mesmo. Neste sentido, estabelece o artigo 10.º, o dever de analisar a solvabilidade do consumidor e o artigo 11.º¹³⁰ o modo como tal análise deve ser feita, nomeadamente no que diz respeito ao acesso a bases de dados

Uma das normas de proteção ao consumidor atribuída pelo diploma em análise é a existência de um direito de revogação, um *cooling off period*¹³¹, durante o qual o consumidor pode refletir e caso não pretenda avançar com o crédito poderá reverter a sua contratação sem que seja penalizado. Este direito encontra-se plasmado no artigo 17.º da LCC, podendo o consumidor exercê-lo no prazo de 14 dias de calendário que começam a correr após a data da celebração do crédito ou, aquando da receção pelo consumidor do exemplar do contrato e das informações elencadas no artigo 12.º, caso esta data seja posterior

¹³⁰ O aviso 4/2017 do Banco de Portugal estabelece procedimentos e critérios a observar na avaliação da solvabilidade dos consumidores pelas entidades que concedem crédito. Deste modo, devem as instituições “*proceder com diligência e lealdade, promovendo a concessão de crédito responsável, tendo em consideração a situação financeira, os objetivos e as necessidades dos consumidores e a natureza, montante e características do contrato de crédito*”. A avaliação da solvabilidade deve ocorrer previamente à celebração do contrato de crédito ou em momento anterior a qualquer aumento do montante total do crédito, devendo basear-se em informação necessária, suficiente e proporcionada sobre os rendimentos e as despesas do consumidor.

¹³¹ VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de, p. 355;

à da celebração do contrato. Para exercer o seu direito o consumidor não necessita de invocar qualquer motivo, devendo, contudo, de molde que a revogação produza os seus efeitos, desvincular-se do contrato através do envio desta declaração em papel ou outro suporte duradouro¹³². Exercido o seu direito de livre revogação do contrato, deve o consumidor pagar ao credor o capital (caso o tenha utilizado¹³³) e os juros vencidos a contar da data de utilização do crédito até à data de pagamento do capital, sem atrasos indevidos, no prazo máximo de 30 dias após a expedição da comunicação do exercício do direito de revogação.

Para efeitos de determinação dos juros, o cálculo é efetuado com base na taxa nominal estipulada previamente, prevendo-se apenas, adicionalmente, a possibilidade de ser devida pelo consumidor o pagamento de uma indemnização por eventuais despesas não reembolsáveis que tenham sido pagas pelo credor no âmbito dos pagamentos devidos à Administração Pública.

A segunda norma de proteção do consumidor encontra-se plasmada no artigo 19.º e consubstancia-se na possibilidade de este proceder ao reembolso antecipado do crédito. Para tal, o consumidor tem o direito de, a todo o tempo, e mediante pré-aviso ao credor, que não pode ser inferior a 30 dias de calendário, cumprir antecipadamente o contrato de crédito, de forma parcial ou total, com a correspondente redução do custo total do crédito, por via da redução dos juros e dos encargos do período remanescente do contrato (n.º 1).

A comunicação da intenção de cumprimento deverá ser feita via papel ou outro suporte duradouro (n.º 2).

No que diz respeito ao pagamento devido pelo consumidor ao credor a título de compensação, considerada justa e objetivamente justificada, pelos custos com o reembolso antecipado, é aplicada uma comissão de reembolso antecipado que, segundo o n.º 4 do artigo 19.º, não poderá exceder 0.5% do montante do capital reembolsado antecipadamente, se o período decorrido entre o reembolso

¹³² Vide ANTUNES, José Engrácia, 2018, p. 178

¹³³ A utilização do capital não preclui o exercício do direito de revogação, MORAIS, Fernando Gravato, “(In)Execução do contrato de crédito ao consumidor e a tutela do contraente débil”, in I Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2015, p. 237

antecipado e a data estipulada para o termo do contrato de crédito for superior a um ano ou 0.25% do montante do crédito reembolsado antecipadamente, caso o mencionado período seja inferior ou igual a um ano¹³⁴.

O diploma estabelece ainda um limite adicional no n.º 6 do artigo suprarreferido, dispondo que em nenhum caso a comissão de reembolso antecipado poderá exceder o montante dos juros que o consumidor teria de pagar durante o período decorrido entre o reembolso antecipado e a data estipulada para o termo do período de taxa fixa do contrato de crédito.

As normas de proteção do consumidor estabelecidas no presente diploma são imperativas, artigo 26.º, implicando a sua violação a invalidade e ineficácia do contrato, podendo dar lugar a contraordenação (artigo 30.º).

O artigo 32.º relativo à Resolução Alternativa de Litígios vêm dispor no n.º 1 que os mutuantes devem oferecer aos consumidores o acesso a meios extrajudiciais eficazes e adequados de reclamação e de resolução de litígios, concretizando a obrigação no seu n.º 2, através da adesão a, pelo menos, duas entidades de resolução alternativa de litígios.

Já no que diz respeito à resolução de litígios transfronteiriços, estabelece o n.º 3 que os mutuantes devem assegurar que estes sejam encaminhados para a entidade signatária do protocolo de adesão à rede de cooperação relativa à resolução alternativa de litígios no setor financeiro (FIN-NET).

Escalpelizando a proteção atribuída pelo diploma em apreço ao consumidor, conclui-se que os deveres de informação acrescidos ao direito de revogação e de reembolso antecipado constituem importantes normas de proteção dos consumidores. Com especial impacto num momento anterior à contratação (deveres de informação) em situações em que a contratação tenha tido lugar devido a um impulso do consumidor ou por via de uma eventual coação por parte da instituição (direito de revogação) e em situações em que, havendo liquidez

¹³⁴ Estabelece o n.º 5, que não há lugar ao pagamento de qualquer comissão de reembolso antecipado do contrato de crédito quando estejamos perante (alínea a)) um reembolso em sede de execução de contrato de seguro destinado a garantir o reembolso do crédito; (alínea b)) ou em caso de facilidade de descoberto; ou (alínea c)) se o reembolso ocorrer num período em que a taxa nominal aplicável não seja fixa.

para tal, o consumidor opte por fazer o reembolso antecipado (sabendo de antemão o valor a pagar à Instituição).

Os deveres de informação permitem diminuir as assimetrias de informação, ainda assim, considera-se que o facto de a informação ser fornecida com termos técnicos de alguma complexidade no que diz respeito ao seu entendimento e compreensão por parte do consumidor médio constitui uma fraca proteção, sendo necessário um reforço na simplificação dessa informação.

Por último, e face à inovação tecnológica e à aceleração da digitalização do setor provocada pelo impacto da pandemia de COVID-19 e das medidas de confinamento no mercado do crédito e nos consumidores vulneráveis, e tendo em conta que se entendeu que a atual Diretiva em vigor é apenas parcialmente eficaz¹³⁵ na implementação de um elevado nível de defesa dos consumidores a CE apresentou em junho de 2021 uma Proposta de Diretiva relativa aos créditos aos consumidores que visa modernizar as regras e facilitar a concessão de crédito transfronteiriço aos consumidores.

Faz-se deste modo referência a alguns dos considerandos desta proposta, nomeadamente, o considerando (7) relativo à necessidade de mais segurança jurídica no que diz respeito à aplicação da Diretiva aos novos produtos de crédito criados por uma rápida e constante evolução tecnológica; o considerando (16) que prevê a inclusão do financiamento colaborativo, clarificando o regime jurídico aplicável aquando a utilização deste tipo de financiamento pelo consumidor; o considerando (40) que refere que perante a possibilidade de serem utilizados sistemas de inteligência artificial para a personalização do preço das ofertas apresentadas a consumidores específicos com base em decisões automatizadas e definições de perfis de comportamento que permitem avaliar o poder de compra do consumidor estes devem ser informados de que o preço apresentado é personalizado com base num tratamento automatizado; e por fim, aos

¹³⁵ Tal deve-se à imprecisão do texto de alguns artigos; de fatores externos relacionados com a aplicação prática e a execução por parte dos Estados-Membros bem como de aspetos relativos ao próprio mercado de crédito aos consumidores que não se encontram abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos créditos aos consumidores, COM (2021) 347 final, p.5, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/new_proposal_ccd_en_3.pdf

considerandos relativos à avaliação de solvabilidade do consumidor indicando o considerando (47) que esta deve basear-se sobre a situação económica e financeira, incluindo as receitas e as despesas do consumidor, não devendo no entanto ser utilizados dados pessoais existentes em redes sociais ou dados de saúde. A avaliação deverá ser rigorosa, evitando a concessão irresponsável de crédito e eventuais situações de sobre-endividamento. Refere ainda o considerando (48) que os sistemas de inteligência artificial utilizados para avaliar a classificação de crédito ou a capacidade de cumprimento do mesmo devem ser classificados como sistemas de inteligência artificial de risco elevado dado que permitem o acesso destes consumidores a bens essenciais. Deste modo, sempre que a avaliação da solvabilidade envolva o tratamento automatizado dos dados o consumidor deve ser informado podendo, caso queira, exigir intervenção humana¹³⁶.

¹³⁶ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos créditos aos consumidores, COM (2021), p. 25, 26 e 55

b. O regime de proteção ao consumidor sobre-endividado

A conjuntura de maior consumismo e recurso ao crédito aliado à crise económica e financeira de 2007, tiveram como consequência a degradação das condições das famílias portuguesas verificando-se, conseqüentemente, o aumento do incumprimento dos contratos de crédito. Assim, e no âmbito da estabilidade financeira verificou-se a necessidade de criação de mecanismos de proteção específicos para o consumidor em risco de incumprimento ou já em mora.

Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, vem criar dois mecanismos de prevenção e regularização das situações de incumprimentos de contratos de crédito estabelecendo princípios e regras a observar pelas Instituições de Crédito. É também criada uma rede extrajudicial de apoio aos clientes bancários no âmbito da regularização dessas situações.

Assim, o citado diploma estabelece, o dever de criação, por cada Instituição de Crédito de um Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (doravante PARI) que estabeleça procedimentos e medidas de acompanhamento da execução dos contratos de crédito, que possibilitem a deteção precoce de indícios de risco de incumprimento, promovendo a adoção de medidas que previnam o mesmo. Tratando-se de um mecanismo prévio ao incumprimento. Distingue-se ainda, o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (doravante PERSI), por forma a avaliar a capacidade financeira do consumidor e, sempre que possível, apresentar soluções de regularização adequadas à situação financeira, objetivos e necessidades do consumidor.

Deste modo, no âmbito do PARI estabelece o artigo 9º o dever de acompanhamento da execução dos contratos de crédito e ainda as diligências necessárias para a identificação de indícios de degradação da capacidade financeira do cliente bancário para cumprir as obrigações decorrentes desses contratos de crédito (n.º 1).

As Instituições de Crédito estão obrigadas a implementar sistemas informáticos que possibilitem a identificação oportuna da ocorrência de factos que indiquem a degradação da capacidade financeira do cliente bancário para cumprir, emitindo os correspondentes alertas (n.º 2/al.a)); e ainda a definir os procedimentos a

observar pelos seus trabalhadores quando tomem conhecimento de factos que indiquem a degradação da capacidade financeira do cliente bancário (n.º 2/al.b)); devem prestar acompanhamento adequado ao cliente bancário que lhes comunique fatos que indiquem o risco de incumprimento (n.º3), registando essa comunicação e promovendo as diligências previstas nos artigos 11.º e seguintes¹³⁷. São, segundo o estabelecido no n.º 4, exemplos de indícios de degradação da capacidade financeira a existência de incumprimentos registados na Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal; a existência de dívidas fiscais e à segurança social; a sua insolvência; a existência de processos judiciais e de situações litigiosas; a penhora de contas bancárias; a situação de desemprego e perda de rendimentos ou a verificação de incumprimentos de outros contratos celebrados com a instituição de crédito

As instituições de crédito estão obrigadas segundo o artigo 11.º, a elaborar e implementar um PARI, que deve descrever de forma detalhada os procedimentos e as medidas adotadas para o acompanhamento da execução dos contratos de crédito e para a gestão de situações de risco de incumprimento. Este plano PARI deve estar disponível aos trabalhadores permitindo a sua consulta imediata e permanente.

No que diz respeito ao PERSI, regulado nos artigos 12.º e seguintes, as instituições de crédito devem promover as diligências necessárias para a sua implementação sempre que estejam em causa clientes bancários em mora no cumprimento das obrigações decorrentes dos contratos de crédito estabelecidos no artigo 2.º. Deste modo, estabelece o artigo 13.º que no prazo máximo de 15 dias após o vencimento da obrigação em mora, a instituição de crédito informa o cliente bancário do atraso no cumprimento e dos montantes em dívida e,

¹³⁷ No contexto da pandemia da COVID-19 e das moratórias públicas, o Decreto-Lei n.º 70-B/2021, de 6 de agosto vem estabelecer medidas específicas de prevenção do incumprimento nos contratos de crédito abrangidos pelas moratórias. Assim, estabelece-se a obrigatoriedade de as instituições de crédito adotarem as diligências necessárias no âmbito do PARI, 30 dias antes da data prevista para o fim destas medidas de apoio, devendo para tal contactar e avaliar a situação financeira do consumidor apresentando, sempre que aplicável, as soluções adequadas.

desenvolve diligências no sentido de apurar as razões subjacentes ao incumprimento apurado.

Assim, e mantendo-se o incumprimento das obrigações, estabelece o artigo 14.º, n.º 1, que o cliente bancário é obrigatoriamente integrado no PERSI entre o 31.º e o 60.º dia subsequentes à data de vencimento da obrigação em causa.

Deve a instituição de crédito iniciar o PERSI sempre que: o cliente bancário se encontre em mora relativamente ao cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de crédito e solicite, através de comunicação em suporte duradouro, a sua integração no PERSI, devendo a instituição de crédito assegurar que essa integração ocorre na data em que recebe a referida comunicação (n.º 2/al. a)); o cliente bancário que alertou para o risco de incumprimento das obrigações decorrentes do contrato de crédito entre em mora, devendo a integração desse cliente no PERSI ocorrer na data do referido incumprimento (n.º 2 /al. b)).

Após a integração do cliente bancário no PERSI, a instituição de crédito deve informar o cliente bancário através de comunicação em suporte duradouro (n.º 4). Na sequência deste processo, estabelece o artigo 15.º que a instituição de crédito deve desenvolver as diligências necessárias para apurar as causas do incumprimento, procedendo-se à avaliação da capacidade financeira do cliente bancário, e devendo o consumidor fornecer toda a informação e documentação necessária no prazo máximo de 10 dias. Quando o cliente bancário é integrado no PERSI a instituição de crédito tem um prazo máximo de 30 dias para: comunicar através de suporte duradouro o resultado da avaliação da capacidade financeira do cliente, quando verifique que este não dispõe desta para retomar o cumprimento das obrigações ou para regularizar a situação de crédito (através da renegociação das condições do contrato ou da consolidação de contratos) resultando na impossibilidade de acordo no âmbito do PERSI (n.º 4/al. a)); ou apresentar, em suporte duradouro uma ou mais propostas de regularização adequadas à situação financeira, objetivos e necessidades do cliente bancário quando verifique que este dispõe de capacidade financeira (n.º 4/al. b)). Estas comunicações devem incluir informação relativamente à existência da rede extrajudicial de apoio a clientes bancários (doravante RACE) sua composição e atribuições.

Nestas propostas poderá incluir-se, segundo o n.º 5, a celebração de um novo contrato de crédito com base no refinanciamento da dívida do contrato de crédito existente (al. a)), a alteração das condições do contrato de crédito (al. b)), através do alargamento do prazo de amortização, fixação de um período de carência de reembolso do capital ou do capital e do pagamento de pagamento de juros, diferimento de parte do capital ou a redução da taxa de juro aplicável ao contrato, e ainda a consolidação de vários contratos de crédito (al. c)).

O artigo 16.º vêm prever a possibilidade de negociação, proporcionando que o cliente bancário proponha alterações à proposta inicial, que poderá ser aceite ou recusada pela instituição de crédito no prazo máximo de 15 dias úteis e em suporte duradouro, podendo ser feita nova proposta (n.º 2); também o cliente bancário deve pronunciar-se no prazo máximo de 15 dias após a receção das propostas (n.º 3).

O PERSI extingue-se, segundo o previsto no artigo 17.º, com o pagamento integral dos montantes em mora ou com a extinção da obrigação em causa (al. a)), com a obtenção de acordo entre as partes (al. b)), no 91.º dia subsequente à data da integração no PERSI, salvo se as partes acordarem, por escrito, na prorrogação (al. c)), ou, com a declaração de insolvência do cliente bancário (al. d)). Já a Instituição de crédito poderá, segundo o artigo 2.º, extinguir o PERSI sempre que, entre várias situações, se verifique que o cliente não dispõe de capacidade financeira para a regularização (al. c)), o cliente não colabore (al. d)), pratique atos suscetíveis de pôr em causa os direitos e garantias da instituição de crédito (al. e)) ou recuse a proposta apresentada (al. f)).

No período entre a integração do cliente bancário no PERSI e a extinção deste, estabelece o artigo 18º que a instituição de crédito está impedida de: resolver o contrato com fundamento em incumprimento (al. a)), intentar ações judiciais com vista à satisfação do crédito (al. b))¹³⁸, ceder a terceiro uma parte ou a totalidade do crédito (al. c)), ou transmitir a terceiro a sua posição contratual (al. d)). Pode ainda assim, segundo o n.º 2, fazer uso de procedimentos cautelares adequados a assegurar a efetividade do seu direito de crédito (al. a)), ceder créditos para

¹³⁸ Relativamente a esta questão vide as decisões do Supremo Tribunal de Justiça de 19/05/2020, Processo 6023/15.8T8OER-A.L1.S1 e Processo 4701/16.3T8MAI.A.P1.S2

efeitos de titularização (al. b)), e ceder créditos ou transmitir a sua posição contratual a outra instituição de crédito (al. c)).

Segundo dados relativos ao ano de 2021, o número de processos PERSI iniciados no crédito à habitação e hipotecário aumentou no segundo semestre de 2021, registando ainda assim valores inferiores aos verificados em 2020 e 2019. Já no que diz respeito ao número de processos PERSI iniciados no crédito aos consumidores, também este inferior aos números registados nos anos anteriores, verificando-se, ainda assim, um aumento no último trimestre de 2021 em reação ao fim das moratórias¹³⁹.

A maioria dos contratos de crédito integrados no PERSI dizem respeito ao crédito aos consumidores – 543 856 contratos face aos 38 493 contratos referentes ao crédito à habitação e hipotecário – destacando-se os contratos de crédito *revolving*, correspondendo a 74,1% e, neste segmento, das dívidas resultantes da utilização de cartões de crédito que representam 51,8%¹⁴⁰.

O diploma estabelece ainda a criação de uma Rede Extrajudicial de apoio a clientes bancários, reconhecida como RACE que visa apoiar os consumidores no âmbito da prevenção do incumprimento e da regularização das situações de incumprimento de contratos de crédito. Tem assim, tal como dispõe o artigo 27.º, a função de informar, aconselhar e acompanhar o consumidor em risco ou em efetivo incumprimento, não podendo contudo adotar mecanismos de mediação ou arbitragem com vista à obtenção de um acordo¹⁴¹.

Nesse sentido o Decreto-Lei n.º 70-B/2021, de 6 de agosto vêm alterar o Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro procurando revitalizar a RACE face às consequências financeiras e económicas que a crise pandémica originou, através do apoio às famílias em risco de incumprimento ou já em incumprimento efetivo, passando a integrar os centros de informação e arbitragem de conflitos de consumo.

¹³⁹ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2021, p. 32 a 35

¹⁴⁰ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2021, p. 32 a 35

¹⁴¹ CARVALHO, Joana Campos, CARVALHO, Jorge Morais, PINTO-FERREIRA, João Pedro, *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 51

c. Os serviços mínimos bancários

Perante a existência de um elevado número de consumidores em situação de exclusão financeira¹⁴², sem acesso a produtos e serviços financeiros básicos como contas de depósito à ordem¹⁴³, cartões de débito ou transferências bancárias, verificou-se a necessidade de criar um mecanismo de inclusão financeira que se justifica pela relevância dos serviços financeiros. Em especial, as atividades bancárias associadas às movimentações rotineiras do quotidiano que implicam, perante a crescente digitalização dos serviços e a utilização das novas tecnologias, no consumidor vulnerável, particular suscetibilidade de consubstanciar um fator de exclusão financeira e, conseqüentemente uma situação de exclusão ou estigmatização social.

A potencial inacessibilidade deste tipo de serviços, pela natureza e atual conjuntura da sociedade, apoiada nas novas tecnologias, pelos consumidores considerados vulneráveis, realçou a necessidade do Estado criar as medidas necessárias para reequilibrar a balança da equidade, possibilitando que estes consumidores tenham acesso a alguns serviços bancários considerados essenciais, como sejam uma conta de depósito à ordem e um cartão de débito, a um custo reduzido¹⁴⁴ face aos valores normais praticados pelas Instituições de Crédito.

O “*direito à conta*”¹⁴⁵ é um mecanismo importante de proteção do consumidor, justificando-se pelo carácter de “serviço público”, e utilidade social que se

¹⁴² Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2009, p. 40

¹⁴³ A Comissão Europeia considera na sua Comunicação *A single market for the 21st Century (novembro de 2007)* e na *Consulta Pública efetuada em fevereiro de 2009 sobre Inclusão Financeira*, que todos os cidadãos devem ter acesso a uma conta bancária, tendo-se verificado no documento que serviu de base a esta consulta pública que as causas de exclusão financeira se deviam às condições de acesso e os custos associados à abertura e manutenção de uma conta bancária.

¹⁴⁴ As Instituições de Crédito não podem cobrar comissões ou despesas dos serviços incluídos na conta de SMB, que anualmente e no seu conjunto, representem um valor superior a 1% do salário mínimo nacional.

¹⁴⁵ Sobre o direito à conta vide SILVA, João Calvão da, *Direito Bancário*, Almedina, 2001, p. 336, GOMES, Januário, *Contratos Comerciais*, Almedina, 2013 p. 148 e ss e, MONTEIRO, António Pinto, 2014, p. 2326

reconhece e exige das Instituições de Crédito. Porém é contrário ao princípio da autonomia privada inerente às relações contratuais, que permite a recusa de abertura de conta por parte da Instituição de Crédito. A atribuição do direito à conta permite combater a exclusão financeira e social permitindo o acesso a serviços bancários básicos e fundamentais a um preço baixo.

Nesta senda, em 2011, na sequência dos trabalhos relativos à inclusão financeira¹⁴⁶ a Comissão Europeia publicou a Recomendação 2011/442/EU sobre o direito ao acesso a uma conta bancária de base, defendendo o acesso a um conjunto de serviços bancários essenciais, independentemente das condições financeiras dos consumidores.

No âmbito nacional o “*direito à conta*” já havia sido consagrado na ordem jurídica portuguesa em 2000, através do Decreto-Lei nº 27-C/2000, de 10 de março¹⁴⁷. Diploma pioneiro nesta matéria introduziu o regime dos Serviços Mínimos Bancários (doravante designado SMB), em 2000¹⁴⁸, sob o mote de promoção da inclusão financeira e redução de uma das barreiras à inclusão financeira e social. O acesso à conta bancária possibilita ainda a realização de pagamentos através de meios automáticos, efetuar depósitos, levantamentos e transferências.

Considera-se, segundo o estabelecido no artigo 1.º, n.º 2, por SMB, os serviços relativos à constituição, manutenção, gestão e titularidade de conta de depósito à ordem, a titularidade de cartão de crédito, o acesso à movimentação da conta através de caixas automáticas, serviço de *homebanking* e balcões da instituição de crédito.

A adesão das instituições aos SMB assume um carácter de adesão voluntária, verificando-se atualmente que os SMB são disponibilizados pela maioria das Instituições de Crédito. Apesar dos SMB terem como objetivo diminuir o fosso para os consumidores vulneráveis no acesso a serviços bancários, não há

¹⁴⁶ Tendo sido publicado em 2008 um estudo intitulado de “*Financial services provision and prevention of financial exclusion*” e realizada consulta pública em 2009 relativa a “*Consultation on Financial Inclusion: Ensuring access to a basic bank account*”.

¹⁴⁷ Alterado pela Lei n.º 19/2011, de 20 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 225/2012, de 17 de outubro, e ainda mais recentemente pela Lei n.º 44/2020, de 19 de agosto

¹⁴⁸ MONTEIRO, António Pinto, 2014, p. 2327

qualquer impedimento para que consumidores que não se encontrem dentro do espectro da vulnerabilidade possam aceder. Deste modo, qualquer consumidor (pessoa singular) que não seja titular de outra conta de depósito à ordem poderá abrir uma conta de SMB.

Existem, contudo, duas exceções¹⁴⁹: as pessoas singulares que tenham outras contas de depósito à ordem, apenas podem ser contitulares de uma conta de SMB com uma pessoa com mais de 65 anos ou com um grau de invalidez permanente igual ou superior a 60% que não tenha outras contas¹⁵⁰; e no caso de um consumidor que já seja contitular de uma conta de SMB com uma pessoa com mais de 65 anos ou com um grau de invalidez permanente igual ou superior a 60% pode aceder individualmente a uma conta de SMB, se não detiver outras contas de depósito à ordem¹⁵¹. Nas situações em que o consumidor já seja titular de uma conta de depósito à ordem, poderá convertê-la numa conta de SMB.

A titularidade de uma conta de SMB não impede que o consumidor possa aceder aos restantes produtos ou serviços disponibilizados pela Instituição de crédito que não se encontrem incluídos na conta SMB, como são exemplos as contas-poupança, depósitos a prazo, PPR, transferências interbancárias, internacionais e produtos de crédito. No entanto, não podem os titulares de uma conta SMB usufruir, pela sua natureza, da ultrapassagem de crédito ou facilidades de descoberto.

Com as últimas alterações resultantes da Lei n.º 44/2020, de 19 de agosto, a conta de SMB passou a ter mais serviços associados, podendo desde 1 de janeiro de 2021, efetuar cinco transferências por mês, com o limite de 30 euros por operação e de 150 euros de montante total transferido, através de aplicações de pagamento que sejam operadas por terceiros (*MBway*, etc.).

¹⁴⁹ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2020, p. 70

¹⁵⁰ Foram abertas 1425 (4,7%) contas de SMB com estas características e, no final do ano de 2020, existiam 5714 contas de SMB co tituladas por detentores de outras contas à ordem (4,4% do total).

¹⁵¹ Foram constituídas 214 contas de SMB com estas características e, no final do ano de 2020, existiam 1524 contas de SMB em que os clientes eram titulares de outra conta de SMB (1,2% do total).

No âmbito do acompanhamento dos SMB, o Banco de Portugal, tem vindo a monitorizar e a fiscalizar as práticas das instituições aderentes ao regime recolhendo desde 2007 informação qualitativa e quantitativa relativamente a este tema.

Verifica-se o verdadeiro alcance social desta medida aquando da análise do número de Contas de SMB (vivas) desde a sua entrada em vigor. Assim, em 2007, verificava-se a existência de 763 contas de SMB vivas; dez anos depois, existiam 44 618 contas de SMB; em 2020 existiam 129 586 contas de SMB, e em 2021 existiam 150 405 contas de SMB¹⁵².

Estes números refletem os esforços por parte do Banco de Portugal relativamente à disseminação e também a própria obrigação de divulgação da adesão ao sistema de SMB e das condições de contratação e manutenção aplicáveis, por parte das Instituições de Crédito, regulamentada pela Lei 19/2011, de 20 de maio, ao qual foi dado o devido enquadramento regulamentar pelo Aviso do Banco de Portugal n.º 15/2013, de 13 de dezembro¹⁵³

¹⁵² <https://www.bportugal.pt/comunicado/comunicado-do-banco-de-portugal-sobre-evolucao-das-contas-de-servicos-minimos-bancarios-0>

¹⁵³ Que vêm estabelecer os deveres de informação aplicáveis às instituições de crédito aderentes ao regime dos SMB relativamente à divulgação da sua adesão e das condições de acesso e prestação destes serviços.

III. A Conflitualidade

a. O papel do Banco de Portugal

A crise económica e financeira com início em 2007 originou uma série de episódios turbulentos nos mercados financeiros que tiveram como benefício a mudança de paradigma. Passou a entender-se que a proteção dos interesses dos clientes de produtos e serviços financeiros não se esgota na supervisão prudencial das instituições financeiras sendo o acompanhamento e monitorização da conduta das instituições nas relações com os seus clientes um fator importante para a eficiência e estabilidade dos mercados financeiros¹⁵⁴.

O esbatimento das fronteiras tradicionais entre banca, bolsa e seguros aumenta o risco sistémico¹⁵⁵, intensificando a necessidade de criar mecanismos eficazes de proteção do consumidor. A Supervisão Comportamental vem dar resposta a estas necessidades atuando na prevenção de preços excessivos e comportamentos arrivistas por parte dos intermediários financeiros¹⁵⁶, de molde a assegurar uma intermediação financeira adequada.

O setor bancário é alvo de uma forte regulamentação com vista à mitigação dos efeitos das assimetrias de informação, seleção adversa e risco moral e problemas de agência associadas ao setor nos consumidores, traduzindo-se, contudo, em dificuldades para as instituições financeiras no acompanhamento e implementação destas orientações e obrigações, com custos associados, e de, ainda assim, conseguirem inovar e serem competitivas no mercado¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2007, p. 13

¹⁵⁵ Risco de ocorrência de um evento não antecipado repentino que afete o sistema financeiro tendo repercussões para a economia. SANTOS, Fernando Teixeira dos, p.4

¹⁵⁶ SANTOS, Fernando Teixeira dos, p. 4

¹⁵⁷ Segundo dados da *Bain & Company*, as atividades relativas à adaptação a novas regras regulatórias exigem uma alocação de recursos de mão-de-obra especializada entre os 15% e os 20% do total dos custos associados à atividade global de uma Instituição de Crédito. MARQUES, Dr.ª Sílvia Mateus, "*Risk & Regulatory Technology: algumas notas sobre a aceleração de negócio (business acceleration) com inteligência artificial*", in *Fintech I - Desafios da Tecnologia Financeira*, 2.ª Ed., 2020, p. 346

A publicação do Decreto-Lei n.º 1/2008, de 3 de janeiro veio proceder à 12.ª alteração ao RGICSF, atribuindo ao Banco de Portugal competências no âmbito da Supervisão Comportamental estabelecendo e assegurando um conjunto de regras de conduta e deveres de informação que as Instituições de Crédito e as sociedades financeiras estão obrigadas a cumprir no âmbito das suas relações com os clientes.

Posto isto, a atuação do Banco de Portugal visa assegurar a transparência da informação e a equidade nas transações de produtos e serviços financeiros através da monitorização da atuação e do desempenho das instituições financeiras.

Desde logo, a supervisão comportamental encontra-se atualmente regulada no RGICSF nos artigos. 73.º e ss. Este quadro legal atribuiu ao Banco de Portugal poderes para “*estabelecer regras de conduta das Instituições de Crédito, das sociedades financeiras e das instituições de pagamento*”, com respeito pelos princípios da transparência contratual e pré-contratual e a equidade de direitos entre as entidades sob a sua supervisão e os respetivos clientes.

O Banco de Portugal é qualificado no artigo 1.º na sua Lei Orgânica¹⁵⁸ como “*pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio*”, dispondo, no âmbito das suas atribuições, de poderes enquanto autoridade de regulação e supervisão, nomeadamente, o poder normativo¹⁵⁹; o poder de emitir recomendações; o poder de suspender; o poder de fiscalizar¹⁶⁰; o poder de sancionar, instaurar e instruir processos de

¹⁵⁸Aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 118/2001, e 17 de abril, Decreto-Lei n.º 50/2004, de 10 de março, Decreto-Lei n.º 39/2007, de 20 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 32-A/2012, de 10 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 142/2013, de 18 de outubro, Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, Lei n.º 39/2015, de 25 de maio e Lei n.º 73/2020, 17 novembro.

¹⁵⁹ Vertido na emissão de normas gerais e abstratas que assumem a forma de avisos ou instruções.

¹⁶⁰ Relativamente ao poder fiscalizador do Banco de Portugal destacam-se as seguintes vertentes: a realização de inspeções, o tratamento das reclamações que lhe são dirigidas através dos diversos mecanismos, e a vigilância da conduta das Instituições de Crédito, Sociedades Financeiras e Sociedades de pagamento no que concerne ao cumprimento dos princípios da transparência, diligência, respeito, integridade e honestidade nas relações com os clientes.

contraordenação e, conseqüentemente, de aplicar coimas e sanções acessórias¹⁶¹; e o poder regulamentar.

Dentro da supervisão comportamental, destacam-se as seguintes temáticas: serviços, contas e instrumentos de pagamento; diferentes tipos de crédito (à habitação, ao consumo, às empresas, microcrédito) e, dentro dele, crédito responsável e sobre-endividamento; crowdfunding ¹⁶² ; depósitos (designadamente, depósitos indexados); proteção do consumidor de produtos e serviços financeiros; publicidade¹⁶³; divulgação de informação; reclamações e resolução alternativa de litígios; sua literacia financeira; práticas comerciais, entre outras.

Compete ainda ao Banco de Portugal segundo o artigo 77.º-A do RGICSF, apreciar as reclamações e definir os procedimentos e os prazos de tratamento das mesmas, observando os princípios da imparcialidade, da celeridade e da gratuidade.

A reclamação consubstancia-se num direito dos consumidores no exercício da sua cidadania devendo ser assegurado e respeitado, traduzindo-se numa externalidade positiva para os restantes consumidores, permitindo a mitigação das assimetrias de informação existentes, e a otimização da atuação do Banco de Portugal ¹⁶⁴, contribuindo finalmente para o aumento da confiança dos consumidores no sistema financeiro e, na própria atuação do regulador do setor.

Neste âmbito, são disponibilizados ao consumidor vários canais de reclamação oficiais, nomeadamente, o Livro de Reclamações ¹⁶⁵, em formato físico

¹⁶¹ No que concerne ao poder sancionatório, para além da exigência da sanção de irregularidades, com recurso a recomendações e determinações específicas, passa também pela aplicação de coimas e de sanções acessórias (artigo 76.º/2 RGICSF e 6.º/2/c)).

¹⁶² Crowdfunding, ou financiamento colaborativo, é o tipo de financiamento através do qual a entidade mediante o seu registo em plataformas eletrónicas obtém os valores necessários para se financiarem a si e às suas atividades ou projetos por via de um ou mais investidores. Cfr https://www.cmvm.pt/pt/AreadoInvestidor/Faq/Pages/FAQs-Crowdfunding_investidores.aspx,

¹⁶³ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2019, p. 18

¹⁶⁴ Neste sentido, nos últimos 4 anos foram instaurados 277 processos de contraordenação resultantes de 1 703 reclamações.

¹⁶⁵ Regulado no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua versão atual

(doravante designado por LRF) e em formato eletrónico (doravante designado por LRE), e o Portal do Cliente Bancário (doravante designado por PCB), sendo todas as reclamações analisadas pelo Banco de Portugal.

Para tal e em cumprimento das normas estabelecidas no Regime Jurídico do Livro de Reclamações, encontram-se obrigados a disponibilizar nos seus estabelecimentos físicos, caso os tenham, o livro de reclamações em formato físico, devendo ainda estar registados na Plataforma do Livro de Reclamações Eletrónico sob a alçada do Banco de Portugal, as instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento, instituições de moeda eletrónica, prestadores de serviços postais no que se refere à prestação de serviços de pagamento, e intermediários de crédito¹⁶⁶.

As reclamações efetuadas através do formato eletrónico do livro de reclamações são, no momento da sua submissão pelo consumidor, automaticamente enviadas à instituição reclamada e à entidade reguladora competente. Já no formato físico, encontra-se estabelecido pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea e), que as reclamações devem ser remetidas à entidade reguladora competente no prazo de 15 dias úteis sob pena de procedimento contraordenacional, tendo sido introduzida em 2017¹⁶⁷, com vista à digitalização deste procedimento, a possibilidade do envio digital das mesmas. Contudo, o Banco de Portugal, com vista à promoção da celeridade, eficiência e segurança na troca de informação documental com as instituições por si supervisionadas, implementou um serviço de reclamações no seu sistema de comunicação eletrónica (BPnet) que simplifica e facilita este processo. Deste modo, a Instrução n.º 18/2008 vêm estabelecer uma série de procedimentos, nomeadamente, o envio em suporte digital através do referido sistema.

Da análise ao número total de reclamações rececionadas pelo Banco de Portugal ao longo dos anos verifica-se que este tem vindo a aumentar, tendo-se registado 8 767 reclamações em 2008 e 19 322 reclamações em 2021.

¹⁶⁶ Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro na sua versão atual, anexo, n.º 13

¹⁶⁷ Através do Decreto-lei n.º 74/2017, de 21 de junho que procedeu à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

Nos anos de 2020 (19 660 reclamações) e 2021 (19 322 reclamações) regista-se um maior número de reclamações, fruto da integração em pleno do Banco de Portugal na Plataforma do Livro de Reclamações Eletrónico¹⁶⁸ (mecanismo que concentra 36,30% e 37,2% das reclamações respetivamente), e das moratórias públicas concedidas para fazer face ao impacto causado pela pandemia COVID-19¹⁶⁹.

Verifica-se uma natural diminuição do número de reclamações físicas, canalizando o LRE e o PCB parte das reclamações que habitualmente seriam feitas no livro de reclamações físico, ocorrência expectável face à facilidade de elaboração da reclamação (formato digital) e ainda às limitações causadas pelas quarentenas impostas.

Também nos últimos anos verifica-se um crescimento das reclamações relativas ao crédito aos consumidores¹⁷⁰, mais especificamente, sobre cartões de crédito, crédito pessoal e crédito automóvel, sendo os temas mais comuns as

¹⁶⁸ Banco de Portugal integrou a plataforma do LRE em finais de 2019, tendo registado nesse ano, por essa via 2635 reclamações.

¹⁶⁹ Também o *Ombudsman Financial Service* reporta entre 1 de abril de 2020 e 31 de março de 2021, um aumento das reclamações (278 033 reclamações), referindo, tal como Portugal e o restante mundo, o impacto da pandemia Covid-19 nos números de reclamações recebidas, verificando-se um aumento de 58% face aos dados de 2019/2020.

¹⁷⁰ Foram registadas relativamente a este tema nos últimos 4 anos, 18 883 reclamações que correspondem a 26,1% das reclamações. No que concerne aos processos de contraordenação foram instaurados 55 processos nos últimos 4 anos decorrentes de 69 reclamações. As irregularidades detetadas prendem-se com situações relacionadas com a inobservância dos limites máximos de TAEG divulgados pelo Banco de Portugal, o incumprimento do dever de entregar a FIN em contratos celebrados à distância ou por solicitação do consumidor, o incumprimento do dever de exarar os contratos de crédito aos consumidores em papel ou noutro suporte duradouro, em condições de inteira legibilidade, a não inclusão no contrato de crédito da informação prevista no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, não integração no PERSI de clientes cujos contratos permanecem em incumprimento por um período superior a 60 dias ou de clientes que tenham solicitado a sua integração, incumprimento do dever de avaliação da solvabilidade dos clientes bancários em momento prévio ao da celebração do contrato de crédito, incumprimento dos deveres de informação relativos ao reporte de informação à CRC, entre outros. Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2018, p. 127 e 128, 2019, p. 115, 2020, p. 122 e, 2021, p. 86 e 87.

responsabilidades de crédito, as comissões e encargos, e a cobrança de valores em dívida.

Geralmente as situações que motivam as reclamações são resolvidas pela instituição reclamada, por sua própria iniciativa ou por intervenção do Banco de Portugal¹⁷¹. Não obstante a prévia resolução pela instituição, o Banco de Portugal procede ainda assim à análise das reclamações podendo concluir pela não existência de indícios de infração por parte da instituição ou, existindo indícios recomendar a correção da situação (mediante uma determinação específica ou uma recomendação) ou instaurar um processo de contraordenação. Contudo, a intervenção do Banco de Portugal na análise das reclamações está limitada¹⁷² por lei à verificação do cumprimento das normas que regem as atividades das Instituições de Crédito, das Sociedades Financeiras, das Instituições de Pagamento, das Instituições de moeda eletrónica, no âmbito da comercialização de produtos e serviços bancários de retalho, e dos Intermediários de Crédito¹⁷³, de modo que perante a existência de um conflito de consumo, encaminhe para as Entidades RAL.

No entanto, a aplicação de uma sanção pecuniária a uma instituição financeira apenas penaliza a instituição não dando lugar a compensação ao consumidor de quaisquer danos que este tenha sofrido. Nestes casos, o consumidor deve recorrer aos meios judiciais ou arbitrais. A reparação dos danos só poderá ser exigida em sede judicial ou através de meios de resolução alternativa de litígios.

A confiança dos consumidores é um elemento essencial para favorecer o aumento da poupança e o acesso responsável ao crédito prevenindo situações de endividamento excessivo. O papel da supervisão comportamental é contribuir para essa confiança através da fiscalização da atuação das instituições de

¹⁷¹ Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal, 2019, p. 20

¹⁷² Tem competência para apreciar reclamações relativas a produtos financeiros em matéria de fundos de investimento e valores mobiliários a Comissão do Mercado e de Valores Mobiliários – CMVM, e em matéria de seguros e fundos de pensões a Autoridade de Seguros e Fundos de Pensões - ASF.

¹⁷³ <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/perguntas-frequentes#collapse3187>

crédito, assegurando o cumprimento das normas e a adoção de práticas comerciais responsáveis.

b. As respostas do setor ao litígio

i. O Mediador do Crédito

No âmbito das medidas de combate à crise económica e financeira sentida no contexto internacional e com particular gravidade em Portugal, o Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho, veio proceder à criação da figura do Mediador do Crédito.

Com vista à defesa e a promoção dos direitos, garantias e interesses legítimos de quaisquer pessoas ou entidades que sejam parte em relações de crédito, cabe ao Mediador de Crédito “*o dever de difundir e fomentar o conhecimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos contratos de crédito, assim como o dever de prestar os esclarecimentos e as informações que lhe sejam solicitados*¹⁷⁴”.

Funcionando junto do Banco de Portugal, com imparcialidade e independência, o Mediador do Crédito beneficia desta proximidade institucional, conferindo-lhe um acréscimo das suas capacidades de intervenção, de tal modo que, não se concluindo o processo de mediação pelo acordo entre as partes, pode o mediador dirigir à instituição de crédito uma recomendação que, não sendo respeitada deverá ser fundamentada, podendo ser dado conhecimento ao Banco de Portugal que atuará dentro das suas competências de supervisão – artigo 7.º. Esta proximidade institucional permite e confere-lhe um poder de diálogo que pode eventualmente suscitar alterações e inovações legislativas.

Verifica-se que uma das grandes vantagens do Mediador do Crédito diz respeito às suas funções informativas e formativas, sobretudo no âmbito da promoção da literacia financeira, não obstante serem funções pouco conhecidas pelo consumidor e, portanto, pouco utilizadas por este.

Infelizmente, e apesar da validade da criação do Mediador do Crédito enquanto meio que poderia potenciar a informação ao consumidor numa fase pré-contratual, este, não tendo poder decisório definitivo ou vinculativo, adicionado ao facto de grande parte dos conflitos do setor financeiro se encontrarem fora da

¹⁷⁴ Relatório de atividades de 2010, Mediador do Crédito, p. 6

sua alçada cria uma entidade pouco eficiente no que diz respeito à efetiva proteção do consumidor.

Assim, da análise feita aos relatórios de atividades¹⁷⁵, resulta que o número de processos têm aumentado, tendo sido registados 179 processos em 2010, primeiro ano completo de dados¹⁷⁶, em comparação com os 540 processos abertos em 2020, verificando-se ainda assim uma diminuição face aos anos anteriores¹⁷⁷.

Apesar do número de processos abertos ser elevado, dado que abrange todos os processos enquadráveis e não enquadráveis nas competências do Mediador do Crédito verificamos que o número real de processos que chegam à mediação é muito inferior. Constata-se a diminuta competência do Mediador de Crédito, que possui, em matéria de mediação fraca expressão.

No que diz respeito à entrada dos processos, é tendencialmente o próprio cliente bancário (consumidores, trabalhadores independentes e pessoas coletivas) que recorre diretamente, verificando-se, contudo, ao longo dos anos, um aumento da percentagem de processos que chegam através do reencaminhamento pelo Banco de Portugal e outras Entidades.

No que concerne às tipologias de temas, os mesmos são, maioritariamente, pedidos de reestruturação do crédito feitos por particulares – a título de exemplo, em 2013, ano com maior expressão foram registados 89% pedidos –, já em 2018, ano com menor expressão foram registados 56% pedidos¹⁷⁸. Constata-se, no entanto, o crescimento do número de pedidos por parte de particulares relativamente a outros assuntos, tais como, pedidos de intervenção com vista à obtenção de acordos de regularização de dívidas associadas a contratos de crédito, processos de mediação relativos à determinação e composição de dívidas e os registos na Central de Responsabilidades de Crédito¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Disponíveis em <https://www.mediadordocredito.pt/publicacoes>

¹⁷⁶ O Mediador de Crédito iniciou os seus trabalhos apenas em agosto de 2009.

¹⁷⁷ Os anos com maior abertura de processos os anos de 2013, 2014 e 2015, com 654, 616 e 599 processos abertos, respetivamente.

¹⁷⁸ Relatórios do Mediador do Crédito de 2009 a 2020

¹⁷⁹ Relatórios do Mediador do Crédito de 2009 a 2020

Já no que diz respeito à taxa de sucesso global de 2009 a 2020 esta é de 65%¹⁸⁰.

Assim, e após esta análise, reitera-se o acima exposto no que diz respeito à fraca expressão do Mediador do Crédito no que concerne à mediação, devido ao facto das suas competências serem parcelares¹⁸¹ e de não dispor de poder decisório definitivo ou vinculativo.

Salienta-se, contudo, o importante papel na promoção da literacia financeira em matéria de crédito, e no esclarecimento de pedidos de informação relativos ao acesso ao crédito, nomeadamente crédito para investimento e microcrédito¹⁸². Crê-se todavia que se trata de um campo a desenvolver.

¹⁸⁰ Relatórios do Mediador do Crédito de 2009 a 2020

¹⁸¹ Não tem competência para a receção de reclamações e consequente resolução de conflitos de consumo do setor exceto quanto se trate de recusa, renegociação ou consolidação de créditos por parte das Instituições Bancárias.

¹⁸² Comunicado de publicitação do Relatório de Atividade de 2015 do Mediador do Crédito, 26 de janeiro de 2017

ii. Resolução Alternativa de Litígios de Consumo

A progressiva financeirização dos consumidores portugueses aliada ao aumento do comércio eletrónico e ao uso de meios de pagamento digitais tem como consequência o aumento exponencial da existência de divergências e conflitos e, conseqüentemente, uma maior probabilidade de ocorrência de litígios de consumo relativos a produtos e serviços financeiros. Contudo, verificam-se obstáculos à resolução destes litígios de consumo devido à baixa literacia dos consumidores relativamente aos seus direitos em matéria de consumo, em especial no que concerne ao acesso aos meios de resolução alternativa de litígios¹⁸³ que, juntamente com outros fatores (os custos, a morosidade dos tribunais e o desequilíbrio existente nas relações contratuais entre consumidores e instituições) potenciam a inércia do consumidor no que diz respeito a encetar as devidas diligências para alcançar a efetiva resolução do conflito¹⁸⁴.

O conflito tem cinco fases: a fase do conflito latente, a fase do início do conflito (momento em que o conflito ocorre), a fase da busca por um equilíbrio de poder (concretizado pela reclamação), a fase do equilíbrio estabelecido (quando a reclamação é atendida repondo-se a situação) e/ou a fase de rotura do equilíbrio (quando perante a impossibilidade de reequilibrar as posições das partes ocorre o litígio), ou seja, nem todos os conflitos se transformam em litígios¹⁸⁵.

Assim, ocorrendo um conflito, a primeira ação por parte do consumidor será, após a tentativa de resolução junto da instituição, a reclamação. Contudo, na hora de reclamar é posição unânime entre as entidades reguladoras, associações de consumidores e empresariais que o consumidor reclama na

¹⁸³ As associações de consumidores no Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal – Relatório de principais resultados, disponível em <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/estudo-sobre-politica-de-defesa-do-consumidor-em-portugal-.aspx> p. 6, consideram que há por parte dos consumidores um desconhecimento relativamente às competências das entidades e mecanismos de ressarcimento de prejuízos.

¹⁸⁴ ANTUNES, José Engrácia, 2019, p. 102

¹⁸⁵ CATARINO, Luís Guilherme Catarino, *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros – Fundamentos e Limites do Governo e Jurisdição das Autoridades Independentes*, Tese de Doutoramento, Almedina, 2010, p. 786

maioria dos casos de forma pouco informada, sendo transversal entre todas as entidades que rececionam reclamações, a opinião de que, apesar de numerosas, são habitualmente pouco claras e objetivas¹⁸⁶.

Em matéria de serviços financeiros o acesso à Justiça é, apesar dos avanços sentidos nos últimos anos, ainda difícil de concretizar, o que se deve, em parte, à falta de ação do próprio consumidor.

Segundo o Estudo sobre Política de Defesa do Consumidor, a opinião dos Consumidores é de que o direito menos garantido em Portugal é o “*Direito à proteção jurídica e a uma proteção acessível e pronta*”¹⁸⁷, destacando as entidades reguladoras a necessidade de melhorias nos mecanismos de resolução alternativa de litígios¹⁸⁸.

Sendo claro para todos os intervenientes da sociedade que lidam com o consumidor a necessidade de um investimento político no que diz respeito à criação de programas de educação ao consumidor. Entendendo-se que a efetividade dos direitos dos consumidores apenas se verifica quando estes têm conhecimento dos seus direitos e do modo como podem exercê-los, desde o início do conflito - através da reivindicação clara e fundamentada da resolução do problema mediante a elaboração da reclamação - até à resolução efetiva do litígio. Já no que concerne à completude do quadro institucional, as Entidades Reguladoras salientam a necessidade de uma maior especialização da rede de arbitragem¹⁸⁹.

Neste sentido, têm sido desenvolvidos nos últimos anos importantes esforços tanto no âmbito europeu como nacional por forma a assegurar um melhor acesso à justiça através de mecanismos alternativos de litígios de consumo¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Política de Defesa do Consumidor em Portugal, p. 9

¹⁸⁷ Advém do facto dos Tribunais judiciais não conseguirem dar uma resposta eficaz e célere a esta conflitualidade, não sendo acessível o recurso aos mesmos devido ao valor das custas judiciais que, por norma, é superior ao valor associado ao conflito.

¹⁸⁸ Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal, p.2

¹⁸⁹ Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal, p. 6

¹⁹⁰ Cfr. Livro verde sobre modelos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial de 2002. Em Portugal, foram ao longo dos anos instituídos vários procedimentos de

A resolução alternativa de litígios de consumo (doravante designada por RALC) é um conjunto de procedimentos de resolução de conflitos alternativa aos meios judiciais e que tem em consideração o facto de o consumidor ser, tradicionalmente, a parte mais fraca da relação contratual, constituindo um sistema mais célere, eficaz e, menos dispendioso para o tratamento de litígios¹⁹¹.

A Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo (doravante Diretiva RAL) transposta pelo Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro¹⁹², veio regular o regime aplicável aos mecanismos de resolução alternativa de litígios de consumo, os quais já têm representação em Portugal desde 1989¹⁹³.

Para a resolução destes conflitos são utilizados meios como a conciliação¹⁹⁴, a mediação¹⁹⁵ e a arbitragem¹⁹⁶, sendo estas últimas duas consideradas as formas tradicionais de resolução alternativa de conflitos.

A mediação é um processo que decorre com base na vontade das partes caracterizando-se pela intervenção de um terceiro independente e imparcial - o mediador -, sendo a sua função auxiliar as partes no diálogo visando um acordo

resolução alternativa de litígios de consumo como: informação, negociação, mediação, conciliação e arbitragem. Livro verde sobre o Acesso dos Consumidores à Justiça e a Resolução dos Litígios de Consumo no Mercado único 1993-1994.

¹⁹¹ Permitindo combater a inércia do consumidor baseada na assunção de que a Justiça é cara e lenta, permitindo-lhe, perante um conflito de reduzido valor atuar e exercer os seus direitos perante empresas que dispõem, habitualmente, de meios económicos e apoio jurídico especializado, numa posição mais equilibrada.

¹⁹² Alterada pelo DL n.º 102/2017, de 23/08, pela Lei n.º 14/2019, de 12/02, pela Lei n.º 75-B/2020, de 31/12 e pelo DL n.º 9/2021, de 29/01. Resulta do artigo 2.º que a aplicação deste regime abrange conflitos nacionais e transfronteiriços. No âmbito dos processos transfronteiriços verifica-se a canalização de processos nos membros portugueses da FIN-NET, sendo estes a CMVM e o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa, contudo não existem dados publicados.

¹⁹³ A título de exemplo o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa foi inaugurado a 20 de novembro de 1989.

¹⁹⁴ GOUVEIA, Mariana França, Curso de Resolução Alternativa de Litígios, 2011, p. 35 a 39

¹⁹⁵ GOUVEIA, Mariana França, Curso de Resolução Alternativa de Litígios, 2011, p. 41 a 77

¹⁹⁶ GOUVEIA, Mariana França, Curso de Resolução Alternativa de Litígios, 2011, p. 79 a 90

satisfatório para ambas as partes, não tendo poder para impor ele próprio uma solução.

A arbitragem é um meio de resolução alternativa de litígios adjudicatório, na medida em que o litígio é decidido por um ou vários terceiros, sendo a sua decisão vinculativa para as partes. Portugal adotou um sistema de arbitragem institucionalizada, balizando a criação destes mecanismos e sujeitando-os ao cumprimento de algumas regras, tais como: registo voluntário, cumprimento de princípios de independência e transparência¹⁹⁷.

Nos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo nacionais¹⁹⁸, a arbitragem institucionalizada é conduzida de acordo com as regras estabelecidas pelo centro, em consonância com as previstas na Lei n.º 144/2005, de 8 de setembro.

Os artigos 6.º e 6.º-A da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro vêm estabelecer um elenco de deveres a que as entidades RAL estão obrigadas, tal como a disponibilização e manutenção de um sítio eletrónico que permita um acesso fácil às informações relativas aos procedimentos de RAL. Este sítio tem um papel importante na educação ao consumidor permitindo a apresentação de reclamações via digital (mantendo-se ainda assim a obrigação de receção de eventuais reclamações que cheguem por via convencional, aspeto muito importante na proteção de consumidores vulneráveis em razão da baixa literacia digital), e assegurando um tratamento célere dos litígios de consumo. Estabelece-se ainda, a obrigação de, promover (atendendo à capacidade de cada centro) a especialização em razão da matéria, afetando pessoal devidamente qualificado para o tratamento dos litígios.

¹⁹⁷ FONSECA, Paulo, "A arbitragem e a mediação. Os desafios do novo regime de resolução alternativa de litígios", in Estudos de Direito do Consumo, Vol. V., AAFDL Editora, Lisboa, 2017, p.451

¹⁹⁸ Portugal conta atualmente com 9 centros com competência genérica (7 deles com competência territorial específica e 2 com competência territorial genérica), e 3 centros para conflitos em matérias específicas (entre estas Centro de Informação, Mediação e Arbitragem de Seguros (CIMPAS) específico para questões relacionadas com conflitos no setor segurador) A lista de centros de mediação e arbitragem de conflitos de consumo encontra-se disponível através de <https://www.consumidor.gov.pt/parceiros/sistema-de-defesa-do-consumidor/entidades-de-resolucao-alternativa-de-litigios-de-consumo.aspx>

Nesta sede, as entidades RAL devem assegurar, de acordo com o disposto no artigo 7.º, que os seus colaboradores possuam os conhecimentos, habilitações e qualificações necessárias, quer no domínio da resolução alternativa de litígios de consumo, quer na área do Direito. Devendo para tal disponibilizar a formação adequada ao exercício das funções competindo ainda a cada centro assegurar as condições materiais e técnicas à prossecução destas formações.

Conclui-se assim que uma das grandes vantagens da RAL, a par da independência e imparcialidade, da transparência, da eficácia e acessibilidade, da liberdade e voluntariedade¹⁹⁹, da celeridade e do custo reduzido, é a competência técnica dos Centros de Arbitragem e Conflitos de Consumo. No entanto, constata-se que no âmbito dos serviços financeiros, a realidade segue no sentido da inexistência de qualificações específicas por parte das entidades RAL.

No âmbito dos serviços financeiros, as instituições de crédito que comercializam produtos e serviços bancários, que exercem atividades de intermediação de créditos ou de prestação de serviços de consultoria, e que prestam serviços de pagamento e emitem moeda eletrónica são obrigadas a disponibilizar aos consumidores o acesso a meios extrajudiciais eficazes e adequados de resolução de litígios. Para tal, devem aderir a, pelo menos, duas entidades de resolução alternativa de litígios que integrem a rede de arbitragem de

¹⁹⁹ O princípio da liberdade ou voluntariedade está previsto no artigo 13º da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, sob a epígrafe “*Efeitos da celebração de acordo prévio*” em consonância com o artigo 21.º, al. h), do Decreto-Lei 446/85, de 25 de outubro, que considera que são absolutamente proibidas as cláusulas contratuais gerais que estabeleçam acordos que “alínea h) Excluem ou limitem de antemão a possibilidade de requerer tutela judicial para situações litigiosas que surjam entre os contratantes ou prevejam modalidades de arbitragem que não assegurem as garantias de procedimento estabelecidas na lei”, criando por parte do consumidor uma noção errada de que por estar estabelecido no acordo uma convenção arbitral não possam recorrer a um tribunal judicial, PASSINHAS, Sandra, “*Alterações Recentes no Âmbito da Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*”, in *O Contrato na Gestão do Risco e na Garantia da Equidade*, Coordenação de António Pinto Monteiro, 2015, Instituto Jurídico Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 374 e 375

consumo²⁰⁰. Apesar da existência desta obrigatoriedade de adesão plena²⁰¹, esta originou algumas questões por parte das instituições financeiras dado que a competência dos centros de arbitragem de conflitos de consumo está assente numa competência territorial. Assim, ao aderir apenas a dois centros haverá invariavelmente consumidores numa posição mais desfavorável, dado que com a digitalização do setor e a aquisição de produtos e serviços à distância, estes poderão residir numa área territorial não abrangida pelos centros de arbitragem ao qual a instituição financeira aderiu²⁰².

Verificando-se o número de processos acerca de serviços financeiros rececionados pelos centros e comparando-se com o total de reclamações recebidas pelo Banco de Portugal, resulta uma discrepância significativa. Analisando-se o número total de reclamações recebidas de 2018 a 2021, que corresponde a 72 340 reclamações²⁰³, e o número de processos tratados nos centros de arbitragem, 1 422 processos²⁰⁴, constata-se que o recurso à reclamação é o mecanismo mais procurado para a resolução de conflitos de consumo do setor financeiro.

Tal poderá dever-se a várias situações, nomeadamente: ao desconhecimento pelo consumidor da existência das entidades de resolução alternativa de litígios e da sua competência nesta matéria²⁰⁵; à falta de especialização dos técnicos

²⁰⁰ Portal do Cliente Bancário – Resolução de litígios, disponível em <https://clientebancario.bportugal.pt/pt-pt/resolucao-litigios-instituicoes>

²⁰¹ Decreto-Lei n.º 317/2009 – artigo 92.º/n.º 2; Decreto-Lei n.º 133/2009 – artigo 32.º/n.º 2; e ainda no Decreto-Lei n.º 74-A/2017 – artigo 38.º/n.º 2

²⁰² <https://clientebancario.bportugal.pt/pt-pt/resolucao-litigios-instituicoes> como se poderá constatar pela listagem das adesões aos centros pelas instituições.

²⁰³ Salvaguarda-se o facto de, eventualmente, nem todas estas reclamações corresponderem a reclamações feitas por consumidores, não havendo essa limitação neste mecanismo.

²⁰⁴ Segundo dados fornecidos pela Direção-Geral do Consumidor, entidade competente para fiscalizar os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo, deram entrada nos últimos quatro anos 1 422 processos em matéria de serviços financeiros, verificando-se um aumento ao longo dos anos, ou seja, em 2018, deram entrada 294 processos, em 2019 entraram 269 processos e em 2020 deram entrada 391 processos, por último em 2021, deram entrada 468 processos.

²⁰⁵ Verifica-se um desconhecimento generalizado da existência das entidades RAL (ainda assim com tendência a diminuir) por parte dos consumidores, FROTA, Mário, “O acesso à Justiça: Os

no setor em causa; a uma desconfiança generalizada dos consumidores no sistema ou mesmo a possibilidade de considerarem que o Banco de Portugal, enquanto entidade de regulação e supervisão, atuará no sentido de solucionar e indemnizar os eventuais danos ocorridos.

Contudo e apesar da análise feita às reclamações e eventuais procedimentos de sanção de quaisquer irregularidades detetadas através da emissão de recomendações ou da instauração de um processo de contraordenação e consequente aplicação de coima, tal não implica a real reparação dos danos que o consumidor possa ter sofrido.

Verifica-se que, do total destas reclamações (últimos 4 anos), o Banco de Portugal concluiu que em 60,3% não existiam indícios de infração. Ainda assim, na sequência de 1 703 reclamações foram instaurados 277 processos de contraordenação e 10 794 determinações específicas e/ou recomendações. Todavia, sempre que tenham existido danos para o consumidor e, consequentemente caso haja lugar à restituição ou indemnização, este deverá recorrer a uma terceira entidade. A complementaridade existente entre a atuação do Banco de Portugal no âmbito da supervisão comportamental e os centros de mediação e arbitragem de conflitos de consumo é importante e poderia constituir uma efetiva proteção do consumidor.

Constata-se assim a utilidade da criação de um centro dotado de competência especializada no que diz respeito à resolução e conflitos de consumo no setor financeiro²⁰⁶, um Centro de Informação, Mediação e Arbitragem dos Serviços Financeiros (CIMASF), à semelhança do CIMPAS, constituindo um importante mecanismo de defesa do consumidor quer na prestação de informação aos consumidores, importante princípio norteador da atuação das entidades RAL²⁰⁷, bem como na resolução dos conflitos. Sem prejuízo da importante cooperação com o Banco de Portugal, verifica-se a necessidade de alargar o âmbito de

meios alternativos de resolução de litígios de consumo”, in Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, vol. V, n.º 22, junho de 2016, p. 10

²⁰⁶ Utiliza-se o termo financeiro por se considerar que a utilização do termo bancário é redutora.

²⁰⁷ CEBOLA, Cátia Marques, “ADR 3.0 @ Resolução Online de Conflitos de Consumo em portugal”, in Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, vol. V, n.º 22, junho 2016, p.81

atuação, face ao que se verifica no Mediador do Crédito (competências limitadas), atribuindo as competências necessárias e assegurando o princípio da independência e imparcialidade das decisões com o reforço do poder²⁰⁸, de que os Centros de Arbitragem naturalmente gozam. Entende-se assim que, a criação de um centro especializado em serviços financeiros, com a atribuição das competências necessárias e a qualificação dos profissionais no setor em apreço, teria vários efeitos positivos, nomeadamente na credibilização do setor e na confiança do consumidor.

Poderia ainda assim, por questões financeiras optar-se pelo investimento na qualificação dos centros de resolução alternativa de litígios atualmente existente ou proceder-se ao alargamento das competências atribuídas ao CIMPAS.

Nesta senda, o Decreto-lei n.º 105/2020, de 23 de dezembro, institui o Sistema Público de Apoio à Conciliação do Sobre-Endividamento, todavia comete o mesmo erro ao limitar as suas competências a situações de sobre-endividamento. E ao apresentar-se como um sistema público de resolução alternativa de litígios induz em erro quanto às suas competências, em especial no que diz respeito à prestação de informação, bastante limitadas face ao que se verifica nos restantes centros.

Deste modo, considera-se que não terá grande adesão devido a vários fatores, nomeadamente, não poderem recorrer ao referido Sistema devedores que tenham processos de insolvência, processos especiais de revitalização ou processos especiais para acordo de pagamento pendentes; não se aplica a negócios abrangidos pelo PARI e pelo PERSI; é obrigatória a realização de uma sessão informativa a que, tanto o consumidor como os credores devem assistir, contudo considera-se justificada a falta do credor que comprove a existência de um justo impedimento, ainda assim, a falta injustificada determina o agravamento em 75% das taxas de justiça (o que, considerando o poder económico das instituições em causa se considera um agravamento irrisório);

²⁰⁸ A título de exemplo, no Reino Unido, o *Financial Ombudsman Service* tem um importante papel na proteção dos consumidores, quer na prestação de informações e recursos (por forma a evitar reclamações desnecessárias e a gerir as expectativas dos consumidores evitando sentimentos de desconfiança e frustração em relação ao sistema).

por último, verifica-se a existência de um custo associado (30 euros) mais elevado face aos centros de arbitragem, tendencialmente gratuitos, verificando-se ainda que, para efeitos da notificação do(s) credor(es) da existência do procedimento SISPACSE e da realização da sessão informativa, o credor deverá prestar o seu consentimento para a gravação dos contactos telefónicos que venha a manter com o conciliador, na ausência deste consentimento, o credor é notificado por correio eletrónico, com aviso de receção, note-se, a expensas do devedor. Ora, apresentando-se o SISPACSE como um sistema público de resolução alternativa de litígios com competências específicas para situações de sobre-endividamento verifica-se contraproducente obrigar o consumidor ao pagamento de valores que por muito reduzidos que sejam têm um importante impacto na sua situação económica.

Já no âmbito da proteção ao consumidor vulnerável, estabelece o diploma que o apoio pode ser prestado pelos serviços de atendimento com fins de apoio social disponibilizados pelas autarquias ou nos espaços cidadão, mediante protocolo a celebrar. Face à importância da proteção do consumidor vulnerável verifica-se que a dependência do apoio (de serviços que certamente não terão as qualificações necessárias nestas matérias) da existência de um protocolo poderá implicar na verdade uma desproteção do consumidor, numa posição de especial vulnerabilidade exacerbada pela situação de sobre-endividamento que, perante a dificuldade no acesso a informações claras e informadas poderá optar pela inércia deteriorando ainda mais a sua condição financeira.

Neste sentido, considera-se que este apoio deveria ser prestado pelos Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor – CIAC, dado o importante serviço que prestam aos consumidores vulneráveis. Trata-se de um mecanismo de proximidade que visa o apoio gratuito dos consumidores em diversas matérias de consumo, nomeadamente, mecanismos de resolução alternativa de litígios. E, não obstante a falta de conhecimentos específicos em matérias de serviços

financeiros é uma rede que recebe atualmente formação constante no âmbito da proteção do consumidor²⁰⁹.

Concluindo, e relembrando as palavras do Professor Carlos Ferreira de Almeida, “o conjunto de medidas de proteção dos consumidores [...] encarando a sua particular posição de fraqueza, serão, letra morta, se não houver possibilidades reais da sua aplicação, isto é, se não existirem meios de transposição para a realidade socioeconómica e se não forem criadas as entidades que (as) defendam²¹⁰”.

²⁰⁹ Como referido por Frade, Catarina, A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobre-endividamento, in Revista Crítica de Ciências Sociais, 65, maio, 2003, p. 125, esta solução apenas seria possível se existir um aumento das competências técnicas dos profissionais. Ainda assim, face à solução atual, considera-se ser uma melhor opção já que a Rede já se encontra constituída, tendo representação em vários municípios, e que os profissionais em causa já contam com algumas qualificações em matéria de consumo.

²¹⁰ Almeida, Carlos Ferreira de, 1982, p. 153.

Conclusão

Conforme referido ao longo do trabalho, o setor financeiro é caracterizado pela complexidade e multiplicidade de temas. O acesso generalizado a produtos e serviços financeiros complexos e a um conjunto alargado de meios de pagamento, aliado à digitalização do setor financeiro estimulada pela inovação tecnológica, aumenta a exposição ao risco dos consumidores, em especial, dos mais vulneráveis, representando desafios para as entidades de regulação e supervisão.

A vulgarização da informação e a difícil compreensão desta pelo consumidor devido à complexidade dos produtos e serviços e da sua terminologia bem como a fraca literacia financeira e a existência de enviesamentos cognitivos originam um processo de tomada de decisão deficitário que origina escolhas passíveis de conduzir a um endividamento excessivo das famílias.

A promoção da literacia financeira surge como um importante complemento à atuação das entidades de regulação e supervisão, cada vez mais necessária no atual ecossistema financeiro pautado pela financeirização da sociedade e pela maior diversidade e complexidade dos produtos e serviços financeiros com uma componente tecnológica ao dispor do consumidor. Possibilitando a aquisição de conhecimentos e competências financeiras que reforçam o processo de decisão, quando concretizada com sucesso, permite a melhoria do processo de tomada de decisão, viabilizando escolhas financeiras tomadas com o domínio pleno dos riscos associados e que sejam adequadas às suas necessidades e capacidades financeiras.

A literacia financeira proporciona também uma maior resiliência financeira das famílias portuguesas, permitindo uma maior eficiência no planeamento e gestão do orçamento familiar, da poupança e da escolha dos produtos e serviços; mitigando as vulnerabilidades dos consumidores; promovendo a inclusão financeira e social; reduzindo as assimetrias de informação contribuindo para uma maior confiança por parte dos consumidores e, conseqüentemente, para a

estabilidade e resiliência do sistema financeiro perante choques adversos, contribuindo para a estabilidade macroeconómica e financeira²¹¹.

Contudo, não obstante as vantagens, salienta-se a importância das conclusões retiradas dos estudos de economia comportamental, relativamente ao facto de o consumidor não agir de forma racional, podendo o seu comportamento divergir devido a preferências não convencionais e a percepções distorcidas da realidade. Estas conclusões têm um importante papel na definição de eventuais medidas de prevenção do fenómeno de sobre-endividamento ou da promoção da poupança, devendo alertar-se o consumidor para a sua existência e para as consequências que estes enviesamentos cognitivos poderão criar nos seus processos de decisão.

Posto isto, e perante as atuais estratégias de educação financeira, nomeadamente, na implementação da educação financeira nas escolas, sob a forma do Referencial de Educação Financeira, que terá impacto a longo/médio prazo, urge ainda promover a formação relativamente ao impacto dos enviesamentos cognitivos no processo de decisão dos consumidores, no âmbito da literacia digital, em especial no que diz respeito aos riscos associados à comercialização de produtos e serviços financeiros através dos canais digitais e no exercício dos seus direitos mediante o acesso a uma Justiça célere, eficiente, e tendencialmente gratuita.

Devido à existência de um quadro normativo vasto nesta matéria e de uma limitação de espaço, optou-se apenas pela análise do regime de crédito ao consumo; do regime de proteção do consumidor sobre-endividado (pela sua importância relativamente à prevenção e regularização de situações de incumprimento); e dos Serviços Mínimos Bancários (pela importância do seu papel na inclusão financeira).

A alteração da estrutura do consumo das famílias – poder de compra, mais oferta, mais facilidade na contratação de serviços e produtos – verificada nos últimos anos, originaram o uso generalizado do crédito como mecanismo que confere liquidez, criando uma sensação artificial de solvabilidade. Neste sentido,

²¹¹ Neste sentido, Neves, Pedro Duarte, p. v

a obrigação de verificação de solvabilidade do consumidor, a existência do direito de livre revogação (*cooling-off period*) e as obrigações relativas aos deveres de informação (informação normalizada, sintética e clara) são importantes medidas de proteção do consumidor.

Analisadas as vulnerabilidades do consumidor de produtos e serviços financeiros exacerbadas pela digitalização do setor financeiro potenciada pela inovação tecnológica, pela fraca literacia digital e financeira que exponencia o fenómeno de exclusão financeira e social (colmatado pela existência de Serviços Mínimos Bancários) e do sobre-endividamento (colmatado pela existência do PARI e do PERSI), concluímos que a vulnerabilidade é extensível a todos os consumidores dada a financeirização do nosso quotidiano.

Contudo, estes mecanismos dão resposta a problemas específicos (como seja o caso da conta de SMB), traduzindo-se numa reação ao problema (de um eventual ou já incumprimento), ou não gozam das competências que efetivamente produziriam uma verdadeira proteção do consumidor (Mediador do Crédito). O próprio fenómeno do endividamento excessivo pode e deve ser mitigado através de programas de literacia financeira adequados às especificidades (vulnerabilidades) do consumidor, devendo ainda, devido à interdisciplinaridade de temas ser complementados com programas de literacia digital e de educação ao consumidor, em especial relativamente ao acesso à justiça. O aumento do recurso dos centros de mediação e arbitragem de conflitos de consumo pelos consumidores depende quer de um reforço da sua divulgação quer de um reforço da sua especialização nesta matéria.

A conflitualidade existente, nos moldes em que é feita, indica que ambas as partes necessitam de melhorar comportamentos. Por um lado, o consumidor, que necessita de melhorar os seus conhecimentos relativamente aos mecanismos disponíveis para o exercício do seu direito de queixa e na elaboração da mesma de forma clara e concisa. Para a concretização deste aspeto é importante uma melhoria nos programas de educação ao consumidor neste sentido.

Por outro lado, também o dever de informar por parte das instituições financeiras necessita de ser melhorado e complementado. Urge a criação de uma entidade

com competência especializada que possibilite a simplificação das informações fornecidas pelas instituições (geralmente um grande volume de informação redigida com base em termos financeiros de grande complexidade para o consumidor e ainda com um tamanho de letra de difícil redação para determinados grupos de consumidores vulneráveis) de forma autónoma e isenta de conflitos de interesses permitindo que o consumidor consiga delas retirar uma conclusão clara.

Verifica-se desde a crise financeira de 2007 um progresso significativo no quadro normativo de proteção do consumidor; na criação de mecanismos de prevenção do incumprimento; e, ainda, numa adequação das ferramentas de supervisão e fiscalização das entidades competentes, justificado pela importância dos temas e instigado pelo interesse internacional e europeu.

Também o papel das entidades de regulação e supervisão é essencial, quer no âmbito do exercício das suas competências de supervisão da atuação das instituições nas suas relações com os seus clientes (mediante a análise das reclamações dos consumidores e das ações de fiscalização), quer também no que concerne à promoção da literacia financeira e à sensibilização dos riscos associados à comercialização de produtos e serviços através dos canais digitais. Ainda assim, e não obstante a importância de um movimento regulatório constante - que se traduz, efetivamente, numa maior proteção para o consumidor -, este tem um efeito nocivo na inovação, asfixiando-a. O equilíbrio entre regulação e inovação é delicado, contudo, face ao potencial que as novas tecnologias aplicadas ao setor e, em especial, à proteção do consumidor têm é essencial assegurar uma certa harmonia entre as mesmas.

Apesar da existência de um controlo ao nível da regulação e supervisão, da comercialização de produtos e serviços adequados; de uma atuação justa e transparente das instituições; e da análise das reclamações, a constante regulamentação nesta matéria é ainda assim, insuficiente para garantir a máxima proteção do consumidor de produtos financeiros.

Assim, perante as consequências económicas decorrentes da atual conjuntura mundial e com vista à melhoria da resiliência financeira dos consumidores defende-se a criação de um mecanismo que promova a informação

especializada a consumidores que pretendam contratar serviços e/ou produtos e procurem obter informações isentas de conflitos de interesses.

Entende-se que dado o expressivo volume de conflitualidade que se verifica no setor financeiro; a complexidade dos temas em causa; e a importância que esta matéria tem para a vida dos consumidores; a criação de um centro especializado, independente e autónomo, não excluindo, obviamente, a importante cooperação com os reguladores e supervisores do setor²¹² teria como consequência um reforço da tutela dos consumidores de produtos e serviços financeiros, quer pela resolução dos conflitos, quer pelo importante papel na prestação de informação (isenta de conflitos de interesses) especializada que poderá reforçar o processo decisório do consumidor como medida preventiva.

A aposta num centro de informação, mediação e arbitragem de consumo especializado permitiria a redução da conflitualidade rececionada pelo Banco de Portugal, a efetiva resolução (barata, rápida, justa, eficiente e satisfatória para as partes) do litígio existente entre o consumidor e a instituição, possibilitando ainda um acompanhamento mais completo e adequado na mediação de conflitos gerados pelo sobre-endividamento das famílias²¹³.

A tutela do consumidor no âmbito do setor financeiro é concretizada mediante a existência de um quadro normativo extenso e complexo e de um conjunto de mecanismos aplicáveis a determinados problemas. Para tal, a cooperação entre os vários intervenientes não só é necessária como essencial já que permite a adequação destes mecanismos às necessidades dos consumidores conferindo proteção em determinadas situações específicas, visando colmatar, todos juntos, as falhas de cada um.

²¹² No caso em concreto o Banco de Portugal e a CMVM dado que a ASF tem um centro com competência especializada no setor dos seguros - CIMPAS. Centro esse que permitiu a diminuição da conflitualidade do setor.

²¹³ Tal como defende FRADE, Catarina, 2003, p. 107- 108

Bibliografia

ABREU, M, AFONSO, A., ESCÁRIA, V., FERREIRA, C., *Economia Monetária e Financeira*, Escolar Editora, 2.^a Ed., 2012, ISBN 978-972-592-351-1

ALMEIDA, Carlos Ferreira de, *Os Direitos dos Consumidores*, 1982, Almedina, Coimbra, ISBN 12209798

ANTUNES, José Engrácia, “*Dos contratos de Consumo em Especial*”, in *Revista Ordem dos Advogados* I-11, 2018, disponível em https://portal.oa.pt/media/130213/jose-engracia-antunes_roa_i_ii-2018-revista-da-ordem-dos-advogados.pdf

ANTUNES, José Engrácia, *Direito do Consumo*, Almedina, 2019, ISBN 978-972-40-7770-3

BAPTISTA, Fátima, *Cláusulas abusivas nos contratos com os consumidores*, in *Estudos de Direito do Consumo*, vol. V, AAFDL Editora, Lisboa, 2017, ISBN 978-972-672-090-2

BARATA, Carlos Lacerda, “*Contratos Celebrados fora do estabelecimento Comercial*”, in *Estudos de Direito do Consumo*, vol. V, AAFDL Editora, Lisboa, 2017, ISBN 978-972-672-090-2

CAMERER, Colin F., LOEWENSTEIN, George, “*Behavioral Economics: past, present and future*”, in *Advances in Behavioral Economics*, Princeton University Press, 2004

CAMPOS, I. Menéres, “*Notas Breves sobre os Mecanismos de Garantia do Cumprimento no Crédito ao Consumo*”, in *Liber Amicorum* Mário Frota. A causa dos direitos dos consumidores, Almedina, Coimbra, 2012, ISBN 978-972-40-4714-0

CARVALHO, Joana Campos, CARVALHO, Jorge Morais, PINTO-FERREIRA, João Pedro, *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, Almedina, Coimbra, 2017, ISBN 978-972-40-7203-6

CARVALHO, Jorge Morais /Teixeira, Micael, “*Crédito ao Consumo – Ónus da Prova de Entrega de Exemplar e Abuso de Direito de Invocar a Nulidade*”, in *Cadernos de Direito Privado*, 2013, ISSN 1645-7242

CARVALHO, Jorge Morais, “*Desafios do Mercado Digital para o Direito do Consumo*”, in Manual Centro de Estudos Judiciários – Direito do Consumo, 2015-2017, p. 115 ISBN 978-972-9122-98-9

CARVALHO, Jorge Morais, *Manual de Direito do Consumo*, Almedina, Coimbra, 7ªEd., 2020, ISBN 978-972-40-8340-7

CASTELO, Hígina, “*Crédito ao Consumo e Diversidade de Tipos Contratuais*”, in Revista do Centro de Estudos Judiciários”, 2014 – I, ISBN 978-201-41-5829-8

CATARINO, Luís Guilherme, *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros – Fundamentos e Limites do Governo e Jurisdição das Autoridades Independentes*, Almedina, 2010, ISBN 978-972-40-4143-8 (Tese de doutoramento)

CEBOLA, Cátia Marques, “*ADR 3.0 @ Resolução Online de Conflitos de Consumo em Portugal*”, in Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, vol. V, n.º 22, junho 2016, ISSN 2237-1168

CORREIA, Francisco Mendes, “*Moedas virtuais, tecnologia de registo descentralizado de dados e pagamentos*”, in IV Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2021, ISBN 978-972-40-9194-5

COSTA FERNANDES, Abel L., MOTA, Paulo R., ALVES, Carlos F. e DUARTE ROCHA, Manuel, *Mercados, Produtos e Valorimetria de Ativos Financeiros*, Almedina, 2ª ed., 2015, ISBN 978-972-40-5574-9

COSTA, Vânia e SANTOS, Ana Cordeiro, “*Regular o consumidor? Novas tendências de política no setor financeiro*”, in Análise Social, 209, XLVIII (4.º), 2013, ISSN online 2182-2999

DELLAVIGNA, Stefano, “*Psychology and economics: evidence from the fields*”, Journal of Economic Literature, 2009, p. 315 – 372

DUARTE, Jorge Dias, “*O papel do Ministério Público na defesa do consumidor*”, in Manual Centro de Estudos Judiciários – Direito do Consumo, 2015-2017, ISBN 978-972-9122-98-9

DUCLOS, Rod, WEN WAN, Echo and JIANY, Yuwei, “*Show me the Honey! Effects of Social Exclusion on Financial Risk-Taking*”, *Journal of Consumer Research*, vol. 40, n.º 1/2013, ISSN 0011-3204

FONSECA, Paulo, “*A arbitragem e a mediação. Os desafios do novo regime de resolução alternativa de litígios*”, in *Estudos de Direito do Consumo*, Vol. V., AAFDL Editora, Lisboa, 2017, ISBN 978-972-629-090-2

FRADE, Catarina, “*A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: A mediação do sobre-endividamento*”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, maio, 2003

FROTA, Ângela, “*Crédito ao consumidor*”, in *Estudos de Direito do Consumo*, vol. V, AAFDL Editora, Lisboa, 2017, ISBN 978-972-672-090-2

FROTA, Mário, O acesso à Justiça: Os meios alternativos de resolução de litígios de consumo, in *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, vol. V, n.º 22, junho de 2016, ISSN 2237-1168

FURNHAM, Adrian e ARGYLE, Michael, *A Psicologia do Dinheiro*, Sinais de Fogo, 1.ª Ed., 2000, ISBN 978-972-85-4111-8

GÁLVEZ KRUGER, María Antonieta, “*O consumidor de referência para avaliar a deslealdade da publicidade e de outras práticas comerciais*”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*, Vol. I, Almedina, ISBN 978-972-40-4318-0

GERALDES, Luís Roquette, ALBURQUERQUE, Mariana Solá de, e SILVA João Lima da, “*ICO’S: security tokens vs. Utility tokens*”, in *Fintech II – Novos Estudos sobre Tecnologia Financeira*, Almedina, 2019, ISSN 978-972-40-7839-7

GOMES, Januário, *Contratos Comerciais*, Almedina, 2013, ISBN 978-972-40-5008-9

GOUVEIA, Mariana França, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 2011, ISBN 978-972-40-4528-3

GUIMARÃES, Maria Raquel, “*As Cláusulas Contratuais Gerais Bancárias na Jurisprudência recente dos Tribunais Superiores*”, in *II Congresso de Direito Bancário*, Almedina, 2017, ISBN 978-972-40-6606-6

LAIBSON, D., REPETTO, A., e TOBACMAN, J., “*Estimating discount functions with consumption choices over the lifecycle*”, National Bureau of Economic Research, 2007

LIZ, Jorge Pegado, “*Algumas Reflexões a Propósito do Direito dos Consumidores à Informação*”, in *Liber Amicorum* Mário Frota. A causa dos direitos dos consumidores, Almedina, Coimbra, 2012, ISBN 978-972-40-4714-0

LIZ, Jorge Pegado, *Introdução ao direito e à política de consumo*, Editorial Notícias, 1ª Ed., 1999, ISBN 972-46-1000-4

MARQUES, Dr.ª Sílvia Mateus, “*Risk & Regulatory Technology: algumas notas sobre a aceleração de negócio (business acceleration) com inteligência artificial*”, in *Fintech I – Desafios da tecnologia Financeira*, Almedina, 2.ª Ed., 2020, ISSN 978-972-40-7847-2

MARQUES, M. M. L., *O Endividamento dos Consumidores*, Coimbra, Almedina, 2000

MARTINS, Pedro, *Introdução à Blockchain*, FCA, 2018, ISBN 978-972-722-887-4

MEIER, S. e SPRENGER, C., “*Present-biased preferences and credit card borrowing*”, *American Economic Journal: Applied Economics* 2(1), 2010, p. 193-210

MONTEIRO, António Pinto, “*A Contratação em Massa e a Proteção do Consumidor numa Economia Globalizada*”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 139, nº 3961, Coimbra Editora, 2010

MONTEIRO, António Pinto, “*A resposta do ordenamento jurídico português à contratação bancária pelo consumidor*”, *Boletim de Ciências Económicas*, Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes, Vol. LVII, Tomo II, 2014, Coimbra

MONTEIRO, António Pinto, “*Banca e cláusulas contratuais gerais (breve apontamento)*”, in *I Congresso de Direito Bancário*, Almedina, 2015 ISBN 978-972-40-9019-1

MORAIS, Fernando de Gravato, *Crédito aos Consumidores*, Almedina, 2009, ISSN 978-972-40-3933-6

MORAIS, Fernando Gravato, “*(In)Execução do contrato de crédito ao consumidor e a tutela do contraente débil*”, in I Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2015, ISBN 978-972-40-9019-1

MOREIRA, Teresa, “*Novos Desafios para a Contratação à Distância, A Perspetiva da Defesa do Consumidor*”, in Estudos de Direito do Consumidor, CDC, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, n.º 9, 2015, ISSN 1646-0375

MOREIRA, TERESA, “*Regulação e Proteção dos Consumidores - Algumas notas*”, in I Congresso de Direito do Consumo, Almedina, Lisboa, 2016, ISBN 978-972-40-6422-2

MOURA, Engenheiro Carlos, “*Fintech e regulação no mercado bancário*”, in *Fintech I - Desafios da Tecnologia Financeira*, Almedina, 2.ª Ed., 2020, ISSN 978-972-40-7847-2

NEVES, Pedro Duarte, *Revista de Estudos Económicos*, Banco de Portugal, volume VIII – n.º 2, abril 2022, ISSN online 2183-5209

NUNES, A. J. Avelãs, “*Noção e Objeto da Economia Política*”, Separata do Boletim de Ciências Económicas, Vol. XXXVII, Coimbra, 1995

OLIVEIRA, Fernando Baptista, *O conceito de consumidor*, Almedina, 2009, ISBN 978-972-40-3868-1

PASSINHAS, Sandra, “*Alterações Recentes no Âmbito da Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*”, in *O Contrato na Gestão do Risco e na Garantia da Equidade*, Coordenação de António Pinto Monteiro, Instituto Jurídico Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015

PASSINHAS, Sandra, “*O lugar da vulnerabilidade no Direito do Consumidor Português*”, in *Estudos de Direito do Consumidor*, Centro de Estudos do Consumo, n.º 15, 2019, ISSN 1646-0375

PASSINHAS, Sandra, *Dimensions of Property under European Law, Fundamental Rights, Consumer Protection and Intellectual Property: Bridging*

Concepts?, Florença, 2010, Disponível em <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/13759> (Tese de Doutoramento)

PAZ, Margarida, “A publicitação das sentenças inibitórias de cláusulas contratuais gerais nulas como corolário do princípio da proteção do consumidor”, in Revista do Centro de Estudos Judiciários, 2013-I, ISBN 978-011-64-5829-2

PINA, Carlos Costa, “Publicidade, promoção e prospeção nos serviços financeiros”, in Direito dos Valores Mobiliários, Vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, ISBN 972-32-1170-X

PINTO, Carlos Mota “Contratos de adesão. Uma manifestação jurídica da moderna vida económica”, in Revista de Direito e de Estudos Sociais, Coimbra, 1973

REIS, Hugo e WEMANS, Lara, “Literacia financeira dos estudantes de 15 anos em Portugal: Evidência do PISA 2018”, in Revista de Estudos Económicos, Banco de Portugal, volume VIII – n.º 2, abril 2022, ISSN online 2183-5209

ROSALINO, Dr. Hélder, “Fintech e Banca Digital”, in *Fintech I* - Desafios da Tecnologia Financeira, 2ª Ed., 2020, ISSN 978-972-40-7847-2

SALDANHA SANCHES, J. L., *A regulação: história breve de um conceito*. Revista da Ordem dos Advogados, n.º 60, 1, 2000, Falta ISSN 0870-8118

SANTOS, Fernando Teixeira dos, “A Regulação do Sistema Financeiro”, O Sistema Financeiro e a Globalização-Conferência organizada pelo IDEF-ISEG a 17 de junho de 2002, Lisboa, disponível em https://www.fep.up.pt/docentes/ftsantos/interven%C3%A7%C3%B5es/Confer%C3%A2ncia_IDEF_ISEG_Jun02.pdf.

SANTOS, Mário Coutinho dos, *O Dinheiro*, Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, ISBN 978-989-8819-15-4

SEBASTIÁN GONZÁLEZ, A. e LÓPEZ PASCUAL, J., *Economia e Gestão Bancária*, Universidade Católica Editora, Lisboa 2015, ISBN 978-972-5404669

SILVA, João Calvão da, “A progressiva integração da atividade financeira”, in II Congresso de Direito Bancário, Almedina, 2017, p. 374 e 375, ISBN 978-972-40-6606-6

SILVA, João Calvão da, *Banca, Bolsa e Seguros*, Almedina, 5.^a Ed., 2017, ISBN 978-972-40-7069-8

SILVA, João Calvão da, *Direito Bancário*, Almedina, 2001, ISBN 972-40-1732-X

VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de, *Direito Bancário*, Almedina, 3.^a ed., 2021, ISBN 978-972-40-9763-3

Relatórios

Comercialização de produtos e serviços bancários nos canais digitais em Portugal, Resultados do 2.º questionário às instituições financeiras | 2016, Banco de Portugal, Lisboa, 2017, disponível em <https://cliente bancario.bportugal.pt/sites/default/files/2017-10/QuestCanaisDigitais2016.pdf>

Comercialização de produtos e serviços bancários nos canais digitais em Portugal, Resultados do 2.º questionário às instituições financeiras | 2018, Banco de Portugal, Lisboa, 2019, disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/questionario_canais_digitais_2018.pdf

Estudo sobre a Política de Defesa do Consumidor em Portugal – Relatório de principais resultados, disponível em https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/estudo-sobre-politica-de-defesa-do-consumidor-em-portugal-.aspx_p.8

Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa, 2020, disponível em <https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/2021-06/relatorio3inqlf.pdf>

Relatório de atividades de 2010 do Mediador do Crédito, disponível em <https://www.mediador do credito.pt/publicacoes>

Relatório de Supervisão Comportamental do Banco de Portugal de 2007, 2009, 2010, 2011, 2015, 2019, 2020, 2021, ISSN online 2189-1771, disponíveis em <https://www.bportugal.pt/publications/banco-de-portugal/all/127>

Boletim Económico do Banco de Portugal de março de 2022, disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mar2022_p.pdf

Relatório sobre Portugal – 2022 que acompanha a Recomendação do Conselho sobre o programa nacional de reformas de Portugal de 2022 e que formula um parecer do Conselho sobre o programa de estabilidade de Portugal de 2022, SWD (2022) 623 final, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-portugal_pt.pdf

Índice

Declaração de compromisso.....	i
Modo de citar e outras convenções.....	iii
Dedicatória.....	v
Lista de Abreviaturas.....	vii
Resumo.....	ix
Abstract.....	x
Introdução	1
I. O consumidor de produtos e serviços financeiros e as suas vulnerabilidades.....	5
a. Novas tecnologias e a complexidade do setor.....	16
b. Literacia financeira e sob endividamento.....	23
II. Respostas no âmbito do direito financeiro.....	36
a. O regime do crédito ao consumo	48
b. O regime de proteção ao consumidor sobre-endividado	53
c. Os serviços mínimos bancários.....	57
III. A Conflitualidade	57
a. O papel do Banco de Portugal.....	57
b. As respostas do setor ao litígio.....	64
i. O Mediador do Crédito.....	64
ii. A Resolução Alternativa de Litígios.....	67
Conclusão.....	77
Bibliografia.....	82
Relatórios.....	89