

## **Projeto de Lei n.º 895/XIV/2.ª (BE)**

**Estabelece o regime transitório de apoio e proteção das famílias aderentes das moratórias criadas no âmbito da pandemia da doença covid-19**

Data de admissão: 1 de julho de 2021

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

### **Índice**

#### **I. Análise da iniciativa**

#### **II. Enquadramento parlamentar**

#### **III. Apreciação dos requisitos formais**

#### **IV. Análise de direito comparado**

#### **V. Consultas e contributos**

#### **VI. Avaliação prévia de impacto**

#### **VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Patrícia Pires (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP), João Oliveira (Biblioteca) e Ângela Dionísio (DAC)

**Data:** 21/07/2021

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A iniciativa ora apresentada visa estabelecer um regime transitório de proteção das famílias aderentes do regime público de moratórias, que se encontrem em situação de debilidade financeira, aplicável a operações de crédito hipotecário e de locação financeira de imóveis destinados à habitação.

Os proponentes, procuram com este regime temporário de reestruturação dos créditos, atenuar os efeitos negativos do fim das moratórias sobre as famílias com créditos à habitação<sup>1</sup>.

Da exposição de motivos extraem-se os vários motivos que fundamentam esta iniciativa, destacando-se, de entre eles, o facto de as moratórias terem permitido mitigar temporariamente os efeitos nefastos da atual crise nas empresas e famílias. Citam-se, a este respeito, as conclusões do Observatório sobre as Crises, publicadas no [Barómetro da Crises](#) (n.º 23, junho de 2021)<sup>2</sup>, onde se refere, nomeadamente, que o programa de moratórias em Portugal teve particular importância para o país quando comparado com a generalidade dos países europeus e que, para muitas empresas e famílias, o fim abrupto destes regimes significará a insolvência. No mesmo sentido, são ainda referidos os alertas da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO) e da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os possíveis impactos negativos do fim das moratórias. Com efeito, notícia recentemente publicada no jornal Económico (versão *on-line*, 25-05-2021) a DECO estima que cerca de 50 000 famílias

---

<sup>1</sup> Nota-se que, de acordo com os dados mais recentes do BdP, publicados em 30/06/2021 e relativos a maio de 2021, cerca de 90% do crédito em moratória, de particulares, corresponde a crédito hipotecário.

<sup>2</sup>

[https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/barometro/23BarometroCrises\\_A\\_moratoria\\_de\\_credito\\_a\\_empresas\\_e\\_familias\\_16062021final.pdf](https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/barometro/23BarometroCrises_A_moratoria_de_credito_a_empresas_e_familias_16062021final.pdf)

poderão ter dificuldades em retomar os pagamentos, propondo assim um regime transitório para as famílias em dificuldades.

Os proponentes sustentam ainda que, nem o Governo, nem o Banco de Portugal (BdP) apresentaram medidas concretas para minimizar os efeitos do fim dos regimes das moratórias.

Propõem assim um regime especial destinado apenas aos créditos hipotecários para habitação própria e permanente, com um limite de valor patrimonial tributário de 250.000€, ao qual poderão aceder todos os particulares que tenham sido enquadrados no regime de moratória ainda vigente e que, à data do seu término, continuem a cumprir os requisitos de acesso ao mesmo. Estando cumpridos tais critérios, as instituições são obrigadas à renegociação das condições contratuais dos créditos abrangidos, nos termos definidos nos artigos 6.º a 12.º da iniciativa.

O n.º 3 do artigo 6.º (Renegociação das operações) da iniciativa explicita que as propostas de renegociação “podem compreender, designadamente, um período de carência de capital, que pode ser total ou parcial, a extensão do prazo de amortização, o diferimento de uma parte do capital para uma prestação final ou a redução da taxa de juro contratualizada.”

Refira-se que mais adiante, no ponto III desta Nota Técnica (NT), são suscitadas dúvidas quanto à legalidade da aplicação retroativa prevista no artigo 20.º da iniciativa.

Ainda relativamente à substância da iniciativa, importa frisar que as opções de renegociação ora identificadas consubstanciam mecanismos distintos do das moratórias, que permitem a prorrogação ou suspensão temporária do cumprimento das obrigações decorrentes de contratos de crédito.

Cumprir referir que os consumidores que aderiram à moratória pública até 30 de setembro de 2020 podem beneficiar da suspensão do pagamento das prestações entre o momento em que a moratória foi solicitada e o dia 30 de setembro de 2021.

O [Decreto-Lei n.º 107/2020 de 31 de dezembro](#), veio introduzir alterações ao regime das moratórias públicas prorrogando o prazo para pedido de moratórias até 31 de março de 2021, para quem não se encontrasse a beneficiar da moratória pública a 1 de outubro

de 2020. Os contratos de crédito que acederem à moratória pública entre 1 de janeiro e 31 de março de 2021 apenas poderão beneficiar das medidas de apoio por um período máximo de nove meses, contados da data da comunicação da adesão<sup>3</sup>.

Refira-se ainda que o [Decreto da Assembleia da República n.º 159/XIV/2.ª](#), que aguarda a promulgação do Presidente da República, prevendo a extensão das moratórias até 31 de dezembro, para particulares e para as empresas que desenvolvem a sua atividade em sectores especialmente afetados pela pandemia, poderá não ter efeito prático imediato na medida em que ficou dependente da autorização da Autoridade Bancária Europeia (EBA), a qual veio entretanto emitir parecer negativo.

Importa ainda mencionar alguns elementos adicionais de análise, porventura relevantes na ponderação da pertinência da iniciativa, a saber:

- A [audição ao Governador do BdP](#), no dia 30-06-2021, e a [audição do Ministro de Estado e das Finanças](#), no dia 07-07-2021, ambas na Comissão de Orçamento de Finanças, onde o tema foi profusamente discutido.
- O [Relatório de Supervisão Comportamental 2020](#)<sup>4</sup>, publicada em maio 2021 pelo BdP, segundo o qual a implementação dos regimes de moratórias foi determinante para evitar a materialização de riscos de incumprimento das famílias durante a pandemia, em 2020. Ainda de acordo com aquele relatório, o rácio de incumprimento manteve a trajetória descendente dos anos anteriores.
- O [Relatório de Estabilidade Financeira de junho de 2021](#)<sup>5</sup>, publicado pelo BdP, afirma todavia que «no que diz respeito às moratórias de crédito, existe evidência que uma parte significativa das famílias acederam às moratórias por precaução»<sup>6</sup>. Mais adiante, porém, o mesmo relatório admite que, com o fim da

<sup>3</sup> Por exemplo, um contrato de crédito que nunca tenha beneficiado de uma medida de apoio e que venha a beneficiar da moratória pública em 31 de março de 2021, poderá manter-se ao abrigo deste regime até 31 de dezembro de 2021.

<sup>4</sup> [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/rsc\\_2020\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/rsc_2020_pt.pdf)

<sup>5</sup> BdP “Relatório de Estabilidade Financeira de Junho de 2021”, As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do BdP. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL <[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref\\_06\\_2021\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_06_2021_pt.pdf)>.

<sup>6</sup> Defende ainda «que os principais mitigantes à materialização do risco de crédito das famílias são as taxas de juro baixas, a melhoria do perfil de risco dos mutuários observada desde a crise da dívida soberana e reforçada pela Recomendação macroprudencial de julho de 2018 e as medidas de apoio dirigidas às empresas que indiretamente apoiam o rendimento das famílias».

moratória pública, em setembro de 2021, será de esperar a materialização de incumprimento por parte de alguns mutuários, nomeadamente daqueles que tenham sofrido quebras mais acentuadas no seu rendimento.

- O [parecer da EBA](#) relativamente ao Projeto de [Lei n.º 717/XIV/2.ª \(PCP\)](#), sobre tema conexo, considera que os riscos para os bancos do prolongamento das moratórias não são compensados pelos seus potenciais benefícios, e que o atual enquadramento já tem grande flexibilidade.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 resultou num conjunto significativo de consequências para a economia, consequências estas extensíveis a todos os setores da sociedade, no qual releva, para efeitos da matéria em apreço, o impacto ao nível do setor financeiro, e neste, no quadro do endividamento das famílias.

O sistema financeiro é, nos termos do [artigo 101.º](#)<sup>7</sup> da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), «...estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social». Neste quadro, o [\(BdP\)](#)<sup>8</sup>, enquanto banco central da economia portuguesa e no âmbito da sua [missão](#)<sup>9</sup>, desempenha entre outras, funções de política macroprudencial<sup>10</sup> e de supervisão comportamental<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Todas as referências à Constituição Portuguesa são feitas para o site da Assembleia da República.

<sup>8</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do BdP. [Consultado em 9 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL < <https://www.bportugal.pt/> >.

<sup>9</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do BdP. [Consultado em 9 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL < <https://www.bportugal.pt/page/missao-e-funcoes?mlid=808> >.

<sup>10</sup> «O Banco de Portugal define e executa a política macroprudencial: identifica e avalia os riscos que se colocam à estabilidade financeira e propõe e adota medidas para prevenir, mitigar ou reduzir esses riscos, com o objetivo de reforçar a resiliência do setor financeiro». Referências retiradas do sítio na Internet do BdP. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL < <https://www.bportugal.pt/page/missao-e-funcoes?mlid=808> >.

<sup>11</sup> «O Banco de Portugal regula, fiscaliza e sanciona a conduta das instituições de crédito, das sociedades financeiras, das instituições de pagamento, das instituições de moeda eletrónica e dos intermediários de crédito na comercialização de produtos e serviços bancários de retalho. Também promove a informação e formação financeira dos clientes bancários». Referências retiradas do sítio na Internet do BdP I. [Consultado

É no quadro das suas funções que se verificou a intervenção na preparação e revisão do regime de moratória pública e do acompanhamento das moratórias privadas concedidas pelas instituições de crédito. O BdP refere no seu Relatório de Estabilidade Financeira de junho de 2021 que «[o] choque pandémico e a sua persistência originaram um recurso acrescido ao crédito. Este endividamento adicional por questões de liquidez pode-se transformar num problema de solvabilidade». Mais refere que «a diminuição do rendimento das famílias pelo desemprego é o principal risco para a sua situação financeira», pese embora a referência ao facto de que «...no que diz respeito às moratórias de crédito, existe evidência que uma parte significativa das famílias acederam às moratórias por precaução»<sup>12</sup>.

Foi no quadro da problemática de acréscimo de endividamento supracitada que se verificou a publicação do [Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março](#)<sup>13</sup> ([redação atual](#)), relativo ao estabelecimento de medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Conforme decorre do objeto e âmbito constante do seu [artigo 1.º](#), o diploma aprovou uma moratória, extensível até 30 de setembro de 2020 (na sua redação inicial), onde se previu a proibição da revogação das linhas de crédito contratadas e a prorrogação ou suspensão dos créditos até ao fim do referido horizonte temporal, em linha com o objetivo disposto no seu n.º 2, onde refere que «[a]s medidas de proteção e apoio à liquidez e tesouraria têm como finalidade o diferimento do cumprimento de obrigações dos beneficiários perante o sistema financeiro».

Para efeitos da matéria em apreço, o quadro de beneficiários identificados é definido nos termos do n.º 2 do [artigo 2.º](#), onde relevamos as pessoas singulares, relativamente

---

em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.bportugal.pt/page/missao-e-funcoes?mlid=808>>.

<sup>12</sup> Idem, página. 12.

<sup>13</sup> Disponível no sítio de internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário.

a crédito para habitação própria permanente que, à data de publicação do diploma:

Preenchem as condições referidas nas alíneas c)<sup>14</sup> e d)<sup>15</sup> do n.º 1 do artigo 2.º;

- Tenham ou não residência em Portugal;
- Estejam, ou façam parte de um agregado familiar em que, pelo menos um dos seus membros esteja numa das seguintes situações<sup>16</sup>, respetivamente:
  - Em situação de isolamento profilático; ou
  - Em situação de doença; ou
  - Prestem assistência a filhos ou netos; ou
  - Tenham sido colocados em redução do período normal de trabalho; ou
  - Verifiquem a suspensão do contrato de trabalho, em virtude de crise empresarial;
  - Estejam em situação de desemprego registado no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P.

O regime de moratória, constante do n.º 1 do seu [artigo 4.º<sup>17</sup>](#), referia que as entidades beneficiárias poderiam aceder, nos termos previstos no [artigo 5.º<sup>18</sup>](#), às seguintes medidas de apoio relativamente às exposições creditícias, respetivamente:

- Proibição de revogação, total ou parcial, de linhas de crédito contratadas e empréstimos concedidos, nos montantes contratados à data de entrada em vigor do

<sup>14</sup> «Não estejam, a 18 de março de 2020, em mora ou incumprimento de prestações pecuniárias há mais de 90 dias junto das instituições, ou estando não cumpram o critério de materialidade previsto no [Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2019](#) e no [Regulamento \(UE\) 2018/1845 do Banco Central Europeu, de 21 de novembro de 2018](#), e não se encontrem em situação de insolvência, ou suspensão ou cessão de pagamentos, ou naquela data estejam já em execução por qualquer uma das instituições».

<sup>15</sup> «Relativamente à situação perante a Autoridade Tributária e Aduaneira e a segurança social:  
i) Tenham a situação regularizada na aceção, respetivamente, do Código de Procedimento e de Processo Tributário e do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, não relevando até ao dia 30 de abril de 2020, para este efeito, as dívidas constituídas no mês de março de 2020; ou  
ii) Tenham uma situação irregular cuja dívida seja um montante inferior a 5000 (euro); ou  
iii) Tenham em curso processo negocial de regularização do incumprimento; ou  
iv) Realizem pedido de regularização da situação até 30 de setembro de 2020».

<sup>16</sup> Atentos ao quadro estabelecido no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual.

<sup>17</sup> O enquadramento acima identificado verificou alterações decorrentes do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 26/2020, de 30 de setembro e pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro.

<sup>18</sup> Termos alterados no quadro das alterações produzidas pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 26/2020, de 16 de junho, pelo artigo 10.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro.

Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, durante o período em que vigorar a presente medida;

- Prorrogação, por um período igual ao prazo de vigência da presente medida, de todos os créditos com pagamento de capital no final do contrato, vigentes à data de entrada em vigor do presente decreto-lei, juntamente, nos mesmos termos, com todos os seus elementos associados, incluindo juros, garantias, designadamente prestadas através de seguro ou em títulos de crédito;
- Suspensão, relativamente a créditos com reembolso parcelar de capital ou com vencimento parcelar de outras prestações pecuniárias, durante o período em que vigorar a presente medida, do pagamento do capital, das rendas e dos juros com vencimento previsto até ao término desse período, sendo o plano contratual de pagamento das parcelas de capital, rendas, juros, comissões e outros encargos estendido automaticamente por um período idêntico ao da suspensão, de forma a garantir que não haja outros encargos para além dos que possam decorrer da variabilidade da taxa de juro de referência subjacente ao contrato, sendo igualmente prolongados todos os elementos associados aos contratos abrangidos pela medida, incluindo garantias.

O Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, sofreu alterações através dos seguintes diplomas, respetivamente:

- A [Lei n.º 8/2020, de 10 de abril](#)<sup>19</sup>;
- O [Decreto-Lei n.º 26/2020, de 16 de junho](#)<sup>20</sup>, onde se releva a extensão da vigência da moratória (até 31 de março de 2021), por via do alargamento do universo de potenciais beneficiários e pelo alargamento do âmbito das operações de crédito que à mesma poderão ficar sujeitas;

<sup>19</sup> «Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, que estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19».

<sup>20</sup> «Altera as medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado».



- A [Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho](#)<sup>21</sup>, nomeadamente no que concerne às alterações constantes no seu artigo 10.º que altera o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, relativo à entrada em vigor e vigência do diploma;
- O [Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro](#)<sup>22</sup>, nomeadamente no que concerne à extensão do período de vigência da moratória, até 30 de setembro de 2021;
- A [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#)<sup>23</sup>, na sua [redação atual](#), nomeadamente no que concerne ao alargamento do prazo de adesão à moratória de crédito, constante do seu [artigo 363.º](#);
- O [Decreto-Lei n.º 107/2020, de 31 de dezembro](#)<sup>24</sup>, nomeadamente no que concerne à conformação do quadro legislativo nacional com o reconhecimento por parte da segunda vaga da pandemia, por parte da [EBA](#)<sup>25</sup>, donde decorreu a reativação das moratória bancárias e a permissão de novas adesões a este instrumento até ao dia 31 de março de 2021 e por um período de moratória de até nove meses, a contar da data dessa adesão; e
- O [Decreto-Lei n.º 22-C/2021, de 22 de março](#).

Cumpram ainda relevar a aprovação, por parte do BdP, da [Carta Circular n.º CC/2020/00000022, de 8 de abril de 2020](#)<sup>26</sup>, relativa às orientações relativas a moratórias públicas e privadas aplicadas a operações de crédito no contexto da pandemia COVID-19, que vem relevar «...a importância de as instituições de crédito e as entidades elencadas no artigo 1.º do [Aviso do Banco de Portugal n.º 11/2014](#)<sup>27</sup> (...)

<sup>21</sup> «Procede à segunda alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020), e à alteração de diversos diplomas».

<sup>22</sup> «Altera as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19».

<sup>23</sup> «Orçamento do Estado para 2021».

<sup>24</sup> «Altera as medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, no âmbito da pandemia da doença COVID-19».

<sup>25</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da EBA. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.eba.europa.eu/>>.

<sup>26</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do BdP. [Consultado em 9 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/408296740\\_3.docx.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/408296740_3.docx.pdf)>.

<sup>27</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do BdP. [Consultado em 9 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/448112149\\_2.doc.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/448112149_2.doc.pdf)>.

darem adequado cumprimento às Orientações, as quais devem ser seguidas e aplicadas no contexto da legislação e regulamentação em vigor que lhes seja aplicável». Mais refere a circular supracitada de que «[a]s Orientações estabelecem os termos e condições que a prorrogação de prazos de pagamentos inerentes a operações de crédito, associada a uma moratória pública ou privada (adiante designadas por “Moratórias Gerais de Pagamento”) criada no contexto da pandemia COVID-19, deve cumprir para não reconduzir à verificação de uma situação de incumprimento (“*default*”) do devedor, nem à verificação do conceito de medida de reestruturação (“*forbearance measure*”), nos termos e para os efeitos do disposto na [Regulamento \(EU\) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 \(“CRR”\)](#)<sup>28</sup> e das Orientações da EBA relativas, designadamente, à aplicação da definição de incumprimento nos termos do artigo 178.º do CRR».

No âmbito da temática em apreço, cumpre também mencionar o quadro existente relativo a moratórias privadas, nomeadamente a [moratória privada](#)<sup>29</sup> da [Associação de Instituições de Crédito Especializado \(ASFAC\)](#)<sup>30</sup>, assim como a [moratória privada](#)<sup>31</sup> da [Associação Portuguesa de Bancos \(APB\)](#)<sup>32</sup>, instrumentos criados nos termos das orientações<sup>33</sup> da EBA - [EBA/GL/2020/02](#)<sup>34</sup> - relativas a moratórias privadas no âmbito

<sup>28</sup> «*Capital Requirements Regulation*». As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Euro-lex*. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0575-20201228> >.

<sup>29</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da ASFAC. [Consultado em 8 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< [https://asfac.pt/comunicado/12/moratoria\\_privada\\_da\\_asfac](https://asfac.pt/comunicado/12/moratoria_privada_da_asfac) >.

<sup>30</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da ASFAC. [Consultado em 8 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://asfac.pt/> >.

<sup>31</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da APB. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< [https://www.apb.pt/cliente\\_bancario/covid-19\\_medidas\\_de\\_apoio/moratorias\\_privadas/](https://www.apb.pt/cliente_bancario/covid-19_medidas_de_apoio/moratorias_privadas/) >.

<sup>32</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da APB. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.apb.pt/> >.

<sup>33</sup> Cumpre mencionar que, na sequência dos impactos da 2.ª vaga de COVID-19, a era reviu a aplicação das suas *Guidelines* relativas à temática em apreço, até 31 de março de 2021, conforme constante do seguinte [comunicado](#) (<https://www.eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>).

<sup>34</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da ASFAC. [Consultado em 8 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< [https://asfac.pt/comunicado/12/moratoria\\_privada\\_da\\_asfac](https://asfac.pt/comunicado/12/moratoria_privada_da_asfac) >.

<sup>34</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da Autoridade Bancária Europeia. [Consultado em 8 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< [https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2020/GL%20amending%20EBA-GL-2020-02%20on%20payment%20moratoria/960349/Final%20report%20on%20EBA-GL-2020-02%20Guidelines%20on%20payment%20moratoria%20-%20consolidated%20version.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2020/GL%20amending%20EBA-GL-2020-02%20on%20payment%20moratoria/960349/Final%20report%20on%20EBA-GL-2020-02%20Guidelines%20on%20payment%20moratoria%20-%20consolidated%20version.pdf) >.

da crise do COVID-19, sendo de relevar o objetivo de complementaridade e a similaridade com a moratória pública.

Cumprе referir que, na sequência do fim da moratória privada da ASFAC e do fim da moratória da APB<sup>35</sup>, o BdP afirma que «[o] fim da moratória pública em setembro de 2021 irá implicar a reposição do serviço de dívida dos particulares, sendo de esperar a materialização de incumprimento por parte de alguns mutuários, designadamente os que tenham tido quebras significativas no seu rendimento», sendo que «[e]m abril de 2021, 12,1% dos empréstimos a particulares estavam em moratória, o que correspondia a 15,1 mil milhões de euros, 88% dos quais em empréstimos à habitação». Mais refere que «...em março de 2021, a percentagem de crédito à habitação que ainda se encontra em moratória (pública) e classificado em *stage 2* ascendia a cerca de 18%. Dos mutuários que beneficiaram desta moratória, cerca de 15% beneficia ainda de moratórias no crédito ao consumo, moratória privada que termina em junho, e no crédito à habitação, moratória pública que termina em setembro. Apesar desta primeira evidência de materialização, embora contida, do risco de crédito, refira-se que uma parte significativa das famílias continua a beneficiar de uma redução do seu serviço de dívida por via da moratória pública, concentrada em crédito à habitação»<sup>36</sup>.

Referência ainda para, no quadro dos diplomas referenciados na iniciativa legislativa em apreço, os seguintes diplomas:

- O [Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro](#), que aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, na sua [redação atual](#), nomeadamente ao nível do regime contraordenacional constante do seu [artigo 210.º](#); e
- O [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 31 de março](#), que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo

<sup>35</sup> O BdP refere a este propósito, na página 65 do seu Relatório de Estabilidade Financeira de Junho de 2021, que «[t]em-se observado uma redução do stock de empréstimos em moratória de particulares, com destaque para os empréstimos à habitação. Esta queda refletiu, em larga medida, o término de moratórias, como a moratória privada da ASFAC em dezembro de 2020 (setembro de 2020 para as entidades que não aderiram à extensão de prazo) e a moratória privada da APB (crédito hipotecário) em março de 2021. Apesar da redução observada no stock de crédito à habitação em moratória, cerca de 13,6% dos empréstimos com esta finalidade continuavam a beneficiar desta medida em abril de 2021».

<sup>36</sup> BdP "Relatório de Estabilidade Financeira de Junho de 2021"; página 30.

Coronavírus – COVID-19, na sua [redação atual](#), nomeadamente ao nível das medidas de proteção social na doença e na parentalidade ([Capítulo VIII](#)) e nas medidas de apoio extraordinário aos trabalhadores independentes ([Capítulo IX](#)).

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), identifica-se uma iniciativa pendente relacionada com a matéria em apreço, o [Projeto de Resolução n.º 349/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - *Recomenda ao Governo que assegure uma moratória para os créditos habitação e para os financiamentos concedidos às empresas durante o período de contingência imposto pela Covid-19.*

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre matéria conexa com a desta iniciativa, identificam-se os seguintes antecedentes parlamentares:

- O [Projeto de Resolução n.º 979/XIV/2.ª \(BE\)](#) - *Medidas de apoio à recuperação da economia*, rejeitado com os votos contra do PS, a abstenção do PSD, CDS-PP, CH, IL e os votos favoráveis do BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)
- A [apreciação parlamentar n.º 10/XIV/1.ª \(BE\)](#) do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março que veio dar origem à [Lei n.º 8/2020, de 10 de abril](#), que altera (primeira alteração), por apreciação parlamentar, o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, aprovada com os votos favoráveis PS, BE, PCP, PAN, PEV, CH e Joacine Katar Moreira (Ninsc), a abstenção do CDS-PP e IL e os votos contra do PSD.
- A [Proposta de Lei n.º 33/XIV /1.ª \(GOV\)](#)- *Aprova o Orçamento Suplementar para 2020*, que deu origem à [Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho](#), que procedeu à segunda alteração à [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020), aprovada com os votos a favor do PS, a abstenção do PSD, BE, PAN,

Cristina Rodrigues (Ninsc) e os votos contra do PCP, CDS-PP, PEV, IL, CH.

- A [Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª \(GOV\)](#) – *Aprova o Orçamento do Estado para 2021*, que deu origem à Lei 75-B/2020, 31 de dezembro, aprovada com os votos a favor do PS, a abstenção do PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc) e Joacine Katar Moreira (Ninsc) e os votos contra do PSD, BE, CDS-PP, PEV, IL, CH.
- [Decreto da Assembleia da República n.º 159/XIV/2.ª](#) – *Prorroga as moratórias bancárias, alterando o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março*, com origem no [Projeto de Lei n.º 717/XIV/2.ª \(PCP\)](#)

### III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>37</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa em questão suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que estabelece que “não

<sup>37</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados”.

Assinalamos para o efeito a aplicação retroativa prevista no artigo 20.º da iniciativa, segundo o qual “As operações abrangidas de beneficiários em situação de debilidade financeira que venham a ter acesso ao regime transitório beneficiam da prorrogação suplementar, automática e, se necessário, com efeitos retroativos relativamente à data de publicação do presente diploma, das medidas de apoio previstas no Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março (...)” .

A norma elencada parece levantar questões sobre uma eventual ofensa dos princípios da confiança e segurança jurídicas subjacentes ao princípio do Estado de direito democrático, consagrado expressamente no artigo 2.º da CRP, que implica a garantia de estabilidade jurídica e de um mínimo de certeza e previsibilidade dos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos, deste modo protegendo-se as expectativas juridicamente criadas aos cidadãos.

Não se deixa de observar, contudo, que ao estar prevista a possibilidade de prorrogação do regime em vigor (podendo a mesma ser retroativa, em virtude da data da eventual publicação da lei), a questão da segurança jurídica poderá não se colocar.

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

Assim, assinalamos que, apesar de a norma em causa suscitar dúvidas sobre a sua constitucionalidade, como referido na nota de admissibilidade, a mesma é suscetível de eliminação ou correção em sede de discussão na especialidade.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 30 de junho de 2021. A 1 de julho foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do mesmo dia.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)<sup>38</sup> contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - “Estabelece o regime transitório de apoio e proteção das famílias aderentes das moratórias criadas no âmbito da pandemia da doença covid-19” - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Todavia, uma vez que, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugerindo-se o seguinte: **“Regime transitório de apoio e proteção dos beneficiários do regime previsto no Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, que estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”**.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece, no seu artigo 21.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte à sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

---

<sup>38</sup> A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa prevê, no n.º 2 do artigo 16.º, que o BdP regulamenta os moldes em que a prestação de informação acerca do regime transitório previsto no diploma é feita pelas instituições de crédito. Dispõe ainda o artigo 19.º que o Banco de Portugal densificará, por regulamento, “os deveres de informação das instituições relativos às operações abrangidas pelo regime transitório previsto no presente diploma”.

Prevê também no artigo 17.º que o BdP é responsável pela supervisão e fiscalização deste regime transitório e estabelece uma obrigação de reporte de informação (artigo 18.º) à Central de Responsabilidades de Crédito.

#### IV. Análise de direito comparado

---

- **Enquadramento internacional**

##### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados da União Europeia: Espanha e Irlanda.

##### **ESPANHA**

O contexto legal aplicável à matéria em apreço enquadra-se, numa primeira fase, no âmbito do [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#)<sup>39</sup>, *de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*, nomeadamente no que concerne à moratória estabelecida nos termos dos seus [artículos 7 a 16](#). A evolução do contexto pandémico conduziu à redefinição da situação

---

<sup>39</sup> Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário.



de vulnerabilidade económica e da validação do contrato de concessão de crédito aplicável em contexto de inexistência de garantias por parte dos clientes bancários. O conjunto de pressupostos aqui aplicável evoluiu nos seus termos através do [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, onde se verificou o estabelecimento de um conjunto de instrumentos, dos quais relevamos:

- A *moratoria de deuda arrendaticia* ([artículo 3](#)) assim como a definição de situação de vulnerabilidade económica nos termos dos quais se aplica o referido instrumento ([artículo 5](#));
- A *moratoria hipotecaria y del crédito de financiación no hipotecaria*, cujos termos se detalham no [artículo 16](#); e
- A *moratoria de deuda hipotecaria*, constante do [artículo 19](#), que desenvolve os termos da moratória constantes dos [artículos 7 a 16](#) do [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo](#), supracitado.

A suspensão de obrigações decorrentes dos contratos de crédito enquadrados no [artículo 24](#) do diploma verifica um conjunto de efeitos identificados durante o período de vigência da suspensão, efeitos esses listados no [artículo 25](#), donde destacamos :

- *El acreedor no podrá exigir el pago de la cuota, ni de ninguno de los conceptos que la integran (amortización del capital o pago de intereses), ni íntegramente, ni parcialmente;* e
- *No se devengarán ningún tipo de intereses, ni ordinarios, ni de demora.*

O prazo relativo às moratórias decorre dos termos previstos nos [artículo 7](#) e [8](#) do [Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero](#), por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

O [Banco de España](#) apresenta no seu sitio eletrónico um conjunto de informação relevante relativos à matéria em apreço, donde ressalta as referentes às denominadas

Moratoria de Préstamos<sup>40</sup>, as medidas complementares<sup>41</sup> às moratórias de préstamos e as moratórias sectoriales<sup>42</sup>.

## IRLANDA

O contexto legal atinente à matéria em apreço consta dos mecanismos de moratória designados *Irish non-legislative moratória program*<sup>43</sup>, no âmbito das *Guidelines*<sup>44</sup> da

<sup>40</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet do Banco de España*. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< [https://clientesbanario.bde.es/pcb/es/blog/covid-19-prestamos--moratoria-en-el-pago-de-las-cuotas-.html?detailFormat=1%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FServiciosPagos%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FFinanciacion%2FPrestamoPersonalCreditoConsumo%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3FBlog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3FBlog%3D%2Fwebcb%2FBlog%2FOtras%2FTiposDeInteres%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%2FEfectivoCheques%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog](https://clientesbanario.bde.es/pcb/es/blog/covid-19-prestamos--moratoria-en-el-pago-de-las-cuotas-.html?detailFormat=1%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FServiciosPagos%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FFinanciacion%2FPrestamoPersonalCreditoConsumo%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3FBlog%3D%2Fwebcb%2FBlog%2FOtras%2FTiposDeInteres%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%2FEfectivoCheques%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog)>.

<sup>41</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet do Banco de España*. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://clientesbanario.bde.es/pcb/es/blog/covid-19-prestamos--moratoria-en-el-pago-de-las-cuotas-.html?detailFormat=1%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FServiciosPagos%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FFinanciacion%2FPrestamoPersonalCreditoConsumo%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FEfectivoCheques%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FFinanciacion%2FDeudoresHipotecariosSinRecursos>>.

<sup>42</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet do Banco de España*. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL <<https://clientesbanario.bde.es/pcb/es/blog/covid-19-moratorias-sectoriales.html?detailFormat=1%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FServiciosPagos%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FFinanciacion%2FPrestamoPersonalCreditoConsumo%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%2FAvales%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fproducto%3D%2Fwebcb%2FServiciosProductosBancarios%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%3FBlog%3D%2Fwebcb%2FBlog%2FOtras%2FTiposDeInteres%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog%2FEfectivoCheques%3Fblog%3D%2Fwebcb%2FBlog>>.

<sup>43</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet do Central Bank of Ireland*. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.centralbank.ie/news/article/statement-regarding-eba-decision-to-reactivate-guidelines-on-payment-moratoria>>.

<sup>44</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet da EBA*. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL <[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2020/Guidelines%20on%20legislative%20and%20non-legislative%20moratoria%20on%20loan%20repayments%20applied%20in%20the%20light%20of%20the%20COVID-19%20crisis/882537/EBA-GL-2020-02%20Guidelines%20on%20payment%20moratoria.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2020/Guidelines%20on%20legislative%20and%20non-legislative%20moratoria%20on%20loan%20repayments%20applied%20in%20the%20light%20of%20the%20COVID-19%20crisis/882537/EBA-GL-2020-02%20Guidelines%20on%20payment%20moratoria.pdf)>.

<sup>44</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na *Internet da EBA*. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL <[https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2020/Guidelines%20on%20legislative%20and%20non-legislative%20moratoria%20on%20loan%20repayments%20applied%20in%20the%20light%20of%20the%20COVID-19%20crisis/882537/EBA-GL-2020-02%20Guidelines%20on%20payment%20moratoria.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2020/Guidelines%20on%20legislative%20and%20non-legislative%20moratoria%20on%20loan%20repayments%20applied%20in%20the%20light%20of%20the%20COVID-19%20crisis/882537/EBA-GL-2020-02%20Guidelines%20on%20payment%20moratoria.pdf)>.

EBA, aplicáveis a reembolsos de empréstimos no quadro da crise decorrente da doença COVID-19, assim como ao período de extensão de moratórias aí definidas<sup>45</sup>, até 31 de março de 2021. Adicionalmente, foram criados mecanismos de apoio a devedores em dificuldades, como por exemplo os previstos no Code of Conduct on Mortgage Arrears<sup>46</sup>, no The Consumer Protection Code<sup>47</sup> e no Regulations for firms lending to SME's<sup>48</sup>. No sítio da Internet do banco central irlandês podem ser encontradas informações adicionais sobre as medidas adotadas, nomeadamente ao nível do cumprimento das obrigações bancárias<sup>49</sup> por parte das famílias.

## Organizações internacionais

### FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI)

No âmbito do Policy Tracker<sup>50</sup> do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>51</sup>, são disponibilizados os dados relativos às respostas económicas dadas por 197 países no combate ao impacto económico provocado pela pandemia, no qual se identificam as diversas soluções de moratória aplicáveis em cada um dos países, à data de 2 de julho de 2021.

<sup>45</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do Central Bank of Ireland. [Consultado em 14 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.centralbank.ie/news/article/statement-regarding-eba-decision-to-reactivate-guidelines-on-payment-moratoria>>.

<sup>46</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do Central Bank of Ireland. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/Regulation/consumer-protection/other-codes-of-conduct/24-gns-4-2-7-2013-ccma.pdf>>.

<sup>47</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do Central Bank of Ireland. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/Regulation/consumer-protection/other-codes-of-conduct/4-gns-4-2-7-cp-code-2012.pdf>>.

<sup>48</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do Central Bank of Ireland. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/Regulation/consumer-protection/other-codes-of-conduct/39-gns-4-2-7-central-bank.pdf>>.

<sup>49</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do Central Bank of Ireland. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.centralbank.ie/consumer-hub/explainers/how-does-the-central-bank-protect-me-if-i-cant-pay-my-mortgage>>.

<sup>50</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do Fundo Monetário Internacional. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>.

<sup>51</sup> As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do Fundo Monetário Internacional. [Consultado em 12 de julho de 2021]. Disponível em WWW URL< <https://www.imf.org/en/Home>>.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas facultativas**

Atendendo à natureza da matéria em apreciação na presente iniciativa, será de ponderar ouvir ou obter contributo escrito do Ministro de Estado e das Finanças, do BdP, da APB, da ASFAC, da Associação Portuguesa de Leasing, Factoring e Renting (ALF) e da DECO.

Todos os contributos recebidos ficarão a constar da página da iniciativa na *Internet*.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou à ao projeto de lei a respetiva avaliação de impacto de género ([AIG](#)). Considera que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra nos indicadores relativos ao impacto de género.

### **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

Em sendo aprovada, a presente iniciativa não parece não ter impacto do ponto de vista orçamental.

- **Outros impactos**

É possível identificar outros efeitos, alguns dos quais dificilmente quantificáveis, resultantes da aplicação deste regime transitório, e que a seguir se descrevem:

Projeto de Lei n.º 895/XIV/2.<sup>a</sup> (BE)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.<sup>a</sup>)

- a) Impacto positivo sobre o rendimento disponível das famílias, reduzindo as suas dificuldades de liquidez bem como as probabilidades de insolvência.
- b) Considerando que a nova prestação não pode ser superior a 35% do rendimento das famílias (n.º 4 do artigo 6.º), pode antever-se algum impacto no balanço dos bancos, ao qual se deverá sopesar o risco associado à probabilidade de incumprimento se nenhuma medida for tomada.
- c) Pode ter algum efeito colateral no mercado imobiliário, na medida em que a esperada redução do incumprimento no pagamento das prestações de crédito, poderá contribuir para suavizar a eventual tendência de redução do valor médio dos imóveis transacionados<sup>52</sup>.
- d) Este regime transitório, tendo um efeito similar ao da prorrogação das moratórias de crédito hipotecário, poderá ter a vantagem de evitar eventual agravamento de riscos orçamentais<sup>53</sup>.

Uma nota final sobre a eficácia destas medidas que dependerá, não apenas de variáveis estritamente económicas e financeiras como também de variáveis comportamentais, sendo, igualmente, determinante para o resultado final, a capacidade negocial das partes envolvidas no processo, isto é, da instituição de crédito e do cliente.

O já citado Relatório de Estabilidade Financeira, salienta que, segundo os dados mais recentes publicados pela EBA, Portugal é um dos países cuja proporção de créditos em moratória é mais elevada. Os dados estatísticos divulgados no sítio eletrónico do [BdP](#)<sup>54</sup>, em maio de 2021, revelam que o valor de empréstimos abrangidos por moratórias ascendeu, a 38,5 mil milhões de euros, ou seja, menos 1200 milhões do que em abril. Esta variação reflete um decréscimo tanto dos empréstimos concedidos a particulares como dos concedidos a Sociedades Não Financeiras (SNF), respetivamente de 500 e 700 milhões de euros.

---

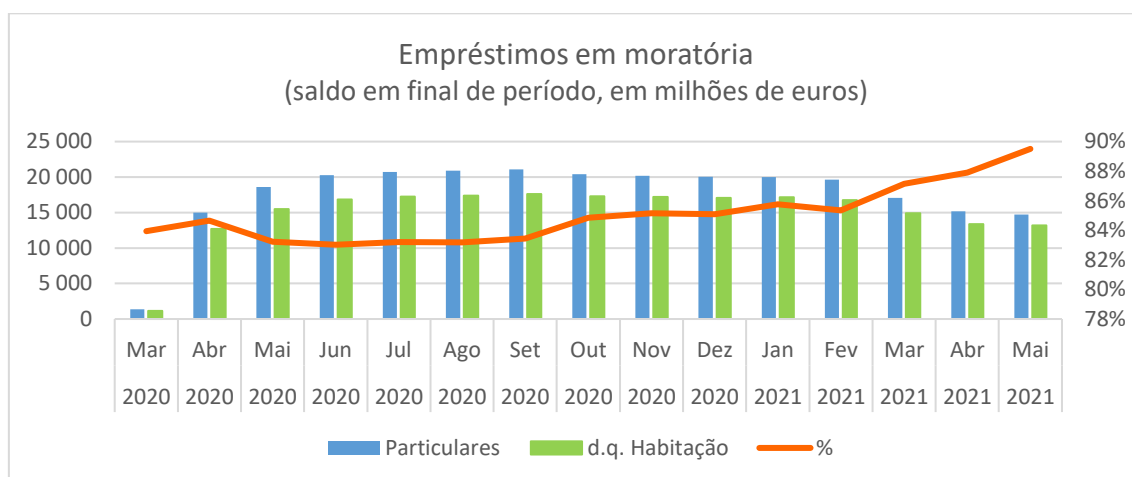
<sup>52</sup> Mesmo num contexto de escassez de oferta, como o que tem sido reportado pelas Associações do setor, a urgência da liquidez pode resultar na desvalorização do património.

<sup>53</sup> O Conselho de Finanças Públicas, no seu relatório sobre [Perspetivas económicas e orçamentais 2021-25](#), assinala “o risco que estas medidas possam vir a materializar-se em despesa pública, no caso das garantias públicas se houver incumprimento do devedor, e no caso das moratórias se vier a ser necessária a concessão de apoios ao sector financeiro para que este continue a cumprir os rácios de capital exigíveis”.

<sup>54</sup> <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1392>

De acordo com os dados disponibilizados pelo Governador na audição de dia 30-06-2021, as moratórias nos particulares representam 11,7% do stock total de crédito (refletindo uma redução de 30% face ao montante máximo verificado) enquanto que nas SNF representam 30% do crédito total (correspondendo à saída de 13% do crédito em moratória desde outubro 2020).

No que se refere aos particulares, ainda segundo informação do BdP, a tendência de redução dos empréstimos em moratória, nomeadamente dos empréstimos à habitação, reflete, essencialmente, o fim de moratórias privadas. A evolução temporal dos empréstimos a particulares, abrangidos por moratórias, pode ser observada no próximo gráfico, o qual evidencia a redução do valor destes empréstimos, mas o reforço do peso do crédito à habitação.



Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas do BdP (BPStat), em 30/06/2021

## VII. Enquadramento bibliográfico

FRADE, Catarina ; SANTOS, Ana Cordeiro ; TELES, Nuno – A moratória de crédito a empresas e famílias : alívio presente, riscos financeiros futuros. **Barómetro das crises** [Em linha]. N.º 23 (16 jun. 2021). [Consult. 2 jul. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135304&img=22539&save=true>>.

Resumo: No final de abril de 2021, o montante total de empréstimos abrangidos por moratória era de cerca de 38 mil milhões de euros, correspondendo a cerca de 31% do montante total dos empréstimos bancários, com os empréstimos a empresas a representarem cerca de 61% e a famílias 39% do total destes empréstimos. A moratória de crédito procurou garantir a continuidade do financiamento a empresas e famílias e a prevenção de um eventual incumprimento do crédito resultante da redução da atividade económica através do adiamento temporário do pagamento das prestações (do capital e juros ou apenas do capital) de um empréstimo. O programa de moratórias de crédito teve especial relevância em Portugal comparativamente à generalidade dos países europeus, e permitiu escudar temporariamente empresas e famílias dos efeitos mais dramáticos da crise (isto é, insolvências e desemprego). O fim das moratórias de crédito, em simultâneo com o término de outras medidas extraordinárias de mitigação dos efeitos da pandemia, acarreta riscos elevados. Partindo de uma posição financeira já de si frágil tendo em conta o seu elevado nível de endividamento, empresas e famílias acumulam um maior volume de dívida que, num cenário realista de recuperação apenas parcial da atividade económica, não será fácil pagar, e que compromete o setor bancário nacional. Na medida em que as empresas e famílias que mais recorreram à moratória do crédito correspondem aos segmentos mais afetados pela pandemia, designadamente empresas e trabalhadores do setor do alojamento e restauração, a recuperação da sua situação financeira dependerá da recuperação da atividade económica destes setores, o que torna a economia de novo dependente de um setor com reduzido valor acrescentado assente em trabalho precário e salários baixos. Assim, as políticas de apoio aos setores mais afetados deverão ser acompanhadas por políticas de estímulo aos setores com maior efeito de arrastamento económico.

DRAGO, Ana – Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal. **Cadernos do Observatório** [Em linha]. N.º 15 (fev. 2021). [Consult. 2 jul. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135310&img=22574&save=true>>.

Resumo: Este Caderno procura refletir sobre o surgimento de uma nova crise habitacional em Portugal, discutindo as transformações que ligam a financeirização da habitação, as novas rentabilidades no sector da habitação e os seus impactos no agravamento das desigualdades em Portugal. Destaque-se o capítulo “Impactos da crise pandémica no mercado da habitação” (a p. 49), que destaca “volume de moratórias requeridas no crédito à habitação. Em setembro de 2020, do total de 751.725 moratórias de crédito solicitadas ao abrigo das medidas de apoio, cerca de 42% eram relativas à aquisição de habitação ou outros créditos hipotecários (317 606). Segundo o jornal Eco, o total das moratórias – isto é, pedidas por famílias e empresas – reportam-se a créditos que totalizam cerca de 45 mil milhões de euros. Assumindo como referencial os valores médios das prestações do crédito à habitação, este jornal estimava que terão ficado por pagar cerca de 511 milhões de juros e amortizações entre março e o início de outubro. [...] A inquietação coloca-se, portanto, sobre o que acontecerá no momento em que terminar o período das moratórias na habitação. É difícil estimar o volume e a caracterização dos agregados familiares que se encontrarão sem capacidade de manter os pagamentos do crédito ou do arrendamento nesse momento.”

AUTORIDADE BANCÁRIA EUROPEIA – **First evidence on the use of moratoria and public guarantees in the EU banking sector** [Em linha]. Paris : EBA, 2020. [Consult. 2 jul. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135311&img=22558&save=true>>.

Resumo: Este relatório fornece as primeiras leituras sobre o uso das moratórias e garantias públicas, com base nas informações recolhidas até 30 de junho de 2020. Conclui ter-se registado, à data, a concessão de moratórias sobre um volume nominal de empréstimo de 871 biliões de euros, representando cerca de 6% do total de empréstimos bancários, e cerca de 7,5% do total dos empréstimos às famílias. Na União Europeia, foram os bancos cipriotas, húngaros e portugueses que comunicaram as percentagens mais elevadas de empréstimos sujeitos a moratória.