



PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

PROJETO DE LEI N.º 93/XVI/1.ª (L) - Alarga o regime de concessão de crédito bonificado à habitação aos membros do agregado familiar que coabitam com a pessoa com deficiência

I. Introdução

Por comunicação de 19 de junho de 2024, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (“COFAP”) convidou o Banco de Portugal a emitir parecer sobre o Projeto de Lei n.º 93/XVI/1.ª (L) (“Projeto de Lei” ou “projeto”), que procede à alteração da Lei n.º 64/2014, de 26 de agosto¹, alargando o regime de concessão de crédito bonificado à habitação aos membros do agregado familiar que coabitam com a pessoa com deficiência.

O Banco de Portugal agradece a oportunidade de apresentar os seus contributos sobre o Projeto de Lei.

O presente parecer visa apresentar os comentários do Banco de Portugal sobre o projeto em apreço, tendo em vista responder à solicitação da COFAP, incidindo a respetiva análise sobre as matérias que se afiguram particularmente relevantes na perspetiva das atribuições do Banco de Portugal. O presente parecer começa por algumas considerações de ordem geral (comentários gerais e/ou principais preocupações que o projeto suscita ao Banco de Portugal), passando posteriormente a comentários na especialidade, respeitantes à redação dos artigos.

II. Considerações gerais

1. Primeiramente, nota-se, conforme resulta da exposição de motivos do Projeto de Lei, que parece ter como intenção dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 71.º da Constituição da República Portuguesa (“CRP”) e no artigo 3.º da Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto, que define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência (“Lei de Bases da Pessoa com Deficiência”).

2. Sem prejuízo da compreensível intenção do projeto em apreço, o Banco de Portugal considera importante partilhar a visão sobre a conveniência de a alteração proposta, nos moldes

¹ Que aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação a pessoa com deficiência.



configurados no Projeto de Lei, ser complementada com mecanismos de verificação e controlo dos requisitos exigidos, não apenas no momento da contratação de um crédito/migração para novas condições contratuais ao abrigo deste regime, mas também durante a permanência no regime.

Com efeito, identifica-se o risco de que o alargamento proposto no projeto possa facilitar o recurso abusivo ao regime do crédito à habitação bonificado, podendo conduzir, inclusivamente, ao agravamento da situação de vulnerabilidade das pessoas com deficiência – que o legislador pretende, precisamente, salvaguardar (p. ex., através de situações em que, apesar de algum dos membros do seu agregado familiar beneficiar de crédito bonificado, a pessoa com deficiência não habita, de facto, o imóvel financiado, ficando impedida de solicitar novo crédito à habitação ao abrigo deste regime).

3. Em complemento, o Banco de Portugal considera que o regime proposto no projeto não se afigura claro quanto aos efeitos decorrentes das situações em que, após a contratação do crédito, deixem de estar reunidos os respetivos requisitos, em particular se a pessoa com deficiência deixar de partilhar, voluntariamente, a habitação própria e permanente com o membro do agregado familiar que seja o mutuário (mormente, se se aplicará o regime previsto no Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho²). O mesmo ocorre já com o regime atual. Com efeito, o artigo 5.º (requisitos de acesso e permanência) e o artigo 9.º (acumulação de empréstimos), tanto da versão original, como da versão proposta no projeto, da Lei n.º 64/2014, não permitem, *per se*, mesmo com as alterações propostas, explicitar esta questão. Em face das normas em questão, em particular dos requisitos de acesso e permanência previstos no artigo 5.º, afigura-se possível a leitura segundo a qual a constatação de que qualquer desses requisitos deixa de ser cumprido supervenientemente poderá implicar a passagem do empréstimo para o regime geral previsto no Decreto-Lei n.º 74-A/2017. Todavia, tal consequência não se encontra devidamente clarificada na Lei n.º 64/2014, apenas se prevendo que a prestação de falsas declarações por referência aos referidos requisitos de acesso e permanência desencadeará a passagem para o “*regime geral de crédito, para além da obrigatoriedade de reembolso ao Estado das bonificações auferidas ao longo da vigência do empréstimo acrescidas de 25 %.*” (n.º 2 do artigo 8.º).

O Banco de Portugal considera, assim, que, a alterar-se a Lei n.º 64/2014 no sentido preconizado no Projeto de Lei, se afiguraria conveniente clarificar o regime, de forma a garantir que o alargamento pretendido não prejudica o seu objetivo central, que é o de promover a habitação própria

² Que aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis, estabelecendo as regras aplicáveis ao crédito a consumidores quando garantido por hipoteca ou por outro direito sobre coisa imóvel (adiante designado por “regime do crédito hipotecário” ou por “Decreto-Lei n.º 74-A/2017”).



permanente da pessoa com deficiência.

4. Outra das principais alterações propostas no Projeto de Lei consiste na proibição de exigência da contratação de seguro de vida como condição para a celebração do contrato de crédito à habitação no regime bonificado (alteração ao n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 64/2014). Com efeito, o regime atualmente vigor consagra apenas que a contratação deste tipo de seguro não é obrigatória.

Embora se compreenda, uma vez mais, a finalidade subjacente à proposta em apreço (o facto de os prémios de seguro de vida propostos a pessoas com deficiência serem tendencialmente elevados, podendo constituir uma restrição no acesso ao crédito à habitação por estas pessoas), a mesma suscita reservas ao Banco de Portugal, que igualmente questiona a sua eficácia.

Neste sentido, destaca-se que, no âmbito da disciplina do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, o seguro de vida não é configurado como um requisito legal imperativo, embora esteja expressamente previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 11.º que o mutuante pode exigir ao consumidor que *“constitua um ou mais contratos de seguro adequado, relacionado com o contrato de crédito, caso em que o mutuante deve aceitar o contrato de seguro de um prestador que não seja o da sua preferência, se esse contrato salvaguardar um nível de garantia equivalente ao do contrato proposto pelo mutuante”*. A regulação existente aponta, pois, no sentido de uma venda associada obrigatória que pode ser exigida pelos mutuantes aos seus mutuários no âmbito da concessão de empréstimos hipotecários, sendo, de facto, a exigência da contratação de um seguro de vida como condição muito comum em Portugal para a celebração do contrato de crédito³.

A atual redação do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 64/2014 prevê que *“a contratação de seguro de vida para acesso às condições previstas no crédito às pessoas com deficiência não é obrigatória”*, estando a contratação de seguro de vida abrangida pelo princípio da liberdade contratual.

O presente regime quanto à contratação de seguro, assente na liberdade contratual da instituição de crédito (e não num regime assente na proibição de as instituições exigirem a contratação de seguro de vida às pessoas com deficiência, como no projeto se pretende), acautela riscos de índole prudencial (permitindo gerir o risco das instituições no caso de morte ou incapacidade do mutuário), mas também de natureza comportamental (como garantia de que, do ponto de vista

³ Assinala-se que, com exceção dos casos previsto no n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, aplica-se a regra geral contida no n.º 1, que prevê que *“ao mutuante está vedado fazer depender a celebração ou renegociação dos contratos abrangidos pelo presente decreto-lei da realização de vendas associadas obrigatórias (...)”*. A possibilidade de os mutuantes exigirem a contratação de seguro está aliás em linha com o disposto no n.º 4 do artigo 12.º da Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação.



do cliente bancário, o empréstimo fica amortizado no caso de morte – não havendo transmissão *mortis causa* de tal responsabilidade – ou incapacidade do mutuário). A subtração da possibilidade de o mutuante exigir a celebração de contrato de seguro poderá, nessa medida, afetar os referidos propósitos.

Com efeito, em termos prudenciais, de acordo com o n.º 1 do artigo 125.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, relativo aos requisitos prudenciais das instituições de crédito (“CRR”), salvo decisão em contrário das autoridades competentes, às posições garantidas por hipotecas sobre bens imóveis destinados à habitação é aplicado um ponderador de 35%. Por outro lado, tendo presente a alínea g) do artigo 2.º e o n.º 1 do artigo 5.º da recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores (“recomendação macroprudencial”)⁴, e face à prática comum das instituições de crédito em termos nacionais, verifica-se que o ponderador de risco no crédito à habitação é o previsto no artigo 125.º do CRR, ou seja, 35%, por estarem em causa créditos integralmente garantidos por hipoteca.

Nota-se que é possível utilizar “apólices de seguro de vida dadas em garantia à instituição mutuante”, sendo estas uma forma de proteção real de crédito, como caução exigível (cfr. alínea b) do artigo 200.º do CRR), sendo os ponderadores de risco a aplicar de 20%, 35%, 70% e 150% (cfr. n.º 3 do artigo 232.º do CRR).

Assim, verifica-se que apenas o ponderador de risco de crédito de 20%, derivado da contratação de um seguro, é inferior ao ponderador de risco já aplicável por via das regras aplicáveis ao crédito à habitação – 35%. Deste modo, através da contratação de um seguro de vida a instituição de crédito poderá apresentar o ponderador de 20%, em vez de 35%, sendo tal situação vantajosa para a sua atividade.

Assim sendo, a proibição de contratação de um seguro de vida, proposta no projeto, de um ponto de vista prudencial, na perspetiva dos ponderadores de risco de crédito e da solidez dos rácios das instituições, pode impactar negativamente as instituições de crédito, embora o impacto em causa, numa análise preliminar, se antevêja reduzido.

Não obstante, a presente proposta do projeto, sendo aprovada, pode ter consequências do ponto de vista do cliente bancário. Com efeito:

Tendo presente que a contratação de empréstimos nos termos da Lei n.º 64/2014 não assume cariz obrigatório⁵ e está abrangida pelo princípio da liberdade contratual, as referidas

⁴ Disponível em [09102023 Recomendacao_versao_consolidada.pdf \(bportugal.pt\)](https://www.bportugal.pt/pt/09102023/Recomendacao_versao_consolidada.pdf).

⁵ Diferentemente, nos casos de migração de contratos de crédito à habitação para o regime bonificado nos termos do



preocupações de índole prudencial poderão, pelo menos em abstrato, levar a instituição a optar por não conceder o crédito, por não poder utilizar o respetivo ponderador de risco, mais favorável, e ficar privada de aceder à liquidez que o seguro de vida permite caso ocorra algum dos sinistros cobertos pelo mesmo (proteção bastante mais célere do que, por exemplo, a execução da hipoteca). Neste contexto, a proibição da exigência de seguro de vida poderá traduzir-se, na prática, numa restrição no acesso ao regime bonificado, prejudicando as finalidades pretendidas pela própria proposta.

Adicionalmente, o seguro de vida cuja possibilidade de exigência o projeto visa proibir, para além de reforçar as garantias da instituição mutuante em caso de morte do/de um dos mutuários, confere igualmente uma proteção muito relevante, quer à pessoa com deficiência, quer aos restantes membros do agregado familiar. Neste sentido, a não contratação de seguro de vida é suscetível de colocar os mutuários e/ou membros do agregado familiar coabitantes sobreviventes numa situação de grande fragilidade, potenciando situações de incumprimento e agravando o risco de perda da habitação.

Atento o exposto, considera-se que a disposição que prevê a proibição de contratação de seguro de vida poderá, salvo melhor opinião, ser objeto de reponderação.

Finalmente sobre esta questão, assinala-se ainda, à consideração da COFAP, que, atenta a matéria objeto desta alteração proposta pelo Projeto de Lei, poderia afigurar-se conveniente consultar a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“ASF”).

III. Considerações específicas

Para além das principais preocupações acima partilhadas, apresentam-se os seguintes comentários e sugestões de redação relativamente às alterações aos artigos da Lei n.º 64/2014:

- i. Artigo 1.º – embora se compreenda que o racional subjacente à alteração se prende com o facto de poder estar em causa um crédito cujo mutuário não seja a pessoa com deficiência, o Banco de Portugal considera que a redação poderia ser aperfeiçoada, na medida em que a nova formulação do conceito de habitação própria e permanente abrange a *“habitação da pessoa com deficiência”*, já mencionada no início do artigo. Na medida em que estará sempre em causa a habitação própria permanente destinada a pessoa com

artigo 6.º da Lei n.º 64/2014, as instituições de crédito estão obrigadas a migrar os contratos, se os interessados observarem os requisitos legais.



deficiência, avança-se a sugestão de apenas referir “*crédito bonificado destinado à habitação própria e permanente da pessoa com deficiência.*”

- ii. Artigo 3.º, alínea e) - o Banco de Portugal considera que se suscitam dúvidas quanto à necessidade da inclusão da expressão “*sendo ela ou algum membro do seu agregado familiar mutuário*” na definição de “habitação própria permanente”, pois o fator crucial na definição é que a habitação se destine à pessoa com deficiência (i.e., o fim/propósito do empréstimo), ao passo que a proposta sob análise constante do Projeto de Lei se centra no elenco de “interessados” ou “mutuários”. Neste sentido, sugere-se a eliminação do referido segmento, também atendendo à sugestão que se segue sobre o artigo 5.º tal como proposto no projeto.

- iii. Artigo 5.º, n.º 1 - Como se referiu *supra*, o Projeto de Lei não determina as consequências decorrentes de deixarem de estar reunidos os requisitos de acesso e permanência no regime bonificado, nos casos em que o mutuário não é a pessoa com deficiência, mas sim um membro do seu agregado familiar. Embora se admita que tais situações devam ser integradas no regime geral do crédito hipotecário, o Banco de Portugal considera que, por motivos de segurança jurídica, seria adequado clarificar esse efeito na proposta, sugestão que se avança para consideração da COFAP.

No que respeita ao disposto na nova alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, entende-se que a sua redação poderia ser mais clara, na medida em que refere que os interessados, maiores, têm de cumprir alternativamente os requisitos previstos na alínea a) ou na alínea c) do artigo 3.º, sendo que esta última se refere à definição de agregado familiar, não sendo, em si, um requisito. Não se procede, com clareza, à ligação entre os dois conceitos, não ficando absolutamente claro que só são elegíveis para o regime membros de agregado familiar de pessoa com deficiência. Assim, o risco incorrido é o de a letra da norma permitir a qualquer agregado familiar aceder ao regime, quer o mesmo integre, ou não, uma pessoa com deficiência.

Sugere-se, deste modo, a seguinte redação: “*a) O interessado ser maior de 18 anos e ser uma pessoa com deficiência ou ser membro do agregado familiar de uma pessoa com deficiência.*”

Por outro lado, avança-se, ainda, para ponderação, a sugestão de criar, de forma expressa, um novo requisito de acesso e permanência neste regime de crédito bonificado, que preveja que a pessoa com deficiência deva residir na habitação própria permanente. Tal permitiria salvaguardar que o empréstimo cumpre, de facto, o seu propósito de financiar a



habitação própria permanente de quem efetivamente se pretende que beneficie desta iniciativa, evitando situações de abuso.

Por último, julga-se que a manutenção da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º (que prevê que o empréstimo não possa ser afeto à aquisição de fogo da propriedade de ascendentes ou descendentes do interessado), nos seus exatos termos, poderá não ser inteiramente compatível com o propósito de alargar o acesso ao regime a membros do agregado familiar da pessoa com deficiência. No entanto, reconhece-se o mérito desta alínea, que pretende evitar situações de abuso (p. ex., que a pessoa com deficiência compre uma habitação aos seus ascendentes, previamente existente e sem qualquer empréstimo associado, para aproveitar as vantagens do presente regime). Salvo melhor opinião, seria adequado pelo menos assegurar-se a consistência com o regime de migração previsto no artigo 6.º, podendo eventualmente aditar-se o seguinte segmento: “**sem prejuízo do disposto no artigo 6.º**, o empréstimo não ser afeto à aquisição de fogo da propriedade de ascendentes ou descendentes do interessado”.

- iv. Artigo 6.º - Tendo em conta que o presente regime visa a concessão de crédito bonificado para habitação própria permanente de pessoas com deficiência, salienta-se que a alteração proposta (eliminação da referência aos fins previstos no artigo 2.º) poderá possibilitar a migração para este regime de contratos com outras finalidades, o que parece não estar de acordo com o objeto do diploma.

Quantos aos n.ºs 1 a 3 do mesmo artigo, não se afigura evidente o motivo de apenas se remeter para a subalínea i) da alínea c) do artigo 3.º (não se incluindo, deste modo, a subalínea ii) da mesma alínea c)), parecendo que o adequado seria remeter para a alínea c) do artigo 3.º, referente à definição de agregado familiar (à semelhança do que ocorre no n.º 1 do artigo 5.º).

- v. Artigo 8.º, n.º 1 – Tal como nos n.ºs 1 a 3 do artigo 6.º, apesar de se remeter apenas para a subalínea i) da alínea c) do artigo 3.º, admite-se que o objetivo seja o de remeter para todas as composições de agregados familiares previstas na alínea c) do artigo 3.º, sugerindo-se, pois, a remissão para a alínea c) do artigo 3.º.

5 de julho de 2024