



PROJETO DE LEI N.º 691/XIV/2ª (PS)

Reforça a proteção da pessoa segurada, proibindo práticas discriminatórias, melhorando o acesso ao crédito e contratos de seguros por pessoas que tenham superado riscos agravados de saúde, consagrando o “direito ao esquecimento”

PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

11 de junho de 2021

O Banco de Portugal agradece a possibilidade de se pronunciar sobre o Projeto de Lei n.º 691/XIV/2.ª (PS) – “Reforça a proteção da pessoa segurada, proibindo práticas discriminatórias, melhorando o acesso ao crédito e contratos de seguros por pessoas que tenham superado riscos agravados de saúde, consagrando o “direito ao esquecimento””.

A análise desenvolvida *infra* cinge-se às alterações à Lei 46/2006, de 28 de agosto, designadamente ao aditamento de um novo artigo 4.º-A, na medida em que apenas essas disposições se afiguram relevantes na perspetiva das atribuições do Banco de Portugal.

a) Considerações gerais

O Projeto de Lei altera a Lei n.º 46/2006, através da introdução de um novo preceito (artigo 4.º-A) sob a epígrafe “Acesso ao crédito e a seguros”. Este artigo prevê, no n.º 1, que as condições subjacentes à melhoria do acesso ao crédito e a seguros serão estabelecidas mediante um acordo a celebrar entre o Estado e “as organizações profissionais representativas de instituições de crédito, sociedades financeiras, sociedades mútuas, instituições de previdência e empresas de seguros e resseguros, bem como organizações nacionais que representam pessoas com risco agravado de saúde, pessoas com deficiência e utentes do sistema de saúde.”

O referido preceito prevê ainda alguns elementos subjacentes à celebração do mencionado acordo, designadamente os respetivos propósitos (n.º 2 do referido artigo 4.º-A), a universalidade de acesso por parte de pessoas com risco agravado de saúde (n.º 3), a necessidade de definição de termos e prazos para implementação do direito ao esquecimento (n.ºs 7 a 11) e a possibilidade de estabelecimento de um mecanismo de *pooling* de custos (n.º 13 do mencionado preceito).



Destaca-se que não é possível aferir o eventual impacto da aplicação destas medidas (quer para as instituições de crédito, individual ou globalmente consideradas, quer para futuros mutuários). Com efeito, traduzindo-se o artigo 4.º-A na previsão de regras e princípios gerais de natureza programática e relegando-se para acordo o estabelecimento de condições mais concretas de aplicação destas medidas, não se revela possível, com base nestes elementos, estimar a magnitude dos impactos que as mesmas representam.

Não obstante o supra exposto, não se identificam, à partida, especiais questões ou preocupações que decorram da proposta em apreciação do ponto de vista da estabilidade financeira.

b) Considerações na especialidade

i) Objeto do acordo

No n.º 1 estabelece-se que *“O Estado celebra e mantém um acordo nacional [com] as organizações profissionais representativas de instituições de crédito, sociedades financeiras, sociedades mútuas, instituições de previdência e empresas de seguros e resseguros”* relativo ao acesso ao crédito e a contratos de seguros por parte de pessoas que tenham superado situações de risco agravado de saúde.

Tal como referido no ponto anterior, não são conhecidos os termos em que é facilitado o acesso ao crédito, não sendo, como tal, possível antecipar e avaliar as consequências para as instituições de crédito. Em todo o caso, no que diz respeito ao crédito para compra de habitação, os modelos de avaliação do risco de crédito não têm em consideração a avaliação do estado clínico do mutuário. Ao invés, exige-se a celebração de um contrato de seguro de vida, como garantia de risco associado ao empréstimo e que salvaguarda a instituição de crédito quanto ao pagamento do capital seguro, que corresponde ao montante que a seguradora fica encarregue de pagar quando alguma das coberturas (respeitantes ao estado clínico do mutuário e que normalmente consistem nas situações de morte, invalidez total e permanente e invalidez absoluta e definitiva) é acionada.

No entanto, caso esta situação seja aplicada a outros créditos (situação que é mais abrangente do que a atual redação da alínea c) do artigo 4.º da Lei n.º 46/2006), ainda que a avaliação da solvabilidade do mutuário seja, por regra, efetuada com base num conjunto de informações de natureza económica e financeira, a alteração decorrente da introdução da presente alínea a) do n.º 2 do Projeto terá como consequência um maior risco de incumprimento dos créditos concedidos, uma vez que apenas os contratos de crédito à habitação ficarão devidamente acautelados, no que diz respeito às instituições de crédito.



A regulamentação específica nacional sobre os critérios para avaliação do risco de crédito (designadamente, o Aviso do Banco de Portugal n.º 4/2017) não prevê a recolha de elementos relativos à condição médica dos potenciais mutuários de contratos de crédito no âmbito da avaliação da sua solvabilidade. No mesmo sentido, as Orientações da EBA EBA/GL/2015/11 sobre a avaliação da solvabilidade, bem como as Orientações da EBA/GL/2020/06, sobre a concessão e monitorização de empréstimos, que entrarão em vigor a 30 de junho de 2021 e que revogam as primeiras, não estabelecem a avaliação clínica do mutuante como parte do conjunto de informações, dados e provas que devem ser tidos em conta pelas instituições e mutuantes na recolha de informações para efeitos de avaliação do risco de crédito.

ii) Âmbito subjetivo do acordo

O n.º 1 estabelece que *“O Estado celebra e mantém um acordo nacional [com] as organizações profissionais representativas de instituições de crédito, sociedades financeiras, sociedades mútuas, instituições de previdência e empresas de seguros e resseguros”*. Mais à frente, no n.º 6, prevê-se que o referido acordo se aplica *“a todas as instituições de crédito, sociedades financeiras, sociedades mútuas, instituições de previdência e empresas de seguros e resseguros”*.

Em primeiro lugar, considera-se que estas disposições legais, nos termos previstos, não têm em consideração a possibilidade de nem todas as instituições habilitadas a conceder crédito estarem integradas nas associações representativas, não assegurando, por conseguinte, a extensão do acordo a essas instituições.

Adicionalmente, e sem prejuízo de se extrair por interpretação do regime proposto que o acordo apenas será aplicável a algumas sociedades financeiras (designadamente, às “sociedades financeiras creditícias”), seria preferível que o projeto explicitasse que o âmbito de aplicação do acordo se circunscreve a certas tipologias de sociedades financeiras, às quais seja permitido, nos termos legais, conceder crédito.

De forma a evitar dúvidas interpretativas, seria igualmente conveniente que o projeto clarificasse o que se entende por “sociedades mútuas”, alinhando eventuais menções no projeto à denominação da tipologia que é feita nos textos legais correspondentes.

iii) Beneficiários do acordo

Estabelece-se no n.º 3 do artigo 4.º-A que *“qualquer pessoa que tenha superado situações de risco agravado de saúde ou de deficiência, na qualidade de consumidor, tem direito a beneficiar do acordo na contratação de crédito à habitação e crédito ao consumidor”*. Nesta sede, julga-se que



será adequado clarificar o âmbito objetivo do diploma, uma vez que a mera referência a crédito à habitação e crédito ao consumidor pode suscitar dúvidas. Propõe-se, assim, a remissão para os respetivos diplomas legais.

Adicionalmente, e de forma a harmonizar a terminologia utilizada no Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, sugere-se a utilização da expressão “crédito aos consumidores” (e não “crédito ao consumidor”).

No n.º 4 prevê-se que os beneficiários do regime de concessão de crédito bonificado à habitação a pessoa com deficiência, aprovado pela Lei n.º 64/2014, de 26 de agosto, estão excluídos da possibilidade de usufruir do acordo nacional relativo ao acesso ao crédito e a contratos de seguros. As razões desta exclusão não se afiguram totalmente perceptíveis. Com efeito, tal exclusão poderá implicar que uma pessoa com deficiência, que tenha também ultrapassado uma “situação de risco agravado de saúde”, não possa beneficiar do direito ao esquecimento relativamente a esta última situação, o que poderá ter impacto, por exemplo, na negociação de contrato de seguro exigido pela instituição no contexto da celebração do contrato de crédito bonificado.

iv) Recolha de informação médica

Nos n.ºs 7 e 11 do artigo 4.º-A da Lei n.º 46/2006, estabelece-se que nenhuma informação relativa à situação médica que originou o risco agravado de saúde pode ser recolhida pelas instituições de crédito ou seguradoras em contexto pré-contratual caso tenham decorrido desde o término do protocolo terapêutico 10 anos, ou 5 anos, no caso de a patologia ter ocorrido antes dos 21 anos de idade.

Neste contexto, não existe evidência de que as instituições de crédito ponderem, ou sequer recolham, em geral, informação médica relativa aos clientes bancários no âmbito do processo de concessão de crédito. Os constrangimentos que por vezes se colocam no acesso ao crédito por parte de pessoas com risco agravado de saúde resultam, antes, das dificuldades que estas pessoas enfrentam, em virtude do risco acrescido que a sua condição médica representa, na contratação de seguros que são exigidos como condição para a celebração do contrato de crédito (como sucede tipicamente no âmbito do crédito à habitação).

v) Mecanismo de pooling de custos

No n.º 13 do artigo 4.º-A, prevê-se que o referido acordo nacional a celebrar poderá prever um mecanismo de *pooling* dos custos adicionais de contratação de seguros ou créditos com pessoas



com risco de saúde agravado ou com deficiência, implementados e financiados exclusivamente pelas instituições privadas aderentes.

A referida norma não permite, dada a sua formulação genérica e inclusive facultativa, conhecer todos os contornos específicos subjacentes à implementação deste tipo de mecanismo, designadamente no que se refere aos custos concretamente abrangidos e respetiva repartição pelas entidades aderentes. Assinala-se ainda que o mencionado mecanismo de *pooling* assume cariz inovador, não correspondendo a uma realidade conhecida em Portugal. Neste sentido, e não estando o referido mecanismo suficientemente definido e caracterizado no Projeto para permitir que se compreenda como o mesmo poderia funcionar no mercado nacional, considera-se relevante obter informação adicional nesta matéria (designadamente a identificação mais concreta dos propósitos e condições subjacentes à aplicação deste mecanismo), que permita melhor identificar o impacto e a forma de operacionalização deste tipo de iniciativa.

Adicionalmente, o n.º 6 consagra que o acordo se aplica a *“todas as instituições de crédito, sociedades financeiras, sociedades mútuas, instituições de previdência e empresas de seguros e resseguros.”*. Não é absolutamente clara a conjugação do n.º 6 e do n.º 13, uma vez que no primeiro se afirma, de forma geral, a aplicação do acordo mencionado no n.º 1 a todas as instituições de crédito, sociedades financeiras, sociedades mútuas, instituições de previdência e empresas de seguros e resseguros, enquanto o n.º 13 parece apontar, consoante a interpretação adotada (pode interpretar-se que a *adesão* diz respeito ao mecanismo de *pooling* e não ao acordo como um todo) para a aplicação apenas a entidades privadas aderentes. Assim, julga-se que se poderá clarificar se o acordo é aplicável a todas as entidades elencadas no n.º 6, ou se fica sujeito à adesão voluntária daquelas.

vi) *Competências do BdP e do CNSF*

Os n.ºs 16 e 17 do artigo 4.º-A consagram a competência do Banco de Portugal para a fiscalização do cumprimento do acordo, bem como o dever do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros de redigir e enviar ao Ministério das Finanças e à Assembleia da República um relatório bienal de acompanhamento da execução do acordo.

Seguindo a linha de argumentação anterior, não sendo conhecido o conteúdo do referido acordo, não é possível estimar o impacto que a consagração destes deveres terá. Adicionalmente, quanto à fiscalização pelo Banco de Portugal do cumprimento do acordo relativamente aos contratos de crédito, uma vez que os modelos de avaliação do risco de crédito não têm em consideração a avaliação do estado clínico do mutuário, não se antecipa qual será o objeto da fiscalização (tanto mais que o projeto de diploma se centra essencialmente no acesso a contratos de seguro). Ademais,



estando em causa um mecanismo de natureza contratual, cujo conteúdo será ainda objeto de conformação pelas partes, não se afigura adequado atribuir esta responsabilidade ao Banco de Portugal.

Por outro lado, não são estabelecidos critérios concretos para tal fiscalização, nem tão pouco concretizados os termos, prazos e conteúdo do relatório bienal a realizar pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.

vii) *Outras questões*

Verifica-se uma incoerência entre o objeto do diploma, que consagra o direito ao esquecimento a pessoas que tenham superado situações de risco agravado de saúde, com outras disposições ao longo do Projeto de Lei, nas quais se faz menção “a situações de risco agravado de saúde ou de deficiência” (sublinhado nosso). De forma a evitar eventuais dificuldades interpretativas, considera-se que seria importante harmonizar esta questão ao longo do diploma.

No n.º 10 estabelece-se que “[o]s requerentes de contratos de crédito ou de seguro são informados das disposições deste artigo, em formato e linguagem inteligível para não especialistas, devendo o requerente assinar que tomou conhecimento destas disposições”. Considera-se que esta norma apresenta conceitos vagos e subjetivos que deverão ser objeto de clarificação, mediante a definição, por exemplo, de requisitos de forma e conteúdo padronizados e transversais.

Sendo certo que o articulado será, ainda, objeto de revisão global, sinaliza-se a existência de algumas gralhas suscetíveis de prejudicar a sua leitura e interpretação (atente-se, a título de exemplo, no n.º 16 do artigo 4.º-A).