

Comentários da Associação Portuguesa de Bancos (APB) sobre o Projeto de Lei n.º 334/XV do Livre, que determina que os mutuantes disponibilizem o regime de prestações constantes e mistas e permite a renegociação dos créditos quando a taxa de esforço supere a recomendada pelo Banco de Portugal

I. Enquadramento

O Projeto de Lei n.º 334/XV do Livre (o “Projeto”), que *determina* que os mutuantes disponibilizem o regime de prestações constantes e mistas e *permite* a renegociação dos créditos quando a taxa de esforço supere a recomendada pelo Banco de Portugal, foi apreciado em [sessão plenária](#) da Assembleia da República, no passado dia 6 de outubro, tendo sido então aprovado na generalidade.

No dia 14 de dezembro p.p., a APB recebeu da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) da Assembleia da República uma solicitação de emissão de parecer sobre o Projeto.

Agradecendo a solicitação que lhe foi endereçada, gostaria esta Associação de apresentar os seus comentários, contribuindo, dessa forma, para o debate sobre as melhores opções de política legislativa a implementar nesta importante matéria.

II. Os motivos subjacentes ao Projeto de Lei

Na exposição de motivos do Projeto, a iniciativa, agora em apreciação, é justificada “*pela escalada dos valores das prestações mensais dos mutuários de créditos à habitação, com reflexo na capacidade de esforço e na sua liquidez*” e na necessidade de proteger “*todos aqueles*” (..) *que são elegíveis para novos empréstimos e que são partes em contratos de crédito válidos e eficazes*”.

Concretizando tais objetivos, as disposições previstas no Projeto incluem medidas de carácter estrutural (que não de natureza extraordinária e/ou conjuntural), que se dirigem a todos os mutuários de crédito à habitação própria e permanente, independentemente do valor do empréstimo, possibilitando a uns (i.e., aos mutuários) e impondo a outros (i.e., aos mutuantes, que “*não podem recusar*”) a renegociação das condições contratuais desses créditos à habitação, “*caso a taxa de esforço do agregado familiar se altere em termos que excedam o rácio recomendado pelo Banco de Portugal para os novos contratos*”. Para o efeito, o Projeto introduz alterações na definição de “Taxa de esforço” (TE), constante do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, passando esta a referir-se, não apenas ao ano do início do contrato, mas também “*ao ano que se siga àquele, desde que haja alteração das circunstâncias que agravem a TE em termos que excedam o rácio recomendado pelo Banco de Portugal para os novos contratos*”.

O Projeto inclui ainda outras disposições, destinadas a (i) combater aquilo que o Projeto designa como “*insuficiente oferta de algumas Instituições*”, impondo que os mutuantes disponibilizem aos mutuários de crédito à habitação própria permanente o “*sistema de prestações constantes e de prestações mistas*”, (ii) a atribuir ao Governo competência para definir os “*pressupostos que os*

bancos têm de considerar, dentre os quais a taxa de esforço e a sua variação durante a vigência do contrato, na fixação da taxa de juro constante ou mista”, bem como (iii) a conferir aos mutuários a possibilidade de optarem por outro “regime de crédito”, incluindo pelo “sistema de prestações constantes ou mistas”, sem quaisquer encargos.

O Projeto acrescenta ainda, ao elenco de situações em que os mutuantes não podem agravar os encargos com o crédito à habitação própria permanente, em caso de renegociação: 1) a mudança de local de trabalho do mutuário ou de outro membro do agregado familiar não descendente, para um local que diste não menos de 50 km, em linha reta, do fogo em causa e que implique a mudança da habitação permanente do agregado familiar; e 2) a situação de desemprego do mutuário ou de outro membro do agregado familiar.

Embora diferindo nas soluções, o **Projeto de Lei**, em análise, **visa**, como é por demais evidente, **endereçar o mesmo conjunto de preocupações de política legislativa que se encontram subjacentes ao Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro.**

Com efeito, conforme decorre quer do sumário (“*Estabelece medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente*”), quer da Nota preambular do referido Decreto-lei, (“*é preciso atender à realidade efetivamente sentida pelas famílias, especialmente num dos principais encargos do orçamento familiar, prevenindo a materialização de riscos*”), com este (Decreto-lei), o Governo criou um novo conjunto de deveres de diligência e assistência ao cliente, a cumprir pelos bancos, que visam promover a deteção antecipada de indícios de degradação da situação financeira do cliente e a apresentação proativa de propostas de reestruturação adequadas à situação do cliente.

Perante um problema conjuntural, o Decreto-Lei n.º 80-A/2022 gizou uma solução conjuntural.

Desde logo, porque reconheceu que o recente robustecimento do quadro de prevenção e regularização do incumprimento, operado pelo Decreto-Lei n.º 70-B/2021, de 6 de agosto, não careceria de revisitação. O que carecia, sim, e apenas, era de uma solução de aplicação temporária para endereçar eventuais problemas originados pela *rápida* subida das taxas de juro para valores considerados normais.

Em segundo lugar, porque o legislador do Decreto-Lei n.º 80-A/2020 reconheceu que “ir mais longe” (impondo renegociações, por exemplo, em situações de incapacidade do cliente para suportar o custo do empréstimo) equivaleria a pôr em causa o valor dos ativos bancários (créditos à habitação), e, com isso, a capacidade dos bancos para financiarem as famílias e a economia, pondo, de resto, também em causa a estabilidade financeira, cuja importância social e económica foi, por demais, evidente durante o período pandémico.

Ou seja, reitera-se, perante um problema conjuntural, o Decreto-Lei n.º 80-A/2022 gizou uma solução conjuntural.

E, considerando os interesses de todos os *stakeholders* relevantes, gizou um conjunto de soluções, consideradas pelo Governo como adequadas e suficientes, que incluem a imposição aos bancos de deveres de monitorização e verificação da taxa de esforço dos clientes e de avaliação da

situação individual de cada cliente para efeitos de eventual apresentação de propostas de reestruturação, que poderão passar por amortizações extraordinárias, alteração do regime de prestações constantes para prestações mistas ou, mesmo, pela alteração da taxa de juro de variável para fixa ou mista, desde que, conforme impõe a lei, se assegure o não agravamento da taxa de juro e encargos.

Ora, tendo as preocupações que, com o presente Projeto se visam endereçar, sido, também elas, já endereçadas pelo legislador do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, conhecido e publicado já após a aprovação na generalidade do presente Projeto de Lei, e revelando-se as soluções, naquele (DL) previstas, e que já estão a começar a ser aplicadas pelos bancos, plenamente suficientes para as endereçar, – parece-nos – claramente aconselhável que *não se altere, de novo*, a lei, de resto, *em sentido diferente* do plasmado no DL 80-A/2022.

Aliás, se assim não for, sempre se correrá o risco de anular ou prejudicar, com a aprovação deste Projeto, os objetivos e comandos normativos prosseguidos/contidos pelo/no Decreto-lei n.º 80-A/2022.

Sem prejuízo das presentes considerações, cumpre-nos transmitir o nosso Parecer sobre as concretas soluções propostas no presente Projeto.

III. Análise das medidas previstas no Projeto

As Alterações ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro

As alterações propostas no presente Projeto aos artigos 4.º, 7.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, desenhadas com recurso a conceitos como “alteração de circunstâncias”, “sistema de prestações constantes e de prestações mistas”, “fixação de taxa de juro constante ou mista” ou “regime de crédito”, suscitam, desde logo, um conjunto de dúvidas e incertezas sobre o seu conteúdo e alcance.

Explicite-se, então, porquê.

A “alteração anormal das circunstâncias” é um instituto jurídico conhecido da lei geral – vide artigo 437.º do Código Civil – e que a doutrina e jurisprudência, atenta a particular gravidade da sua aplicação, vêm claramente delimitando quanto às circunstâncias de excecionalidade em que pode ser invocado. De acordo com o recorte legal, doutrinal e jurisprudencial deste instituto, é claro e evidente que um (simples) agravamento da taxa de esforço do mutuário, que haja escolhido e contratado com o seu banco uma taxa de juro variável, em consequência da variação positiva do indexante de referência Euribor (como sucede no atual contexto), não se poderá nunca reconduzir a uma “alteração anormal das circunstâncias”.

O que é então este conceito de “alteração das circunstâncias”, constante do Projeto? E qual a sua relevância e como é que este se conjuga com o diverso conjunto de normas que disciplina esta matéria?

Segundo se entende, a utilização de tal conceito releva-se, de todo, assistemática, apenas contribuindo para gerar dúvidas e incertezas normativas.

Sublinhe-se, de resto, e a este propósito, que a matéria da avaliação da solvabilidade encontra-se hoje adequadamente disciplinada nos artigos 16.º e segs. do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, sendo ainda regulamentada em Avisos e Instruções do Banco de Portugal.

Ainda com relevância para este tema, note-se que o próprio Banco de Portugal admite, nas suas recomendações macroprudenciais, exceções ao rácio “Debt-Service-to-Income” - DSTI recomendado de 50%¹, evidenciando, assim, que, na avaliação da solvabilidade, se deverá atender a um conjunto de circunstâncias relativas à situação individual do consumidor (cfr. artigo 4.º do Aviso 4/2017), e não a métricas rígidas de DSTI.

Mas, se as alterações propostas para o artigo 4.º geram dúvidas, também as previstas para os artigos 7.º e 28.º suscitam confusões terminológicas.

Com efeito, “sistema de prestações constantes e de prestações mistas”, “taxa de juro constante ou mista” e “regimes de crédito” são conceitos diferentes, que são, contudo, usados no Projeto de forma quase indistinta, sem que se consiga alcançar qual a intenção legislativa.

Tentemos clarificar conceitos.

Os empréstimos à habitação podem ser contratados com **taxa** de juro variável, com taxa de juro fixa ou com taxa de juro mista.

Nos empréstimos contraídos a taxa de juro fixa, a taxa de juro é sempre a mesma e a prestação não se altera durante o prazo do contrato.

Nos contratos de crédito à habitação com taxa de juro variável, a taxa de juro resulta da soma do indexante e do *spread*, sendo a prestação revista com a periodicidade do prazo do indexante.

Nos empréstimos contraídos a taxa de juro mista, o contrato de crédito tem um período em que a taxa é fixa, seguido de um período em que a taxa é variável. No período em que se aplique a taxa variável, as instituições de crédito não podem, igualmente, rever o valor do indexante com uma periodicidade diferente do prazo desse mesmo indexante.

Já no que respeita ao **método de amortização** dos empréstimos (a taxa fixa, variável ou mista), este poderá reconduzir-se ao sistema de prestações constante, progressivas ou mistas.

Ao abrigo do sistema de prestações constantes, as prestações mantêm-se fixas durante todo o prazo do empréstimo, se não ocorrerem alterações nas taxas de juro durante esse prazo. No caso de empréstimos a taxa variável (situação mais comum em Portugal), se existirem alterações do indexante as prestações só serão efetivamente constantes durante o prazo a que se refere o indexante, mas, em cada data de recálculo, assumir-se-á o pressuposto (teórico) de que as prestações seguintes serão constantes.

¹ Vide, nesse sentido, os vários números do respetivo artigo 6.º da “Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores”.

Num regime de prestações progressivas, as prestações são crescentes ao longo do empréstimo, de acordo com um plano pré-definido.

Por seu turno, um regime de prestações mistas, poderá ser definido como um regime híbrido, que poderá combinar, por exemplo, um período com uma modalidade de reembolso do empréstimo em que as prestações são progressivas, com um período subsequente em que as prestações são constantes.

O regime das prestações constantes é aquele que é mais adotado entre nós, podendo considerar-se como aquele que confere ao mutuário maior previsibilidade e menor exposição a riscos futuros, nomeadamente decorrentes de capitalizações de juros (*vide* o que referia o anterior número 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, sobre o “regime de amortização por prestações progressivas com capitalização parcial de juros”).

Em qualquer dos sistemas que não o de prestação constante – prestação progressiva ou mista -, para o mutuário resultará um montante total de juros mais elevado face ao sistema de prestação constante. O potencial efeito de pagamento de uma prestação menor é apenas um efeito de curto prazo, em prejuízo de, nos anos vindouros, aumentar o valor da prestação a pagar.

Em face do supra exposto, não se alcança como se pretende proteger os mutuários com as soluções propostas no artigo 7.º, n.ºs 2 e 3 ou no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 349/98.

Mas, para além das confusões terminológicas já assinaladas, também as referências constantes do n.º 3 do artigo 28.º geram dúvidas sobre o seu alcance ou utilidade.

Com efeito, os “regimes de crédito” conhecidos, no crédito habitação, são o “Regime geral de crédito”, “Regime de crédito bonificado” e “Regime de crédito jovem bonificado”, previstos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro (muito embora presentemente apenas o primeiro esteja disponível para novos contratos, já sujeitos ao Decreto-Lei n.º 74.º-A/2017, de 23 de junho).

Ora, uma disposição que estabeleça que os mutuários podem optar por “outro regime de crédito ... incluindo pelo sistema de prestações constantes ou mistas”, como a que é proposta no Projeto para o artigo 28.º do Decreto-lei 349/98, de 11 de novembro, estar-se-á a referir a qual destes conceitos? Alteração do regime da taxa de juro do empréstimo? Alteração do regime das prestações do empréstimo? Alteração do regime de crédito do empréstimo?

Independentemente de qual seja a intenção pretendida, e mesmo admitindo que se pretendia aqui referir à primeira destas alternativas (alteração do regime da taxa de juro) - como será porventura mais condicente com a exposição de motivos do Projeto -, certo é que tal alteração não se afigura nem necessária, nem adequada.

Com efeito, no quadro atual, o legislador não deverá deixar de respeitar a autonomia dos agentes económicos, não se substituindo, no caso presente, aos mutuantes na definição da sua oferta de empréstimos, modalidades de taxas e de prestações, conforme o modelo económico de livre concorrência tomado pela maioria como aquele que aporta maiores benefícios para a sociedade.

Não será, tão-pouco, também desejável procurar manter artificialmente empréstimos relativamente aos quais os bancos concluem pela inviabilidade da renegociação, tanto mais que tal representaria desconsiderar os interesses dos demais *stakeholders* relevantes, como sejam os interesses dos depositantes e demais credores, bem como, em termos gerais, a estabilidade do sistema financeiro.

Introduzir restrições ao direito à iniciativa económica privada (cfr. artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa – “CRP”), ao direito à tutela jurisdicional efetiva (cfr. artigos 20.º da CRP), ao direito à propriedade privada (cfr. artigo 62.º da CRP) ou o direito à igualdade (cfr. artigo 13.º da CRP), que se revelam desnecessárias, desadequadas e desproporcionais para atingir os objetivos de proteção dos mutuários, violaria, entre outros, os preceitos constitucionais que consagram tais direitos, bem como os fundamentos do Estado de Direito, expressos nos artigos 2.º e 18.º da CRP.

Impor, independentemente do resultado da avaliação da capacidade creditícia do cliente, a obrigação de um banco apresentar uma proposta de renegociação, limitando, significativamente, a capacidade do banco gerir, de acordo com critérios de gestão sã e prudente, os seus ativos, subordinando o credor bancário *vis-a-vis* os demais credores, não violaria apenas só os referidos preceitos constitucionais.

Violaria também os interesses de proteção do consumidor, pelos impactos indiretos no desenho da oferta de crédito à habitação, empobrecendo aquilo que aqui se pretende enriquecer.

Em suma: as alterações que se pretende introduzir no Decreto-Lei n.º 349/98, para além de difíceis de entender no seu alcance, suscitam dúvidas quanto ao seu alinhamento com o quadro constitucional, o regime legal e regulamentar existente, nomeadamente:

- O **Decreto-Lei n.º 74-A/2017**, que contem, entre outras, regras concretas em matéria de avaliação da solvabilidade, bem como o **Aviso 4/2017, do Banco de Portugal** ;
- A **Instrução do Banco de Portugal n.º 3/2018**, que inclui regras sobre a análise de solvabilidade a ser efetuada considerando um agravamento de 3 pontos percentuais do indexante em vigor à data da contratação, bem como a **recomendação macroprudencial** do Banco de Portugal, que introduz limites ao LTV, DSTI e maturidade (que entraram em vigor a 1 de julho 2018);
- O **regime do PARI/PERSI**, constante do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, e que já foi inclusivamente reforçado em 2021, pelo Decreto-Lei n.º 70-B/2021, de 6 de agosto, para prevenir o impacto do fim das moratórias;
- O **Decreto-Lei n.º 80-A/2022**, de 25 de novembro, que, tendo sido aprovado e publicado já após a aprovação na generalidade do presente Projeto, veio robustecer os mecanismos preventivos para a situação de aumento das taxas de juro, por forma a antecipar qualquer risco ou situação de incumprimento que possa decorrer do agravamento da taxa de esforço dos mutuários de crédito com a finalidade de aquisição de habitação própria permanente.

As Alterações ao Decreto-lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho

Conforme supra referido, o Projeto, aqui em equação, pretende também ver aditado, ao elenco de situações em que os mutuantes não podem agravar os encargos com o crédito à habitação própria permanente, em caso de renegociação: 1) a mudança de local de trabalho do mutuário ou de outro membro do agregado familiar não descendente, para um local que diste não menos de 50 km, em linha reta, do fogo em causa e que implique a mudança da habitação permanente do agregado familiar; e 2) a situação de desemprego do mutuário ou de outro membro do agregado familiar.

Ao propor tais alterações, o Projeto confunde, contudo, (i) medidas de proteção do devedor, em caso de renegociação dos contratos motivadas por alterações relevantes da situação familiar ou de gestão patrimonial do cliente, que, ainda assim, não afetem a sua capacidade para cumprir as suas obrigações pecuniárias (que constam do artigo 25.º do Regime Jurídico do crédito hipotecário) com o (ii) regime de proteção do cliente em situações de risco de incumprimento ou mesmo de incumprimento efetivo (disciplinado, não no regime jurídico do crédito à habitação, mas sim no PARI/PERSI).

Assim, por exemplo, e suscitando a situação de desemprego uma deterioração da capacidade financeira do cliente, tal situação não deverá ser disciplinada neste diploma, mas antes – e como já sucede – no regime do PARI.

Também as situações de mudança profissional que impliquem mudança de residência, caso impliquem a celebração de um contrato de arrendamento, são já hoje disciplinadas pela alínea a) do n.º 2 do artigo 25.º. Para além de tais situações, já hoje disciplinadas legalmente, não se vislumbram outras que mereçam tutela jurídica.

Nesse sentido, a alteração proposta para as alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 25.º revela-se, de todo, desajustada e desnecessária.

Sublinhe-se ainda que o regime, constante do Decreto-lei n.º 74-A/2017 decorre de uma Diretiva europeia - Diretiva 2014/17/EU –, sendo que quaisquer iniciativas de revisão daquele devem ser promovidas e ponderadas nesse plano europeu, sob pena de, a ser de outro modo, se criar/accentuar um desequilíbrio nas condições de mercado a que ficam sujeitos os mutuantes a operar em Portugal, por comparação com as condições de que beneficiam os seus congéneres dos outros Estados-Membros.

IV. Conclusões

Face ao exposto, o regime proposto no Projeto em análise não se afigura necessário, adequado ou proporcional, nomeadamente tendo presente que:

(i) Consagra medidas que se afiguram ora desnecessárias, porque redundantes, ora, desadequadas, por desalinhas das opções definidas no recentemente publicado Decreto-Lei n.º 80.º-A/2022, de 25 de novembro.

(ii) Não tem o seu campo de aplicação circunscrito a clientes que se encontrem em efetiva e comprovada situação de dificuldade financeira.

(iii) Impõe aos bancos soluções rígidas de gestão dos seus ativos (créditos), que, na prática, desrespeitando as regras de boa avaliação e gestão de riscos, implicariam a desconsideração dos direitos de outros *stakeholders* relevantes, como é o caso dos depositantes bancários (*o que sempre recomendaria fazer depender a apresentação de propostas de reestruturação de uma avaliação da capacidade creditícia do cliente*).

(iv) Não considera devidamente os regimes já hoje existentes em matéria de avaliação da capacidade creditícia dos mutuários (regime jurídico do crédito à habitação, Avisos e Instruções BdP, Recomendação Macroprudencial do Banco de Portugal na concessão de crédito a consumidores), prevenção e regularização do incumprimento (PARI/PERSI) e ainda as medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente (Decreto-Lei n.º 80.º-A/2022), que já incluem, inclusivamente, a proibição de cobrança de comissões aos mutuários pela renegociação das condições do contrato de crédito.

iv) Aumenta a incerteza jurídica, fruto de alguma indefinição de conceitos e das medidas associadas aí propostas.

Para além dos aspetos supra referidos, importa ainda ter presente que os bancos estão sujeitos a um enquadramento harmonizado a nível europeu, ao nível prudencial e mesmo no plano do regime aplicável ao crédito habitação, não compatível com a consagração de significativas divergências legislativas nacionais, sem que daí não decorram prejuízos sérios para os atores nacionais.

Tendo as preocupações que, com o presente Projeto se visam endereçar, sido, também elas, já endereçadas pelo legislador do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, entende-se como, de todo, desnecessário e desadequado que se altere, de novo, a lei, de resto, em sentido diferente, daquele que foi plasmado no DL 80-A/2022.

Um desvio ao atual quadro legal traria seguramente efeitos indesejáveis, resultando numa menor capacidade das Instituições responderem às necessidades, expectativas e interesses dos clientes bancários.

V. Considerações Adicionais

Para além das considerações jurídicas, importa referir que, do que se conhece da sociedade e da situação das famílias, nada indicia que haja necessidade de mais medidas sobre esta matéria, para além dos diversos instrumentos legais, de largo espectro, já existentes, e recentemente reforçados com o referido DL 80-A/2022 (que, tudo aponta, está a permitir, sem perturbação, endereçar as situações visadas pela lei).

Por outro lado, e como mostra um recente estudo do Banco de Portugal², “[m]ais de metade das famílias com dívida a taxa de juro variável pertencem aos dois quintis de maior rendimento e apenas 8%” pertencem ao quintil de menor rendimento. Em termos prospetivos, o mesmo estudo aponta para que só para as “famílias endividadas do primeiro quintil de rendimento – que representam apenas 2.4% do total das famílias – a capacidade de ajustamento deverá ser mais exigente”. Mas que, “[a]inda assim a taxa de esforço destas famílias” subirá marginalmente “de 22.7% em 2021 ... para 24.4% em 2023”, tanto mais que “[a]s famílias com dívida têm uma situação no mercado de trabalho mais favorável e escolaridade mais elevada do que que as restantes nesse segmento”, o que sugere maior facilidade de adaptação a circunstâncias adversas.

* * *

² Caixa 4 do Boletim Económico de Dezembro, divulgado no passado dia 16.