



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

N.º GOV/2019/0092

Lisboa, 19 de março de 2019

Exmo. Senhor  
Deputado Hugo Pires  
Coordenador do Grupo de Trabalho da Habitação, Reabilitação Urbana e  
Políticas de Cidade  
Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território Descentralização,  
Poder Local e Habitação

Assunto: Pedido de parecer sobre iniciativas legislativas relativas à Lei de Bases de Habitação

Junto Parecer do Banco de Portugal sobre o Projeto de Lei n.º 843/XIII/3 (PS), Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4.ª (PCP) e Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4.ª (BE), respeitantes à Lei de Bases da Habitação, em resposta ao *e-mail* datado de 11.02.2019 dessa Comissão.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Marta Abreu

Anexo: Parecer do BdP



## ANEXO

### PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

**Projeto de Lei n.º 843/XIII/3 (PS), Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4.<sup>a</sup> (PCP) e Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4.<sup>a</sup> (BE), respeitantes à Lei de Bases da Habitação**

#### I. Enquadramento

Por *e-mail* datado de 11.02.2019, veio a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação solicitar ao Banco de Portugal a emissão de parecer “sobre um conjunto de iniciativas legislativas atualmente em discussão na Assembleia da República [PJL 843/XIII/3, PJL 1023/XIII/4.<sup>a</sup> e PJL 1057/XIII/4.<sup>a</sup>, respetivamente dos Grupos Parlamentares do PS, PCP e BE], relativas à Lei de Bases da Habitação (LBH), preferencialmente até ao próximo dia 15 de março de 2019”.

O Banco de Portugal agradece o convite dessa Comissão e transmite o seu Parecer sobre algumas normas que regulam matérias suscetíveis de ter conexão com o âmbito das suas atribuições legais, mantendo-se disponível para aprofundar a sua análise caso tal seja considerado oportuno.

Na análise subsequente ter-se-ão em conta, fundamentalmente, os seguintes princípios orientadores:

- i) A salvaguarda da gestão sã e prudente das instituições de crédito, bem como da estabilidade do sistema financeiro;
- ii) A salvaguarda do modelo de garantia subjetiva e objetiva assegurado ao credor no ordenamento jurídico português;
- iii) A salvaguarda do equilíbrio da posição contratual das partes, em especial em situação de dificuldade económica do mutuário.

#### II. Análise

Analisados os projetos de lei em referência, o Banco de Portugal submete à comissão parlamentar consulente os seguintes comentários:



i) **Projeto de Lei 843/XIII/3 (PS)**

O artigo 74.º da Projeto de Lei 843/XIII/3 (PS) dispõe da seguinte forma:

*Artigo 74.º*

*Crédito à habitação*

1. *O crédito à habitação constitui um instrumento de acesso à habitação, sem prejuízo dos demais instrumentos ao dispor dos cidadãos.*
2. *A lei regulamenta a disponibilização de crédito, os critérios de solvabilidade dos bancos, as taxas de juro máximas, bem como a exigência de garantias, e assegura a proteção do direito à habitação dos cidadãos em caso de incumprimento dos respetivos contratos por parte destes.*
3. *No âmbito do crédito à habitação não podem ser concedidas aos fiadores condições mais desfavoráveis de pagamento dos créditos, nomeadamente ao nível da manutenção das prestações, nem pode ser negado o direito a proceder ao pagamento nas condições proporcionadas ao principal devedor.*
4. *A despesa pública com juros bonificados para acesso à aquisição de habitação através de crédito constitui uma forma de apoio público, que pode limitar a posterior alienação ou arrendamento pelo beneficiário nas condições definidas por lei.*

Sugere-se a reponderação da redação dos n.ºs 2 e 3 da norma transcrita, pelas seguintes razões:

- A expressão “solvabilidade” é passível de suscitar dúvidas interpretativas, não se compreendendo se a intenção foi a de se referir à *solvabilidade* das instituições ou dos mutuários. No primeiro daqueles casos, as regras sobre a solvabilidade/solvência das instituições de crédito estão já atualmente regulamentadas pela legislação europeia, pelo que assumindo que se trata da segunda opção (solvabilidade dos mutuários) sugere-se a seguinte redação alternativa: “(...) os critérios de análise de solvabilidade dos mutuários a aplicar pelas instituições de crédito, de acordo com as normas que regulam a respetiva atividade (...)”.



- O regime jurídico atualmente em vigor não estabelece quaisquer limites máximos à taxa de juro aplicável aos contratos de crédito hipotecário, encontrando-se a sua definição na disposição das partes, ao contrário do que sucede relativamente aos contratos de crédito aos consumidores regulados pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho. Tal diferença de regime encontra justificação nas diferentes características do mercado de crédito à habitação e do mercado de crédito aos consumidores. Deste modo, a fixação de limites máximos às taxas de juro no âmbito dos contratos de crédito à habitação consubstancia uma alteração significativa do regime jurídico que atualmente regula o crédito à habitação.

Admitindo-se que a referida menção a “taxas de juro máximas” possa refletir uma eventual intenção no sentido de se instituir um regime de limites máximos às taxas de juro dos contratos de crédito à habitação, sublinham-se os impactos que a adoção de uma medida legislativa desta natureza poderia acarretar para o mercado de crédito à habitação e para as instituições de crédito. Neste contexto, afigura-se essencial que a adoção dessa medida seja precedida de análise e ponderação aprofundadas. O Banco de Portugal entende assim que uma opção tão relevante deverá ser antecedida de uma avaliação de impacto devidamente enquadrada pela justificação da mesma.

- Por motivos de facilitação da compreensão da norma e de rigor terminológico, designadamente por existirem instituições de crédito que não são bancos mas que podem conceder crédito, sugere-se a alteração do n.º 2 do artigo 74.º do Projeto de Lei no sentido de substituir a expressão “bancos” por “instituições de crédito”.
- Quanto ao n.º 3 da citada norma, importa referir que a fiança é uma garantia especial das obrigações, que apenas pode ser executada pelo credor quando exista incumprimento das obrigações decorrentes dos contratos de crédito pelos mutuários. Por este motivo, o contexto em que os fiadores são chamados a cumprir as obrigações do contrato de crédito em substituição dos mutuários é necessariamente distinto daquele que se verifica num contexto de regular pagamento das prestações do crédito, uma vez que a instituição de crédito tem direito a exigir do fiador o pagamento da totalidade das prestações vencidas e não pagas, acrescido dos montantes que se tenham vencido a título de juros moratórios, comissões pela recuperação dos valores em dívida e de outras despesas devidamente comprovadas, em conformidade com o regime previsto nos artigos 8.º e 9.º do Decreto-lei n.º 58/2013, de 8 de maio.



Face ao exposto, admitindo-se que o Projeto de Lei tenha em vista a eventual alteração do regime que regula as fianças prestadas no âmbito de contratos de crédito à habitação, o Banco de Portugal alerta para os impactos significativos que a definição de um regime com estes contornos, de natureza excecional no quadro das normas que regulam as garantias das obrigações contratuais, poderá ter para o mercado do crédito hipotecário e para o sistema financeiro, o que deverá merecer uma avaliação e ponderação aprofundadas. Sugere-se, por conseguinte, a essa Comissão a conveniência de ser clarificada a redação da norma em apreço.

Complementarmente, cumpre salientar que o legislador tem vindo, em especial nos últimos anos, a conferir um conjunto de direitos e de garantias aos fiadores de contratos de crédito à habitação.

A título de exemplo, importa referir que o novo regime jurídico do crédito hipotecário veio reforçar os direitos dos fiadores à prestação de informação sobre o contrato de crédito, através da disponibilização da ficha de informação normalizada europeia (FINE), tendo ainda passado a beneficiar do direito a um período de reflexão de sete dias antes da celebração do contrato de crédito.

Durante a vigência do contrato de crédito, os fiadores dispõem também de um conjunto de direitos e de garantias. Assim, por força do regime previsto no Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, as instituições de crédito estão atualmente obrigadas a informar os fiadores de contratos de crédito do incumprimento das respetivas obrigações pelo devedor principal no prazo máximo de 15 dias após o não pagamento de uma prestação. Prevê-se ainda que os fiadores possam negociar com as instituições planos de pagamento da dívida no contexto do PERSI, beneficiando, durante a vigência deste procedimento, das mesmas garantias que são conferidas aos mutuários, nomeadamente quanto à proibição de resolução do contrato de crédito ou de cessão para outras entidades não abrangidas pelo perímetro de supervisão do Banco de Portugal.

**O artigo 27.º Projeto de Lei 843/XIII/3 (PS) dispõe o seguinte:**

*“Artigo 27.º*

*“(…)”*



2. Cabe aos municípios:

(...)

j) *Promover a requisição temporária para fins habitacionais de imóveis públicos em situação de disponibilidade ou, mediante indemnização e na sequência de declaração fundamentada prevista na alínea a) do número 8 do artigo 39.º, de imóveis privados que se encontrem injustificadamente devolutos ou abandonados, sem prejuízo da manutenção da titularidade da propriedade.”*

Esta disposição vem permitir às câmaras municipais recorrerem a este mecanismo temporário de requisição caso se verifique “*uma situação de défice habitacional, falha ou disfunção de mercado ou risco de declínio demográfico, na totalidade ou em partes do território municipal, ouvidas as freguesias abrangidas*” (cf. artigo 39.º, n.º 8 alínea a) deste Projeto de Lei). Com base em declaração fundamentada assente nestes pressupostos, as câmaras podem tomar a “*posse administrativa*”<sup>1</sup> (i) de habitações abandonadas, as quais, nos termos previstos no artigo 2.º alínea i) deste Projeto de Lei, são definidas como imóveis com vocação habitacional que não sejam legitimamente fruídos por qualquer pessoa e cuja conservação não é assegurada pelos respetivos proprietários, ou (ii) de habitações devolutas, as quais, segundo a definição prevista na alínea j) da mesma disposição, são imóveis injustificadamente desocupados, constituindo indícios de desocupação a “*inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações, de fornecimento de água, gás e eletricidade e a inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações*”.

---

<sup>1</sup> Cf. Acórdão STA, Processo n.º 026/11, de 30/11/2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt): “*A decisão de proceder à posse administrativa de um imóvel com vista à realização de obras indispensáveis à sua segurança que o seu proprietário se recusa a fazer só pode ter lugar quando, previamente, o prédio tenha sido objecto de vistoria, o proprietário possa nela ter tido intervenção, tenham sido identificadas as obras que se impõem fazer, tenha sido obtido orçamento para elas e o proprietário tenha sido notificado deste.*

II - *O que significa que este é um procedimento complexo que só se mostra findo quando as apontadas formalidades tenham sido cumpridas visto ser esse cumprimento que permite a prolação de uma decisão fundamentada que se pode decompor em dois segmentos; de um lado, o que respeita à necessidade da posse administrativa para a execução das obras e, de outro, o que estabelece que a Câmara se irá substituir ao proprietário e as irá realizar pelo valor que foi orçamentado.*

III - *E, se assim é, aquela decisão constitui um único acto cujos efeitos jurídicos se não podem dissociar e que não têm autonomia entre si apesar da sua segmentação.*

IV - *De resto, não constituindo a posse administrativa um fim em si mesma mas, apenas e tão só, um meio procedimental destinado a proporcionar a realização de uma finalidade que sem ela não seria possível concretizar - no caso, a execução de certas obras no prédio da Recorrida por um determinado preço - a decisão que ordena aquela posse só faz sentido quando completada pela decisão que fixa esse preço, mesmo que a separá-las esteja um certo lapso de tempo.”*



Através deste instrumento de promoção de habitação, as habitações privadas devolutas ou abandonadas podem, à luz do disposto no artigo 49.º, n.º 3 deste Projeto, ser integradas no Fundo Nacional de Habitação e Reabilitação (a constituir nos termos do artigo 44.º deste Projeto) para efeitos da sua disponibilização e gestão para utilização habitacional efetiva, durante o período de tempo a determinar, sem prejuízo da manutenção da titularidade da propriedade. Dispõe o n.º 4 dessa disposição que *“para o efeito previsto no número anterior, as autarquias dispõem de acesso pleno à informação sobre os titulares dos direitos reais constantes do registo predial na área da sua jurisdição, bem como à informação, por parte das entidades distribuidoras, sobre a existência ou inexistência de contratos ou consumos de água, eletricidade e gás”*.

Sem previsão legal que estabeleça qualquer exceção à aplicação deste mecanismo às instituições de crédito (ou que afaste a aplicação do critério da desocupação injustificada no caso dos imóveis por aquelas detidos), as habitações que tenham sido adquiridas por estas entidades para efeitos de instalação da sua atividade, ou, não sendo para a sua atividade, essa aquisição tenha sido autorizada pela autoridade de supervisão competente ao abrigo do disposto no artigo 112.º, n.º 1 do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), ou ainda, em reembolso de crédito próprio, nos termos do artigo 114.º deste Regime Geral, podem vir a ser objeto de requisição temporária no âmbito dos programas de promoção habitacional.

No entanto, considera-se que a aplicação deste instrumento aos imóveis detidos pelas instituições de crédito contraria a *ratio* dos artigos estatuídos no RGICSF, acima indicados, a qual reside na necessidade de se salvaguardar que as instituições se dedicam exclusivamente ao exercício das atividades previstas no artigo 4.º do RGICSF. A propriedade de imóveis por aquelas restringe-se, nessa medida, àqueles que são necessários para a prossecução da sua atividade ou que tenham sido entregues para ressarcimento dos seus créditos, sendo que estes últimos apenas podem ser detidos por um período máximo de dois anos, sem prejuízo de prorrogação por prazo superior mediante autorização da autoridade de supervisão competente.

Pretende-se que a instituição apenas detenha os imóveis por um curto prazo de tempo e, caso não consiga aliená-los no período de dois anos, apresente à autoridade de supervisão competente um pedido de prorrogação que, nos termos do artigo 6.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 1/2016 (Aviso n.º 1/2016), deverá ser acompanhado *(i)* da descrição das iniciativas realizadas para



a alienação dos imóveis; *(ii)* do enquadramento e fundamentação do pedido no contexto do mercado imobiliário; e *(iii)* da estimativa do prazo para alienação dos imóveis.

Neste quadro, a requisição temporária que se propõe instituir impedirá, quer a afetação do imóvel à atividade bancária, quer a sua alienação nos prazos legalmente estabelecidos, na medida em que obsta à adoção das diligências necessárias conducentes à alienação dos imóveis, obrigatória nos termos do artigo 114.º do RGICSEF.

Com efeito, e sem prejuízo de uma eventual apreciação da constitucionalidade deste mecanismo face ao direito à propriedade privada previsto no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), considera-se que a aplicação deste instrumento a imóveis detidos por instituições de crédito não é compatível com as normas previstas nos artigos 112.º, n.º 1 e 114º do RGICSEF, colocando em causa a unidade do sistema jurídico.

Apenas a exclusão dos imóveis de instituições de crédito do âmbito material de aplicação do normativo proposto (requisição temporária) permitirá assegurar que estas se encontram protegidas quanto ao risco do seu negócio, evitando-se a detenção de imóveis não afetos ao desenvolvimento da sua atividade por tempo indeterminado.

Assim sendo, propõe-se a previsão de uma exclusão da aplicação deste mecanismo aos imóveis detidos por instituições de crédito.

## **ii) Projeto de Lei 1023/XIII/4.ª (PCP)**

**O artigo 22.º do Projeto de Lei 1023/XIII/4.ª (PCP) estabelece o seguinte:**

*“Artigo 22.º*

*(...)*

*8- No âmbito do direito à proteção e acompanhamento no despejo são garantidas:*

*(...)*

*b) A extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega da fração ou edifício.*





(...).”

O Banco de Portugal manifesta as suas reservas ao uso da faculdade de “extinção do empréstimo” no contexto do despejo, que corresponde a uma prerrogativa do proprietário no âmbito do arrendamento, uma vez que o arrendatário, não sendo o proprietário da fração objeto do mútuo, não poderá fazer uso dessa faculdade. Admitindo-se que o legislador pretende generalizar a possibilidade de entrega do imóvel como forma de extinção do contrato de mútuo entre os particulares e as instituições de crédito para aquisição de habitação própria e permanente (sem a possibilidade de as instituições de crédito se oporem à mesma e fora dos casos já previstos na lei) importa assinalar que tal previsão pode acarretar riscos relevantes, do ponto de vista da estabilidade financeira, mais gravosos na medida em que estas regras se apliquem a contratos já existentes.

O sistema bancário português encontra-se exposto aos desenvolvimentos do mercado imobiliário através de diversos canais, designadamente, a exposição direta a imóveis em carteira, a exposição indireta através dos imóveis aceites como garantia real de créditos e a detenção de unidades de participação em fundos de investimento imobiliário e de reestruturação de empresas, em larga medida associados a imobiliário comercial.

Em Portugal, os imóveis residenciais constituem o maior ativo real das famílias, sendo a sua aquisição maioritariamente financiada por crédito. Em termos agregados, esta situação tem tido como reflexo a elevada exposição do setor bancário residente aos desenvolvimentos no mercado imobiliário residencial, quer através da concessão de crédito garantido por imóveis quer através do aumento da detenção direta de imóveis. Entre 2010 e 2013, os imóveis recebidos em reembolso de crédito próprio observaram um aumento expressivo em resultado do elevado nível de incumprimento e, por consequência, na execução das garantias associadas a estes créditos, devido à crise económica e financeira registada neste período.

Assim, do ponto de vista da estabilidade financeira, a detenção de imóveis recebidos em dação, torna o sistema bancário mais sensível a choques não antecipados nos preços do mercado imobiliário, podendo levar a perdas significativas que afetem a rendibilidade e a solvabilidade de uma parte significativa do sistema bancário, penalizando a sua capacidade de concessão de crédito à economia.



A detenção de uma elevada percentagem de imóveis traduz-se, na realidade, na detenção de ativos considerados “não produtivos”, penalizando a rendibilidade do sistema financeiro. Deste modo, o Banco de Portugal tem considerado que a redução destes ativos deve ser uma prioridade do sistema bancário, considerando como positiva a diminuição das exposições detidas nos balanços dos bancos, nos últimos anos, associada à dinâmica que se observa no mercado imobiliário português, que tem criado melhores condições para a redução destes ativos.

Nos períodos em que os mutuários, em geral, enfrentem situações de dificuldade em cumprirem com as suas dívidas, o risco de concentração excessiva do sistema bancário português, já de si elevado, como identificado nas análises do Banco de Portugal, ao mercado imobiliário, tenderá a aumentar, potenciando o reconhecimento de perdas se este tipo de situações ocorrer num momento em que o valor de mercado dos imóveis esteja depreciado face à altura da decisão.

O montante de perdas será assim tanto maior quanto mais elevado for o rácio entre o valor do empréstimo e valor do ativo dado em garantia (LTV) no momento da execução da garantia. De referir que será precisamente em situações em que o valor de mercado da habitação é inferior (ou semelhante) ao montante em dívida do mutuário ao banco que se espera que o primeiro exerça o direito de extinguir o empréstimo com a entrega do fração ou edifício. Num contexto de recessão económica, acompanhado de uma redução significativa do preço dos imóveis, tal poderá acarretar perdas muito significativas para o setor bancário, com implicações para a estabilidade financeira e com possível acentuação da fase recessiva do ciclo.

Nessa medida, a consideração de uma regra deste tipo poderá incentivar os mutuários a entregar o imóvel como forma de extinção do empréstimo, gerando um aumento deste tipo de execução de dívida, indo contra as lições retiradas da recente crise financeira: mesmo nos EUA, onde este tipo de procedimento será mais frequente (pelo menos em alguns Estados), foram várias as chamadas de atenção para o impacto negativo que a dação em pagamento de bens imóveis poderá ter, ao potenciar a recessão económica impondo custos significativos e, à medida que os imóveis são vendidos pelos bancos, fazendo com que o seu preço caia ainda mais (com impacto sobre outros mutuários e sobre as próprias finanças públicas, pela via fiscal).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20080304a.htm> e <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/fischer20170620a.htm>.



O Banco de Portugal alerta ainda para os princípios orientadores da Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores, designadamente crédito à habitação, crédito com garantia hipotecária ou equivalente e crédito ao consumo, publicada a 1 de fevereiro de 2018. A referida Recomendação introduz limites a alguns dos critérios usados na avaliação de solvabilidade dos clientes, em concreto ao rácio LTV, ao rácio entre os encargos mensais com o serviço da dívida associada a todos os empréstimos do mutuário e o seu rendimento mensal líquido de impostos e contribuições obrigatórias para a Segurança Social (DSTI) e à maturidade do empréstimo. A Recomendação estabelece ainda que os contratos de crédito devem ter pagamentos regulares de juros e capital. Esta medida macroprudencial pretende garantir, por um lado, a resiliência do sistema bancário reforçando a capacidade para absorver potenciais choques adversos e, por outro, a obtenção de financiamento sustentável por parte das famílias, minimizando o seu risco de incumprimento.

Refira-se que a Recomendação incluiu um conjunto de exceções aos limites estabelecidos. Contudo, convém esclarecer que estas exceções tiveram como objetivo permitir aos bancos considerar outros aspetos relevantes para a avaliação de solvabilidade dos mutuários que constituem mitigantes de risco e a necessidade de as instituições de crédito continuarem com o processo de redução de ativos não produtivos em balanço, que em parte são compostos por bens imóveis, o que melhora os níveis de rendibilidade e resiliência do setor financeiro. Em particular, este último aspeto justificou a introdução de um limite de 100% ao rácio LTV a aplicar em créditos para financiar a aquisição de imóveis detidos pela instituição, mais favorável do que a regra de 90% no caso de habitação própria permanente e de 80% para outros fins.

O Projeto de Lei 1023/XIII/4.<sup>a</sup> (PCP) poderá criar incentivos inadequados, em particular aumentando a exposição do sistema bancário ao setor imobiliário de forma involuntária e inesperada. Não obstante a imposição de limites ao LTV ter como objetivo garantir que a instituição, em particular, e que o sistema financeiro, como um todo, constituam uma margem para absorver perdas associadas a potenciais choques adversos sobre os preços no mercado imobiliário conjugados com possíveis reduções do seu nível de liquidez (contribuindo, assim, para mitigar as perdas do sistema financeiro em caso de um incumprimento generalizado deste tipo de crédito), esta margem poderá ser insuficiente se repentinamente os bancos tiverem que aceitar um número signifi-



cativo de imóveis entregues como forma de liquidação total do montante em dívida do empréstimo, podendo afetar a sua capacidade de absorver choques.

No que se refere ao quadro prudencial importa relevar as consequências que podem decorrer, em sede de cálculo de requisitos de fundos próprios para risco de crédito, da adoção de uma solução em que se permite a extinção do empréstimo com a entrega do imóvel, impossibilitando as instituições de poder executar o restante património do mutuário, ficando as mesmas, no contexto de recuperação do crédito concedido, limitadas ao valor resultante de uma realização futura do ativo hipotecado.

Para as instituições de crédito que estejam autorizadas a calcular os requisitos de fundos próprios para risco de crédito de acordo com metodologias internas, esta nova disposição poderá obrigar a uma revisão da estimativa do “valor da perda dado o incumprimento” (um dos parâmetros de risco subjacente à utilização dessas metodologias) associada ao crédito à habitação que esteja compreendido na carteira de retalho. Na medida em que dessa revisão vier a resultar um aumento do “valor da perda dado o incumprimento”, mantendo-se tudo o resto igual, verificar-se-á um aumento do nível mínimo de requisitos de capital exigidos às instituições e, conseqüentemente, uma potencial restrição adicional à oferta de crédito.

Para as instituições de crédito que utilizem o Método Padrão para efeitos do cálculo de requisitos de fundos próprios para risco de crédito, a possibilidade de extinção da obrigação por parte do mutuário com a entrega do bem hipotecado poderá suscitar reservas à autoridade competente (o Banco Central Europeu, para as instituições de crédito significativas, e o Banco de Portugal, para as restantes instituições de crédito) relativamente ao cumprimento da condição prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 125º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho 2013<sup>3</sup> (CRR), cuja verificação é necessária para efeitos de aplicação de um ponderador de risco preferencial de 35%<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> I.e. o risco do mutuário não depende substancialmente do rendimento do bem imóvel, mas antes da capacidade do mutuário para reembolsar a dívida a partir de outras fontes.

<sup>4</sup> O que compara com um ponderador de risco de 75% ou 100%, no caso de não se encontrar preenchido o referido requisito.



Acresce que a existência de uma disposição legal desta natureza, não sendo coberto o risco de crédito de forma adequada no cálculo de requisitos de fundos próprios em sede de Pilar 1, poderá ditar uma atuação da autoridade competente em sede de Pilar 2 com a exigência de fundos próprios adicionais.

Ao nível das práticas adotadas pelas instituições de crédito na originação tal disposição deverá tornar mais restritivas as condições de concessão de crédito, com impacto quer ao nível do rácio LTV (mais reduzido) quer ao nível do prémio de risco exigido pelas instituições para este tipo de operações (mais elevado).

Refira-se igualmente que a possível generalização desta faculdade introduz um nível de incerteza adicional na determinação das perdas esperadas para risco de crédito (imparidade) nos empréstimos que ela fiquem sujeitas. De facto, esta possibilidade é suscetível de alterar o padrão de recuperação de créditos em incumprimento (incluindo situações em que existam fiadores), bem como das próprias probabilidades de incumprimento, enquanto fatores determinantes para aplicação do modelo de imparidade previsto na IFRS 9. Se bem entendemos, esta figura tem o potencial de modificar os fluxos de caixa contratuais dos empréstimos (incluindo o período de vida do empréstimo), sendo estes um elemento fundamental na estimativa de imparidade.

Face ao exposto, a eventual aplicação da disposição em projeto aos contratos já existentes tenderia a ter impacto sobre os *ratings* dos bancos, com todas as consequências que daí advêm, designadamente sobre o custo de financiamento em mercado e da subsequente retransmissão desse custo para os clientes.

Por outro lado, considera-se que com a possibilidade de se extinguir a dívida com “o empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega da habitação em causa” as instituições de crédito tenderão a restringir significativamente a oferta de crédito para evitar que tal ocorra.

Sem prejuízo das preocupações de natureza prudencial anteriormente suscitadas, o Banco de Portugal considera que existem motivos para uma reflexão tendente a repor o equilíbrio da posição contratual das partes, especialmente em caso de dificuldades financeiras do mutuário em conjuntura de crise económica, com o objetivo de evitar que este seja penalizado pela execução da garantia hipotecária.



Neste sentido, o Banco de Portugal assinala que nos últimos anos foi adotado um conjunto de medidas legislativas que visam, precisamente, repor o equilíbrio da relação contratual no âmbito do crédito hipotecário. Recorda-se que propostas de teor semelhante foram anteriormente apresentadas pelos Grupos Parlamentares do PCP e do BE, designadamente no contexto da discussão em torno da criação de um regime extraordinário de proteção aos mutuários de crédito à habitação em situação económica muito difícil – que conduziu à aprovação da Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro –, bem como no contexto da revisão deste regime, que ocorreu em 2014.

Salienta-se, todavia, que tais propostas apresentavam um âmbito de aplicação bastante restrito, uma vez que se previa um conjunto de condições, relacionadas com a situação económica dos mutuários de crédito à habitação, que teriam de ser preenchidas para que a entrega do imóvel produzisse a extinção da dívida. Nesse sentido, as propostas ora apresentadas afiguram-se mais abrangentes, uma vez que não fazem depender o efeito extintivo da dívida, gerado pela entrega do imóvel, do preenchimento de quaisquer condições por parte dos mutuários de crédito à habitação.

Recorda-se, ainda, que, no âmbito da discussão das iniciativas legislativas apresentadas em 2012 e 2014, o Banco de Portugal teve a oportunidade de indicar que os mutuários e, bem assim, os fiadores de contratos de crédito em situação de incumprimento beneficiam de um quadro de direitos e de garantias bastante abrangente e equilibrado.

Assim, no tocante ao Projeto de Lei ora em apreciação, o Banco de Portugal considera, sem prejuízo da avaliação do seu impacto do ponto de vista prudencial e da estabilidade do sistema financeiro, acima efetuada, que o ordenamento jurídico nacional contempla já a atribuição de um importante conjunto de direitos e de garantias aos mutuários em risco de incumprimento ou em mora no cumprimento de obrigações decorrentes de contratos de crédito, bem como aos fiadores desses contratos, designadamente o regime geral do incumprimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, que estabelece vários procedimentos a observar pelas instituições de crédito no âmbito da prevenção e da gestão de situações de incumprimento.

Recorda-se que, por força deste regime, as instituições de crédito estão obrigadas a implementar um Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (“PARI”), definindo os procedimentos e as medidas adotadas com vista a assegurar o acompanhamento regular dos contratos de crédito, a deteção precoce de indícios de degradação da capacidade financeira dos clientes bancários e o acompanhamento dos clientes em risco de incumprimento das obrigações assumidas no âmbito de contratos de crédito. Adicionalmente, as instituições de crédito estão também obrigadas a ob-



servar um procedimento específico para a negociação com os clientes bancários de soluções para a regularização do incumprimento de contratos de crédito (o PERSI).

No decurso deste procedimento, tanto os mutuários como os fiadores de contratos de crédito beneficiam de garantias, estando as instituições impedidas, por exemplo, de resolver os contratos de crédito com fundamento no incumprimento ou de ceder a sua posição nesses contratos a entidades que não sejam instituições de crédito.

Ademais, os clientes bancários dispõem ainda de garantias quanto à resolução dos contratos de crédito hipotecário, uma vez que as instituições apenas podem resolver esses contratos ou invocar a perda do benefício do prazo quando se verifique a falta de pagamento de três prestações sucessivas (v. artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho).

Acresce que, já no decurso do processo judicial de execução, os mutuários de contratos de crédito à habitação podem ainda retomar o contrato de crédito à habitação, mediante o pagamento das prestações vencidas e não pagas, bem como dos juros de mora e das despesas em que o mutuante tenha incorrido. Este direito pode ser exercido no prazo para a oposição à execução relativa a créditos à habitação ou, caso não tenha havido lugar a reclamação de créditos por outros credores, até à venda executiva do imóvel sobre o qual incide a hipoteca. (v. artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho).

Pelo exposto, entende-se que a norma *supra* citada deverá ser objeto de reponderação. Todas as considerações antecedentes valem, igualmente, em relação ao artigo 17.º do Projeto de Lei 1057/XIII/4.<sup>a</sup> (BE), cujo teor é muito semelhante ao da norma em análise

**O 18.º do Projeto de Lei 1023/XIII/4.<sup>a</sup> (PCP) propõe o seguinte:**

Artigo 18.º

*“Direito de preferência*

*1- O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o direito de preferência na compra e venda ou dação em operações de venda, dação em pagamento ou de transferência da propriedade.*

*2- Caso as entidades referidas no número anterior não pretendam exercer o direito de preferência, o mesmo é concedido ao usufrutuário, morador permanente ou inquilino, em operações de venda ou transferência comercial da propriedade.*

*3- O proprietário comunica ao eventual interessado a sua intenção de venda, o preço, a forma de pagamento, data da escritura, e demais elementos essenciais.*



*4- O direito de preferência em edifícios de uso habitacional ou misto, no caso das entidades referidas no n.º 1, deverá ser exercido pelo valor patrimonial tributário do prédio constante da respetiva caderneta predial.*

A projetada norma *supra* transcrita prevê que o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais tenham direito de preferência na compra e venda ou dação em operações de venda, dação em pagamento ou de transferência da propriedade no caso de edifícios de uso habitacional ou misto e que esse direito seja exercido pelo valor patrimonial tributário do prédio constante da respetiva caderneta predial.

No entender do Banco de Portugal, no caso do direito de preferência ser exercido, a transação em causa ocorrerá a um valor pré-definido que não corresponde ao conceito de valor de mercado. Consequentemente, as instituições de crédito que concedam empréstimos que tenham associados, como garantia, edifícios de uso habitacional ou misto têm que passar a atender à possibilidade de o valor máximo pelo qual poderão vir a ser ressarcidas, em caso de execução da referida garantia, corresponder ao respetivo valor patrimonial tributário. Para efeitos contabilísticos e prudenciais, o valor do imóvel passaria a corresponder ao mínimo entre o valor de mercado e o valor patrimonial tributário.

Esta limitação ao montante máximo a recuperar de um crédito em situação de incumprimento, em caso de execução da respetiva garantia, tem implicações na determinação do valor de imparidade desse mesmo crédito, podendo levar ao registo de perdas superiores pelas instituições de crédito àquelas que resultariam se essa limitação não existisse. A aplicação retroativa desta norma levaria a que, na data em que a mesma entrasse em vigor, as instituições de crédito teriam de registar, de imediato, perdas de imparidade adicionais associadas a todos os créditos relativamente aos quais a referida limitação fosse ativa, com implicações negativas na situação financeira e prudencial dessas mesmas instituições, neste último caso por via da redução dos respetivos fundos próprios.

Contudo, esta disposição também poderá ter impactos na esfera prudencial diretamente ao nível do cálculo dos requisitos mínimos de fundos próprios.





Para as instituições de crédito que estejam autorizadas a calcular os requisitos de fundos próprios para risco de crédito de acordo com metodologias internas, poderá decorrer um efeito semelhante na estimativa do “valor da perda dado o incumprimento”, conforme descrito acima, o que se poderá traduzir num aumento do nível mínimo de requisitos de fundos próprios exigidos às instituições.

Do mesmo modo, dependendo também da relação entre o valor de mercado e o valor patrimonial tributário de cada um dos imóveis recebidos em garantia no caso do crédito à habitação, também as instituições de crédito que determinam requisitos mínimos de fundos próprios para risco de crédito com base no método Padrão (abordagem mais comum entre os bancos Portugueses) poderão registar um aumento dos requisitos mínimos que lhes são aplicáveis, se ocorrer um agravamento da relação entre o valor do crédito concedido e o valor da garantia imobiliária que lhe está associada (o já referido rácio LTV) para níveis acima dos 80%.

Este possível agravamento dos requisitos mínimos de fundos próprios, em qualquer uma das abordagens de cálculo anteriormente referidas, afetará negativamente o rácio de solvabilidade das instituições, não sendo possível antecipar a materialidade, nem as consequências, desse impacto em termos de eventuais novas necessidades de capital e/ou de oferta de crédito.

A presente disposição poderá ainda ter implicações na forma como as instituições, em certas circunstâncias, deverão valorizar os imóveis recebidos em garantia para efeitos da Recomendação emitida pelo Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores.”

Adicionalmente, há que ter presente que os direitos legais de preferência destinam-se, na maioria dos casos, a facilitar a extinção de situações de modo a facilitar o uso e fruição dos bens, como sejam a comunhão de direitos (artigos 1409º e 2130º do Código Civil), a propriedade onerada com direitos reais limitados de gozo (artigos 1535º e 1555º, n.º 1, do Código Civil) e a existência de terrenos agrícolas com área inferior à unidade de cultura (artigo 1380º do Código Civil), bem



como a proporcionar o acesso à propriedade de quem está a fruir os bens ao abrigo de um direito de gozo tendencialmente duradouro (artigo 1117º, n.º 1, do Código Civil)<sup>5</sup>.

Noutras situações, em particular no caso de entidades públicas, esse direito resulta da necessidade de salvaguardar o património histórico, como é o caso do direito de preferência atribuído à Câmara Municipal de Lisboa nos termos do Decreto Regulamentar n.º 32/91, de 6 de Junho.

Em nenhum destes casos de direitos legais de preferência se atribui a faculdade de esse exercício ser efetuado com base em valor inferior àquele que o proprietário acordou com o potencial comprador.

O dever de comunicação imposto ao alienante, transmitindo o projeto de venda e as cláusulas do respetivo contrato, integra a dimensão obrigacional do direito em causa, – ou seja, o alienante tem a obrigação de comunicar ao preferente um projeto concreto e este tem o direito de aceitá-lo nos seus exatos termos<sup>6</sup>, encontrando-se o alienante obrigado a vender ao preferente caso este aceite a proposta.

Assim, a faculdade concedida ao preferente de exercer o seu direito, mediante a alteração das condições contratuais da proposta de venda, em particular do preço de venda da coisa, vem desvirtuar *a ratio* subjacente a este tipo de direito, bem como é eventualmente violador do direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida, garantido no artigo 62º da CRP, por o grau de compressão ser desrazoável e desproporcional (limita o direito do vendedor de estabelecer livremente o preço de venda).

Do ponto de vista prudencial, a possibilidade de alteração do valor do preço de venda de qualquer imóvel para o seu valor patrimonial constante da caderneta predial tem impacto ao nível dos balanços das instituições de crédito.

Os imóveis que compõem o ativo dos bancos são reconhecidos contabilisticamente de acordo com o justo valor, em consonância com o estabelecido na norma internacional de contabilidade

---

<sup>5</sup> Cf. Acórdão STJ, de 01.08.2015, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>6</sup> Cf. Acórdão STJ, de 27.11.2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).



IFRS 13 (*fair value measurement*) que assenta na necessidade da mensuração de ativos não financeiros pelo justo valor (baseia-se no maior e melhor uso do ativo).

O justo valor é, conforme previsto nesta norma contabilística, definido pelo preço que deverá ser recebido na venda de um ativo ou pago para transferir um passivo numa transação ordenada entre participantes no mercado (cf. 6.21 da referida IFRS), enfatizando-se que se reflete a perspetiva dos participantes no mercado.

Os ativos imobiliários possuem um conjunto de características próprias, tais como a heterogeneidade, a dimensão, a qualidade, os anos de construção, o estado de conservação, a ocupação e o uso, sendo por isso a intervenção dos peritos avaliadores de imóveis fundamental para a correta valorização do imóvel (que se encontra vertida num relatório de avaliação imobiliária).

Assim, e sendo de conhecimento geral que os valores patrimoniais decorrentes da aplicação do CIMI são habitualmente inferiores (em alguns casos bastante inferiores) aos valores de avaliação dos imóveis, a estatuição da possibilidade da venda a qualquer uma das entidades indicadas no artigo 18.º, n.º 1 deste Projeto pelo valor patrimonial tributário dos imóveis, em caso de exercício do direito de preferência, não se coaduna o reconhecimento feito pelas instituições de acordo com o justo valor, à luz da IFRS 13, que aquelas estão obrigadas a cumprir em consonância com o previsto no Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2015.

Esta previsão terá, nessa medida, consequências ao nível dos balanços das instituições de crédito, na medida em que a obrigação de venda dos seus ativos imobiliários por valores inferiores ao valor contabilístico registado implica o reconhecimento de uma perda com a venda de ativos não financeiros com impacto ao nível dos resultados. Tal poderá, em consequência e em última análise, implicar a necessidade de um aumento dos fundos próprios das instituições.

Assim, propõe-se a eliminação do n.º 4 do artigo 18.º.

Relativamente ao disposto no **artigo 41.º do Projeto de Lei 1023/XIII/4.ª (PCP)**, prevê-se:

*Artigo 41.º*

*“Posse Administrativa*



- 1- *O município com o reconhecimento da declaração de situação de carência habitacional pode proceder à posse administrativa de fogos de uso habitacional, devolutos ou sem utilização há mais de um ano, após a notificação.*
- 2- *Cabe ao município designar um indivíduo ou agregado que se estabelecerá, com habitação própria permanente no locado, no regime de renda condicionada.*
- 3- *O valor da renda prevista no número anterior reverte para o município, até que esteja ressarcido do valor despendido no processo e eventuais benfeitorias, findo o qual a posse administrativa cessará.*
- 4- *Finda a posse administrativa o proprietário assume o contrato de arrendamento estabelecido entre o município e o inquilino sendo que a sua duração não pode ser inferior a duas vezes o tempo em que esteve sob posse administrativa.”*

O Banco de Portugal considera que a previsão normativa é muito semelhante ao artigo 27.º do Projeto de Lei do PS, recorrendo-se, nessa medida, aos comentários supra indicados referentes ao indicado artigo.

Assim, a possibilidade de recurso ao mecanismo da posse administrativa pelo município não é compatível com as normas previstas nos artigos 112.º, n.º 1 e 114º do RGICSF, por obstar a que a instituição de crédito afete o imóvel ao desenvolvimento da sua atividade ou à adoção das diligências necessárias conducentes à alienação dos imóveis adquiridos em reembolso de crédito próprio.

Assim, propõe-se a previsão de uma norma que exceção do âmbito do exercício da posse administrativa os imóveis detidos por instituições de crédito.

iii) **Projeto de Lei 1057/XIII/4.ª (BE)**

**O artigo 17.º do Projeto de Lei 1057/XIII/4.ª (BE)** dispõe da seguinte forma:

*Artigo 17.º*



“(…)

7 – No âmbito dos direitos constituídos no presente artigo [direito à proteção e acompanhamento no despejo], são garantidos:

(…)

b) A extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega da habitação em causa

(…).”

Atenta a semelhança desta norma com o teor da norma do artigo 22.º do Projeto de Lei 1023/XIII/4.ª (PCP), remete-se para os comentários efetuados acima sobre esta última norma.

**O artigo 29.º do Projeto de Lei 1057/XIII/4.ª (BE)** estabelece o seguinte:

“Artigo 29.º

*Endividamento municipal*

*A persecução das políticas de garantia do direito à habitação são uma prioridade nacional pelo que o valor dos empréstimos destinados a financiar a construção e reabilitação de imóveis de propriedade municipal destinados à habitação não são contabilizados para efeitos de cálculo de limites de endividamento dos municípios.”*

A exceção criada pelo artigo 29.º aos limites de endividamento dos municípios poderá ter repercussões ao nível da dívida das administrações públicas. Com efeito, se a exceção for utilizada pelos municípios deverá ocorrer um aumento do seu *stock* de empréstimos obtidos (fora do setor das administrações públicas, porque caso contrário consolidaria), com consequências diretas sobre a dívida pública.

Note-se que, dado tratar-se de uma operação financeira, não haveria em princípio repercussão sobre o défice das administrações públicas.

Tendo em conta o que antecede, o Banco de Portugal considera que a consagração desta norma deverá merecer uma avaliação e ponderação cuidadosa do potencial impacto sobre o nível da dívida pública.



**BANCO DE PORTUGAL**  
EUROSISTEMA

Considerando o *supra* exposto, o Banco de Portugal conclui que vários dos artigos acima indicados constantes dos Projetos de Lei apresentados pelo PS, PCP e BE relativos à Lei de Bases da Habitação suscitam, para além de reservas do ponto de vista jurídico, sérias preocupações quanto ao impacto prudencial na atividade e resultados das instituições de crédito, não se mostrando, nalguns casos, compatíveis com as normas que regulam a atividade bancária, designadamente com os preceitos referidos do RGICSF, com o CRR e com a demais legislação aplicável.

Banco de Portugal, 19 de março de 2019.