



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

Relatório da Consulta Pública do Banco de Portugal n.º 6/2023

PROJETO DE INSTRUÇÃO RELATIVA AOS CRITÉRIOS PARA A PONDERAÇÃO DO IMPACTO NA SOLVABILIDADE DOS CONSUMIDORES DE AUMENTOS DO INDEXANTE APLICÁVEL A CONTRATOS DE CRÉDITO A TAXA DE JURO VARIÁVEL OU A TAXA DE JURO MISTA (**PROJETO DE INSTRUÇÃO**)



Índice

I.	Nota Introdutória	3
II.	Lista de interessados que contribuíram para o processo de consulta	4
III.	Análise dos contributos remetidos pelos interessados	5
IV.	Anexo – Publicação integral dos contributos enviados pelos interessados	7



I. Nota Introdutória

1. Decorreu, entre 9 de agosto e 21 de setembro de 2023, a Consulta Pública do Banco de Portugal n.º 6/2023¹ (“Consulta Pública”), no âmbito da qual foram solicitados contributos sobre o projeto de Instrução relativo aos critérios para a ponderação do impacto na solvabilidade dos consumidores de aumentos do indexante aplicável a contratos de crédito a taxa de juro variável ou a taxa de juro mista (“Projeto de Instrução”).

Em concreto, o Projeto de Instrução visa ajustar os ponderadores do impacto, na avaliação da solvabilidade dos consumidores, de aumentos do indexante aplicável aos contratos de crédito, em função da respetiva maturidade, revogando a Instrução do Banco de Portugal n.º 3/2018.

2. Findo aquele período, publica-se agora o respetivo Relatório da Consulta Pública, bem como o texto final do diploma regulamentar cujo projeto foi objeto da Consulta Pública.
3. No âmbito da Consulta Pública foram recebidos contributos de seis interessados, incluindo a APB – Associação Portuguesa de Bancos, a DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor e quatro cidadãos, a título particular (**Ponto II**).
4. O Banco de Portugal tomou em devida conta todos os contributos recebidos, os quais serão objeto de devida ponderação. Não obstante, o presente Relatório incidirá exclusivamente sobre os três contributos recebidos que se relacionam diretamente com o Projeto de Instrução que foi submetido a Consulta Pública.

Em particular, não foram considerados, para efeitos deste Relatório, os comentários relativos aos limites previstos na Recomendação macroprudencial no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores.

5. No **Ponto III** do presente Relatório são analisados os contributos recebidos que respeitam ao objeto da Consulta Pública. A versão integral desses contributos é publicada em Anexo ao presente Relatório.
6. Nenhum dos interessados manifestou reservas quanto à publicação dos contributos apresentados.

¹ <https://www.bportugal.pt/comunicado/consulta-publica-do-banco-de-portugal-no-62023-projeto-de-instrucao-sobre-os-criterios>.



II. Lista de interessados que contribuíram para o processo de consulta

Interessados
Associação Portuguesa de Bancos (“APB”)
DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (“DECO”)
Jorge Silva



III. Análise dos contributos remetidos pelos interessados

Autores dos contributos	Sumário dos contributos recebidos	Comentários do Banco de Portugal	Alterações introduzidas
APB	Relativamente à entrada em vigor do Projeto de Instrução no dia seguinte ao da sua publicação, a APB propõe <i>“o alargamento do prazo de entrada em vigor da nova Instrução para um mínimo de 5 (cinco) dias úteis, de modo a assegurar a adaptação dos processos e procedimentos impactados a este novo normativo”</i> .	<p>As instituições de crédito já se encontram obrigadas a realizar a avaliação de solvabilidade dos consumidores, previamente à celebração de contratos de crédito à habitação e de outros créditos garantidos por hipoteca, e de contratos de crédito aos consumidores, de acordo com o Aviso n.º 4/2017.</p> <p>Acresce que a avaliação de solvabilidade já deve incluir a ponderação do impacto na solvabilidade dos consumidores de aumentos do indexante aplicável, ao abrigo do n.º 4 do artigo 10.º do Aviso n.º 4/2017.</p> <p>Assim, entende-se que as alterações introduzidas no Projeto de Instrução não criam, para as entidades destinatárias novas exigências.</p> <p>Não obstante, admitindo-se que as entidades destinatárias terão de adaptar os seus procedimentos internos, alterou-se o ponto 6. do Projeto de Instrução, a respeito do prazo previsto para a entrada em vigor da Instrução.</p>	6. A presente Instrução entra em vigor cinco dias úteis após a sua publicação.
DECO	<i>“A DECO considera positivo a revisão dos critérios de para a ponderação do impacto na solvabilidade dos consumidores de aumentos do indexante aplicável a contratos de crédito, contudo a mesma poderá não ser suficiente para as famílias</i>	O choque de taxa de juro que as instituições devem considerar no processo de avaliação da solvabilidade, ao abrigo do n.º 4 do artigo 10.º do Aviso n.º 4/2017, foi definido em 2018, num momento em que as taxas de juro registavam níveis historicamente reduzidos.	[Sem alterações]



Autores dos contributos	Sumário dos contributos recebidos	Comentários do Banco de Portugal	Alterações introduzidas
	<i>de rendimentos mais baixa acederem ao crédito.”</i>	<p>Assim, perante o recente aumento das taxas de referência, justifica-se a revisão do choque considerado no numerador do rácio DSTI (<i>debt-service to income</i>).</p> <p>O Projeto de Instrução visa garantir a adequação dos ponderadores utilizados nessa avaliação ao atual contexto, promovendo o acesso ao crédito, sem, todavia, comprometer a solvabilidade dos consumidores, nem a estabilidade do sistema financeiro.</p>	
Jorge Silva	<p>O interessado propõe a revisão do modelo e dos critérios considerados no cômputo da taxa de esforço para efeitos da avaliação da solvabilidade dos consumidores no âmbito da concessão de crédito à habitação e de outros créditos garantidos por hipoteca.</p> <p>Defende, nomeadamente, que esse modelo deve basear-se em critérios intemporais, que não dependam da evolução das taxas de juro.</p>	<p>Tendo em conta a evolução das taxas de juro de referência, entendeu-se oportuno rever os aumentos do indexante que as instituições de crédito devem considerar para efeitos da avaliação da solvabilidade dos consumidores, ao abrigo do n.º 4 do artigo 10.º do Aviso n.º 4/2017.</p> <p>A alteração introduzida pelo Projeto de Instrução foi precedida de uma reflexão aprofundada, que teve em consideração um conjunto de variáveis que se afiguram essenciais para atingir o objetivo de promover o acesso ao crédito no atual contexto, sem comprometer a solvabilidade dos consumidores, nem a estabilidade do sistema financeiro.</p> <p>O Banco de Portugal monitorizará o impacto desta alteração, assegurando que a mesma se mantém adequada em função das mudanças que possam vir ocorrer no contexto macroeconómico.</p>	[Sem alterações]



IV. Anexo – Publicação integral dos contributos enviados pelos interessados

APB – Associação Portuguesa de Bancos

APB ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS

RESPOSTA À CONSULTA PÚBLICA N.º 6/2023 - PROJETO DE INSTRUÇÃO SOBRE OS CRITÉRIOS PARA A PONDERAÇÃO DO IMPACTO DE AUMENTOS DO INDEXANTE DOS CONTRATOS DE CRÉDITO À TAXA DE JURO VARIÁVEL OU A TAXA DE JURO MISTA NA SOLVABILIDADE DOS CONSUMIDORES

A. COMENTÁRIOS GERAIS

- No passado dia 9 de agosto, o Banco de Portugal colocou em consulta pública ("Consulta Pública n.º 6/2023" ou "Consulta Pública") um projeto de Instrução ("**Projeto de Instrução**") que, estabelecendo novos critérios para efeitos de avaliação da solvabilidade dos consumidores, pretende revogar a Instrução n.º 3/2018.
- No essencial, o referido Projeto de Instrução estabelece que, no âmbito da celebração de contratos de crédito à habitação e de outros créditos garantidos por hipoteca, regulados pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, e de contratos de crédito aos consumidores, regulados pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, a instituição deve avaliar a solvabilidade dos clientes considerando, em tal avaliação, o impacto, no montante dos encargos associados ao contrato, de um aumento do indexante em, pelo menos:
 - 0,5 pontos percentuais, para contratos com prazo igual ou inferior a 5 anos (atualmente, é considerado 1 ponto percentual);
 - 1 ponto percentual, para contratos com prazo superior a 5 anos e igual ou inferior a 10 anos (atualmente, são considerados 2 pontos percentuais); e
 - 1,5 pontos percentuais, para contratos com prazo superior a 10 anos (atualmente, são considerados 3 pontos percentuais).
- Tanto na *Nota Justificativa* da Consulta Pública, como no Projeto de Instrução, é referido que a evolução das taxas de juro de referência justifica a revisão do choque de taxa de juro considerado no numerador da taxa de esforço dos consumidores no âmbito da avaliação da sua solvabilidade, com impacto no cálculo do rácio DSTI (*debt service to income*) definido de acordo com a Recomendação macroprudencial no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores.

1

21 de setembro de 2023

APB ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS

- Decorre ainda da referida Nota Justificativa, encontrando-se também refletido no Projeto de Instrução, que as entidades destinatárias do Projeto de Instrução não estão, com a entrada em vigor do mesmo, sujeitas a novas exigências nem a custos relevantes, não obstante a necessidade de adaptação de procedimentos internos em conformidade.
- Considerando todo o acima exposto, e em particular, o referido nos pontos 3 e 4 da presente Resposta, a Associação Portuguesa de Bancos, reconhecendo a importância e oportunidade da presente Consulta, vem por este meio apresentar o seu contributo.

B. COMENTÁRIOS AO N.º 1 DO PROJETO DE INSTRUÇÃO E ALTERAÇÃO À RECOMENDAÇÃO MACROPRUDENCIAL NO ÂMBITO DOS NOVOS CONTRATOS DE CRÉDITO CELEBRADOS COM CONSUMIDORES ("RECOMENDAÇÃO MACROPRUDENCIAL" OU "RECOMENDAÇÃO")

- Conforme resulta do "Texto da Instrução", a Instrução n.º 3/2018, de 1 de fevereiro foi emitida num contexto de taxas de juro historicamente baixas.
- Em 2018, o Banco de Portugal, enquanto Autoridade Macroprudencial, implementou, ainda, em julho, uma Recomendação dirigida aos novos créditos à habitação e ao consumo celebrados com famílias, tendo como finalidade promover a adoção de critérios de concessão de crédito prudentes, reforçando a resiliência das instituições e mitigando situações de incumprimento dos mutuários no futuro.
- O elevado e persistente nível de inflação na área do euro levou o Conselho do Banco Central Europeu ("BCE") a iniciar, em julho de 2022, um processo de normalização da política monetária sem precedentes, com impacto expressivo nas taxas de juro interbancárias (v.g. Euribor a 6 e 12m, aumentaram cerca de 4,2 p.p. entre a data de publicação da Instrução 3/2018, a 18 de fevereiro de 2018, e a data de início da consulta pública n.º 6/2023, ou seja, 9 de agosto de 2023).

¹ Recomendação macroprudencial disponível no seguinte endereço eletrónico: [Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores | versão consolidada \(bportugal.pt\)](https://www.bportugal.pt/pt/areas-de-atividade/estabilidade-financiera/recomendacao-macroprudencial-sobre-novos-contratos-de-credito-celebrados-com-consumidores-versao-consolidada)

2

21 de setembro de 2023

APB ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS

- Estes aumentos (efetivos) superaram largamente os aumentos (teóricos) dos indexantes previstos na Instrução n.º 3/2018, para efeitos de avaliação da solvabilidade dos consumidores, ao abrigo do disposto no artigo 10.º, n.º 4 do Aviso n.º 4/2017, de 22 de setembro.
- A Associação Portuguesa de Bancos concorda, pois, inteiramente com a menção do Banco de Portugal de que "a evolução das taxas de juro de referência justifica a revisão do choque de taxa de juro considerado no numerador da taxa de esforço dos consumidores no âmbito da avaliação da sua solvabilidade, com impacto no cálculo do rácio DSTI (*debt service to income*) definido de acordo com a Recomendação macroprudencial no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores".
- O ajuste dos ponderadores, no sentido de reduzir o choque - em 150 pontos-base nos contratos de crédito com maturidade superior a 10 anos e, proporcionalmente, nos outros dois escalões de maturidade - contribuirá, assim, para não limitar, excessivamente, o acesso dos consumidores ao crédito à habitação, num contexto inflacionista, em que o tema do acesso à habitação assume uma importância crítica.
- Conforme evidência o "Relatório acompanhamento da recomendação macroprudencial sobre novos créditos a consumidores", do Banco de Portugal, de março de 2023², as instituições de crédito nacionais têm adotado critérios de concessão de crédito prudentes, aumentando a resiliência das famílias a choques adversos e mitigando situações de incumprimento dos mutuários no futuro. (v.g. "Cerca de 91% do montante associado a novos créditos à habitação e a ao consumo foram concedidos a mutuários com um rácio ~~6008,86~~ ~~6008,86~~ ~~10-05008~~ (DSTI (...)) inferior ou igual a 50%" e "num contexto de aumento das taxas de juro, o rácio DSTI efetivo médio aumentou em 2022 face ao ano anterior (de 23,5% para 25,1%). Continuou a observar-se uma melhoria do perfil de risco das mutuárias das novas operações de crédito à habitação com uma redução da percentagem de crédito concedida a mutuários de risco elevado").

² Integralmente disponível no seguinte endereço, relativo ao "Acompanhamento da Recomendação macroprudencial sobre novos créditos a consumidores": <https://www.bportugal.pt/pt/areas-de-atividade/estabilidade-financiera/boletim-acompanhamento-recomendacao-macroprudencial-2023.pdf>

3

21 de setembro de 2023

APB ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS

- Face ao exposto, entende-se oportuno ajustar os critérios para a ponderação do impacto na solvabilidade dos consumidores de aumentos do indexante aplicável a contratos de crédito à taxa de juro variável ou a taxa de juro mista, nos termos propostos pelo Banco de Portugal.
- Com vista a facilitar a adoção de soluções mais adequadas para os consumidores, entende-se ainda que deveriam ser reponderadas as recomendações do supervisor em matéria de "limites à maturidade", revistando-se, para tanto, a Recomendação Macroprudencial que, como resulta do respetivo texto, veio incluir, no seu âmbito, as renegociações regulares, determinando, assim, que, qualquer renegociação, por exemplo, do regime de taxas dos contratos, seja objeto de verificação do cumprimento das várias condições da Recomendação.
- Ora, pese embora o facto das renegociações efetuadas ao abrigo do Decreto-Lei nº 80-A/2022, de 25 de novembro por força da integração dos clientes em PARI, se encontrarem | excluídas do âmbito da Recomendação, importaria que outro tipo de renegociações, efetuadas numa fase anterior à materialização de dificuldades financeiras dos clientes, pudessem ser facilitadas.
- Para o efeito, uma flexibilização da Recomendação Macroprudencial poderia eventualmente ser equacionada, podendo passar por soluções como uma exclusão de âmbito, a flexibilização da maturidade máxima desde que acompanhada de uma alteração do regime de taxa de juro, ou pela criação de limites de exceções para estes casos.

C. COMENTÁRIOS AO N.º 6 DO PROJETO DE INSTRUÇÃO - ENIGUIDADE DO PRAZO DE ENTRADA EM VIGOR DA INSTRUÇÃO

- De acordo com o ponto 6 do Projeto de Instrução, prevê-se que estas alterações entrem em vigor, e cite-se, "no dia seguinte ao da sua publicação", na medida em que, conforme resulta da Nota Justificativa da Consulta Pública, "entende-se que as alterações introduzidas no projeto de Instrução não criam, para as entidades destinatárias novas exigências, nem custos relevantes. As entidades destinatárias terão, essencialmente, de adaptar os seus procedimentos internos em conformidade."

4

21 de setembro de 2023



18. Contudo, sucede que as alterações ora introduzidas obrigam: (i) ao desenvolvimento e alteração de parâmetros informáticos estabelecidos desde a entrada em vigor da Instrução n.º 3/2018; bem como (ii) a veiculação destas alterações internamente (nomeadamente, às equipas responsáveis pela tramitação dos processos de concessão de crédito).

19. Em decorrência, a Associação Portuguesa de Bancos propõe o alargamento do prazo de entrada em vigor da nova Instrução para um mínimo de 5 (cinco) dias úteis, de modo a assegurar a adaptação dos processos e procedimentos impactados a este novo normativo.



DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (“DECO”)



PARC – 00025-2023

Objeto: Consulta pública do Banco de Portugal n.º 6/2023

Título: Critérios para a ponderação do impacto na solvabilidade dos consumidores de aumentos do indexante aplicável a contratos de crédito a taxa de juro variável ou a taxa de juro mista.

Proponente: Banco de Portugal

I - Enquadramento da Iniciativa Legislativa

No contexto de um ciclo económico em que as taxas de juro de referência estão em terreno positivo, considera o Banco de Portugal que o critério para a avaliação de solvabilidade dos clientes tornou-se demasiado restritivo afastando muitas famílias da possibilidade de contrair empréstimos.

Os dados revelam já uma contração na concessão de novos empréstimos à habitação, sendo por isso necessário, na perspetiva do Regulador, alterar os critérios dos testes de stress aplicados por forma a torná-los mais condizentes com a realidade atual, permitindo assim que o crédito possa continuar a ser utilizado pela generalidade das famílias com uma ferramenta de gestão financeira.

II – Apreciação

Na conjuntura atual a inflação, que teima em retrair para os níveis que o Banco Central Europeu considera aceitável e, as altas taxas de juro para os créditos, especialmente nos empréstimos destinados à compra de habitação, são as principais causas das dificuldades dos portugueses.

A DECO, através do seu Gabinete de Proteção Financeira, tem acompanhado com especial interesse o desenvolvimento de medidas referentes aos mercados de crédito, particularmente as que têm um impacto no endividamento das famílias, e comportam riscos e consequências a nível do sobre-endividamento.

As taxas Euribor neste mês de setembro subiram para níveis que só foram atingidos em novembro de 2008, a pressão sobre as famílias é enorme e é necessário medidas urgentes.

Apesar das enormes dificuldades, muitas famílias a par com o sistema bancário têm vindo a encontrar soluções para esta subida abrupta das taxas de juros, através de medidas de renegociação, alterando spread, estendendo prazo dos contratos e também, para aquelas que tinham poupanças, amortizando o capital em dívida para reduzir o serviço da mesma.

Isto apenas tem sido possível porque o nível de desemprego em Portugal é neste momento reduzido, no entanto, as dificuldades começam também a surgir nas famílias com rendimentos afetando a chamada classe média. Estas subidas afetam particularmente as famílias que têm contratos em curso, especialmente os iniciados mais recentemente.



Porém, a subida das taxas tem um impacto também nas famílias que ponderam adquirir um imóvel para habitação, com recurso ao crédito. Os critérios de avaliação de solvabilidade são essenciais para aferir da capacidade de as famílias suportarem o encargo, prevenindo casos de incumprimento e sobre-endividamento.

A medida macro prudencial aprovada pelo Banco de Portugal (BDP) obriga a que os bancos tenham que calcular o rácio debt service-to-income (DSTI), incluindo um teste de stress de 3%, sempre que a taxa é variável ou mista (correspondente ao período variável), situação que tem levado a que alguns empréstimos sejam recusados, porquanto a taxa de esforço dos clientes não poderá ultrapassar os 50%.

Esta situação agravou-se porque a Euribor ronda hoje os 4%, pelo que simular o impacto da subida de três pontos adicionais implica considerar taxas de juro superiores a 7%, níveis que a Euribor nunca chegou.

A DECO considera que faz sentido haver uma revisão em baixa do choque a calcular. Com efeito, quando foi iniciado este tipo de cálculo, os valores da Euribor estavam negativos ou próximos do zero, pelo que fazia sentido ter este tipo de choque, para prevenir o sobre-endividamento caso houvesse uma subida das Euribor, o que veio a acontecer. No contexto atual a aplicação de 3 p.p. como choque estará a ser um impedimento a potenciais propostas de novos créditos à habitação sem de facto ser justificado.

Se, por um lado, devemos manter a preocupação com o sobre-endividamento, é importante que tenhamos, por outro lado, a preocupação de acautelarmos todos os consumidores que se veem obrigados a optar pela compra por não ter alternativas no mercado de arrendamento. Este mercado atravessa uma fase de grande especulação que se vê refletida também nos preços dos imóveis à venda, que face à elevada procura tem mantido o preço das casas elevados com tendência a crescer.

Assim, a DECO aprecia esta possível revisão em baixa dos 3 p.p., reforçando, porém, que o BDP deve ponderar a definição do novo valor daquele indicador sem descuidar o potencial de sobre-endividamento.

No entanto reaceamos que esta revisão seja uma forma de garantir que o negócio do crédito, do imobiliário e da construção não sofram quebras acentuadas de receitas pela menor concessão de créditos às famílias. Mas, esta medida pode não ter o efeito desejado, atendendo a que muitas vezes os preços tendem a ajustar-se ao aumento da capacidade de endividamento das famílias.

Não podemos deixar de referir que embora restritivas no acesso ao crédito, estas medidas existem e foram criadas em 2018 para evitar males maiores, pelo que não é reduzindo-as que se resolverá o problema.

Logo, se é importante para a economia que as famílias continuem a ter acesso ao crédito, mesmo correndo algum risco de sobre-endividamento, é fundamental que se aposte na informação rigorosa, clara e transparente dirigida ao consumidor, contribuindo assim para a tomada de decisão responsável por parte deste.



Mas é, também importante que num momento de dificuldades financeiras os agentes económicos partilhem a responsabilidade pela concessão, através de medidas de renegociação e reestruturação que permitam o bom cumprimento contratual.

III - Apreciação da Especialidade

Pelo disposto no n.º 1 do artigo 76.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, na redação em vigor, e no n.º 7 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, o Banco de Portugal determina o seguinte:

1. Estando em causa a celebração de um contrato de crédito a taxa de juro variável, a instituição deve, para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 10.º do Aviso n.º 4/2017, de 22 de setembro, considerar o impacto, no montante dos encargos associados ao cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de crédito, de um aumento do indexante em, pelo menos,

- 0,5 pontos percentuais, se o contrato de crédito tiver prazo igual ou inferior a 5 anos;
- 1 ponto percentual, se o contrato de crédito tiver prazo superior a 5 anos e igual ou inferior a 10 anos;
- 1,5 pontos percentuais, se o contrato de crédito tiver prazo superior a 10 anos.

2. Quando esteja em causa a celebração de um contrato de crédito a taxa de juro mista, a instituição deve, para os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 10.º do Aviso n.º 4/2017, de 22 de setembro, considerar:

a) O montante dos encargos associados ao cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de crédito após o termo do período de taxa de juro fixa, assumindo um aumento do indexante em, pelo menos, 0,5, 1 ou 1,5 pontos percentuais, consoante o contrato de crédito tenha, respetivamente, duração igual ou inferior a 5 anos, superior a 5 anos e igual ou inferior a 10 anos, ou superior a 10 anos; ou

b) O montante dos encargos associados ao cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de crédito durante o período de taxa de juro fixa, se o referido montante for superior ao que resulta da aplicação do disposto na alínea anterior.

3. Para os efeitos previstos nos números anteriores, deve ser utilizado o indexante que se prevê que venha a ser estabelecido no contrato de crédito para o período de taxa de juro variável.

4. O valor do indexante a ter em conta na aplicação do disposto no número anterior é o resultante da média aritmética simples das cotações diárias no mês anterior ao da realização da avaliação da solvabilidade do consumidor.

5. É revogada a Instrução n.º 3/2018, publicada no Boletim Oficial n.º 1/2018, 3.º Suplemento.

6. A presente Instrução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.



O regulador vem propor alterar as condições em que as instituições analisam o impacto de um possível aumento do indexante dos contratos de créditos nos encargos do empréstimo, reduzindo para metade o acréscimo que é efetuado na simulação. O Banco de Portugal propõe que, nos novos contratos com taxa variável e mista, os bancos considerem um aumento do indexante de, pelo menos:

- 0,5 pontos percentuais, se o contrato de crédito tiver duração igual ou inferior a 5 anos
- 1 ponto percentual, se o contrato de crédito tiver duração superior a 5 anos e igual ou inferior a 10 anos
- 1,5 pontos percentuais, se o contrato de crédito tiver duração superior a 10 anos.

No fundo a pretensão do Banco de Portugal é reduzir para metade os critérios para a ponderação do impacto na solvabilidade dos consumidores de aumentos do indexante aplicável a contratos de crédito a taxa de juro variável ou a taxa de juro mista.

Na nossa perspetiva esta medida pode ter algum impacto, mas é manifestamente insuficiente, pois servirá apenas para famílias que tenham alguma capacidade económica que lhe permita ter capacidade financeira para dar de entrada para o crédito.

Seria necessário ter uma visão mais alargada que permitisse resolver o problema do acesso ao crédito à habitação por esta camada da população e pelos jovens.

Mesmo com a alteração agora padronizada, a generalidade dos jovens que pretendem dar um passo para a sua independência, dificilmente tem acesso ao mercado do crédito habitação. O valor necessário para dar de entrada para a sua casa é um obstáculo. Por isso consideramos que esta medida poderia ter ido mais além e pensado numa forma de financiar a 100% os empréstimos dos mais novos que apenas contam o seu rendimento para o acesso ao crédito habitação.

III – Conclusão

A DECO considera positivo a revisão dos critérios de para a ponderação do impacto na solvabilidade dos consumidores de aumentos do indexante aplicável a contratos de crédito, contudo a mesma poderá não ser suficiente para as famílias de rendimentos mais baixa acederem ao crédito.

Assim a DECO sugere outras medidas que podem contribuir para um aumento do financiamento, sem potenciar o sobre-endividamento:

- Rever o modelo de taxas fixas – não chega obrigar a que todos os bancos tenham propostas de taxa fixa, esta tem de ser competitiva e interessante para o mutuário;



 **DECO**

- adicionalmente, a forma de definir a taxa nominal em regime de taxa fixa deve ser mais estandardizada e transparente, uma vez que as ofertas atuais seguem metodologias diferentes – com base na Euribor, em taxas swap, por metodologia interna, ou outra. Ao tornar mais estandardizada promover-se-ia maior comparabilidade e, por conseguinte, mais concorrência;
- reduzir a penalização por amortização antecipadas para a taxa fixa, que atualmente é de 2% - poderia passar para 0,5% e igualar-se ao regime da taxa variável;
- considerar reaplicar a dedução de juros no IRS;
- eliminar ou reduzir os impostos iniciais associados à compra de casa – IMT, Impostos de selo (de abertura de crédito e de aquisição) e registos notariais.



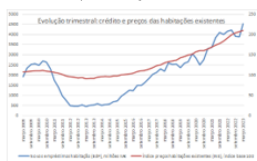
Neste texto procede-se a uma análise à Instrução n.º 3/2018 e ao Projeto de Instrução 2023, bem como apresenta-se um conjunto de efeitos macroeconómicos implícitos ao Projeto de Instrução 2023, que se encontra sujeito à Consulta Pública n.º 46/2023. Adicionalmente, também se apresentam os riscos para a estabilidade financeira e uma proposta para um cenário extremo intemporal.

1. **Contextualização da alteração do Banco de Portugal**

Sem perda de generalidade, a presente análise foca-se nos casos da alínea c) do n.º 1 da Instrução n.º 3/2018, ou seja, centra-se no caso dos empréstimos concedidos com maturidade superior a 10 anos, ao qual é aplicado um aumento do indexante em 3 pontos percentuais (pp). O Projeto de Instrução 2023 altera esse aumento do indexante de 3pp para 1,5pp.

2. **Breve contextualização do mercado de habitações nas zonas mais urbanas**

A maioria das habitações transacionadas são essencialmente habitações usadas (cerca de 83% desde 2018), logo um dos fatores que contribui para o aumento do preço das habitações usadas é o montante de crédito concedido pelas instituições financeiras às famílias (gráfico).



No curto prazo, a oferta de habitações é fixa ou rígida nos grandes centros urbanos. Não é possível aumentar a oferta de habitações no curto prazo em quantidade significativa. Com efeito, uma expansão da procura (devido ao aumento do crédito máximo obtido por cada nova família devedora) terá um contributo para a subida de preços das habitações no curto prazo.

3. **Tipos de Famílias e agentes económicos**

O mercado de habitação inclui agentes económicos com interesses diferentes: famílias devedoras atuais, futuras famílias devedoras, famílias detentoras de imóveis, famílias com capacidade para comprar habitações sem crédito (nacionais e estrangeiras), fundos imobiliários e setor público.

Uma futura família devedora "Y" terá capacidade de "oferecer" por uma habitação um preço sujeito à sua restrição:

$$C_{t+1} \leq C_t + (1 - r)C_t + Y_t - P_t$$

A "riqueza inicial" pode ser proveniente de poupanças acumuladas, doações, heranças, etc.. Os rendimentos futuros incluem trabalho e outras fontes. O montante máximo de crédito obtido por cada família é determinado pelas instituições financeiras.

Um aumento do montante máximo de crédito concedido vai aumentar o valor máximo que uma família "Y" consegue "oferecer" por uma habitação. Esta alteração aplica-se à generalidade das

novas famílias devedoras. Consequentemente, em termos macroeconómicos temos uma expansão da procura.

O aumento do montante máximo de crédito obtido, revestido sob a forma de descida em 1,5pp para o cenário extremo, implica que a procura do conjunto das novas famílias devedoras terá mais capacidade para "oferecer" um preço mais elevado para a mesma habitação.

Se uma família obtém mais crédito, então em termos macroeconómicos o conjunto das novas famílias devedoras terá mais financiamento para a compra de habitação, originando uma expansão da procura.

4. **Taxas de juro Euribor máximas implícitas à Instrução n.º 3/2018 e ao Projeto de Instrução 2023**

A título de exemplo apresenta-se o caso para os empréstimos mais longos indexados à taxa de juro variável Euribor 6 meses. A presente tabela compara os cenários extremos.

	Instrução n.º 3/2018	Projeto de Instrução 2023
Publicação da instrução	Fevereiro 2018	Agosto 2023
Euribor 6 meses no momento da publicação da instrução	-0,2749% (fevereiro 2018)	3,9445% (agosto 2023)
Máximo da Euribor desde fevereiro 2018		3,9445% (agosto 2023)
Taxa de juro máxima (cenário extremo) implícita à análise de risco de cada instrução no momento da sua publicação	2,7251% -0,2749 + 3 = 2,7251 (fevereiro 2018)	5,4445% 3,9445 + 1,5 = 5,4445 (agosto 2023)
Taxa de juro máxima (cenário extremo) implícita à análise de risco de cada instrução em agosto de 2023	6,9445% 3,9445 + 3 = 6,9445	5,4445% 3,9445 + 1,5 = 5,4445
Máximo observado da série Euribor 6 meses desde 1999		5,219% (setembro 2008)
Euribor 6 meses em agosto de 2023		3,9445% (agosto 2023)

Fonte: BCE (Euribor 6 meses).

A regra anterior (Instrução n.º 3/2018) tem sido aplicada aos novos créditos desde 2018. Contudo, o cenário extremo não conseguiu abranger os níveis atuais da taxa de juro Euribor 6 meses para os novos empréstimos concedidos entre 2018 e meados de 2022. Demonstração no gráfico seguinte.

O cenário extremo implícito à Instrução n.º 3/2018 não abrangeu o máximo histórico da série Euribor 6 meses, nem o nível de taxas de juro Euribor observadas atualmente em 2023 (ver gráfico). Com efeito, o conteúdo da Instrução n.º 3/2018 contribuiu para o aumento do crédito concedido e para o aumento dos preços da habitação, pelo que algumas famílias terão obtido mais crédito do que aquele que realmente conseguem suportar com as taxas de juro atuais, originando sobre-endividamento.



O limite máximo implícito ao Projeto de Instrução 2023 (simulado para agosto de 2023) é ligeiramente superior ao máximo histórico observado em 2008 na Euribor a 6 meses (5,219%), mas não representa uma margem de segurança prudente acima do máximo histórico. Além disso, o Projeto de Instrução 2023 é vulnerável a futuras oscilações da taxa de juro Euribor. Por exemplo, se as taxas de juro Euribor daqui a 1 ou 2 anos descerem para 1% ou 2%, então o Projeto de Instrução 2023 implica taxas de cenário extremo baixas, sendo necessário alterar novamente as regras do cenário extremo.

5. **Consequências macroeconómicas por setor institucional**

Nesta secção, destacam-se os efeitos macroeconómicos no curto prazo e longo prazo para cada setor institucional da economia portuguesa, decorrentes do Projeto de Instrução 2023:

- Famílias (novas devedoras): aumento do endividamento até ao longo prazo e consequentemente constrangimento financeiro devido a crédito à habitação elevado.
- Famílias (vendedoras): concretização de mais valias ou aumento das mais valias.
- Bancos: aumento do crédito concedido a cada nova família devedora e subida da respetiva margem financeira em valor nominal. Aumento da possibilidade de incumprimento por parte das famílias devedoras e consequentes impactos negativos na estabilidade financeira.
- Transferência de recursos das famílias (futuras devedoras que recorrem ao crédito) para as instituições bancárias e para os proprietários vendedores de imóveis.
- No curto prazo, as novas famílias devedoras acabam por ser um canal de transmissão para a passagem de recursos financeiros entre os bancos e os proprietários vendedores das habitações. No longo prazo, as novas famílias devedoras irão ter de pagar juros desses montantes "adicionais" de crédito obtidos devido ao aumento do limite máximo de crédito (transferência de recursos das famílias para os bancos).
- Em termos macroeconómicos, seria possível as novas famílias devedoras adquirirem o "mesmo cabaz de habitações" a um preço inferior visto que a oferta de habitações é fixa ou rígida no curto prazo.
- Compra de habitações usadas (exceto a parte de benfeitorias, etc...) não contribui para o crescimento do PIB, pelo que o aumento do crédito para a compra de habitações usadas a um preço superior não terá um efeito multiplicador significativo na economia portuguesa.

6. **Conclusão e proposta**

A presente análise poderá ser aprofundada com mais tempo disponível com recurso à literatura económica e a dados estatísticos. Não obstante, apresentam-se algumas implicações:

- O cenário extremo para a taxa de juro máxima deveria ser o mesmo (intemporal), quer para empréstimos novos obtidos em 2018-2022, quer para empréstimos novos a obter em 2023 e anos seguintes.
- Relativamente ao máximo (cenário extremo) que as taxas Euribor poderão atingir nas próximas décadas, nenhuma instituição consegue efetuar previsões fidedignas. Contudo, pelo princípio da prudência o cenário extremo deveria considerar uma margem de segurança acima do máximo histórico observado para as taxas de juro Euribor. A própria existência da área do euro (1999 a 2023) é ainda "jovem", pelo que há empréstimos com maturidade mais longa do que os 25 anos da área do euro. Com efeito, não é possível excluir a hipótese de os empréstimos a taxa variável contralados nos anos recentes e atuais enfrentarem taxas de juro Euribor acima do nível histórico observado em 2008 ou acima do cenário extremo subjacente ao Projeto de Instrução 2023 para empréstimos novos a obter em 2023.
- O aumento do limite máximo de crédito para uma nova família devedora pode ser enganador para a própria família por dois motivos:
 - mais crédito significa capacidade para comprar uma habitação a um preço superior (no imediato), mas também acarreta prestações mais elevadas e/ou maior maturidade, o que resulta em sobre-endividamento das famílias e risco para a estabilidade financeira;
 - o aumento do limite máximo de crédito para uma nova família devedora implica um aumento também para todas as novas famílias devedoras, subindo o preço das habitações, anulando a "ilusão" da subida do montante máximo de crédito.
- O Projeto de Instrução 2023 é menos restritivo que a Instrução n.º 3/2018, logo irá contribuir para aumentar o crédito concedido, aumentando os preços das habitações, acarretando prestações a pagar mais elevadas e/ou maturidade mais longa dos empréstimos, e consequente sobre-endividamento das famílias.
- O Projeto de Instrução 2023 tem riscos para a estabilidade financeira, ou seja, caso as taxas de juro Euribor desçam abruptamente nos próximos meses ou anos, então o cenário extremo torna-se pouco exigente.
- Futuras famílias devedoras devem ser sujeitas ao mesmo cenário extremo, independentemente do nível das taxas de juro Euribor no momento da concessão do empréstimo.
- Em termos macroeconómicos, o "mesmo cabaz de habitações" (ou cabaz semelhante) poderia ser comprado pelo conjunto dos agentes económicos (novas famílias devedoras) a um preço inferior, se o crédito máximo concedido a cada família não fosse tão elevado.
- A Instrução n.º 3/2018 teve o problema de não conseguir antecipar os níveis atuais de taxas de juro Euribor no cenário extremo (visível no gráfico). No entanto, o Projeto de Instrução 2023 padece da mesma limitação, ou seja, não se consegue adaptar a diferentes níveis de taxas de juro Euribor. Em conclusão, apresenta-se a seguinte sugestão intemporal:

$$\text{Taxa juro cenário extremo intemporal} = \text{máximo série Euribor} + \text{margem de segurança prudente}$$