



NOTA JUSTIFICATIVA DA CONSULTA PÚBLICA DO BANCO DE PORTUGAL N.º 6/2021

Projeto de Aviso e projeto de Instrução relativos à prevenção e à regularização extrajudicial de situações de incumprimento, que revogam o Aviso do Banco de Portugal n.º 17/2012 e a Instrução n.º 44/2012

O Banco de Portugal coloca em consulta pública, até ao dia 21 de outubro de 2021, um projeto de Aviso e um projeto de Instrução relativos à prevenção e à regularização extrajudicial de situações de incumprimento, que visam revogar o Aviso n.º 17/2012 e a Instrução 44/2012.

1. Enquadramento

No dia 7 de agosto de 2021, entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 70-B/2021, de 6 de agosto (“Decreto-Lei n.º 70-B/2021”), que procedeu à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro (“Decreto-Lei n.º 227/2012” ou “Regime Geral do Incumprimento”), e estabeleceu medidas de proteção para os clientes bancários com contratos de crédito abrangidos por moratórias bancárias.

De entre as alterações introduzidas pelo legislador, destaca-se:

- O alargamento do âmbito de aplicação do Regime Geral do Incumprimento, que passou a abranger os contratos de locação financeira celebrados com consumidores, bem como os créditos concedidos a consumidores por sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica;
- O reforço das obrigações que as instituições devem observar no âmbito do Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (“PARI”) e do Procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (“PERSI”);
- A previsão expressa do dever de reporte de informação quantitativa ao Banco de Portugal sobre a implementação do PARI e do PERSI.

Adicionalmente, o legislador estabeleceu um conjunto de medidas especificamente direcionadas para os mutuários de contratos de crédito abrangidos por moratórias de crédito, tendo em vista promover a prevenção ou a regularização de situações de incumprimento. Salienta-se, neste âmbito, a fixação de prazos para as instituições implementarem as diligências associadas ao PARI relativamente aos contratos de crédito abrangidos pela moratória pública, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março. Estabelece-se, nomeadamente, que as instituições devem contactar os clientes bancários com

a antecedência mínima de 30 dias face à data prevista para o fim da moratória, devendo, sempre que tal se revele possível em face da avaliação da capacidade financeira dos clientes, apresentar-lhes propostas que visem evitar a entrada do contrato de crédito em incumprimento com a antecedência mínima de 15 dias face ao termo previsto para aquela medida.

As alterações decorrentes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 70-B/2021 tornam necessária a revisão do quadro regulamentar fixado pelo Banco de Portugal na sequência da entrada em vigor do Regime Geral do Incumprimento, através do **Aviso n.º 17/2012**, que concretiza os deveres a observar pelas instituições de crédito no âmbito da prevenção e da regularização extrajudicial de situações de incumprimento de contratos de crédito, e da **Instrução n.º 44/2012**, que define os requisitos do reporte de informação ao Banco de Portugal sobre os contratos de crédito integrados no PERSI.

O projeto de Aviso e o projeto de Instrução que ora se submetem a consulta pública visam, assim, em primeira linha, responder às exigências decorrentes das alterações introduzidas pelo legislador ao Regime Geral do Incumprimento. Assinala-se, todavia, que os referidos projetos regulamentares não se traduzem, em geral, numa alteração estrutural das regras a que as instituições estão vinculadas no âmbito da prevenção e gestão do incumprimento de contratos de crédito, tendo-se optado, sempre que possível, pela manutenção das soluções regulatórias em vigor.

2. Projeto de Aviso

O projeto de Aviso visa concretizar os deveres a que as instituições de crédito, as sociedades financeiras, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica estão adstritas no âmbito da prevenção e regularização extrajudicial de situações de incumprimento, previstos no Decreto-Lei n.º 227/2012, e reflete, em grande medida, as soluções atualmente consagradas no Aviso n.º 17/2012, que se propõe revogar.

Assim, entre outros aspetos, o projeto de Aviso concretiza:

- O dever de divulgação ao público de informação relativa ao incumprimento dos contratos de crédito e à rede extrajudicial de apoio aos clientes bancários;
- Os procedimentos a implementar pelas instituições no âmbito da elaboração e aplicação do PARI e da aplicação do PERSI;
- A prestação de informação aos clientes bancários no decurso do PERSI;
- O reporte ao Banco de Portugal do PARI e do documento interno que descreve os procedimentos adotados no âmbito da implementação do PERSI.

Relativamente ao disposto no Aviso n.º 17/2012, o projeto de Aviso apresenta as seguintes alterações:

a) Âmbito de aplicação

Em linha com as alterações introduzidas ao Regime Geral do Incumprimento pelo Decreto-Lei n.º 70-B/2021, o projeto de Aviso prevê a sua aplicação às instituições de crédito, mas também às sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica.

Adicionalmente, o projeto de Aviso é aplicável a contratos que atualmente não estão sujeitos ao disposto no Aviso n.º 17/2012, nomeadamente os contratos de locação financeira.

b) Acompanhamento da execução dos contratos de crédito com regularidade mínima mensal

Dando cumprimento ao mandato conferido ao Banco de Portugal no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 227/2012, estabelece-se no projeto de Aviso que as instituições devem realizar, com regularidade mínima mensal, as diligências necessárias para a identificação de indícios de degradação da capacidade financeira dos clientes bancários.

Salienta-se, a este respeito, que a informação constante da Central de Responsabilidades de Crédito, habitualmente considerada pelas instituições na aferição da existência de indícios de risco de incumprimento é atualizada mensalmente. Acresce que a realização das diligências em causa com esta periodicidade mínima está alinhada com as melhores práticas do mercado, afigurando-se que a mesma

é adequada para permitir a deteção atempada de sinais de degradação da capacidade financeira dos clientes bancários e, por essa via, assegurar a atuação tempestiva das instituições na prevenção de situações de incumprimento.

c) Divulgação ao público de informação sobre o incumprimento de contratos de crédito e a rede extrajudicial de apoio aos clientes bancários

À semelhança do que se encontra atualmente previsto no Aviso n.º 17/2012, prevê-se no projeto de Aviso que as instituições disponibilizem ao público informação sobre o incumprimento de contratos de crédito e a rede extrajudicial de apoio aos clientes bancários, através da divulgação de um documento informativo padronizado.

Procede-se, no entanto, à atualização do conteúdo do referido documento informativo, em consonância com alterações entretanto ocorridas no quadro legal aplicável à prevenção e gestão de situações de incumprimento (cfr. anexo I ao projeto de Aviso).

Adicionalmente, estabelece-se que as instituições devem divulgar o documento informativo em causa aos balcões e nos sítios de internet, mas também através do respetivo *homebanking* e das aplicações móveis, quando existam, refletindo, assim, a crescente utilização destes canais pelas instituições na comunicação com os clientes bancários.

d) Requisitos de informação na comunicação de integração em PERSI

Estabelece-se no projeto de Aviso que, aquando da comunicação da integração em PERSI, as instituições estão obrigadas a prestar aos clientes bancários um conjunto de informações padronizadas sobre o referido procedimento e a rede extrajudicial de apoio aos clientes bancários, em moldes similares aos que se encontram já previstos no Aviso n.º 17/2012.

Procedeu-se, no entanto, à adaptação do conteúdo do documento informativo que as instituições devem utilizar, assegurando a sua atualização face à evolução do quadro legal aplicável (cfr. anexo II ao projeto de Aviso).

e) Requisitos de informação na comunicação de extinção do PERSI

De acordo com o disposto no artigo 8.º do Aviso n.º 17/2012, disposição que estabelece os requisitos de informação que devem ser observados na comunicação de extinção do PERSI, as instituições apenas devem informar os clientes bancários sobre as condições legalmente exigidas para a resolução do contrato de crédito com fundamento no incumprimento quando esteja em causa um contrato de crédito à habitação.

Atento o regime estabelecido no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, considera-se que esta informação é igualmente relevante quando o contrato integrado no PERSI seja um contrato de crédito aos consumidores abrangido pela disciplina do referido diploma legal.

Neste sentido, prevê-se no projeto de Aviso que a informação sobre as condições legalmente exigidas para a resolução do contrato de crédito com fundamento no incumprimento deve ser sempre prestada aos clientes bancários no momento da extinção do PERSI, independentemente do de contrato de crédito abrangido por este procedimento.

f) Reporte do PARI e do documento de implementação do PERSI

Face às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70-B/2021 ao quadro normativo vigente no âmbito das diligências de prevenção e regularização de situações de incumprimento, impõe-se que as instituições procedam à modificação dos documentos internos que descrevem os procedimentos adotados no âmbito da prevenção do incumprimento (PARI) e do PERSI.

Neste sentido, estabelece-se no projeto de Aviso que as instituições devem reportar ao Banco de Portugal, no prazo de 30 dias após a sua entrada em vigor, as versões revistas do PARI e dos procedimentos internos definidos para o PERSI.

g) Data de entrada em vigor

Tendo em consideração que as soluções consagradas nesta iniciativa regulamentar refletem, em grande medida, as que já se encontram previstas no Aviso n.º 17/2012 e que os aspetos inovadores ora introduzidos não terão custos significativos de implementação, entende-se não se justificar a fixação de um período de *vacatio legis* prolongado.

Na verdade, entende-se que as regras propostas devem entrar em vigor num curto espaço de tempo, de modo a assegurar o objetivo de reforço da proteção dos clientes bancários em dificuldades financeiras no atual contexto económico.

3. Projeto de Instrução

Em resultado da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 70-B/2021, as instituições passaram a estar obrigadas a reportar ao Banco de Portugal informação quantitativa relativa à implementação dos procedimentos do PARI e do PERSI (cfr. n.º 3 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 227/2012).

Assinala-se que, ao abrigo da Instrução n.º 44/2012, as instituições já se encontram a reportar ao Banco de Portugal, com regularidade mensal, informação sobre os contratos de crédito abrangidos pelo PERSI. Todavia, as instituições não estão obrigadas a proceder à comunicação periódica de informação sobre os contratos de crédito abrangidos pelos procedimentos previstos no PARI.

Assim, o projeto de Instrução que se coloca em consulta pública visa regulamentar o dever de reporte de informação sobre os contratos de crédito abrangidos pelo PARI e sobre os contratos de crédito que foram integrados em PERSI, estabelecendo os requisitos de informação e o modo pelo qual as instituições devem efetuar esse reporte, prevendo a revogação da Instrução n.º 44/2012.

Considerando as regras previstas no projeto de Instrução, destacam-se os seguintes aspetos:

a) Âmbito de aplicação

Em linha com as alterações introduzidas ao Regime Geral do Incumprimento pelo Decreto-Lei n.º 70-B/2021, estabelece-se que as disposições do projeto de Instrução são aplicáveis às instituições de crédito, às sociedades financeiras, às instituições de pagamento e às instituições de moeda eletrónica.

Mais se estabelece que as instituições devem reportar ao Banco de Portugal informação sobre a implementação dos procedimentos previstos no PARI e no PERSI relativamente à generalidade dos contratos de crédito celebrados com consumidores, nomeadamente os contratos de crédito à habitação e hipotecário abrangidos pelo disposto no Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, os contratos de crédito aos consumidores abrangidos pelo disposto no Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, incluindo os contratos de locação financeira, e os contratos de crédito sob a forma de facilidades de descoberto que estabeleçam a obrigação de reembolso do crédito no prazo de um mês.

b) Reporte de informação relativa aos contratos de crédito integrados em PERSI

No tocante à informação que as instituições devem reportar relativamente aos contratos de crédito integrados em PERSI, salienta-se que o projeto de Instrução mantém, *grosso modo*, os requisitos já previstos na Instrução n.º 44/2012, prevendo-se o reporte dos seguintes elementos:

- Informação agregada relativa aos contratos integrados em PERSI no período de referência (Quadro 2);

- Informação relativa a cada contrato de crédito integrado em PERSI no período de referência, com indicação do motivo de início do referido procedimento (Quadro 3);
- Informação sobre as soluções acordadas no âmbito do PERSI relativamente a cada contrato de crédito (Quadros 4 a 7); e
- Informação sobre os motivos de extinção do PERSI relativamente a cada contrato de crédito (Quadro 8).

Todavia, tendo em consideração a experiência adquirida no acompanhamento do reporte de informação ao abrigo daquela Instrução, bem como os desenvolvimentos ocorridos desde a sua entrada em vigor, estabelecem-se, no projeto de Instrução, alguns ajustamentos face ao reporte atualmente em vigor.

Em particular, considerando que a extinção do PERSI pode ter origem na ocorrência de vários eventos que podem não se verificar em simultâneo, inclui-se, no projeto de Instrução, uma hierarquia de motivos de extinção que clarifica a informação que deve ser reportada pelas instituições.

c) Reporte de informação sobre os contratos de crédito abrangidos pelo PARI

Por força das alterações introduzidas ao Regime Geral do Incumprimento pelo Decreto-Lei n.º 70-B/2021, regulamenta-se no projeto de Instrução o dever de reporte ao Banco de Portugal de informação sobre a implementação dos procedimentos adotados no PARI.

A opção seguida foi a de estabelecer requisitos de informação similares aos previstos para o reporte de informação relativa aos contratos integrados em PERSI.

Assim, prevê-se no projeto de Instrução que as instituições estejam obrigadas a reportar:

- Informação agregada relativa aos contratos de crédito abrangidos pelo PARI no final do período de referência (Quadro 2);
- Informação relativa a cada contrato de crédito abrangido pelos procedimentos previstos no PARI no período de referência, incluindo indicação do motivo que esteve na origem da adoção dos referidos procedimentos (Quadro 9);
- Informação sobre as soluções acordadas com os clientes no âmbito do PARI relativamente a cada contrato de crédito (Quadros 10 a 13); e
- Informação sobre os motivos que conduziram à cessação das diligências associadas ao PARI relativamente a cada contrato de crédito (Quadro 14).

d) aspetos comuns ao reporte de informação relativa à implementação do PARI e do PERSI

O projeto de Instrução contempla disposições comuns aplicáveis ao reporte de informação sobre a implementação do PARI e do PERSI. Algumas das soluções acolhidas nessas disposições constituem novidade face ao disposto na Instrução n.º 44/2012.

Salientam-se, em particular, os seguintes aspetos:

- **Categorias de crédito**

Procede-se à atualização das categorias que devem ser utilizadas para caracterizar os contratos de crédito abrangidos pelos procedimentos previstos no PARI e no PERSI, tendo sido adotada a classificação utilizada noutros instrumentos regulamentares do Banco de Portugal, nomeadamente na Instrução n.º 14/2013 e na Instrução n.º 33/2018.

- **Identificação dos contratos de crédito**

Tendo em vista robustecer a identificação dos contratos de crédito abrangidos pelos procedimentos previstos no PARI ou no PERSI, o projeto de Instrução inclui, para além da variável “IDContrato”, já prevista na Instrução n.º 44/2012, as variáveis “IDContratoCRC” e “IDInstrumentoCRC”, previstas nos termos no ponto 4.2.2. da Instrução n.º 17/2018, e utilizadas pelas instituições no reporte à Central de Responsabilidades de Crédito.

Este robustecimento na identificação dos contratos objeto de reporte permite, adicionalmente, acompanhar a evolução de cada contrato de crédito abrangido pelo PARI ou integrado no PERSI, tornando desnecessária a utilização da variável relativa à identificação fiscal dos respetivos mutuários, prevista na Instrução n.º 44/2012.

- **Harmonização do campo relativo ao montante inicial do crédito com as Instruções n.ºs 14/2013 e 33/2018**

Nos casos em que o contrato de crédito preveja a disponibilização de fundos por tranches, estabelece-se que o campo “montante inicial” passe a corresponder ao montante máximo colocado à disposição do consumidor e não ao montante global das tranches disponibilizadas até ao fim do período de referência, tal como atualmente solicitado pela Instrução n.º 44/2012, harmonizando, assim, a definição do montante inicial do crédito com os requisitos de informação da Instrução n.º 14/2013 e da Instrução n.º 33/2018.

- **Alteração ao formato de reporte**

Prevê-se que o reporte da informação prevista no projeto de Instrução seja feito através do formato XML (*eXtensible Markup Language*), descontinuando o reporte em XLS (*MS Excel spreadsheet file*)

previsto na Instrução n.º 44/2012, em linha com os reportes mais recentes estabelecidos pelo Banco de Portugal.

- **Entrada em vigor e regime transitório**

O projeto de Instrução prevê um regime transitório nos termos do qual as instituições deverão reportar a informação relativa ao período entre 7 e 31 de agosto de 2021 e ao mês de setembro de 2021 até 5 de novembro. O primeiro reporte regular, relativo ao mês de outubro, deverá ser realizado até 12 de novembro de 2021.

A definição do referido regime transitório tem em vista assegurar que o Banco de Portugal recebe, com a máxima brevidade possível, informação que lhe permita avaliar o acompanhamento prestado pelas instituições aos clientes bancários em risco de incumprimento ou em mora no cumprimento das obrigações decorrentes dos respetivos contratos de crédito, num contexto em que esta informação é especialmente relevante. Procurou igualmente acautelar-se a necessidade de as instituições ajustarem os seus sistemas internos de modo a poderem dar cumprimento aos novos requisitos de reporte.

4. Avaliação de impacto

O projeto de Aviso ora colocado em consulta pública reproduz, em grande medida, as soluções consagradas no Aviso n.º 17/2012, em vigor desde 1 de janeiro de 2013, concretizando o mandato que foi conferido pelo legislador ao Banco de Portugal através do Decreto-Lei n.º 227/2012.

Os aspetos em que a presente iniciativa regulamentar se revela inovadora face ao Aviso n.º 17/2012 visam, essencialmente, atualizar o quadro regulamentar às alterações legislativas entretanto ocorridas, bem como à evolução registada no próprio mercado, ou dar cumprimento a novos mandatos atribuídos pelo legislador através do Decreto-Lei n.º 70-B/2021, como sucede, nomeadamente, com a definição da periodicidade mínima mensal para as instituições desenvolverem as diligências necessárias para a identificação de indícios de degradação da capacidade financeira dos clientes bancários. Tal como se referiu anteriormente, entende-se que a opção vertida no projeto de Aviso relativamente a esta matéria se encontra em linha com as melhores práticas seguidas pelo mercado, prosseguindo, de forma adequada, as finalidades de prevenção do incumprimento subjacentes ao Decreto-Lei n.º 227/2012.

Por seu turno, o projeto de Instrução visa operacionalizar o dever de reporte ao Banco de Portugal de informação regular sobre a implementação dos procedimentos previstos no Regime Geral do Incumprimento, estabelecido pelo legislador através do Decreto-Lei n.º 70-B/2021.

No tocante ao reporte de informação relativa à implementação do PERSI, o projeto de Instrução segue de perto os requisitos de reporte atualmente previstos na Instrução n.º 44/2012. As alterações introduzidas visam assegurar a atualização dos requisitos de reporte, em face da evolução do quadro legal e regulamentar aplicável, e formalizar entendimentos consolidados no decurso do acompanhamento do reporte ao abrigo da Instrução n.º 44/2012.

Relativamente ao reporte de informação sobre a implementação dos procedimentos previstos no PARI, procurou-se alinhar os requisitos previstos no projeto de Instrução com os que se encontram estabelecidos relativamente aos contratos de crédito integrados no PERSI. Esta opção permite acompanhar a evolução do contrato de crédito desde o momento em que são detetados indícios de incumprimento e monitorizar o acompanhamento que é dado a esse contrato no âmbito do PARI e, eventualmente, do PERSI. Nesse sentido, entende-se que o reporte desta informação, com o nível de granularidade previsto no projeto de Instrução, se afigura essencial para promover uma adequada fiscalização do Regime Geral do Incumprimento e realizar uma avaliação aprofundada do seu impacto, dando cumprimento aos mandatos conferidos ao Banco de Portugal nos artigos 35.º e 37.º do referido regime.

Considera-se igualmente adequado o regime transitório definido para o reporte ao Banco de Portugal da informação prevista no projeto de Instrução, assegurando um equilíbrio razoável entre, por um lado,

a importância da recolha e análise desta informação no atual contexto e, por outro, a necessidade de as instituições ajustarem os seus sistemas internos.

5. Resposta à consulta pública

Os contributos para esta consulta pública devem ser remetidos ao Banco de Portugal, em formato editável, para o *e-mail* consultas.publicas.dsc@bportugal.pt, com indicação em assunto “Resposta à Consulta Pública n.º 6/2020”. Apenas serão considerados os contributos remetidos, pela forma indicada, até ao dia 21 de outubro de 2021.

Qualquer questão sobre este procedimento deverá ser colocada para o *e-mail* consultas.publicas.dsc@bportugal.pt.

O Banco de Portugal publicará os contributos recebidos ao abrigo desta consulta pública, devendo os interessados que se oponham à publicação, integral ou parcial, da sua comunicação fazer disso menção no contributo que enviem, indicando expressa e fundamentadamente quais os excertos da sua comunicação a coberto de confidencialidade.