

Email: SCOFAP@ar.parlamento.pt

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e
Administração Pública
Assembleia da República - Palácio de S. Bento
Praça da Constituição de 1976
1249-068 Lisboa

N/Ref.º 501274-202411

Lisboa, 20/11/2024

Assunto: Orçamento do Estado 2025

Senhor Presidente,

No quadro da discussão, em sede de especialidade, da proposta de Lei do Governo do Orçamento do Estado para 2025, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou uma proposta de Aditamento ao seu artigo 164.º, que, introduzindo uma nova alínea [f)] em tal norma, revoga o n.º 5 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho.

No essencial, esta proposta visa tornar definitiva, e alargar o âmbito da recente proibição temporária, que ainda se encontra em vigor, de as instituições de crédito poderem cobrar comissões por reembolso antecipado do crédito concedido aos consumidores para imóveis destinados a habitação.

Estas(impropriamente chamadas) comissões visam permitir aos bancos ressarcir-se das perdas ou ganhos cessantes incorridos quando a duração dos referidos contratos de crédito é encurtada face à originalmente contratada e com base na qual foram feitos os cálculos para o seu equilíbrio económico. Alterando-se a duração prevista aquando da sua negociação, altera-se o equilíbrio económico do contrato e daí a possibilidade que a lei actualmente prevê de o mutuante obter uma compensação destinada a restabelecer o equilíbrio originalmente previsto.

Sendo legalmente impedida a possibilidade de se restabelecer o equilíbrio económico originalmente previsto na negociação dos contratos, no caso de a sua duração ser encurtada pelo mutuário, é natural que o mutuante venha a procurar proteger-se dessa adversidade nas condições originais dos futuros contratos. O que, no final, pode acabar por conduzir a um resultado divergente da intenção visada pelo legislador, no que se poderá tornar num bom exemplo da chamada maldição das consequências indesejadas, que assombra as políticas públicas bem intencionadas.

VB

Uma das muito prováveis consequências indesejadas que a medida poderá acarretar é o estreitamento – ou, mesmo, o seu fechamento – dos contratos a taxa fixa ou mista, que recentemente haviam assumido um papel predominante na contratação de novos créditos à habitação (que, actualmente, já representam cerca de 1/3 dos contratos existentes e 85% das novas contratações). É que, sendo o financiamento dos bancos predominantemente de curto prazo, com condições de custo renováveis no muito curto prazo, a concessão de créditos a taxa fixa por períodos longo, requer a cobertura do risco de desencontro (*mismatch*) das condições remuneratórias do activo e do passivo. Sendo interrompido o prazo inicialmente previsto num contrato de crédito a taxa fixa, o mutuante fica a exposto a um inesperado desencontro daquelas condições – agora de sinal contrário àquele de que se procurou proteger –, com o consequente risco em aberto ou custo da sua eliminação.

Para que se não materializem os riscos que apontamos para os contratos a taxa fixa ou mista, acabando por estreitar, na prática, as alternativas de que os potenciais mutuários hoje dispõem – e que, como acima referido, têm vindo a ser extensamente usadas –, contrariando a intenção visada, seria importante que a norma contemplasse que, no caso de taxas fixas ou mistas, o eventual reembolso antecipado, durante o período de vigência da taxa acordada, os bancos pudessem cobrar a perda com o “desfazer da cobertura”, sendo a fórmula de cálculo desse custo apresentada ao cliente aquando da subscrição do empréstimo e sendo o valor concreto da aplicação dessa fórmula obrigatoriamente informado na data da eventual avaliação de reembolso antecipado.

Em face do exposto, vimos, por este meio, pedir a atenção dos senhores deputados para o que acima se expõe, e que é mais desenvolvido na nota que anexamos, e que o mesmo seja tido em conta na discussão da proposta em causa, prevenindo, nomeadamente, que as intenções visadas pela mesma não acabem asfixiadas por consequências indesejadas. E ficamos à disposição de V. Exas. para qualquer esclarecimento adicional que entendam necessário.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Direção



Vítor Bento

Comentários da Associação Portuguesa de Bancos (APB) sobre a Proposta de Aditamento à Proposta de Lei n.º 26/XVI/1.ª (GOV), apresentada pelo Grupo Partido Socialista (PS), com vista à consagração da isenção definitiva de comissões de reembolso antecipado em contratos de crédito à habitação

1. Enquadramento

No quadro da discussão, em sede de especialidade, da proposta de Lei do Governo do Orçamento do Estado para 2025 - Proposta de Lei n.º 26/XVI/1.ª (GOV) -, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou uma [proposta de Aditamento](#) ao seu artigo 164.º, que, introduzindo uma nova alínea [f] em tal norma, revoga o n.º 5 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho.

Nos termos da supra mencionada norma, *“o valor da comissão, a pagar pelo consumidor nos casos de reembolso antecipado parcial ou total, consta clara e expressamente do contrato e não pode ser superior a:*

- a) 0,5 /prct. a aplicar sobre o capital que é reembolsado, no caso de o reembolso ocorrer num período em que é aplicável o regime de taxa variável;*
- b) 2 /prct. a aplicar sobre o capital que é reembolsado, no caso de o reembolso ocorrer num período em que é aplicável o regime de taxa fixa”.*

Conforme resulta da sua transcrição, esta disposição legal prevê montantes máximos para as comissões de reembolso antecipado, suscetíveis de ser exigíveis pelas Instituições mutuantes, no âmbito de contratos de crédito aos consumidores para imóveis destinados a habitação.

Na Nota justificativa desta Iniciativa, refere-se, enquadrando e fundamentando a sua oportunidade, que (i) o Decreto-lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro, introduziu uma medida excecional temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado; (ii) apesar de as taxas Euribor terem vindo, mais recentemente, a ser revistas em baixa, os encargos com o crédito continuam a pesar nos orçamentos familiares, continuando, por isso, a opção pela amortização antecipada a ser uma opção relevante para aliviar os encargos com o crédito; (iii) os dados divulgados pelo Banco de Portugal mostram que um número significativo de mutuários tem optado pelo reembolso antecipado do crédito à habitação.

Em face destes elementos, conclui-se pela importância da *“manutenção, a título definitivo, da suspensão temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado”*, fazendo-se ainda referência ao facto de ter *“o próprio Banco de Portugal manifestado ser favorável à continuidade desta suspensão”* (negrito nosso).

Compreendendo as preocupações circunstanciais que terão justificado as opções expressas no Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro, bem como as preocupações que a presente Proposta pretende endereçar, gostaríamos – pretendendo, dessa forma, contribuir para a discussão informada deste tema – de transmitir um conjunto de comentários:

1.º O âmbito de aplicação da suspensão prevista no Decreto-Lei n.º 80-A/2022

Conforme resulta da nota preambular do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, “Para possibilitar a obtenção de melhores condições pelos mutuários, promovendo simultaneamente a concorrência no setor bancário, procede-se ainda à suspensão temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado para os contratos de crédito à habitação a taxa variável, diminuindo o custo da decisão da transferência de crédito para outra instituição ou para a realização de reembolsos parciais utilizando a poupança acumulada” – sublinhados nossos.

Concretizando tal desiderato, o artigo 7.º daquele diploma, veio estabelecer que “Até 31 de dezembro de 2023 não é devida, nos contratos de crédito abrangidos pelo presente decreto-lei, a comissão de reembolso antecipado prevista na alínea a) do n.º 5 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, na sua redação atual” – sublinhados nossos. A vigência de tal suspensão foi posteriormente alargada, pelo Decreto-Lei n.º 91/2023, de 11 de outubro, para 31 de dezembro de 2024.

Ora, como se constata da reprodução supra do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, ainda hoje em vigor, com este, pretendeu o legislador, num contexto de subida rápida do indexante de referência da taxa de juro mais recorrentemente utilizado em Portugal (Euribor), facilitar a transferência, para outras Instituições, das operações de crédito em que o valor da prestação, a suportar pelo mutuário, variasse em função da variação da Euribor (i.e., a taxa variável), optando, em particular, por soluções de taxa fixa ou mista ou, por exemplo, afetando poupanças acumuladas ao reembolso parcial do crédito. Ou seja, com esta medida temporária ter-se-á pretendido promover a procura de soluções, que permitissem baixar a prestação (serviço da dívida), em operações em regime de taxa variável, impactadas pela subida rápida do indexante Euribor.

Foi também tendo em conta o particular contexto que afetou (*e continua a afetar, mas em menor medida*) os mutuários de contratos de crédito com taxa Euribor, que a Administradora do Banco de Portugal, Professora Francisca Guedes de Oliveira, em entrevista, concedida ao jornal Expresso em abril de 2024, quando questionada sobre se “*Via com bons olhos que a isenção da comissão de reembolso se prolongasse?*” – i.e., a medida de suspensão temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado em operações em regime de taxa variável -, respondeu que “*Tudo deve ser avaliado. O ad aeternum é sempre complicado. A isenção foi extraordinariamente positiva e não vejo porque, no curto prazo, não possa ser mantida*”.

Duas notas perpassam desta resposta, a saber:

- primeiro, não se deve tornar esta suspensão de temporária em definitiva, mas antes equacionar a oportunidade, necessidade e adequação da prorrogação da sua vigência;

- segunda, esta posição apenas se refere à comissão em contratos em regime de taxa variável, que não também em regime de taxa fixa.

Com efeito, e conforme melhor se explicitará infra, a comissão de reembolso antecipado em contratos em regime de taxa fixa, não visa apenas compensar o banco pela perda de expectativas de obtenção de uma remuneração (juros) pelo financiamento já concedido, visa também ressarcir-lo dos custos e riscos em que este incorre para poder oferecer ao seu cliente uma taxa de juro fixa.

2.º O que visam estas comissões remunerar e o impacto da sua eliminação no consumidor

Como resulta da nota preambular do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, este transpõe, para o direito nacional, o quadro normativo comum europeu, constante da Diretiva Comunitária n.º 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, assegurando um nível adequado de tutela dos interesses dos consumidores que celebram contratos de crédito hipotecário para a habitação.

Em tal Diretiva, enfatiza-se que os Estados-Membros deverão ter a possibilidade de definir condições para o exercício, pelos mutuários, da possibilidade de reembolso do seu crédito, especificando-se, no seu considerando 66, que *“Essas condições poderão incluir limitações temporais ao exercício do direito, tratamentos diferenciados em função do tipo de taxa devedora ou restrições quanto às circunstâncias em que o direito pode ser exercido. Se o reembolso antecipado ocorrer durante um período em que a taxa devedora é fixa, o exercício desse direito poderá ser condicionado à existência de um interesse legítimo por parte do consumidor, especificado pelo Estado-Membro. Esse interesse legítimo poderá verificar-se, por exemplo, em caso de divórcio ou de situação de desemprego. As condições estabelecidas pelos Estados-Membros podem também prever que o mutuante deva ter direito a uma indemnização justa e objetivamente justificada pelos eventuais custos diretamente relacionados com o reembolso antecipado do crédito”* – sublinhado nosso.

Como se deixa antever neste considerando, se o mutuário puder livremente reembolsar o seu crédito, então, e em particular se a taxa devedora for fixa, o banco deve ter direito a receber uma indemnização pela perda financeira que, por regra, se lhe encontra associada.

Com efeito, de forma a gerir, de forma sã e prudente, o risco de taxa de juro, os bancos contratam coberturas de risco de taxa de juro do financiamento que concederem a taxa fixa. Se o mutuário reembolsar antecipadamente um empréstimo contratado em período de aplicação de taxa fixa, o cancelamento das coberturas de risco de taxa de juro ou do custo de oportunidade do financiamento – que, na gíria financeira, são habitualmente designados por “Break Costs” - geram uma perda financeira para o banco. O montante desta perda não é antecipável *ab initio*, não sendo, de resto, independente do momento em que o cliente efetua o reembolso antecipado do crédito, e, conseqüentemente, do custo de liquidação da operação de cobertura do risco de taxa de juro contratada pelo banco.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'V' followed by a flourish.

Ora, se estas comissões visam compensar as entidades mutuantes de um custo, e se estas últimas, por imposição legislativa, deixarem de poder obter tal compensação, a *oferta, generalizada pelo mercado, de taxa fixa*, terá de refletir este custo, tornando-a, por isso, mais cara. Note-se que, apesar de se designar "Comissão", este valor não se destina a remunerar um serviço, mas sim, como supra se referiu, a compensar uma perda financeira que resulta tipicamente para o Banco em caso de amortização antecipada de um financiamento, sobretudo se este ocorrer num contrato/período de taxa fixa. Ou seja, permitir ao Banco ressarcir-se face a um prejuízo/custo efetivo que terá de suportar.

Como se tem concluído e evidenciado em diversos estudos, a impossibilidade de os mutuantes cobrarem comissões de reembolso antecipado em mútuos como os de financiamento para a habitação (em que os contratos, por regra, vigoram por longos períodos), sobretudo, quando o regime de taxa é fixa, em vez de favorecerem o consumidor (como se poderia *ab initio* entender), desprotegem-no¹.

É, precisamente com base em tal asserção (com sustentação económica ampla) que, nos diversos ordenamentos jurídicos europeus (v.g., e sem preocupação exaustividade, Holanda, Suécia, Bélgica, França, Grécia, Áustria, Alemanha ou Espanha), se encontram previstas na lei comissões para situações de reembolso antecipado do crédito à habitação, quer em regime de taxa fixa, quer em regime de taxa variável.

Em face do supra exposto, poder-se-á, assim, concluir que as soluções, propostas na presente iniciativa, caso apontem para uma impossibilidade legal de as Instituições mutuantes repercutirem, nos clientes, os custos em que incorrem, nomeadamente, para oferecer taxa fixa, em vez de favorecerem a redução dos custos do crédito, encarecê-lo-iam, podendo mesmo conduzir a uma redução da oferta disponível para os consumidores portugueses (*face, como já se referiu, à necessidade de as Instituições gerirem adequadamente os seus riscos, nomeadamente de taxa de juro, e não porem em causa a sua estabilidade financeira*).

Tais propostas, em vez de potenciarem os objetivos prosseguidos pela medida de suspensão temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado em operações em regime de taxa variável, prevista no Decreto-Lei n.º 80-A/2022, fragilizá-los-iam.

Se uma prorrogação da suspensão da exigibilidade, a título temporário, da comissão de reembolso antecipado em operações em regime de taxa variável poderá continuar a permitir²,

¹ Vide, entre outros, Hans-Bernd Schäfer e Alexander J. Wulf European, "Premature repayment of fixed interest mortgage loans without compensation, a case of misguided consumer protection in the EU", in Journal of Law and Economics (2022, em cujo âmbito se refere (pág. 176): "In this paper we present a theoretical and empirical analysis of different consumer protection rules in the European Union in case of the premature repayment of a mortgage credit. **We focus on how a right to prematurely repay a long-term fixed interest consumer credit without paying any or only a capped damage compensation to the creditor affects consumer welfare**" – negrito nosso (<https://doi.org/10.1007/s10657-021-09719-0> 1 3 2 Accepted: 21 November 2021 / Published online: 4 January 2022).

² Note-se que não se descortina como é que a rápida subida dos indexantes da taxa de juro apresentaria justificação para uma medida de isenção, a título definitivo, de comissões por reembolso antecipado em

ainda de que forma já marginal³, **baixar a prestação** em operações com tal regime de taxa, uma proibição generalizada e definitiva de cobrança de tais comissões encarecerá a oferta de crédito.

Contribuirá, de resto, para que Portugal, afastando-se do regime comum europeu aplicável nesta matéria, se afaste também das soluções aplicáveis nos demais Estados europeus, reconhecidamente mais favoráveis aos interesses de proteção do mutuário de crédito à habitação.

De resto, permitam-nos enfatizar: soluções que apontem para inexigibilidade da comissão de reembolso antecipado em operações em regime de taxa fixa, nem a título temporário, não terão qualquer vantagem para os mutuários, apenas encarecerão a oferta de taxa fixa.

* * *

crédito com períodos contratuais de taxa fixa, na medida em que, nesses casos, os mutuários estão protegidos dessas flutuações.

³ De acordo com os dados, mais recentemente publicados pelo Banco de Portugal, em setembro de 2024, as renegociações representaram 20,6% dos empréstimos para habitação própria permanente por tipo de negociação (79,4% destas, correspondem a novas operações puras). Comparando com o período homólogo (setembro de 2023), neste, as renegociações representaram 53,4% dos empréstimos para habitação própria permanente por tipo de negociação (apenas 46,6% destas, corresponderam então a novas operações puras).