

**Projeto de Lei n.º 717/XIV/2.ª do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português
Estabelece a prorrogação e alargamento das moratórias bancárias**

Através do Projeto de Lei n.º 717/XIV/2.ª, recentemente entregue na Assembleia da República, o Partido Comunista Português propõe que sejam introduzidas alterações ao Decreto-Lei nº 10-J/2020, de 26 de março, visando, no essencial, que:

- i) seja prorrogado, por mais seis meses, o período de vigência das moratórias que se vençam no primeiro semestre de 2021, se assim for requerido pelo beneficiário; e,
- ii) possam beneficiar das medidas previstas naquele diploma créditos contraídos entre 27 de março de 2020 e 30 de dezembro de 2020.

Conforme melhor se explicita seguidamente, a disponibilização, por parte do sistema bancário, de moratórias de crédito, quer privadas, quer por via do regime legal, constituiu um instrumento fundamental para fazer face aos impactos severos da crise sobre famílias e empresas. Contudo, a adoção de tais medidas de apoio só foi possível, sem que daí resultassem consequências gravosas, quer para quem se pretendia, em primeira linha, proteger (i.e., os clientes), quer para as instituições de crédito e, no limite, para a estabilidade financeira, porque existiu da parte dos reguladores e supervisores a abertura para admitir a flexibilização do enquadramento regulatório e de supervisão aplicável ao setor bancário, em particular, das regras relativas ao tratamento das situações de incumprimento e de reestruturação de créditos.

Essa flexibilização, consubstanciada nas Orientações da Autoridade Bancária Europeia (EBA) relativas a moratórias públicas e privadas aplicadas a operações de crédito no contexto da pandemia COVID-19 ([EBA/GL/2020/02](#)), publicadas em 2 de abril de 2020, permitiu que as operações que beneficiassem de uma moratória de pagamento (de capital e/ou juros), que cumprisse os requisitos definidos nas referidas Orientações, não teriam que ser, automática e necessariamente, classificadas como medidas de reestruturação, obviando a todas as consequências que tal classificação acarreta, não só para os clientes bancários (classificação do crédito como reestruturado na Central de Responsabilidades de Crédito, com as inerentes consequências em termos de condições de acesso a novo crédito por parte do cliente), como também para as instituições bancárias (marcação do crédito como “Non Performing Exposure” (NPE), relevando para o cálculo do rácio de NPLs).

Assim, **quaisquer ajustamentos ou novas adesões às soluções de moratória existentes estarão condicionados à disponibilidade da EBA para manter as condições de flexibilidade** que, atualmente, vigoram até 31 de março de 2021. De outra forma, após 31 de março, novas soluções de moratória que sejam aplicadas ou novas adesões pelos clientes bancários a soluções de moratória já existentes não beneficiarão do enquadramento mais flexível instituído pelas Orientações da EBA e os respetivos créditos terão que ser marcados como “NPE”, com as consequências já acima referidas, quer para os mutuários, quer para as instituições.

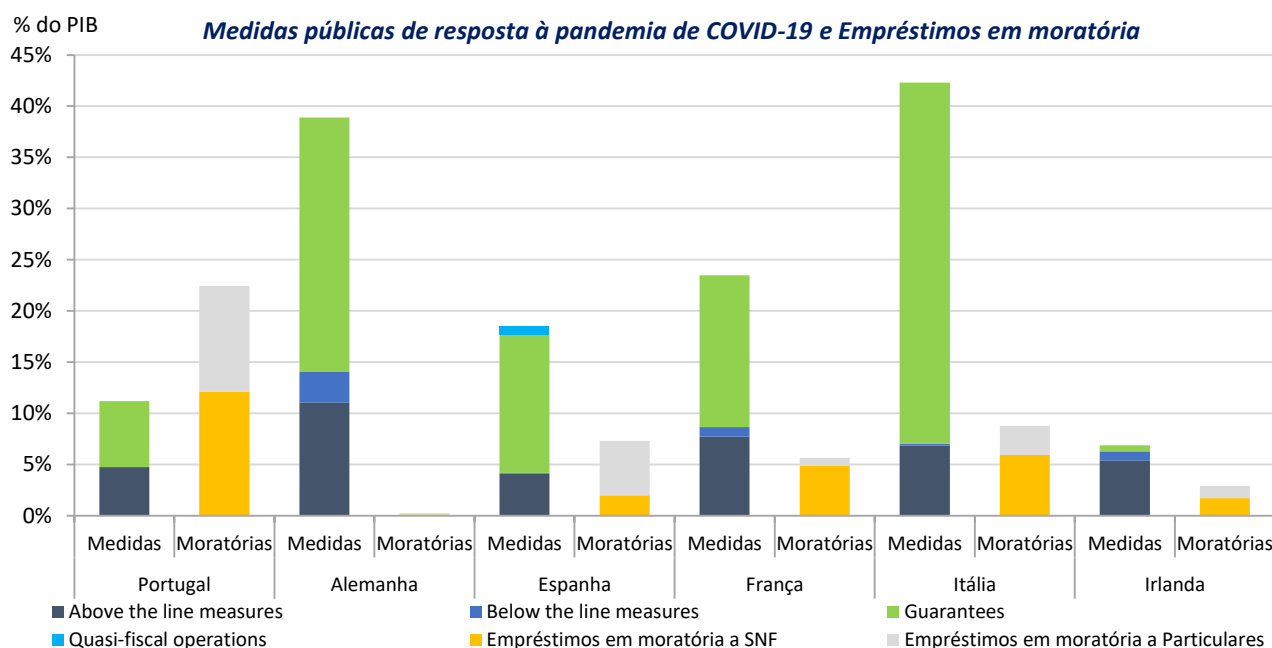
De qualquer forma e sem prejuízo de as autoridades nacionais poderem vir a diligenciar junto da EBA no sentido de ser prolongado o quadro de flexibilidade adotado na fase inicial de resposta à crise, que permita a prorrogação, sem consequências indesejáveis, das medidas de apoio atualmente em vigor, importa salientar que os bancos continuarão, findo o período de vigência de tais medidas excecionais, dentro do quadro legal e regulatório que lhes é aplicável e em articulação com o supervisor, a acompanhar e a avaliar a situação

particular de cada cliente e a promover soluções que permitam, sempre que possível, o cumprimento pontual dos contratos por parte destes. Não ignoramos, aliás, que o setor bancário beneficiará também do esforço que está a ser feito para proteger famílias e preservar o tecido empresarial nacional, mas importa, em paralelo, acautelar que não se faz impender sobre os bancos obrigações incompatíveis com uma gestão de risco sã e prudente e, em última análise, que não se coloca em causa a proteção dos depositantes e a estabilidade financeira.

O compromisso do setor bancário em ser parte da solução é total, conforme evidenciado pelos significativos apoios que foram concedidos na fase inicial de resposta à crise, mas também pela disponibilidade, que tem vindo a ser continuamente reafirmada, para ser parte ativa na retoma que se lhe seguirá.

O papel do sector bancário na resposta à crise pandémica

Ciente da gravidade dos impactos da crise pandémica, o setor bancário tem estado, desde o primeiro momento, na linha da frente do apoio a famílias e empresas em dificuldades, quer através da concessão de financiamento, com ou sem garantia pública, quer, muito em especial, através da concessão de moratórias, uma medida que assumiu uma expressão muito significativa no conjunto das medidas de resposta à crise adotadas no nosso país, conforme se ilustra na figura abaixo.



Fonte: FMI/Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic/2021 e EBA/Risk Dashboard (Q3 2020).
Valores das moratórias calculados com base no PIB nominal até ao ano terminado no 3T 2020.

Com efeito, a menor capacidade de apoio por parte do Estado português (11,19% do PIB), em virtude das limitações decorrentes da sua situação orçamental e dos elevados níveis de endividamento público, foi compensada por um expressivo apoio por parte do setor bancário, em especial através da concessão de moratórias de crédito. Portugal foi dos países em que o recurso a moratórias foi mais significativo (22,45% do PIB), tanto a empresas (12,12%) como a particulares (10,34%), um esforço que, importa salientar, corre única e exclusivamente por conta e risco dos bancos, não existindo, até à data, da parte do Estado, no quadro das

moratórias bancárias, qualquer contrapartida por esse esforço, ao contrário por exemplo da solução adotada em Itália, em que o regime de moratória legal foi acompanhado de garantias públicas cobrindo parte dos montantes objeto de moratória. Também em termos de prazos e amplitude de operações e devedores abrangidos, as soluções de moratória implementadas em Portugal apresentam-se, no contexto europeu, como as mais generosas.

O enquadramento regulatório e de supervisão

Este importante apoio por parte do sistema bancário só foi, no entanto, possível porque foi adotado, por reguladores e supervisores europeus, um conjunto de medidas de flexibilização do enquadramento regulatório e de supervisão aplicável ao setor, entre as quais se insere a publicação, pela Autoridade Bancária Europeia, no dia 2 de abril de 2020, de Orientações relativas a moratórias públicas e privadas aplicadas a operações de crédito no contexto da pandemia COVID-19 ([EBA/GL/2020/02](#)).

As referidas Orientações estabelecem os termos e as condições a que o adiamento e prorrogação dos prazos de pagamento das operações de crédito, resultante da aplicação de moratórias, quer públicas, quer privadas, criadas no contexto da pandemia COVID-19, devem obedecer para que não configurem uma situação de incumprimento do devedor, nem levem à sua classificação automática como medida de reestruturação, nos termos e para os efeitos do disposto no Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (“CRR”) e das Orientações da EBA relativas à aplicação da definição de incumprimento nos termos do artigo 178.º do CRR.

Assim, ao abrigo do quadro de flexibilidade previsto nas Orientações da EBA relativas às moratórias aplicadas no contexto da pandemia, as operações que beneficiem de uma moratória de pagamento (de capital e/ou juros), que cumpra os requisitos definidos nas Orientações, não terão que ser, automática e necessariamente, classificadas como medidas de reestruturação, obviando a todas as consequências que tal classificação acarreta, não só para os clientes bancários (classificação do crédito como reestruturado na Central de Responsabilidades de Crédito, com as inerentes consequências em termos de condições de acesso a novo crédito por parte do cliente), como também para as instituições bancárias (marcação do crédito como “Non Performing Exposure” (NPE), relevando para o cálculo do rácio de NPLs). Acresce que soluções de moratória que não sejam enquadráveis nas Orientações da EBA poderão acarretar a imposição, pelo supervisor, de requisitos de capital acrescidos, independentemente de a instituição já se encontrar adequadamente capitalizada.

As referidas Orientações da EBA têm, contudo, um horizonte temporal de aplicação predefinido, deixando de poder estar ao abrigo do tratamento prudencial mais flexível nelas previstas as moratórias que sejam aplicadas findo o prazo de produção de efeitos das Orientações. Esta data, inicialmente fixada em 30 de junho de 2020, viria a ser estendida, numa primeira fase, para 30 de setembro de 2020, tendo a EBA referido, num [comunicado](#) emitido no dia 21 de setembro p.p., não considerar, naquele momento, adequada a extensão do prazo para aplicação de novas moratórias/adesão pelos clientes bancários às moratórias existentes, nomeadamente, por entender que tais medidas servem para fazer face a necessidades de liquidez de curto prazo e têm um caráter excecional.

Fruto da evolução da situação sanitária, que obrigou à adoção de uma nova vaga de medidas de confinamento na generalidade dos países europeus, a EBA acabou por rever a posição que havia assumido em setembro,

tendo, no dia 2 de dezembro de 2020, [anunciado a reativação das Orientações](#), permitindo, até 31 de março de 2021, o lançamento de novas moratórias ou a adesão a moratórias já existentes mas impondo duas relevantes condicionantes:

- A consagração de um limite máximo temporal (“cap”) de aplicação das moratórias de 9 meses, sendo a introdução deste *cap* temporal fundamentada pela EBA como um mitigante para o risco que se coloca aos bancos (*“In order to mitigate the risk faced by banks, a constraint has been introduced at the level of each single exposure on the overall length of the payment extension”*);
- A imposição de uma obrigação de notificação por parte das instituições de crédito às autoridades competentes relevantes dos seus planos para garantir que a avaliação da reduzida probabilidade de pagamento das exposições sujeitas a moratória é realizada de maneira adequada, uma condição que não pode, em nosso entender, ser vista como um mero reforço dos deveres de reporte a que as instituições estão sujeitas mas antes uma restrição ativa à possibilidade de utilização das moratórias como instrumento para a resolução de problemas dos devedores que não estejam estritamente relacionados com dificuldades temporárias de liquidez causadas pelo contexto associado à pandemia.

Esta reativação (condicionada) das Orientações traduz-se, pois, na existência de um limite máximo temporal, cumulativo, de 9 meses para a vigência das moratórias que venham a ser aplicadas até 31 de março de 2021. Na prática, significa que um crédito que não tenha beneficiado anteriormente de uma moratória geral, quer pública, quer privada, poderá usufruir da suspensão do pagamento de prestações de capital e/ou juros durante um prazo de até 9 meses. Já um crédito que tenha estado antes sob moratória, pública ou privada, apenas poderá beneficiar da suspensão do pagamento de prestações de capital e/ou juros pelo período de tempo que faltar para perfazer o limite máximo cumulativo de 9 meses.

No momento atual, e uma vez que, na maior parte dos países, as soluções de moratória já terminaram, não tendo havido uma utilização expressiva da nova janela de flexibilidade admitida pela EBA¹, o sentimento generalizado é de que não haverá nova prorrogação das Orientações, o que significará que, **após 31 de março de 2021, novas soluções de moratória que sejam aplicadas ou novas adesões pelos clientes bancários a soluções de moratória já existentes não beneficiarão do enquadramento mais flexível instituído pelas Orientações da EBA e os respetivos créditos terão que ser marcados como “NPE”, com as consequências já acima referidas, quer para os mutuários, quer para as instituições.**

As soluções de moratória de crédito adotadas em Portugal

Através do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, o Estado Português aprovou medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, nele consagrando um regime de moratória legal para determinados contratos de crédito celebrados com clientes bancários.

¹ De acordo com informação recolhida pela APB junto de associações bancárias congéneres, via Federação Bancária Europeia, para além de Portugal, apenas em 5 países (Espanha, Itália, Bélgica, Polónia e Húngria) houve reabertura das moratórias na sequência da reativação das Orientações da EBA, e apenas em Espanha, na moratória legal, que abrange apenas consumidores e trabalhadores por conta própria vulneráveis e empresas do sector do turismo e transportes, foi prorrogado o prazo (9 meses admitidos pela EBA), a exemplo do que aconteceu em Portugal para a moratória legal.

Dado, contudo, que o regime de moratória legal deixou de fora do seu âmbito um universo não negligenciável de clientes bancários (nomeadamente, clientes não residentes, v.g. emigrantes, e clientes com pagamentos em atraso à segurança social e às autoridades fiscais) e de operações (crédito hipotecário que não para habitação própria permanente e crédito ao consumo) e face ao momento particularmente sensível que os clientes bancários atravessavam, o setor bancário entendeu dever desenvolver um esforço adicional no sentido de reforçar, sem, contudo, deixar de observar as condições previstas nas Orientações da EBA, o quadro de medidas de apoio de resposta à crise pandémica, tendo esse esforço sido traduzido na consagração de **duas soluções de moratória de âmbito privado**, ambas destinadas a pessoas singulares, residentes ou não residentes em Portugal, sendo uma delas relativa a crédito não hipotecário (v.g., pessoal ou automóvel, até 75.000 Euros) e, outra, a crédito hipotecário.

Entretanto, o regime de moratória legal viria a sofrer diversas alterações, designadamente em termos do *alargamento dos seus âmbitos subjetivo e objetivo*, permitindo novas adesões ao regime legal por parte de clientes que não tivessem antes aderido a uma moratória ou a privada, e a transferência para a solução pública de clientes anteriormente abrangidos por uma moratória privada e, conseqüentemente, tornando residuais as situações cobertas pelas soluções de moratória privadas, em especial para operações de crédito hipotecário.

Este facto, juntamente com a amplitude e generosidade das soluções de moratórias adotadas em Portugal quando comparadas com as soluções implementadas nos restantes países europeus, levou a que os Associados da APB tenham decidido não acompanhar, no que respeita às moratórias privadas, a decisão de prorrogação, até 30 de setembro de 2021, do regime de moratória legal. Ainda assim, importa notar que um cliente que tenha aderido a uma moratória privada para crédito hipotecário aquando do seu lançamento (i.e., em meados de abril de 2020) beneficiará de uma suspensão de pagamento de capital e/ou juros, praticamente, pelo período de um ano (até 31 de março de 2021), o mesmo se passando para um cliente que tenha aderido a uma moratória privada para crédito não hipotecário, cujo prazo de vigência foi fixado em 12 meses, com limite máximo de aplicação em 30 de junho de 2021. No caso da moratória pública, estaremos a falar de prazos de suspensão dos pagamentos de capital e/ou juros que podem chegar aos 18 meses, a que acresce a possibilidade de créditos que não tenham anteriormente beneficiado de uma moratória usufruírem de uma suspensão dos pagamentos de capital e/ou juros por um período de 9 meses, ou seja, para pedidos realizados no corrente mês, até dezembro de 2021.

Prazos desta amplitude não encontram paralelo na Europa. De acordo com os dados divulgados pela Autoridade Bancária Europeia, em novembro de 2020, o prazo médio de duração das diversas soluções de moratória adotadas na Europa era significativamente inferior, sendo que, com referência a 30 de junho de 2020, cerca de 50% das moratórias iria vencer-se nos 3 meses subsequentes (i.e. até final de setembro de 2020) e cerca de 85% até ao final do ano (i.e. até 31 de dezembro de 2020).

Importa, ainda, notar que, de acordo com informação disponibilizada pelo Banco de Portugal, no Relatório de Estabilidade Financeira de dezembro de 2020, mais de metade das famílias com empréstimos em moratória não terão registado uma quebra de rendimento face ao nível pré-pandemia, o que indicia que uma parcela significativa de devedores terá recorrido à moratória por motivo de precaução.

Conclusão

Como já referido, as moratórias de crédito foram concebidas como uma medida de natureza temporária e excecional, para permitir aliviar a pressão financeira sobre agentes económicos com dificuldades de liquidez mas viáveis, tendo a medida assumido uma importância muito expressiva no nosso país.

Com âmbitos de aplicação, quer subjetivo, quer objetivo, muito alargados, com critérios de adesão muito abrangentes e horizontes temporais que chegam aos 18 meses, as moratórias de crédito, disponibilizadas pelos bancos portugueses, constituíram um apoio fundamental aos agentes económicos na primeira fase de resposta à crise, mesmo àqueles que não sofreram perdas de rendimento. No caso específico das moratórias de crédito gerais de iniciativa privada, dirigidas a pessoas singulares, estas – note-se - apenas incluem atualmente no seu âmbito devedores que o legislador *não quis expressamente* incluir na moratória legal (v.g., devedores sem situação tributária e contributiva regularizada, e que, como tal, o próprio Estado tem vindo a executar e continuará a executar em 2021).

O forte apoio do setor bancário a famílias e empresas tem vindo a ser relevado por agências de rating e outros intervenientes de mercado, sendo apontado, contudo, como um desafio acrescido para o sistema bancário português e para a economia portuguesa em geral, em especial se o seu *phasing-out* não for acompanhado de medidas adequadas de apoio aos devedores que, sendo viáveis, possam ainda não estar, findo o prazo dos apoios extraordinários, em condições de gerar níveis de *cash-flow* compatíveis com as suas obrigações creditícias.

Assim, com o aproximar do fim dos apoios extraordinários adotados na primeira fase de resposta à crise e não existindo uma nova extensão das Orientações da EBA, **importa redirecionar os esforços para a procura de soluções que permitam garantir uma transição ordenada de medidas que visaram proteger a liquidez dos agentes económicos para medidas dirigidas à preservação da sua solvência, assegurando um equilíbrio dos interesses que se pretende proteger, por um lado, os clientes bancários e, por outro, a solidez das instituições de crédito e a robustez dos seus balanços, com o objetivo último de preservar os depositantes e a estabilidade financeira.**

Estas preocupações, que aqui partilhamos, não significam – bem pelo contrário –, que os bancos, no quadro de uma gestão sã e prudente, não procurem encontrar soluções que permitam assegurar a manutenção de empresas viáveis ou a proteção de famílias. Os bancos são os primeiros interessados em que assim seja.

É nesse espírito, que os bancos continuarão, dentro do quadro legal e regulatório que lhes é aplicável, a avaliar a situação particular de cada cliente e a promover soluções que permitam, sempre que possível, o cumprimento pontual dos contratos por parte dos clientes. Aliás, os bancos encontram-se já a ultimar, em estreita articulação com os reguladores e supervisores, a elaboração de planos de ação de resposta ao final das moratórias.

No caso particular das empresas, importará que a nova fase de apoios, que deverá ser dirigida à preservação da solvência de empresas viáveis cuja atividade continue fortemente condicionada pela crise sanitária, assente numa maior partilha do esforço entre setor bancário e Estado, com o Estado, a exemplo do que está a acontecer noutros países da UE, a assumir um papel central na **recapitalização e recapitação** do tecido empresarial nacional, ao abrigo da flexibilidade admitida pelo quadro temporário de Auxílios de Estado,

definido pela Comissão Europeia, e fazendo uso do leque de apoios muito abrangente que será disponibilizado ao longo dos próximos anos pela União Europeia.
