

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



POLÍTICA MACROPRUDENCIAL DO  
BANCO DE PORTUGAL E O SEU  
IMPACTO NO CRÉDITO À HABITAÇÃO

---

Daniel Filipe Oliveira Antunes

Lisboa, julho de 2021



INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E  
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

POLÍTICA MACROPRUDENCIAL DO  
BANCO DE PORTUGAL E O SEU  
IMPACTO NO CRÉDITO À HABITAÇÃO

Daniel Filipe Oliveira Antunes

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria, realizada sob a orientação científica de Professora Especialista Maria da Luz Miranda.

Constituição do Júri:

Presidente: Professor Especialista Gabriel Alves

Arguente: Doutora Ana Catarina Kaizeler

Vogal: Professora Especialista Maria da Luz Miranda

L i s b o a , j u l h o d e 2 0 2 1

## Epígrafe

«O futuro é uma espécie de banco ao qual vamos remetendo, um a um, os cheques de nossas esperanças. Ora, não é possível que todos os cheques sejam sem fundo.»

Mario Quintana

## **Agradecimentos**

A elaboração da presente dissertação tem em vista a conclusão de um grau acadêmico que me permite ter uma maior certificação acadêmica. Contudo, a sua realização nunca seria possível sem o apoio de diversas pessoas.

Agradeço à professora Especialista Maria da Luz Miranda, que me orientou neste trabalho e me ajudou na procura dos caminhos que me levaram até às conclusões pretendidas, esclareceu-me as dúvidas, indicou-me fontes de relevo para as diversas temáticas e fez as retificações necessárias para que a conclusão deste trabalho fosse uma realidade.

A nível familiar, agradeço o apoio incondicional, em particular aos meus pais e irmão que me ajudaram no dia a dia, nomeadamente nos momentos de maior dificuldade a nível profissional, académico e pessoal, e à minha tia Ana, que me ajudou na revisão ortográfica de todo o trabalho bem como em ideias relevantes para obtenção do objetivo final.

Agradeço ainda à Catarina, minha namorada, pelo carinho, suporte emocional constante e apoio na elaboração da presente dissertação, bem como aos amigos que estiveram presentes em diversas fases da minha vida pessoal e académica.

Importa ainda agradecer a todos os que me ajudaram a crescer profissionalmente e a adquirir toda a experiência que se revelou fulcral para a melhor compreensão de toda a informação obtida nesta dissertação.

## Resumo

A recente crise financeira, que afetou entidades financeiras, empresas de vários setores e os particulares, indica a atividade bancária e o impacto das suas crises na sociedade como uma das preocupações da atualidade. No sentido de prevenir a ocorrência de uma nova crise financeira, o Banco de Portugal, em linha com organizações internacionais, adotou medidas a vários níveis, nomeadamente no âmbito da concessão de crédito sustentável e reforço da resiliência financeira dos bancos e famílias.

A presente Dissertação de Mestrado versa uma análise das medidas implementadas para restringir a concessão de Crédito à Habitação, dos objetivos por detrás da sua aplicação e do impacto que geram sobre as entidades bancárias e os particulares. Questiona-se assim se as instituições financeiras ficam mais resistentes aos vários riscos da atividade creditícia e se os particulares mantêm o acesso ao crédito destinado à habitação.

No âmbito da auditoria, é abordada a intervenção da auditoria interna, no caso Auditoria de Conformidade Regulamentar, e do Banco de Portugal que, em articulação com o BCE, verifica o cumprimento das obrigações por parte das instituições supervisionadas.

A investigação conclui-se com a análise dos Relatórios elaborados pelo Banco de Portugal para acompanhamento da aplicação e cumprimento da Recomendação e dos Relatórios e Contas publicados por três entidades bancárias selecionadas, com vista à verificação da existência de impacto positivo ou negativo da Recomendação, num curto prazo, nestas instituições. Os dados obtidos confirmam que os Bancos tiraram lições da Crise Económica e Financeira de 2008 e cumpriram os rácios propostos pelo Banco de Portugal na concessão de novos créditos. Os bancos concedem atualmente Crédito à Habitação com menor risco de incumprimento, uma vez que do lado dos particulares o endividamento é mais sustentável.

**Palavras-chave:** Bancos; Crédito; Habitação; Macroprudencial; Particulares; Sociedade.

## **Abstract**

The recent financial crisis, which has affected financial entities, companies in various sectors and individuals, indicates banking and the impact of their crises on society as one of today's concerns. In order to prevent the occurrence of a new financial crisis, Banco de Portugal, in line with international organisations, adopted measures at various levels, notably in the context of sustainable lending and strengthening the financial resilience of banks and families.

This master's thesis deals with an analysis of the measures implemented to restrict the granting of Housing Credit, the objectives behind their implementation and the impact they have on banking entities and individuals. It is thus questioned whether financial institutions become more resilient to the various risks of credit activity and whether individuals retain access to housing credit.

Within the scope of the audit, the intervention of the internal audit is studied, in the case of the Regulatory Compliance Audit, and of Banco de Portugal, which, in conjunction with the BCE, verifies the compliance of the supervised institutions.

The investigation concludes with an analysis of the reports prepared by Banco de Portugal to monitor the application and compliance with the Recommendation and the Reports and Accounts published by three selected banking entities, with a view to verifying the existence of a positive or negative impact of the recommendation, in a short term, institutions. The data collected confirm that the Banks drew lessons from the 2008 Economic and Financial Crisis and complied with the ratios proposed by Banco de Portugal in granting new loans. Banks currently grant mortgage loans with less risk of default, since on the private side, indebtedness is more sustainable.

**Key words:** Banks; Credit; Housing; Macroprudential; Individuals; Society.

# Índice

1. Introdução.....	1
1.1. Justificação e relevância do tema.....	1
1.2. Objeto e objetivo do estudo.....	2
1.3. Metodologia adotada.....	3
1.4. Estrutura .....	4
2. Atividade bancária .....	6
2.1. Enquadramento histórico .....	6
2.2 Crise Económica e Financeira de 2008.....	11
2.2.1. Efeitos da crise em Portugal.....	17
2.3. Endividamento em Portugal.....	22
3. Restrições de crédito.....	27
3.1. Política Macroprudencial do Banco de Portugal .....	27
3.1.1. Acordos de Basileia I, II e III.....	29
3.2 Medidas Macroprudenciais do Banco de Portugal .....	31
3.2.1. Instrumentos para mitigar e prevenir o crescimento de crédito .....	32
3.2.2. Aviso n.º 4/2017 .....	36
3.2.3. Recomendação para novos contratos com consumidores .....	38
3.2.4. Instrução n.º 19/2017 .....	44
3.3 Impacto das restrições de crédito .....	45
3.3.1. Enquadramento histórico da Habitação .....	49
3.3.2. Preços da Habitação.....	52
3.4 Procedimentos de Auditoria na verificação da aplicação das Medidas Macroprudenciais .....	55
3.4.1. Auditoria Interna .....	56
3.4.2. Banco de Portugal .....	56
4. Impacto das Medidas Macroprudenciais na Concessão de Crédito .....	60
4.1. Relatórios do Banco de Portugal: Impacto da Recomendação .....	64
4.2. Análise de Relatórios e Contas de entidades bancárias .....	90
4.3. Conclusões do Estudo .....	99
5. Conclusão.....	102
6. Referências Bibliográficas.....	106

## Índice de Gráficos

<b>Gráfico 2.1</b> PIB real em Portugal e na União Europeia .....	21
<b>Gráfico 2.2</b> Rácios de dívida financeira dos particulares em percentagem do rendimento disponível.....	25
<b>Gráfico 3.1</b> Obras concluídas de fogos construídos para habitação .....	52
<b>Gráfico 3.2</b> Valor mediano das vendas por m <sup>2</sup> de alojamentos familiares, Portugal, NUTS III e município .....	53
<b>Gráfico 3.3</b> Índice de preços da Habitação em habitações existentes, habitações novas e no total nacional, em percentagem .....	54
<b>Gráfico 4.1</b> Montante concedido nas novas operações de crédito à habitação por mês .	63
<b>Gráfico 4.2</b> Evolução dos preços do mercado imobiliário e stock do Crédito à Habitação .....	66
<b>Gráfico 4.3</b> Transações de alojamentos familiares e percentagem financiada com recurso a crédito .....	67
<b>Gráfico 4.4</b> Evolução da dívida dos particulares em percentagem do rendimento disponível .....	68
<b>Gráfico 4.5</b> Evolução da dívida e da poupança dos particulares .....	69
<b>Gráfico 4.6</b> Novas Operações de Crédito à Habitação, fluxos trimestrais.....	70
<b>Gráfico 4.7</b> Novas Operações de Crédito à Habitação, fluxos mensais .....	71
<b>Gráfico 4.8</b> Novas operações de Crédito à Habitação por intervalo de idade dos mutuários .....	72
<b>Gráfico 4.9</b> Evolução dos spreads de novos empréstimos bancários a particulares .....	77
<b>Gráfico 4.10</b> Novas operações de Crédito à Habitação por prazo de fixação da taxa de juro .....	78
<b>Gráfico 4.11</b> Distribuição das novas operações de Crédito à Habitação por rácio LTV...	79
<b>Gráfico 4.12</b> Distribuição das novas operações de crédito por rácio DSTI .....	80
<b>Gráfico 4.13</b> Distribuição das novas operações de Crédito à Habitação por Intervalos de maturidade .....	81
<b>Gráfico 4.14</b> Novas operações de Crédito à Habitação por Intervalos de rácio DSTI e rendimento mensal líquido dos mutuários .....	84
<b>Gráfico 4.15</b> Evolução do perfil de risco dos mutuários nas novas operações de Crédito à Habitação.....	86
<b>Gráfico 4.16</b> Distribuição das novas operações de Crédito à Habitação por rácio LTV...	88

<b>Gráfico 4.17</b> Distribuição das novas operações de crédito por limites ao rácio DSTI.....	89
<b>Gráfico 4.18</b> Evolução do perfil de risco dos mutuários nas novas operações de Crédito à Habitação .....	89
<b>Gráfico 4.19</b> Evolução do stock e das novas operações de crédito a particulares por tipo de crédito .....	90
<b>Gráfico 4.20</b> Crédito a clientes concedido pelo Banco Millennium BCP .....	94
<b>Gráfico 4.21</b> Distribuição setorial da carteira de crédito do Novo Banco em 31 de dezembro de 2017 e de 2018.....	98
<b>Gráfico 4.22</b> Distribuição setorial da carteira de crédito do Novo Banco em 31 de dezembro de 2019 .....	98

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 2.1</b> Aspetos cronológicos da Banca em Portugal .....	9
<b>Tabela 2.2</b> Aspetos cronológicos da Crise Económica e Financeira de 2008 .....	15
<b>Tabela 3.1</b> Agravamento da taxa de juro em cada prazo de crédito .....	41
<b>Tabela 3.2</b> Súmula da Recomendação.....	43
<b>Tabela 3.3</b> Princípios na Supervisão do Banco de Portugal.....	58
<b>Tabela 4.1</b> Resultado de inquérito aos bancos sobre o Mercado de Crédito.....	73
<b>Tabela 4.2</b> Comparação por variação semestral do Crédito à Habitação em vigor no Banco CTT .....	92
<b>Tabela 4.3</b> Produção anual de Crédito à Habitação no Banco CTT .....	92
<b>Tabela 4.4</b> Comparação por variação semestral do Crédito à Habitação em vigor no Banco Millennium BCP .....	94
<b>Tabela 4.5</b> Produção anual de Crédito à Habitação no Banco Millennium BCP .....	95
<b>Tabela 4.6</b> Comparação por variação semestral do Crédito à Habitação em vigor no Novo Banco .....	96

## Lista de Abreviaturas

BCBS – *Basel Committee on Banking Supervision* - Comité de Basileia de Supervisão Bancária

BCE - Banco Central Europeu

BCP – Banco Comercial Português

BIS - *Bank for International Settlements* - Banco de Compensações Internacionais

BPN - Banco Português de Negócios

BPP - Banco Privado Português

CEE - Comunidade Económica Europeia

CERS - Comité Europeu do Risco Sistémico

CHE - Cooperativas de Habitação Económica

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DSTI (ou TE) – *Debt Service-to-Income* (ou Taxa de Esforço)

FINE - Ficha de Informação Normalizada Europeia

HPP - Habitação Própria e Permanente

HPS - Habitação Própria Secundária

IMT - Imposto Municipal sobre Transmissões onerosas

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

IS - Imposto de Selo

LTV (ou F/G) – *Loan-To-Value* (ou Financiamento/Garantia)

MTIC – Montante Total Imputado ao Consumidor

MUS - Mecanismo Único de Supervisão

NPL - *Non-Performing Loan* - Crédito Não Produtivo

PEC - Programa de Estabilidade e Crescimento

PIB - Produto Interno Bruto

PME - Pequenas e Médias Empresas

RGICSF - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

TAEG - Taxa Anual de Encargos efetiva Global

TAN - Taxa Anual Nominal

UE - União Europeia

# 1. Introdução

## 1.1. Justificação e relevância do tema

A Crise Económica e Financeira de 2008, que atingiu entidades financeiras, empresas de vários setores e particularmente os cidadãos portugueses, fez de Portugal um dos países mais afetados e relevou a importância do setor financeiro. Conforme indicam Rodrigues, Santos & Teles (2016, p.12), no caso da economia portuguesa

[a] recente evolução do setor privado não-financeiro ilustra bem o alcance destas mudanças. De um envolvimento tímido com o setor financeiro, este setor atingiu níveis elevadíssimos de endividamento, sendo este o principal responsável pelo facto de Portugal ser um dos países com maior nível de endividamento externo do mundo.

Esse contexto, agravado pelos recentes casos polémicos de gestão de entidades bancárias, tem tornado o tema das entidades bancárias e, nomeadamente, do impacto que manifestam na sociedade em geral como um tema incontornável, com os particulares a recearem novos impactos na gestão do seu orçamento familiar, sobretudo por estarmos num momento de viragem no conceito de Habitação Própria e Permanente. Esta viragem é visível na proliferação da construção o que traz consigo o incentivo à aquisição, só possível com recurso ao crédito, no caso da maioria das famílias. Conscientes desta realidade, e atentos ao que os meios de comunicação social diariamente publicitam sobre esta matéria, queremos lançar um olhar mais atento sobre a repercussão desta nova realidade num momento crítico como é o de uma “ressaca” de uma crise como a que o Mundo viveu em 2008.

Em Portugal, o olhar deve ser ainda mais crítico dado que, segundo Rodrigues, Santos & Teles (2016, p.12), existiam casos semelhantes em outros países europeus semiperiféricos, mas «a combinação de uma elevada dívida externa e de estagnação, iniciada na viragem do novo milénio, torna Portugal num caso único».

Note-se que no nosso país, já em 2004, e parafraseando, Lagoa, Leão & Santos (2004, p. 2), «a atitude dos bancos na concessão de crédito era particularmente relevante», tendo em conta que o crédito bancário era a segunda fonte de financiamento mais importante para as empresas industriais e de serviços e um «fator da maior relevância para a aquisição de habitação».

Particularmente relevantes são as palavras de Santos, Teles & Serra (2014, p.36), quando lemos que até ao eclodir da crise económica e financeira de 2008 «o endividamento das

famílias portuguesas não oferecia grandes razões para alarme», tendo sido «a própria crise que colocou a descoberto a gravidade do endividamento das famílias portuguesas e que as tornou mais vulneráveis à instabilidade económica e financeira do país». É por isto o ponto central sobre o qual incidiremos uma análise detalhada, dado que esta visão é reforçada na edição online do “Jornal de Negócios”, pelo economista e professor Jesus (2018, p. 1), ao referir que «[a] pesar do conhecimento científico relevante sobre a matéria já ter mais de 100 anos só os destroços da crise de 2008 abriram um número significativo de olhos para o papel destrutivo das políticas de emissão excessiva de moeda e de crédito», abordando assim o facto de as medidas tomadas terem surgido numa lógica de mitigação dos danos da crise em curso e prevenção de uma nova crise e não antes da mesma ocorrer.

Estamos, portanto, face a um quadro em que ganham relevo questões como a da gestão de sistemas financeiras, o controlo da emissão de dinheiro ou a regulação pública do sistema financeiro, com incidência, no presente trabalho, na concessão de crédito a particulares, debruçando-nos, ao longo da revisão da literatura, sobre o Crédito à Habitação.

## **1.2. Objeto e objetivo do estudo**

Na sequência da necessidade de concessão de crédito sustentado, a Diretiva 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 575/2013, transpostos para a Lei Orgânica do Banco de Portugal, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, através do Decreto-Lei n.º 157/2014 de 24 de outubro, formam a base legal e de alerta para a necessidade de reforço da Política Macroprudencial nacional.

O Banco de Portugal, enquanto Autoridade Macroprudencial nacional, tem competência para definir e implementar a referida Política, necessitando, para isso, de identificar, acompanhar e avaliar os riscos mais relevantes, a fim de reforçar a resiliência do setor financeiro. Para a concretização da Política, através de Medidas Macroprudenciais, o Banco de Portugal (2014, p. 10) define quatro objetivos intermédios:

- Mitigar e prevenir o crescimento excessivo de crédito e a alavancagem;
- Mitigar e prevenir o excessivo desfasamento de prazos e a falta de liquidez do mercado;
- Limitar as concentrações diretas e indiretas de exposições;

- Limitar incentivos para a assunção de riscos excessivos por parte de instituições de importância sistémica.

As Medidas Macroprudenciais serão assim o objeto deste trabalho. Contudo, face ao foco no Crédito à Habitação, tipologia principal de crédito a estudar, assume especial interesse o objetivo intermédio referido, por ser o mais diretamente relacionado com a vertente da concessão de crédito, juntamente com os instrumentos de Política Macroprudencial definidos pelo Banco de Portugal (2014, p. 10) para a sua implementação, a saber:

- Reserva contracíclica de fundos próprios;
- Requisitos setoriais de capital;
- Limites ao rácio entre o montante do empréstimo e o valor do ativo dado em colateral;
- Limites ao rácio entre o montante do empréstimo ou do serviço da dívida e o rendimento do mutuário.

Quanto ao objetivo deste estudo, tendo em conta o supra exposto, nomeadamente as limitações à concessão de crédito *versus* a necessidade cultural da sociedade de financiamento para obtenção de habitação própria em vez de arrendamento, surge uma questão:

- As novas Medidas Macroprudenciais atingem o equilíbrio entre concessão de crédito sustentada e a possibilidade de a população em geral poder continuar a aceder ao crédito para adquirir uma habitação?

Para responder à questão agora enunciada, será relevante:

- Conhecer as normas existentes para mitigar e prevenir o crescimento excessivo de crédito;
- Avaliar o impacto das medidas na concessão de crédito;
- Refletir sobre a existência de impacto social, na vertente do Crédito à Habitação.

### **1.3. Metodologia adotada**

A metodologia adotada para o presente estudo assenta na Análise de Conteúdo que, para Weber, R. (1990), citado por Lima, J. (2013, p. 7)<sup>1</sup>, «é uma técnica que permite a classificação de material, reduzindo-o a uma dimensão mais manejável e interpretável, e a realização de inferências válidas a partir desses elementos».

Será, assim, efetuada a recolha de informação de diversas fontes, merecendo particular relevo aquela que é emanada pelo próprio Banco de Portugal, para além de se recorrer a autores que investigaram temas associados a este trabalho. Haverá ainda lugar para a informação financeira divulgada por três bancos selecionados, a fim de se reunirem os elementos mais pertinentes para a compreensão dos objetivos que nos propomos a alcançar.

#### **1.4. Estrutura**

O presente trabalho inicia-se com um enquadramento histórico da atividade bancária e uma abordagem acerca da Crise Económica e Financeira de 2008, incluindo uma análise dos efeitos que a referida crise teve no mundo e no caso particular de Portugal. O capítulo culmina com uma observação ao endividamento dos particulares em Portugal e a sua evolução.

Segue-se a verificação da origem da Política Macroprudencial e das restrições de crédito que advêm desta mesma política, culminando nas Medidas Macroprudencias do Banco de Portugal, que condicionam a concessão de crédito no nosso país na atualidade e que são o principal foco deste trabalho. Posteriormente, proceder-se-á a uma abordagem teórica ao impacto das restrições de crédito, com inclusão de uma cronologia acerca da evolução da Habitação e de um estudo dos preços do imobiliário. A componente teórica culmina com análise de alguns procedimentos de Auditoria que podem ser usados na análise da aplicação das restrições.

No capítulo de investigação, é analisado o impacto das Medidas Macroprudencias na concessão de crédito, através de relatórios elaborados pelo Banco de Portugal para acompanhamento da implementação das Medidas, seguida de análise de dados obtidos através da leitura dos Relatórios e Contas de três entidades bancárias selecionadas e que concedem crédito em Portugal.

---

<sup>1</sup> Weber, R. (1990). *Basic content analysis*. Newbury Park, CA: Sage.

Por fim, são elencadas as conclusões obtidas acerca do impacto positivo e/ou negativo da Recomendação na concessão de crédito pelos bancos e na capacidade das famílias portuguesas para recorrer a crédito.

## **2. Atividade bancária**

Para a compreensão da dimensão da atividade bancária em Portugal, da sua importância e da motivação por detrás das restrições, é relevante que seja efetuado o enquadramento histórico da atividade bancária em Portugal.

### **2.1. Enquadramento histórico**

O primeiro diploma regulador da atividade bancária em Portugal foi publicado a 12 de julho de 1894 e no seu conteúdo era definido o conceito de banco e estabelecidas as normas sobre a fiscalização destas instituições. Ferreira (2013, p. 50) indica que

[a]té 1894 não existiu em Portugal legislação específica que impusesse normas reguladoras ao sistema bancário. Antes disso, havia, contudo, um conjunto de diplomas legais que, de algum modo, estabeleciam o enquadramento geral a que os bancos, tal como as outras sociedades, estavam obrigados.

Mais tarde, com o Decreto de 10 de outubro de 1901, é aprovado o regulamento para a fiscalização das sociedades anónimas. Neste regulamento, estabelecia-se que todos os bancos ou sociedades anónimas podiam ser alvo de fiscalizações diretas, por parte do Governo.

Durante a restante década de 1900, não foi publicada mais legislação sobre a atividade bancária, apenas o contrato celebrado entre o Governo e o Banco Nacional Ultramarino. Este último assumiu como funções a emissão de notas e obrigações prediais no Ultramar, e foi definida a forma como o Banco de Portugal deveria cooperar com o Governo na fiscalização dos dinheiros públicos.

Com o DL n.º 41403, de 27 de novembro de 1957, ocorreu uma reorganização do sistema de crédito e da estrutura bancária. Ferreira (2013, p. 139) explica que

[e]ram consideradas instituições de crédito os institutos de crédito do Estado, os bancos emissores, os bancos comerciais e os estabelecimentos especiais de crédito. Os bancos comerciais que não fossem sociedades anónimas eram considerados “casas bancárias”. Os estabelecimentos especiais de crédito abrangiam os bancos de investimento, as caixas económicas, as cooperativas de crédito e a Companhia Geral de Crédito Predial Português. As casas de câmbios, as bolsas e os corretores exerciam, segundo o referido decreto, “funções auxiliares de crédito”.

O referido Decreto-Lei encarrega ainda o Ministério das Finanças da superintendência, coordenação e fiscalização da atividade das instituições de crédito e a Inspeção Geral de Crédito e Seguros da competência de fiscalizar os bancos comerciais, estabelecimentos especiais de crédito e instituições auxiliares de crédito, com exceção de crédito agrícola mútuo. Foi ainda criado o Conselho Nacional de Crédito, presidido pelo Ministro das Finanças, função exercida por António Pinto Barbosa, e constituído por várias entidades e instituições, entre elas o Inspetor-Geral de Crédito e Seguros.

Segundo Ferreira (2013, p. 141), o Conselho Nacional de Crédito tinha diversas funções, nomeadamente, intervir «sobre questões que o Governo entendesse submeter à sua apreciação, estudar e propor medidas para melhorar o funcionamento do “sistema de crédito” e publicar anualmente um relatório sobre a situação do crédito».

De referir que o primeiro banco de investimento foi o Banco de Fomento Nacional, que viria a ser criado logo em 1958, na sequência do DL n.º 41957, de 13 de novembro, tendo por objetivo o investimento a médio e a longo prazo na economia. Este banco veio substituir o Fundo de Fomento Nacional e o Departamento de Fomento do Banco de Angola.

A reforma do crédito e da atividade bancária, inicialmente estabelecida pelo DL n.º 41403, de 27 de novembro de 1957, passou mais tarde a ser regulada pelo DL n.º 42641, de 12 de novembro de 1959, sendo este último, de acordo com Ferreira (2013, p.142), a partir dessa data «a referência para o funcionamento das instituições de crédito em Portugal».

De acordo com Vicente (2015, p. 4), a meio dos anos 70, «o mercado bancário estava condicionado, derivado da intervenção do Estado no sector». A esta intervenção eram acrescentadas fortes barreiras que impossibilitavam o aparecimento de instituições privadas neste setor. O mesmo autor, demonstrando que os mutuantes viviam já limitações na concessão de crédito, refere que

[a]s instituições financeiras viam a sua atividade limitada através, da existência de limites de crédito, da especialização existente nas instituições (ausência da banca universal) e da instrumentalização dos bancos feita pelo Estado no financiamento a empresas públicas.

Foi no momento do renascimento da Democracia em Portugal, a 25 de abril de 1974, e conseqüente derrube do Estado Novo, que muitas das instituições bancárias em Portugal foram nacionalizadas, ao abrigo do DL n.º 132-A/75, de 14 de março.

Assim, assistiu-se, primeiramente, à nacionalização do Banco de Portugal e do Banco Nacional Ultramarino, a 13 de setembro de 1974. Mais tarde, outros bancos seguiram o mesmo rumo, após a publicação do DL n.º 132-A/75, de 14 de março de 1975. A Caixa Geral de Depósitos não foi abrangida por este normativo, uma vez que já era, durante a ditadura fascista, considerada um estabelecimento público.

Ferreira (2013, p. 156) esclarece ainda que

[f]oram nacionalizadas todas as instituições de crédito com sede no continente e ilhas, com exceção do Crédit Franco-Portugais, dos departamentos do Bank of London & South America, do Banco do Brasil, das caixas económicas e das caixas de crédito agrícola mútuo.

A 28 de março de 1977, Portugal formula um pedido de adesão à CEE. Neste ano, de acordo com Carvalho (2013, p. 6), existiam «dificuldades de inserção da economia portuguesa no espaço de uma união significativamente mais desenvolvida». No entanto, após longas negociações, foi assinado o tratado de adesão a 12 de junho de 1985.

Em sentido inverso ao sucedido em 1975, entre 1988 e 1999 ocorreu a privatização do setor bancário do Estado português, o que, de acordo com Carvalho (2013, p.6), foi um concretizar de um esforço da economia portuguesa em se adequar às regras da economia de mercado no âmbito da entrada na CEE.

Para Vicente (2015, p. 4), efetivamente

na segunda metade dos anos 80, começou a inverter-se a tendência de queda do sector que se verificava até então, uma vez que, com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, começaram a surgir reformas no sistema financeiro, iniciando-se o processo de privatizações e modernização do sector. Iniciou-se o processo de reprivatização dos bancos: Banco Totta e Açores (BTA) em 1989, Banco Privado Atlântico (BPA) em 1990, Banco Espírito Santo (BES) em 1991, Banco Fonseca & Burney (BFB) em 1991, Crédito Predial Português (CPP) em 1992, União dos Bancos Portugueses (UBP) em 1993, Banco Pinto e Sotto Mayor (BPSM) em 1994 e Banco Fomento Exterior (BFE) em 1996 [...].

Foram assim criadas as condições necessárias para o aparecimento de novos bancos privados, o que trouxe consigo um aumento da concorrência e da racionalidade dos investimentos feitos pelos bancos, sendo provavelmente este o momento em que a banca em Portugal se começou a assemelhar àquilo que conhecemos hoje.

De acordo com Carvalho (2013, p.6), entre 1988 e 1999, o Banco de Portugal, a Caixa Geral de Depósitos e o Banco Nacional Ultramarino continuaram a pertencer ao Estado. A Caixa Geral de Depósitos ainda em 1988 tornou-se acionista maioritário do Banco Nacional Ultramarino e, em 1993, foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos. Em 2001, o Banco Nacional Ultramarino fundiu-se com a Caixa Geral de Depósitos.

Para Costa (2014, p.7), as profundas transformações na estrutura do sistema bancário Português ocorridas no período em análise, resultam, principalmente, de dois impactos: a entrada de Portugal na CEE, em 1986 (atualmente designada por União Europeia (UE)), e a adesão à moeda única, em 1999.

Vicente (2015, p. 4) indica que

[a] conjuntura que o país começou a viver após a adesão à Comunidade Europeia trouxe uma forte dinâmica de crescimento ao sector de que são exemplo, a expansão dos bancos no território nacional (abertura de agências), as fusões e aquisições e a modernização tecnológica das instituições.

O autor refere ainda que serviu de impulso a este crescimento, a partir da década de 90, «a plena liberalização de movimentos de capitais, que permitiu às instituições financeiras portuguesas estabelecer filiais e prestar serviços bancários em qualquer país da então Comunidade Económica Europeia (CEE)», possibilitando, para além da expansão referida em território nacional, a perspetiva de expansão internacional.

Costa (2014, p.7) acrescenta que as fusões e aquisições criaram «grupos bancários que surgem com o objetivo de polarizar o sector» e essa tendência estará relacionada com o facto de sistemas bancários com maior concentração serem menos suscetíveis a crises sistémicas perante os choques adversos que podem ocorrer nesta área, tendo em conta que se torna mais fácil a «supervisão de um menor número de instituições bancárias, mesmo sendo de grande dimensão».

Os eventos históricos mais relevantes para a atividade bancária até 2002 são sintetizados na Tabela 2.1., a maioria deles já abordados de forma um pouco mais aprofundada.

**Tabela 2.1** Aspetos cronológicos da Banca em Portugal (1821-2002)

<b>1821</b>	Criação do Banco de Lisboa (Carta Lei de 31/Dez/1821).
<b>1846</b>	Criação Banco de Portugal (Decreto régio de 19 de novembro).

<b>1894</b>	Primeiro diploma regulador da atividade bancária em Portugal (Decreto de 12 de julho).
<b>1901</b>	Regulamento para a fiscalização das sociedades anónimas.
<b>1957</b>	Reorganização do sistema financeiro (DL n.º 41403).
<b>1958</b>	Primeiro banco de investimento - Banco de Fomento Nacional (DL n.º 41957).
<b>1959</b>	Reorganização do sistema financeiro (DL n.º 42641).
<b>1975</b>	Nacionalização das instituições bancárias (DL n.º 132-A/75).
<b>1988</b>	Início da privatização do setor bancário do Estado Português (até 1999).
<b>1992</b>	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedade Financeiras - regula o processo de estabelecimento e o exercício da atividade (DL n.º 298/92 de 31 de dezembro).
<b>1994</b>	Livre circulação de capitais (Tratado de Maastricht) – estabelecimento de filiais e prestação de serviços bancários em qualquer país da CEE (UE).
<b>2002</b>	Euro – moeda oficial da zona Euro.

Após a reorganização do setor, que devido à concorrência transnacional obrigou a um crescimento das instituições a um ritmo acelerado, a partir de 2007 ocorre o que Vicente (2015, p. 5) designa como reestruturação e modernização dos principais bancos em Portugal, com a aposta nas tecnologias de informação, nomeadamente na utilização de sítios na internet como meios de transação monetária e de transação automáticos, como as ATM's.

De acordo com o mesmo autor, a crise Económica e Financeira de 2008, que afetou o país e o sistema financeiro como um todo, forçou os bancos a implementar estratégias de subsistência,

como a redução do seu GAP comercial (rácio entre crédito e recursos), novas formas de incremento da sua margem financeira, contenção do risco de crédito e a implementação de planos de recapitalização, que em alguns casos significou a entrada do Estado no capital dos bancos.

Quanto às características do sistema bancário português, Bonfim e Costa (2019, p. 4) referem que

é muito concentrado. Os cinco maiores grupos detinham cerca de 75 por cento do crédito bancário ao setor não financeiro residente no último trimestre de 2014. Um destes cinco grupos faz parte de um grupo estrangeiro de grande dimensão. O restante sistema bancário nacional é composto por muitos bancos de dimensão média ou pequena.

Todos os aspetos acima referidos mostram a necessidade de compreender melhor o contexto e efeitos da Crise de 2008. Importa, por isso, analisar a fundo a componente histórica da mesma.

## **2.2 Crise Económica e Financeira de 2008**

A crise económica de 2008 foi um dos acontecimentos que mais marcou a história recente da Economia em Portugal, a qual ainda hoje tarda em recuperar. As consequências sociais foram gravosas e a banca em geral sofreu com isso, pelo que será, possivelmente, um dos fatores mais influenciadores da necessidade das restrições de crédito que serão abordadas neste estudo.

Para um efetivo estudo sobre a origem desta crise, Conceição (2013, p.18) remete para o final da década de 90, quando as economias asiáticas detinham um quarto da produção mundial e a maior população mundial, o que não impediu uma grande crise, denominada crise asiática, a qual assolou principalmente o Japão.

O Japão, nos últimos anos da década de 80, tivera grande prosperidade devido à produção de produtos próprios para exportação, o que impulsionou o seu crescimento e provocou baixas taxas de desemprego e lucros elevados. No entanto, a forma como poupava e realizava financiamentos fez com que, em 1990, o Banco do Japão aumentasse as taxas de juro, acarretando uma diminuição no investimento e consumo de tal ordem, que está na base da crise asiática.

Situação semelhante tinha ocorrido no México no final dos anos 70, país que, para Conceição (2013, p.19), nesse momento também estava num claro período de expansão, com preços elevados, mas com financiamento de bancos estrangeiros, o que veio a culminar na “crise da tequila”.

Ainda de acordo com a autora, aquelas duas crises eram avisos às economias mundiais, nomeadamente às maiores, de que se deveriam prevenir para a eventualidade de uma crise semelhante. O que é certo é que a crise iniciada na Europa em 2007, que é uma crise de crédito, apanha os mercados desprevenidos.

A pesquisa de Conceição (2013, p.15) revela que

[a] origem da crise das dívidas públicas remonta a 2007, principalmente após a falência da Lehman Brothers em 2008, colocando assim um ponto final a anos de desenfreada especulação financeira mundial. Este acontecimento empurrou o sistema financeiro global para a beira do abismo e a economia ficou muito próxima de uma nova Grande Depressão.

Apesar deste facto, Costa e Caldas (2013, p.72) assinalam que, em março de 2008, um comunicado final, após reunião do Conselho Europeu, dava conta de que os fundamentos da economia da União Europeia permaneciam sólidos, apesar de reconhecerem que tinha ocorrido uma deterioração da envolvente externa que era atribuída à “turbulência financeira” proveniente dos EUA. Em suma, existia apenas um apelo ao «reforço de medidas de monitorização e de supervisão do sector financeiro por parte dos bancos centrais».

Só em outubro de 2008, com a formalização da falência do Banco Lehman Brothers, que ocorrera em setembro, o Conselho Europeu demonstrou maior inquietação e se referiu à existência de uma crise dos mercados financeiros que ameaçava o papel económico crucial do sistema financeiro.

Costa e Caldas (2013, p.72) consideram assim que a «crise foi tardiamente reconhecida pela União Europeia» e que,

[e]ntre março de 2008 e dezembro de 2008, a União Europeia preocupou-se sobretudo em evitar o colapso do sistema financeiro mediante a mobilização de vultuosos recursos públicos para resgates a bancos. Esta foi a ‘fase financeira’ da abordagem europeia à crise.

Nesta fase, a banca ocupava o centro das atenções, de modo a evitar falências e a proteger os depósitos, e era incentivado, sempre que necessário, que fossem emitidas garantias públicas suficientes para cobrir empréstimos obrigacionistas que os bancos necessitassem e que os bancos em dificuldade fossem recapitalizados com fundos públicos.

De acordo com os mesmos autores, só a partir de dezembro de 2008, «em consequência da degradação rápida da atividade económica em toda a União, o Conselho Europeu refere já uma “crise económica e financeira” global que exigia uma resposta coordenada capaz de evitar uma “espiral recessiva”». A resposta referida envolveria, a par dos resgates bancários já iniciados, «o recurso a políticas orçamentais expansionistas». É assim iniciada, em dezembro de 2008, a ‘fase expansionista’ da abordagem europeia à crise, com duração de pouco mais de um ano, «constituindo um verdadeiro período de exceção nas políticas europeias».

Sobre a dificuldade de deteção de crises como a crise económica de 2008, o Banco de Portugal (2014, p. 6) afirma que

o facto de uma crise ser um evento raro implica que o volume de informação necessário para determinar a sua probabilidade de ocorrência requer dados com séries bastante longas, nem sempre disponíveis. Todavia, tendo em conta a inovação e o dinamismo que caracterizam o sistema financeiro, dados históricos com séries muito longas poderão, não ser os mais indicados para caracterizar as atuais interligações entre o sistema financeiro e os restantes setores da economia.

Para Costa e Caldas (2013, p.73), esta transição da denominada fase financeira para a fase expansionista ocorre quando o «Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2008 se apercebeu que a crise também era económica», uma vez que a crise financeira estava a afetar a economia e a ameaçar não apenas a Zona Euro mas a União Europeia como um todo.

Costa e Caldas (2013, p.74) referem que a justificação para esta viragem estaria na

deslocação do epicentro da crise dos EUA para a Europa e dos mercados financeiros para a restante economia. Em outubro de 2008 já a Hungria, a Islândia e a Ucrânia, confrontadas com crises bancárias e cambiais, haviam recorrido ao FMI. Em novembro, a Zona Euro entrara oficialmente em recessão técnica.

Era urgente complementar as medidas que estavam focadas nos resgates bancários «com um “Plano Europeu de Recuperação Económica” que deveria mobilizar 1,5% do PIB da União» e apelar a que os estados membros

adotassem de forma coordenada medidas orientadas para a expansão da procura (de duração limitada e orientadas para os sectores mais afetados), que poderiam passar pelo aumento dos gastos públicos, reduções da carga fiscal e das contribuições para a segurança social, assim como ajudas diretas às famílias e PME. (Costa e Caldas, 2013, p.74)

Ainda na lógica de Costa e Caldas (2013, p.74), o Conselho Europeu estava ciente de que o plano de recuperação assumido na fase anterior «iria aprofundar temporariamente os déficits» e apelava a que o regresso às metas orçamentais acontecesse o mais rápido possível, contudo, sem descurar um prioritário retorno ao crescimento, no seio dos estados membros, bem como a criação de emprego.

Apesar de, em março de 2009, o “Plano Europeu de Recuperação Económica” estar a 3,3% do PIB da UE e de em junho do mesmo ano ter ascendido a 5%, Costa e Caldas (2013, p.72) salientam que em fevereiro de 2010, face ao facto da economia da Zona Euro dar sinais de recuperação desde dezembro de 2009, «o foco deslocou-se para os défices e as dívidas públicas, para a estabilidade do Euro e da Zona Euro e para a recuperação da “confiança dos mercados” pela via da “consolidação orçamental” coordenada em toda a União», iniciando a ‘fase da austeridade’, apesar desta transição, devido ao desvio quanto ao PIB utilizado, ter sido inicialmente prevista para 2011.

Nesta fase, as atenções viravam-se para o Euro e a sua estabilidade, uma vez que a Grécia, a Irlanda e Portugal, por esta ordem, haviam perdido o acesso ao refinanciamento nos mercados de dívida soberana. Para Costa e Caldas (2013, p.75), apesar do “alarme” em volta destes países,

a crise não é interpretada pelas instituições europeias como uma crise do Euro, decorrente de deficiências na sua arquitetura, mas antes como uma “crise da dívida soberana” resultante da indisciplina orçamental de países periféricos, suscetível de contagiar a Zona Euro no seu conjunto e comprometer a sua estabilidade.

De acordo com os mesmos autores, é assim afirmada uma abordagem baseada no reforço da disciplina orçamental em todos os países da União Europeia para um regresso da confiança dos mercados e isolamento dos países periféricos em quarentenas de liquidez proporcionada por fundos da União e do FMI, austeridade e “ajustamento estrutural”.

Em março de 2011, os Chefes de Estado e de Governo da Zona Euro juntam-se na adesão a um pacto para o Euro, mais tarde denominado Pacto Euro *Plus*, com a adesão de alguns países membros exteriores à Zona Euro, o qual tinha em vista a integração de três eixos - Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), Mecanismo de Estabilidade Europeia (MEE) e reforço da estabilidade do sistema financeiro - que visavam o aumento da competitividade, do emprego, da sustentabilidade das finanças públicas e da estabilidade financeira.

Em outubro de 2011, segundo Costa e Caldas (2013, p.76), Espanha e Itália juntam-se aos países com problemas de refinanciamento nos mercados de dívida soberana, pelo que o «Conselho Europeu adota novas medidas orientadas para uma coordenação das políticas económicas», passando a reconhecer o «agravamento da situação económica e financeira» em dezembro de 2011, elevando a governação económica

ao patamar de “união de estabilidade orçamental” ou “pacto orçamental” envolvendo uma regra orçamental que estipula um défice estrutural inferior a 0,5% do PIB nominal, a ser incorporada nos sistemas jurídicos nacionais, de preferência nas constituições, sanções automáticas em caso de violação do limite do défice, assim como a obrigação de redução da dívida pública para 60% do PIB à taxa anual de um vigésimo. O pacto orçamental - Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária - entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013.

O Tabela 2.2 sintetiza os aspetos cronológicos suprarreferidos, até 2013, e que relevam na análise da Crise Económica e Financeira de 2008.

**Tabela 2.2** Aspetos cronológicos da Crise Económica e Financeira de 2008

<b>Década de 70</b>	“Crise da Tequila” ocorre no México.
<b>Década de 90</b>	Crise Asiática afeta todas as economias desse continente.
<b>Março de 2008</b>	Conselho Europeu informa que a União Europeia sofre uma deterioração da envolvente externa, proveniente dos EUA.
<b>Outubro de 2008</b>	Formalização da falência do Banco <i>Lehman Brothers</i> . Conselho Europeu refere-se agora a uma crise de mercados financeiros. A Hungria, a Islândia e a Ucrânia recorrem ao FMI.
<b>Novembro de 2008</b>	A Zona Euro entra oficialmente em recessão técnica.
<b>Dezembro de 2008</b>	Com a degradação rápida da atividade económica da União Europeia, o Conselho Europeu refere-se a uma crise económica e financeira global.
<b>Dezembro de 2009</b>	Economia da Zona Euro começa a dar sinais de recuperação.

<b>Fevereiro de 2010</b>	Recuperação da Economia da Zona Euro, altera o foco para os défices e dívidas públicas. Grécia, Irlanda e Portugal perdem acesso ao refinanciamento.
<b>Março de 2011</b>	Países da Zona Euro juntam-se na adesão ao pacto Euro <i>Plus</i> .
<b>Outubro de 2011</b>	Espanha e Itália perdem também acesso ao refinanciamento.
<b>Dezembro de 2011</b>	Conselho Europeu adota medidas para coordenação de políticas económicas, devido ao agravamento da situação económico-financeira.
<b>Janeiro de 2013</b>	Entra em vigor o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.

Neste quadro europeu, é possível ressaltar que: a crise traz necessariamente lições para a ação económica e financeira. Na edição *online* do “Jornal de Negócios”, o economista e professor Jesus (2018, p. 1), destaca três vertentes como lições da Crise Económica e Financeira de 2008:

- Em primeiro lugar, aponta como questão central «que o Estado e os bancos centrais podem e devem controlar o preço do dinheiro e a quantidade deste e do crédito a emitir». Vai, aliás, ainda mais longe e considera mesmo que esta capacidade teria permitido evitar consequências mais gravosas ao nível da crise de 2008;
- Em segundo lugar, «o aumento da regulação pública do sistema financeiro permite atenuar e prevenir as crises», incumbência que, quanto ao crédito, é do Banco de Portugal;
- Por fim, considera que «a integração e a uniformização regulatória dos sistemas financeiros à escala dos grandes espaços económicos permitirão prevenir e atenuar as crises como a de 2008.» Assim sendo, releva-se também o papel da harmonização das políticas da União Europeia (transpostas para a legislação nacional) nesta área ou até de instituições de nível mundial para que a estabilidade bancária se possa concretizar.

Claessens (2015, p. 399) refere a Crise Económica e Financeira de 2008 como um lembrete doloroso das diversas interações entre o desenvolvimento dos mercados macroeconómico e financeiro. Para Fernandes (2019, p. 11), tornou também «evidente a ligação entre o mercado de habitação e a economia global», sendo esse o motivo de as instituições monetárias adotarem «um conjunto de Medidas Macroprudenciais, de modo a assegurar a estabilidade financeira e evitar a acumulação de risco sistémico», procurando,

em períodos de expansão, restringir o crédito bancário concedido, nomeadamente o Crédito à Habitação.

De facto, o Crédito à Habitação e as transações de imóveis saíram bastante afetadas desta Crise, uma vez que, em 2004, 86% do valor total de transações de imóveis, perto de mais de 19,7 mil milhões de euros, teve recurso a crédito bancário. Contudo, no ano de 2013, ocorreu uma redução drástica desta percentagem para 21,6% e para perto de 2,7 mil milhões de euros em transações (Pacheco, 2019, p. 45). Em 2004, o mercado imobiliário representava 13,94% do PIB e em 2013 passou para 5,58% do PIB (Pacheco, 2019, p. 12).

Perante este quadro, importa perceber o seu impacto na Economia portuguesa.

### **2.2.1. Efeitos da crise em Portugal**

Na sequência destas lições apresentadas, iniciamos o olhar sobre os efeitos da crise em Portugal pela abordagem feita pela União Europeia, em todas as fases, dado ter sido fulcral para as políticas adotadas a nível nacional em cada um dos países membros. No caso de Portugal, na fase financeira da abordagem, mais concretamente no último trimestre de 2008, o governo português adotou uma iniciativa de “Reforço da Estabilidade Financeira (IREF)” cujo foco era o reforço das instituições financeiras.

Costa e Caldas (2013, p.77) referem que as Medidas da IREF deram origem a diversa legislação em Portugal:

- Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro, e Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de outubro - Concessão de garantias pelo Estado, ficando abrangidas as instituições de crédito com sede em Portugal que cumpram os critérios de solvabilidade previstos na Lei;
- DL n.º 211-A/2008, de 3 de novembro - Reforço dos deveres de informação e transparência, nomeadamente na prestação de informação às autoridades de supervisão, na informação disponível sobre produtos financeiros complexos, obrigação de comunicação das participações detidas, alargamento da responsabilidade das pessoas coletivas e sistematização de normas e reforço das competências do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros;
- DL n.º 211-A/2008, de 3 de novembro - Reforço da Garantia dos Depósitos, com «[a]lteração do limite de cobertura de 25 mil euros para 100 mil euros»;

- Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro - Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito, através de «intervenção pública direta nos processos de recuperação e saneamento de instituições de crédito com níveis de fundos próprios inferiores aos mínimos legais»;
- Lei n.º 28/2009, de 19 de junho - Revisão do regime sancionatório, ao nível das molduras penais e contraordenacionais e das regras sobre a política de remuneração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização;
- Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro – Nacionalização do Banco Português de Negócios, S.A. (BPN) e concessão de garantia do Estado ao Banco Privado Português, S.A. (BPP), que seria depois liquidado em 2010. Estas duas operações foram as medidas de resgate bancário, no âmbito do IREF, «que maiores perdas representaram para o Estado português».

Na fase expansionista, a reação portuguesa passou pela criação da “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”, Lei n.º 10/2009, de 10 de março, cujas medidas, conforme indicam Costa e Caldas (2013, p.78), tinham «um impacto esperado na despesa pública de 2009 de 1,3 mil milhões de euros, ou seja, 0,8% do PIB» e passavam por:

- Modernização e reconstrução de escolas públicas;
- Melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos, investimento em redes inteligentes de energia e apoios para melhoria das infraestruturas de transportes, de energia e para instalação de painéis solares;
- Modernização das infraestruturas tecnológicas, nomeadamente banda larga de Nova Geração;
- Apoio à atividade económica, particularmente ao nível de garantias para financiamento ou cofinanciamento, seguros de crédito à exportação, promoção externa do país e apoios fiscais;

- Apoio ao emprego e reforço da proteção social, designadamente com redução das contribuições para a Segurança Social a cargo do empregador, em micro e pequenas empresas, para trabalhadores com mais de 45 anos; apoio a empresas e trabalhadores com redução temporária da atividade; apoio a empresas na contratação sem termo de jovens e desempregados de longa duração ou com mais de 55 anos; programa de estágios profissionais para jovens e/ou desempregados; apoio à criação de novas empresas por parte de desempregados; apoio à integração de 30 mil desempregados em instituições não lucrativas; aumento da oferta de cursos de dupla certificação; aumento temporário do apoio social aos desempregados de longa duração.

A fase de austeridade chega a Portugal em março de 2010, com a criação do “Programa de Estabilidade e Crescimento”, conhecido mais tarde como “PEC I”. Em junho de 2010, é criado o PEC II, o qual visava reforçar e acelerar a redução do défice e controlar o crescimento da dívida pública. Em setembro do mesmo ano, é lançado o PEC III, com foco na consolidação orçamental, nomeadamente ao nível de cortes nos salários da administração pública, congelamento de pensões e aumentos ao nível do IVA e das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações.

Em março de 2011, é criado o PEC IV, que Costa e Caldas (2013, p. 73) indicam que «apesar de ser rejeitado na Assembleia da República, acabou por ser incorporado no memorando de entendimento celebrado com o FMI e a União Europeia em maio de 2011». Para estes autores (2013, p. 84), tratava-se de um «plano de austeridade adicional», face à pressão das instituições europeias para que existisse «num só ano, 2011, uma redução do défice de 3,4 pontos percentuais do PIB, isto é superior à que o PEC I previra para três anos», devido ao aumento do défice, no valor de 350 milhões de euros, ocorrido em 2010, mesmo com o PEC I e os PEC adicionais. Dizem estes autores (2013, p.73) que, em comum nos diversos PEC, está a prioridade atribuída à rápida contenção do défice e ao controlo da dívida pública, envolvendo as seguintes medidas:

- a redução dos encargos salariais da administração pública e dos sistemas públicos de pensões;
- a redução das despesas de funcionamento do Estado e das prestações sociais;
- o congelamento do investimento público;
- a redução das transferências para o sector empresarial do Estado e a ‘racionalização’ da rede de prestação de serviços públicos;

- a redução dos benefícios fiscais;
- o aumento das taxas de impostos diretos e indiretos e sobretaxas de imposto extraordinárias;
- a aceleração do programa de privatizações.

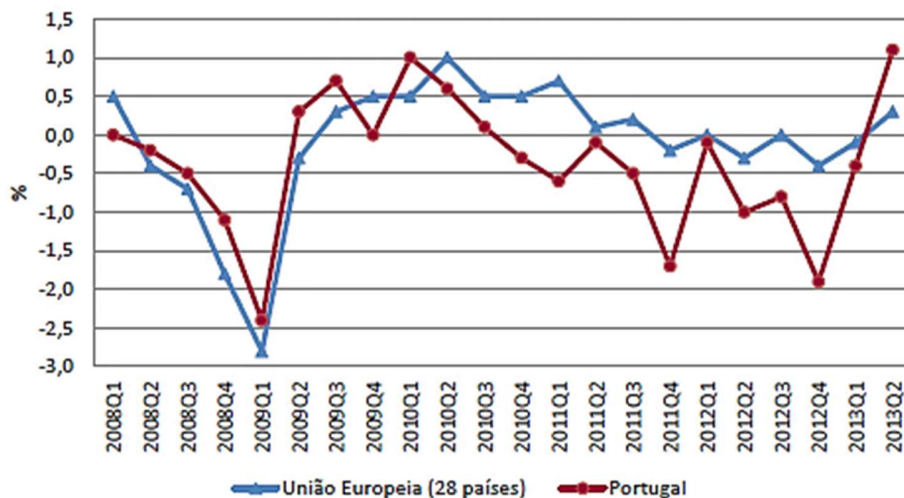
No dia 6 de abril de 2011, o Conselho de Ministros anuncia que dirigiu à Comissão Europeia um pedido de ajuda externa. Dias depois, são iniciadas as negociações com a Troika (composta por membros do Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia), com a intervenção do Governo e de dois dos partidos da oposição, que foram concluídas com um acordo por unanimidade. O memorando de entendimento foi depois divulgado, a 3 de maio.

De acordo com Costa e Caldas (2013, p. 73), «[o] memorando assinado com a Troika incorporou a prioridade conferida ao controlo do défice orçamental e veio acentuar a natureza deflacionista da “estratégia de ajustamento” com medidas orientadas para uma rápida compressão dos salários». Segundo Costa e Caldas (2013, p. 85), é reconhecido no memorando que o crescimento económico em Portugal, desde 2001, é o mais baixo entre os estados-membros, em contraste com o desempenho positivo da década anterior, pelo que se considera este o problema fundamental.

O Gráfico 2.1 ilustra a taxa de variação trimestral do PIB real em Portugal e no conjunto dos 28 países da União Europeia (o Reino Unido era membro no momento da sua elaboração) e é possível confirmar que, como mencionado por Costa e Caldas (2013, p. 100), em março de 2010, com o PEC I, é interrompida a recuperação iniciada no 2.º trimestre de 2009 e provocada uma recessão. A partir do 2.º trimestre de 2010, o PIB reduz constantemente e mais do que no conjunto dos restantes estados-membros, acentuando a divergência da economia portuguesa com a média da União Europeia.

Para Costa e Caldas (2013, p. 105), a União Europeia reconhece tardiamente a crise devido ao facto de:

1. atribuir a mesma à turbulência financeira com origem nos EUA;
2. quando os estados-membros entraram em recessão ter adotado medidas de estímulo orçamental com alguma renitência;
3. logo que os primeiros sinais de recuperação se manifestaram, apressou-se a reverter as medidas para a “consolidação orçamental”.



**Gráfico 2.1** PIB real em Portugal e na União Europeia, taxas de variação trimestrais

**Fonte:** Costa e Caldas (2013, p. 101)

Para os mesmos autores, a continuidade da abordagem europeia à crise, ao longo do seu percurso, teve como enfoque a solidez do sistema financeiro, a competitividade e o equilíbrio orçamental, prioridades que se traduziram na mobilização de vultuosos recursos públicos para resgates bancários, na aceleração da flexibilização da regulamentação das relações de trabalho, no retrocesso da provisão pública em domínios como a saúde, a educação e os sistemas de proteção social e nas privatizações.

Costa e Caldas (2013, p. 106) referem ainda, como possíveis lapsos na abordagem à crise por parte da União Europeia, o facto de a mesma:

- se recusar a reconhecer a crise como sendo do Euro;
- mesmo quando os problemas de refinanciamento nos mercados de dívida soberana atingiram países como a Irlanda ou Espanha, que não tinham problemas prévios de défice ou dívida pública, insistiu em atribuir estes casos a indisciplina financeira dos governos e ao desfasamento entre a evolução dos salários e da produtividade;
- interpretar a crise como uma decorrência da indisciplina orçamental e da perda de competitividade e, com isso, favorecer a reconfiguração das instituições da União Europeia com uma «transferência crescente de soberania orçamental e monetária para as instâncias políticas da União que não é acompanhada, antes pelo contrário, por qualquer reforço dos recursos orçamentais da União»;

- em cada uma das fases, determinar as políticas nacionais, nomeadamente em Portugal. Ao longo da crise, Portugal efetuou durante os seus resgates bancários um «modesto programa de estímulo orçamental e uma sucessão de programas de austeridade (PEC) que viriam a culminar no memorando de entendimento» com a Troika. Este último deveria ser assumido como um «prolongamento da fase da austeridade inaugurada em março de 2010 pelo PEC I», sendo que um PEC se deveria basear «numa conceção de “ajustamento estrutural” em que “consolidação orçamental” e “desvalorização interna” se conjugariam para promover um reequilíbrio rápido quer das contas públicas quer das contas externas»;
- provocar consequências sociais (ajustamento no emprego, desemprego, desproteção social, aumento das desigualdades, emigração...) devastadoras e diversas lesões económicas e sociais causadas pela recessão prolongada com consequências duradouras, bem para além do plano traçado;
- poder ter estado na base da deterioração das condições de recuperação no caso português, podendo bloquear a economia nacional na trajetória de declínio, tanto ao nível da União Europeia como da Zona Euro, afastando Portugal da convergência pretendida entre os estados-membros.

### **2.3. Endividamento em Portugal**

O crédito produz endividamento aos mutuários que o solicitam e este endividamento, através da taxa de esforço, é uma das vertentes a estudar no âmbito das restrições de crédito, posteriormente nesta dissertação.

Assim, importa iniciar o estudo deste tema pelo seu conceito. Marques e Frade (2017, p.3) entendem «por endividamento o saldo devedor de um agregado familiar. Pode resultar apenas de um compromisso de crédito ou mais do que um em simultâneo, utilizando-se, neste último caso, o conceito de multiendividamento».

Os mesmos autores consideram o crédito a particulares a principal fonte de endividamento, onde se englobam, para além do Crédito à Habitação em estudo, o Crédito Pessoal, o Crédito Automóvel e outros associados ao consumo.

Para Moreira (2011, p. 3), através de uma abordagem microeconómica, o consumo é

[u]ma escolha individual e utilitária, na convicção de que, estando o consumidor ciente dos custos e benefícios inerentes às escolhas que estão à sua disposição, optará por aquela que lhe trará maior benefício. Tendo em conta o princípio da escassez, constata-se que embora os nossos recursos sejam finitos, o nosso desejo por bens e serviços é tendencialmente insaciável.

Partindo desta definição, verificamos que efetivamente o endividamento, desde que ponderado, pode tornar-se útil para a gestão do orçamento familiar em alguns casos, devendo o crédito ser obtido dentro do efetivamente necessário e comportável, o que nos leva à conclusão da referida autora que indica que «[o] grande desafio é fazer uso dos nossos recursos limitados de forma a satisfazer o mais possível os nossos desejos, isto é, de forma a maximizar a utilidade esperada do consumidor».

Verifica-se que nem sempre o crédito será um problema, bem pelo contrário. Desde que ponderado, o crédito poderá gerar custos mensais inferiores ao arrendamento no caso de obtenção de Habitação Própria, por exemplo. O problema surge quando é gerado um endividamento de tal ordem que cria incumprimento. Marques e Frade (2017, p.3) entendem como incumprimento «situações de não pagamento atempado por parte do devedor das prestações devidas». Os mesmos autores referem ainda que nas instituições financeiras o incumprimento só é considerado dessa forma após três prestações devidas e que existe incumprimento definitivo «quando se esgotam as possibilidades de renegociação e se inicia a ação judicial».

Para o Banco de Portugal (2014, p. 7),

[a]s vulnerabilidades e desequilíbrios no sistema financeiro têm tendência a acumular durante a fase expansionista do ciclo de crédito: o menor risco de crédito e a valorização demasiado otimista dos ativos dados em colateral em períodos de expansão contribuem para o aumento do crédito e para o investimento em ativos financeiros e imobiliários, podendo dar origem à emergência de bolhas especulativas e ao endividamento excessivo.

Esta analogia em muito corresponde à fase de especulação imobiliária, associada a uma valorização em alta dos ativos dados em colateral, que contribuiu para a necessidade das restrições efetuadas ao Crédito à Habitação no âmbito das Medidas Macroprudenciais. Isto porque o momento de maior risco, conforme refere o Banco de Portugal em adicional ao supra exposto, reside no facto de, em período de expansão, os riscos serem subavaliados, fazendo que sejam assumidos em excesso.

Numa fase recessiva, os ativos diminuem de valor e o rendimento dos mutuários diminui, causando o incumprimento dos contratos de crédito. Caso o comportamento do agente económico face à recessão seja no sentido de efetuar vendas massivas dos seus ativos, o Banco de Portugal considera que se trata de uma situação em que o efeito será no sentido de agravamento de recessão.

Facto relevante é o de, aquando da integração da economia portuguesa na União Europeia, ter sido gerado um endividamento considerável devido à facilidade de acesso a financiamento proveniente do exterior, com taxas de juro mais reduzidas. Foi desta forma gerada uma insuficiência da poupança interna em relação ao investimento assumido e um endividamento elevado dos vários setores.

Para o Banco de Portugal (2014, p. 7)

[n]o caso das famílias, o crescimento do crédito destinou-se maioritariamente à aquisição de habitação. No caso das sociedades não financeiras, o aumento do endividamento baseou-se no recurso ao crédito bancário, sem que tenha sido acompanhado por um nível adequado de capitalização.

Este endividamento terá tido um possível efeito inverso ao previsível, ou seja, terá causado uma maior instabilidade financeira junto das famílias que recorreram em excesso ao crédito num médio/longo prazo, uma vez que, para Farinha e Lacerda (2010, p.1),

[a] crise económica recente, no contexto de um elevado nível de endividamento das famílias, fez aumentar a preocupação com a sustentabilidade da dívida e a capacidade das famílias honrarem os compromissos com o pagamento das suas dívidas no curto prazo.

No entanto, não foi apenas a procura que aumentou, mas também a oferta, uma vez que, devido às diminuições de taxas de juro e à sua volatilidade, terão sido removidas barreiras à entrada de mais instituições de crédito nos últimos anos. Com a entrada de novas instituições de crédito e aumento da concorrência e oferta de crédito, é provocado, inevitavelmente, um aumento da facilidade no acesso ao crédito.

Para o Banco de Portugal (2018, p.1) no

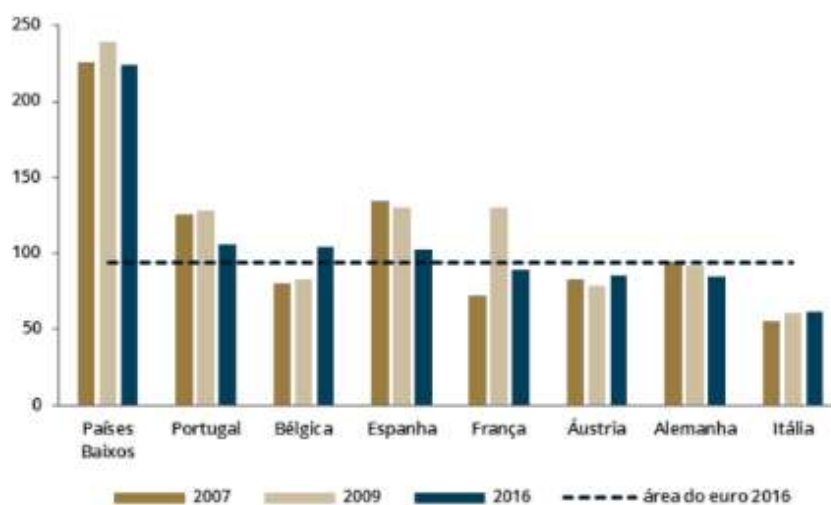
[a]tual contexto económico, regista-se ainda um elevado nível de endividamento dos particulares, quando comparado com o contexto internacional, bem como uma elevada concentração de exposições do sistema financeiro ao crédito à habitação. Por outro lado, observa-se um forte aumento das novas operações de crédito à habitação, enquanto o *stock* de crédito ao consumo tem aumentado de forma acentuada.

Conforme refere a mesma entidade, o nível de endividamento das famílias é determinante para a estabilidade financeira e para um crescimento económico sustentável. Se uma família entra em dificuldades financeiras, condiciona a capacidade de cumprimento do crédito e esse facto tem impacto na rendibilidade das instituições financeiras.

Importa referir que a capacidade financeira dos particulares tem também impacto na sua capacidade de obter capitais próprios e de possuir rendimento mensal suficiente para que possa recorrer ao Crédito à Habitação para compra e venda de habitação, obras de beneficiação ou construção de habitação própria, que fazem parte do bem-estar familiar. A existência de muitas destas realidades gera ainda impacto na atividade económica em geral, uma vez que, com menos rendimentos, existe menos consumo.

O Banco de Portugal (2018, p. 2) indica que

[a] dívida total dos particulares representava 107% do rendimento disponível, no terceiro trimestre de 2017. Em 2016, o rácio de dívida financeira dos particulares em Portugal (106%) continuava acima da média da área do euro e situava-se entre os mais elevados da área (Gráfico 2.2), não obstante a redução ocorrida desde 2009.



**Gráfico 2.2** Rátios de dívida financeira dos particulares em percentagem do rendimento disponível. **Fonte:** Dados do Eurostat. Cálculos do Banco de Portugal (2018, p. 2)

Adicionalmente, a recente recuperação económica, num quadro em que as taxas de juro permanecem muito baixas e em que se assiste a uma recuperação dos preços da habitação, tem sido acompanhada por uma menor restritividade dos critérios de concessão de crédito, num contexto de aumento de concorrência entre instituições.

É nesta sequência que surge a necessidade de intervenção do Banco de Portugal, através das Medidas Macroprudenciais, com vista à concessão de crédito sustentável para famílias e mutuantes.

### **3. Restrições de crédito**

A Crise Económica e Financeira internacional, conforme refere o Banco de Portugal (2014, p.3), colocou visíveis os desequilíbrios e vulnerabilidades de todo o setor financeiro e provocou a criação de intensas reformas na forma como é regulado e supervisionado o setor a nível mundial. Nessa sequência, foi criada a Política Macroprudencial, na linha de responsabilidades da referida instituição, de forma a criar um reforço de resiliência do sistema financeiro conjuntamente com a consequente promoção da estabilidade financeira, sendo este tipo de política extremamente recente, inclusivamente a nível europeu.

#### **3.1. Política Macroprudencial do Banco de Portugal**

Para o estudo da Política Macroprudencial, importa referir que o Banco Portugal tem um papel importante nesta política. É o Banco de Portugal (2018, p.1) que

[e]nquanto autoridade macroprudencial nacional [...] define e executa a política macroprudencial, designadamente identificando, acompanhando e avaliando riscos sistémicos, bem como propõe e adota medidas de prevenção, mitigação ou redução desses riscos, com o objetivo de reforçar a resiliência do setor financeiro.

Ao longo dos últimos anos tem sido incrementado o volume de investigação nesta área, nomeadamente quanto à identificação dos indicadores que sinalizam a acumulação de riscos, estimativa da probabilidade de ocorrência de uma crise financeira com base nessa informação e delineação de modelos que permitam perceber as interligações entre os vários setores económicos (financeiro e não financeiros), tudo com a finalidade de verificar a probabilidade de ocorrência de uma crise e de identificar as instituições que possuem maior importância sistémica.

Miranda (2020, p. 46) refere que a Política Macroprudencial existe também fora do setor bancário, sendo que «[n]a esfera do setor financeiro não bancário, as sociedades de seguros e os fundos de investimento correspondem às entidades que têm suscitado um maior e crescente interesse dadas as suas características e o maior risco associado às atividades que desenvolvem». Por este motivo, o autor refere que «até ao momento, as recomendações sobre possíveis instrumentos macroprudenciais com vista a mitigar as fragilidades e vulnerabilidades do setor financeiro não bancário, incidem predominantemente sobre estes subsectores do sistema financeiro».

Para Claessens (2015, p. 404), a Política Macroprudencial interage com outras políticas, como é o caso da Monetária, podendo cada Política potenciar ou diminuir a eficácia de outra. O autor refere que ambas são úteis para a gestão anticíclica, sendo que a Monetária privilegia a estabilidade de preços e da Economia, enquanto a Macroprudencial se vira para a estabilidade financeira. Acrescenta ainda as Políticas Fiscal e Microprudencial como exemplos de interação.

No que se refere à competência para a elaboração de medidas na área bancária, o Banco de Portugal (2014, p. 3) indica que

embora a política macroprudencial seja da competência das autoridades nacionais, o Banco Central Europeu (BCE) pode, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) da União Bancária, propor requisitos mais exigentes do que os aplicados pelas autoridades nacionais relativamente às medidas dirigidas ao setor bancário previstas na legislação comunitária.

Não obstante a existência de um elevado nível de endividamento dos particulares no contexto internacional e um elevado financiamento à habitação, o Banco de Portugal indica existir um forte aumento das novas operações de Crédito à Habitação bem como do Crédito ao Consumo.

O aumento da consciência de que a concessão de crédito é um fator de risco para os mutuantes, a recente recuperação económica, as taxas de juro bastante baixas, o aumento da concorrência entre instituições e a recuperação dos preços da habitação geram confiança nos mercados e estimulam o crédito, o que faz com que a Autoridade Macroprudencial recomende restrição nos critérios a observar na concessão de crédito, para que se tente manter a saúde financeira e não seja criada confiança excessiva.

De facto, Claessens (2015, p. 400) defende que identificar com precisão as componentes externas que operam no sistema financeiro é uma importante ajuda para determinar as Políticas Macroprudenciais a aplicar.

Para o Banco de Portugal, estas reformas são elencadas no Acordo de Basileia III e surgem para melhorar a capacidade de absorção do setor bancário quanto a choques que possam ocorrer em cenários adversos de natureza económica e financeira. Para o efeito, de acordo com Mendes (2013, p. 6),

[n]o final do ano de 1974 foi criado, no seio do BIS, o Comité de Basileia de Supervisão Bancária (BCBS), como um fórum de trabalho que cria padrões de supervisão bancária, gestão de risco e boas práticas nos bancos ao nível internacional, sem qualquer autoridade formal de supervisão supranacional.

Quanto ao enfoque que está na origem da criação do fórum, o próprio Comité de Basileia de Supervisão Bancária (1988 citado por Mendes (2013, p.6)), indica-o como sendo o

[f]ortalecimento da robustez e estabilidade do sistema bancário internacional e garantir que a plataforma fosse justa e consistente ao nível da sua aplicação aos bancos em diferentes países, procurando diminuir as desigualdades nas condições de concorrência entre os bancos a nível internacional.

No sentido de compreender melhor a relevância destes acordos na área financeira, em especial na Banca, importa que seja efetuado um estudo mais detalhado.

### **3.1.1. Acordos de Basileia I, II e III**

Até ao presente, foram já aplicados três acordos de Basileia, os Acordos I, II e III. Cada um deles trouxe inovações em relação ao anterior num processo de melhoria contínua do seu conteúdo e da sua consequente relevância.

#### **Acordo de Basileia I**

De acordo com Mendes (2013, p. 8), o Comité de Basileia publicou em julho de 1988, na cidade suíça de Basileia, o Acordo de Basileia I, que só seria implementado na totalidade em 1992.

Este primeiro acordo de Basileia foi publicado com o objetivo de garantir a estabilidade do setor financeiro e para o efeito estabelecia níveis mínimos de capital para os bancos, tentando garantir que as condições de competitividade das instituições financeiras fossem uniformes, tendo em conta as flutuações legislativas que ocorrem entre os vários países. A este propósito, convém esclarecer o conceito de níveis mínimos de capital. Segundo o BIS (2006, citado por Mendes (2013, p. 8)), os níveis mínimos de capital nas instituições financeiras correspondem ao «capital necessário para que a instituição financeira seja vista pelos seus credores e contrapartes como viável numa perspetiva de continuidade e de funcionamento saudável, minimizando a possibilidade de falência no sistema bancário».

Mendes (2013, p. 8) refere que esta exigência é um dos pilares de Basileia, presente em todos os acordos publicados até hoje, e que para tal o capital é dividido em duas partes:

- Capital Principal, que Mendes (2013, p. 8) define como sendo [c]onstituído pelo capital social, reservas, lucros acumulados, resultados líquidos do exercício e deduzidos os valores das ações próprias, do capital ainda não consolidado, os prejuízos acumulados, as despesas pré-operacionais e as imobilizações incorpóreas;
- Capital Suplementar que, para Mendes (2013, p. 8), é «constituído pelas reservas de reavaliação, provisão geral e para o risco de crédito e instrumentos de capital de natureza híbrida (compostos pelas ações preferenciais perpétuas e a dívida subordinada)».

As limitações deste acordo estão, ainda segundo a análise de Mendes (2013, p. 11), na obrigatoriedade de os bancos terem constantemente um capital mínimo como caução que possa provisionar possíveis perdas, mesmo as não esperadas. Este facto deve-se aos métodos de contabilização de ativos e tipologia de riscos considerados no cálculo, não sendo considerado o câmbio, entre outros fatores.

### **Acordo de Basileia II**

Na sequência dessas limitações, surge o Acordo de Basileia II. Mendes (2013, p. 13) indica que este segundo acordo é publicado no dia 26 de junho de 2004, num contexto de aumento da volatilidade dos mercados, colapso de grandes empresas e crises monetárias na Ásia e na Rússia.

De acordo com Mendes (2013, p. 13), os principais objetivos do acordo Basileia II eram

[a]justar os requisitos de capital dos bancos aos riscos a que estão expostos, acabando por melhorar as práticas de mitigação de risco e gestão do mesmo nas instituições, com o fim de preservar a solidez e solvabilidade do sistema financeiro. Outro objetivo foi responder à inovação dos mercados e à expansão dos requisitos de divulgação com o intuito de promover a disciplina do mercado.

### **Acordo de Basileia III**

Apesar de só no dia 31 de dezembro de 2007 o segundo acordo de Basileia ter sido implementado na sua plenitude, na sequência da crise de 2008, o Comité publicou, no dia 12 de setembro de 2010, o Acordo de Basileia III.

Mendes (2013, p. 20) refere que este Acordo «[e]stabeleceu novas regras de capital mínimo em relação à sua qualidade, liquidez e absorção de prejuízos, com o objetivo de reforçar a estabilidade e o crescimento do sistema financeiro a nível mundial» e, de acordo com Vicente (2015, p.14), «visa sobretudo acautelar o sistema financeiro, permitir um funcionamento sustentado e minimizar perdas. Com este fim, foram introduzidas regras, regulamentos e requisitos com a finalidade de minimizar o risco (liquidez, crédito, mercado, operacional.)».

Na análise destes três acordos de Basileia, Mendes (2013, p. 29) conclui que o grande problema dos mesmos é que

[a]parecem sempre por “reação” e não por “antecipação”. A crise surge e em consequência procura-se emendar aquilo que lhe deu origem. Não seria muito difícil antever que qualquer crise financeira a ocorrer, iria “apanhar” os bancos com capitais próprios mínimos (fruto da alavancagem enorme que têm nos seus balanços).

Para o referido autor, o maior problema associado ao sistema financeiro é o risco sistémico, uma vez que representa precisamente que o não controlo de um problema numa ou num conjunto específico de instituições financeiras pode afetar todo o sistema num efeito dominó, motivo pelo qual o intuito dos acordos de Basileia deveria ser o de antecipação.

### **3.2 Medidas Macroprudenciais do Banco de Portugal**

Para aplicação da Política Macroprudencial, o Banco de Portugal (2014, p.4) indica que deve ser efetuada a «definição de objetivos, a identificação de riscos que possam comprometer o alcance desses objetivos e a seleção de instrumentos para mitigar, ou mesmo evitar, os riscos, permitindo assim atingir os objetivos pretendidos», com o objetivo final de contribuir para que seja possível preservar a estabilidade financeira, nomeadamente com um reforço do setor financeiro e consequentemente a prevenção do risco sistémico.

Tendo em conta a amplitude e dificuldade de mensuração do objetivo final, o primeiro passo para a adoção desta política e consequente operacionalização e transparência é a definição de objetivos intermédios, sendo a monitorização do cumprimento destes objetivos a melhor forma de avaliar o progresso das entidades que os aplicam e atuar mais diretamente sobre a efetiva origem do risco.

Para a aplicação das Medidas Macroprudenciais, conforme já referido, o Banco de Portugal (2014, p. 10) define quatro objetivos intermédios, que são

- Mitigar e prevenir o crescimento excessivo de crédito e a alavancagem;
- Mitigar e prevenir o excessivo desfasamento de prazos e a falta de liquidez do mercado;
- Limitar as concentrações diretas e indiretas de exposições;
- Limitar incentivos para a assunção de riscos excessivos por parte de instituições de importância sistémica.

Assim, é relevante definir os instrumentos associados à aplicação de cada um destes objetivos intermédios, definidos pelo próprio Banco de Portugal.

### **3.2.1. Instrumentos para mitigar e prevenir o crescimento de crédito**

Claessens (2015, p. 407) afirma que vários foram os instrumentos propostos no âmbito da Política Macropprudencial, mesmo antes da Crise Económica e Financeira de 2008, o que despertou um olhar mais atento sobre este tema. Apesar desse facto, o autor indica que a maioria dos instrumentos utilizados na atualidade são aplicados às instituições bancárias, muito provavelmente devido a um conhecimento menor acerca dos fatores externos noutros setores.

Quanto ao Crédito à Habitação, vertente principal de crédito a estudar no âmbito da presente dissertação, importa focar o primeiro objetivo intermédio: “Mitigar e prevenir o crescimento excessivo de crédito e a alavancagem”.

Para aplicação deste e dos restantes objetivos, é relevante que seja efetuada uma adequada seleção de instrumentos para a sua implementação, pelo que o Banco de Portugal (2014, p. 9) indica que

[f]ace à complexidade e abrangência do objetivo associado à manutenção da estabilidade financeira, à falta de experiência na aplicação desta política, por ser ainda recente a nível internacional, e ao facto de alguns requisitos macropprudenciais estarem em processo de revisão (e.g. requisitos de liquidez), o conjunto de instrumentos selecionados é necessariamente flexível, devendo ser objeto de avaliação permanente.

Face à relevância dos instrumentos para a aplicação de cada um dos objetivos, é importante que seja assegurada uma cobertura adequada dos riscos que se pretende mitigar, para os quais o Banco de Portugal (2014, p. 6) tem por base critérios de eficácia, eficiência e transparência, com o intuito de avaliar:

1. Em que medida o instrumento permite atingir o objetivo;

2. Se o custo ou eventuais efeitos adversos decorrentes da sua ativação são proporcionais face aos objetivos pretendidos;
3. Se o instrumento é claro e perceptível quanto à aplicação e aos objetivos que pretende alcançar, de forma a conferir credibilidade e “accountability” às decisões de política.

O primeiro ponto assume relevância no sentido em que se o instrumento não permitir um apoio relevante para a persecução do objetivo, poderá causar apenas custos e transtornos às partes envolvidas, sem qualquer benefício.

O segundo ponto enquadra-se claramente no impacto social das restrições, um ponto relevante desta dissertação. Se o impacto negativo ao nível dos ganhos dos mutuantes e ao nível da possibilidade do acesso das famílias ao crédito for superior ao benefício para o cumprimento do objetivo do instrumento, o instrumento não deverá ser aplicado.

O terceiro ponto é essencial na aplicabilidade do instrumento. Se as instituições que concedem crédito não souberem como aplicar o instrumento, ou puder existir uma interpretação dúbia do mesmo, irá apenas ser perdido o enfoque e qualidade prática da sua aplicação.

Assim, para o objetivo intermédio que, conforme referido, se destina a “mitigar e prevenir o crescimento excessivo de crédito e a alavancagem”, os instrumentos de Política Macroprudencial associados ao objetivo suprarreferido indicados pelo Banco de Portugal (2014, p. 10) são

- Reserva contracíclica de fundos próprios;
- Requisitos setoriais de capital;
- Limites ao rácio entre o montante do empréstimo e o valor do ativo dado em colateral;
- Limites ao rácio entre o montante do empréstimo ou do serviço da dívida e o rendimento do mutuário.

Estes instrumentos carecem de monitorização relativamente aos objetivos previamente fixados, em linha com a necessidade de avaliação permanente referida, para que se possa garantir a credibilidade da política macroprudencial, através de disponibilização regular de informação e obtenção da maior clarificação possível quanto aos objetivos a alcançar.

O Banco de Portugal (2014, p. 9) ressalva que os instrumentos selecionados não devem ser vistos como uma lista taxativa e restrita mas sim como instrumentos prioritários na

aplicação desta política, devendo existir uma maior abrangência de objetivos e instrumentos para a sua operacionalização a nível nacional.

### **Reserva contracíclica de fundos próprios**

Olhando para cada um dos instrumentos, é vital definir reserva contracíclica de fundos próprios. É pretendido que seja constituída uma reserva num período de fase ascendente do crédito, de forma a aumentar a resiliência do sistema bancário face ao crescimento excessivo de crédito, devendo essa mesma reserva ser apenas libertada aquando da fase descendente do crédito, de forma a conter as perdas. Assim, o pretendido é que numa fase mais favorável as instituições estabeleçam uma reserva que as torne mais sustentáveis numa eventual fase mais desfavorável.

O Banco de Portugal (2014, p. 11) entende que

[e]ste instrumento contribui para reforçar a resiliência do sistema financeiro na medida em que, para satisfazer este requisito adicional de capital, as instituições financeiras terão de aumentar o seu nível de capital regulamentar (através de emissões de capital adicional, retenção de lucros ou de dividendos), ou condicionar a evolução dos seus ativos ponderados pelo risco (através da redução de ativos ou aumentando a proporção de ativos com menor ponderação de risco).

Estas medidas têm impacto direto sobre as taxas de juro e crescimento de crédito, pelo que pode a oferta de crédito ser reduzida caso se verifique a redução de ativos, provocando gastos aos bancos. A aplicação deste instrumento implica ainda um acompanhamento constante da evolução do crédito, para que seja perceptível em que momento deve ser constituída a reserva e em que momento deverá ser utilizada.

Contudo, os riscos do crescimento excessivo do crédito abrangem, frequentemente, apenas um setor da economia, como por exemplo a especulação associada ao setor imobiliário e por consequência ao crédito habitação, pelo que o Banco de Portugal (2014, p.12) considera que

[e]mbora a reserva contracíclica de fundos próprios possa ser considerada um instrumento eficaz e eficiente para mitigar riscos de natureza cíclica, trata-se de um instrumento demasiado abrangente e pouco vocacionado para situações em que os fatores de risco se concentram num determinado setor.

Para estes casos, surgem instrumentos vocacionados para riscos setoriais, de modo a não existir uma restrição da economia de uma forma geral. São estes os:

- Requisitos setoriais de capital;
- Limites ao rácio entre o montante do empréstimo e o valor do ativo dado em colateral;
- Limites ao rácio entre o montante do empréstimo ou do serviço da dívida e o rendimento do mutuário.

### **Requisitos setoriais de capital**

Os requisitos setoriais de capital são, geralmente, aplicáveis a crédito hipotecário, ou seja, crédito garantido pela hipoteca de um imóvel, como é o caso do Crédito à Habitação. Quanto à sua aplicação, o Banco de Portugal (2014, p. 12) indica que estes requisitos podem ser impostos sob duas formas:

- de uma forma direta, através de um requisito de capital adicional;
- de forma indireta, através de alterações nos parâmetros que determinam os requisitos de capitais, nomeadamente através de uma ponderação de risco mais elevada para o crédito imobiliário ou imposição de um limite mínimo mais elevado para as perdas em caso de incumprimento.

### **Limites aos rácios**

As medidas que impõem limites aos rácios reforçam a resiliência através da restrição do acesso ao crédito. Ao serem impostos limites ao rácio DSTI é diminuído o risco de incumprimento de crédito e ao serem impostos limites ao rácio LTV é diminuído a possível perda decorrente do crédito.

Neste ponto e quanto ao rácio LTV, o Banco de Portugal (2014, p. 12) reforça a importância de uma correta avaliação do valor do colateral (geralmente o imóvel) como forma de limitar futuras perdas em caso de incumprimento, onde o numerador do rácio LTV deve ser adequado a cada operação, de acordo com o menor valor entre o valor de aquisição/investimento e o valor de avaliação do imóvel.

É também reforçado pelo Banco de Portugal (2014, p. 12) o relevo de o numerador do rácio DSTI ser definido de forma a abranger a totalidade do crédito garantido através da hipoteca, de forma a evitar o contorno deste instrumento através de uma segunda hipoteca ou da subdivisão do financiamento.

Contudo, a forma de aplicação do cálculo e limites aos referidos rácios nas instituições mutuantes abrangidas serão explanadas nas secções seguintes, no âmbito do Aviso n.º

4/2017 e da Recomendação para os novos contratos com consumidores, emanados pelo Banco de Portugal.

### **3.2.2. Aviso n.º 4/2017**

Na sequência do DL n.º 74-A/2017, de 23 de junho, que transpôs parcialmente para o ordenamento jurídico português o conteúdo da Diretiva n.º 2014/17/UE, do Parlamento e do Conselho Europeus, de 4 de fevereiro de 2014, foi legislado o dever de os mutuantes avaliarem a solvabilidade dos consumidores, no âmbito de financiamentos relacionados com Crédito à Habitação e crédito com garantia hipotecária ou equivalente.

De acordo com o Banco de Portugal (2017, p. 1),

[e]stabelece-se no referido diploma legal que os mutuantes devem, em momento anterior à celebração do contrato de crédito e, bem assim, previamente a qualquer aumento do montante total do crédito, avaliar a capacidade e propensão do consumidor para o cumprimento do contrato de crédito. Mais se prevê que o mutuante só deve celebrar o contrato de crédito quando o resultado da avaliação de solvabilidade indicar que é provável que as obrigações do contrato de crédito sejam cumpridas nos termos contratualmente previstos.

O Banco de Portugal (2017, p.2) define avaliação de solvabilidade como «a avaliação da capacidade e propensão de o consumidor cumprir as obrigações decorrentes do contrato de crédito» e consumidor como «a pessoa singular que atua com objetivos alheios à sua atividade comercial ou profissional nos contratos de crédito abrangidos pelo disposto no DL n.º 74-A/2017 e no DL n.º 133/2009».

A fim de dar cumprimento a estes dois aspetos, o Banco de Portugal criou o Aviso n.º 4/2017, onde elenca procedimentos e critérios que devem ser adotados pelos mutuantes aquando da referida avaliação de solvabilidade, em todos os créditos hipotecários ou equivalentes.

Para o efeito, é indicado pelo Banco de Portugal (2017, p.1) que foram consideradas as orientações sobre a avaliação de solvabilidade em contratos de crédito hipotecário emanadas pela Autoridade Bancária Europeia, em 2015, num contexto de implementação da Diretiva que serviu de base a este Aviso, e pelo Parlamento e Conselho Europeus, em 2014, relativas ao Crédito à Habitação.

Na sequência e no uso da competência que lhe é conferida pelo artigo 76.º, nº1 do RGICSF, o Banco de Portugal estabelece assim algumas orientações no âmbito do referido Aviso, começando no artigo 3º, onde refere o dever de as instituições que concedem crédito deverem concedê-lo de forma responsável, atendendo à situação financeira, objetivos e necessidades dos consumidores, bem como a natureza, montante e características do contrato de crédito a celebrar.

O Banco de Portugal (2017, p.2) define o contrato de crédito como o

contrato pelo qual uma instituição concede ou promete conceder a um consumidor um crédito sob a forma de mútuo, diferimento de pagamento, crédito *revolving* ou qualquer outro acordo de financiamento semelhante, incluindo, designadamente, a locação financeira.

Vinca assim a responsabilidade social do mutuante no que diz respeito ao endividamento das famílias, numa dupla perspetiva de prevenção quanto ao mutuário apenas se endividar de acordo com as suas necessidades e possibilidades financeiras e quanto ao mutuante não conceder crédito que tenha uma probabilidade elevada de se traduzir em incumprimento, preservando a saúde financeira de ambos os intervenientes.

O momento em que ocorre a avaliação de solvabilidade é indicado pelo artigo 4.º, onde se mostra que deve ser efetuada em momento anterior à celebração do contrato de crédito, ou de qualquer aumento do montante total do crédito que ocorra na vigência do contrato de crédito, estabelecendo o n.º 3 do artigo 4.º que o ónus da prova de cumprimento dos deveres indicados pelo Aviso é dos mutuantes.

O artigo 5.º vinca a relevância da premência da informação obtida no âmbito da avaliação de solvabilidade ser apenas a efetivamente necessária mas suficiente e proporcionada acerca dos rendimentos e despesas do consumidor, devendo os primeiros ser regulares e ser verificada no mínimo a sequência de três meses anteriores à avaliação (artigo 7.º), e as segundas terem em consideração uma estimativa prudente e razoável das despesas regulares do mutuário, bem como os custos em que o mesmo incorre se o financiamento lhe for concedido, conjuntamente, se aplicável, com outros encargos que tenha em curso (artigo 8.º).

Os elementos que o Banco de Portugal considera relevantes nesta avaliação são elencados nas alíneas a) a e) do n.º 2 do artigo 5.º. Contudo, o mutuante deverá solicitar os elementos indispensáveis para comprovar a sua veracidade, advertindo o mutuário de que a não prestação das informações ou elementos necessários, ou prestação dos mesmos desatualizados ou falsos, tem como consequência a não concessão do crédito ou não aumento do montante total (artigo 6.º).

### **3.2.3. Recomendação para novos contratos com consumidores**

No seguimento das competências do Banco de Portugal, já anteriormente elencadas, e de forma a combater o elevado nível de endividamento das famílias associado ao que considera ser uma elevada exposição do sistema financeiro ao Crédito à Habitação e um risco no que toca à resiliência do setor bancário, aquela instituição cria, em 2018, uma Recomendação no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores.

A referida Recomendação, que teve a sua entrada em vigor no dia 1 de julho de 2018, visava a concessão de crédito a consumidores, nomeadamente créditos à habitação, créditos com garantia hipotecária ou equivalente e crédito ao consumo, introduzindo limites a alguns dos critérios tidos em consideração na avaliação de solvabilidade aquando da concessão dos referidos créditos.

O Banco de Portugal (2018, p.1) considera a existência desta necessidade na sequência do Aviso n.º 4/2017 e de um quadro de recente recuperação económica associado a:

- um forte aumento das novas operações de Crédito à Habitação;
- um crescimento relevante do stock de crédito ao consumo;
- prática de taxas de juros reduzidas;
- um acentuado aumento dos preços do setor imobiliário residencial;
- aumento da concorrência entre instituições bancárias.

#### **Limites ao rácio LTV**

A Recomendação, no artigo 11.º, começa por impor limites ao rácio LTV, rácio este que o Banco de Portugal (2018, p. 5) indica que se deve considerar como «o rácio entre o montante total dos contratos de crédito garantidos por um determinado imóvel e o preço de aquisição ou o valor da avaliação do imóvel dado em garantia para crédito(s) à habitação e crédito(s) com garantia hipotecária ou equivalente».

A Recomendação refere assim, no artigo 3.º, quanto ao rácio LTV nos referidos créditos, que:

- A avaliação do imóvel dado em garantia deve ser efetuada por um perito avaliador de imóveis;
- O cálculo do referido rácio deverá ter como numerador o montante do(s) empréstimo(s) a garantir e como denominador o menor valor entre o da aquisição do imóvel e o da avaliação do mesmo;
- No caso de créditos destinados a construção, para o denominador deverá ser considerado o menor entre o valor do terreno somado ao custo das obras a efetuar e o valor de avaliação definido pelo perito avaliador para o imóvel aquando da conclusão da construção;
- No caso de créditos para obras de beneficiação em imóveis adquiridos há menos de dois anos, para o denominador deve ser considerado o mínimo entre o valor de aquisição do imóvel somado ao custo das obras e o valor de avaliação definido pelo perito avaliador para o imóvel aquando da conclusão das obras;
- No caso de créditos destinados a obras em imóveis adquiridos há um período igual ou superior a dois anos, o denominador deverá ser sempre o valor de avaliação definido pelo perito avaliador para o imóvel aquando da conclusão das obras;
- Para qualquer crédito à habitação, com garantia hipotecária ou equivalente que não se enquadre nos casos anteriores e que o imóvel tenha sido adquirido há um período igual ou superior a dois anos ou adquiridos a título gratuito, o denominador deverá ser sempre o valor de avaliação do imóvel.

Quanto aos limites ao rácio LTV, o artigo 5.º dispõe que é recomendado que:

- Não sejam concedidos financiamentos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria e permanente que excedam um LTV de 90%;
- Não sejam concedidos Créditos à Habitação, créditos com garantia hipotecária ou equivalente destinados a outras finalidades que não habitação própria e permanente que excedam um LTV de 80%;
- Não sejam concedidos Créditos à Habitação, créditos com garantia hipotecária ou equivalente para aquisição de imóveis detidos pelas próprias instituições com LTV superior a 100%;
- Não sejam concedidos contratos de locação financeira imobiliária com LTV superior a 100%.

Quanto a estes cálculos, importa referir que o Banco de Portugal (2018, p. 5) considera como Habitação Própria e Permanente «aquela onde o mutuário ou este e o seu agregado familiar mantêm, estabilizado, o seu centro de vida familiar», pelo que os casos fora deste conceito deverão ser enquadrados com um LTV igual ou inferior a 80%, excetuando as exceções pontuais que permitam que o LTV tenha um máximo de 100%.

### **Limites ao rácio DSTI**

De seguida, a Recomendação enquadra o rácio DSTI que, para o Banco de Portugal (2018, p. 5), é o rácio «entre o montante da prestação mensal calculada com todos os empréstimos do(s) mutuário(s) e o(s) seu(s) rendimento(s) mensal(ais)», ou seja, na concessão de um novo crédito devem também ser consideradas as prestações mensais dos créditos que já estão a decorrer, uma vez que afetam o rendimento do mutuário e a sua capacidade para assumir novas responsabilidades creditícias.

Para o cálculo do rácio DSTI, o artigo 4.º indica que o numerador deverá ser o valor da prestação mensal calculada para todos os financiamentos que o mutuário tenha em curso e o denominador deverá ser o rendimento mensal do(s) mutuários (s).

Quanto ao numerador, é entendido que devem ser consideradas efetivamente todas as prestações de créditos em curso, mesmo quando se trata de créditos excluídos do âmbito da Recomendação, desde que apresentem um plano de reembolso definido.

Quanto ao denominador, é referido que os rendimentos anuais do(s) mutuário(s) devem ser divididos pelos 12 meses do ano, para um cálculo mensal em concordância com o cálculo mensal dos encargos. Para além disso, deve ser considerada uma redução de, pelo menos, 20% caso a idade do mutuário mais velho (caso seja mais que um) seja superior a 70 anos no momento do vencimento do contrato, excetuando se o(s) mutuário(s) estiverem reformados aquando da celebração do mútuo.

Para o Banco de Portugal (2018, p. 5) deve ser considerado rendimento o

montante anual recebido pelo(s) mutuário(s), líquido de impostos e de contribuições obrigatórias à Segurança Social, de acordo com a última declaração de rendimentos para fins tributários e/ou com informação relativa ao rendimento obtido nos três meses anteriores ao momento da avaliação da solvabilidade, de acordo com o disposto no artigo 7.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 4/2017, de 22 de setembro.

O artigo 6.º dispõe, acerca das recomendações aos mutuantes, que quanto aos limites do rácio DSTI:

- não concedam créditos com um DSTI superior a 50%;
- seja imposto um limite de 20% do total de créditos concedidos com DSTI até 60%;
- o limite de 60% no rácio DSTI não seja ultrapassado em mais de 5% do total dos créditos concedidos;
- sempre que seja ultrapassado o limite de 50% no rácio DSTI, deve ser justificado pelas instituições os elementos adicionais que estiveram na base da análise de solvabilidade do(s) mutuário(s), de forma que seja garantida a adequação dos critérios de análise de solvabilidade.

Tendo em conta que se esperam subidas de taxas de juro, o Banco de Portugal (2019, p. 11) indica que o cálculo do rácio DSTI deverá ter «também em consideração, no seu numerador, um aumento na taxa de juro, que varia em função do prazo original dos contratos e do regime de taxa de juro», conforme consta da Tabela 3.1. Desta forma, é possível testar se os mutuários são capazes de suportar os efeitos no serviço da dívida da expectável subida de taxas de juro.

**Tabela 3.1** Agravamento da taxa de juro em cada prazo de crédito

Regime de taxa de juro	Prazo do contrato e aumento do indexante		
	≤5 anos	>5 anos e ≤10 anos	>10 anos
Variável e mista	+1 pp	+2 pp	+3 pp

**Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 11)

Deverá ser tido em conta, de acordo com a leitura da Tabela 3.1, um aumento de 1 ponto percentual em créditos com prazo igual ou inferior a 5 anos, de 2 pontos percentuais em créditos com um prazo superior a 5 anos e igual ou inferior a 10 anos e de 3 pontos percentuais em créditos com um prazo superior a 10 anos.

### **Limites à maturidade**

Quanto aos limites à maturidade, o artigo 7.º dispõe que é recomendado que a maturidade dos novos contratos de Crédito à Habitação, créditos com garantia hipotecária e créditos com garantia equivalente não exceda os 40 anos, devendo a maturidade média destes contratos convergir gradualmente para os 30 anos até ao final de 2022. Para os novos

contratos de crédito ao consumo, é recomendado um limite máximo de 10 anos, contados a partir da entrada em vigor do contrato.

### **Indicações adicionais**

A última advertência, artigo 8.º, refere-se à regularidade dos pagamentos pelo que é aconselhado que os pagamentos de capital e juros dos contratos de crédito sejam efetuados de forma regular.

O artigo 9.º reforça a obrigatoriedade de os mutuantes aplicarem os critérios adequados de gestão de risco em todas as operações e de aferirem a adequação dos diferentes indicadores de cada operação em relação à sua viabilidade e termos legalmente previstos, ainda que as mesmas se encontrem dentro dos parâmetros definidos pela Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores. Pretende-se, deste modo, que os mutuantes tentem evitar que as operações sejam concedidas, na sua generalidade, com todos os indicadores no teto máximo definido pela Recomendação, uma vez que, se a tendência for conceder créditos abaixo desses limites, o risco assumido pelo mutuante será ainda inferior ao recomendado, contribuindo para a saúde financeira.

De acordo com o Banco de Portugal (2018, p. 11), é das instituições (mutuantes) a responsabilidade de assegurar que dispõem de meios e processos adequados para a implementação da Recomendação e para permitir um acesso atempado do Banco de Portugal aos dados e elementos que considere relevantes para verificação do cumprimento da mesma. A implementação da Recomendação será monitorizada pelo Banco de Portugal com periodicidade mínima anual, de acordo com o artigo 10.º.

Em caso de incumprimento dos limites impostos, os mutuantes devem reportar ao Banco de Portugal a justificação que será alvo de avaliação e, caso a justificação não seja aceite, a Autoridade Macroprudencial nacional pode emitir outro tipo de medidas no âmbito das suas competências.

### **Contratos excluídos da Recomendação**

O Banco de Portugal (2019, p. 8) acrescenta ainda que excluiu das Medidas Macroprudenciais:

- contratos destinados a prevenir ou regularizar situações de incumprimento, pelo relevo que registou no balanço dos mutuantes e por se verificar que o risco que se pretendia prevenir já se materializou ou está perto de se materializar;

- os contratos de crédito celebrados ao abrigo do regime de concessão de crédito bonificado à habitação a pessoa com deficiência, na ótica de proteção destes mutuantes;
- contratos de crédito cujo montante total seja igual ou inferior a dez vezes a remuneração mínima mensal garantida, uma vez que é considerado o montante reduzido, que a avaliação de solvabilidade é mais precisa e que o cumprimento de procedimentos mais restritivos poderia condicionar de forma excessiva o mercado de crédito ao consumo;
- os contratos de crédito sob a forma de facilidades de descoberto e outros créditos sem plano de reembolso definido (incluindo cartões e linhas de crédito), por considerar existir dificuldade de aplicação a estes contratos de algumas das medidas previstas na Recomendação, como rácio DSTI que pressupõe prestações constantes e nesta tipologia de contratos não possui um plano de reembolso previamente definido nem uma duração concreta.

### Súmula da Recomendação

De forma a sintetizar as restrições de crédito impostas nas novas operações de crédito, o Banco de Portugal (2019, p. 9) divulgou a Tabela 3.2 que designou de «Súmula da Recomendação», na qual as restrições são divididas por grupos de tipologia com a respetiva recomendação e explicação da sua forma de aplicação.

**Tabela 3.2** Súmula da Recomendação

<b>Em novos créditos concedidos:</b>	
Limites ao LTV*	- Para aquisição ou construção de HPP: LTV ≤ 90%; - Para aquisição ou construção de imóveis com outras finalidades: LTV ≤ 80%.
	<b>Exceção:</b> Imóveis detidos pelas próprias instituições e contratos de locação imobiliária: LTV ≤ 100%.
Limites ao DSTI	DSTI ≤ 50%.
	<b>Exceções</b> , em relação ao montante total de créditos concedidos por cada instituição em cada ano: - até 20% pode ter DST não superior a 60%;

	- Até 5% pode ultrapassar os limites da DSTI.
Limites à Maturidade*	- Maturidade ≤ 40 anos; - Maturidade média global deve convergir, gradualmente, para 30 anos, até 2022.
Requisitos de pagamentos regulares*	- Devem ter pagamentos regulares e capital e juros.

\*Para concessão de novos Créditos à Habitação, créditos com garantia hipotecária ou equivalente.

**Fonte:** Adaptado de Banco de Portugal (2019, p. 9)

### 3.2.4. Instrução n.º 19/2017

Em adicional, importa lançar ainda um olhar sobre a Instrução n.º 19/2017 do Banco de Portugal, de 15 de dezembro, que entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2018, antes ainda da Recomendação, e aprova o modelo da Ficha de Informação Normalizada Europeia (FINE) bem como as instruções a adotar pelos mutuantes no preenchimento do referido modelo e o conteúdo da informação adicional a disponibilizar ao consumidor. Esta instrução é divulgada pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, que transpõe para a legislação portuguesa a Diretiva n.º 2014/17/UE, do Parlamento e Conselho Europeus, de 4 de fevereiro.

Pereira (2019, p. 41) alerta que «[u]ma das [...] preocupações do Banco de Portugal, enquanto regulador do mercado, foi a introdução de critérios objetivos e idênticos para todas as instituições de crédito que permitissem aos clientes poderem comparar a oferta dos vários bancos no que se refere ao crédito à habitação». De modo a dar cumprimento a esse objetivo e a cumprir a Diretiva europeia, é assim tornada homogénea a informação transmitida pelas instituições de crédito não apenas em Portugal mas em toda a União Europeia, tornando a comparação mais intuitiva. É ainda sistematizada a informação que deve obrigatoriamente constar da FINE, a saber:

- a Taxa Anual de Encargos efetiva Global (TAEG);
- a Taxa Anual Nominal (TAN);
- os demais encargos associados ao financiamento (comissões, despesas, seguros, etc.);
- o prazo, número de prestações e montante das mesmas;
- o *cross selling* associado à operação;

- o Montante Total Imputado ao Consumidor (MTIC).

«Fazem ainda parte da FINE dois planos financeiros, um com as condições negociadas e aprovadas e um outro plano que é calculado com a taxa de juro igual à mais elevada registada nos últimos 20 anos» (Fernandes, 2019, p. 41), para que o consumidor possa estar informado sobre qual seria a sua prestação se as taxas de juro evoluíssem até ao máximo registado nos últimos 20 anos.

### **3.3 Impacto das restrições de crédito**

Leão e Santos (2004, p.1), «numa fase de abrandamento da atividade económica ou de crescimento negativo da economia, a atitude dos bancos no que diz respeito à concessão de crédito é especialmente importante», remetendo assim para o eventual impacto social das restrições de crédito. De facto, é em situações em que os particulares se encontram em maiores dificuldades financeiras que mais necessitam de financiamento, seja para bens de uso familiar ou para um investimento que pode gerar uma nova fonte de rendimento.

Sem descurar a relevância do crédito para as famílias, com a Recomendação para novos contratos com consumidores, o Banco de Portugal (2019, p. 4) pretende

[a]tuar de forma preventiva de modo a promover, por um lado, a não assunção de riscos excessivos pelas instituições de crédito e sociedades financeiras na concessão de novo crédito, [...] por outro, [...] o acesso dos mutuários a financiamento sustentável, minimizando o risco de incumprimento.

É assim limitada a concessão de crédito a mutuários com perfil de risco mais elevado, para os quais a concessão de novos créditos afetaria seriamente a capacidade financeira para o bom serviço da dívida, seja naquele momento ou no caso de ocorrer uma subida acentuada das taxas de juro. Contudo, o Banco de Portugal (2019, p. 8) alerta que «a aplicação de um limite máximo ao serviço da dívida das famílias face ao seu rendimento mensal líquido poderá afetar o consumo privado financiado pelo crédito».

Para Martins (2020, p. 14), «[a] preocupação com o risco e com os critérios de concessão de crédito não são algo novo na mentalidade das instituições, estas sempre utilizaram indicadores internos para verificar a sustentabilidade da concessão de crédito a cada mutuário». Comparando o inquérito aos bancos sobre o mercado de crédito que foi realizado pelo Banco de Portugal em janeiro de 2003 e outubro de 2019, a autora verifica que o perfil de risco do mutuário, a maturidade do contrato, as garantias exigidas e a verificação do seu valor (através do LTV) eram igualmente uma preocupação nos dois momentos.

Martins (2020, p. 14) indica que o problema residia no facto de estes indicadores serem flexíveis e na possibilidade de se tornar menos restritivos no momento de concessão de crédito «como por exemplo, dando demasiado valor ao colateral dos mutuários ou até estendendo a maturidade do contrato para facilitar os pagamentos mensais dos mutuários, já que não existia nenhuma diretiva do supervisor em contrário». Estas facilidades aumentavam substancialmente o risco na concessão de crédito e poderiam constituir um risco sistémico.

Justificam-se as medidas tomadas, como a imposição de limites ao rácio LTV aliada a uma combinação dos limites da maturidade do empréstimo com os limites ao rácio DSTI, para que a extensão da maturidade não camufle a influência do crédito neste último rácio (Banco de Portugal, 2019, p. 6).

Assim, a Recomendação diminui o risco assumido pelos bancos nas novas operações e provoca menor exposição à volatilidade dos ativos dados em colateral, apesar de poder sacrificar alguns ganhos comerciais dos bancos, caso abrande o crédito. Porém, os mutuários deverão ter mais condições para conseguirem cumprir o serviço da dívida e as famílias desfavorecidas ficam mais protegidas das facilidades que provocam o endividamento excessivo.

Para Martins (2020, p. 14), na busca pela estabilidade financeira, existem duas linhas de defesa a considerar:

- a primeira refere-se às instituições financeiras, que têm de procurar uma «gestão sã e prudente em termos de rentabilidade e de solvabilidade, recorrendo-se para tal de métodos de gestão e de controlo de riscos adequados e de uma verificação da solvabilidade das suas contrapartes». Para isto devem cumprir as normas elaboradas pelo Banco de Portugal.

- a segunda é relacionada com a proteção dos mutuários, com a necessária aplicação dos procedimentos e critérios previstos no Aviso n.º 4/2017 do Banco de Portugal «de forma a evitar que exista uma verificação desadequada da solvabilidade dos mutuários».

Para a autora, o objetivo desta primeira linha

não é substituir a gestão competente dos órgãos de administração, nem a gestão de controlo interno dos órgãos de fiscalização e as funções de controlo, nem o papel desempenhado pelos auditores externos das instituições, mas sim assegurar que a instituição seja capaz de salvaguardar a sua própria solvabilidade e solidez financeira e a segurança dos fundos que lhes sejam confiados.

Porém, esta primeira linha não evita necessariamente que os bancos assumam riscos desnecessários ou que ocorram choques na Economia, que nem sempre são previsíveis. Para Martins (2020, p. 15), é perante esses factos que entra a necessidade da segunda linha, «constituída pelas autoridades de supervisão que têm de implementar medidas para antever ou reduzir as situações de instabilidade financeira», onde a autora considera especialmente relevante a Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito.

O Banco de Portugal (2019, p. 10) refere ainda que, apesar de baseada em orientações e experiências internacionais semelhantes, a Recomendação é inovadora e

pioneira uma vez que abarca tanto o crédito à habitação como o crédito ao consumo, sendo que a maioria dos países definiu somente limites para o crédito à habitação. Em segundo lugar, a medida considera, no cálculo do rácio DSTI, choques nas taxas de juro, [...] e no rendimento do mutuário. Por fim, e apesar de um conjunto de autoridades macroprudenciais de outros países ter adotado somente um critério, a introdução simultânea de limites - LTV, DSTI e maturidade - reforça a sua eficácia.

Revela-se assim que, não obstante a frequente referência a que as Medidas Macroprudenciais são elaboradas na base na experiência na adoção de instrumentos semelhantes noutros países e em orientações internacionais, as medidas têm um carácter arrojado, uma vez que vão ainda mais longe e com mais restrição tanto ao nível das tipologias de crédito abrangidas como dos rácios restringidos. Porém, o Banco de Portugal (2019, p.9) afirma que foram definidos limites não muito distantes das práticas normais de concessão de crédito no setor bancário.

A fragilidade da Economia portuguesa, em relação às maiores economias da Europa e do Mundo, pode ser uma justificação para a necessidade de tomar mais medidas, mas, por outro lado, essa fragilidade da Economia também justifica uma maior necessidade de financiamento e a existência de menores garantias por parte dos particulares.

Quanto às medidas relacionadas com o rácio LTV, analisadas anteriormente no âmbito da Recomendação, foram criados rácios limite diferenciados para situações de Habitação Própria e Permanente (90%) e restantes finalidades (80%). Este diferencial teve por base o pressuposto de que, se os mutuários entrarem nalguma dificuldade financeira, irão dar primazia ao cumprimento de obrigações associadas e/ou garantidas pela sua Habitação Própria e Permanente, conclusão que teve também por base o estudo da experiência internacional efetuado pelo Banco de Portugal.

Os capitais próprios exigidos no momento da celebração do contrato asseguram a existência de um valor mínimo da garantia para salvaguarda do mutuante em caso de incumprimento e é denominado por *Loss Given Default* na língua inglesa. No entanto, o Banco de Portugal (2019, p.10) indica que

foi necessário introduzir limites diferenciados no caso [...] de imóveis em carteira (limite ao rácio LTV de 100%) para garantir que as instituições continuam com o processo de redução de NPL em balanço, que em parte são compostos por bens imóveis.

Importa referir que estamos perante créditos NPL (*Non-Performing Loan*), em português créditos não produtivos, quando um cliente bancário deixa de cumprir as prestações de um financiamento.

Um outro aspeto que diferencia a Recomendação das práticas aplicadas anteriormente está relacionado com a utilização do mínimo entre o preço de aquisição e o valor da avaliação no cálculo do denominador do rácio LTV. O Banco de Portugal (2019, p.10), refere que anteriormente os bancos utilizavam, maioritariamente, o valor de avaliação como denominador no cálculo do LTV, independentemente de o valor negociado entre as partes ser superior ou inferior, pelo que os capitais próprios na aquisição não relevavam da mesma forma.

Quanto à maturidade, com um máximo de 40 anos e definida também em linha com as orientações internacionais, é pretendida, pelo Banco de Portugal (2019, p. 12), a convergência da mesma para 30 anos até 2022, para que «permita alguma flexibilidade em caso de incumprimento ou dificuldades de pagamento dos contratos de crédito», possibilitando uma extensão do prazo de pagamento, se necessário, ou outro tipo de renegociação.

Independentemente do exposto, o Banco de Portugal (2019, p. 13) alerta para o facto de os valores indicados na Recomendação se referirem a limites, ou seja, valores máximos aplicáveis pelos mutuantes nas operações de crédito. Assim, os mutuantes devem aferir a adequação dos vários indicadores das operações de crédito, uma vez que não se pretendem que sejam ultrapassados os limites impostos aos rácios mas podem ser aprovados inferiores, dado que constitui um menor risco.

Aparentemente, a solução parece ser preventiva para mutuante e mutuário. Porém, é necessário verificar o impacto que estas medidas podem ter nos particulares e até nos lucros comerciais dos mutuantes, ou seja, a relação custo-benefício das medidas tomadas.

Segundo Santos, Teles e Serra (2014, p. 5) em conjugação com Vicente (2015, p. 5), é notável a transformação ocorrida nos últimos 40 anos na habitação em Portugal, passando de uma grande quantidade de bairros de lata e clandestinos, sem quaisquer condições de vivência, sobretudo na periferia das grandes cidades, a uma atualidade em que a maioria da população é proprietária da sua própria habitação, com verdadeiras condições de habitabilidade, existindo igualmente uma elevada oferta de imóveis no mercado.

Todavia, o mesmo autor considera que nem tudo foi positivo. O aumento do volume de imóveis para venda e do desemprego, devido à crise de 2008, incrementou o endividamento das famílias e os níveis de incumprimento.

### **3.3.1. Enquadramento histórico da Habitação**

Traçando o percurso histórico da evolução da Habitação, de acordo com Santos, Teles e Serra (2014, p. 10), até aos anos cinquenta, as iniciativas existentes para promoção de alojamentos direcionavam-se a habitação social, num reflexo do regime ditatorial existente, e eram centradas nas maiores carências de alojamento que existiam naquela década.

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, conhecida como “revolução dos cravos”, uma concentração da população na zona periférica das grandes cidades através de fluxos migratórios, originou o alojamento clandestino. Foram expostas carências habitacionais de maior relevo nos grandes centros urbanos que não estavam preparados, em termos de infraestruturas e oferta de alojamento, para tal densidade populacional.

De acordo com Neves (2000, p. 4), em 1970, somente 49% das famílias portuguesas possuíam a habitação onde residiam, no entanto, surgiram sucessivos governos após 1976 a centrar a política habitacional no apoio à construção e aquisição de casa própria.

Pacheco (2019, p. 15) destaca que, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP), com publicação no Diário da República N.º 86/1976, Série I, de 10 de abril de 1976, o artigo 65º consagrou o Direito a uma Habitação adequada. No texto atualizado do artigo, tiveram apenas alteração da publicação original o conteúdo das alíneas b) e c) e adição da alínea d), tudo no número 2. Releva-se neste tema apenas os primeiros três pontos do artigo:

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.
2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:
  - a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
  - b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
  - c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;
  - d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.
3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. [...]

Neste artigo da CRP, para além de ficar claro que se pretende qualidade de Habitação para qualquer cidadão, nos pontos 2 e 3 o Estado chama a si a responsabilidade de apoiar o desenvolvimento deste setor, de forma direta ou com apoio aos privados, bem como de tornar a renda compatível com os orçamentos familiares.

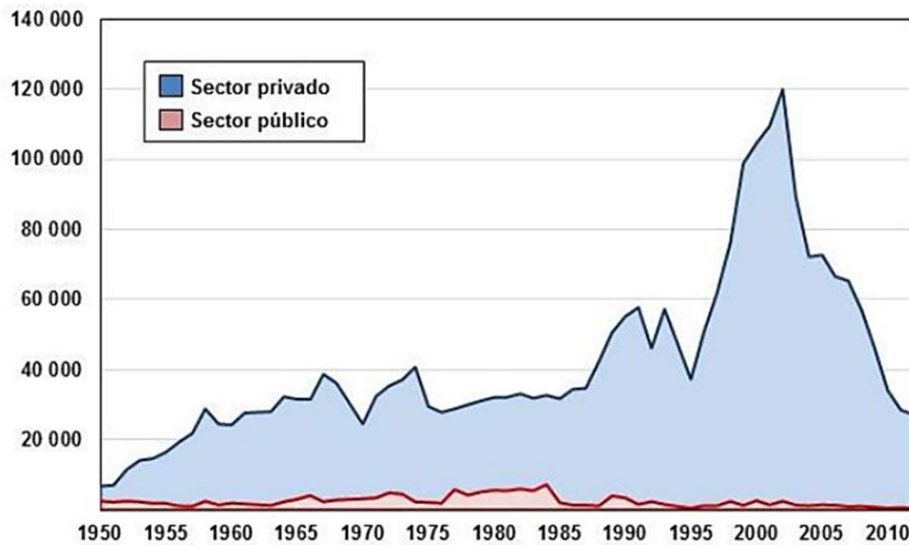
Santos, Teles e Serra (2014, p. 18) indicam que, no final dos anos oitenta, existiu uma tentativa de descentralização da criação de habitação, com o incremento de iniciativas locais de promoção de habitação social, passando para a criação do programa de apoio às Cooperativas de Habitação Económica (CHE). No entanto, indicam que as elevadas taxas de juro, «o aumento dos custos de natureza fiscal, processual e burocrática; e o consequente incremento dos custos finais de habitação» retiraram algum sucesso a esta medida.

Para evitar esse entrave, é iniciado em 1984 o processo de liberalização bancária, para constituição de novos bancos privados, sendo o Banco Comercial Português o primeiro. Em 1989, uma revisão constitucional alarga esta medida à privatização da maioria dos bancos públicos, tendo como consequência uma extinção dos limites ao crédito.

Ocorre um considerável aumento de crédito na década de noventa que, para Santos, Teles e Serra (2014, p. 13), se deve à instauração do «[c]rédito incentivado por benefícios fiscais, por bonificação dos empréstimos e por um desenho do sistema financeiro favorável à expansão deste mecanismo de provisão habitacional». Para Vicente (2015, p.5) foi igualmente relevante a extinção das taxas de juro administrativas e limites de crédito impostos.

O Gráfico 3.1. demonstra os fogos construídos para habitação entre 1950 e 2010, onde é visível uma clara estagnação da construção do setor público e uma subida de influência do setor privado de 1950 até 2003.

Para Seixas & Antunes (2019, p. 7), a crise financeira e as exigências do consequente resgate levaram à aprovação de várias políticas de atração de investimento para a reabilitação urbana, de onde se destaca o Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana (RERU), que foi criado em 2014, o qual dispensa algumas exigências técnicas relativas à reabilitação urbana, que eram exigentes e onerosas, facilitando assim a reabilitação de edifícios.



**Gráfico 3.1** Obras concluídas de fogos construídos para habitação. **Fonte:** Santos, Teles e Serra (2014, p. 13)

Na União Europeia, em 2018, de acordo com o Eurostat (2020), em média, 70% da população já vivia em Habitação Própria. Nos dados de cada país há uma variação, desde 51,4 % na Alemanha até 96,4 % na Roménia. No caso de Portugal, 36,3% vive numa Habitação Própria com financiamento em curso, 38,2% vive numa casa já paga, 12,6% recorreu a arrendamento a preços de mercado e 12,9% obteve um arrendamento a preço reduzido ou gratuito.

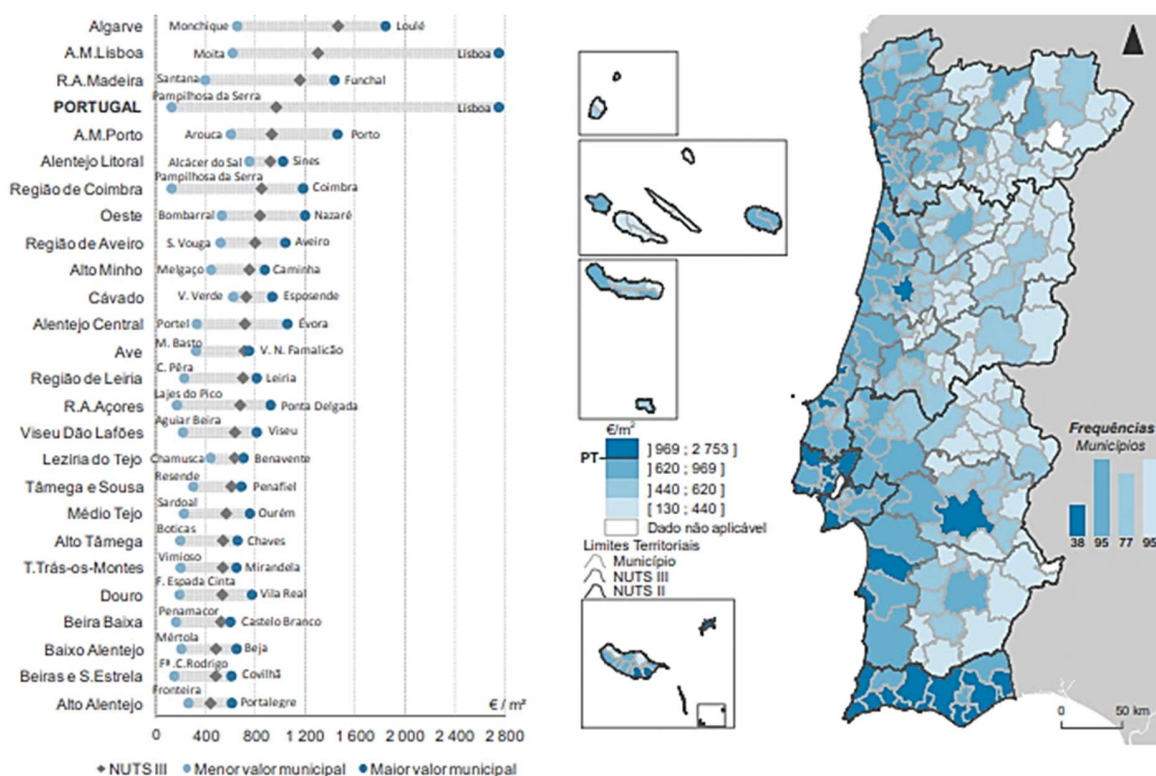
Na atualidade, o maior desafio prende-se, mais do que em relação à oferta de habitação, com os preços da habitação em Portugal, que têm escalado até valores pouco comportáveis para a generalidade dos particulares portugueses, especialmente na zona litoral.

### 3.3.2. Preços da Habitação

Conforme Neves (2000, p. 4), «[a] compra ou construção de casa própria para residência permanente constituem para grande parte das famílias portuguesas o maior investimento que realizam em toda a sua vida». Esta afirmação é datada do ano de 2000, mas constitui ainda hoje um retrato realista do encargo financeiro que acarreta a aquisição de um imóvel, num contexto de grande valorização do imobiliário.

O Banco de Portugal (2019, p. 6) não pretende que a Recomendação de julho de 2018 por si só influencie o abrandamento do desenvolvimento do mercado imobiliário. Todavia, pretende que a mesma proporcione a mitigação do risco de o crédito concedido internamente influenciar de forma mais direta a subida de preços do imobiliário.

Não obstante, para Martins (2020, p. 17), «[e] m geral, as restrições ao rácio de LTV estão associadas a um efeito de desaceleração relativa ao crescimento dos preços das casas, a transações de imóveis em menores quantidades e à redução no volume de crédito», pelo que a influência deverá ser verificável, ainda que de forma gradual. Uma vez que quanto maior o preço do imóvel a adquirir, maior será o nível de capitais próprios mínimo exigido. Assim, os limites impostos podem, de facto, reduzir os preços do imobiliário, o consumo privado e o nível de endividamento das famílias.



**Gráfico 3.2** Valor mediano das vendas por m<sup>2</sup> de alojamentos familiares, Portugal, NUTS III e município, 2.º Trimestre de 2018. **Fonte:** INE (2018, p. 2)

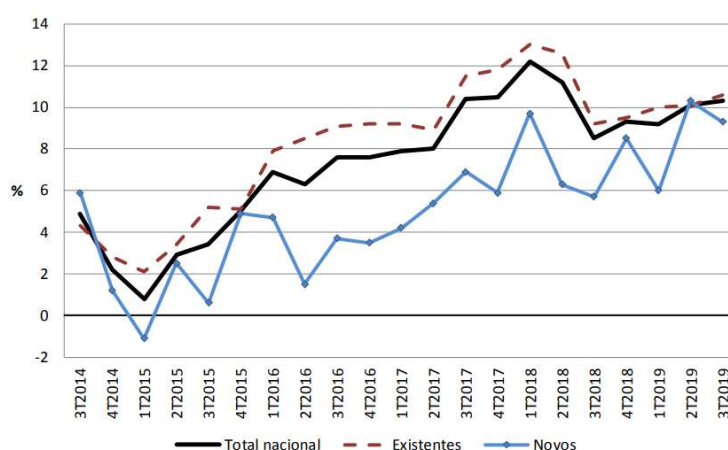
A preocupação com os preços da habitação surge na sequência de uma tendência de aumento dos preços que não é acompanhada pelo aumento do nível do rendimento dos mutuários. Esta tendência de aumento ocorre um pouco por todo o país, porém, com especial enfoque no concelho de Lisboa, conforme é verificável no Gráfico 3.2., que se reporta ao 2.º trimestre de 2018, momento prévio à entrada em vigor da Recomendação (1 de julho de 2018).

De acordo com o INE (2018, p. 2), no referido trimestre,

o preço mediano de alojamentos familiares em Portugal foi 969 €/m<sup>2</sup>, registando um aumento de +2% relativamente ao trimestre anterior e +8,15% relativamente ao trimestre homólogo. O preço mediano da habitação manteve-se acima do valor nacional nas regiões Algarve (1 465 €/m<sup>2</sup>), Área Metropolitana de Lisboa (1 305 €/m<sup>2</sup>) e Região Autónoma da Madeira (1 159 €/m<sup>2</sup>).

Apesar desta tendência aparentar estar mais centrada em Lisboa e, com alguma distância, Loulé, Funchal e Porto, o INE alerta ainda que «38 municípios apresentaram um preço mediano de venda de habitação acima do valor nacional, localizados maioritariamente nas sub-regiões Algarve (13 municípios) e Área Metropolitana de Lisboa (11)».

O Gráfico 3.3 demonstra que até ao momento da entrada em vigor da Recomendação, existia uma descida dos preços da habitação, que iniciou no primeiro trimestre de 2018. Porém, o terceiro trimestre de 2018 trouxe uma nova subida dos preços, ainda que com oscilações. Assim, não é possível concluir um impacto imediato da Recomendação em estudo nos preços, mas pode ser possível a médio/longo prazo.



**Gráfico 3.3** Índice de preços da Habitação em habitações existentes, habitações novas e no total nacional, em percentagem **Fonte:** INE (2019, p. 1)

Para Fernandes (2019, p.11) os efeitos dos preços da habitação na economia real ocorrem principalmente através dos balanços das famílias, do setor financeiro e do setor da construção. Refere ainda que grande parte do património líquido das famílias corresponde a bens imobiliários, uma vez que, em 2013, 75% das famílias em Portugal tinham uma habitação própria e a residência principal correspondia a 49,8% dos ativos detidos pelas famílias.

Tavares, Pereira & Moreira (2014), citados por Fernandes (2019, p. 30)<sup>2</sup>, analisaram a evolução de vários indicadores macroeconómicos e relação com os preços de habitação, entre 2003 e 2011, tendo constatado que o PIB, as taxas de juro (nomeadamente a Euribor), os financiamentos concedidos e o nível de confiança no setor foram estatisticamente significativos para a dinâmica dos preços de habitação em Portugal. A taxa de desemprego não apresentou uma influência significativa.

De todos os indicadores referidos, apenas os financiamentos concedidos apresentaram efeitos negativos, tendo todos os outros efeitos positivos, possibilitando considerar que as restrições de crédito podem efetivamente contribuir para uma diminuição dos preços. De relevar que, no referido estudo, a taxa de desemprego não apresentou uma influência significativa e que, entre 2000 e 2007, o investimento direto estrangeiro no setor da habitação aumentou a procura e teve, conseqüentemente, impacto no aumento dos preços dos imóveis, mas assumiu principal foco no Algarve, na procura de Habitação Secundária ou investimentos.

### **3.4 Procedimentos de Auditoria na verificação da aplicação das Medidas Macroprudenciais**

No âmbito da Auditoria, podem ser efetuados procedimentos com vista à obtenção de prova também neste âmbito. Baptista da Costa (2017, p. 201) indica sete procedimentos gerais de Auditoria, dos quais se destacam dois neste âmbito:

- inspeção de registos e/ou documentos, podem ser internos ou externos, em papel, forma eletrónica ou outra aplicável, e a sua análise «consiste no exame daqueles que suportam as diversas transações ou operações», como será o caso dos documentos que suportam a concessão de crédito;

---

<sup>2</sup> Tavares, F. A., Pereira, E. T., & Moreira, A. C. (2014). *The portuguese residential real estate market. an evaluation of the last decade*. Panoeconomicus.

- recálculo, «[t]rata-se da verificação da exatidão dos cálculos aritméticos de documentos ou de registos efetuados pela empresa assim como da adequação das bases em que foram efetuados». Ainda que os cálculos dos rácios mais relevantes neste tema sejam efetuados através de sistemas automatizados, os dados inseridos ou as bases em que foram efetuados podem estar incorretos, pelo que poderá ser relevante esta análise.

Fazendo uma análise mais específica à conformidade com as Medidas Macroprudenciais, importa estudar duas perspetivas: a da Auditoria Interna de cada instituição bancária e a do Banco de Portugal.

### **3.4.1. Auditoria Interna**

A Auditoria Interna consiste num

[s]erviço ou departamento interno incumbido pela Direcção de efectuar verificações e avaliar os sistemas e procedimentos da entidade com vista a minimizar as probabilidades de fraudes, erros ou práticas ineficazes. A auditoria interna deve ser independente no seio da organização e reportar directamente à Direcção.

Devido a estas funções, a Auditoria Interna torna-se relevante em qualquer organização que tenha este departamento. Na perspetiva desta área, a verificação da implementação das Medidas Macroprudencias enquadra-se numa Auditoria de Conformidade, que

[c]onsiste na verificação do cumprimento, por parte organização auditada, das condições, regras e regulamentos de diversas origens, tanto externos como internos. De uma forma geral, os resultados deste tipo de auditoria são comunicados à autoridade que esteve na origem dessas condições, regras e regulamentos. (IPAD, 2009, p.13)

Neste caso, trata-se principalmente de uma Auditoria de Conformidade Regulamentar, dado que os auditores devem ter em atenção regulamentos aprovados especificamente para a atividade bancária, emanados, no caso em apreço, pelo Banco de Portugal.

### **3.4.2. Banco de Portugal**

O Banco de Portugal (2021, p.1) efetua o acompanhamento e supervisão das instituições bancárias através da Supervisão Microprudencial. Enquanto a Supervisão Macroprudencial se foca em todo o sistema financeiro, a Supervisão Microprudencial procura assegurar solvabilidade e solidez financeira em cada uma das instituições

bancárias no longo prazo, bem como garantir a segurança dos fundos que foram confiados às referidas instituições. A mesma instituição refere ainda que «prossegue estes objetivos no quadro do Mecanismo Único de Supervisão, do qual faz parte na qualidade de autoridade nacional de supervisão».

O Mecanismo Único de Supervisão (MUS) entrou em funcionamento no dia 4 de novembro de 2014, é dirigido pelo Banco Central Europeu (BCE) e conta com a participação de autoridades nacionais competentes nesta matéria de cada um dos países que integra a UE, sendo o Banco de Portugal o representante português. O MUS fiscaliza a forma como os bancos se financiam, concedem financiamentos e investem.

O Banco de Portugal (2021, p. 1) esclarece que o MUS efetua uma distinção entre as instituições de crédito consideradas significativas e as consideradas menos significativas. As mais significativas têm supervisão direta do BCE e as restantes têm supervisão direta das autoridades nacionais competentes com articulação e reporte ao BCE, que fica com uma supervisão indireta. A classificação dos bancos numa destas duas categorias é feita com base em critérios quantitativos e qualitativos e atualizada com frequência.

O MUS, à semelhança das restrições de crédito, segue uma linha da UE em que se pretende a convergência entre os países, tanto nas normas a aplicar como na supervisão da sua aplicação.

A atividade de supervisão do Banco de Portugal não substitui a gestão competente das instituições bancárias nem o papel desempenhado pelos auditores externos nas mesmas. Enquanto Supervisor Microprudencial, cabe a esta instituição, em articulação com o BCE, verificar o cumprimento das obrigações por parte das instituições supervisionadas, «intervindo para que eventuais falhas sejam corrigidas, sem nunca eximir as instituições das suas responsabilidades, nomeadamente a de dispor de um modelo de governo e de um sistema de controlo interno robustos e eficientes» (Banco de Portugal, 2021, p. 1).

O Banco de Portugal, tendo presente a legislação nacional e da UE, no quadro do MUS, exerce a sua supervisão com base, entre outros, nos princípios sistematizados na Tabela 3.3.

**Tabela 3.3** Princípios na Supervisão do Banco de Portugal

<b>Intrusividade, proatividade e tempestividade</b>	Acompanha de perto as instituições, sempre que necessário através de inspeções nas instalações das instituições supervisionadas, de forma pró-ativa e tempestiva.
<b>Proporcionalidade</b>	Tem em consideração a dimensão e a complexidade das atividades das instituições supervisionadas.
<b>Orientação para o risco</b>	Adequa a sua atuação ao perfil de risco das instituições supervisionadas.
<b>Harmonização de práticas de supervisão</b>	Interpreta e implementa as normas prudenciais de forma consistente e coerente.
<b>Espírito crítico e independência</b>	Atua de forma crítica e que não coloque em causa a sua independência.
<b>Responsabilização</b>	Presta contas sobre a sua atuação às diversas partes interessadas, nos limites do dever de segredo a que está vinculado, pelo artigo 80.º do RGICSF.
<b>Alinhamento pelas melhores práticas internacionais</b>	Acompanha e incorpora no exercício da supervisão as melhores práticas internacionais neste domínio.
<b>Legalidade</b>	Atua no cumprimento rigoroso da Lei e do Direito.

**Fonte:** Adaptado de Banco de Portugal (2021, p. 1)

Como exemplo de intervenção, um Comunicado de 3 de dezembro de 2012 do Banco de Portugal revelou a ocorrência do programa de inspeções *on-site* à exposição das instituições financeiras aos setores da construção e promoção imobiliária com referência a 30 de junho de 2012, num momento em que era já referida uma preocupação com o contexto macroeconómico. Foi já uma demonstração de apreensão em relação à conexão entre o mercado imobiliário e os bancos, num programa que envolveu os oito maiores grupos bancários nacionais, que representavam 80% do sistema bancário português.

Os trabalhos decorreram entre junho e novembro de 2012, com recurso a duas empresas de auditoria. Da população em análise, que incluía entidades dos setores de construção e promoção imobiliária e também entidades relacionadas, foi extraída uma amostra de 56%

e «[a] avaliação dos níveis de imparidade registados para as exposições da amostra foi efetuada com base em critérios conservadores e de forma a garantir um tratamento homogéneo» (Banco de Portugal, 2012, p. 2).

Existe também o Programa Especial de Inspeções – SIP – que foi desenvolvido pelo Banco de Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira. Com referência a 30 de junho de 2021, a referida instituição (2014, p. 1) refere que o SIP «inclui uma avaliação abrangente das carteiras de créditos para confirmar a suficiência dos níveis de imparidades». Foi analisada uma amostra significativa de mutuários, dado que abrangia «os 50 grupos económicos com maior exposição creditícia junto de cada grupo bancário» bem como de outras entidades selecionadas com base em indicadores de risco de crédito, que cobriam 50% da carteira de crédito.

A inspeção teve em conta a metodologia e base histórica de informação que suportam o cálculo de imparidades em cada grupo bancário, bem como as políticas de gestão dos riscos de crédito e os respetivos procedimentos de controlo, com especial atenção na avaliação de garantias e de créditos problemáticos.

## 4. Impacto das Medidas Macroprudenciais na Concessão de Crédito

Chegados ao momento da análise do impacto das Medidas Macroprudenciais nos bancos, verifica-se que, num artigo da edição *online* do jornal “Público”, de fevereiro de 2019, Soares (2019, p. 1) afirma que a Recomendação não impediu o crescimento do Crédito à Habitação em 2018, com um crescimento que «acelerou 19,1%, para 9,8 mil milhões de euros, em comparação com 2017», acrescentado que «[o] crédito para compra de casa atingiu o valor mais elevado desde 2010, mantendo um ritmo de crescimento que se verifica desde 2015». Importa assim confirmar a veracidade desta afirmação, maioritariamente com a análise de dados oficiais sobre esta matéria.

Retomamos as palavras de Soares (2019, p. 1) quando indica que

[o] impacto das recomendações, que não são obrigatórias, embora sujeitas a justificação, não é visível. No mês anterior à entrada em vigor, registou-se o maior volume de crédito concedido, a atingir quase mil milhões de euros, e os valores voltaram a disparar no último trimestre do ano, com Dezembro a destacar-se, ao totalizar 903 milhões de euros.

A explicação encontrada pela jornalista para estes dados é de que a maioria dos Bancos estará a aproveitar uma margem de flexibilidade permitida pela Recomendação, como as percentagens de operações em que é permitida a ultrapassagem do rácio DSTI e a redução dos prazos dos contratos ser gradual e para já ser permitido o limite de 40 anos, que permite reduzir a prestação mensal.

Soares (2019, p. 1) argumenta ainda que

[o]utro dos ajustamentos que boa parte dos bancos está a fazer é a descida das taxas de juro, na componente do *spread* ou margem comercial, um dos elementos que lhes facilita a concessão de crédito. Isto numa altura em que a Euribor a 12 meses, a taxa de juro mais utilizada neste tipo de contratos, está em valores negativos, o que torna a taxa final em mínimos históricos.

Também a avaliação dos imóveis tem estado longe de ser obstáculo, uma vez que a jornalista indica que «[c]omo os preços de mercado das casas tem subido consideravelmente, a avaliação dos imóveis para efeito de concessão de crédito está no valor mais alto desde 2008». Caso a avaliação do imóvel fosse inferior ao seu valor de aquisição, seria este o valor contabilizado no rácio LTV e forçaria um incremento dos capitais próprios para cumprimento da Recomendação.

O último dado relevante considerado por Soares (2019, p. 1) para o controlo do cumprimento da Recomendação é que a «centralização das decisões de aprovação dos créditos (que deixam de ser feitas em direções locais ou regionais) facilita a avaliação do risco a assumir, dentro das orientações fixadas pela instituição liderada por Carlos Costa».

Já quanto a 2019, de acordo com um artigo da edição *online* do semanário “Expresso”, da autoria de Cavaleiro (2020, p. 1), os Bancos têm concedido Crédito à Habitação a um ritmo inédito desde 2008, antes da crise internacional e da crise da dívida. De acordo com o referido jornalista,

[a] cada dia de novembro, os bancos a operar no país deram 32 milhões de euros em novo crédito à habitação. Ao todo, foram canalizados 978 milhões de euros para empréstimos que financiam a aquisição de casas só naquele mês, mais 2% do que no mês anterior. Mas os números de novos créditos à habitação mostram outra perspetiva: contando o acumulado desde o início do ano, 2019 foi o melhor ano em novas operações desde 2008. O que quer dizer que há mais de uma década que a banca não dava tantos novos empréstimos para a compra de casa (considerando os meses de janeiro a novembro).

Acrescenta ainda que, de acordo com os dados divulgados pelo Banco de Portugal,

com os referidos 978 milhões de euros, novembro foi o melhor mês desde junho de 2018 no que diz respeito ao crédito à habitação. É, aliás, o segundo mês em que mais crédito à habitação foi concedido desde junho de 2010 (a última vez em que, num mês, os bancos concederam mais de mil milhões de euros em novos empréstimos com este fim). Ainda assim, alargando o espetro (de uma análise mensal para anual), desde 2008 que não havia tantas novas operações à habitação entre janeiro e novembro. Os bancos concederam 9.513 milhões de euros em novos créditos nos primeiros 11 meses de 2019, acima dos 8.932 milhões entre janeiro e novembro de 2018.

Um artigo da edição *online* do “Público”, de Soares (2020, p. 1), divulga que [«o]s empréstimos às famílias portuguesas, para compra de casa e de bens ou serviços, registaram níveis recordes no último ano», reportando-se a 2019. De acordo com a jornalista, os dados de dezembro do Banco de Portugal «reforçaram esse ritmo, especialmente no Crédito à Habitação, segmento em que os novos empréstimos totalizam 1117 milhões de euros, um recorde mensal desde a crise financeira internacional iniciada em 2008».

Quanto à taxa de juro média, Soares (2020, p. 1) revela que

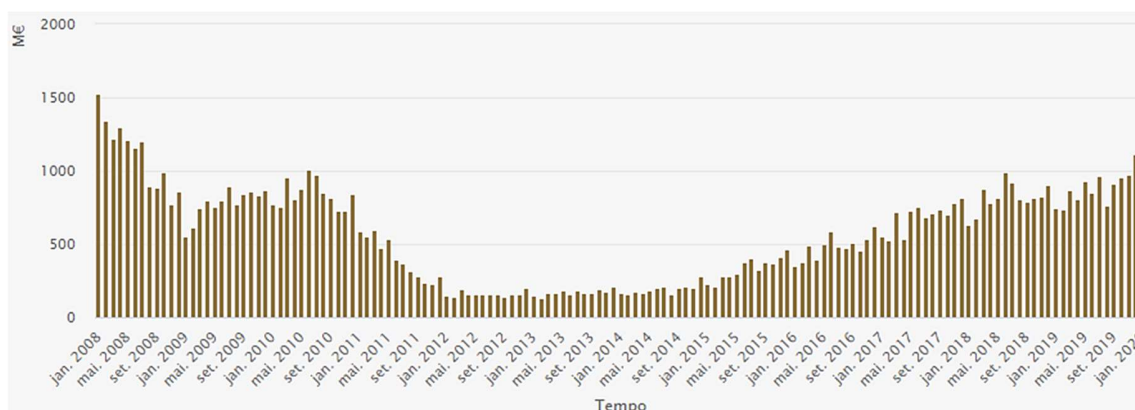
manteve a tendência de descida ao longo de 2019, tendo-se fixado em 1,10% em Dezembro, ligeiramente acima dos 1,05% de Novembro, mas bem abaixo dos 1,41% registados em período homólogo, ou seja, em Dezembro de 2018. As taxas praticadas em Portugal estão abaixo da média praticada na zona euro, que se fixou em 1,42% em Dezembro.

A jornalista menciona ainda que, em 2019,

as novas operações de crédito à habitação, ascenderam a 10,6 mil milhões de euros, um recorde anual de mais de uma década. O stock total de empréstimos para compra de habitação fechou o ano em 93.290 milhões de euros, acima dos 93.015 milhões de euros de Dezembro de 2018. Esta evolução acontece numa altura em que as amortizações de crédito antigo estão a acontecer a um ritmo mais acelerado, por causa das taxas de juro em valores negativos.

De facto, estas notícias geram desde já a indicação de que os Bancos podem não estar a ser afetados ao nível dos montantes e operações em 2019, tendo-se adaptado à Recomendação, tal como os mutuários que terão conseguido suportar os capitais próprios necessários.

O Gráfico 4.1 demonstra que o montante de Crédito à Habitação concedido nas novas operações até ao final de 2019 se aproxima dos valores de meio do ano de 2008, contudo, comprova também que esta tipologia de crédito reduziu para mínimos entre 2012 e 2015 e que o aumento de novas operações, a correr gradualmente desde 2015, foi interrompido com a entrada em vigor da Recomendação. Porém, a adaptação dos Bancos e dos Mutuários a esta nova realidade terá sido positiva, com o crescimento reportado pelo artigo suprarreferido.



**Gráfico 4.1** Montante concedido nas novas operações de crédito à habitação por mês, em milhões de euros. **Fonte:** Estatísticas Banco de Portugal (BPstat) (2019, p. 1)

Não obstante o volume de Crédito à Habitação concedido, um artigo da edição *online* do jornal “Público”, de Soares (2019, p. 1), confirma que os Bancos estão a cumprir os limites recomendados pelo Banco de Portugal, de acordo com um Relatório divulgado pela referida instituição. Indica a jornalista que o DSTI

que o regulador fixou em 50%, está a ser cumprido. Este limite, mais conhecido por taxa de esforço, permitia acomodar algumas ultrapassagens e, de acordo com a informação agora divulgada, “apenas uma pequena margem de exceção é utilizada no caso do rácio DSTI entre 50% e 60%”.

Refere ainda a mesma jornalista que cerca de 89% das novas operações de Crédito à Habitação e ao Consumo foram concedidas com um rácio DSTI inferior ou igual a 50%, um acréscimo de 12 pontos percentuais face a julho de 2018.

Soares (2019, p. 1) acrescenta ainda que se verifica uma convergência para os limites da Recomendação também no rácio LTV, sendo que as operações aprovadas com um rácio LTV superior a 90%, passaram de 20% em julho de 2018 para 1% em março de 2019. Quanto à maturidade média do Crédito à Habitação, é revelada uma redução de 33,5 anos em julho de 2018 para 32,7 anos em março de 2019.

Para um estudo mais aprofundado acerca das conclusões do Banco de Portugal, importa realizar uma análise mais detalhada do referido Relatório do Banco de Portugal (publicado em maio de 2019) bem como de um Relatório publicado em março de 2020.

#### **4.1. Relatórios do Banco de Portugal: Impacto da Recomendação**

Em maio de 2019, na sequência da Recomendação para novos contratos com consumidores que aprovara em fevereiro de 2018 e com entrada em vigor em julho do mesmo ano, o Banco de Portugal efetuou um acompanhamento do impacto da referida medida, com o objetivo de aferir o grau de implementação da Recomendação nos primeiros meses após a sua entrada em vigor, tendo elaborado novo estudo em março de 2020.

Assim, pretende-se verificar as conclusões aferidas pelo Banco de Portugal no acompanhamento da Recomendação.

O Banco de Portugal (2019, p. 1) indica que o estudo que efetuou em maio de 2019 reflete uma estreita ligação, nomeadamente nos meses subsequentes à entrada em vigor da Recomendação, «entre o Banco de Portugal e as instituições mais representativas do sistema financeiro português, incluindo instituições especializadas no crédito ao consumo», sem revelar quais as instituições selecionadas. Contudo, assinala a existência de contactos com as instituições de crédito que não foram alvo de estudo, com o objetivo de assegurar a existência do cumprimento da Recomendação por parte de todas as instituições por ela abrangidas, e não apenas por parte da amostra selecionada.

Em complemento, o Banco de Portugal aponta ainda que o Relatório se baseia, «maioritariamente, em informação sobre novos créditos às famílias, reportada por uma amostra de 13 instituições, representativas de cerca de 93% das novas operações de crédito a particulares».

A Recomendação prevê o acompanhamento, pelo menos uma vez por ano, da implementação dos critérios definidos e o Banco de Portugal (2019, p. 13) indica que o propósito desta ligação com as instituições referidas tem o intuito de

averiguar o grau de implementação e do cumprimento da Recomendação nos vários canais de distribuição, clarificar a informação a reportar, verificar a conformidade das campanhas publicitárias, bem como o envolvimento da administração e dos comités de risco daquelas instituições financeiras no acompanhamento da implementação da Recomendação.

Dado o curto período entre a entrada em vigor da Recomendação e a data de elaboração do relatório, o Banco de Portugal (2018, p. 1) chama a atenção para o facto de existirem ainda operações cuja análise de solvabilidade se reportava às normas anteriores, nomeadamente nas operações de Crédito à Habitação em estudo, onde existe um maior período de tempo decorrido entre a análise de solvabilidade e a libertação de fundos do que em operações de crédito ao consumo, devido à necessidade de mais documentação e, por vezes, com algumas especificidades. Ainda assim, tomou como referência a comparação entre os meses de julho de 2018 e março de 2019, para minorar os efeitos de créditos anteriores à medida.

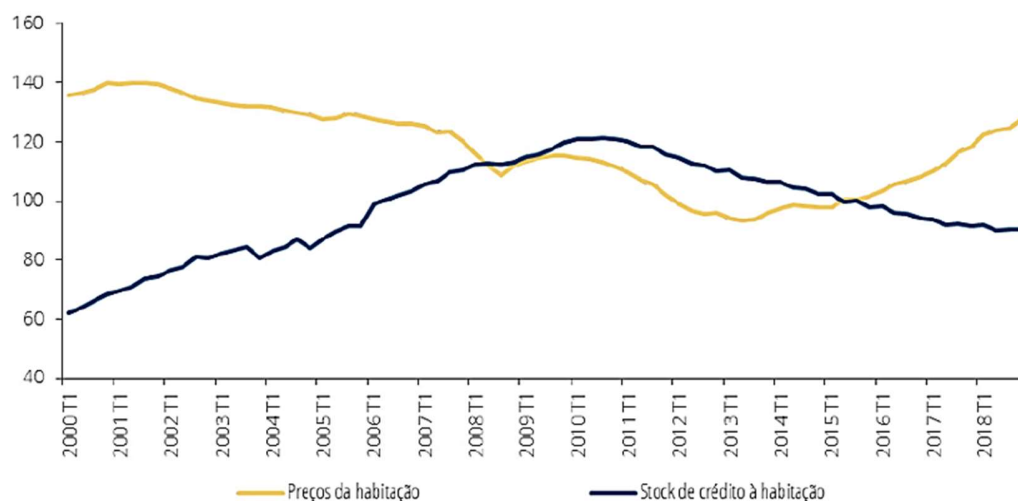
No âmbito desta análise, o Banco de Portugal (2019, p.4) verificou que

[n]o período imediatamente anterior à adoção desta medida macroprudencial, havia evidência de práticas menos restritivas na concessão de crédito a consumidores e incentivo à concessão de crédito a mutuários com um perfil de risco mais elevado, aumentando assim a sua probabilidade de incumprimento. A capacidade de servir a dívida destes devedores é particularmente sensível à subida da taxa de juro e à redução do rendimento.

Este comportamento na concessão de crédito terá sido fundamental para que o Banco de Portugal tenha avançado com as medidas macroprudenciais, através dos vários estudos efetuados pela referida instituição ao panorama bancário nacional.

Em linha com os dados do INE referidos neste trabalho aquando do estudo dos preços do imóveis, o Banco de Portugal (2019, p.4) confirmou que «em Portugal, os preços da habitação iniciaram uma trajetória de recuperação a partir de meados de 2013, invertendo a tendência decrescente que se vinha a observar até essa data», conforme é verificável no Gráfico 4.2.

O Gráfico 4.2 demonstra ainda uma subida acentuada dos preços da habitação entre o segundo trimestre de 2013 e o quarto trimestre de 2018, que a mesma fonte indica ser de cerca de 37% e que representa a especulação imobiliária que se vive ainda nos dias de hoje. Esta tendência ocorre ao inverso da tendência de descida dos preços da habitação que tinha ocorrido entre o primeiro trimestre de 2010 e o segundo de 2013, estimada em cerca de 19%, conforme se pode verificar no mesmo gráfico.



**Gráfico 4.2** Evolução dos preços do mercado imobiliário e stock do Crédito à Habitação.

**Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 5)

Não obstante a ligação, a coexistência de uma análise de solvabilidade pouco rigorosa com um forte incremento dos preços de habitação, o Banco de Portugal admite não conseguir comprovar que a facilidade de crédito bancário interno tenha sido o principal fator de impulso no mercado imobiliário português. Esta provável ligação é indicada no Gráfico 4.2, uma vez que, a partir do segundo trimestre de 2015, é possível verificar uma subida acentuada dos preços da habitação em contraste com uma descida acentuada do stock de Crédito à Habitação, embora esta segunda a um ritmo inferior, indicando um recurso a este meio para aquisição, porém, a comprovar que poderá a influência não ser direta.

No âmbito dessa análise, o Banco de Portugal (2019, p. 4) refere que «o rácio entre o fluxo bruto de novos empréstimos à habitação e o montante transacionado de alojamentos familiares estabilizou nos trimestres mais recentes em valores próximos de 40%, um nível significativamente inferior ao observado em 2010 (65%)», conforme é possível verificar no Gráfico 4.3.

Torna-se relevante verificar que no primeiro trimestre de 2009, embora o montante transacionado fosse inferior a 3.000 milhões de euros, 65% eram transacionados com recurso a crédito. Verifica-se, todavia, no último trimestre de 2018, que existiu um montante transacionado superior a 6.000 milhões de euros, mas pouco mais de 40% com recurso a crédito.



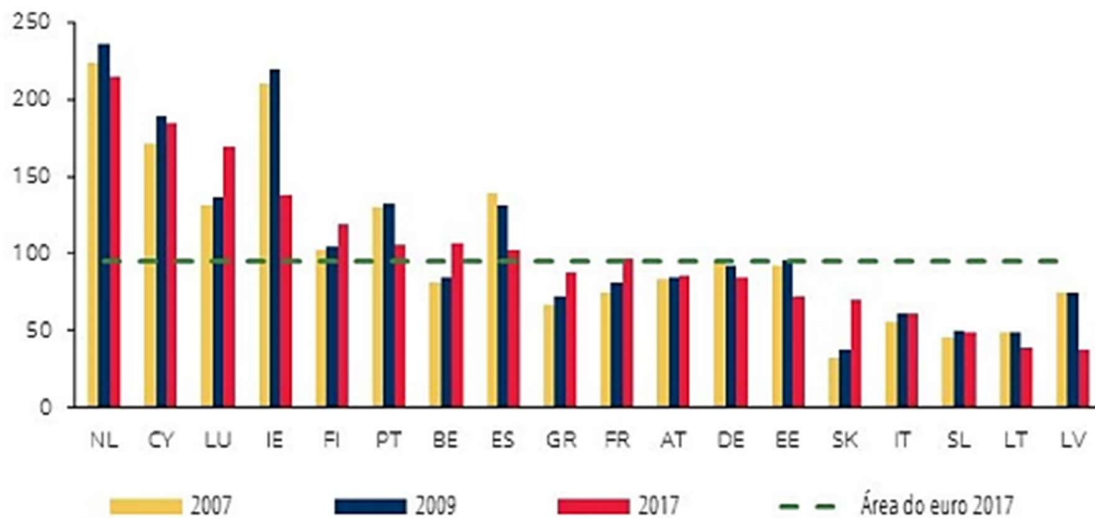
**Gráfico 4.3** Transações de alojamentos familiares e percentagem financiada com recurso a crédito. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 5)

Estes dados permitem perceber que, de facto, os valores transacionados em final de 2018, muito superiores aos transacionados no início de 2009, tiveram pouca influência do crédito bancário concedido.

### Endividamento

Quanto ao endividamento, o Banco de Portugal (2019, p. 5) revela que o «rácio de endividamento das famílias portuguesas em percentagem do rendimento disponível tem-se mantido em níveis superiores à média da área do Euro, apesar de se observar uma redução muito significativa desde 2009», conforme é verificável na conjugação entre os Gráfico 4.4, que revela a evolução da dívida dos particulares por país, e o Gráfico 4.5, que constata a evolução da dívida e da poupança dos portugueses.

O Gráfico 4.4 permite verificar que, malgrado Portugal ser um país com um alto nível de endividamento dos particulares e fazer parte dos mais endividados da área do Euro, não é, de longe, o país mais endividado. Os três países com os particulares mais endividados em percentagem do rendimento disponível em 2017 eram a Holanda, o Chipre e o Luxemburgo.

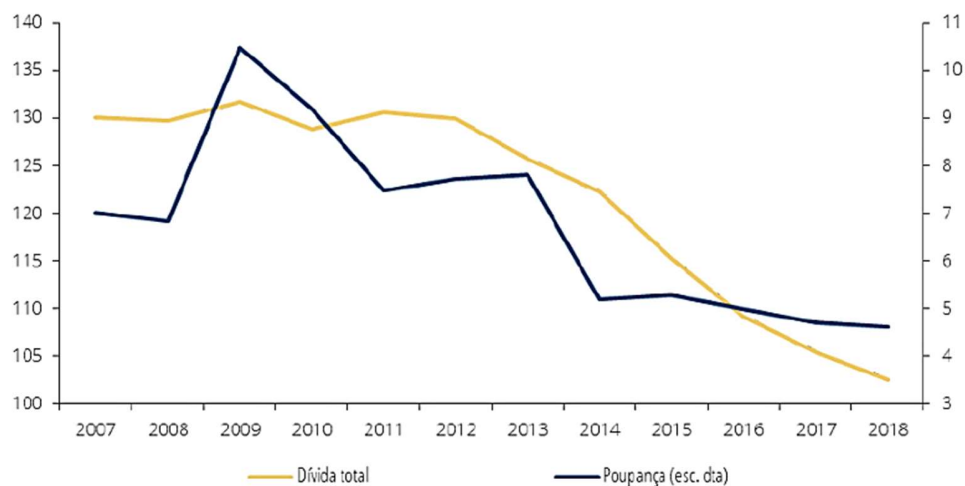


**Gráfico 4.4** Evolução da dívida dos particulares em percentagem do rendimento disponível. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 6)

Em todos os 3 anos, o país com os particulares mais endividados é a Holanda, porém, o salário mínimo do país na atualidade é de 1.635,60 € e o de Portugal de 635 €. Aparentemente, uma vez que o Gráfico 4.4 foi elaborado com base no endividamento *versus* rendimento disponível, este dado não teria relevância, no entanto, ao disporem de mais rendimento, os particulares dispõem de mais rendimento líquido depois de deduzidas as despesas, onde se incluem responsabilidades creditícias, mas também teriam menos necessidade de recorrer a crédito.

Voltando ao caso português, através da análise do Gráfico 4.5, verifica-se que em 2018 o rácio de endividamento das famílias portuguesas se situava em cerca de 103% do rendimento disponível, com um rácio de poupança na ordem de 4,6%, do rendimento disponível.

A dívida total tem vindo a reduzir desde 2012, após um período de alguma estagnação, com oscilações entre 2007 e 2011. A poupança, por seu lado, depois de uma subida considerável entre 2008 e 2009 de pouco menos de 7% para 10,5%, tem mantido uma tendência de diminuição desde 2009.



**Gráfico 4.5** Evolução da dívida e da poupança dos particulares, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 6)

Face aos dados do Gráfico 4.5, constata-se que nos últimos anos tem existindo uma tendência de descida, mas esse decréscimo tem vindo a ocorrer tanto na dívida total como na poupança, apesar de ocorrer de forma menos acentuada ao nível da poupança. O desejável seria uma dívida total em redução e uma poupança em subida, para que os portugueses pudessem equilibrar a poupança entre os capitais próprios e alheios.

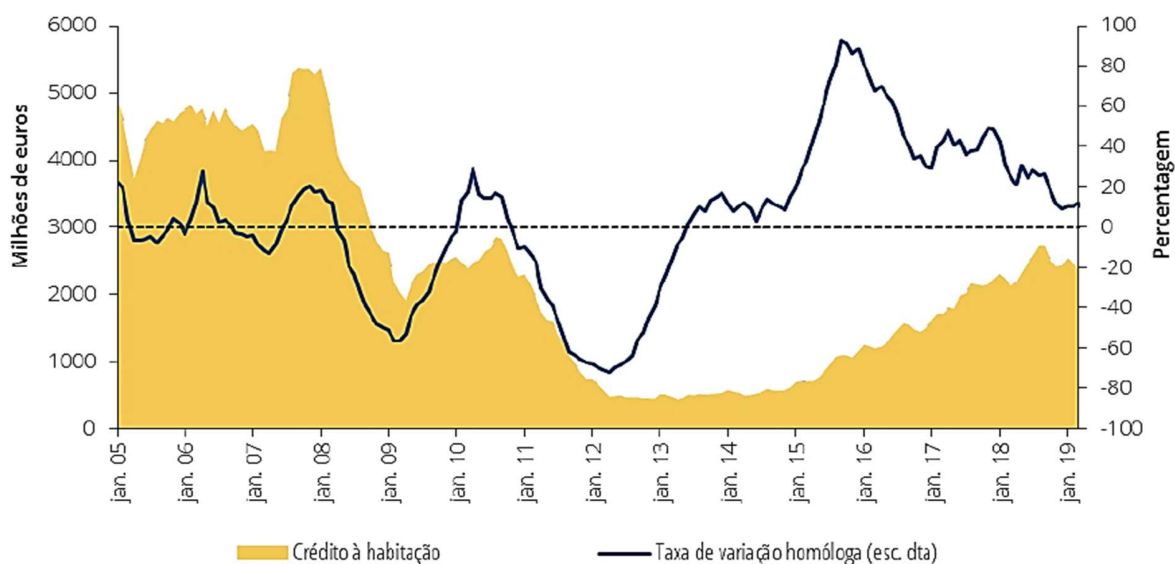
### **Crédito à Habitação em concreto**

No âmbito da implementação da Recomendação, o Banco de Portugal (2019, p. 14) solicitou a 13 instituições mutuantes, selecionadas como mais representativas do sistema financeiro português, um relatório de autoavaliação sobre a implementação da Recomendação nos créditos concedidos entre 1 de julho de 2018 e 31 de janeiro de 2019.

O referido relatório foi submetido à aprovação dos Conselhos de Administração ou Órgãos de Gerência de cada uma das instituições, pelo que foi submetido apenas no início de fevereiro de 2019, tendo sido posteriormente solicitada também informação para os períodos subsequentes (fevereiro e março de 2019).

Os gráficos seguintes baseiam-se em informação quantitativa e qualitativa recolhida junto destas instituições nas referidas avaliações, para além da informação que o Banco de Portugal dispõe através de outras fontes.

De acordo com os Gráficos 4.6 e 4.7, é possível verificar a existência de um abrandamento nos novos financiamentos para habitação a partir da segunda metade de 2018, coincidente com a entrada em vigor da Recomendação (1 de julho de 2018).

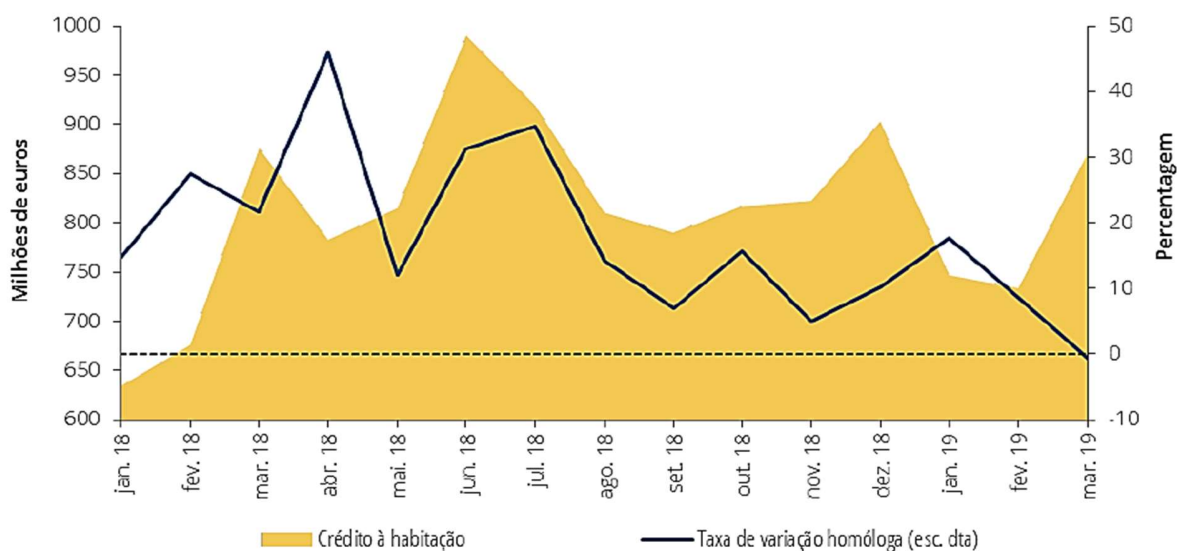


**Gráfico 4.6** Novas Operações de Crédito à Habitação, fluxos trimestrais. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 14)

Conforme indicado pelo Banco de Portugal (2019, p.14) na segunda metade de 2018, e primeiros meses de 2019, os novos empréstimos à habitação mantiveram-se

num nível bastante inferior ao observado antes da crise financeira. De facto, no primeiro trimestre de 2019 face ao período homólogo, a taxa de variação do fluxo mensal acumulado de novas operações foi de 7,5%, o que compara com cerca de 28% em junho de 2018 face a junho de 2017.

As famílias poderão estar assim a recorrer menos ao Crédito à Habitação por falta de cumprimento dos critérios exigidos na Recomendação e os mutuantes, por outro lado, a assumir menos riscos nas operações. Estes gráficos confirmam a tendência de decréscimo de concessão de Crédito à Habitação que serviu de base a este trabalho. O Gráfico 4.6 é o que mais confirma essa ideia, contudo, os fluxos mensais do Gráfico 4.7, deixam mostras de alguma recuperação, nomeadamente em outubro de 2018 e fevereiro de 2019.

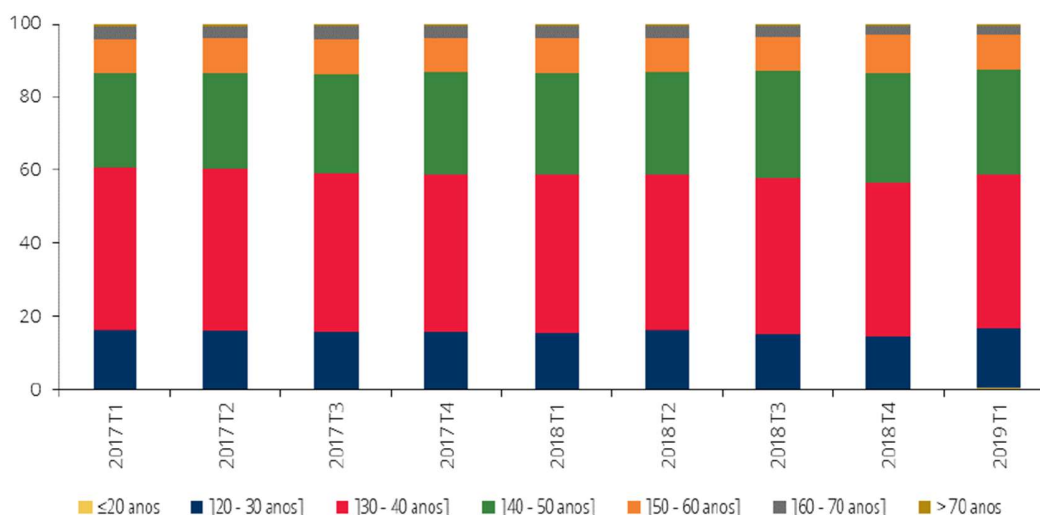


**Gráfico 4.7** Novas Operações de Crédito à Habitação, fluxos mensais. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 15)

O Gráfico 4.7 permite concluir que existiu um acréscimo significativo de contratação de novas operações de Crédito à Habitação previamente a julho de 2018, permitindo aos mutuários tirar proveito das anteriores condições de financiamento, com regras menos restritas ao nível dos rácios. Após julho de 2018, existe um decréscimo gradual de novas operações face aos meses anteriores, porém, se forem comparados os meses de maio e agosto de 2018 com os meses posteriores à aplicação da Recomendação, os valores são semelhantes.

Assim, confirma-se a existência de um impacto nas novas operações de Crédito à Habitação. Ainda que o pico de contratação prévio a julho de 2018, relacionado com o proveito das regras anteriores, possa estar a influenciar um maior impacto no abrandamento de novas operações contratadas verificado no gráfico, o Banco de Portugal, conforme anteriormente referido neste capítulo, indica que nos primeiros meses após e entrada em vigor da Recomendação existiram ainda operações de Crédito à Habitação contratadas de acordo com as regras anteriores, uma vez que estavam já aprovadas, pelo que o abrandamento será ainda maior que o retratado.

Quanto à idade dos mutuários, o Gráfico 4.8, baseado nos relatórios de autoavaliação, não indica qualquer diferença relevante nas novas operações de Crédito à Habitação no período compreendido entre janeiro de 2017 e março de 2019. Por conseguinte, percebe-se, dos dados do Gráfico 4.8, que mantêm o mesmo perfil: idades compreendidas entre os 30 e 40 anos seguida, com uma diferença considerável, pelos mutuários entre os 40 e 50 anos. Os mutuários como menos de 20 anos e mais de 70 anos não têm expressão no gráfico e as operações com mutuários com idade inferior a 30 anos ou superior a 50 anos são uma clara minoria quando comparadas com as operações com mutuários entre os 30 e 50 anos.



**Gráfico 4.8** Novas operações de Crédito à Habitação por intervalo de idade dos mutuários, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 15)

Conforme indica o Banco de Portugal (2019, p. 17), a Recomendação estabeleceu uma harmonização dos critérios mínimos a observar aquando da contratação de crédito e

[p]ara algumas instituições, os critérios previstos na Recomendação são complementados por critérios anteriormente aplicados, como o nível de rendimento líquido de despesas. Acresce que, na grande maioria das instituições, sempre que um dos critérios estabelecidos na Recomendação não é verificado, a proposta de concessão de crédito, a manter-se, sobe no escalão de decisão, como forma de controlo da aplicação dos limites e das exceções previstas pelo Banco de Portugal. Esta alteração foi, por vezes, acompanhada por mecanismos geradores de alerta no caso de as propostas não observarem os limites recomendados pelo Banco de Portugal.

Pelo que se confirma que, para alguns mutuantes, a Recomendação serviu de complemento ao normalmente aplicado, no entanto, nalguns casos estes critérios trouxeram um novo entrave na concessão de crédito. Para controlo, conforme indicado, sempre que a proposta se aproxima dos limites, a decisão de aprovação é remetida para um escalão superior na hierarquia com alertas para o efeito, como forma de responsabilização e controlo.

### Inquérito aos bancos sobre o Mercado de Crédito

No Tabela 4.1 é possível verificar os resultados de inquérito publicado pelo Banco de Portugal. Foi efetuado aos bancos acerca do mercado de crédito relativo à concessão de financiamentos a particulares de uma forma geral.

**Tabela 4.1** Resultado de inquérito aos bancos sobre o Mercado de Crédito

(A cor vermelha representa maior restritividade dos critérios de concessão de crédito ou maior contração da procura, enquanto a cor verde representa o oposto.)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017				2018				2019	
		média anual						Jan.	Abr.	Jul.	Oct.	Jan.	Abr.	Jul.	Oct.	Jan.	Abr.
Habitação	Oferta	Apreciação geral															
	Consumo																
Habitação	Oferta [fatores]	Custo de financiamento e restrições de balanço															
		Concorrência de outras instituições bancárias															
		Concorrência de instituições financeiras não bancárias															
		Riscos associados à situação e perspetivas económicas gerais															
		Riscos associados a perspetivas do mercado da habitação, incluindo a esperada evolução dos preços															
Habitação	Oferta [condições]	Termos e condições gerais															
		Spread aplicado nos empréstimos de risco médio															
		Spread aplicado nos empréstimos de maior risco															
		Garantias exigidas															
		Rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia															
		Outros limites do montante do empréstimo															
		Maturidade															
		Comissões e outros encargos não relacionados com taxas de juro															



Fonte: Banco de Portugal (2019, p. 18)

Numa análise mais global, em outubro de 2018 é verificável a existência de maiores entraves na oferta e condições do Crédito à Habitação, sendo que em julho de 2018 já existiam alguns sinais de restrições demonstrativos dos efeitos da Recomendação que entrou em vigor a 1 de julho de 2018.

De acordo com o Banco de Portugal (2019, p. 18), os bancos salientaram que o fator que mais poderá explicar a maior restritividade no crédito a particulares é «o cumprimento da medida macroprudencial aplicada aos novos créditos à habitação e ao consumo pelo Banco de Portugal» e relativamente aos termos e condições dos contratos de Crédito à Habitação a mesma fonte (2019, p. 19) indica que «as instituições referiram alterações no sentido de maior restritividade no que respeita a garantias exigidas, ao rácio LTV e a outros limites ao montante e à maturidade».

Na apreciação geral, em outubro de 2018 e janeiro de 2019, a oferta de Crédito à Habitação é considerada restritiva, apesar de ser considerada mais restritiva em outubro. Torna-se mais neutra em abril de 2019, indicando alguma conformação e/ou adaptação às medidas em vigor.

De forma mais específica, são considerados restritivos ao nível do Crédito à Habitação:

1. os termos e condições da oferta;
2. as garantias exigidas;
3. o rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia;
4. outros limites do montante de crédito;
5. maturidade;
6. expectativas de oferta e de procura.

O ponto 1 estará relacionado com o cumular dos pontos seguintes, uma vez que as várias restrições tornam a oferta de Crédito à Habitação de mais difícil acesso.

O ponto 2 estará concretamente relacionado com o rácio LTV ou DSTI. A título exemplificativo:

- Quanto ao LTV, para além dos capitais próprios exigidos, caso a avaliação do imóvel seja inferior ao expectável e esse valor se torne menor que o de aquisição, poderão ser necessárias garantias adicionais sobre outro/s imóvel/is possuído/s pelo mutuário.
- Quanto ao rácio DSTI, caso esteja próximo do limite exigido ou até o ultrapasse podem ser exigidas garantias adicionais ao nível de imobiliário, como verificado quanto ao LTV, e/ou quanto a fiadores.

Estas exigências serão um esforço adicional para os mutuários que põem em risco bens que possuem e/ou pessoas, no entanto, poderão servir de justificação perante o Banco de Portugal, caso seja ultrapassado algum dos limites, conforme anteriormente analisado, ou até mesmo para conforto da análise de solvabilidade dos bancos em casos de operações consideradas pelo mesmo de risco mais elevado, mesmo que cumprindo a Recomendação.

O ponto 3 é, de certa forma, expectável face ao aumento de capitais próprios exigido, o que torna algumas operações de Habitação Própria Permanente mais exigentes. Porém, torna bem mais pesado o investimento em casas para Habitação Própria Secundária ou para Arrendamento, uma vez que no primeiro caso é exigida a garantia mínima de 10% do valor de compra e venda ou de avaliação do imóvel (consoante o que for menor), enquanto que no segundo essa garantia de capitais próprios já passa para 20%. A isto acresce alguns dos factos elencados quanto ao ponto 2, nomeadamente os relativos ao LTV.

Quanto ao ponto 4, a imposição de limites ao montante de financiamento surge tanto com a limitação do rácio LTV como com a limitação do rácio DSTI. Este último não tem de ser ultrapassado por fruto de rendimentos reduzidos, mas pode igualmente sê-lo pelo acumular de créditos. Isto é, dependendo dos rendimentos e dos montantes das operações contratadas, poderá com facilidade aproximar-se ou até mesmo ultrapassar o limite de 50%, limitando assim a contratação de várias operações.

Relativamente ao ponto 5, a limitação do prazo de financiamento aos 40 anos introduz uma prestação maior, facto que desencoraja alguns mutuários que ponderassem um empréstimo de maior montante que o expectável para o seu rendimento por um período extenso no tempo para que se tornasse comportável.

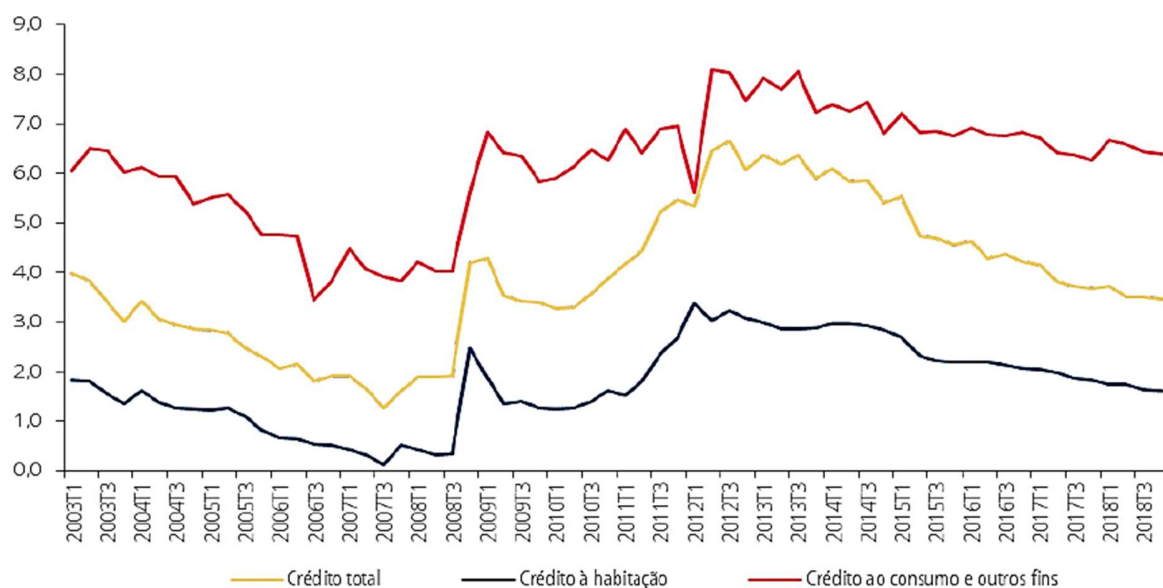
Olhando para o ponto 6, efetivamente na sequência do que foi elencado nos pontos anteriores, as expectativas de contratação das operações por parte dos mutuantes e de concretização de negócios por parte das famílias tornam-se mais complexas que anteriormente à aplicação da Recomendação, pelo que as expectativas de oferta e procura se tornam menos otimistas.

Ao nível do crédito ao consumo, os pontos mais restritivos identificados são ao nível do montante do empréstimo e expectativas de oferta, que nesta tipologia de crédito poderão estar ambos de acordo com os limites ao rácio DSTI, mais aplicado nestas operações. A título exemplificativo, conforme indicado para o Crédito à Habitação, caso o mutuário tenha adquirido uma habitação e um automóvel, ambos com recurso a crédito, se pretender contratar também um Crédito Pessoal, o montante que lhe será permitido contratar será provavelmente inferior ao expectável, devido ao cumular de prestações.

Contudo, conforme esperado, os efeitos são muito mais visíveis ao nível do Crédito à Habitação, por terem sido impostas mais medidas específicas, quando comprado com outros créditos.

### **Ao nível do *spread***

Quanto a *spreads* das novas operações de crédito a particulares, mesmo não sendo abrangidos pela Medida Macroprudencial, no segundo semestre de 2018, e face ao semestre anterior, observou-se uma ligeira descida dos *spreads* praticados tanto no Crédito à Habitação como no Crédito ao Consumo e outros fins, conforme é visível no Gráfico 4.9.



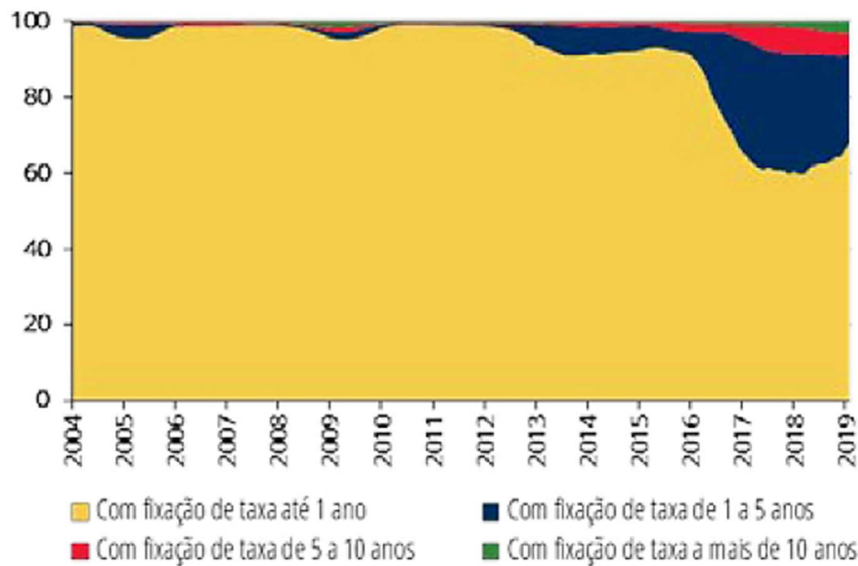
**Gráfico 4.9** Evolução dos *spreads* de novos empréstimos bancários a particulares, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 19)

É possível que a diminuição da procura de Crédito à Habitação com a aplicação da Recomendação tenha sido um fator determinante na descida do *spread* neste último período, todavia, a tendência de descida ocorria já desde 2012.

Apesar da descida acentuada, o *spread* permanece mais elevado que o verificado antes da crise financeira de 2008 em todas as tipologias de crédito indicadas.

### Fixação da taxa de juro

O Banco de Portugal (2019, p. 19) afirma que o mercado de Crédito à Habitação é predominantemente constituído por contratos celebrados a taxa variável, embora os créditos com este tipo de taxa tenham reduzido, conforme se pode verificar no Gráfico 4.10, de valores próximos dos 100% em anos anteriores para cerca de 60% em 2017, com um aumento muito significativo nos empréstimos concedidos com prazo de fixação superior a dez anos. De facto, desde 2016, é possível observar um aumento da proporção dos empréstimos concedidos com prazo de fixação inicial de taxa superior a um ano, com um ligeiro aumento dos créditos concedidos com taxa de variável em 2019.



**Gráfico 4.10** Novas operações de Crédito à Habitação por prazo de fixação da taxa de juro. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 20)

A procura por estas taxas de juro é claramente um sinal da busca dos mutuários por uma taxa de juro mais estável e, conseqüentemente, menos exposta ao risco.

#### **Adequação do perfil de risco dos mutuários**

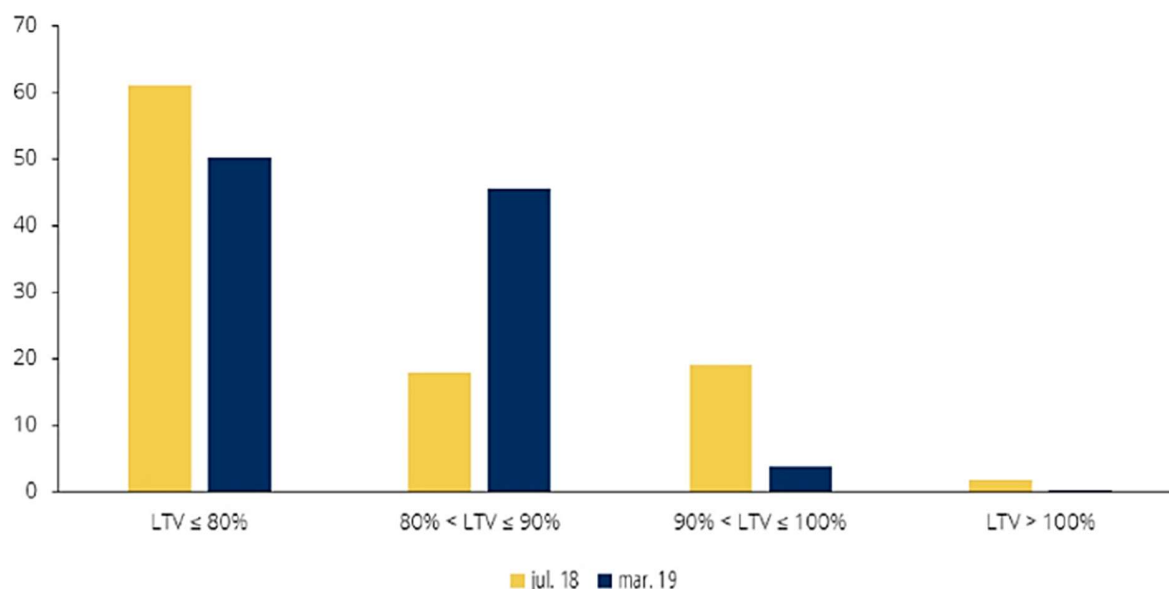
Uma das novidades introduzidas pela Recomendação foi o facto de o rácio LTV ser calculado com base no mínimo entre o preço de aquisição e o valor de avaliação, conforme anteriormente referido, num sentido diferente da prática habitual destas instituições e que causou algum impacto na aprovação de novas operações de Crédito à Habitação.

Conforme refere o Banco de Portugal (2019, p. 21)

[a] título de exemplo, e no que diz respeito ao valor máximo do rácio LTV para o crédito à habitação própria e permanente, a prática usual das instituições, antes da implementação da medida, situava-se entre 80% a 90% do valor da avaliação, mas dado que o valor de avaliação tende a ser superior ao preço de aquisição, existia uma parcela significativa de créditos financiada a 100% do preço de aquisição.

Não obstante essa alteração, registou-se uma tendência de convergência dos valores dos rácios LTV praticados pelos mutuantes nas novas operações de crédito para os limites previstos na Recomendação, conforme é possível verificar no gráfico 4.11.

Uma vez que em julho de 2018 ainda foram formalizadas operações com análise de solvabilidade anterior à aplicação da Recomendação, foi estabelecida no gráfico 4.11 uma comparação entre julho de 2018 e março de 2019, onde as operações já estariam analisadas de acordo com os rácios recomendados.



**Gráfico 4.11** Distribuição das novas operações de Crédito à Habitação por rácio LTV, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 21)

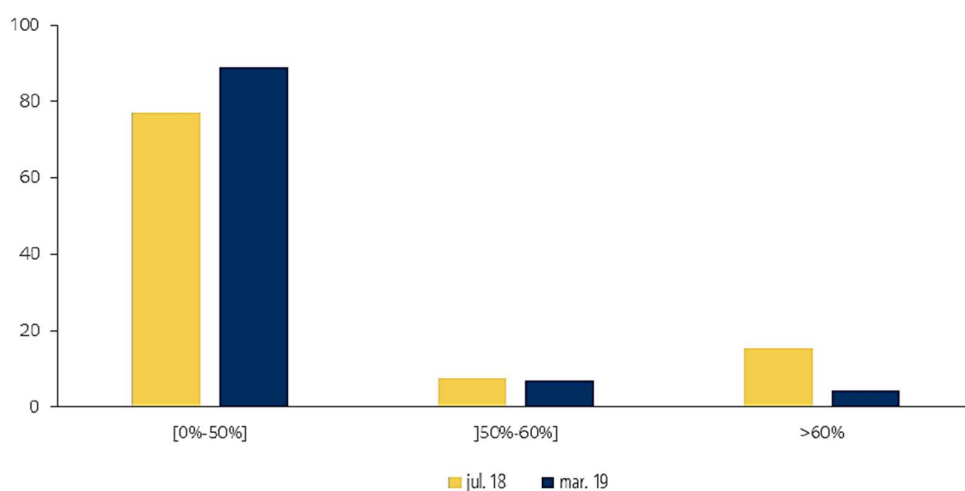
Em julho de 2018, mais de 20% das novas operações tinham um rácio LTV superior a 90%. Em março de 2019 as novas operações com LTV superior a 90% e inferior 100% diminuíram para menos de 5% e as novas operações com LTV de 100% passaram a menos de 1%, numa clara demonstração de cumprimento da Recomendação.

Assim, as instituições bancárias demonstram cumprimento de um rácio LTV que lhe permite ter alguma margem de segurança caso o imóvel dado em garantia perca valor e os mutuários demonstrem que possuem capacidade de aforro com o nível de capitais próprios envolvidos na operação.

O Banco de Portugal (2019, p. 21) indica ainda alguns dados mais concretos quanto ao LTV, nomeadamente:

- o crédito com finalidade de habitação própria e permanente passou de mais de 20% das operações com LTV superior a 90% em julho de 2018, para menos de 1% em março de 2019, informação particularmente relevante quando se verifica que esta finalidade corresponde a cerca de 70% a 80% do total de Crédito à Habitação concedido no período referido pelas 13 instituições que serviram de base ao estudo;
- em 17% das novas operações para Crédito à Habitação para outras finalidades apresentaram um rácio LTV superior a 80% em julho de 2018, tendo sido esse valor reduzido para 5% em março de 2019, com as justificações mais habituais em casos de ultrapassagem com referência a garantias associadas ao contrato e à capacidade financeira dos mutuários;
- em Crédito à Habitação para *leasing* imobiliário ou imóveis detidos pela própria instituição, não foi apresentada alteração relevante uma vez que existem poucas operações abrangidas por esta tipologia.

Também para o rácio DSTI foi efetuada a comparação entre os mesmos meses com vista à verificação do impacto da Recomendação. No Gráfico 4.12, é possível verificar que, em julho de 2018, um pouco menos de 80% das novas operações de crédito foram contratadas com um rácio DSTI entre 0% e 50%. Ainda assim, esse número subiu para cerca de 90% em março de 2019, numa convergência para o máximo de 50% indicado na Recomendação.

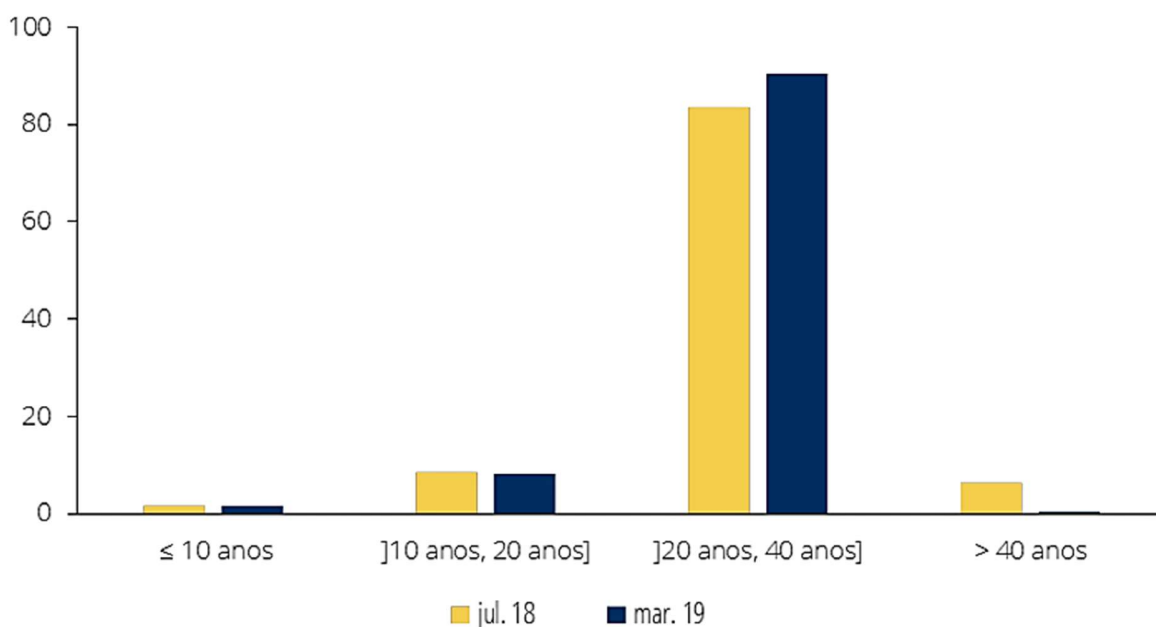


**Gráfico 4.12** Distribuição das novas operações de crédito por rácio DSTI, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 22)

Para novas operações com rácio DSTI superior a 60%, tinha sido proposto na Recomendação um limite de 5% do total de novos créditos concedidos. Este limite demonstra-se cumprido quanto aos mutuantes analisados, uma vez que o Banco de Portugal registou uma percentagem de 4% em março de 2019 contra 16% registados em julho de 2018. Assim, os mutuantes estarão a conceder crédito com clara menor probabilidade de incumprimento, uma vez que os mutuários, na generalidade, poderão fazer face ao serviço da dívida de forma mais desafogada.

O Banco de Portugal (2019, p.22) assinala adicionalmente que «quando se desagrega em crédito à habitação e crédito ao consumo, é possível observar que tanto no crédito à habitação (4,6% em março de 2019) como no crédito ao consumo (3,4% em março de 2019) o limite ao rácio DSTI já se encontrava de acordo com os limites previstos».

Quanto a novas operações com rácios DSTI entre 50% e 60%, a exceção prevista na Recomendação mencionava um limite de 20% das novas operações a ser contratadas desta forma, mas apenas 7% do total de novas operações de Crédito à Habitação e ao consumo foram concedidas nesse intervalo, pelo que os mutuantes estarão a assumir um risco consideravelmente menor que o limite recomendado.



**Gráfico 4.13** Distribuição das novas operações de Crédito à Habitação por intervalos de maturidade, em percentagem do total. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 23)

Também os limites à maturidade eram abordados pela Recomendação, com um limite de 40 anos para operações de Crédito à Habitação. De facto, em julho de 2018 cerca de 5% das novas operações tinham um prazo superior a 40 anos e em março de 2019 passaram para cerca de 1%, de acordo com o Gráfico 4.13.

É igualmente recomendada uma convergência para 30 anos da média da maturidade do Crédito à Habitação até 2022 e o Banco de Portugal (2019, p. 23) acrescenta que «em julho de 2018, a maturidade média das novas operações de Crédito à Habitação era de 33,5 anos, tendo passado para 32,7 anos, em março de 2019», pelo que a tendência da média estará efetivamente a aproximar-se dos 30 anos.

As novas operações de Crédito à Habitação, devido aos montantes geralmente envolvidos, fixam-se entre os 20 e 40 anos na sua grande maioria, com cerca de 85% em julho de 2018 e cerca de 90% em março de 2019. Os novos créditos desta tipologia, com prazos até 20 anos, mantiveram valores semelhantes em ambos os meses.

Importar referir que esta convergência significa que os mutuários não terão um serviço da dívida tão longo e os mutuantes verão o retorno do valor mutuado, acrescido dos ganhos comerciais, ser obtido com maior celeridade. No entanto, note-se que uma operação com um prazo mais curto também agrava a taxa de esforço, pelo facto de a prestação mensal a pagar ser superior. Assim, esta aparente vantagem de encurtar o financiamento pode-se revelar uma condicionante da taxa de esforço e da consequente capacidade de cumprir o serviço da dívida. Apesar disso, um dos objetivos do Banco de Portugal ao reduzir o prazo máximo permitido era impedir que a taxa de esforço fosse “disfarçada” pelo aumento do prazo, pelo que esse objetivo fica cumprido.

Como informação adicional, o Banco de Portugal (2019, p. 27) acrescenta

que a percentagem do total de crédito concedido com um rácio DSTI superior a 60% e maturidade superior a 40 anos foi de 0,4%, em julho de 2018, sendo inexistente em março de 2019. Por sua vez, em março de 2019, no que se refere à distribuição do rácio DSTI por classe de maturidade, verificou-se uma maior concentração de crédito para o rácio DSTI entre 20% e 50% e maturidades entre 20 a 40 anos (cerca de 49% do total de crédito concedido). Cerca de 96% do crédito foi concedido com maturidades inferiores a 40 anos e um rácio DSTI menor ou igual que 60%.

Os pagamentos regulares eram também uma preocupação na Recomendação e o Banco de Portugal (2019, p. 23) confirma que se registou um elevado grau de conformidade com o indicado, contudo

[e]m julho de 2018, aproximadamente 3% do total de crédito concedido não cumpriu com este requisito. Em março de 2019 cerca de 5% do total de crédito concedido não cumpriu com este requisito. A maior parte das justificações apresentadas pelas instituições tem subjacente a concessão de crédito intercalar (créditos que contemplam uma fase apenas de libertação de capital, como é o caso do crédito sinal).

### **Conclusões quanto ao cumprimento da Recomendação**

O Banco de Portugal (2019, p. 24) refere que as instituições inquiridas consideram nos relatórios de autoavaliação que o rácio DSTI é o critério mais restritivo, em particular no que se refere ao limite de 60%, seguido pelo rácio LTV, nomeadamente ao nível da utilização do mínimo entre o preço de aquisição e o valor de avaliação no cálculo.

Da análise realizada, o Banco de Portugal conclui ainda que «de uma maneira geral, as instituições estão a convergir para os limites previstos na Recomendação, sendo que a utilização das exceções foi escrutinada pelo Banco de Portugal». Quanto à utilização das exceções previstas na Recomendação:

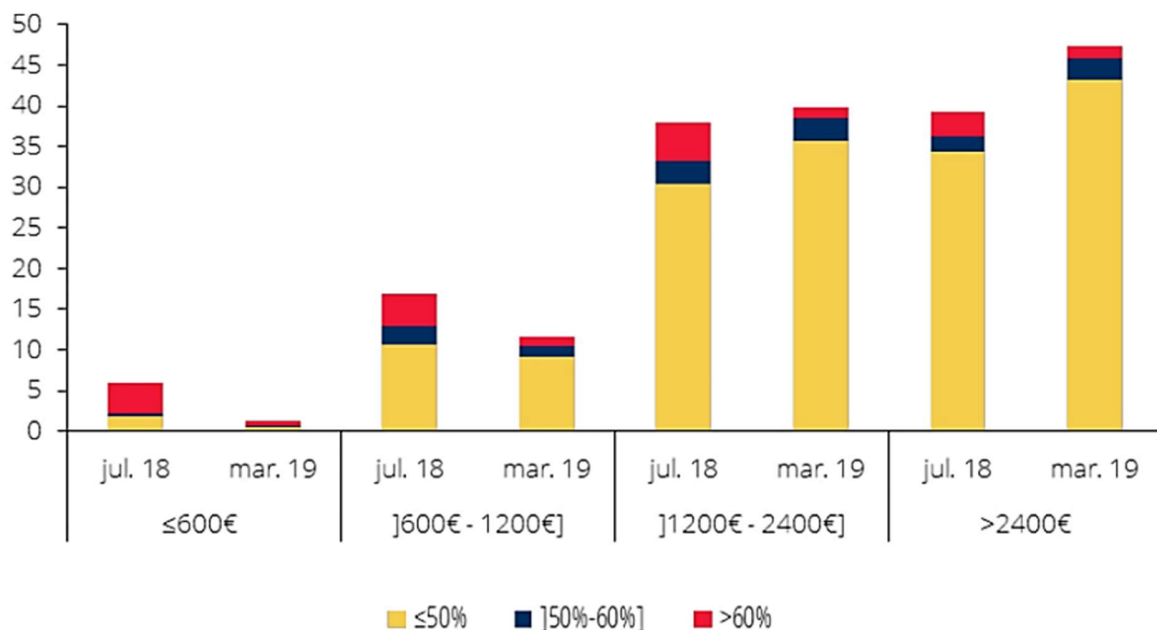
- ao nível do rácio DSTI não foram excedidos os limites excecionais permitidos e foi utilizada apenas uma parcela diminuta da recomendada ao nível deste rácio, para casos em que o rácio DSTI se situe entre 50% e 60%.
- o rácio LTV apresentou uma convergência significativa para os limites indicados para cada finalidade, sendo verificáveis ultrapassagens com pouca relevância no total do Crédito à Habitação que foram verificadas juntamente com justificações apresentadas.
- as justificações apresentadas em caso de ultrapassagem, nos rácios referidos, têm por base a existência de outras garantias associadas ao contrato e a capacidade financeira dos mutuários.
- as mesmas conclusões de conformidade com a Recomendação podem ser retiradas quanto aos limites para a maturidade do Crédito à Habitação e do crédito ao consumo.

- quanto ao requisito de pagamentos regulares de capital e juros, os créditos que não cumprem o recomendado foram, maioritariamente, devidamente justificados como sendo crédito intercalar, como é o caso do crédito sinal.

### Rácio DSTI *versus* rendimentos

No âmbito da análise do rácio DSTI *versus* rendimentos líquidos dos mutuários, foi verificado que, de forma global, as famílias com rendimentos mais elevados (acima dos 2.400 € líquidos mensais) têm os seus encargos com financiamentos concentrados no Crédito à Habitação, enquanto que as famílias de rendimentos mais reduzidos apresentam uma percentagem mais elevada de crédito ao consumo.

Adicionalmente, é possível comprovar que a maior subida percentual de novas operações de Crédito à Habitação ocorreu precisamente nos mutuários com rendimentos acima dos 2.400 €, com pouco menos de 50% das novas operações em março de 2019. Trata-se de uma subida de perto de 10% face a julho de 2018 em que se totalizou cerca de 40% (Gráfico 4.14).



**Gráfico 4.14** Novas operações de Crédito à Habitação por Intervalos de rácio DSTI e rendimento mensal líquido dos mutuários, em percentagem do total. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 25)

A maior redução de percentagem de Crédito à Habitação concedido ocorre de forma semelhante nos rendimentos líquidos inferiores a 600 € e nos situados entre os 600 € e os 1.200 €, sendo a diminuição de cerca de 5% em ambos.

De uma forma geral, verifica-se que a percentagem de crédito concedido a mutuários com um perfil de risco que contenha um rácio DSTI superior a 60% reduziu significativamente em todas as classes de rendimentos, com predominância nos menores rendimentos líquidos mensais. Ao nível dos rácios DSTI situados entre os 50% e 60% não ocorreram reduções significativas, contudo, ao nível das novas operações com rácio DSTI inferior ou igual a 50% o aumento é geral nos mutuários com rendimentos líquidos acima de 1.200 €.

De denotar também que os mutuários com rendimentos líquidos inferiores a 600 € diminuíram a sua presença nas novas operações para perto de 1% no Crédito à Habitação, acentuando a ideia de que as Medidas Macroprudenciais dificultam e muito o acesso a financiamento dos mutuários com menores rendimentos.

Por outro lado, os mutuantes estão claramente a assumir riscos mais sustentáveis, com a diminuição de novos financiamentos a mutuários com rendimento líquido inferior a 1.200 € e o aumento de financiamento a mutuários com rendimentos superiores a 1.200 €, ao que acresce a grande diminuição de novas operações com rácio DSTI superior a 60% e a maior concentração nas que contam com um rácio DSTI menor ou igual a 50%.

### **Risco das novas operações através do LTV e DSTI**

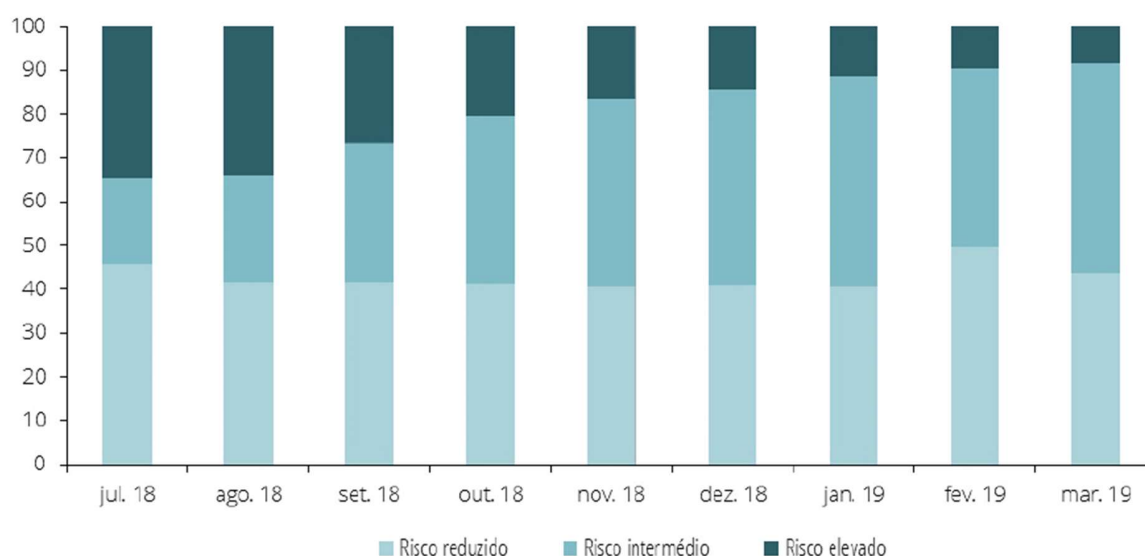
No sentido de uma melhor avaliação do perfil de risco dos mutuários, o Banco de Portugal (2019, p. 26) verificou que

[s]endo o rácio DSTI um indicador determinante para aferir a capacidade do mutuário em suportar os encargos com o empréstimo e o LTV um indicador diretamente relacionado com as perdas para o sistema financeiro, em caso de incumprimento do crédito, a combinação destes dois indicadores permite fazer uma análise adicional do perfil de risco dos mutuários de crédito à habitação.

Nesse sentido, o Gráfico 4.15, assinala, por cores, os perfis de risco a elevado, sendo que o Banco de Portugal (2019, p. 26) considera como:

- Risco elevado os novos contratos que contenham em simultâneo um LTV superior a 90% e mutuários com um rácio DSTI superior a 60%;

- Risco intermédio os novos contratos com um rácio LTV superior a 80% e menor ou igual a 90% e mutuários com um rácio DSTI superior a 50% e menor ou igual a 60%;
- Risco reduzido os novos contratos com um rácio LTV inferior ou igual a 80% e mutuários com um rácio DSTI inferior ou igual a 50%.



**Gráfico 4.15** Evolução do perfil de risco dos mutuários nas novas operações de Crédito à Habitação, em percentagem do total. **Fonte:** Banco de Portugal (2019, p. 27)

O Gráfico 4.15 permite-nos verificar uma diminuição gradual da percentagem de novos contratos com um risco mais elevado ao nível do Crédito à Habitação, com uma redução que é indicada como sendo de 35% para 9%. Em sentido inverso, as operações de risco intermédio tiveram uma subida em ritmo semelhante, excetuando no mês de fevereiro, ocupando a maior percentagem do gráfico em março de 2019, com perto de 50% do total.

Esta tendência é fulcral para os mutuantes, porque aumenta a resiliência a possíveis deteriorações económicas e diminui as potenciais perdas em caso de redução dos colaterais imobiliários, sendo que esta última também é importante para que o património dos mutuários não corra um risco elevado de atingir valores negativos. No entanto, ao nível dos mutuários, torna-se especialmente importante que apresentem um perfil de risco bom ou razoável para que possam ter acesso a crédito.

## **Conclusões finais do estudo**

O Banco de Portugal (2019, p. 29) assinala que o relatório elaborado

aponta para que os limites previstos na Recomendação estejam a ser adequados e eficazes no cumprimento dos objetivos estabelecidos. Por um lado, a promoção da resiliência das instituições financeiras através da aplicação de critérios adequados de concessão de crédito às famílias que mitiguem a acumulação de risco sistémico. Por outro, garantir o acesso ao financiamento sustentável das famílias. Adicionalmente, num contexto de um mercado imobiliário residencial em expansão, o desenho e a calibração das medidas macroprudenciais contidas na Recomendação tenderão a reduzir o potencial risco do desenvolvimento de *feedback loops* entre o crédito concedido internamente e os preços da habitação.

Assim, tal como demonstrado ao longo da análise dos dados, o Banco de Portugal (2019, p. 29) mostra-se confiante no sucesso da medida tomada através da Recomendação e indica que «[é] expectável que os limites recomendados constituam uma característica permanente do mercado de crédito às famílias».

Não obstante, o autor indica que poderão existir alterações ocasionais para recalibração de alguns dos parâmetros, caso algum desenvolvimento da economia ou mercados o justifique. Todavia, «os limites para os rácios LTV, DSTI e a maturidade, bem como as exceções a estes limites e o requisito de pagamentos regulares de capital e juros permanecerão inalterados até à nova avaliação que terá lugar no primeiro trimestre de 2020», reforçando assim a indicação de que não deverá existir um recuo quanto ao indicado através da Recomendação e com a indicação final de que continuará a tomar medidas de monitorização da Recomendação e das instruções nela contidas, de forma a evitar desconformidades com o recomendado que ponham em causa a sua eficácia.

### **Relatório de março de 2020**

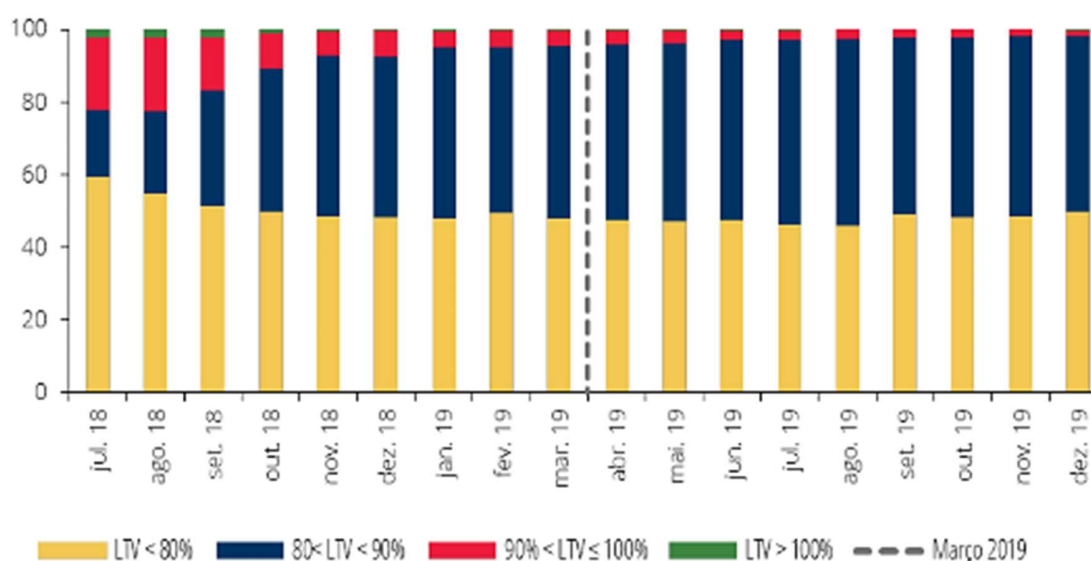
No seguimento do relatório divulgado acerca dos meses compreendidos entre julho de 2018 e março de 2019, em março de 2020, o Banco de Portugal divulgou um novo relatório acerca dos meses compreendidos entre julho de 2018 e dezembro de 2019.

Os resultados apresentados são similares, na sua maioria, ao relatório anterior, tendo a referida instituição (2020, p. 9) começado por divulgar que a avaliação de maio de 2019 foi corroborada pelo Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), em setembro de 2019, e Portugal foi avaliado com um nível médio. Apesar de a avaliação não ser elevada, é destacado que

Portugal não foi objeto de alerta ou recomendação por parte daquele Comité, contrariamente a 11 países europeus, precisamente porque as medidas para fazer face ao risco foram consideradas adequadas e suficientes. Esta medida macroprudencial foi, de resto, precursora em algumas das suas características, designadamente no envolvimento da governação das instituições na avaliação do grau de implementação da medida e constituiu um referencial para outras autoridades macroprudenciais de países europeus.

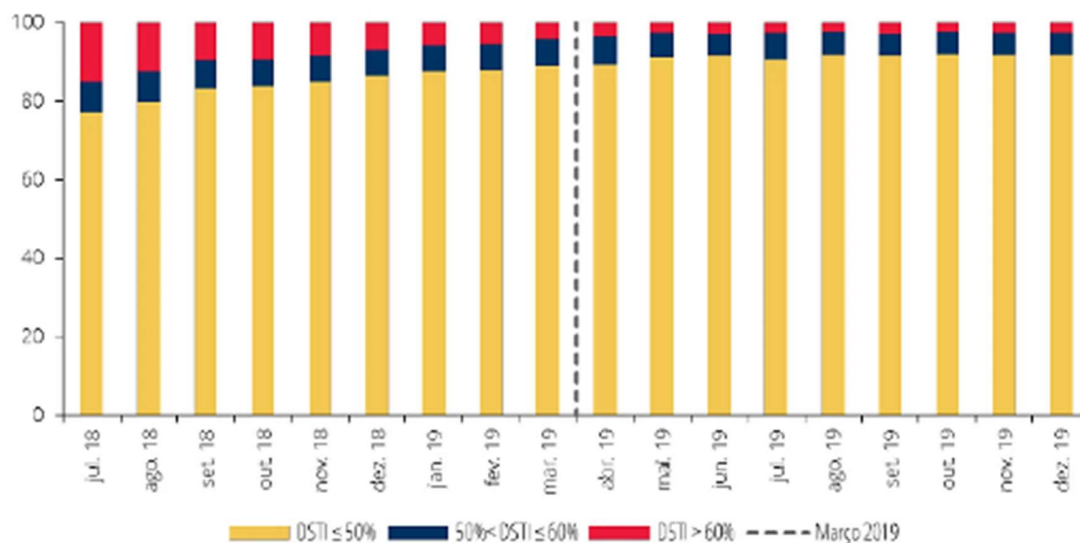
Verifica-se assim que o facto de as medidas terem sido, em alguns casos, mais arrojadas que as aplicadas em outros países tornou Portugal numa referência nesta matéria.

É verificada, nos gráficos 4.16 e 4.17, uma manutenção do cumprimento da Recomendação quanto aos rácios LTV e DSTI nas novas operações de Crédito à Habitação, com as operações com LTV igual ou superior a 100% a representarem um valor cada vez mais perto de 0% e as operações com LTV entre 90% e 100% a terem uma representação, em dezembro de 2019, de menos de metade da que tinham em março do mesmo ano, conforme decorre do Gráfico 4.16.



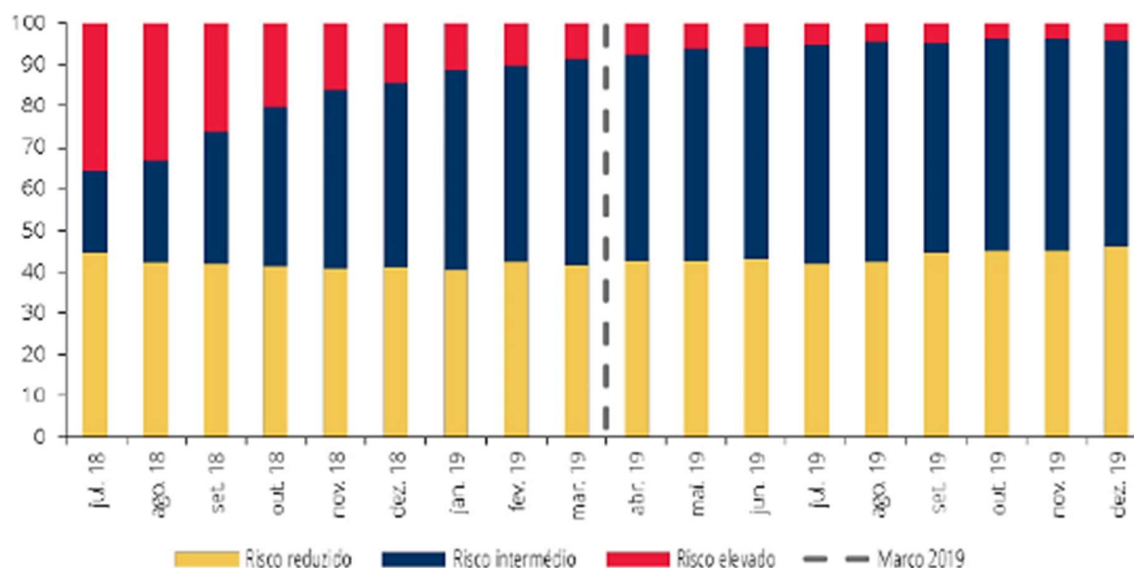
**Gráfico 4.16** Distribuição das novas operações de Crédito à Habitação por rácio LTV, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2020, p. 20)

O Gráfico 4.17 permite verificar que o rácio DSTI, por seu lado, teve uma diminuição em dezembro de 2019 para perto de metade das novas operações com rácio DSTI igual ou superior a 60%, face ao Relatório anterior.



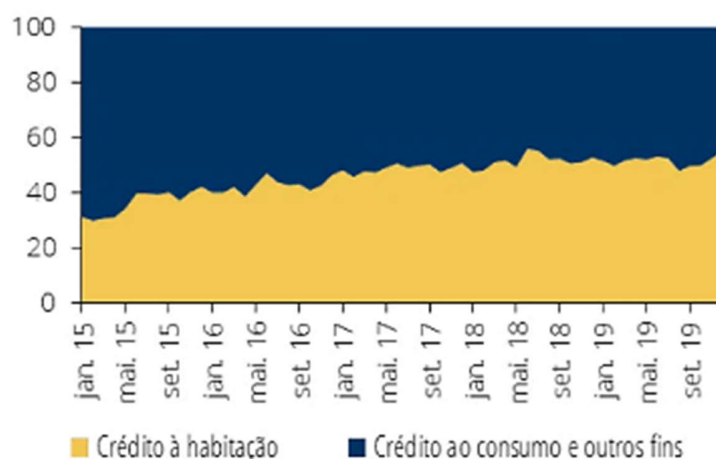
**Gráfico 4.17** Distribuição das novas operações de crédito por limites ao rácio DSTI, em percentagem do total. **Fonte:** Banco de Portugal (2020, p. 23)

Com a classificação baseada nos mesmos indicadores considerados no gráfico similar efetuado em março de 2019, o Gráfico 4.18 demonstra que, graças à influência da evolução positiva dos rácios DSTI e LTV, há uma diminuição, para cerca de metade, da percentagem de mutuários com perfil de risco considerado elevado.



**Gráfico 4.18** Evolução do perfil de risco dos mutuários nas novas operações de Crédito à Habitação, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2020, p. 27)

Para além da análise do risco das novas operações, importa analisar as novas operações de crédito quanto à evolução da sua influência por tipologia de crédito. O Gráfico 4.19 demonstra um aumento das novas operações destinadas a Crédito à Habitação em detrimento dos Créditos ao consumo e outros fins, que passa de cerca de 30% das novas operações em janeiro de 2015 até perto de 60% em setembro de 2019.



**Gráfico 4.19** Evolução do stock e das novas operações de crédito a particulares por tipo de crédito. Fluxos mensais, em percentagem. **Fonte:** Banco de Portugal (2020, p. 15)

Assim, o Gráfico 4.19 demonstra que o Crédito à Habitação não perdeu influência, contudo, a curva de crescimento face às restantes tipologias de crédito demonstra uma ligeira descida por volta de julho de 2018, tendo algumas oscilações posteriores.

Para mais conclusões, importa analisar a versão das instituições bancárias, a fim de que se confirme a existência ou não de dificuldades por parte das mesmas no contexto da aplicação da Recomendação.

## 4.2. Análise de Relatórios e Contas de entidades bancárias

Para complemento da análise, foram selecionadas três entidade bancárias para análise do eventual impacto das medidas através da leitura dos respetivos relatórios e contas. As denominações comerciais são, respetivamente, Banco CTT, Millennium BCP e Novo Banco. A primeira entidade referida foi escolhida por se tratar de uma instituição bancária muito recente no mercado nacional, o que pode resultar num impacto diferente, enquanto

que as outras duas entidades foram escolhidas por serem bancos reconhecidos a nível nacional.

Dos Relatórios e Contas das referidas entidades, que são públicos, constam algumas rubricas que podem servir de base a este estudo, as quais são, entre outras: o volume de Crédito à Habitação em curso, os novos contratos desta tipologia de crédito celebrados antes e depois da aplicação da Recomendação e as iniciativas dos bancos relacionadas com a promoção deste tipo de crédito aos particulares.

Os incumprimentos e imparidades registados nos Relatório e Contas analisados não foram aprofundadamente considerados na sua análise pelo facto de poderem ocorrer tanto em créditos recentes como em créditos que já decorrem há algum tempo. Assim, considera-se que os dados fidedignos acerca dos efeitos da Recomendação no correto serviço da dívida por parte dos particulares serão verificados a longo prazo.

### **Banco CTT**

Conforme indica o Banco CTT (2020, p. 8), os CTT submeteram, no dia 5 de agosto de 2013, «um pedido ao Banco de Portugal para a concessão de uma licença para criação do Banco Postal», tendo sido concedida a 27 de novembro do mesmo ano. Devido às preparações necessárias, abriu ao público apenas a 18 de março de 2016.

O Banco CTT é, assim, muito recente no mercado nacional e iniciou atividade no Crédito à Habitação apenas em janeiro de 2017. Porém, apresentou um forte crescimento no primeiro semestre de 2018, face ao semestre anterior, tendo abrandado um pouco no segundo semestre de 2018 e posteriormente reduzido o crescimento desta tipologia de crédito para metade no primeiro semestre de 2019, conforme é possível verificar na Tabela 4.2.

A variação ligeira do primeiro para o segundo semestre de 2018, já com a Recomendação em vigor no segundo, poderá estar relacionada com o já referido tempo decorrido entre a aprovação e a formalização e entrada em vigor do Crédito à Habitação. Por isso, muito do crédito concedido no segundo semestre de 2018 poderá tê-lo sido de acordo com os rácios anteriores à Recomendação.

**Tabela 4.2** Comparação por variação semestral do Crédito à Habitação em vigor no Banco CTT, em milhares de euros

	2º S. - 2017	1º S. - 2018	2º S. - 2018	1º S. - 2019	2º S. - 2019
<b>Crédito à Habitação em vigor</b>	66.145	131.925	238.667	312.172	402.126
<b>Varição</b>	-	+ 49,862 %	+ 44,724 %	+ 23,546 %	+ 21,982 %

**Fonte:** Relatórios e Contas do Banco CTT

No 1.º semestre de 2019, a redução já foi muito mais sentida, com um abrandamento para metade do crescimento obtido nos dois semestres anteriores, de uma forma que evidencia que a Recomendação terá tido um impacto acentuando no Crédito à Habitação concedido por este banco, tendência que se manteve até ao final do ano com números semelhantes no segundo semestre.

O Banco CTT (2019, p.10) indica que em 2018 «atingiu um volume de produção de crédito habitação de 179 milhões de euros». De facto, na Tabela 4.3 podemos verificar a evolução da produção do Crédito à Habitação pelo Banco CTT, que subiu em cerca de 63% de 2017 para 2018, um aumento muito acentuado no segundo ano de atividade do banco na área de Crédito à Habitação. De 2018 para 2019, ocorreu uma subida de 6%, sendo esta última denunciadora de uma quebra que terá como fator mais influenciador a Recomendação.

**Tabela 4.3** Produção anual de Crédito à Habitação no Banco CTT, em milhares de euros

	2017	2018	2019
<b>Produção de Crédito à Habitação</b>	66.145	178.788	189.406
<b>Varição</b>	-	+ 63,004 %	+ 5,606 %

**Fonte:** Relatórios e Contas do Banco CTT

Com vista ao crescimento do Crédito à Habitação, em maio de 2018, o Banco CTT recorreu a uma campanha publicitária que promovia essa tipologia de crédito através da promessa de concessão de crédito com um *spread* reduzido, transparência nas condições de acesso, agilização da decisão de pré-aprovação e da ausência de custos para quem transferisse o crédito de outra instituição de crédito para o Banco CTT. O banco revela ainda que, em

outubro de 2018, já após a aplicação da Recomendação, lançou ainda um novo aplicativo que permitia aos clientes submeter o Crédito à Habitação *online*, sem se deslocar presencialmente às suas agências.

Estas campanhas terão auxiliado o crescimento avultado do Banco CTT no ano de 2018, contudo, não foram suficientes para conter o decréscimo de crescimento registado em 2019.

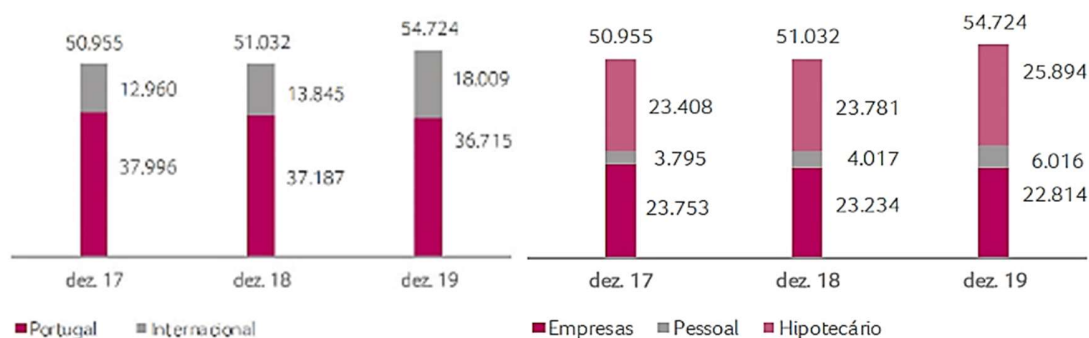
Quanto ao cumprimento das Medidas Macroprudencias, o Banco CTT (2019, p. 27) revela que os novos empréstimos à habitação têm sido «concedidos a clientes com perfil de menor risco, seguindo as indicações da medida de política macro prudencial adotada pelo Banco de Portugal».

Relativamente aos créditos em incumprimento neste tipo de crédito, o Banco CTT (2020, p. 31) mostra que o reconhecimento de imparidade se deve basear em informação histórica. Porém, o banco não possui histórico no Crédito à Habitação, pelo que se suporta em parâmetros de Probabilidade de Incumprimento e Perda dado o incumprimento de outros bancos. De acordo com os Relatórios e Contas do Banco CTT, quanto ao Crédito à Habitação, em 2017 não foi indicada qualquer imparidade, em 2018 foi registada imparidade no valor de 232.000,00 € e em 2019 de 95.000,00 €.

### **Millennium BCP**

O Banco Millennium BCP (2020, p. 12) é o maior banco privado português e tem centro de decisão em Portugal. Assume igualmente posição de destaque em África (Moçambique e Angola), noutros países da Europa (Polónia e Suíça) e em Macau.

Apesar deste facto, o Gráfico 4.20 demonstra que Portugal concentra a grande maioria do crédito concedido pela referida instituição, pelo que a maior influência nos números apresentados será portuguesa, bem como a maior aposta na concessão de crédito é o Crédito Hipotecário, em 2018 e 2019, que é seguido de perto pelo Crédito a Empresas, que teve maior influência que o Crédito Hipotecário em 2017.



**Gráfico 4.20** Crédito a clientes concedido pelo Banco Millennium BCP, em milhões de euros. **Fonte:** Banco Millennium BCP (2020, p. 65)

De acordo com a Tabela 4.4, a mudança de semestre em 2018 foi sinónimo de crescimento do Crédito à Habitação em vigor na instituição, com o semestre de crescimento mais baixo, dos analisados, a ocorrer no semestre anterior à aplicação da Recomendação (1,029%) e o semestre com maior crescimento (9,070%) a ocorrer no primeiro semestre de 2019.

**Tabela 4.4** Comparação por variação semestral do Crédito à Habitação em vigor no Banco Millennium BCP, em milhões de euros

	2º S. - 2017	1º S. - 2018	2º S. - 2018	1º S. - 2019	2º S. - 2019
<b>Crédito à Habitação em vigor</b>	18.940	19.137	19.749	21.719	22.353
<b>Varição</b>	-	+ 1,029 %	+ 3,099 %	+ 9,070 %	+ 2,836 %

**Fonte:** Relatórios e Contas do Banco Millennium BCP

Aquando da análise da implementação da Recomendação, o Banco de Portugal refere que algumas das instituições já aplicavam estes critérios na análise das novas operações de crédito, pelo que este pode ser o motivo de este banco não ter sofrido um impacto relevante com a adoção da Recomendação ao nível do Crédito à Habitação em curso.

Os números globais do Crédito à Habitação em vigor são também influenciados por outros fatores, tais como transferências de crédito para outras instituições de crédito, créditos que tenham entrado em incumprimento ou financiamentos que tenham sido totalmente

amortizados, fatores que relevam menos no primeiro banco analisado (Banco CTT) devido ao facto de ser muito recente no mercado desta tipologia de crédito.

Para um olhar mais preciso, essa análise tem de ser efetuada com base nos novos créditos contratados. A Tabela 4.5 permite verificar o número de novas operações de Crédito à Habitação e respetivo montante total em 2017, 2018 e 2019.

**Tabela 4.5** Produção anual de Crédito à Habitação no Banco Millennium BCP

	2017	2018	2019
<b>Número de novas operações</b>	25.886	33.391	36.975
<b>Variação</b>	-	+ 28,993 %	+ 10,733 %
<b>Montante (em milhares de euros)</b>	1.763.007	2.626.272	3.095.865
<b>Variação</b>	-	+ 48,965 %	+ 17,881 %

**Fonte:** Banco Millennium BCP (2020, p. 344)

Ao observar a Tabela 4.5, confirmamos que, de 2017 para 2018, ocorreu um incremento de novas operações de aproximadamente 30% e do montante total das mesmas em cerca de 50%. No entanto, de 2018 para 2019, o aumento de novas operações é de pouco mais de 10% e o do montante das mesmas é de menos de 20%. Os números revelam um abrandamento do crescimento, ainda assim, mais uma vez existe crescimento, ainda que moderado.

Quanto a investimento no Crédito à Habitação, em 2017, o Millennium BCP relata (2018, p. 35) o lançamento de «[s]imuladores de crédito pessoal e habitação, com pedido e contratação online», que podem ser utilizados no site e na aplicação e permitem acompanhar o estado do processo.

Em 2018, o Millennium BCP (2019, p. 77) refere ter apostado numa campanha de 3 meses de prestações sem juros no Crédito à Habitação, que, refere, se trata de uma oferta única e atrativa neste mercado. Menciona também uma manutenção das soluções a Taxa Fixa, para clientes que privilegiem a estabilidade da prestação a pagar, e condições especiais para clientes que pretendam efetuar Transferências de Crédito.

Por fim, em 2019, o Millennium BCP (2020, p. 35) efetuou campanhas para promoção do Crédito Pessoal e do Crédito à Habitação, «com uma forte aposta em meios digitais» e,

quanto às referidas tipologias de crédito, indica ainda (2020, p.75) que «os Clientes residentes no exterior têm já uma importante representatividade na produção de crédito habitação e de crédito pessoal».

O Millennium BCP (2020, p. 74) verificou igualmente em 2019 um crescimento nos créditos à Habitação e Pessoal no segmento de clientes *Prestige*, onde são ainda efetuados alguns serviços mais exclusivos, como a «contratação fora de horas e substituição do Cliente no ato da escritura (por procuração)». Este crescimento já era reportado pelo banco, tanto em 2017, onde acrescenta que são concedidos com *spreads* competitivos, como em 2018.

### **Novo Banco**

Um caso diferente e com um passado recente conturbado é o do Novo Banco (2020, p. 18) que «nasce em agosto de 2014 na sequência da resolução do Banco Espírito Santo, S.A.». De referir que foi alvo de várias injeções de capital estatais e encontra-se, desde a resolução do banco que lhe deu origem, a procurar a retoma da resiliência financeira.

No caso do Novo Banco, os dados do Crédito à Habitação em vigor (bruto) e do seu crescimento, que constam da Tabela 4.6, são pouco conclusivos, com um acentuado decréscimo no 1.º semestre de 2018 e um aumento a ocorrer com a entrada em vigor da Recomendação, em sentido contrário do esperado.

**Tabela 4.6** Comparação por variação semestral do Crédito à Habitação em vigor no Novo Banco, em milhões de euros

	2º S. - 2017	1º S. - 2018	2º S. - 2018	1º S. - 2019	2º S. - 2019
<b>Crédito à Habitação em vigor</b>	9.751	9.212	9.329	9.616	10.100
<b>Varição</b>	-	- 5,528 %	+ 1,254 %	+ 2,985 %	+ 4,792 %

**Fonte:** Relatórios e Contas do Novo Banco

Não obstante os números brutos indicados, o Novo Banco (2018, p. 22) indica que, ao nível do *mass market*, reforçou em 2017 o seu posicionamento na oferta de produtos de crédito à habitação e no mesmo ano teve um crescimento de 59% na produção de Crédito à Habitação (novos créditos) para o que o Banco indica ter contribuído:

- a adoção de compromisso de respostas aos pedidos de crédito em 24 horas;
- uma oferta alargada e ajustável, ao nível de prazos (alargados e que podem ir até aos 40 anos), taxas e montantes;
- possibilidade de fixação da taxa de juro tanto no início do financiamento como num momento posterior, quando o cliente o entender em função das variações da Euribor;
- condições favoráveis à troca de casa com oferta ao nível do *spread*;
- uma oferta ampla de imóveis do Banco que podem ser financiados até 100% (conforme verificado na análise da Recomendação) e de imóveis financiados pelo Banco com condições competitivas.

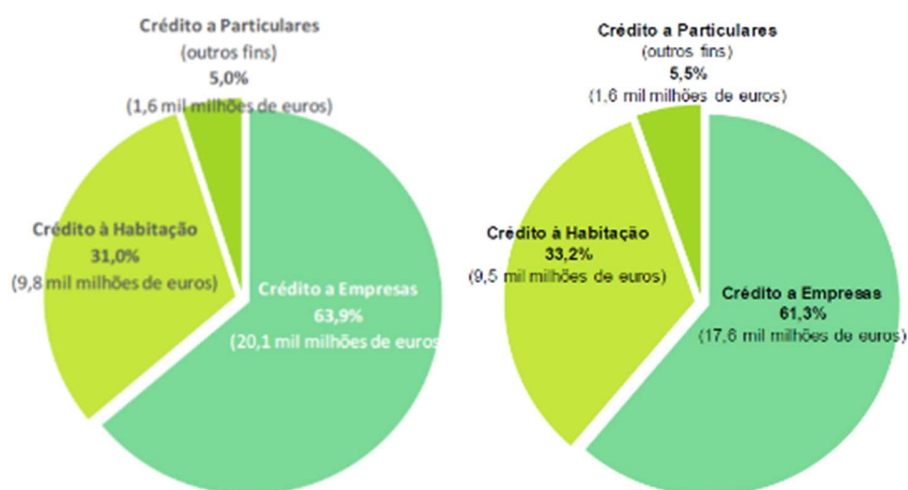
Revela o Novo Banco (2019, p. 29) que, em 2018, foram consensualmente destacadas pelos intermediários de crédito «[a] proximidade da Rede e a elevada eficiência do processo de aprovação e concretização do Crédito Habitação», apresentando um crescimento de 20% na produção deste crédito, «com spread confortavelmente acima dos registados no mercado». De revelar que este aumento de produção foi de menos de metade do registado no ano anterior, sendo 2018 o primeiro ano em que existiu aplicação da Recomendação (2.º Semestre).

Em 2019, o Novo Banco (2020, p. 63) destaca algumas melhorias na experiência do Crédito à Habitação, com provável origem na necessidade de recuperação do nível de produção de novos contratos, a saber:

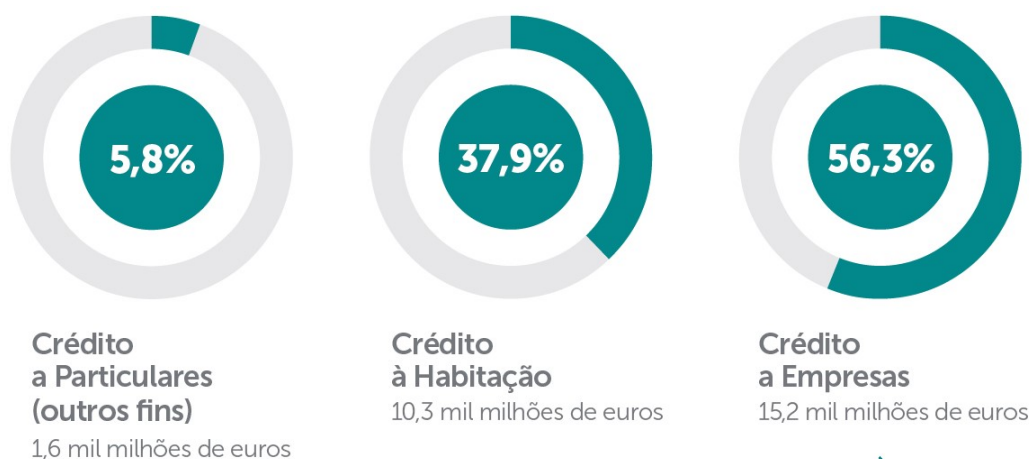
- “simulador Inteligente”, com informação imediata sobre se a simulação é elegível para o pedido de crédito, com indicação dos parâmetros a melhorar para aumento das probabilidades de aceitação;
- emissão de documento de pré-análise de crédito, com validade de 30 dias e sujeito a aprovação comercial, contudo, possibilita apoio na procura de habitação;
- carregamento de documentos de suporte do processo, com acompanhamento do mesmo e da necessidade de documentação adicional, de forma totalmente digital.

Não obstante a importância do Crédito à Habitação, quanto à estratégia, o Novo Banco (2018, p. 19) indicava em 2017 que o enfoque, ao nível do produto bancário, se fixava nas pequenas e médias empresas e no setor exportador, sem descorar a qualidade de serviço no Crédito à Habitação e uma aposta no crédito pessoal responsável.

De facto, os Gráficos 4.21 e 4.22 demonstram que o Crédito à Habitação aumentou ligeiramente a sua importância na carteira de crédito do Novo Banco entre 2017 e 2019 (de 31% a 37,9%). A referida instituição centraliza a sua carteira de crédito no Crédito a Empresas. Contudo, foi esta mesma tipologia de crédito que diminuiu a sua importância na carteira de crédito (de 61,3% a 56,3%), dando lugar à evolução da importância do Crédito à Habitação e do Crédito a Particulares para outros fins.



**Gráfico 4.21** Distribuição setorial da carteira de crédito do Novo Banco em 31 de dezembro de 2017 e de 2018, respetivamente, em percentagem. **Fonte:** Novo Banco (2018, p. 85, e 2019, p. 63, respetivamente)



**Gráfico 4.22** Distribuição setorial da carteira de crédito do Novo Banco em 31 de dezembro de 2019, em percentagem. **Fonte:** Novo Banco (2020, p. 74)

Quanto à Recomendação, o Novo Banco (2020, p. 73) garante que incorporou todos os critérios referidos na mesma, nos

procedimentos de decisão de operações de crédito encontrando-se em cumprimento integral dos mesmos (quanto à avaliação da solvabilidade, prazos máximos assumidos, limites aos rácios DSTI, perfil de reembolso regular e valores máximos de LTV por tipo de finalidade de Crédito Habitação).

Para o Novo Banco (2020, p. 36), de acordo com os dados que obteve, «[d]epois de um ligeiro abrandamento em 2018, os preços da habitação retomaram um movimento de moderada aceleração em 2019, registando um crescimento homólogo de 10,3% no 3º trimestre, o que levou a variação média anual para próximo de 10%». É possível, por isso, analisar que o abrandamento acontece no ano de aplicação da Recomendação, apesar de ter ocorrido a meio do referido ano, mas a subida regista-se no ano imediatamente seguinte, o que não comprova qualquer interligação.

### **4.3. Conclusões do Estudo**

Do cruzamento da informação resultante da análise efetuada por especialistas, de dados estatísticos relevantes, de notícias de imprensa escrita de referência nacional, dos Relatórios do Banco de Portugal e do Relatórios e Contas de 3 entidades bancárias selecionadas, é inequívoca a constatação de que a Recomendação do Banco de Portugal teve impacto a vários níveis que passaremos a sistematizar.

Apesar de o Banco de Portugal indicar que as Medidas Macroprudenciais não visam diretamente a diminuição dos preços dos imóveis, os preços que estes atingiram, em contraste com os rendimentos dos portugueses, são uma preocupação transversal a várias áreas. O aumento dos capitais próprios necessários para concessão de Crédito à Habitação bem como os limites impostos ao rácio DSTI, sempre que seja cumprida a Recomendação, torna-se proibitivo para muitos particulares que anteriormente poderiam aceder a crédito em montantes superiores às suas possibilidades. Os dados recolhidos não permitem concluir o impacto direto da Recomendação nos preços da habitação, uma vez que ocorrem várias oscilações que apenas parcialmente aparentam ter ligação com a sua aplicação, porém, os dados mais precisos quanto à sua influência serão verificáveis no médio/longo prazo.

Apesar dos vários limites recomendados pelo Banco de Portugal e de os Bancos cumprirem com o proposto, os artigos publicados permitem verificar que o crescimento do Crédito à

Habitação se manteve, atingindo valores perto dos praticados antes da Crise Económica e Financeira de 2008. Desta forma, verifica-se que a Recomendação não impediu o crescimento da concessão de crédito por parte dos Bancos, pelo menos no que à tipologia de crédito a que este estudo diz respeito.

Os dados estatísticos confirmam mesmo que o Crédito à Habitação atingiu mínimos históricos entre 2012 e 2015, mantendo uma trajetória de crescimento desde esse período, tendo apenas pequenas quebras, inclusive após a entrada em vigor da Recomendação. Porém, as quebras depois de 2015 assumiram pouco impacto e a quebra coincidente com a Recomendação teve também pouco relevo e permitiu uma recuperação que se acentuou em 2019, quando foram atingidos valores apenas observados em 2008.

Os dois Relatórios do Banco de Portugal, baseados em 13 instituições mutuantes, selecionadas como mais representativas do sistema financeiro português, confirmaram, tanto no período compreendido entre julho de 2018 e março de 2019 como no período compreendido entre julho de 2018 e dezembro de 2019, a conformidade dos novos Créditos à Habitação concedidos pelos Bancos com o proposto na Recomendação.

Os dados obtidos nos Relatórios confirmaram ainda que a margem de operações com rácios DSTI e LTV superiores aos recomendados que é permitida tem sido pouco utilizada, sendo que a sua utilização chega a ser quase nula quando se analisa a concessão de crédito com LTV superior a 90%. Acresce que, embora seja pretendido pelo Banco de Portugal que a maturidade de 30 anos nas novas operações seja atingida em 2022, a média já se encontrava em 32,7 anos em março de 2019.

Quanto aos mutuários, os Relatórios revelam que os mais prejudicados no acesso ao Crédito à Habitação são os que têm rendimentos mensais líquidos inferiores a 600 €, uma vez que, na sua maioria, apresentavam um rácio DSTI superior a 60%. Representavam, em março de 2019, perto de 1% das novas operações desta tipologia de crédito. Os mutuários com um perfil de risco considerado mais elevado para os mutuantes chegaram a perto de 5% das novas operações de Crédito à Habitação em dezembro de 2019, representando um reforço da segurança dos Bancos quanto a um eventual incumprimento.

Relativamente à influência do Crédito à Habitação no crédito concedido representava, em setembro de 2019, cerca de 60% das novas operações, numa trajetória de subida constante face ao Crédito ao Consumo e os créditos destinados a outros fins.

Os Relatórios e Contas dos três bancos selecionados tiveram algumas divergências entre os mesmos devido à realidade diferenciada que possuem. Contudo, em nenhuma das instituições é verificado um decréscimo do volume e montante de novas operações de Crédito à Habitação, ou mesmo do crédito desta tipologia em curso na instituição, com a entrada em vigor da Recomendação, apenas um abrandamento do crescimento registado face ao ano anterior.

Em todos os Bancos verificados é fator comum a influência do Crédito à Habitação na atividade creditícia e respetiva estratégia de mercado, com investimentos diversos em campanhas publicitárias, tecnologias (melhorias de sites e aplicações), na qualidade e comodidade do acesso a esta tipologia de crédito.

## 5. Conclusão

O principal objetivo da elaboração desta Dissertação foi o de verificar quais as Medidas Macroprudenciais existentes no nosso país, os objetivos do Banco de Portugal e o real impacto ocorrido a nível dos mutuários e dos mutuantes para dar resposta à questão colocada na Introdução:

- As novas medidas atingem o equilíbrio entre concessão de crédito sustentada e a possibilidade de a população em geral poder continuar a aceder ao crédito para adquirir uma habitação?

A análise acerca das Medidas indicadas para o crédito em geral, e para o Crédito à Habitação em concreto, que foram apresentadas, confirma que existiu uma preocupação simultânea com o endividamento dos portugueses e com o risco assumido pelos bancos nas operações creditícias. Os dados obtidos permitem afirmar que os Bancos tiraram lições da Crise Económica e Financeira de 2008.

Os bancos concedem agora Crédito à Habitação mais sustentado, com uma probabilidade menor de incumprimento, permitindo-lhes manter o investimento nesta tipologia de crédito e o elevado número de novas operações que trazem consigo novos clientes ou garantem a manutenção dos atuais. No entanto, com a mais-valia de que o perfil de risco destes mutuários sai melhorado e de que é minorada a probabilidade de incumprimento.

Esta melhoria da resiliência dos Bancos é concedida com um elevado cumprimento da Recomendação, sendo que estas instituições preferiram recorrer o mínimo possível à margem concedida pelo Banco de Portugal quanto a novas operações onde podem ser ultrapassados os limites recomendados. Assumem assim, de uma forma geral, um risco ainda menor do que o recomendado, o que pode estar relacionado com os receios de que exista uma nova crise, com os efeitos associados.

Do lado dos mutuários, devido aos limites recomendados, apesar de continuarem a recorrer a novas operações de crédito, obtêm um nível de endividamento sustentável, dentro das possibilidades dos respetivos rendimentos, pelo que as famílias saem também com a capacidade financeira reforçada. Evitam-se assim cenários de endividamento excessivo que levariam a cenários semelhantes aos ocorridos em muitas famílias aquando da crise.

De facto, mantém-se o acesso ao Crédito à Habitação para a generalidade dos particulares, sendo mais dificultada para os mutuários com rendimento líquido igual ou inferior a 600 €, para os que a concessão da operação em análise geraria um rácio DSTI superior a 50% e para os que não tiverem capacidade de suportar os capitais próprios mínimos. Para estes mutuários, fica dificultada a compra de habitação mas também o arrendamento, uma vez que os preços destas duas modalidades seguem uma tendência semelhante de subida.

A dificuldade no acesso ao crédito acontece quando ocorre uma incapacidade muito provável de o mutuário cumprir o serviço da dívida com o crédito a conceder ou devido ao acumular desse crédito com os que já tem em curso. Este tipo de operação teria um elevado risco da existência de incumprimento no serviço da dívida, cenário que afetaria tanto o Banco mutuante como o/s mutuário/s quanto à estabilidade financeira. Daqui se depreende que a sua não concessão protege ambas as partes e que a Recomendação se afigura correta e necessária.

Verifica-se que as restrições de crédito são uma solução e não um problema, cabendo ao Estado a adoção das medidas concretas para que o artigo 65.º da CRP seja cumprido e todos possam aceder a Habitação, nomeadamente os cidadãos com rendimentos mais reduzidos.

No seguimento da análise efetuada, confirma-se que, apesar de trazer alterações significativas aos novos contratos de Crédito à Habitação concedidos pelos Bancos, a Recomendação do Banco de Portugal afetou a concessão desta tipologia de crédito apenas nos primeiros meses e numa ótica de abrandamento no crescimento e não de perda clara. Após um período de adaptação dos Bancos e dos particulares aos novos indicadores, o volume de novas operações retomou a trajetória de crescimento e chegou a valores semelhantes aos concedidos antes da Crise.

Desta forma, as várias indicações do Banco de Portugal - como é o caso da Recomendação para novos contratos com consumidores, da análise de solvabilidade a efetuar aos consumidores e da informação obrigatória a constar da FINE - permitem criar maior confiança no sistema bancário, dado que a informação surge clara e comparável, e descer a probabilidade de incumprimento, com avaliações dos mutuários mais profundas e dentro dos rácios recomendados.

O sucesso das Medidas foi de tal ordem que o próprio Banco de Portugal revela que o Relatório de maio de 2019 foi corroborado pelo CERS. Portugal foi avaliado com um nível

104 médio e não foi objeto de alerta ou recomendação por parte daquele Comité, contrariamente a 11 países europeus. Esta aprovação internacional coloca Portugal num trajeto de progressão e crescimento nesta matéria, de forma contrária ao que ocorreu com a Crise de 2008 e a intervenção do FMI, ao nível do sistema financeiro. Ainda que seja apenas uma das várias matérias em que existe necessidade de melhoria no nosso país em relação aos restantes estados-membros da UE, trata-se de um indicador positivo.

Efetivamente, existe uma necessidade de manutenção do acompanhamento por parte do Banco de Portugal e do cumprimento dos Bancos para que os bons resultados se mantenham. Acresce ainda que esta aparente progressão terá de ser confirmada com os resultados a longo prazo ao nível da redução dos incumprimentos, do envidamento das famílias e dos preços dos imóveis.

O acompanhamento das medidas adotadas e garantia de cumprimento são efetuados a dois níveis, pela Auditoria Interna, que através da execução de auditoria de conformidade, garantem à gestão o cumprimento regulamentar, e pelo Banco de Portugal que, em articulação com o BCE, verifica o cumprimento das obrigações por parte das instituições supervisionadas.

O presente estudo, centrado em torno da concessão de crédito, tem limitações óbvias. Uma delas decorre da complexidade de aspetos envolvidos na concessão de crédito, facto que obriga à delimitação do estudo. Neste caso, a opção centrou-se no Crédito à Habitação por se considerar como a tipologia de crédito que mais impacto tem nas despesas mensais e na qualidade de vida das famílias que, inevitavelmente, sofreu modificações relevantes com a Recomendação do Banco de Portugal.

Torna-se igualmente limitativa a proximidade entre a aplicação das Medidas Macroprudenciais e o presente estudo. Apesar de já terem decorrido dois anos, qualquer conclusão será sempre pouco consistente, uma vez que os resultados da sua aplicação carecem de maior longevidade para conclusões mais consistentes. O mesmo se aplica em relação ao seu impacto no mercado imobiliário.

Outra limitação prende-se com o sigilo bancário, o qual restringe o acesso à globalidade dos dados acerca do crédito concedido, o que permitiria aprofundar mais o estudo. Finalmente, e dada a especificidade de um trabalho desta natureza, a limitação que ocorre quando selecionada como amostra para o estudo três bancos que, apesar de representarem três situações distintas, não refletem a globalidade do crédito concedido.

Como futura linha de investigação sugere-se uma investigação acerca do panorama do mercado imobiliário e do Crédito à Habitação após a pandemia do Covid-19, com eventuais medidas que possam ser tomadas nesta área e uma análise da capacidade financeira das famílias portuguesas durante e após este fenómeno.

## 6. Referências Bibliográficas

- Amaral, M., Lemos, K. (setembro 2015). **Fatores determinantes do nível de divulgação sobre riscos financeiros no setor bancário português**. Escola Superior de Gestão Instituto Politécnico do Cávado e do Ave Campus do IPCA. Barcelos, Portugal. Disponível em <https://www.occ.pt/news/trabalhoscongv/pdf/11.pdf>
- Amaral, M. (2015). **Tipos de Riscos na Actividade Bancária**. Portugal. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/315741525\\_Types\\_of\\_risks\\_in\\_banking](https://www.researchgate.net/publication/315741525_Types_of_risks_in_banking)
- Amaro, D. (2015). **Modelos de previsão de falência: O setor bancário português. Tese de Mestrado em análise financeira**. Coimbra Business School - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Portugal. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11467/1/Dania\\_Amaro.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11467/1/Dania_Amaro.pdf)
- Antunes, João. (2013). **A Bolsa de Valores de Lisboa e a Crise Bancária de 1876**. Tese de Mestrado em Finanças. Lisboa School of Economics & Management, Lisboa, Portugal. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6225/1/DM-JCSJA-2013.pdf>
- Banco CTT. (2017). **Relatório e Contas**. Disponível em [https://www.bancoctt.pt/application/themes/pdfs/Relatorio\\_Contas\\_2017\\_PT\\_VF.pdf](https://www.bancoctt.pt/application/themes/pdfs/Relatorio_Contas_2017_PT_VF.pdf)
- Banco CTT. (2018). **Relatório e Contas**. Disponível em [https://www.bancoctt.pt/application/themes/pdfs/Relatorio\\_Contas\\_2018\\_PT.pdf](https://www.bancoctt.pt/application/themes/pdfs/Relatorio_Contas_2018_PT.pdf)
- Banco CTT. (2019). **Relatório e Contas**. Disponível em [https://www.bancoctt.pt/application/themes/pdfs/RC2019\\_PT.pdf](https://www.bancoctt.pt/application/themes/pdfs/RC2019_PT.pdf)
- Banco de Portugal (n. d.) **Limites ao rácio LTV, ao DSTI e à maturidade**. Consultado a 02 de setembro de 2020. Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/limites-ao-racio-ltv-ao-dsti-e-maturidade>
- Banco de Portugal. (2021). **Mecanismo Único de Supervisão**. Lisboa. Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/mecanismo-unico-de-supervisao>
- Banco de Portugal. (2021). **Objetivos e princípios**. Lisboa. Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/micro-objetivos-e-principios>
- Banco de Portugal. (dezembro, 2014). **A Política Macroprudencial em Portugal: Objetivos e Instrumentos**. Departamento de estabilidade financeira. Lisboa.

- Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/politicamacroprudencialemportugal\\_2.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/politicamacroprudencialemportugal_2.pdf)
- Banco de Portugal. (fevereiro, 2018). **Medida Macroprudencial no âmbito do crédito concedido a consumidores.** Lisboa. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/2018\\_doclimites\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/2018_doclimites_pt.pdf)
- Banco de Portugal. (maio, 2010). **Relatório de Estabilidade Financeira. Departamento de Estudos Económicos.** Lisboa. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref\\_maio10\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_maio10_p.pdf)
- Banco de Portugal. (maio, 2019). **Acompanhamento da Recomendação Macroprudencial sobre novos créditos a consumidores.** Departamento de estabilidade financeira. Lisboa. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/acompanhamento\\_recomendacao\\_macroprudencial\\_2019.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/acompanhamento_recomendacao_macroprudencial_2019.pdf)
- Banco de Portugal. (Março, 2020). **Acompanhamento da Recomendação Macroprudencial sobre novos créditos a consumidores.** Departamento de estabilidade financeira. Lisboa. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/acompanhamento\\_recomendacao\\_macroprudencial\\_2020.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/acompanhamento_recomendacao_macroprudencial_2020.pdf)
- Banco de Portugal. (novembro, 2010). **Relatório de Estabilidade Financeira. Departamento de Estudos Económicos.** Lisboa. Disponível em [http://www.peprobe.com/pe-content/uploads/2010/11/ref\\_nov10\\_p.pdf](http://www.peprobe.com/pe-content/uploads/2010/11/ref_nov10_p.pdf)
- Banco de Portugal. **BPSTAT.** Disponível em <https://bpstat.bportugal.pt/serie/12533724>
- Banco de Portugal. Junho, 2017. **Exposição do setor bancário ao crédito à habitação: análise dos LVT e LTI/ DSTI e implicações para a estabilidade financeira- Relatório de estabilidade financeira.** Lisboa. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/destaque3\\_ref\\_06\\_2017\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/destaque3_ref_06_2017_pt.pdf)
- Bonfim, D., Costa, S. (2017, Julho). **Efeitos transfronteiriços da política prudencial: Evidência em Portugal.** Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ree201708\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ree201708_p.pdf)

- Bonfim, D., Dias, D. & Richmond, C. (novembro, 2010). **Acesso das Empresas a Crédito Bancário após o Incumprimento**. Relatório de Estabilidade Financeira, pp. 167-188. Disponível em <http://mediaserver.rr.pt/newrr/relatorio1882eb6a.pdf#page=158>
- Bresser-Pereira, Luiz. (2009). **A Crise Financeira de 2008**. Revista de Economia Política, 28(1), 133-149. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>
- Carmo, Hermano., Ferreira, Manuela. (2008). **Metodologia da Investigação Guia para auto-aprendizagem**. Lisboa, Portugal. Disponível em <https://www.passeidireto.com/arquivo/6667769/carmo-ferreira-metodologia-de-investigacao-guia-para-a-auto-aprendizagem>
- Carvalho, N. (setembro, 2013). **O desenvolvimento da banca portuguesa e as instituições incorporadas pelo BNU e pela CGD**. Gabinete do Património Histórico da CGD. Lisboa. Disponível em: <https://www.cgd.pt/Institucional/Patrimonio-Historico-CGD/Estudos/Documents/Desenvolvimento-Banca-Portuguesa.pdf>
- Cavaleiro, D. (2020, 14 de janeiro). **Bancos dão novos créditos à habitação a um novo ritmo inédito desde 2008**. Expresso. Disponível em <https://expresso.pt/economia/2020-01-14-Bancos-dao-novos-creditos-a-habitacao-a-um-ritmo-inedito-desde-2008>
- Claessens, Stijn. (2015). **An Overview of Macroprudential Policy Tools**. The annual Review of Financial Economics, 7, 397-422. Disponível em <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-financial-111914-041807?journalCode=financial>
- Conceição, Ana. (2013). **O Crédito Concedido às empresas: Antes e no decorrer da Crise Mundial. Análise e Gestão do Risco de Crédito**. Tese de Mestrado em Contabilidade e Gestão das Instituições Financeiras. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa-Instituto Politécnico de Lisboa, Portugal. Disponível em <https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/2607/1/Disserta%20a7%20a3o%20Mestrado%20ISCAL%20-%20Ana%20Rita%20Concei%20a7%20a3o.pdf>
- Costa, Carlos Batista da. (2017). **Auditoria Financeira - Teoria & Prática** (11ª Edição). Lisboa: Letras e Conceitos.
- Costa, S. D. (2014). **Concentração Bancária em Portugal: Uma Análise de Performance do Sector Bancário**. Dissertação de mestrado. Faculdade de

- Economia da Universidade de Coimbra. Disponível em <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/27297>
- Costa, Sílvio. (2014). **Concentração Bancária em Portugal Uma Análise de Performance do Sector Bancário**. Tese de Mestrado em Economia Financeira. Faculdade de Economia-Universidade de Coimbra, Portugal. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/27297/1/S%c3%adlvio%20Costal.pdf>
- Estatísticas monetárias e financeiras. (2019). **Taxas de juro de empréstimos bancários - particulares, habitação, novas operações**. Disponível em <https://www.bportugal.pt/indicador/estatisticas-monetarias-financeiras>
- Eurostat. (2021). **Estatística da Habitação**. Lisboa. Disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing\\_statistics/pt](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/pt)
- Farinha, L., Lacerda, A. (novembro,2010). **Incumprimento no crédito aos particulares: Qual é o papel do perfil de crédito dos devedores?**. Relatório de Estabilidade Financeira Parte II- Banco de Portugal. 145-165. Lisboa. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ar201005\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ar201005_p.pdf)
- Fernandes, Ana. (2019). **Dinâmica dos preços de habitação em Portugal- Os factores fundamentais do mercado de habitação**. Tese de Mestrado em economia. Faculdade de economia. Universidade do Porto, Portugal. Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/123070/2/360366.pdf>
- Ferreira, L. (2013). **A Estabilidade Financeira e a Evolução Económica em Portugal – Estudo dos Efeitos da Supervisão Bancária (Dos Primórdios até 1975)**. Tese de Doutoramento em Economia. Departamento de ciências económicas, empresariais e tecnológicas da Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em [http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/449/1/Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20Banc%C3%A1ria\\_Tese%20Doutoramento\\_Luis%20Ramalho%20Ferreira.pdf](http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/449/1/Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20Banc%C3%A1ria_Tese%20Doutoramento_Luis%20Ramalho%20Ferreira.pdf)
- Gomes, L. (2012). **A influencia do Crédito bancário no desemprego em Portugal desde 1990: Uma análise utilizando o modelo vetorial com mecanismo de correção de erros**. Tese de Mestrado em economia monetária e financeira. ICTE-Instituto da Universidade de Lisboa. Portugal. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/7845/1/Tese%20->

[%20A%20Influ%3%aancia%20do%20Cr%3%a9dito%20Banc%3%a1rio%20no%20Desemprego%20em%20Portugal%20desde%201990.pdf](#)

Gomes, Marília. (2011). **O Crédito Malparado e o Sobreendividamento das Famílias na Região Autónoma da Madeira**. Tese de Mestrado em Contabilidade e Gestão das Instituições Financeiras. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa-Instituto Politécnico de Lisboa, Portugal. Disponível em <https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/3482/1/Disserta%3%a7%c3%a3o%20Cr%3%a9dito%20malparado%20e%20sobreendividamento%20na%20RAM.pdf>

Instituto Nacional de Estatística. (2018). **Estatísticas de preços de habitação ao nível local**. Disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=354204964&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=354204964&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

Instituto Nacional de Estatística. (2019). **Índice de Preços da Habitação**. Disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=354207260&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=354207260&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) (2009, Dezembro). **Glossário da auditoria**. Lisboa, Portugal. Disponível em [https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/avau\\_docs\\_basica\\_u4.pdf](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/avau_docs_basica_u4.pdf)

Jesus, A. (2018, 18 de setembro). **As lições da grande crise financeira de 2008 - Parte I**. *Jornal de Negócios*. Disponível em <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/avelino-de-jesus/detalhe/as-licoes-da-grande-crise-financeira-de-2008---parte-i>

Lagoa, S., Leão, E., & Santos, J. (2004). **Sistema Bancário: Evolução recente e o seu papel no ajustamento da economia portuguesa**. Disponível em <http://cadeiras.iscte-iul.pt/EconomiaMonetaria-Fin/VersaoFinal.pdf>

Lima, Jorge. (2013). **Por uma análise de conteúdo mais fiável**. *Revista portuguesa de pedagogia*, 47-1, 7-29. Disponível em [https://impactumjournals.uc.pt/rppedagogia/article/view/1647-8614\\_47-1\\_1/1143](https://impactumjournals.uc.pt/rppedagogia/article/view/1647-8614_47-1_1/1143)

Lopes, A. (2013). **Risco de Crédito num contexto de crise. Tese de Mestrado em Contabilidade e Finanças**. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – Instituto Politécnico do Porto. Portugal. Disponível em [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2061/1/DM\\_ArmandaLopes\\_2013.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/2061/1/DM_ArmandaLopes_2013.pdf)

- Luzio, Ricardo. (2015). **Os Determinantes do financiamento bancário às PME portuguesas. Tese de Mestrado em Gestão Comercial.** Faculdade de Economia- Universidade do Porto, Portugal. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/302908378.pdf>
- Marques, M., Frade, C. (outubro, 2000). **O endividamento dos consumidores em Portugal: Questões principais.** Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, n.d. (14), 12-25. Disponível em <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/41545/1/O%20endividamento%20dos%20consumidores%20em%20Portugal.pdf>
- Martins, Diana. (2020). **Rácio de Crédito vencido no crédito á habitação- A sua ligação com os indicadores de Política Macroprudencial.** (Tese de Mestrado em Estatística e Gestão de Informação, Especialização em Análise e Gestão de Informação. Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Universidade Nova de Lisboa.). Disponível em <https://run.unl.pt/bitstream/10362/98816/1/TEGI0480.pdf>
- Matos, Crsitina. (2014). **Determinantes da Concessão de Crédito Bancário- Aplicação a Portugal.** Tese de Mestrado em Ciências Económicas e Empresariais. Departamento de Economia e Gestão-Universidade dos Açores, Portugal. Disponível em <https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/3316/1/DissertMestradoCristinaCostaMatos2015.pdf>
- Mendes, A. (2002). **A empresa Bancária em Portugal no Séc. XX: Evolução e estratégias.** Gestão e Desenvolvimento 11, 39-56. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/337409409\\_A\\_empresa\\_bancaria\\_em\\_Portugal\\_no\\_sec\\_XX\\_evolucao\\_e\\_estrategias](https://www.researchgate.net/publication/337409409_A_empresa_bancaria_em_Portugal_no_sec_XX_evolucao_e_estrategias)
- Mendes, Adriana. (2013). **Transição de Basileia II para o Basileia III. Tese de Mestrado em Finanças. Instituto Superior de economia e Gestão- Universidade Técnica de Lisboa.** Lisboa, Portugal. Disponível em <https://www.iseq.ulisboa.pt/aquila/getFile.do?fileId=441875&method=getFile>
- Millennium BCP. (2017). **Relatório e Contas.** Disponível em [https://ind.millenniumbcp.pt/pt/Institucional/investidores/Documents/RelatorioContas/2017/2017\\_RelatorioContas.pdf](https://ind.millenniumbcp.pt/pt/Institucional/investidores/Documents/RelatorioContas/2017/2017_RelatorioContas.pdf)

- Millennium BCP. (2018). **Relatório e Contas**. Disponível em <https://ind.millenniumbcp.pt/relcontas/2018/files/RCBCP2018.pt.pdf>
- Millennium BCP. (2019). **Relatório e Contas**. Disponível em <https://web3.cmvm.pt/sdi/emitentes/docs/PC75061.pdf>
- Miranda, Paulo. (2020). **Políticas Macroprudenciais: objetivos, instrumentos, limitações e desafios**. Tese de Mestrado em economia. Faculdade de economia. Universidade do Porto, Portugal. Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/129758/2/426875.pdf>
- Moreira, Filipa. (2011). **O consumo e o crédito na sociedade contemporânea**. Disponível em [http://z3950.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD19/gestaodesenvolvimento19\\_9\\_1.pdf](http://z3950.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD19/gestaodesenvolvimento19_9_1.pdf)
- Neves, Vitor. (outubro, 2000). **Crédito à habitação: Será o endividamento dos Portugueses excessivo?**. Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, n.d. (14), 85-112. Disponível em [https://estudogeral.sib.ucp.pt/bitstream/10316/41540/1/Cr%C3%A9dito%20%C3%A0%20habita%C3%A7%C3%A3o\\_ser%C3%A1%20o%20endividamento%20dos%20portugueses%20excessivo.pdf](https://estudogeral.sib.ucp.pt/bitstream/10316/41540/1/Cr%C3%A9dito%20%C3%A0%20habita%C3%A7%C3%A3o_ser%C3%A1%20o%20endividamento%20dos%20portugueses%20excessivo.pdf)
- Novo Banco. (2017). **Relatório e Contas**. Disponível em <https://www.novobanco.pt/site/cms.aspx?srv=207&stp=1&id=888620&fext=.pdf>
- Novo Banco. (2018). **Relatório e Contas**. Disponível em <https://www.novobanco.pt/site/cms.aspx?plg=4ab45c66-1c75-4a2e-a593-5fd2cd6f6e01>
- Novo Banco. (2019). **Relatório e Contas**. Disponível em <https://www.novobanco.pt/site/cms.aspx?plg=ee223361-c647-4d45-867b-d63174d65f0b>
- Observatório sobre Crises e Alternativas. (2013). **A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas -1º relatório preliminar**. Disponível em [https://www.ces.ucp.pt/ficheiros2/files/Relatorio Anatomia Crise final .pdf](https://www.ces.ucp.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf)

- Pereira, A. (2019, 21 de janeiro). **Foram vendidas 500 casas por dia em 2018. Diário de Notícias.** Disponível em <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/21-jan-2019/foram-vendidas-500-casas-por-dia-em-2018-10463407.html>
- Pereira, Hélder. (Setembro,2019). **Análise e evolução do mercado de crédito à habitação. A actividade da CGD nos últimos quinze anos.** (Relatório de actividade Profissional-Mestrado em Finanças, Universidade Portucalense-Departamento de economia e gestão). Disponível em [http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/2950/1/TMF%20135\\_SEM%20CAPITULO%204\\_ANEXOS.pdf](http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/2950/1/TMF%20135_SEM%20CAPITULO%204_ANEXOS.pdf)
- Pereira, Mafalda. (2012). **Abordagem ao Risco de Crédito no Âmbito do Acordo de Basileia III em Portugal.** Tese de Mestrado em Contabilidade e Finanças. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto- Instituto Politécnico do Porto, Porto, Portugal. Disponível em [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1131/1/DM\\_MafaldaPereira\\_2012.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1131/1/DM_MafaldaPereira_2012.pdf)
- Rodrigues, J., Santos, A. & Teles, N. (2016). **A Financeirização do Capitalismo em Portugal.** Lisboa, Portugal. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/316488226\\_A\\_Financeirizacao\\_do\\_Capitalismo\\_em\\_Portugal](https://www.researchgate.net/publication/316488226_A_Financeirizacao_do_Capitalismo_em_Portugal)
- Rodrigues, J., Seabra, F., & Mata, C. (2014). **Reputação e Imagem nos Bancos Portugueses do PSI 20.** Portugal. Disponível em [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/19156/1/Revista\\_Reputa%20e%20Imagem%20nos%20Bancos%20Portugueses%20do%20PSI%20%202012.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/19156/1/Revista_Reputa%20e%20Imagem%20nos%20Bancos%20Portugueses%20do%20PSI%20%202012.pdf)
- Santos, A., Teles, N., & Serra, N. (2014). **Finança e habitação em Portugal.** Coimbra, Portugal. Disponível em [https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv\\_II\\_julho2014.pdf](https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_II_julho2014.pdf)
- Seixas, João., Antunes, Gonçalo. (2019). **Tendências recentes de segregação habitacional na área metropolitana de Lisboa.** Queering The City, 39. Disponível em <https://journals.openedition.org/cidades/1555>
- Soares, R. (2019, 13 de fevereiro). **Recomendações do BdP não impediram crescimento de 19% do crédito à habitação.** Público. Disponível em

<https://www.publico.pt/2019/02/13/economia/noticia/recomendacoes-bdp-nao-impediram-crescimento-20-credito-habitacao-1861722>

Soares, R. (2019, 29 de Maio). **Bancos estão a cumprir “limites” recomendados nos novos empréstimos.** Público. Disponível em <https://www.publico.pt/2019/05/29/economia/noticia/bancos-estao-cumprir-travagem-concessao-credito-imposta-bdp-1874654>

Soares,R. (2020, 11 de Fevereiro). **Novo crédito para compra de casa atinge recorde de mais de uam década.** Público. Disponível em <https://www.publico.pt/2020/02/11/economia/noticia/novo-credito-compra-casa-atinge-recorde-decada-1903698>

Teixeira, Lúcia. (2012). **Alteração da Estrutura de Capital nos Períodos de Racionamento de Crédito: Evidência Empírica para Portugal.** Tese de Mestrado em Finanças. Instituto Superior de Economia e Gestão- Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/4404/1/DM-LCT-2012.pdf>

Vicente,J. (2015). **Modelo de Scoring para o crédito à habitação: Um estudo de caso em Portugal.** Tese de Mestrado. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa-Instituto Politécnico de Lisboa, Portugal. Disponível em [https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/6545/1/Vers%C3%A3o\\_Definitiva\\_Dissertação\\_JoanaVicente.pdf](https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/6545/1/Vers%C3%A3o_Definitiva_Dissertação_JoanaVicente.pdf)

#### **Legislação consultada:**

- Aviso nº4 de 2017. Banco de Portugal. Lisboa.
- Comunicado de 28 de março de 2014. Enquadramento: Ciclo de inspeções transversais. Banco de Portugal.
- Comunicado de 3 dezembro de 2012. Programa de inspeções on-site à exposição das instituições financeiras aos setores da construção e promoção imobiliária. Banco de Portugal.
- Constituição da República Portuguesa. Diário da República. 86/1976 (1976/04/10).
- Decreto-Lei n.º 74-A/2017. Diário da República. 120/2017 (2017/06/23) 3188-(2) a 3188-(23).

- Instrução n.º 19 de 2017. Supervisão Comportamental. Banco de Portugal.
- Instrução nº18 de 2020. Supervisão: Controlo Interno. Banco de Portugal
- Instrução nº3 de 2018. Supervisão Comportamental. Banco de Portugal.
- Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores. (2018). Banco de Portugal.