



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Projeto de Lei n.º 756/XII/4.^a (PS)

Autor: Deputado Carlos
Santos Silva

Suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas fiscais.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

Quatro deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 756/XII/4.ª – “*Suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas fiscais*”.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República em 20 de janeiro de 2015, tendo sido admitida e baixado, em 22 de janeiro, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da Comissão de 29 de janeiro foi o signatário nomeado autor do mesmo.

A discussão na generalidade do Projeto de Lei n.º 756/XII/4.ª encontra-se agendada para a sessão plenária de 26 de fevereiro de 2015, conjuntamente com o Projeto de Lei n.º 787/XII/4.ª – “*Cria um processo excecional de suspensão das penhoras e vendas coercivas das casas de habitação por dívidas fiscais*”, do Bloco de Esquerda, e um projeto de lei do Partido Comunista Português sobre a mesma matéria que, à data de elaboração do presente parecer, ainda não fora apresentado.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Os subscritores do Projeto de Lei n.º 756/XII/4.ª consideram que houve um “*incremento do número de famílias em situação económica muito difícil*”, decorrente de o Governo ter desenvolvido uma “*política de austeridade assente em medidas de restrição muito para além das previstas no Memorando Inicial assinado com a Troika, as quais agravaram substancialmente a vida dos portugueses e conduziram a um aumento significativo do desemprego, bem como a uma deterioração das condições laborais e à destruição de tecido económico produtivo*”.

Igualmente de acordo com os proponentes, tal “*gerou um aumento dos casos de incumprimento no pagamento das prestações de crédito para a aquisição de habitação própria e permanente, bem como um aumento das situações de incumprimento das obrigações fiscais, determinando em muitas situações a penhora de depósitos*”.

bancários, salários, veículos e imóveis, incluindo habitações próprias permanentes daqueles agregados familiares”.

Remetendo para denúncias feitas pela Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), afirmam os proponentes que a legislação e os procedimentos de cobrança coerciva em vigor encontram-se desajustados da realidade, por não terem *“em conta as diferentes causas de incumprimento de obrigações tributárias e a evolução muito negativa da situação económica de muitas famílias”*, ilustrando a questão com o caso concreto de uma cidadã.

Referem, ainda, que em 2014 *“o número de anúncios de vendas de bens executados pela máquina fiscal aumentou face a 2013”*, e que a perda de habitação própria e permanente agrava as dificuldades das famílias em situação económica muito difícil.

Neste contexto, os subscritores da presente iniciativa propõem a *“criação de um regime transitório de suspensão das penhoras por dívidas fiscais, a vigorar até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito nos termos da legislação da União Europeia, com carácter preventivo e de modo a salvaguardar direitos basilares dos cidadãos contribuintes”*.

No âmbito desse regime, são suspensas as penhoras de imóveis por dívidas fiscais desde que, cumulativamente, se trate de habitação própria e permanente do agregado familiar, tenha um valor patrimonial tributário inferior ou igual a 200 mil euros, seja a única habitação do agregado familiar e, por último, exista uma situação de desemprego de pelo menos um dos membros do agregado, com diminuição do respetivo rendimento líquido.

A iniciativa prevê, ainda, que o diploma entre em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Uma norma idêntica, para vigorar durante o ano 2015, foi proposta pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista no âmbito da discussão na especialidade do Orçamento do Estado para 2015, tendo sido rejeitada. Anteriormente, o PS apresentara os projetos de resolução n.ºs 359/XII/1.^a e 940/XII/3.^a, igualmente rejeitados, no sentido de recomendar ao Governo a suspensão dos procedimentos de

venda executiva de imóveis penhorados por dívidas fiscais em casos de agravamento da situação financeira dos agregados familiares.

A nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR enumera as diferentes iniciativas legislativas relacionadas com esta matéria que foram apresentadas na XII legislatura.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A apresentação do presente projeto de lei foi efetuada nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O projeto de lei encontra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Ao apresentar um título que traduz sinteticamente o seu objeto, cumpre, igualmente, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto (“lei formulário”).

Por último, a norma de entrada em vigor contida no projeto de lei cumpre o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da “lei formulário”.

4. Iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexa

Encontram-se agendados para discussão conjunta com a presente iniciativa, no dia 26 de fevereiro, o Projeto de Lei n.º 787/XII/4.^a – “*Cria um processo excecional de suspensão das penhoras e vendas coercivas das casas de habitação por dívidas fiscais*”, do Bloco de Esquerda, e um projeto de lei do Partido Comunista Português sobre a mesma matéria.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

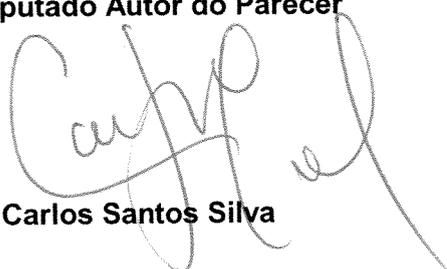
O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que o Projeto de Lei n.º 756/XII/4.^a – “*Suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas fiscais*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 25 de fevereiro de 2015

O Deputado Autor do Parecer



Carlos Santos Silva

Rel O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 756/XII/4.ª (PS)

Suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas fiscais.

Data de admissão: 22 de janeiro de 2015.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Joana Figueiredo e João Filipe (DAC), Maria João Godinho (DAPLEN) e Lisete Gravito (DILP).

Data: 3 de fevereiro de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Projeto de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 20 de janeiro de 2015. A 22 de janeiro, foi admitido e anunciado, tendo baixado na mesma data, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade.

De acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a COFAP distribuiu a referida iniciativa em reunião da Comissão ocorrida a 29 de janeiro, tendo o Grupo Parlamentar do PSD indicado como autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado Carlos Santos Silva (PSD).

Com a presente iniciativa, o Grupo Parlamentar do PS pretende instituir uma “medida provisória e excepcional, através da criação de um regime transitório de suspensão das penhoras por dívidas fiscais, a vigorar até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito nos termos da legislação da União Europeia, com carácter preventivo e de modo a salvaguardar direitos basilares dos cidadãos contribuintes”.

Defendem os proponentes que a austeridade dos recentes anos agravou “substancialmente a vida dos portugueses” e conduziu a um “aumento significativo do desemprego, bem como a uma deterioração das condições laborais e à destruição de tecido económico produtivo, por via do sucessivo aumento impostos e contribuições e da aplicação de cortes nas prestações sociais”, levando em muitas situações ao incumprimento dos deveres associados aos contratos de crédito à habitação e em matéria de obrigações fiscais.

Os proponentes recordam, adicionalmente, a posição da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, que considera a atual lei e os procedimentos de cobrança coerciva desajustados e “desenhados fundamentalmente com vista a arrecadar receita fiscal”.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada por 4 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos projetos de lei previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A iniciativa *sub judice* tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a um projeto de lei. Cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da «lei formulário»¹, uma vez que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento], indicando que procede à suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas fiscais.

Quanto à data da entrada em vigor, prevê-se que a mesma ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, o que se encontra em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da «lei-formulário», nos termos do qual “os atos legislativos *entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”. Prevê-se ainda que a vigência do diploma cessa com a «*decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito nos termos da legislação da União Europeia.*»

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da «lei formulário».

¹Aprovada pela Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, e alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho, que a republicou.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Partido Socialista, com a presente iniciativa legislativa, volta a propor a suspensão temporária das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas fiscais. Medida temporária que vigora, apenas, enquanto Portugal estiver sob procedimento por défice excessivo (isto é, com um saldo orçamental negativo acima de 3% do PIB, no contexto da legislação da União Europeia). O objetivo da medida está condicionado ao preenchimento de três condições, cumulativamente: tratar-se de habitação própria permanente e única habitação do agregado familiar; tratar-se de um imóvel cujo valor patrimonial tributário não excede € 200.000; e existir uma situação de desemprego de pelo menos um dos membros do agregado familiar que determine uma diminuição do rendimento líquido do agregado.

Recentemente e no âmbito do debate da Proposta de Lei n.º 254/XII/4.ª (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2015, o Partido Socialista apresentou a proposta de alteração n.º 429C, de aditamento do novo artigo 142.º-A, de suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis, disposição com objetivos e requisitos iguais aos da iniciativa em apreço. A proposta foi rejeitada quer em Comissão, com os votos contra do PSD e CDS-PP e a favor do PS, PCP e BE, em 21 de novembro de 2014, quer em Plenário com os votos contra do PSD e CDS-PP e a favor do PS, PCP, BE e PEV, em 24 de novembro de 2014.

Face à situação das famílias em situação económica difícil que conduz a casos de incumprimento no pagamento das prestações de crédito para a aquisição própria e permanente, bem como o incumprimento das respetivas prestações fiscais, o Partido Socialista, em 2012 e 2014 apresentou o Projeto de Resolução n.º 359/XII/1.ª (PS) e o Projeto de Resolução 940/XII/3.ª (PS), respetivamente, que recomendam ao Governo a suspensão dos procedimentos de venda executiva de imóveis penhorados por dívidas fiscais em casos de agravamento da situação financeira dos agregados familiares.

O primeiro foi rejeitado em 21 de setembro de 2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PCP e PEV e os votos a favor do PS e BE; o segundo foi igualmente rejeitado em 10 de julho de 2014, com os votos contra do PSD e CDS-PP e a favor do PS, PCP, BE e PEV.

Sobre esta matéria, o CDS-PP, com o Projeto de Resolução n.º 356/XII/1.ª (CDS-PP), recomenda ao Governo que proceda à criação de um incentivo adicional à desistência ou acordo em processos de execução que envolvam penhoras de imóveis que constituam habitação própria e permanente dos executados e que, apesar da taxa de justiça agravada, foram iniciados. Foi aprovado em 21 de setembro, com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP e a abstenção do PCP, BE e PEV, e deu origem à Resolução da Assembleia da República n.º 130/2012, de 19 de outubro.

O Bloco de Esquerda, com o Projeto de Lei n.º 240/XII/1.ª (BE), propõe a criação de um processo excecional de impenhorabilidade e suspensão das penhoras e vendas coercivas sobre imóveis que sirvam de habitação própria e permanente resultantes de dívidas relativas a IMI, sempre que os executados estejam em situação de desemprego ou enfrentem uma acentuada quebra nos seus rendimentos. Foi rejeitado em votação na generalidade, em 21 de setembro de 2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a favor do PS, PCP, BE, e PEV.

Para além das iniciativas legislativas supramencionadas, refere-se que sobre matérias complementares foram apresentadas a seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 198/XII/1.ª (BE) – cria um processo excecional de regularização de dívidas às instituições de crédito no âmbito dos contratos de concessão de crédito à habitação própria e permanente.

Segundo a exposição de motivos, o referido projeto de lei visa a criação de um processo extraordinário de proteção dos mutuários de crédito à habitação própria permanente que, devido a situações de desemprego ou quebra acentuada dos rendimentos familiares, se encontrem em situações de incumprimento ou dificuldades no pagamento das prestações bancárias. Foi rejeitado, em 21 de setembro de 2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos a favor do PCP, BE e PEV.

- Projeto de Lei n.º 222/XII/1.ª (PS) – cria um regime excecional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação, em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar, motivadas por desemprego ou por quebra de rendimento.

Segundo o artigo 9.º da citada iniciativa, o regime constante da presente lei vigora pelo período correspondente à vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a Portugal. No final do seu primeiro ano de vigência, deverá proceder-se à avaliação de impacto dos resultados da aplicação do presente regime excecional, com vista à sua eventual adequação à evolução da situação económica. Após o PAEF a Portugal terá ainda que se proceder à avaliação de impacto global dos resultados da aplicação deste regime, com vista à sua eventual prorrogação transitória para lá do prazo de execução do referido Programa.

Foi aprovado por unanimidade, em 21 de setembro de 2012, o texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, dando origem à Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro - 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação.

- Projeto de Lei n.º 223/XII/1.ª (PS) – propõe a 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à

habitação, sem penalizações e sem perda de benefícios fiscais. Consagra as condições específicas de reembolso, impedindo que se verifiquem devoluções dos montantes resultantes das entregas efetuadas que não se baseiem nos fundamentos especiais legal e taxativamente previstos. Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 125/2009, de 22 de maio, pelas Leis n.ºs 57/2012, de 9 de novembro, e n.º 44/2013, de 3 de julho.

Foi aprovado por unanimidade, em 21 de setembro de 2012, o texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública. Deu origem à Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro - 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação.

- Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª (PS) – procede à 10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro (texto consolidado), introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores nos contratos de crédito para a aquisição de habitação própria e permanente.

Foi rejeitado, em 21 de setembro de 2012, em votação na generalidade, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PCP, BE e PEV e os votos a favor do PS.

- Projeto de Lei n.º 225/XII/1.ª (PS) – altera o Código de Processo Civil, modificando as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução. Modifica os artigos 886.º-A e 889.º do Código de Processo Civil, estipulando que o valor a anunciar para a venda seja, pelo menos, igual a 85% do valor dos imóveis.

Foi rejeitado, em 21 de setembro de 2012, em votação na generalidade, com os votos contra do PSS e CDS-PP, a abstenção do PCP, BE e PEV e os votos a favor do PS.

- Projeto de Lei n.º 237/XII/1.ª (PSD) – cria um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil.

Este regime aplica-se às situações de incumprimento de contratos de mútuo celebrados no âmbito do sistema de concessão de crédito à habitação destinado à aquisição, construção ou realização de obras de conservação e de beneficiação de habitação própria permanente de agregados familiares que se encontrem em situação económica muito difícil e apenas quando o imóvel em causa seja a única habitação do agregado familiar e tenha sido objeto de contrato de mútuo com hipoteca.

Foi aprovado em votação final global, em 21 de setembro de 2012, o texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, com os votos a favor do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS, PCP, BE e PEV. Tendo dado origem à Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro - cria um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil. Diploma modificado pela Lei n.º 58/2014, de 25 de agosto.

- Projeto de Lei n.º 238/XII/1.ª (PSD) – cria salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo à 10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro (texto consolidado).

Foi aprovado em votação final global, em 21 de setembro de 2012, o texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública com os votos a favor do PSD e CDS-PP e a abstenção do PS, PCP, BE e PEV. Deu origem à Lei n.º 59/2012, de 9 de novembro, que cria salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação e altera o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro.

- Projeto de Lei n.º 242/XII/1.ª (PEV) – estabelece mecanismos de proteção aos devedores nos contratos de crédito à habitação (10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro (texto consolidado)).

Foi rejeitado em votação, na generalidade, em 21 de setembro de 2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos a favor de PCP, BE e PEV.

- Projeto de Lei n.º 243/XII/1.ª (PCP) – medidas tendentes a garantir a manutenção da habitação própria e permanente, adquirida com recurso ao crédito, em situações de carência económica, bem como a prevenir riscos de incumprimento dos contratos de mútuo proibindo a imposição de encargos injustificados.

Foi rejeitado em votação na generalidade, em 21 de setembro de 2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos favoráveis do PCP, BE e PEV

- Projeto de Lei n.º 245/XII/1.ª (CDS-PP) – procede à 10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro (texto consolidado), introduzindo mecanismos de reequilíbrio contratual entre as partes.

Em 20 de setembro de 2012, a iniciativa foi retirada em benefício do texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

- Projeto de Lei n.º 246/XII/1.ª (CDS-PP) – altera o Código de Processo Civil, modificando as regras relativas à ordem de realização da penhora e à determinação do valor de base da venda de imóveis em processo de execução.

Em 20 de setembro de 2012, a iniciativa foi retirada em benefício do texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, aprovado por unanimidade, em votação final global, em 21 de setembro de 2012, e que deu origem à Lei n.º 60/2012, de 9 de novembro, que altera o Código de Processo Civil, modificando as regras relativas à ordem de realização da penhora e à determinação do valor de base da venda de imóveis em processo de execução.

- Projeto de Lei n.º 247/XII/1.ª (CDS-PP) – cria um regime extraordinário de reestruturação de dívidas emergentes de créditos para a aquisição ou construção de habitação própria permanente e estabelece as regras a observar pelas instituições de crédito na gestão de situações de incumprimento desses créditos.

Em 20 de setembro de 2012, a iniciativa foi retirada em benefício do texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

- Projeto de Lei n.º 248/XII/1.ª (BE) – introduz medidas adicionais de proteção dos mutuários de crédito à habitação. Altera o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro (texto consolidado), no sentido de introduzir medidas de proteção dos mutuários de crédito à aquisição habitação própria permanente, nomeadamente em caso de divórcio ou viuvez, e perante alterações unilaterais dos *spreads* cobrados pelas Instituições de Crédito.

Foi rejeitado em votação na generalidade, em 21 de setembro de 2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos a favor do PCP, BE e PEV

- Projeto de Resolução n.º 308/XII/1.ª (PS) – recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação. O Fundo destina-se ao financiamento de uma moratória que tenha como objetivo a proteção da habitação própria e permanente, nos casos de desemprego de um ou mais membros do agregado familiar, e que permita apoiar o pagamento das prestações devidas às instituições financeiras tendo como referência o perfil de beneficiário e as regras de apoio já estabelecidas no do regime de moratória, criado pelo Decreto-Lei n.º 103/2009, de 12 de maio. Diploma modificado pelo Decreto-Lei n.º 14/2010, de 9 de março.

Foi rejeitado em 21 de setembro de 2012, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a abstenção do PCP, BE e PEV e os votos a favor do PS.

- Projeto de Resolução n.º 357/XII/1.ª (CDS-PP) – recomenda ao Governo que proceda à criação de um regime jurídico de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.

Em 20 de setembro de 2012, a iniciativa foi retirada.

- Projeto de Resolução n.º 358/XII/1.ª (CDS-PP) – recomenda ao Governo que solicite ao Banco que, juntamente com as instituições de crédito, procure o consenso necessário à elaboração e consagração de Manual de Boas Práticas em matéria de prevenção e de sanção do incumprimento de contratos de crédito com particulares.

Foi aprovado em 21 de setembro de 2012, com os votos a favor do PSD e CDS-PP e a abstenção do PS, PCP, BE e PEV. Deu origem à Resolução da Assembleia da República n.º 129/2012, de 19 de outubro.

Cabe mencionar que, no que concerne a situações de risco de incumprimento e na regularização extrajudicial das situações de incumprimento das obrigações de reembolso do capital ou de pagamento de juros remuneratórios por parte dos clientes bancários, o Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, que estabelece os princípios e as regras a observar pelas instituições de crédito. Estas procedem ao acompanhamento e gestão de situações de risco de incumprimento e à regularização extrajudicial das situações de incumprimento das obrigações de reembolso do capital ou de pagamento de juros remuneratórios por parte dos clientes bancários.

O diploma consagra, ainda, a criação de uma rede de apoio a clientes bancários no âmbito da prevenção do incumprimento e da regularização extrajudicial das situações de incumprimento de contratos de crédito. Prevê que cada instituição de crédito crie um Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI), fixando, com base no presente diploma, procedimentos e medidas de acompanhamento da execução dos contratos de crédito que, por um lado, possibilitem a deteção precoce de indícios de risco de incumprimento e o acompanhamento dos consumidores que comuniquem dificuldades no cumprimento das obrigações decorrentes dos referidos contratos e que, por outro lado, promovam a adoção célere de medidas suscetíveis de prevenir o referido incumprimento.

Para o conjunto das iniciativas legislativas acima destacadas, foram elaboradas Notas Técnicas que compreendem direito comparado, as quais podem ser acedidas pela respetiva hiperligação.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Em relação ao enquadramento no plano da União Europeia da presente iniciativa legislativa, importa referir as recentes iniciativas ao nível da UE com vista à criação de um mercado interno do crédito hipotecário, "*com a crise financeira em pano de fundo*"².

Com efeito, no quadro dos esforços desenvolvidos para a realização do mercado interno dos serviços financeiros, incluindo o dos serviços financeiros a retalho, a situação dos mercados de crédito hipotecário para habitação na UE tem vindo a ser objeto de análise nos últimos anos por parte da Comissão Europeia. No Livro Branco sobre a integração dos mercados de crédito hipotecário da UE, publicado em 2007, a Comissão Europeia identificou um conjunto de condições associadas à eficiência e à competitividade destes mercados e anunciou a intenção de proceder a uma avaliação do impacto das diferentes opções de ação política a empreender, nomeadamente em matéria de informação pré-contratual, das bases de dados sobre o crédito, da

² Informação detalhada em matéria de crédito hipotecário disponível no endereço: http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/credit/mortgage_en.htm.

solvabilidade, da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), do aconselhamento e do reembolso antecipado³.

Acresce que, tendo em conta os problemas que surgiram em resultado da crise financeira, incluindo, a nível dos mercados hipotecários da UE, os problemas relacionados com a concessão e a contração irresponsáveis de empréstimos, *“a Comissão comprometeu-se a propor medidas relativas à concessão e contração responsáveis de empréstimos, incluindo um enquadramento fiável da intermediação de crédito”*.⁴

Neste contexto, e com base nos elementos apurados, a Comissão Europeia apresentou, em 31 de março de 2011, uma Proposta de Diretiva⁵ tendo em vista criar um mercado único do crédito hipotecário à habitação, que assegure um elevado nível de proteção dos consumidores e promova a estabilidade financeira, assegurando que estes mercados funcionam de modo responsável. A iniciativa foi aprovada no Parlamento Europeu em Primeira Leitura a 10 de dezembro de 2013 e pelo Conselho a 28 de janeiro de 2014, tendo sido publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 28 de fevereiro de 2014⁶. O prazo para os Estados-Membros adotarem e publicarem as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva é de 21 de março de 2016, aplicando-se as respetivas disposições a partir desta data – exceto em relação a contratos em vigor anteriores a 21 de março de 2016⁷.

Esta Diretiva refere, nos considerandos, que *“a crise financeira mostrou que o comportamento irresponsável de alguns participantes no mercado pode minar os alicerces do sistema financeiro, provocando desconfiança entre todas as partes, em especial nos consumidores, com consequências sociais e económicas potencialmente graves. Muitos consumidores perderam a confiança no setor financeiro e os mutuários têm cada vez mais dificuldade em reembolsar os seus empréstimos, daí resultando um aumento das situações de incumprimento e de venda coerciva do imóvel”*⁸ e que *“foram identificados vários problemas nos mercados de crédito hipotecário no interior da União relacionados com a concessão e a contração irresponsáveis de empréstimos e com os potenciais comportamentos irresponsáveis dos intervenientes no mercado, incluindo os intermediários de crédito e as instituições que não são instituições de crédito. Alguns desses problemas dizem respeito a créditos em moeda estrangeira, pelos quais os consumidores tinham optado para tirar vantagem das taxas devedoras oferecidas mas sem terem a informação ou compreensão adequadas do risco de taxa de*

³ Informação sobre os resultados as análises de impacto e estudos relativos aos custos e vantagens das diferentes opções políticas em matéria de crédito imobiliário disponível no endereço:

http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/policy/index_en.htm.

⁴ Ver também resultados da consulta pública lançada pela Comissão em 15.06.2009 com vista a reforçar e aprofundar a sua compreensão das questões associadas à concessão e contração responsáveis de empréstimos *“Public consultation on responsible lending and borrowing in the EU”*.

⁵ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação (COM/2011/142). Esta iniciativa foi escrutinada pela Assembleia da República, Cfr.

<http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=3023>.

⁶ Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

⁷ cfr. Artigos 42.º e 43.º da Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro.

⁸ Cfr. Considerando n.º 3.

*câmbio inerente. Esses problemas são motivados por deficiências dos mercados e da regulamentação, bem como por outros fatores como a conjuntura económica geral e os baixos níveis de literacia financeira. Outros problemas prendem-se com a ineficácia, a incoerência ou a inexistência de regimes aplicáveis aos intermediários de crédito e às instituições que, não sendo instituições de crédito, concedem crédito para imóveis de habitação. Os problemas identificados têm repercussões potencialmente significativas a nível macroeconómico, podendo resultar em prejuízos para os consumidores, constituir obstáculos económicos ou jurídicos à atividade transfronteiriça e criar condições de concorrência desiguais entre os diversos intervenientes*⁹. Assim, a diretiva pretende “assegurar que os consumidores que celebrem contratos de crédito para bens imóveis beneficiem de um nível de proteção elevado. Tal objetivo deverá por conseguinte aplicar-se aos créditos garantidos por bens imóveis, independentemente da finalidade do crédito, aos contratos de refinanciamento e a outros contratos de crédito cuja finalidade seja permitir que um proprietário ou comproprietário mantenha direitos de propriedade sobre edifício ou terreno, e aos créditos que sejam utilizados para aquisição de um imóvel em determinados Estados-Membros, incluindo os créditos que não impliquem o reembolso do capital ou, a não ser que os Estados-Membros disponham de um quadro alternativo adequado, aos créditos cuja finalidade seja conceder um financiamento temporário entre a venda de um bem imóvel e a aquisição de outro e aos créditos garantidos para a realização de obras em imóveis de habitação”¹⁰.

Tendo em vista o supra mencionado, a Diretiva estabelece um quadro comum aplicável a determinados aspetos das disposições legais, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de contratos de crédito aos consumidores garantido por hipoteca ou outro direito para imóveis de habitação, incluindo a obrigação de efetuar uma avaliação de solvabilidade antes da concessão de um crédito, como base para o desenvolvimento de normas eficazes de celebração de contratos para imóveis de habitação nos Estados-Membros, e a determinados requisitos prudenciais e de supervisão, incluindo para o estabelecimento e supervisão de intermediários de crédito, de representantes nomeados e de instituições que não sejam instituições de crédito.

Em termos de âmbito de aplicação, a Diretiva aplica-se a contratos de crédito garantidos por hipoteca ou por outra garantia equivalente habitualmente utilizada num Estado-Membro sobre imóveis de habitação ou garantidos por um direito relativo a imóveis de habitação; e contratos de crédito cuja finalidade seja financiar a aquisição ou a manutenção de direitos de propriedade sobre terrenos ou edifícios já existentes ou projetados.

Estão excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva os contratos de crédito com reafecção da cobertura hipotecária (*equity release*) em que o mutuante efetue um pagamento único, pagamentos periódicos ou de outra forma reembolse o crédito como contrapartida de um montante resultante da futura venda de um imóvel de habitação ou de um direito relativo a um imóvel de habitação, e não exija o reembolso do crédito enquanto não ocorrerem um ou mais eventos específicos na vida do consumidor, a definir pelos Estados-Membros, a menos que o incumprimento das obrigações contratuais pelo consumidor permita ao mutuante resolver o

⁹ Cfr. Considerando n.º 4.

¹⁰ Cfr. Considerando n. 15.

contrato de crédito. De igual modo, são excluídos do âmbito de aplicação os seguintes contratos: contratos de crédito em que o crédito seja concedido por um empregador aos seus trabalhadores, a título de atividade secundária, sem juros ou com uma TAEG inferior à praticada no mercado, e não seja disponibilizado ao público em geral; contratos de crédito em que o crédito seja concedido sem juros nem outros encargos com exceção dos que cubram custos diretamente relacionados com a garantia do crédito; e contratos de crédito sob a forma de facilidades de descoberto cujo crédito deva ser reembolsado no prazo de um mês; contratos de crédito que resultem de uma transação num tribunal ou perante outra autoridade pública.

Entre os aspetos mais relevantes desta Diretiva, cumpre salientar a regulamentação dos seguintes aspetos: normas de conduta na comercialização de contratos de crédito aos consumidores; informações e práticas anteriores à celebração de contratos de crédito, designadamente, em termos de comunicação social e publicidades; vendas associadas obrigatórias e facultativas; informação pré-contratual obrigatória¹¹; cálculo da TAEG; avaliação da solvabilidade dos consumidores; avaliação dos imóveis; boa execução dos contratos de crédito e direitos associados; e requisitos aplicáveis ao estabelecimento e supervisão dos intermediários de crédito; entre outros aspetos.

Cumpre igualmente referir que paralelamente à apresentação da proposta de diretiva, a Comissão Europeia apresentou, em 31 de março de 2011, um documento de trabalho relativo às medidas e práticas seguidas a nível nacional para evitar processos de execução no âmbito do crédito hipotecário da habitação, fornecendo assim às autoridades públicas e aos mutuantes dos diferentes Estados-membros, exemplos que ilustram diversas soluções encontradas na UE para fazer face às taxas crescentes de incumprimento, evitando, sempre que seja possível e razoável, as execuções^{12,13}.

Este documento faz um balanço, para o período de 2007 a 2009, da evolução das taxas de incumprimento e do número dos processos de execução nos Estados-membros da UE, bem como das medidas tomadas a nível nacional, tanto pelos credores como pelas autoridades públicas, com o objetivo de ajudar a ultrapassar dificuldades económicas temporárias dos mutuários, e evitar processos de execução.

Entre os primeiros, contam-se algumas medidas práticas tomadas voluntariamente por iniciativa de alguns credores, ou que em determinadas circunstâncias lhes são impostas em alguns Estados-membros, como o acesso à conciliação ou mediação, a modificação das condições do crédito antes de serem acionados os

¹¹ Refira-se, relativamente à questão da informação pré-contratual nos empréstimos hipotecários, a Recomendação da Comissão, de 1 de março de 2001, relativa às informações a prestar pelos credores aos utilizadores antes da celebração de contratos de empréstimo à habitação, contidas no Acordo Europeu sobre um Código de Conduta neste domínio, de março de 2001.

¹² Documento SEC/2011/357 "Commission staff working paper on national measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans".

¹³ Refira-se a este propósito o disposto no n.º 3 do artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: "A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais."

processos de execução, e a concessão de um prazo mínimo antes do início da execução, de modo a viabilizar a prática das medidas anteriores.

As medidas e práticas adotadas pelas autoridades públicas incluem sistemas de auxílios públicos, instituídos em diversos Estados-membros para fazer face às situações de dificuldades financeiras transitórias dos mutuários, e que podem revestir a forma de garantias públicas dos empréstimos, associadas ao diferimento dos pagamentos, a possibilidade de venda total ou parcial dos imóveis a entidades especiais, com a possibilidade de os readquirir mais tarde, apoios financeiros para desempregados com encargos decorrentes do crédito à habitação e benefícios fiscais temporários.

Incluem-se igualmente no segundo caso, a prestação gratuita de aconselhamento e apoio jurídico independente, no domínio do crédito e do sobre-endividamento, bem como o encorajamento ao estabelecimento, por parte dos credores, de sistemas de gestão da informação interna, no que diz respeito às suas carteiras ao crédito hipotecário, e o apuramento sistemático a nível nacional de estatísticas fiáveis nestes domínios.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), não se identificaram iniciativas ou petições pendentes sobre a mesma matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos legais e regimentais, não se afigura como obrigatória a consulta dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou da Associação Nacional de Freguesias.

- **Consultas facultativas**

Caso a Comissão assim o entenda, e em sede de eventual apreciação na especialidade, poderá ser suscitada a audição do Governo e a audição ou o parecer escrito das entidades representativas do setor financeiro e/ou nele intervenientes, do regulador do setor, de associações de defesa dos consumidores e de entidades representativas dos interesses dos mutuários de crédito à habitação.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

