



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Projetos de Lei n.º 398/XII/2.^a
(PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE) e
n.º 401/XII/2.^a (BE)

Autor: Deputado Carlos
Santos Silva

PJL n.º 398/XII/2.^a - 3.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de contratos de crédito à habitação.

PJL n.º 401/XII/2.^a - Permite a utilização do valor de planos poupança para amortização de capital de créditos à habitação própria e permanente.



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

O Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a – “3.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de contratos de crédito à habitação”, subscrito por deputados dos grupos parlamentares do Partido Social Democrata, do Partido Socialista, do Partido Popular, do Partido Comunista Português e do Bloco de Esquerda, deu entrada na Assembleia da República a 18 de abril, foi admitido no dia seguinte e baixou, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para elaboração do respetivo parecer.

O Projeto de Lei n.º 401/XII/2.^a – “Permite a utilização do valor de planos poupança para amortização de capital de créditos à habitação própria e permanente”, da iniciativa de deputados do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, deu entrada na Assembleia da República a 19 de abril, tendo sido admitido e baixado, em 24 de abril, à COFAP, para elaboração do respetivo parecer.

Em reunião da Comissão ocorrida em 24 de abril, foi o signatário nomeado autor do parecer da COFAP ao Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a. Tendo em consideração que o Projeto de Lei n.º 401/XII/2.^a incide sobre matéria conexas, em reunião de 3 de maio foi consensualizado elaborar um único parecer sobre ambas as iniciativas.

A discussão na generalidade destas iniciativas legislativas encontra-se agendada para a sessão plenária de dia 17 de maio.

2. Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

O Projeto de Lei n.º 398/XII/2.ª tem como objetivo a clarificação de dúvidas suscitadas após a entrada em vigor da Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro, a qual procedeu à 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.

A iniciativa conjunta, subscrita por deputados dos grupos parlamentares do PSD, do PS, do CDS-PP, do PCP e do BE, pretende assim criar *“soluções legislativas que no entendimento de todos esses Deputados permitem resolver dúvidas e ultrapassar as dificuldades na aplicação da lei, no sentido da proteção da habitação de mutuários com planos poupança”*.

A mesma surge após um conjunto de audições destinadas a *“identificar quais as dúvidas existentes”* e a *“recolher contributos para a melhoria da eficácia da mesma lei”*, realizadas a diversas entidades do sector, designadamente: SEFIN - Associação Portuguesa de Consumidores e Utilizadores de Produtos e Serviços Financeiros, APB - Associação Portuguesa de Bancos, DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, Banco de Portugal, Instituto de Seguros de Portugal e Associação Portuguesa de Seguradores.

No que diz respeito ao regime fiscal aplicado aos reembolsos de planos poupança, os autores da iniciativa referem ter obtido *“confirmação do entendimento da Autoridade Tributária e Aduaneira no sentido de que indiferenciadamente para todas as modalidades de reembolso previstas no número 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, se não tiverem decorrido pelo menos cinco anos a contar das respetivas entregas há lugar à penalização em sede de benefício fiscal de IRS”*. Acrescentam que *“as diferenças que existem entre as várias modalidades de reembolso resultam da alteração ao artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, implicando a mesma que as aplicações efetuadas a partir de 1 de Janeiro de 2006 em PPR/E, se forem objeto de reembolso ou obtenção de qualquer rendimento para suportar despesas inerentes à frequência ou ingresso do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar em curso do ensino profissional ou ensino superior, ficarão em situação de incumprimento, independentemente de terem passado os cinco anos.”*

Neste sentido, o Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a procede à alteração dos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, clarificando quais os contratos de crédito abrangidos e quais as regras de utilização dos planos poupança para pagamento de prestações de contratos de crédito garantidos por hipoteca sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente.

Adicionalmente, proíbe a alteração unilateral das condições do contrato de crédito à habitação, designadamente por aumento do *spread*, bem como a cobrança de comissões e despesas, em caso de reembolso de valor de planos de poupança para pagamento de prestações de contratos de crédito garantidos por hipoteca sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente.

O Bloco de Esquerda, não obstante julgar *“estas clarificações elementos essenciais para a aplicação da lei”*, sendo, *“por isso mesmo (...) um dos seus promotores”*, considera *“que esta clarificação não atinge todos os objetivos (...) necessários”*, pelo que apresentou igualmente o Projeto de Lei n.º 401/XII/2.^a, o qual introduz no Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, a possibilidade de utilização do valor dos planos poupança para amortizações do capital em dívida de contratos de crédito garantidos por hipoteca sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente.

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

A apresentação dos projetos de lei objeto do presente parecer 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).

Os projetos de lei encontram-se redigidos sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidos de uma breve exposição de motivos cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Relativamente ao cumprimento da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto), assinala-se que os

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

projetos de lei apresentam um título que traduz sinteticamente o seu objeto, cumprindo, assim, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º.

Tendo em consideração que o Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, sofreu já duas alterações e que o Projeto de Lei n.º 401/XII/2.^a também introduz alterações a este diploma, a nota técnica elaborada pelos serviços alerta para a conveniência em proceder-se à adaptação do respetivo título, caso seja aprovado.

Por último, assinala-se que as normas de entrada em vigor contidas nos dois projetos de lei cumprem o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

4. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

O Projeto de Lei n.º 410/XII/2.^a – “3.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, permitindo o reembolso do valor de planos de poupança para pagamento de prestações e para amortização de contratos de crédito à habitação”, subscrito por deputados do grupo parlamentar do Partido Comunista Português, deu entrada na Assembleia da República no dia 9 de maio, mas à data de elaboração do presente parecer não havia baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

A discussão na generalidade desta iniciativa encontra-se agendada para dia 17 de maio, conjuntamente com os projetos de lei objeto do presente parecer.

5. Consultas e contributos

Sobre as iniciativas em apreço foram recebidos os contributos da APS – Associação Portuguesa de Seguradores (Projetos de Lei n.º 398/XII/2.^a e n.º 401/XII/2.^a) e da APFIPP – Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios (Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a).



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

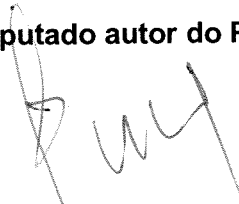
O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as iniciativas em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário agendado para o próximo dia 17 de maio.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a – “3.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de contratos de crédito à habitação” e o Projeto de Lei n.º 401/XII/2.^a – “Permite a utilização do valor de planos poupança para amortização de capital de créditos à habitação própria e permanente” reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 13 de maio de 2013

O Deputado autor do Parecer



Carlos Santos Silva

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 131º do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 398/XII/2.ª (PSD, PS, CDS-PP, PCP e BE)

3.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de contratos de crédito à habitação.

Data de admissão: 19 de abril de 2013.

Projeto de Lei n.º 401/XII/2.ª (BE)

Permite a utilização do valor de planos poupança para amortização de capital de créditos à habitação própria e permanente.

Data de admissão: 24 de abril de 2013.

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

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES ÀS INICIATIVAS

II. APRECIÇÃO 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. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Maria Ribeiro Leitão (DILP) e Teresa Félix (BIB).

Data: 3 de maio de 2013.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes às iniciativas

O projeto de lei n.º 398/XII/2.^a (PSD, PS, CDS-PP, PCP e BE) deu entrada a 18 de abril, foi admitido no dia seguinte e baixou, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 24 do mesmo mês, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autor do parecer da Comissão ao projeto de lei o Senhor Deputado Carlos Santos Silva (PSD). Por seu turno, o projeto de lei n.º 401/XII/2.^a (BE) deu entrada a 19 de abril, tendo sido admitido a 24 de abril, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade.

Com o projeto de lei n.º 398/XII/2.^a, os proponentes pretendem “resolver dúvidas e ultrapassar as dificuldades na aplicação da Lei [n.º 57/2012, de 9 de novembro], no sentido da proteção da habitação e mutuários com planos poupança”. Por seu turno, com o projeto de lei n.º 401/XII/2.^a, o proponente defende, adicionalmente, que “seja permitida a utilização do valor dos planos poupança para a amortização do capital de créditos à habitação própria e permanente”.

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

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

As iniciativas são apresentadas pelos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata, do Partido Socialista, do Partido Popular, do Partido Comunista Português e do Bloco de Esquerda (PJL n.º 398/XII/2.^a), e pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (PJL n.º 401/XII/2.^a), nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento da Assembleia da República, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos Grupos Parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

São subscritas por doze Deputados (PJL n.º 398/XII/2.^a) e por oito Deputados (PJL n.º 401/XII/2.^a), respetivamente, respeitando os requisitos formais previstos no n.º1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeitam ainda os limites de iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

• **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Os projetos de lei incluem uma exposição de motivos e cumprem o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (lei formulário), uma vez que têm um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Porém, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que o Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, sofreu duas alterações, pelo que, em caso de aprovação das duas iniciativas em análise, estas serão a terceira e a quarta¹. Uma vez que o título

¹ Ainda que os projetos de lei em análise sejam diferentes, no essencial as alterações incidem sobre os mesmos artigos do DL n.º 158/2002, de 2 de julho, pelo que, em caso de aprovação de ambos os textos, seria recomendável que o legislador elaborasse um texto final.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

do PJI n.º 398/XII/2.^a já refere o número de ordem da alteração introduzida (3.^a), deve corrigir-se apenas o título do PJI n.º 401/XII/2.^a.

Assim, sugere-se que o título do referido projeto passe a ser o seguinte: *“Permite a utilização do valor de planos poupança para amortização de capital de créditos à habitação própria e permanente (terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho)”².*

Quanto à entrada em vigor das iniciativas, em caso de aprovação, terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos dos artigos 4.º do PJI n.º 398/XII/2.^a e 2.º do PJI n.º 401/XII/2.^a.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O regime jurídico dos planos de poupança-reforma, dos planos de poupança-educação e dos planos de poupança-reforma/educação, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, tendo sofrido as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 125/2009, de 22 de maio, e pela Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro.

Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, *a criação dos planos de poupança-reforma (PPR) (...) permitiu orientar um volume significativo de capitais para a poupança de médio e longo prazos destinada a satisfazer as necessidades financeiras inerentes à situação de reforma e, bem assim, para o desenvolvimento do mercado de capitais.*

O sucesso daquele produto de poupança assenta nas condições equilibradas do seu regime, ou seja, na associação que se estabelece entre a atribuição de benefícios fiscais e as especiais restrições ao reembolso dos montantes investidos.

Os PPR beneficiam de um regime fiscal que, por um lado, facilita a capitalização na fase de poupança e, por outro, não a penaliza na fase do reembolso. Não se consagra uma verdadeira isenção fiscal para os rendimentos gerados, mas antes um diferimento da sua tributação. Quer isto significar que, dentro de limites determinados, as contribuições para os fundos de poupança são dedutíveis à coleta do IRS, sendo que os reembolsos, embora sujeitos a

² Note-se que ambos os títulos dos projetos referem “terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho”, porque só após a publicação, em caso de aprovação de ambos os projetos, será possível saber-se qual foi aprovado primeiro, dando lugar à terceira alteração, sendo certo que o outro dará lugar à quarta.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

imposto, beneficiam de condições mais favoráveis, designadamente as decorrentes do regime previsto para as pensões, prevendo-se uma regra especial de exclusão de tributação para atenuar o efeito da progressividade em caso de reembolso, parcial ou total, e estabelecendo-se também, no âmbito das transmissões por morte, um regime fiscal mais favorável.

Como contrapartida das vantagens fiscais, este diploma consagra 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.

A primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 125/2009, de 22 de maio. As modificações nasceram da necessidade de atualizar o regime jurídico instituído, tendo em conta o elevado interesse social de que se revestem os planos de poupança em causa.

Pode ler-se na exposição de motivos que num contexto marcado pelo envelhecimento demográfico e pela diversificação da oferta do mercado financeiro, é urgente, face à complexidade dos produtos acima referenciados, reforçar a concorrência, a transparência e a comparabilidade do mercado, contribuindo, assim, para uma maior proteção dos consumidores e para a estabilização do sector financeiro, com benefícios para a dinamização da economia.

De facto, para que haja um incentivo à poupança, e atendendo à natureza de longo prazo que caracteriza este tipo de produtos, é essencial assegurar a qualidade da informação prestada ao consumidor, quer no que respeita aos riscos associados às decisões de investimento, quer no que respeita aos custos operacionais e à forma como estes afetam, direta ou indiretamente, a sua rentabilidade.

A última alteração a este diploma foi efetuada pela Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro, que com o objetivo de permitir o reembolso do valor dos planos de poupança (PPR e PPRE), quando estes se destinassem ao pagamento de prestações de crédito referentes à aquisição de habitação própria e permanente, sem penalizações e sem perda de benefícios fiscais, veio introduzir alterações à alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º.

A Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro, teve origem no Projeto de Lei n.º 2 3/XII/1.^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, entregue pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, na Mesa da Assembleia da República, em 27 de abril de 2012.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O texto de substituição relativo a esta iniciativa, apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (que motivou a retirada da iniciativa inicial), foi objeto de votação final global na Reunião Plenária de 21 de setembro de 2012, tendo sido aprovado por unanimidade.

Importa mencionar que o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou o Projeto de Lei n.º 223/XII/1.^a com outros dois projetos complementares que foram rejeitados: o Projeto de Lei n.º 222/XII/1.^a - 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, e o Projeto de Lei n.º 224/XII/2.^a - 10.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores no contratos de crédito para aquisição de habitação própria e permanente. O objetivo subjacente a todos eles era o de proteger as famílias portuguesas face à situação de degradação da situação económica que as afeta no cumprimento das suas obrigações financeiras.

Contudo, e segundo a exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a, após a entrada em vigor da Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro, foram reportadas algumas dúvidas na aplicação da mesma, comprometendo a sua eficácia.

No que respeita ao regime fiscal aplicado aos reembolsos de planos poupança os Deputados obtiveram ainda a confirmação do entendimento da Autoridade Tributária e Aduaneira no sentido de que indiferenciadamente para todas as modalidades de reembolso previstas no número 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, se não tiverem decorrido pelo menos cinco anos a contar das respetivas entregas há lugar à penalização em sede de benefício fiscal de IRS. As diferenças que existem entre as várias modalidades de reembolso resultam da alteração ao artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, implicando a mesma que as aplicações efetuadas a partir de 1 de Janeiro de 2006 em PPR/E, se forem objeto de reembolso ou obtenção de qualquer rendimento para suportar despesas inerentes à frequência ou ingresso do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar em curso do ensino profissional ou ensino superior, ficarão em situação de incumprimento, independentemente de terem passado os cinco anos.

Com o fim de ultrapassar as dificuldades sentidas na aplicação das alterações introduzidas pela Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro, e recuperando também algumas das propostas iniciais do Projeto de Lei n.º 223/XII/1.^a, o Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a vem agora propor modificações à redação dos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho.

Posteriormente, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, considerando que o Projeto de Lei n.º 398/XII/2.^a não atingia todos os objetivos necessários, apresentou o Projeto de Lei n.º 401/XII/2.^a, com o objetivo de *permitir a utilização do valor dos planos poupança para a amortização do capital de créditos à habitação própria e permanente*. À semelhança da anterior, também esta iniciativa apresenta novas redações para os artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho.

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

No que concerne ao enquadramento no plano da União Europeia da questão dos contratos de crédito para imóveis de habitação cumpre referir as recentes iniciativas a nível da União Europeia, com vista à criação de um mercado interno do crédito hipotecário, *“com a crise financeira em pano de fundo”*³.

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 destes mercados publicado em 2007, a Comissão 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 solvabilidade, da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), do aconselhamento e do reembolso antecipado⁴.

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”*⁵.

³ Informação detalhada em matéria de crédito hipotecário disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/credit/mortgage_fr.htm

⁴ 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/internal_market/finances-retail/credit/mortgage_fr.htm

⁵ 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”.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Neste contexto, e com base nos elementos apurados, a Comissão apresentou, em 31 de março de 2011, uma Proposta de Diretiva⁶ tendo em vista criar um mercado único do crédito hipotecário à habitação, que garanta um elevado nível de proteção dos consumidores e promova a estabilidade financeira, assegurando que estes mercados funcionam de modo responsável.

Na exposição de motivos desta proposta é concretamente referido, entre outros aspetos, que *“o aumento dos níveis de endividamento das famílias é uma realidade em toda a Europa, mas não constitui, por si só, uma prova de irresponsabilidade na concessão e contração de empréstimos, desde que os níveis da dívida sejam sustentáveis e os planos de reembolso possam ser cumpridos. Os dados disponíveis revelam, contudo, que os cidadãos estão a ter cada vez mais dificuldades para cumprirem as suas obrigações financeiras. A dificuldade em proceder aos reembolsos conduziu a um aumento das taxas de incumprimento e das execuções de dívidas”*.

A presente proposta, que complementa a Diretiva Crédito aos Consumidores, criando um enquadramento semelhante para o crédito hipotecário, em conformidade com as especificidades deste, tem como objetivo *“estabelecer um enquadramento aplicável a determinados aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros em matéria de contratos de crédito para imóveis de habitação dirigidos aos consumidores e a determinados aspetos dos requisitos prudenciais e de supervisão relativos aos intermediários de crédito e aos mutuantes”*⁷.

Neste contexto, inclui um conjunto de disposições relativas às condições a aplicar aos mutuantes e intermediários de crédito, bem como normas de conduta a observar na concessão de crédito aos consumidores, à informação a prestar e práticas anteriores à celebração do contrato de crédito, à taxa anual de encargos efetiva global, à verificação da solvabilidade, ao acesso por parte dos mutuantes a bases de dados, a normas de aconselhamento, à questão do reembolso antecipado, e a requisitos prudenciais e de supervisão⁸.

Cumprindo igualmente referir, que paralelamente a esta proposta a Comissão apresentou, em 31 de março de 2011, um documento de trabalho relativo às medidas e práticas seguidas a nível

⁶ 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>

⁷ Para informação sobre o estado do processo legislativo e posição das diferentes instituições intervenientes consultar as respetivas fichas de processo nas bases de dados Prelex e OEIL. A proposta aguarda parecer do PE em primeira leitura (Relatório do PE de 11 de outubro de 2012).

⁸ 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.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

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 execuções⁹.

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 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.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

⁹ Documento SEC/2011/357 "Commission staff working paper on national measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans".

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: Itália.

ITÁLIA

Em Itália, não encontramos medidas legislativas idênticas às propostas nas iniciativas em análise.

O que sucede é que quem se encontra em dificuldade para pagar a prestação do empréstimo e se enquadra numa série de requisitos tem direito a uma ajuda do banco credor. Tal ajuda não é gratuita, mas trata-se de uma “lufada de oxigénio” para evitar que se deixe de pagar as prestações, o que compromete a possibilidade de obter outro crédito durante alguns anos.

Até 31 de março p.p. os bancos (praticamente todos) que aderiram à «moratória empréstimos para as famílias», acordada entre a ABI (Associação Bancaria Italiana) e os consumidores, não podiam recusar um pedido de dilação da dívida se o devedor se encontra em determinadas condições.

A moratória aplica-se aos empréstimos para aquisição da “primeira casa”, a quem tenha dificuldades familiares (por exemplo morte ou invalidez de um perceptor de rendimento) ou laborais (desemprego) documentáveis, e com um rendimento não superior a 40mil euros. Cada banco individualmente pode porém aceitar requisitos menos exigentes: para saber como é que os bancos aplicam o auxílio é necessário contactar um balcão, ou então consultar a secção do sítio web da ABI dedicada ao Plano Famílias, onde é possível descarregar o elenco completo dos bancos aderentes, com a indicação de como praticam a moratória.

Geralmente o benefício consiste na suspensão até 12 meses da totalidade da prestação, com reconhecimento diferido dos juros maturados entretanto ou na suspensão do reembolso, apenas da quota capital. O banco pode propor ambas ou só uma das opções e pode propor também condições mais favoráveis, relativamente ao acordo quadro. Na prática trata-se de prolongar a duração do empréstimo por um ano e, na impossibilidade de pagar mesmo as prestações, reconhecer também juros maiores para o banco.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não existe qualquer iniciativa legislativa ou petição versando sobre idêntica matéria.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Não se afigura como obrigatória a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou a Associação Nacional de Freguesias, nos termos constitucionais, legais e regimentais.

- **Consultas facultativas**

No âmbito da tramitação das iniciativas, poderá a Comissão deliberar proceder à solicitação de parecer escrito a entidades representativas do setor financeiro/segurador e de defesa do consumidor.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Eventuais contributos que sejam remetidos à Comissão serão publicitados na [página internet](#) da iniciativa.

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

Em caso de aprovação, as iniciativas não deverão ter custos para o Orçamento do Estado.