PARECER

REQUERENTE: Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ASSUNTO: Projeto de Lei n.º 500/XII/3.ª – Procede à primeira alteração à Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, que cria um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil – Proposta Grupo Parlamentar do PCP

Introdução

O presente documento pretende analisar o teor do Projeto de Lei, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que visa reforçar a proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil, em concreto propõe-se uma alteração da Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro.

O regime extraordinário implementado pela Lei n.º 58/2012 veio estabelecer um conjunto de medidas específicas e transitórias de proteção de mutuários de contratos de crédito destinados à aquisição, construção ou realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, que se encontrem em situação económica muito difícil.

De facto, o contexto económico-financeiro dos últimos anos deu origem a um galopar de casos de incumprimento e/ou dificuldade de cumprimento das responsabilidades de crédito das famílias portuguesas, verificando-se inclusive um aumento da exclusão social e financeira e a uma nova definição de pobreza, pelo que esta iniciativa legislativa foi uma tentativa de resposta a esta conjuntura.

Aliás, por diversas vezes e de diferentes formas a DECO- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor manifestou as suas preocupações e apresentou as suas reivindicações nesta matéria, fruto da experiência obtida através do acompanhamento

especializado das famílias sobre endividadas, trabalho que exerce desde a criação do GAS - Gabinete de Apoio ao Sobre endividado no ano 2000.

Em termos gerais, os mutuários/consumidores que requeiram o acesso ao regime extraordinário e demonstrem o preenchimento dos estritos requisitos de acesso podem obter a reestruturação do crédito ou, em situações excecionais a adoção de medidas que têm como efeito prático a extinção da dívida (parcial ou total), mormente a dação em cumprimento do imóvel, a venda a um fundo de investimento para arrendamento habitacional (FIAH) ou ainda a permuta por um imóvel de valor inferior.

Considerações Gerais

De acordo com preâmbulo do Projeto de Lei em apreciação o incumprimento das responsabilidades relativas ao crédito à habitação atingiu valores alarmantes, sendo que mais de 124 000 famílias estão em incumprimento do crédito à habitação.

De referir ainda que, só no ano de 2013, a DECO recebeu mais de 29 000 pedidos de ajuda de famílias em dificuldade com o pagamento do seu crédito à habitação, valores esses que não param de subir, sendo para nós claro que o enquadramento definido na Lei n.º 58/2012 é manifestamente redutor, atento o caráter restritivo e simultaneamente cumulativo das condições de aplicabilidade e, por esse motivo, insuficiente e ineficaz nos seus objetivos.

Também os dados estatísticos que integram o Relatório de Atividades de Supervisão Comportamental emitido pelo Banco de Portugal corroboram a tese de ineficácia do regime extraordinário, assim como o Relatório emitido pela Comissão de Avaliação do Impacto do Regime Extraordinário, podendo-se concluir que o mesmo se aplica a um universo muito reduzido de famílias.

Assim, de 1830 requerimentos de acesso apresentados, desde a entrada em vigor do regime extraordinário até dezembro de 2013, relativos a 358 contratos de crédito, apenas 361 foram deferidos, isto é, apenas 22%.

Mas, na nossa opinião, mais preocupante do que a reduzida percentagem de deferimentos é claramente o número total de requerimentos face ao número de famílias em incumprimento, que, como já foi supra referido, são cerca de 124 000.

As nossas principais críticas direcionam-se, desde logo, para a necessidade de apresentação de requerimento da iniciativa do consumidor/devedor, sendo que este desconhece na maioria das vezes que tem que efetuar um requerimento à instituição de crédito para poder ter acesso a este regime, razão pela qual defendemos a integração no regime pela instituição de crédito à semelhança do que ocorre no PERSI, por outro lado os restritos requisitos exigíveis e o facto de serem cumulativos também constituem um obstáculo ao acesso ao regime, bem como a exigência de estarmos perante um efetivo incumprimento para que o acesso ao regime seja possível, sendo sempre preferível, na nossa perspetiva, atuar preventiva e antecipadamente.

Ora, considerando que as causas do sobre endividamento prendem-se, maioritariamente, com a deterioração das condições laborais e desemprego, é claro que o atual quadro legal/regulamentar não fornece as respostas necessárias e adequadas à proteção dos consumidores sobre endividados, pelo que preconizamos ser necessária a implementação de medidas que, para além de viabilizarem uma efetiva reestruturação financeira das responsabilidades das famílias sobre endividadas, garantam o acesso às mesmas, bem como outras que permitam prevenir tais situações e detetar precocemente eventuais ameaças de incumprimento.

Posto isto, reconhecemos o mérito de todas as medidas previstas, quer as de restruturação quer as substitutivas, mas relembramos que o verdadeiro problema deste regime extraordinário diz respeito ao seu acesso, pelo que importa antes de mais o

alargamento das condições de acesso por forma a abranger as famílias que estão numa situação de clara dificuldade económico-financeira.

Análise na especialidade

Artigo 4.º Requisitos de aplicabilidade

No presente projeto propõe-se alterar, aumentando, o valor patrimonial tributário do imóvel hipotecado.

Contudo, a DECO sempre defendeu e continua a defender que, salvo melhor opinião, não obstante o carácter excecional das medidas a implementar, a limitação quanto ao valor do imóvel é limitativo e até discricionário, uma vez que qualquer individuo está, em abstrato, sujeito a uma situação de desemprego e a partir do momento em que tal ocorre e se verifica uma efetiva redução de rendimentos, a dificuldade existe independentemente do valor da sua habitação, pelo que o critério de aplicabilidade do regime deveria ser o da redução do rendimento, quer por desemprego, quer por cortes salariais, independentemente do valor do imóvel hipotecado.

Não podemos deixar de lamentar a manutenção do disposto na alínea d) do presente artigo, uma vez que a exclusão do regime pela simples existência de uma garantia pessoal afasta muitas famílias da aplicação deste regime, tanto mais que a grande maioria dos créditos à habitação têm esta garantia pessoal. Apenas se o fiador se encontrasse também ele numa situação economicamente difícil é que o regime poder-se-ia aplicar, o que nem sempre se verifica, pelo menos no imediato.

Ora, a exclusão tal como prevista atualmente, não acautela, na nossa perspetiva nem os interesses do devedor, nem do fiador, nem tão pouco das instituições de crédito, pois a possibilidade de reestruturação do crédito e a viabilidade do seu cumprimento atempado iria certamente beneficiar todos os interessados.

Mais gravosa é esta exclusão se pensarmos que um fiador poderá ver a sua situação, até então estável, agravar-se em consequência da execução de uma garantia pessoal, conforme podemos inferir da atividade desenvolvida pelo GAS-DECO cujo elevado número de agregados em difícil situação económica advém precisamente da qualidade de fiador.

Por estes motivos, defendemos a revogação da exclusão prevista na alínea d) do artigo em análise.

Artigo 5.º Agregados familiares em situação económica muito difícil

Na mesma lógica do acima descrito não nos parece ser um critério válido a restrição de rendimentos elegíveis àqueles que não ultrapassam um valor pré-determinado, uma vez que, consideramos a variável taxa de esforço a mais isenta e justa.

Para uma avaliação rigorosa da situação económico-financeira de um agregado familiar e impacto de uma qualquer situação superveniente, como é o caso do desemprego, importa que a taxa de esforço a considerar integre não só o peso dos encargos com o crédito para aquisição de habitação própria permanente, mas o peso de todos os créditos assumidos pelo agregado antes da situação de desemprego/redução de rendimento.

Artigo 6.º Documentação demonstrativa

Sendo o principal motivo de indeferimento dos requerimentos de acesso, a não entrega dos documentos demonstrativos do preenchimento dos mesmos, importa que qualquer alteração legislativa comtemple esta matéria.

Assim, acolhemos com agrado o proposto para este artigo mormente na dispensa de alguns documentos, sendo ainda importante estabelecer a gratuitidade dos emolumentos, sempre que as certidões visem o acesso ao regime extraordinário.

Secção III Plano de restruturação das dívidas decorrentes do crédito à habitação

Acatamos com agrado o proposto para os artigos que integram a presente secção, como sendo uma mais-valia para as famílias que pretendem restruturar os seus créditos, sendo certo que o cerne da ineficácia do regime extraordinário não está, na nossa opinião, relacionado com estas medidas, mas com as condições de acesso às mesmas.

Artigo 23.º Efeitos das medidas substitutivas

Reconhecemos o mérito das medidas aqui propostas, razão pela qual as subscrevemos.

Artigo 38.º Período de vigência

Atenta a conjuntura económico-social vigente no país e a perspetiva de manutenção da mesma, com claros reflexos no orçamento das famílias, parece-nos prudente que o regime extraordinário tenha o seu período de vigência alargado.

Conclusão

Na ótica desta Associação qualquer medida legislativa que pretenda implementar mecanismos de apoio a sobre endividados passivos, em especial na proteção e manutenção do direito constitucional à habitação, revela-se uma medida urgente e

indispensável, sendo a recuperação extrajudicial, de clientes particulares que se encontrem a incumprir as suas obrigações no âmbito de um contrato de crédito, a solução preferencial.

De acordo com a experiência desenvolvida por esta Associação, entendemos ainda como fundamental, para que as medidas a implementar abranjam um maior universo de famílias sobre endividadas, que sejam implementadas outras no âmbito da renegociação de todos os créditos contraídos pelas famílias, mormente crédito pessoal, atento o elevado número em termos de representatividade no todo do crédito contraído, sendo que também o incumprimento deste tem implicações na habitação própria e permanente, enquanto bem próprio suscetível de penhora e execução judicial.

Fundamental, no âmbito de qualquer mecanismo de reestruturação dos créditos, é a garantia de que o consumidor é convenientemente apoiado e orientado por uma entidade acreditada, pelo Ministério da Justiça, tendo em consideração o papel de revelo desempenhado e publicamente reconhecido nesta área.

Importa ainda garantir uma efetiva ação inspetiva e fiscalizadora por parte das entidades competentes que salvaguarde os direitos dos consumidores e uma efetiva concorrência institucional.