

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 357/XII

RECOMENDA AO GOVERNO QUE PROCEDA À CRIAÇÃO DE UM REGIME JURÍDICO  
DE PREVENÇÃO E DE SANAÇÃO DE SITUAÇÕES DE INCUMPRIMENTO DE  
CONTRATOS DE CRÉDITO COM PARTICULARES

Exposição de motivos

Os dados do Banco de Portugal relativos a 2012 revelam o impressionante número de 699.129 pessoas com prestações de créditos em atraso.

Reconhecendo não estarmos perante uma situação inédita, constatamos todavia o desenhar de uma tendência de agravamento, ratificada pelos dados referentes ao primeiro trimestre, de acordo com os quais 27.800 famílias contribuíram para o aumentar do crédito malparado, o que representa um acréscimo de 4,1% face a Dezembro e traduz-se em 306 novos incumprimentos diários.

No que se refere ao crédito à habitação, se em 2011 apenas 34 pessoas entraram em incumprimento, este número ascende vertiginosamente para 8.841 pessoas nos primeiros três meses de 2012, chegando a um total, no final de Março, de 150 mil famílias com prestações em atraso.

Actualmente, de acordo com a Central de Responsabilidade de Crédito do Banco de Portugal, 15,3% dos portugueses com créditos contraídos encontram-se nesta difícil situação. Ainda segundo a mesma fonte, do montante total de dinheiro emprestado pelos bancos às famílias, o valor percentual de 3,53% corresponde a créditos de cobrança duvidosa, pertencendo à habitação 1,94% do total, enquanto no consumo a taxa de malparado representa mais de 10% do concedido.

Neste contexto de reconhecido endividamento e crítico cumprimento, dados relativos ao ano de 2011 revelam números de entregas de casas superiores a 6900 casos, correspondendo a um aumento de 17,7% em relação ao ano anterior, que corresponde a um ritmo de quase 19 casas entregues em dação em cumprimento, estimando-se que, em 2012, este número ascenda às 25 casas por dia.

Se como referimos supra a situação de sobre-endividamento das famílias portuguesas não é nova, independentemente de podermos falar de um agravamento, a verdade é que, olhando para estes dados, é possível concluir estarmos, no momento, perante um fenómeno distinto.

Os números apresentados, quando analisados numa perspectiva de identificação das causas, obrigam-nos a proceder a uma interpretação que ultrapassa o entendimento sufragado nos últimos anos e que se reconduz de forma redutora à existência de famílias cujas dívidas excedem a capacidade de cumprimento e que, na sequência dessas opções, nem sempre tomadas, há que reconhecer, com ampla liberdade, suportam assim as respectivas consequências.

O que estes números revelam, com frieza e difícil contestação, é a existência de muitas famílias que, mercê das consequências de uma conjuntura de crise, veem-se impossibilitadas, ou constrangidas, a cumprir os compromissos de crédito assumidos, nomeadamente e, em particular, atendendo não apenas ao objeto da presente iniciativa, mas à natureza distinta do bem em causa, do crédito relativo à sua habitação permanente.

Sem prejuízo, como referido supra, da necessidade de ponderação quanto ao contexto em que as opções foram tomadas, existe na verdade uma diferença entre o sobre-endividamento causado por desacertadas opções familiares, algumas com consequências antecipáveis, e, por outro lado, o sobre-endividamento causado por um não antecipável agravamento das condições de vida das famílias, de tal sorte que estas se veem impossibilitadas de, como até aqui, conseguir cumprir com os seus compromissos de crédito.

Importa por isso olhar para esta realidade de forma distinta: não estamos perante consequências de desacertadas opções tomadas pelas famílias, que justamente apenas podem ser imputadas às próprias, mas perante as dramáticas consequências de uma crise provocada por más políticas públicas que agora se abatem sobre as famílias. Foram as décadas de despesa e endividamento públicos que conduziram muitas destas famílias a esta difícil situação.

Perante as inerências dramáticas dos factos da era contemporânea, não é possível virar as costas à realidade, nem excluir da sua análise um responsável enquadramento institucional e político.

Esta incontestável herança do passado e imposição do presente têm conduzido, pública e politicamente, a um conjunto de propostas direccionadas precisamente para as famílias que se encontram em situação de incumprimento e que, nomeadamente, verificado um conjunto de pressupostos, passam, pela aplicação do instituto da dação em cumprimento como forma de extinção da dívida.

O CDS acompanha a necessidade de participar neste esforço legislativo, reconhecendo a necessidade de definir uma posição esclarecida, politicamente realista e eticamente correta, perante a inevitabilidade da austeridade, nas circunstâncias particulares em que a mesma pode vir a operar-se nos próximos anos.

Assim, há que ponderar a necessidade de garantir a concretização de um importante equilíbrio entre custos económicos e sociais, direitos e interesses das diversas partes intervenientes, bem como eventuais efeitos perversos que as propostas possam surtir no mercado do crédito à habitação ou no historial de crédito dos mutuários.

Dito isto, parece-nos fundamental realçar como as diversas abordagens e propostas publicamente apresentadas para fazer face ao problema do incumprimento, denotam uma aparente atitude de resignação face ao mesmo, não oferecendo mais soluções para além de reações ao incumprimento e conseqüentemente não discutindo a necessidade de antecipar o problema.

Na nossa opinião, independentemente da pertinência de uma atuação reativa,

estamos claramente perante uma realidade que exige uma abordagem transversal, sendo fundamental considerar os momentos anteriores ao incumprimento e encontrar soluções preventivas.

Pouco se tem falado das famílias que, não estando em situação de incumprimento, nem se prevendo que venham a estar num futuro imediato, encontram-se na denominada 'linha de água', vivendo quase exclusivamente para o pagamento do crédito à habitação.

De facto, existe uma enorme faixa da população, a chamada classe média, para a qual não existem estatísticas concretas, que, privando-se de uma existência economicamente saudável, tem conseguido, e por algum tempo vai continuar a conseguir, pagar o seu crédito.

Todavia, este cumprimento, que funciona como fator excludente do âmbito da competência normativa das propostas que conhecemos, tem severas implicações económicas e sociais, em particular, menos poupança e consumo, maior fragilidade perante as adversidades, sacrifício da vida académica e profissional dos filhos, diminuição da natalidade, menor propensão para o empreendedorismo e recomeço de vida, e, malgradadamente, a consciência de um caminho com um destino quase certo, ou seja, o incumprimento do contrato a médio prazo.

Estas famílias que actualmente vivem e preparam-se para viver, quase exclusivamente, para pagar o seu crédito à habitação, escapando às malhas da sinalização do incumprimento, impõem uma solução.

O CDS-PP pretende, através da presente iniciativa - e dando sequência à iniciativa política que deu origem a um agendamento potestativo, há cerca de uma semana - propor à Assembleia da República as linhas gerais de um regime cujo objectivo é o da prevenção do incumprimento destes contratos, transformando tais propostas num conjunto de recomendações ao Governo.

Em primeiro lugar, dever-se-á apostar na prevenção das situações de incumprimento.

Nesta matéria, quanto mais precocemente se agir, mais profícuos poderão ser os resultados.

Assim, entendemos que as instituições de crédito deverão criar um sistema de acompanhamento da execução dos contratos de crédito, com o intuito de propiciar a detecção rápida e precoce de sinais de risco de incumprimento das obrigações decorrentes do crédito pelo particular - designadamente, quando se verifique alguma das circunstâncias que exemplificativamente se elencam na parte dispositiva. O acompanhamento privilegia o recurso à informática, mas assenta igualmente no discernimento dos funcionários que tomem conhecimento de indícios de risco de incumprimento.

Esse sistema não carece de ser uniformizado, podendo cada instituição de crédito desenvolver ou actualizar os seus sistemas actuais, mas deve poder ser validado pelo Banco de Portugal, a quem caberá verificar se o mesmo respeita e cumpre com todos os pressupostos e objectivos do regime jurídico a criar.

Devem, nomeadamente, considerar-se, sinais de risco de incumprimento ou de agravamento da taxa de esforço, e por isso lançar alertas no sistema de acompanhamento, os seguintes eventos, sempre com respeito pela protecção dos dados pessoais e da legislação em vigor a esse respeito:

- Degradação significativa dos saldos médios do particular mutuário;
- Violação de limites estabelecidos para cartões de crédito;
- Cancelamento de domiciliações de pagamentos;
- Incumprimento de outros créditos;

- Incidentes noutros bancos registados no sistema de informação interbancário ou no Banco de Portugal;
- Incumprimento ocasional em sede de crédito à habitação;
- Situação de desemprego reportada e comprovada pelo mutuário.

Através deste sistema, deve ser possível à instituição de crédito:

- Desenvolver diligências para avaliar indícios da diminuição da capacidade de cumprimento do particular, e emitir o correspondente alerta;
- Em resultado dessas diligências, avaliar o risco de incumprimento e a natureza (pontual ou duradoura) do incumprimento;
- Avaliar a capacidade financeira do particular, e, sendo caso disso, definir parâmetros para a formulação de propostas de reestruturação ou consolidação do crédito;
- Apresentar ao particular de soluções adequadas à respectiva situação financeira, características pessoais, objectivos e necessidades.

É recomendável, por outro lado, a criação de um mecanismo de acompanhamento dos particulares que comuniquem dificuldades no cumprimento das obrigações decorrentes do crédito, e de prevenção do incumprimento.

Em segundo lugar, é necessário prever regras em matéria de sanção do incumprimento, com o intuito de evitar que o mesmo venha a resultar na reclamação judicial do crédito.

Neste ponto, a proposta do CDS-PP é a de se começar obrigatoriamente por uma reunião de reanálise do crédito à habitação, entre o banco e o mutuário, formalizada, procedimentalizada, que visa a reanálise do crédito à habitação.

Segue-se um procedimento extrajudicial de sanção das situações de incumprimento, obrigatório sempre que exista mora por mais de 30 dias ou o particular em mora o solicite.

Consideramos que deverá haver sempre uma alternativa, caso as vontades de ambas as partes não se encontrem. Defendemos, por isso, a criação de um regime que permita ou favoreça a autorização, por parte da instituição bancária, de arrendamento dos imóveis onerados com o crédito à habitação, ou de conversão temporária do mútuo em contrato de arrendamento, com salvaguarda da possibilidade de reconversão do contrato em mútuo.

Em terceiro lugar, e visando conferir exequibilidade a este tipo de soluções consensuais, convirá consagrar garantias e deveres das partes durante o procedimento de sanção do incumprimento, designadamente, vedando a modificação unilateral do contrato com fundamento no incumprimento, a cessão ou transmissão do crédito ou a sua reclamação judicial, e consagrando igualmente regras sobre a colaboração dos particulares com a instituição bancária durante aquela fase.

É preciso não perder de vista que os instrumentos de concessão de crédito são contratos firmados num regime próprio, conhecido de ambas as partes, aos quais se aplica um conjunto de regras e normas e princípios que não podem ser postos em causa sem mais.

Mas o CDS-PP está convicto de que onde a lei não vai, pode ir a auto-regulação - como, aliás, as diversas alternativas que algumas instituições bancárias começaram já a anunciar comprovam.

Por último, e no caso de o incumprimento atingir a via judicial, fará sentido limitar a possibilidade ou a oportunidade de penhora da casa a propósito de pequenos créditos, sem prejuízo de assegurar o direito dos credores, e, bem assim, aliviar ou eliminar a taxa agravada cobrada ao grande litigante, se este conseguir chegar a acordo que não envolva a recuperação coerciva dos seus créditos.

É o quadro extra-judicial, contudo, que nos parece o caminho a explorar, inovador mas cheio de potencialidades, potenciador de uma resposta tão sistematizada quanto possível para os problemas associados ao incumprimento bancário.

Nestes termos, os Deputados do CDS-PP apresentam o seguinte projecto de resolução:

A Assembleia da República recomenda ao Governo que proceda à criação de um regime jurídico destinado a prevenir o incumprimento e a sanar as situações de incumprimento de contratos de crédito à habitação, regime jurídico esse que deve privilegiar os vectores fundamentais que a seguir se descrevem e conter normas, claras e precisas, com os objectivos e contornos que se seguem:

A) Criação de um procedimento preventivo de reanálise das condições de crédito, que comporta as seguintes fases e obrigações:

1. Imposição de gestão e manutenção de um sistema de acompanhamento da execução dos contratos de crédito, em cada instituição de crédito, que facilite a detecção de risco de incumprimento das obrigações decorrentes do crédito pelo particular e que antecipe o momento a partir do qual a instituição de crédito se apercebe não apenas do risco de incumprimento mas também de um eventual aumento desproporcionado da taxa de esforço;



2. Através desse sistema, as instituições de crédito devem ter todas as condições para, através de alertas criados no sistema, detectar as situações de risco de incumprimento ou de agravamento substancial da taxa de esforço, de forma a poder contactar com os mutuários;
3. O surgimento de alertas no sistema de acompanhamento deve determinar obrigatoriamente a convocação do mutuário para uma reunião, entre a instituição de crédito e o particular, com regras predefinidas, que visa a reanálise do crédito à habitação;
4. A procedimentalização dessa reunião, através do regime jurídico a criar, deve nomeadamente conter regras claras e precisas sobre:
  - Forma e prazo urgente da convocatória;
  - Informação a fornecer ao mutuário da concreta situação do crédito e dos riscos de incumprimento. Dessa informação deverá constar obrigatoriamente as necessárias simulações, de carácter informativo, para que mutuário e instituição de crédito se apercebam dos contornos dos riscos de incumprimento e, ainda, as conclusões de uma reavaliação da capacidade financeira do mutuário;
  - A obrigação, e respectivos parâmetros, de a instituição de crédito formular propostas e soluções adequadas à respectiva situação financeira, características pessoais e riscos de incumprimento. A apresentação destas propostas e soluções não deve estar circunscrita à iminência de um incumprimento mas, precisamente, a todas as situações que comportem um agravamento desproporcionado da taxa de esforço;
  - Forma e prazo da apresentação das soluções e propostas da instituição de

crédito;

- Literacia dos documentos a apresentar pela instituição de crédito
  - Conteúdo obrigatório do documento final resultante dessa reunião, assinado por ambas as partes;
5. Definição de circunstâncias relativas à taxa de esforço ou à situação pessoal do mutuário ou do seu agregado familiar que confirmam a este o direito a requerer a reunião procedimentalizada referida atrás, e qual o prazo de realização da mesma;
  6. Proibição de cobrança de quaisquer comissões ou agravamento de condições de crédito na sequência ou por ocasião desta reunião procedimentalizada;
  7. Consagração de garantias que, durante o procedimento preventivo de reanálise das condições de crédito, impeçam a modificação unilateral do contrato - designadamente, proibindo o aumento do spread, a cobrança de comissões de atrasos nas prestações, sobretaxas de mora e capitalização dos juros -, a cessão ou transmissão do crédito ou a sua reclamação judicial;
  8. Consagração de regras sobre a colaboração dos particulares com a instituição bancária durante esta fase;
  9. Definição das violações, por parte das instituições de crédito, que constituem contra-ordenação nos termos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, devendo a falta de convocatória do mutuário para a reunião procedimentalizada ser considerada contra-ordenação;
  10. Inscrição de deveres de fiscalização por parte do Banco de Portugal;

B) Criação de um procedimento extrajudicial de sanção imediata das situações de incumprimento, que não prejudica a existência de um procedimento especial para casos de particular gravidade nem a existência de procedimentos próprios das instituições de crédito, desde que não comportem a eliminação de nenhum dos aspectos ou fases legalmente consideradas como imperativas:

11. Obrigação de apresentação, pela instituição de crédito ao mutuário, de um plano de sanção do incumprimento, sempre que exista mora por mais de um período legalmente definido ou o mutuário em mora o solicite, com características e fases adaptadas do procedimento descrito em A).

12. O regime jurídico a criar deve proceduralizar os termos da apresentação dessa proposta, nomeadamente:

- A obrigação, e respectivos parâmetros, de a instituição de crédito apresentar propostas de pagamento dos montantes em dívida adequadas à situação financeira do mutuário, quando se trata de incumprimento pontual, e de propostas de regularização quando se trate de incumprimento de forma continuada, adequadas à respectiva situação financeira, características pessoais e riscos de incumprimento do mutuário.
- Forma e prazo da apresentação das soluções e propostas da instituição de crédito;
- Termos da fase negocial entre as partes;
- Literacia dos documentos a apresentar pela instituição de crédito

13. Previsão de um regime de cessação automática do procedimento extrajudicial, designadamente, quando ocorrer o pagamento dos montantes em mora ou

quando for declarada a insolvência do particular.

14. Previsão de um regime de cessação por iniciativa da instituição de crédito, designadamente, caso se frustrem as negociações, o particular viole alguns dos deveres adiante mencionados ou a instituição de crédito conclua que o particular não dispõe de capacidade financeira ou quando a instituição de crédito for notificada para reclamar créditos em acção executiva movida contra o cliente.
15. Consagração de garantias que, durante o procedimento de sanção imediata do incumprimento, impeçam a resolução do contrato ou modificação unilateral do contrato - designadamente, proibindo o aumento do spread, a cobrança de comissões de atrasos nas prestações, sobretaxas de mora e capitalização dos juros.
16. Previsão de um regime contra-ordenacional para a violação das disposições relativas às matérias em evidência.

Palácio de S. Bento, 1 de Junho de 2012.

Os Deputados,