

PROJETO DE LEI N.º 198/XII/1.^a

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

Exposição de Motivos

Em janeiro de 2012 o número de famílias que contactaram a DECO por dificuldades relativas ao pagamento dos seus créditos atingiu as 2272. Trata-se de um aumento de 91.2% face ao primeiro mês de 2011, sendo que já em 2011 se tinha registado um aumento considerável dos pedidos de apoio.

Na sua maioria, no momento do pedido de auxílio, estas famílias já se encontram em situações limite, sem qualquer capacidade para fazer frente aos seus compromissos financeiros, ou já mesmo em tribunal com ações de insolvência.

Sendo verdade que, em muitos casos de sobre-endividamento, é reportada a existência de mais de um crédito (podendo existir um peso elevado de crédito ao consumo), o crédito à habitação própria permanente continua a assumir um peso preponderante no orçamento familiar da maior parte dos cidadãos e famílias endividadas. Com a agravante que, em caso de incumprimento, poderá conduzir estas famílias à perda da sua habitação própria e permanente, o que configura uma situação preocupante do ponto de vista social, dada a dimensão atual do problema.

Durante as últimas décadas de explosão do mercado imobiliário, não só em Portugal mas a nível internacional, assistimos, por parte das instituições financeiras, a uma crescente facilitação no acesso ao crédito. Estes mecanismos passaram não apenas pelo relaxamento das condições de elegibilidade, sendo o exemplo do crédito subprime paradigmático desta situação, mas também, e sobretudo, por uma postura de enorme agressividade na oferta e publicitação de crédito. São raros os cidadãos, clientes de um banco, que não tenham recebido em sua casa cartões de crédito ou garantias de empréstimo com juros generosos ou até de empréstimos “pré-aprovados” e nunca solicitados.

Desta forma, as práticas das instituições de crédito contribuíram largamente para o aumento do endividamento das famílias, também em Portugal.

Por outro lado, para compreender o fenómeno do sobre-endividamento em Portugal, é necessário levar em consideração o progressivo empobrecimento que tem afetado grande parte dos trabalhadores. É esta degradação dos rendimentos dos agregados familiares que transforma um nível sustentável de dívida numa situação insustentável, por via do aumento da taxa de esforço imposta.

Segundo a DECO, a redução dos rendimentos familiares como consequência das medidas de austeridade impostas é um dos principais motivos que justifica o aumento dos casos de endividamento excessivo. “O ano começou com um forte aumento do custo de vida, da revisão da taxa do IVA à energia e aos transportes. Estas medidas contribuíram para agravar as condições financeiras das famílias”, confirma a DECO. Por outro lado, afirma ainda, que o imposto extraordinário sobre o subsídio de Natal “retirou a possibilidade a muitas pessoas de equilibrarem totalmente as contas no final do ano”. (in Público, 13-02-2012).

Esta situação é especialmente agravada no caso dos funcionários públicos ou dos pensionistas, por via do corte dos subsídios de férias e de natal dos próximos anos, e dramática no caso dos desempregados, em número crescente na sociedade portuguesa.

Com efeito, a DECO aponta, como os principais motivos causadores de sobre-endividamento, o desemprego, que afeta 33.9% dos casos, e a deterioração das condições de trabalho, que representa 25.7% dos casos.

É preciso ter claro que não se trata aqui de meros incumprimentos pela criação de dívidas “supérfluas” ou para consumo de “luxo”, mas de situações dramáticas do ponto de vista social. A degradação das condições de vida da população em Portugal, por via da precariedade, dos cortes salariais, do aumento dos impostos e do custo de vida conduziu a uma situação em que os empréstimos à habitação se tornam um fardo cada vez mais insustentável no rendimento familiar.

Em muitos casos, como nos exemplos apontados pela DECO, os cortes implicam uma redução do orçamento mensal em cerca de 300€, ou seja, o suficiente para transformar um nível sustentável de dívida numa situação de endividamento.

Tal como referido anteriormente, da situação alarmante de sobre-endividamento das famílias em Portugal decorre ainda um segundo problema: os crescentes casos de incumprimento no pagamento dos créditos à habitação própria permanente (habitação familiar) estão a conduzir a que estas famílias se vejam obrigadas a entregar a sua casa ao banco para execução da hipoteca. Como, em muitos casos, o valor do imóvel sofreu uma desvalorização (resultado da crise) o banco considera que a execução da hipoteca não garante o valor da dívida, o que acontece na maioria dos casos, e exige o diferencial, acionando a penhora de outros bens ou de parte do salário. Sempre que há um fiador, fica este também responsável pelo pagamento da dívida. Ou seja, a dívida permanece, mesmo depois da perda da casa.

Esta é uma prática corrente também em Espanha. Contudo, há outras formas de olhar para este problema. Por exemplo, no caso dos EUA considera-se que se um imóvel foi alvo de desvalorização e já não cobre o montante em dívida, o problema deve ser assumido pelo banco, que foi responsável pela avaliação, não podendo ser exigido ao cliente nenhum outro pagamento.

Recentemente, e apesar de não ser essa a prática, uma sentença da Audiência Provincial de Navarra, o equivalente a um Tribunal da Relação português, que confirmou idêntica sentença de instância judicial inferior, adota a regra vigente nos EUA, em que o imóvel responde exclusivamente pela dívida.

O presente projeto de lei do Bloco de Esquerda visa responder às situações acima mencionadas e que se relacionam com os alarmantes níveis de sobre-endividamento e

incumprimento das famílias em Portugal, que caminham de forma alarmante para uma situação social dramática.

Propomos desta forma 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.

O programa a aplicar prevê assim a opção, por parte do mutuário que se encontre nas situações acima descritas, por um de dois regimes:

- a) Uma moratória, total ou parcial, das prestações a reembolsar ao banco, por um período até 24 meses, após o qual os mutuários retomarão os normais pagamentos, sem que isso dê lugar a uma revisão das condições do contrato de crédito por parte das instituições financeiras. Pretende-se, com esta medida, evitar a falência e desalojamento de inúmeras famílias que enfrentam situações temporárias de redução de rendimentos ou de desemprego, oferecendo-lhes a possibilidade de reorganizar as suas finanças pessoais e situação laboral durante um período até dois anos. Esta possibilidade tem ainda o efeito de reduzir o excessivo número de imóveis para venda no mercado, a preço muito reduzido;
- b) Introdução de um conjunto de condições excecionais a aplicar ao princípio de dação em cumprimento, que vão no sentido das normas praticadas nos EUA relativamente à assunção pelo banco do risco associado à garantia exigida. Cria-se desta a forma a possibilidade de, no caso de famílias que apresentem dificuldades no pagamento das suas prestações, e para as quais a moratória não constitua uma solução viável, ou em situação avançada de execução da sua hipoteca, o ato de entrega do imóvel ao banco dê lugar à completa extinção da dívida contraída. Pretende-se, com esta medida garantir, por um lado, que a situação asfixiante de endividamento das famílias não se mantenha, apesar da perda da sua moradia, e, por outro, que os bancos assumam de facto o risco real da sua atividade.

O Bloco de Esquerda considera que estas são medidas urgentes perante a situação dramática a que assistimos em Portugal. Ao impedir que um maior número de famílias entrem em situações irreversíveis de incumprimento que conduzam à perda da sua

habitação estaremos, em primeiro lugar, a proteger estes cidadãos da pobreza e, em segundo, a induzir um poderoso efeito contraciclo na economia portuguesa.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei cria um processo excecional de regularização de dívidas às instituições de crédito no âmbito dos contratos de concessão de crédito à habitação destinado à aquisição, construção ou realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, independentemente do regime de crédito.

Artigo 2.º

Beneficiários

1 - Podem beneficiar deste processo excecional de regularização de dívidas os mutuários que reúnam as seguintes condições:

- a) Serem mutuários no âmbito de contratos de crédito à habitação destinado à aquisição, construção ou realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, adiante designado por crédito à habitação;
- b) O mutuário, ou pelo menos um dos mutuários, do crédito à habitação encontrar-se em situação de desemprego, ou ficar comprovada uma redução do rendimento auferido pelo agregado familiar que implique um aumento da taxa de esforço relativamente ao rendimento disponível para valores superiores a 50%.

2 - Para efeitos do disposto na presente lei, considera-se estar em situação de desemprego quem, tendo sido trabalhador por conta de outrem ou por conta própria, se encontre inscrito como tal no Centro de Emprego.

- 3 - A prova da situação de desemprego a que se refere o número anterior é efetuada pela instituição de crédito mutuante junto do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P. (IEFP, I.P.), por via eletrónica, nos termos da legislação aplicável.
- 4 - Para efeitos do disposto no presente diploma considera-se taxa de esforço o rácio entre a prestação mensal total a pagar à instituição de crédito e o montante mensal total dos rendimentos líquidos auferidos pelo agregado do mutuário.

Artigo 3.º

Modalidades

O processo excecional de regularização de dívidas compreende as seguintes modalidades:

- a) Uma moratória total, relativa ao pagamento das prestações mensais de capital, spread e juros a cargo do mutuário;
- b) Uma moratória parcial, relativa ao pagamento das prestações mensais de juros e spread e de parte das prestações mensais capital;
- c) A dação em cumprimento do imóvel dado como garantia do contrato de concessão de crédito à habitação.

Artigo 4.º

Acesso

Para efeitos de acesso ao processo excecional de regularização de dívidas os beneficiários devem fazer a respetiva comunicação à instituição de crédito mutuante.

Artigo 5.º

Moratória

1 - A moratória total consiste no diferimento, pelo prazo acordado, do pagamento das prestações correspondentes aos juros, ao spread e à amortização de capital, tal como estão definidas no respetivo contrato de concessão de crédito à habitação.

2 - A moratória parcial consiste no diferimento, pelo prazo acordado, do pagamento das prestações correspondentes à totalidade dos juros e do spread tal como estão definidas no respetivo contrato de concessão de crédito à habitação e de uma parte da amortização de capital, variável entre $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{2}$ do seu valor, mediante indicação do mutuário.

3 - Os beneficiários podem aceder a qualquer uma das modalidades de moratória em qualquer momento, durante a vigência do contrato de concessão de crédito à habitação.

Artigo 6.º

Regime

1 - A duração da moratória é indicada pelo mutuário, entre o prazo mínimo de seis e máximo de 24 meses.

2 - A moratória produz efeitos a partir da data da sua celebração, podendo reportar os seus efeitos ao início das prestações vencidas.

3 - A utilização da moratória parcial depende do efetivo pagamento, por parte do beneficiário, da parcela que é da sua responsabilidade, caso exista.

4 - No fim do prazo acordado, o beneficiário retoma o normal reembolso das prestações mensais, tal como estão definidas no respetivo contrato de crédito à habitação, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.

5 - O recurso a qualquer uma das modalidades de moratória não pode dar lugar à revisão ou alteração dos termos do contrato de crédito à habitação nem a aumentos do spread.

Artigo 7º

Dação em cumprimento

1 - A dação em cumprimento do imóvel hipotecado para garantia do contrato de concessão de crédito à habitação pode ter lugar, a pedido dos beneficiários, nas seguintes situações:

- a) No fim do prazo da moratória;
- b) Incumprimento do pagamento das prestações devidas no âmbito da moratória parcial;
- c) No decurso do processo de execução por falta de cumprimento do contrato de concessão de crédito à habitação.

2 - A instituição de crédito não pode recusar a dação em cumprimento do imóvel que serviu de garantia para a celebração do contrato de concessão de crédito à habitação, desde que o imóvel utilizado como garantia corresponda ao local de habitação permanente.

Artigo 8.º

Efeitos

A dação em cumprimento extingue imediatamente a obrigação de dívida do mutuário, independentemente do valor de mercado do imóvel que vier a ser apurado.

Artigo 9.º

Incumprimento pelo mutuário

O incumprimento pelo beneficiário de qualquer obrigação emergente do contrato de crédito para habitação própria permanente, durante a vigência da moratória, determina o cancelamento da mesma.

Artigo 10.º

Seguros

1 - A aplicação do presente diploma não prejudica a aplicação dos contratos de seguro que garantem o pagamento da prestação do crédito à habitação em situação de desemprego.

2 - No caso do número anterior, o recuso à moratória tem lugar apenas após o termo do pagamento das prestações que sejam asseguradas ou cobertas por tais contratos.

Artigo 11.º

Isenções

Os pedidos de documentos ou certidões que se revelem necessários para o acesso à moratória estão isentos de taxas emolumentares, comissões e despesas.

Artigo 12.º

Incumprimento pela instituição de crédito

1 - Constitui contraordenação punível nos termos do artigo 210.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, na redação dada pela Lei 28/2009 de 19 de junho:

- a) a recusa de acesso dos mutuários que o requeiram e que reúnam todas as condições previstas no artigo 2º, a qualquer uma das modalidades do processo excecional de regularização de dívidas;
- b) a violação do disposto no nº5 do artigo 6º.

2 - A tentativa e a negligência são sempre puníveis, sendo os limites das coimas aplicáveis reduzidos para metade.

3 - A fiscalização do cumprimento do disposto na presente lei, bem como a aplicação das correspondentes coimas e sanções acessórias, é da competência do Banco de Portugal.

Artigo 13.º

Prevalência

Na parte em que se mostrem incompatíveis, as disposições constantes desta lei prevalecem sobre as cláusulas específicas dos contratos de crédito à habitação em vigor.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 9 de março de 2012.
As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,