

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 358/XII

RECOMENDA AO GOVERNO QUE SOLICITE AO BANCO DE PORTUGAL A CRIAÇÃO
DE UM MANUAL DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA 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 aumento 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 direcionadas 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 apresenta à Assembleia da República um conjunto de propostas de carácter legislativo que procura encontrar, dentro dos limites da função legislativa, e no respeito pela liberdade de iniciativa e pela autonomia contratual, soluções para minorar com problemas do sobre-endividamento das famílias.

Ora, o respeito por esses princípios, e por isso a necessidade de a eles submeter as iniciativas legislativas, não significa que não quede um amplo campo em que podem ser tomadas iniciativas no sentido de criar um quadro mais favorável à prevenção e sanção do incumprimento de contratos de crédito à habitação.

Falamos, claro, do campo da auto-regulação. Nada impede que as instituições de crédito, de forma voluntária, se associem num conjunto de boas práticas, a elas se vinculando.

E nada impede que o Banco de Portugal, no âmbito das suas funções de regulação, promova o encontro de vontades necessário para que essas boas práticas sejam formalizadas.

Os mercados, qualquer um, funcionam melhor quando existem regras de cooperação claras, que respeitam a natureza da economia e os valores próprios dos cidadãos – empreendedorismo, recompensa do risco, responsabilização dos agentes, exigência de condições para o exercício das actividades, informação e transparência - num quadro de instituições fortes.

Nesse sentido, vem agora o CDS-PP recomendar ao Governo que solicite à entidade supervisora do sistema bancário que dê o seu contributo para a criação de condições mais lógicas, objectivas e justas para as famílias e para os indivíduos que vivem problemas com o crédito.

São de registar e aplaudir, aliás, várias iniciativas, que algumas instituições bancárias começaram já a anunciar, para lidar com o problema do incumprimento do crédito bancário.

É altura de dar um passo adiante, contudo, e de ser a entidade supervisora do sector bancário a tomar iniciativa nesta área: entendemos que o Banco de Portugal deverá, em conjunto com os bancos, elaborar um manual de boas práticas para lidar com situações de incumprimento, que possa ir mais longe do que a própria lei, procurando alcançar um consenso produtivo para a subscrição do mesmo pelo maior número de instituições de crédito.

Assim, para além das iniciativas legislativas apresentadas pelo CDS-PP, que

compreendem regras que podem estar previstas legalmente, seria desejável a existência de um Manual de Boas práticas que fosse mais longe do que a lei, em diversos aspectos, nomeadamente densificando:

- Os procedimentos que as instituições bancárias deverão adoptar no sentido de assegurarem um acompanhamento permanente e sistemático da execução dos contratos de crédito;
- A identificação mais detalhada das situações que sinalizem risco de incumprimento:
- Os procedimentos a implementar para o contacto com os clientes em risco de incumprimento;
- Orientações claras sobre as soluções de regularização de situações de incumprimento que devem ser propostas preventivamente ou reacção a um incumprimento, de acordo com várias circunstâncias-tipo, criando assim um nível reforçado de vinculação.
- Recomendações que desincentivem comissões de atrasos nas prestações, sobretaxas de mora e capitalização dos juros - como é sabido, são muitas vezes estas componentes que fazem disparar os encargos e que transformam dificuldades momentâneas em insolvências irremediáveis;
- Definição das condições em que é admissível o aumento de encargos com o crédito, nomeadamente através do aumento de spreads para além das limitações a constar de diplomas legislativos.

Não cabe à Assembleia da República, nem ao Governo, promover a elaboração desse Manual. Mas é possível recomendar ao Governo que solicite ao Banco de Portugal a conjugação dos necessários esforços para o surgimento desse Manual, de preferência contendo vinculações como as que acima se fizeram referência, dando assim um impulso inicial para que, no integral respeito pelas funções de regulação, as

instituições de crédito consensualizem um conjunto de práticas que introduzem mais transparência e equilíbrio ao sistema.

Assim, pelo exposto, a Assembleia da República, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa, delibera recomendar ao Governo que solicite ao Banco de Portugal 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, que procure contemplar, pelo menos, os seguintes parâmetros de vinculação:

- a) Procedimentos que as instituições bancárias deverão adoptar no sentido de assegurarem um acompanhamento permanente e sistemático da execução dos contratos de crédito;
- b) Identificação das situações que sinalizem risco de incumprimento;
- c) Procedimentos a implementar para o contacto com os clientes em risco de incumprimento, designadamente, com a criação da obrigatoriedade de uma reunião de reanálise do crédito à habitação, entre o banco e o mutuário;
- d) Definição de orientações claras sobre as soluções de regularização de situações de incumprimento que devem ser propostas nas reuniões de reanálise do crédito, de acordo com várias circunstâncias-tipo, criando assim um nível reforçado de vinculação;
- e) Criação de recomendações que desincentivem comissões de atrasos nas prestações, sobretaxas de mora e capitalização dos juros - como é sabido, são muitas vezes estas componentes que fazem disparar os encargos e que transformam dificuldades momentâneas em insolvências irremediáveis;
- f) Criação de recomendações que desincentivem as instituições bancárias de recorrerem à penhora da casa a propósito de pequenos créditos -

obviamente, sem prejuízo dos direitos dos credores;

g) Definição das condições em que é admissível o aumento de spreads na eventualidade de divórcio, de desemprego, de doença prolongada, de arrendamento a terceiro da casa durante a vigência do crédito;

h) Definição dos casos e condições em que as entidades bancárias podem autorizar o arrendamento dos imóveis ou converter os créditos em contratos temporários de arrendamento, com possibilidade, durante esse período, de o mutuário regressar ao crédito.

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

Os Deputados,