

**At. Grupo de Trabalho da Comissão
Parlamentar de Orçamento e Finanças
Assembleia da República
Lisboa**

Lisboa, 20 de Julho de 2012

ASS: CRÉDITO À HABITAÇÃO – PROJETOS-LEI – CONSULTA ASFAC

Exmos. Senhores,

Tendo sido consultados sobre o impacto de um conjunto de projetos-lei sobre o crédito à habitação, o que desde já agradecemos, Vimos enviar a seguir parecer relativo aos mesmos.

II – OS PROJECTOS-LEI APRESENTADOS

Foram analisados os seguintes projectos-lei:

- i. Projecto de Lei n.º 198/XII/1.^a (BE) – Cria um processo excepcional de regularização de dívidas às instituições de crédito no âmbito dos contratos de concessão de crédito à habitação própria e permanente;
- ii. Projecto de Lei n.º 222/XII/1.^a (PS) – Cria um regime excepcional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar;
- iii. Projecto de Lei n.º 223/XII/1.^a (PS) – 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;
- iv. Projecto de Lei n.º 224/XII/1.^a (PS) – 10.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de protecção dos devedores nos contratos de crédito para aquisição de habitação própria e permanente.

- v. Projecto de Lei n.º 225/XII/1.^a (PS) – Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução;
- vi. Projecto de Resolução n.º 308/XII/1.^a (PS) – Recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação.
- vii. Projecto de Lei n.º 237/XII/1.^a (PSD) – Cria um regime extraordinário de protecção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil;
- viii. Projecto de Lei n.º 238/XII/1.^a (PSD) – Cria salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo à 10.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro;
- ix. Projecto de Resolução n.º 356/XII/1.^a (CDS-PP) – Recomenda ao Governo que proceda à criação de um incentivo adicional à desistência ou acordo em processos de execução que envolvam penhoras de imóveis que constituam habitação própria e permanente dos executados e que, apesar da taxa de justiça agravada, foram iniciados.
- x. Projecto de Resolução n.º 357/XII/1.^a (CDS-PP) – Recomenda ao Governo que proceda à criação de um regime jurídico de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.
- xi. Projecto de Resolução n.º 358/XII/1.^a (CDS-PP) – Recomenda ao Governo que solicite ao Banco de Portugal a criação de um manual de boas práticas em matéria de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.
- xii. Projecto de Resolução n.º 359/XII/1.^a (PS) – Recomenda ao Governo a suspensão dos procedimentos de venda executiva de imóveis penhorados por dívidas fiscais em casos de agravamento da situação financeira dos agregados familiares.
- xiii. Projecto de Lei n.º 240/XII/1.^a (BE) – Cria um processo excepcional de suspensão das penhoras e vendas coercivas das casas de habitação;
- xiv. Projecto de Lei n.º 242/XII/1.^a (PEV) – Estabelece mecanismos de protecção aos devedores nos contratos de crédito à habitação (10.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro);
- xv. Projecto de Lei n.º 243/XII/1.^a (PCP) – Medidas para garantir a manutenção da habitação;

- xvi. Projecto de Lei n.º 245/XII/1.^a (CDS-PP) – Procede à 10.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro introduzindo mecanismos de reequilíbrio contratual entre as partes;
- xvii. Projecto de Lei n.º 246/XII/1.^a (CDS-PP) – Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras relativas à ordem de realização da penhora e à determinação do valor de base da venda de imóveis em processo de execução;
- xviii. Projecto de Lei n.º 247/XII/1.^a (CDS-PP) – Cria um regime extraordinário de reestruturação de dívidas emergentes de créditos para a aquisição ou construção de habitação própria permanente;
- xix. Projecto de Lei n.º 248/XII/1.^a (BE) – Introduce medidas adicionais de proteção dos mutuários de crédito à habitação;

De forma sumária estes projectos-lei propõem as seguintes soluções:

- a) A implementação de um regime de moratória, durante um período de tempo entre 24 e 48 meses, onde é permitido ao devedor interromper os pagamentos das prestações mensais;
- b) A possibilidade do crédito ser liquidado por dação em cumprimento, sem possibilidade da Instituição de Crédito poder recusar a utilização deste mecanismo, independentemente do valor que venha a ser apurado para o imóvel hipotecado;
- c) Redução dos juros aplicados ao Contrato de Crédito à Habitação celebrado;
- d) Imposição de um conjunto de condições que necessitam estar reunidas para que a Instituição de Crédito possa proceder à resolução do contrato de crédito à habitação, sendo a Instituição de Crédito posteriormente é obrigada a retomar o Contrato caso o devedor volte a cumprir o contrato;
- e) Desincentivo à aplicação de comissões por atrasos nas prestações, sobretaxas de mora e capitalização de juros em situações em que o devedor se encontre em situação económica difícil;
- f) Possibilidade de isenção de custos e comissões pela amortização antecipada do crédito;
- g) Possibilidade (facultativa) da Instituição de Crédito proceder a um perdão de capital;

Resulta da análise destes projectos-lei que estes atendem com especial ênfase aos interesses dos devedores, visando proteger as famílias em situação económica difícil fase à actual conjuntura económica nacional.

Na realidade, não é considerado o impacto que o incumprimento dos devedores tem na Instituições de Crédito, nomeadamente questões de solvabilidade e de financiamento, e que inevitavelmente acabarão por se reflectir nos consumidores e na capacidade das próprias Instituições concederem crédito.

Será também importante que sejam densificados alguns conceitos, tais como o que se entende por “situação economicamente difícil”, assim como desde já previstos quais os indicadores que deverão ser aplicados para determinar a aplicação ou não destas medidas.

Importará ainda, em nosso entender clarificar conceitos indeterminados como o de “*significativa redução*” previsto no **Projeto de Lei n.º 237/XII/1.ª (PSD), Artº 5º, nº 1, alínea a).**

Das propostas apresentadas serão de maior impacto para as Instituições de Crédito a implementação da possibilidade de haver uma redução de juros, bem como a possibilidade de adesão a um período de moratória com uma duração significativa.

Estas condições implicam que a Instituição de Crédito tenha custos acrescidos com o crédito, bem como que haja uma alteração das condições contratuais que não dependa da sua vontade, nem tenha em consideração as condições necessárias que o financiamento seja rentável.

De notar relativamente ao conceito de medidas substitutivas previsto nos artigos 14º e 15º do supra citado projeto-lei que não nos parece ser salutar, nem pedagógico, que se permitam, mesmo após aplicação de medidas de

apoio e de tentativa de resolução da situação de dificuldade, novas medidas, salvo se previamente expresso que estas novas medidas alternativas após novo incumprimento se aplicam exclusivamente em caso de incumprimento por casos de força maior comprovada.

Quanto ao disposto no Artigo 19º, nº 2 alínea d) chamamos a vossa atenção para o facto de esta medida não considerar possíveis alterações no valor de avaliação do imóvel.

Relativamente ao previsto no Artigo 30º parece-nos que seria do interesse da segurança jurídica coletiva que se previsse nesta disposição que “o diploma em causa prevalecesse sobre outras disposições **anteriores** ao mesmo”.

Quanto ao **Projeto de Resolução n.º 357/XII/1.ª (CDS-PP)** – *Recomenda ao Governo que proceda à criação de um regime jurídico de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.*

É de saudar, neste texto a apresentação de medidas e de meios concretos, para avaliação da condição financeira. No entanto, deverão considerar-se orientações e não imposições.

Sobre este comentário:

“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.”*

Este tipo de orientação deveria ser transposto para os demais diplomas desde que, repita-se, se tratem de orientações, que constariam dos preâmbulos ou dos trabalhos preparatórios, como é este o caso.

A elaboração deste projecto não teve em conta (ou por desconhecimento ou por qualquer outra razão o PARI/PERC, pois na sua essência trata-se do mesmo. Tem, mesmo assim, preconizadas soluções impraticáveis, principalmente se se quiser a sua aplicação ao crédito ao consumo, como por exemplo o previsto no nº 3 da alínea A):

“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;”

Estabelecer reuniões com todos os clientes em risco e incumpridores é, no mínimo, impraticável. Fazer actas da mesma e cumprir os requisitos do nº 4, é de igual impossibilidade prática.

“6. Proibição de cobrança de quaisquer comissões ou agravamento de condições de crédito na sequência ou por ocasião desta reunião procedimentalizada;” Não se compreende de onde pode partir esta ideia, nomeadamente porque a marcação e realização da reunião não implicaria, obrigatoriamente que houvesse uma situação de carência e as causas para tal...

Por último, relativamente ao **Projeto de Resolução n.º 358/XII/1.ª (CDS-PP)** – *Recomenda ao Governo que solicite ao Banco de Portugal a criação de um manual de boas práticas em matéria de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares*, entendemos que a criação de um tal Manual além de ser redundante, pois ignora todos os deveres prudenciais, comportamentais a que estão adstritas as instituições de crédito, constituiria em si mesmo uma obstrução à liberdade contratual, assim como à livre concorrência.

Questões complementares

1. Quer os projectos do PSD quer os do PS usam para critério da taxa de esforço a relação entre o valor da prestação do crédito à habitação e o valor do rendimento. Ora, na grande maioria das vezes os agregados não têm apenas crédito à habitação pelo que se tem de ter o maior cuidado na fixação das

percentagens da taxa de esforço porque terão ou poderão ser diferentes consoante seja o crédito à habitação o único crédito do agregado, ou não.

2. Apesar de concordarmos com a concretização do que são “*agregados familiares em situação económica difícil*” parece-nos que as regras a criar deviam ser aplicáveis não só ao crédito à habitação mas também aos restantes créditos e tendo como base legal o diploma que regerá o PERC e o PARI, no sentido em que, para efectivamente tentar reestruturar as dívidas de um agregado elas terão de ser analisadas de uma forma global.

Também não me parece que esteja claramente resolvida uma questão que é se o crédito a habitação é apenas 1 dos elementos do agregado familiar (por ex. porque adquiriu a habitação antes do casamento/união de facto) serão as IC's obrigadas a reestruturar se o desemprego for do outro cônjuge?

3. Ainda no projecto do PSD vem referido que, quando e enquanto o mutuário tiver recorrido a um mediador da Rede Nacional de Informação e Apoio ao Consumidor Endividado, todas as comunicações e negociações entre as partes ao abrigo do presente regime deverão ser também comunicadas e contar com a participação daquele mediador.

Parece-nos que é mais uma carga burocrática excessiva, correndo o risco de onerar um processo que no interesse do devedor em dificuldades deverá ser o mais célere possível, pelo que a nossa proposta seria de que a obrigatoriedade para a IC fosse apenas relativamente à comunicação de formalização do acordo ou frustração do mesmo.

4. Acolhemos favoravelmente a tipificação na lei das consequências das falsas declarações do Mutuário (cessação das medidas e possível indemnização com base nos prejuízos) e pensamos que também devia ficar previsto no âmbito do PERC/PARI e extensível a todos os créditos.

5. Também se prevê nos projetos do PS e PSD que as Instituições de crédito só podem resolver o contrato de crédito habitação própria e permanente se existir incumprimento de 3 prestações vencidas não pagas (o do PS acrescenta que as 3 prestações podem ser seguidas ou interpoladas), e estabelecem ainda que o pagamento parcial da prestação não conta como prestação não paga se o mutuário pagar a dívida restante + juros de mora até ao vencimento da prestação seguinte.

IV – CONCLUSÃO

Analisados os projectos-lei relativos à criação de um regime de excepção para o Crédito à Habitação verificamos que as propostas apresentam soluções que implicam o não cumprimento temporário das obrigações decorrentes do contrato de crédito, seja através da alteração contratual, seja através da adesão a um período de moratória, para famílias consideradas em situação económica difícil, nomeadamente em virtude do desemprego.

Em face do exposto, afigura-se conveniente alertar o legislador para o custo que a concessão de crédito tem para as próprias instituições. É pois importante que sejam ponderados os interesses de ambas as partes, pois a excessiva oneração das Instituições de Crédito terá como consequência que o acesso ao crédito seja cada mais difícil e caro para compensar o risco face a uma legislação que apenas protege o devedor, ainda que numa situação de incumprimento.

De extrema relevância seria a criação de uma entidade única supra-bancária que servisse de intermediário/mediador entre as entidades bancárias e financeiras e os clientes que ajudasse, nomeadamente, a renegociação com todas as instituições de crédito de uma forma célere, à semelhança do que é feito em França, por exemplo.

São estas as questões e sugestões de maior relevância, em nosso entender, e re-afirmamos a nossa disponibilidade total para contribuir com a informação necessária ao melhor desenvolvimento e resultados deste projeto legislativo.

Com os melhores cumprimentos,

António Menezes Rodrigues,
Presidente da Direção