



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.7.2005
COM(2005) 327 final

LIVRO VERDE

O crédito hipotecário na UE

(apresentado pela Comissão)

Índice

INTRODUÇÃO	3
I – EXAMINAR A PERTINÊNCIA DE UMA INTERVENÇÃO DA COMISSÃO	5
II – DEFESA DOS CONSUMIDORES.....	8
Informação	8
Fornecimento de serviços de assessoria e de intermediação no domínio do crédito	8
Reembolso antecipado.....	9
Taxa anual de encargos efectiva global.....	10
Regulamentação da usura e variação das taxas de juro.....	10
Contratos de crédito	11
Aplicação e vias de recurso	11
III – QUESTÕES JURÍDICAS	12
Direito aplicável	12
Fiabilidade creditícia do cliente	12
Avaliação dos bens imobiliários	13
Procedimentos de venda forçada.....	13
Fiscalidade.....	14
IV – GARANTIAS HIPOTECÁRIAS.....	15
Registos prediais	15
Eurocréditos hipotecários (<i>Euromortgage</i>)	15
V – FINANCIAMENTO DO CRÉDITO HIPOTECÁRIO.....	16
ANEXO I - RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES GERAIS DO GRUPO-FÓRUM	
ANEXO II - RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES CONTIDAS NO RELATÓRIO DO GRUPO-FÓRUM	
ANEXO III - GLOSSÁRIO	

LIVRO VERDE

O crédito hipotecário na EU

(Texto relevante para efeitos do EEE)

INTRODUÇÃO

- (1) O presente Livro Verde encontra-se no cerne do processo destinado a apreciar a necessidade de uma intervenção da Comissão nos mercados de crédito hipotecário à habitação na UE. Outro ponto fundamental deste processo de avaliação consiste num estudo financiado pela Comissão sobre os custos e os benefícios de uma maior integração destes mercados¹. Em Dezembro de 2005, realizar-se-á uma audição com vista a encerrar o processo de consulta.
- (2) Ponderar a possibilidade de uma intervenção nos mercados de crédito hipotecário na UE representa um aspecto essencial do compromisso assumido pela Comissão no sentido de alcançar os objectivos de "Lisboa", que visam reforçar a competitividade da UE². Constitui uma vertente muito importante da política prosseguida pela Comissão em matéria de integração dos serviços financeiros, em geral, e dos serviços financeiros para os pequenos clientes, em especial³. Um mercado de crédito hipotecário mais eficiente e mais competitivo, susceptível de resultar de uma maior integração, poderia contribuir para o crescimento da economia da UE. Por outro lado, apresenta potencialidades para facilitar a mobilidade de mão-de-obra e permitir que os consumidores da UE tirem o melhor partido possível dos seus activos imobiliários, se for caso disso, para reforçar a sua segurança a longo prazo perante o crescente envelhecimento da população.
- (3) Sem prejuízo do seguimento que será dado ao presente Livro Verde, a Comissão está plenamente ciente da importância e do impacto da concessão de empréstimos hipotecários na economia da UE. Na actual fase do processo de consulta, seria todavia prematuro adoptar qualquer decisão quanto à necessidade de intervenção da Comissão, sendo o mesmo válido, por maioria de razão, no que diz respeito à avaliação dos instrumentos que seriam nesse caso os mais adequados para o efeito. Mas é claro, contudo, que qualquer acção eventualmente adoptada pela Comissão para efeitos de integração destes mercados deve visar reforçar a sua eficiência e competitividade em benefício de todos. Tal poderia ser alcançado assegurando-se que a procura e a oferta de crédito hipotecário se defrontem com o menor número possível de obstáculos em todo o território da UE, sendo simultaneamente reforçado o alcance do mercado, a diversidade dos produtos e a convergência em matéria de preços. A Comissão reconhece as vantagens de um mercado de financiamento mais líquido, baseado em técnicas e produtos de financiamento modernos e flexíveis. Está ciente do aparecimento de novos produtos tais como a reafecção da cobertura hipotecária (*equity release**), que devem ser objecto de uma análise cuidadosa no que diz respeito tanto aos seus riscos potenciais para os consumidores como à sua capacidade para proporcionar novas fontes de financiamento aos cidadãos da UE, nomeadamente com vista a abordar os problemas associados ao

* Todos os termos em *italico* são definidos no glossário contido no Anexo III (NDT: Uma vez que os anexos não foram traduzidos, o termo em inglês será sistematicamente utilizado).

¹ Este estudo será publicado no sítio web de DG Mercado Interno em Agosto de 2005

² http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/index_en.htm.

³ COM (2005) 24. Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego. Um novo começo para a Estratégia de Lisboa.

³ COM (2005) 177. Livro Verde sobre a política no domínio dos serviços financeiros (2005-2010).

financiamento das pensões que as gerações actuais e futuras terão forçosamente de enfrentar. Por último, a Comissão tem consciência do impacto deste mercado sobre o bem-estar dos cidadãos da UE. A habitação e o crédito nesta área comportam uma enorme dimensão social e humana, incluindo aspectos como o endividamento excessivo. Qualquer política nesta área deve tomar devidamente em conta esta dimensão⁴.

- (4) A Comissão examinará cuidadosamente todas as contribuições recebidas através deste processo de consulta. Apenas proporá a adopção de medidas se for demonstrado, após o termo do processo de consulta, que se justifica de forma clara uma intervenção da Comissão nos mercados de crédito hipotecário à habitação na UE, ou seja, se os benefícios potenciais da intervenção excederem os seus custos previsíveis. Quaisquer iniciativas futuras, que não assumirão forçosamente uma natureza regulamentar, serão anunciadas num Livro Branco, a elaborar em 2006, e que apresentará os resultados da consulta. Tais iniciativas serão objecto de uma avaliação de impacto aprofundada.
- (5) As respostas ao presente Livro Verde devem ser recebidas até 30 de Novembro de 2005, devendo ser enviadas para o seguinte endereço de correio electrónico: markt-mortgage-consultation@cec.eu.int. As respostas serão publicadas no sítio web da Comissão, salvo pedido expresso em contrário.

⁴ Para informações mais pormenorizadas sobre a política da Comissão em matéria de pobreza e exclusão social consultar http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_en.htm.

I – EXAMINAR A PERTINÊNCIA DE UMA INTERVENÇÃO DA COMISSÃO

- (6) Os mercados de crédito hipotecário na UE constituem um elemento crucial da economia global de todos os Estados-Membros da UE. No final de 2004, o valor dos empréstimos hipotecários à habitação em dívida representavam aproximadamente 40% do PIB da UE.
- (7) Os mercados de crédito hipotecário figuram entre os mercados mais complexos em que os consumidores intervêm. A "cadeia de valor" de uma operação de crédito hipotecário pode envolver, em cada etapa, diferentes operadores de mercados especializados. No âmbito da aquisição de um imóvel para habitação por um consumidor europeu podem participar corretores hipotecários, fornecedores de produtos, mutuantes especializados/generalistas, emitentes e adquirentes de valores imobiliários (*securities*) e obrigações (*bonds*) (incluindo investidores à escala mundial), seguradoras e mesmo organismos estatais. Não é possível sobreavaliar a importância dos mercados de crédito hipotecário da UE na conjuntura económica actual e futura.
- (8) Para a maioria dos cidadãos da UE, a compra de um imóvel para habitação representa a aquisição mais importante da sua vida. A maioria destas aquisições requer um empréstimo destinado a cobrir parte do preço. Tais empréstimos são normalmente, embora nem sempre, garantidos por uma hipoteca. Esta dívida é susceptível de ser o compromisso financeiro mais significativo de todos os incorridos pela maioria dos agregados familiares da UE. Não obstante, o capital (*equity*) imobiliário pode representar um activo substancial, susceptível de ser utilizado para financiar o consumo ou a reforma. Deste modo, o nível de endividamento hipotecário e as características dos contratos associados ao mesmo podem ter repercussões directas sobre a condução de política monetária e a actividade económica no seu conjunto. Por exemplo, as restrições contratuais relativas ao reembolso antecipado da dívida ou a imposição de sanções neste contexto pode adiar o impacto de alterações nas taxas de juro e tornar problemático o refinanciamento nessas circunstâncias. Esta relação entre a macroeconomia e o crédito hipotecário é muito significativa, nomeadamente em mercados hipotecários flexíveis, uma vez que uma ligeira alteração das taxas de juro pode ter um efeito significativo nos orçamentos das famílias e a nível do seu poder de compra. Tal pode ter um impacto importante sobre os devedores, com potenciais repercussões, positivas ou negativas, sobre o nível das suas despesas e dos seus activos.
- (9) Nos últimos anos, tem vindo a assistir-se a uma rápida expansão dos mercados hipotecários da UE. Em muitos Estados-Membros, o montante em dívida dos créditos hipotecários situa-se actualmente ao seu mais alto nível histórico em relação ao PIB ou ao rendimento disponível das famílias. O crescimento do volume de empréstimos hipotecários foi fomentado tanto por factores macroeconómicos (tais como a descida das taxas de juro e o forte aumento dos preços imobiliários nalguns países) como pela evolução estrutural (por exemplo, a crescente liberalização e integração dos mercados financeiros da UE). Contudo, é patente que os mercados de crédito hipotecário na UE, embora denotem algumas tendências comuns, continuam a pautar-se pela sua extrema diversidade. As dimensões relativas variam, tal como a taxa de crescimento. A diversidade de produtos, os perfis dos mutuários, as estruturas de distribuição, a duração dos empréstimos, a taxa de propriedade de habitação e os mecanismos de financiamento diferem de forma significativa consoante os países.
- (10) Estas diferenças nos mercados de crédito hipotecário e imobiliário reflectem a atitude adoptada pelos Estados-Membros em matéria de regulamentação, os seus antecedentes económicos e factores culturais. As divergências em termos de resultados prendem-se com factores tais como a intervenção directa do Estado no mercado da habitação (por exemplo, mediante a concessão de incentivos fiscais à propriedade de habitação), a regulamentação prudencial (por exemplo, sob a forma de limites regulamentares no que se refere ao rácio entre o montante do empréstimo e o

valor do activo – *loan-to-value ratio*), o grau de concorrência nos mercados de crédito hipotecário, as condições prevalentes no mercado de aluguer de imóveis para habitação (incluindo a disponibilidade de habitações sociais) e o risco associado à concessão de empréstimos hipotecários (nomeadamente, custos e o prazo de execução da garantia – *collateral* -em caso de incumprimento).

- (11) Muitas fontes externas⁵ consideraram, tal como a Comissão no âmbito do presente processo de consulta, que estes mercados não são muito integrados, nomeadamente no que diz respeito à gama de produtos disponíveis e à actividade hipotecária transfronteiras, sendo no entanto os diferenciais de preços (*spreads*) relativamente reduzidos. Um estudo recente⁶ concluiu que estes mercados constituem mercados individuais com características específicas e forças motrizes próprias em termos económicos. Foi igualmente identificada a diminuta correlação existente entre os operadores nacionais nos mercados primário e secundário (*primary and secondary markets*), salvo no que diz respeito aos investidores à escala mundial em obrigações hipotecárias (*mortgage bonds*) e títulos garantidos por créditos hipotecários (*mortgage backed securities* - MBS). O nível de vendas transfronteiras directas é reduzido, sendo inferior a 1% do volume global do crédito à habitação⁷ e circunscreve-se em grande medida à aquisição de imóveis para férias ou situados nas regiões fronteiriças, constituindo ambos os sectores mercados de nicho.
- (12) Assim, quais são os benefícios potenciais de uma integração deste tipo? Um estudo externo encomendado pela Comissão apresentará e quantificará estes benefícios potenciais, que já foram aliás assinalados por terceiros⁸. Uma descida global do custo do crédito hipotecário ou imobiliário poderia constituir um dos principais benefícios potenciais. A oferta de uma gama mais complexa de produtos acessórios (por exemplo, em matéria de seguro hipotecário), bem como de produtos fundamentais do crédito hipotecário (por exemplo, produtos associados à reafecção das hipotecas (*equity release*) e hipotecas flexíveis) representam uma outra vantagem potencial. A Comissão acompanha de perto o aparecimento destes novos produtos inovadores (actualmente apenas propostos num número reduzido de Estados-Membros) e tem plena consciência da necessidade de assegurar um elevado grau de defesa dos consumidores face a esses produtos. Outra vantagem fundamental poderá prender-se com o potencial de dar resposta a um maior número de mutuários, incluindo os actualmente marginalizados em muitos mercados de crédito hipotecário da UE, tais como os mutuários não preferenciais (isto é, objecto de uma classificação da qualidade de crédito fraca ou de uma classificação incompleta). Tal como sucedeu com a integração verificada noutros sectores de serviços financeiros, são indubitavelmente possíveis economias de escala. A diversificação a nível transfronteiras e um recurso acrescido aos mercados de capitais (*capital markets*) e aos mercados seguradores poderia igualmente contribuir para diminuir o risco de crédito. Por último, há margem de manobra para uma melhor eficiência do capital, ou seja, para que os capitais sejam mobilizados nos mercados em que a sua necessidade seja mais premente, sendo assim objecto de uma maior remuneração.
- (13) No âmbito da sua análise das razões que justificam uma intervenção nos mercados de crédito hipotecário da UE, a Comissão examinou as 48 recomendações formuladas pelo Grupo-Fórum

⁵ Relatório do Grupo-Fórum sobre o crédito hipotecário intitulado “A integração dos mercados de crédito hipotecário na UE” DG Mercado Interno, Dezembro de 2004; A integração financeira europeia: progressos e perspectivas, Comissão Europeia, 2004; *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman para a Federação Europeia de Crédito Hipotecário, 2003; *International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance*, Conselho de Mutuantes de Crédito Hipotecário, 2004; *Risk and Funding in European Residential Mortgages*, Mercer Oliver Wyman para a Associação Comercial de Seguro Hipotecário (Mortgage Insurance Trade Association - MITA), Abril 2005.

⁶ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman para a Federação Europeia de Crédito Hipotecário, 2003.

⁷ Relatório Eurobarómetro, 2004.

⁸ Ver nota de pé-de-página nº 5.

relativo ao crédito hipotecário, por si instituído em Março de 2003, com vista à identificação dos obstáculos a uma maior integração destes mercados e à apresentação de propostas para colmatá-los⁹. Estas recomendações abrangem a maior parte das questões relevantes para a integração dos mercados de crédito hipotecário na UE. A Comissão manifesta a sua determinação em tirar o melhor partido possível destas recomendações, no quadro de quaisquer medidas que possa vir a propor no futuro. É claro, porém, que nem todas estas recomendações exigem um tipo de acção idêntico, requerendo algumas um trabalho preparatório mais aturado antes da tomada de qualquer decisão.

- (14) A Comissão partilha o ponto de vista do Grupo-Fórum de que a integração dos mercados de crédito hipotecário da UE impõe que sejam abordadas quatro áreas principais, diferentes mas interligadas: defesa dos consumidores, questões jurídicas, garantias reais (*collateral*) e financiamento. O presente Livro Verde examina estas quatro áreas. A Comissão gostaria de receber opiniões sobre todas as questões incluídas no presente Livro Verde, bem como sobre outras questões consideradas fundamentais para uma maior integração e eficiência dos mercados de crédito hipotecário na UE, bem como sobre a respectiva ordem de prioridade.

⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/2004-report-integration_en.pdf

II – DEFESA DOS CONSUMIDORES

Informação

- (15) O fornecimento de informações representa uma questão crucial no âmbito das operações hipotecárias, atendendo à sua complexidade, custo relativamente elevado e longa duração. Revela-se inevitável uma certa assimetria de informação entre o mutuário médio e o mutuante. Neste contexto, a questão fulcral consiste em assegurar que o mutuário disponha de um nível de informação adequado, que lhe permita tomar uma decisão com pleno conhecimento de causa, devendo essa informação ser prestada segundo modalidades e no momento mais oportuno, a fim de garantir a maior eficácia possível.
- (16) O Código de Conduta¹⁰ criou, através da Ficha Europeia de Informação Normalizada (FEIN), um parâmetro de referência para a normalização das informações a prestar antes da celebração de contratos a nível da UE. A Comissão iniciou um reexame do código, nomeadamente através de um estudo externo¹¹, que revelou que a sua aplicação, no momento em questão, não era satisfatória. A Comissão aguardará os resultados da presente consulta antes de tomar qualquer decisão final a respeito do código. Mas impõe-se abordar as seguintes questões:

- O Código de Conduta deve ser substituído por medidas legislativas vinculativas ou deve continuar a assumir uma natureza voluntária?
- Que informações devem ser prestadas aos consumidores? É necessário assegurar um equilíbrio adequado entre a falta e o excesso de informações.
- A Comissão considera fundamental que as informações a fornecer antes da celebração dos contratos sejam prestadas numa fase suficientemente precoce, a fim de permitir aos consumidores informarem-se e compararem as diferentes propostas. É possível identificar uma etapa comum deste tipo de nível da UE, atendendo às divergências entre as tradições e as legislações dos Estados-Membros?
- As obrigações em matéria de informação devem ser apenas aplicáveis aos mutuários ou a outras entidades tais como os corretores? Como assegurar a observância de qualquer regime deste tipo (numa base vinculativa/voluntária)?

Fornecimento de serviços de assessoria e de intermediação no domínio do crédito

- (17) Os créditos hipotecários constituem produtos complexos, de valor elevado. A assessoria nesta matéria tende a ser mais procurada do que em relação à maioria dos outros produtos financeiros. Diferentes tipos de consumidores podem caracterizar-se por diferentes necessidades face aos seus prestadores de serviços e por diferentes tipos de relações com os mesmos.
- (18) A Comissão está ciente das eventuais consequências em termos de aumento dos preços dos produtos (mediante uma repercussão directa ou através de efeitos indirectos) e da potencial exposição dos mutuários ao risco jurídico, que poderão advir da imposição da obrigatoriedade de

¹⁰ C (2001) 477. Código de Conduta voluntário sobre as informações a prestar antes da celebração de contratos de empréstimo à habitação.

¹¹ *Monitoring the Uptake and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans*, Institute for Financial Services, 2003.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report_en.pdf.

uma assessoria neste domínio. Mas tem igualmente consciência do papel importante que o fornecimento de serviços de assessoria adequados pode desempenhar em termos do reforço de confiança dos consumidores e a nível da prevenção de problemas, tais como o endividamento excessivo.

- A prestação de serviços de assessoria ao mutuário deve tornar-se obrigatória ou deve continuar a ser deixada ao critério mutuante?
- Devem ser impostas condições no que diz respeito aos eventuais serviços de assessoria prestados, ao abrigo de um regime vinculativo ou voluntário (por exemplo, normas aplicáveis a essa assessoria, sanções em caso de não-observância, divulgação prévia dos encargos e do papel do assessor e registo num suporte duradouro)?

- (19) A intermediação no domínio do crédito foi recentemente salientada como uma área que merece uma atenção particular por parte da Comissão¹². A questão será abordada a nível horizontal e serão oportunamente solicitadas contribuições a este respeito.

Reembolso antecipado

- (20) A possibilidade de reembolso antecipado do empréstimo é um aspecto fundamental da negociação de um crédito hipotecário. A longa duração dos contratos hipotecários e a eventual alteração de algumas das suas condições fundamentais durante a respectiva vigência (por exemplo, alterações da taxa de juro) podem induzir o consumidor a proceder à rescisão antecipada do seu contrato de crédito. Tal implica o pagamento de encargos associados ao reembolso antecipado por parte do consumidor.
- (21) Os regimes de reembolso antecipado divergem em grande medida consoante os Estados-Membros. Nalguns países, estes regimes são extremamente regulamentados enquanto noutros se regem pelo direito contratual privado entre o contratador e o mutuário. Os consumidores dispõem apenas da possibilidade de optarem entre os diferentes tipos de contratos normalizados, em contraposição a uma verdadeira oportunidade de negociar individualmente as suas condições contratuais. Os créditos hipotecários de taxa fixa, que protegem os consumidores face às variações da taxa de juro, sendo aplicável uma penalização em caso de rescisão do contrato durante este período em que vigora uma taxa "fixa", prevêm, normalmente, encargos de reembolso antecipado. Estes encargos reflectem alegadamente as estruturas de financiamento subjacentes aos produtos existentes e têm um impacto directo sobre a concorrência, bem como sobre a diversidade e a disponibilidade de produtos. Por outro lado, influenciam a cadeia de transmissão das alterações macroeconómicas, ou seja, o grau e a forma como as variações da taxa (de juro) de base são susceptíveis de afectar os mutuários de créditos hipotecários.
- (22) A Comissão entende que um certo grau de coerência em matéria de reembolso antecipado, designadamente a nível da imposição de encargos, poderia facilitar a integração. Mas como assegurar esta coerência sem afectar adversamente as estruturas de financiamento e o leque de produtos à disposição dos consumidores, ou sem os penalizar de forma desproporcionada? As questões a seguir referidas devem ser objecto de uma análise mais aprofundada:

¹² Ver nota de pé-de-página nº 3.

- O reembolso antecipado deve ser um direito ou pautar-se pela liberdade de escolha? No primeiro caso, os consumidores devem dispor da possibilidade de renunciarem a esse direito? Em que condições? Este direito deve ter como contrapartida uma indemnização sob a forma de encargos?
- Qual a metodologia de cálculo destes encargos (quer o reembolso antecipado resulte do exercício de um direito ou de uma escolha contratual)? Devem ser fixados limites, conforme sucede nalguns Estados-Membros?
- Os consumidores devem ser informados sobre as possibilidades existentes em matéria de reembolso antecipado? Justifica-se a educação dos consumidores neste contexto?

Taxa anual de encargos efectiva global

- (23) A taxa anual de encargos efectiva global (TAEG) (*Annual Percentage Rate – APR*) aplicada a um crédito hipotecário constitui um outro factor fundamental, cujos efeitos se fazem sentir durante a vigência do contrato. A metodologia de cálculo da taxa anual de encargos efectiva global aplicável aos créditos hipotecários e os elementos de custo tomados em consideração neste cálculo divergem consoante os Estados-Membros, o que torna ainda mais difícil proceder a comparações.
- (24) Atendendo à natureza específica dos contratos de crédito hipotecário comparativamente a outros contratos de crédito ao consumo, justificar-se-ia eventualmente uma abordagem adaptada ao seu carácter específico. Trata-se de uma área em que se afigura que um certo grau de normalização seria susceptível de favorecer a integração do mercado. Mas colocam-se inúmeras questões neste contexto, designadamente:

- Qual a finalidade da TAEG? Informação? Comparação? Ambas?
- Deve vigorar uma norma a nível da UE respeitante tanto à metodologia de cálculo da TAEG como aos elementos de custo a ter em conta neste cálculo?
- Em caso afirmativo, que tipos de elementos de custo deveriam ser previstos por uma norma a nível da UE?
- A Comissão gostaria de receber contribuições sobre as vantagens de apresentar separadamente informações sobre todos os custos não especificados na TAEG e sobre os efeitos concretos desta taxa, tais como o custo mensal ou o custo global do empréstimo.

- (25) Qualquer decisão neste contexto deverá tomar em devida consideração o regime que será aplicado na área do crédito ao consumo.

Regulamentação da usura e variação das taxas de juro

- (26) Alguns Estados-Membros aplicam limites juridicamente vinculativos às taxas de juro, frequentemente denominados normas de "usura" que se destinam a impedir a fixação de taxas de juro excessivamente elevadas. A Comissão absteve-se de intervir nesta área até à data e trata-se de um domínio que envolve importantes considerações sociais.

- Quais as implicações da regulamentação da usura para a integração do mercado (incluindo eventuais relações com produtos tais como a reafecção da cobertura hipotecária (*equity release*) e o seguro hipotecário)?
- Convém examinar esta questão num contexto mais lato, sem qualquer ligação específica com os créditos hipotecários?

- (27) No que se refere aos limites impostos em matéria de variação das taxas de juro, a Comissão ainda não está persuadida da medida em que são susceptíveis de entravar a integração do mercado ou o desenvolvimento de certas estruturas de financiamento.
- (28) Por último, a Comissão faz notar que alguns Estados-Membros impõem restrições às taxas de juro composto.

- Estas restrições dificultam a integração do mercado?
- Qual o seu impacto sobre o desenvolvimento de produtos específicos tais como a reafecção da cobertura hipotecária (*equity release*)?

Contratos de crédito

- (29) A normalização das condições contratuais, conforme recomendada pelo Grupo-Fórum, deve ser examinada no quadro mais lato da iniciativa da Comissão no domínio do direito europeu dos contratos¹³. A normalização deve ser assegurada mediante um processo de harmonização tradicional ou através do denominado 26º regime. Este último poderia ser introduzido através de um instrumento jurídico que complementasse, sem todavia substituir, os regimes nacionais, e poderia ser proposto a título facultativo às partes num contrato. A Comissão comprometeu-se a explorar as vantagens do conceito do 26º regime no seu recente Livro Verde sobre a política no domínio dos serviços financeiros¹⁴.

A Comissão solicita a apresentação de opiniões sobre as vantagens de uma normalização dos contratos de crédito hipotecário, por exemplo, por intermédio de um 26º regime.

Aplicação e vias de recurso

- (30) A Comissão está ciente de que os mecanismos tradicionais em matéria de recurso judicial podem ser morosos e onerosos para a maioria dos consumidores. Considera que os meios alternativos de recurso, tais como a mediação ou a arbitragem, devem ser independentes e eficientes, para que possam merecer a confiança dos consumidores, nomeadamente num contexto transfronteiras. A Comissão já empreendeu trabalhos com vista a promover o recurso à mediação, mediante a apresentação de uma proposta de directiva relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial¹⁵.

- Deve a Comissão ponderar a possibilidade de impor aos Estados-Membros a obrigação de assegurar a existência destes meios de recurso alternativos na área do crédito hipotecário?
- A Comissão solicita a apresentação de opiniões sobre a forma de reforçar a credibilidade dos meios de recurso alternativos existentes, nomeadamente na área do crédito hipotecário.

¹³ COM (2004) 651. O direito europeu dos contratos e a revisão do acervo: o caminho a seguir.

¹⁴ Ver nota de pé-de-página nº3.

¹⁵ COM (2004) 718 final. Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial.

III – QUESTÕES JURÍDICAS

Direito aplicável

(31) A Convenção de Roma de 1980, que determina o direito aplicável aos contratos, incluindo no domínio do crédito hipotecário, está a ser actualmente objecto de um reexame, tendo em vista a sua transformação num regulamento da UE. A Comissão considera aconselhável e coerente abordar todas as questões inerentes ao direito aplicável, nomeadamente aos contratos de crédito hipotecário, no contexto deste processo.

(32) Até à data, neste processo, foram identificadas pelo menos três soluções potenciais:

- Prever, num futuro regulamento, um regime específico para o direito aplicável aos contratos celebrados com os consumidores no domínio do crédito hipotecário. Para o efeito, poderia proceder-se ao alinhamento deste direito com o direito aplicável aos contratos relativos às garantias reais (*collateral*);
- Continuar a sujeitar os contratos de crédito hipotecário aos princípios gerais consagrados na actual Convenção de Roma. Tal significaria basicamente que as partes continuariam a dispor de total liberdade para decidir do direito aplicável ao seu contrato, sob reserva da aplicação, em determinadas condições, das regras vinculativas do país de residência do consumidor;
- Excluir da aplicação das regras vinculativas relativas à defesa dos consumidores os contratos de crédito hipotecário celebrados com os mesmos, na condição de serem preenchidas algumas condições, como, por exemplo, a existência de um elevado grau de defesa dos consumidores a nível da UE.

(33) No que diz respeito ao direito aplicável às garantias reais (*collateral*), a Comissão não antevê, *à priori*, qualquer razão para não aplicar o princípio consagrado, segundo o qual o direito aplicável é o do país em que se situa o imóvel.

Fiabilidade creditícia do cliente

(34) A apreciação da fiabilidade creditícia do cliente, ou seja, do risco de crédito por si suscitado, é um aspecto fundamental de qualquer operação no domínio do crédito hipotecário, que pode permitir reduzir o capital em risco associado aos níveis mais elevados de qualidade do risco de crédito segundo a avaliação dos mutuários. Trata-se de uma área em que as preocupações em matéria de protecção de dados assumem uma importância fundamental.

(35) Os Estados-Membros dispõem de regimes distintos no que diz respeito à compilação e ao acesso às bases de dados relativas à fiabilidade creditícia: bases de dados públicas ou privadas, centralizadas ou descentralizadas, positivas ou negativas (respeitante unicamente aos incumprimentos registados).

(36) Podem existir circunstâncias em que os acordos de partilha de dados entre os mutuantes excluem alguns operadores de mercado, de molde a poderem ser classificados como uma infracção ao direito comunitário. Além disso, as condições em matéria de acesso podem efectivamente discriminar contra os mutuantes estrangeiros (por exemplo, taxas de adesão ou de subscrição cuja relação custo-eficácia seja insuficiente para os mutuantes que não requerem um acesso tão frequente como os mutuários nacionais às bases de dados, ou regras de reciprocidade que impõem o fornecimento de dados relevantes como uma condição prévia de acesso).

Seguindo a mesma abordagem que a adoptada no domínio do crédito ao consumo, a Comissão entende que convém atribuir prioridade ao acesso transfronteiras em condições não discriminatórias às bases de dados. Solicita a apresentação de observações a este respeito.

Avaliação dos bens imobiliários

- (37) A avaliação dos bens imobiliários é um vector fundamental de qualquer operação de crédito hipotecário e a forma como é utilizada pode afectar directamente a natureza e o financiamento do crédito, bem como as regras prudenciais que lhe são aplicáveis. Os mutuantes, os consumidores e os investidores devem dispor de plena confiança nas qualificações do avaliador, no processo de avaliação e nos respectivos resultados.
- (38) As tradições em matéria de avaliação divergem consoante os Estados-Membros. Coexistem actualmente vários regimes de avaliação internacionais¹⁶. A Comissão considera que a comparabilidade em matéria de avaliações poderia ser reforçada, a fim de assegurar que esta diversidade, que pode resultar de necessidades intrínsecas dos mercados imobiliários nacionais, não dificulte a actividade transfronteiras, tanto em termos de concessão de empréstimos como de financiamento. É evidente que este objectivo só poderá ser prosseguido mediante a instituição de uma norma única, mas a coexistência de normas distintas, embora objecto de reconhecimento mútuo, permitiria alcançar o mesmo objectivo.

- Quais as vantagens da adopção de uma norma única a nível da UE, aplicável tanto aos processos de avaliação como aos avaliadores?
- Quais as vantagens de uma intervenção da Comissão com vista a assegurar o reconhecimento mútuo das normas nacionais em matéria de avaliação?

Procedimentos de venda forçada

- (39) A garantia (*security*) propiciada pela garantia real (*collateral*) constitui um aspecto fulcral das operações de crédito hipotecário, tal como a capacidade de apreender o bem hipotecado (*foreclose*) e de proceder à execução das garantias, por exemplo mediante a sua venda forçada.
- (40) Os procedimentos de venda forçada divergem de forma significativa consoante os Estados-Membros no que diz respeito à respectiva duração e aos seus custos. A Comissão observa a sua interacção com as políticas prosseguidas pelos Estados-Membros no domínio social e da habitação, bem como o contexto complexo em que se inserem, uma vez que são afectados por um grande número de factores, tais como as legislações, os procedimentos de direito civil e as tradições judiciais dos Estados-Membros.
- (41) A Comissão receia que essa diversidade possa entravar a actividade transfronteiras e, eventualmente, incrementar o preço do crédito hipotecário. Mais grave ainda, esta diversidade pode ter um impacto directo nas estruturas de financiamento, nomeadamente ao dificultar a agregação transfronteiras das garantias hipotecárias.
- (42) Não obstante a Comissão está ciente das dificuldades em melhorar significativamente os procedimentos de venda forçada no que se refere a todos os seus aspectos, mediante a imposição de regras vinculativas a nível da UE.

A Comissão solicita a apresentação de opiniões sobre a seguinte abordagem progressiva, destinada a incentivar a introdução de melhorias nos procedimentos de venda forçada: em primeiro lugar, recolha de informações sobre o custo e a duração destes procedimentos em todos

¹⁶ Ver nota nº 28 do relatório elaborado pelo Grupo-Fórum.

os Estados-Membros, bem como a sua eficácia em termos de protecção dos interesses de todas as partes interessadas; em segundo lugar, publicação destas informações num "painel de avaliação" actualizado regularmente; em terceiro lugar, caso tal se revele ineficaz a longo prazo, ponderar a possibilidade de adoptar medidas mais robustas.

Fiscalidade

- (43) A Comissão toma medidas contra as regras fiscais nacionais no domínio do crédito hipotecário que não sejam compatíveis com o direito comunitário. No Anexo I, apresentam-se informações pormenorizadas sobre as infracções potenciais, tais como a recusa da possibilidade de dedução, para efeitos fiscais, dos juros pagos aos mutuantes estrangeiros, sempre que tais juros pagos aos mutuantes nacionais sejam dedutíveis, ou ainda uma tributação mais elevada desses juros.

A Comissão solicita a apresentação de informações sobre obstáculos semelhantes ou outros entraves fiscais à prestação transfronteiras de serviços associados ao crédito hipotecário, que sejam susceptíveis de infringir as liberdades consignadas no direito comunitário.

IV – GARANTIAS HIPOTECÁRIAS

Registos prediais

- (44) Os registos prediais servem para registar e, em certa medida, determinar os direitos de propriedade imobiliária. Manifestaram-se preocupações quanto ao facto de tais registos nem sempre reflectirem de forma exacta todos os ónus susceptíveis de afectarem tais direitos. Uma boa compreensão do seu conteúdo e funcionamento, bem como um acesso fácil às informações contidas nos mesmos revela-se crucial para qualquer tipo de actividade de concessão de crédito hipotecário a nível transfronteiras (incluindo o financiamento).
- (45) Com o financiamento da fase-piloto do projecto EULIS¹⁷ a Comissão reconheceu tal facto. Actualmente concluído, este projecto visava reforçar a cooperação entre os proprietários e as entidades responsáveis pelo controlo dos registos, bem como facilitar o acesso transfronteiras aos mesmos.
- (46) A Comissão interroga-se sobre a proficuidade de continuar a desempenhar um papel activo, em termos de financiamento, neste tipo de iniciativas. Atendendo à utilização destes registos pelos mutuantes e pelos investidores, é de pressupor que têm directamente interesse em contribuir e em investir nestas iniciativas.

Antes de aprofundar a sua análise, a Comissão gostaria de receber as contribuições de todas as partes interessadas sobre estas questões.

Eurocréditos hipotecários (*Euromortgage*)

- (47) A ideia de um Eurocrédito hipotecário não é inédita. Trata-se de uma tentativa de criar um investimento à escala da UE para garantir os empréstimos (*securing loans*) imobiliários, ou seja, trata-se de garantias hipotecárias susceptíveis de serem utilizadas de forma flexível. Os defensores do Eurocrédito hipotecário sustentam que a sua característica principal, a saber, a menor importância da ligação (“accessoriness”) entre a garantia e o crédito hipotecário, facilitaria a criação e a transferência dos créditos hipotecários, produzindo assim um impacto benéfico sobre o mercado de créditos hipotecários no seu conjunto, nomeadamente no que diz respeito ao seu financiamento.
- (48) A Comissão tem conhecimento dos projectos lançados por iniciativa dos operadores de mercado e de meios académicos, tendo em vista a concepção de um modelo fiável do Eurocrédito hipotecário sob a alçada de um 26º regime¹⁸. A Comissão examinará a forma como estas iniciativas propõem abordar esta questão complexa, que afecta muitas outras áreas conexas, tais como o direito da propriedade e o direito dos contratos.

A Comissão solicita a apresentação de opiniões sobre a viabilidade e a oportunidade do projecto Eurocrédito hipotecário. Em todo o caso, aguardará a conclusão das iniciativas em curso, cujos resultados serão tidos em conta na sua análise desta questão.

¹⁷ Ver www.eulis.org para informações mais pormenorizadas.

¹⁸ Por exemplo: "Orientações Básicas para o Euro crédito Hipotecário", Fundação do Crédito Hipotecário, Varsóvia, Maio de 2005.

V – FINANCIAMENTO DO CRÉDITO HIPOTECÁRIO

- (49) Os instrumentos de financiamento existentes nos mercados de crédito hipotecário na UE caracterizam-se pela sua diversidade. Instrumentos específicos tais as obrigações cobertas (*covered bonds*) e os títulos garantidos por créditos hipotecários (*mortgage-backed securities*) desempenham um papel importante à escala europeia e a nível nacional (por exemplo, os títulos garantidos por créditos hipotecários no Reino Unido, as obrigações cobertas na Dinamarca e as “Pfandbriefe” alemãs).
- (50) Muitos intervenientes, nomeadamente no âmbito do Grupo-Fórum relativo ao crédito hipotecário, entendem que o aparecimento de um mercado de financiamento à escala europeia poderia contribuir numa medida significativa para uma maior integração dos mercados de crédito hipotecário na UE.
- (51) A Comissão tende a partilhar este ponto de vista. Mas é claro que esta premissa deve ser objecto de uma análise mais aprofundada. A existência de mecanismos de financiamento à escala europeia apresenta potencialidades para aumentar o número de fontes de financiamento, reforçar a liquidez do mercado e, de forma mais lata, permitir uma diversificação dos riscos. Uma maior integração dos mercados secundários (*secondary markets*) de financiamento dos empréstimos depende da integração do mercado primário (*primary market*). Um aspecto fundamental que afecta ambas as áreas supramencionadas prende-se com a possibilidade de transferência dos empréstimos hipotecários.

- A Comissão tenciona criar um grupo de trabalho *ad hoc*, constituído pelas partes interessadas, que será incumbido de examinar a necessidade de uma acção relativa aos aspectos de financiamento do crédito hipotecário (mercados primário e secundário).
- A Comissão gostaria igualmente de avaliar em que medida a criação de um mercado à escala europeia no domínio do financiamento hipotecário poderia ser incentivada através de iniciativas lideradas pelo mercado, por exemplo, no que diz respeito à definição de normas em matéria de documentação e de modelos a serem utilizados no âmbito das actividades de financiamento transfronteiras.

- (52) O Grupo-Fórum e outras fontes prevêem o desenvolvimento dos mecanismos de financiamento dos empréstimos hipotecários baseados noutras actividades que não a captação de depósitos.

Neste contexto, a Comissão gostaria de recolher opiniões sobre a questão de saber se a actividade de concessão de empréstimos hipotecários deve ser reservada às instituições de crédito ou se, e em que condições, esta actividade poderia ser igualmente desenvolvida por instituições que não aceitam depósitos ou outros montantes reembolsáveis, não sendo assim abrangidas pela definição comunitária de instituição de crédito e, deste modo, por todas as regras prudenciais conexas.

ANNEX I – RESPONSE TO GENERAL FORUM GROUP RECOMMENDATIONS

This Annex contains the Commission’s views on issues addressed in the Forum Group Report, which do not fall within the scope of the four areas covered by the Green Paper.

Definition of cross-border lending

- (1) The Commission is not clear as to why this definition is needed. It assumes that it would be useful for the purpose of measuring integration. The Commission considers that there is cross-border lending whenever a service crosses a border, be it through free provision of services, through an establishment (branch or subsidiary) or via an agent.

Research on the costs and benefits of further integration

- (2) The Commission has already recognised the merits of such a course of action. It has commissioned an independent study on the costs and benefits of further integration of the EU mortgage credit markets. This study has delivered interim results, which have been taken into account in the formulation of this Green Paper. The final study will be published by the Commission in August 2005.¹⁹

On-line guide on mortgage lending

- (3) Such a project would be very time and resources consuming. Moreover, it would not seem to be the Commission’s role to provide information and indeed guidance on complex legal issues on which there can be conflicting views. However, the Commission will ensure that any useful information on mortgage credit (such as studies, reports etc.) available to it, and which can be publicised, is placed on its website.

Exclusion of all secured loans from the Consumer Credit Directive proposal

- (4) It is intended that all loans secured on property by a mortgage or a similar surety, regardless of their purpose, will be excluded from the Commission proposal for a Directive on Consumer Credit. Therefore, such loans will be covered by any initiatives resulting from the process of which this Green Paper forms part.

Legislative consistency, especially in relation to information requirements

- (5) Consistency in regulation is one of the major themes in the post FSAP era, as illustrated in the recent Green Paper on Financial Services Policy²⁰ which highlights rationalisation of information requirements in EU legislation as an issue to be addressed. The Commission has launched work on a Common Frame of Reference in the area of European Contract law.²¹ Its purpose is to ensure increased consistency within the existing and future contract law related acquis, including on information requirements.

¹⁹ See footnote 1 in the body of the Green Paper.

²⁰ See footnote 3 in the body of the Green Paper.

²¹ See footnote 13 in the body of the Green Paper.

Banking Services

Branches

- (6) Banking services can be provided on the basis of a harmonised framework establishing equal conditions of treatment for domestic and foreign EU credit institutions. The Commission takes action if such provisions are contravened. Any instances of unequal treatment in this regard should be reported to it.

Representative Offices

- (7) As far as the Commission is aware, there are no barriers to the establishment of purely representative offices. However, representative offices cannot conduct banking business. If they do, they fall within the regulation of branches, on which see paragraph 6 above.

Tax

- (8) Member States are free to determine their own rules on mortgage taxation, in the absence of any harmonisation in this area. The Commission has no plans to propose such harmonisation. However, when designing mortgage taxation rules, Member States have to respect their obligations under EU law, and the Commission will take action where it believes that EU law is infringed.

Higher taxation of foreign mortgage providers

- (9) Since the publication of the Forum Group Report, the Commission has launched an infringement procedure concerning national rules which tax outbound mortgage interest payments more heavily than domestic mortgage interest payments.
- (10) In the case at issue, no withholding tax is levied on interest paid to resident financial institutions. The interest they receive is subject to national corporate income tax. This means that domestic providers pay tax on the net interest they receive, that is, the interest they receive minus the interest they paid to acquire the necessary capital. By contrast, non-resident financial institutions are subject to a withholding tax on the gross amount of the interest due. The withholding tax on outbound interest payments may be considerably higher than the corporation tax on domestic interest payments.
- (11) The Commission is of the opinion that such national rules restrict foreign financial institutions from offering their services in the Member State concerned, and the Commission does not see a justification for such rules. They therefore appear to be contrary to Articles 49 and 56 of the Treaty (and the corresponding EEA Treaty provisions) on the freedom to provide services and the free movement of capital.

Deductibility of mortgage interest

- (12) Another issue is the tax deductibility of mortgage interest payments. A number of Member States allow their residents to wholly or partially deduct mortgage interest payments from their taxable income. It should not make a difference whether the mortgage interest is paid to a domestic provider or to a provider established in another Member State, as this would be contrary to Articles 49 and 56 of the Treaty (see Case C-484/93 of 14 November 1995 and Case C-478/98 of 26 September 2000).

Internet

- (13) Physical presence and/or written processes are still prevalent in mortgage credit transactions. The Internet tends to be used mainly for seeking information and compare products. There is little if any actual contracting on-line in most Member States. However, as far as the Commission is aware, the provisions of the E-Commerce Directive²² and related legislation have addressed the main legal barriers to concluding such contracts on-line.

²² Directive 2000/31/EC of 8 June 2000, OJ L178 of 17.7.2000 p.1.

ANNEX II – TEXT OF FORUM GROUP REPORT RECOMMENDATIONS

INTRODUCTION

1. The Commission should adopt a definition of cross-border lending and monitor it with statistical data.

CONSUMER CONFIDENCE

Common Recommendations

2. There should be Commission funded research on the costs and benefits of further integration of the mortgage credit market.
3. Provision of the kind of information currently provided by means of the European Standardised Information Sheet created by the Code of Conduct should be encouraged by the Commission and at a stage which facilitates use and comparison of such information.
4. Consumer Representatives and most Industry Representatives advocate harmonisation by the Commission of Early Repayment Fees. There is divergence on the nature of such harmonisation. For further details see Recommendations 10 and 18.
5. There should be harmonisation by the Commission of the Annual Percentage Rate Charge (APRC), in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. There is divergence on the nature of such harmonisation. For further details see Recommendations 11 and 16.
6. There should be Commission funded research on the value from a consumer perspective of pre-contractual information of the kind provided by the European Standardised Information Sheet created by the Code of Conduct.
7. The Commission should create and maintain an on-line guide on the main legal and other issues on cross-border mortgage lending.

Specific Consumer Representative Recommendations

8. The Commission should encourage efforts to produce a standardised format for mortgage loan contracts.
9. The Commission should introduce binding consumer protection rules for mortgage loan contracts on a minimum harmonisation basis, set at the highest level, covering the following areas:
 - Duty to give ‘best possible advice’. The demands and needs of consumers and the underlying reason for all mortgage credit advice given to consumers regardless of source (including branches and intermediaries) should be specified to consumers on a durable medium.
 - The right of the consumer to redress (judicial and extra-judicial).

- The provision of pre-contractual summarised information at the earliest stage of contact between the consumer and the lender or intermediary showing in a standardised European Standardised Information Sheet type format: commission charges, administration or handling charges, total amount borrowed and payable (including APRC, calculation rate, compound period, operation of variable interest rates and total interest payable), the cost of bundled products (direct and the impact on interest), form of product, the exposure period and cost of the Early Repayment Fee (including worked examples of the charge) and amortisation tables.
10. The Commission should ensure that consumers are afforded the right to terminate a mortgage agreement at any time and in any circumstances. Any charge levied on the consumer seeking to exercise this right must be: (a) appropriate in length of exposure (i.e. Early Repayment Fee charged beyond the first few years of the agreement must not be allowed); (b) calculated in a fair and objective manner to reflect the cost (if any) incurred by the lender in the wholesale markets and subject to a statutory ceiling; and (c) clearly indicated in the pre-contractual summary document using worked examples.
 11. There should be harmonisation by the Commission of the Annual Percentage Rate Charge, in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. Consumer Representatives favour a broad definition including all associated charges, and minimum harmonisation.
 12. The Commission should ensure that redress and enforcement mechanisms/binding rules offer consumers a minimum equivalent protection throughout the EU, at the very least at the highest level currently in existence.

Specific Industry Representative Recommendations

13. The Commission is invited to exclude all secured loans from the Consumer Credit Directive proposal, in line with the European Parliament First Reading, to ensure that mortgages are not subject to two separate legal regimes.
14. In those jurisdictions which have binding rules on pre-contractual information for mortgage credit offers, the Commission should ensure that such rules are aligned with the European Standardised Information Sheet format, so that only one set of rules apply.
15. The Commission should ensure that the Code of Conduct continues to be maintained, in its current form of self-regulation. In any event, before any further assessment of its operation, the methodology for such assessment should be discussed by all stakeholders.
16. The Commission should harmonise the Annual Percentage Rate Charge, in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. Industry Representatives favour a narrow definition restricted to costs levied by the lender for its benefit at the time of the granting of the loan, and full harmonisation.
17. The Commission should ensure that legally enforceable caps on interest rates and on the variation of interest rates are removed.

18. The Commission should ensure that legally enforceable caps on Early Repayment Fees are removed. There is support amongst some Industry Representatives for a proposal that there should be full harmonisation of the conditions for exercising the right of early repayment, especially for fixed interest rate loans, and limitation of that right to circumstances involving sale of the property, unemployment or death. All Industry Representatives advocate that lenders should be entitled to ask for full compensation of losses (especially those linked to funding) and costs resulting from the early repayment.

LEGAL ISSUES

19. The Commission should ensure that the applicable (substantive) law for the mortgage deed and any related security agreement is the law of the Member State where the property is located (*lex rei sitae*).
20. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that the applicable law for the mortgage loan contract is defined by a general conflict of law rule based upon the principle of free choice. The Rome Convention should be amended accordingly, provided that certain essential standards are met. Member States should no longer be able to seek to impose any additional national consumer protection rules to cross-border mortgage loan contracts. For further details see Recommendations 13–18 on Consumer Confidence.
21. Consumer Representatives do not agree with Recommendation 20 that the applicable law for the mortgage loan contract should be defined by a general conflict of law rule based on the principle of free choice and accordingly reject the proposal for such an amendment of the Rome Convention. Instead they recommend the retention of the specific rules on consumer protections contained within the Rome Convention and advocate the additional protection described in Recommendations 8–12 on Consumer Confidence.
22. The Commission should implement a short-term solution consisting of:
- collecting information on existing credit databases in all Member States;
 - promoting the development of a Memorandum of Understanding between the owners/controllers of such databases, to facilitate access to national databases by foreign lenders on the same conditions as the access offered to domestic lenders and to facilitate data comparability; and
 - developing a project to assess the effectiveness of the Memorandum of Understanding during a pilot phase of 3–5 years.
23. The Commission should consider how to encourage Member States to develop positive (client indebtedness) as well as negative (level of default(s)) databases, taking into account the costs and benefits of such databases.
24. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that a financial institution which lends cross border is allowed to:

- accept valuations prepared according to internationally recognised valuation standards of its choice, without being subject to additional national conditions; and
 - instruct any valuation practitioner who is a member of an internationally recognised valuation body to carry out the valuation, without being subject to additional national conditions.
25. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that a financial institution which lends cross border, and the valuer based in the country where the property is located, are able to accept mandatory regulations for standards or practitioners prevailing in either of their respective countries (mutual recognition of regulations).
26. Consumer Representatives advocate instead that the Commission should ensure that neutral international valuation standards prevail, or that there exists a single valuation standard ensuring comparability.
27. The Commission should recommend that high standards of valuation be made mandatory and that all valuation reports should consider core risk related criteria such as those recommended by the European Mortgage Federation (set out in Annex IV of the Forum Group Report) where applicable.
28. The Commission should first:
- Perform an evaluation exercise of forced sales procedures within one year.
 - Thereafter, monitor the functioning of forced sales procedures and assess results every three years. These results should be presented in the form of an official EU scoreboard on duration and cost of forced sale procedures in every Member State and lead to Commission advice/action for improvements.
29. Thereafter, if necessary, the Commission should promote measures to ensure that the duration of a forced sale procedure should not exceed a specified term, for example two years after the first step in the forced sale procedure.

COLLATERAL ISSUES

30. The Commission should ensure that:
- all charges affecting real estate must be registered in a Public Register in order to be binding on and take effect against third parties, regardless of their nature;
 - the creation, modification or extinction of a charge on real property shall become effective vis-à-vis third parties only at the point of registration in the Public Register; and
 - registered charges on real property in relation to the same estate shall rank in the order of priority disclosed in the Public Register.
31. For filings of applications for registration/notification, the Commission should allow Member States to decide that priority be determined according to the time at which

the application was received (not actual registration). In this scenario, the Member State should ensure that filings of applications must be registered or rejected by the Public Register in the order of receipt.

32. The Commission should ensure that Public Registers make all relevant information available to all parties or their representatives.
33. The Commission should ensure that Member States provide that the responsible Public Register certifying authority should have state indemnity. In the event that such responsibility is delegated to a third party, such party shall be covered by appropriate professional liability insurance for an adequate sum.
34. The Commission should ensure that Member States do not maintain or institute additional 'legalisation'/'validation' requirements, for authentic instruments formally drawn up in other Member States.
35. More generally, the Commission should provide financial support to the EULIS initiative, to enable and encourage its expansion across the EU.
36. The Commission should ensure that links between mortgage debts and the collateral security are made more flexible. In countries where there is an existing requirement for strong accessoriness between the loan and the collateral, this should be replaced by an accessoriness agreement in the form of a private agreement between the lender and the owner of the mortgaged property. The relationship between the loan and the collateral can be dealt with in such a way as to allow it to be tailored to fit the needs of the parties.
37. The Commission should ensure that Member States allow the lender or any beneficiary of a charge on real property, to appoint a representative (Mortgage Register Representative) vis-à-vis the Public Register. His/her position should be disclosed on the Register and not have any effect on the legal framework of the Register. He/she should be entitled:
 - to establish any abstract of title;
 - to consent to a change in the respective ranking of charges over the real estate in question and to grant preferential rights between beneficiaries as shall be deemed appropriate;
 - to consent to, apply and file any registrations and notifications;
 - to consent to any change or transfer of the charge on behalf of (and in the name of) the owner of the charge; and
 - to act on behalf of the owner of the charge in relation to the discharge or cancellation of the charge.
38. The Commission should explore the concept of the Euromortgage, for example by way of a study, to assess its potential to promote EU mortgage credit markets integration.

39. The Commission should encourage Member States to increase the transferability of mortgages by introducing pan-European Security Trust instruments.

DISTRIBUTION ISSUES

40. The Commission should assess and ensure equal treatment of local banks and foreign banks on the basis of the same business, same risks, and same rules principle.
41. The Commission should revise the legislation covering cross-border services and establishment of branches to include the establishment of representative offices, in order to ensure that there are no disproportionate barriers to the establishment of such offices.
42. The Commission should introduce a supervisory system for independent intermediaries along the following principles: registration with a competent authority in the home Member State; possession of appropriate professional knowledge and ability (to be determined by home Member State including requirement that the intermediary to be 'fit and proper'); possession of professional indemnity insurance and a complaint/redress scheme in line with requirements for other intermediaries to ensure consistency. In addition, Consumer Representatives advocated that under such a system there should be declaration at the outset of the relationship between consumer and intermediary of all payments including every commission/fee, and that records should be kept of any information/advice given to consumers. In the context of this Recommendation, Consumer Representatives pointed to the need to consider their Recommendation 9, in particular, with its reference to a 'best advice' standard.
43. The Commission should review what mortgage transaction actions require written processes and/or a physical presence generally and review money laundering legislation in particular, to address current legal barriers to greater Internet use.
44. The Commission should ensure consistency, especially in relation to information requirements, between different directives affecting financial services products.

FINANCE

45. The Commission should harmonise legislation regarding segregation of assets, in order to ensure equal access to securitisation for originators located in different jurisdictions.
46. The Commission should enact legislation that recognises the legal separateness of a securitisation vehicle from an originator of assets in the event of the insolvency/bankruptcy of such an originator, even if the securitisation vehicle is part of the same group of companies as the originator.
47. The Commission should investigate and address tax distortions, in order to ensure the removal of differences in fiscal treatment between local and foreign lenders.
48. The Commission should investigate and address national legislation which prevents or hinders the pooling of mortgage collateral from different issuers based in different jurisdictions.

ANNEX III – GLOSSARY

This glossary is not intended to constitute a conclusive Commission endorsed definition of the terms contained within it. The definitions have been provided by the European Mortgage Federation. They are attached to this Green Paper simply by way of an illustration of some technical terms used within it.

Annual Percentage Rate (APR)

A standardised method of calculating the cost of a mortgage stated as a yearly rate, which includes items such as interest, mortgage insurance, and certain points of credit costs.

Bond

Traditionally, a written unconditional promise to pay a specific principal sum at a determined future date and interest at a fixed or determinable rate on fixed dates. Increasingly, the promise to pay has become conditional and the principal, interest and payment dates have become contingent in real world instruments.

Capital Markets

The markets for corporate *equity* and intermediate- or long-term debt securities.

Collateral

The property, or other assets, that are being secured against a loan to ensure repayment of debt.

Covered Bond

Covered bonds are on balance sheet debt instruments secured by a cover pool of mortgage loans (property as *collateral*) or public-sector debt to which investors have a preferential claim in the event of the issuer's default. As they remain on the issuer's balance sheet, the *bonds* benefit from the additional security of the issuing institution's own funds and from restrictive legal regulation of the issuing credit institutions.

Equity

Shareholder equity is the value of shares held. A house owner's equity is the value of the house minus any unpaid home-purchase loan. Negative equity occurs when the house is worth less than the debt on it.

Equity Release

Equity Release is a mechanism to turn the cash value of a house into a stream of income and capital payments.

Equity Release Loans

Secured (mortgage) loans taken out for consumption purposes.

Foreclosure

The legal process by which a borrower in default under a mortgage is deprived of his or her interest in the mortgaged property. This usually involves a forced sale of the property at public auction with the proceeds of the sale being applied to the mortgage debt.

Loan-to-value (LTV) Ratio

The ratio of the mortgage loan amount to the property's appraised value or selling price, whichever is less. For example, if the property's appraised value or selling price is EUR 100 000 and the mortgage amount is EUR 80 000, the house has an 80% LTV.

Mortgage Backed Security

Debt instruments collateralized by residential, commercial, or industrial real estate mortgages.

Mortgage Bond

A corporate or other entity's debt *security* secured by a mortgage lien against certain real property of the issuer. See definition for "*covered bond*".

Primary Mortgage Market

A mortgage market in which loans are originated and consisting of lenders such as commercial banks, savings- and loan associations and mutual savings banks.

Secondary Mortgage Market

A market where mortgage originators may sell them, freeing up funds for continued lending and distributes mortgage funds nationally from money-rich to money poor areas.

Secured Loan

A loan that is backed by *collateral*.

Security

Something given, deposited, or pledged to make secure the fulfilment of an obligation, usually the repayment of a debt.