

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social» (parecer exploratório)**

(2014/C 311/06)

**Relatora-geral: Reine-Claude Mader**

Por carta de 6 de dezembro de 2013, e em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Theodoros Sotiropoulos, representante permanente da Grécia junto da União Europeia, solicitou, em nome da futura Presidência grega, ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre o tema:

*Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social.*

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 498.<sup>a</sup> reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril de 2014), designou relatora-geral Reine-Claude Mader e adotou, por 164 votos a favor, 12 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE segue com extrema atenção o problema do sobre-endividamento, que se agravou com a crise financeira, o aumento do custo de vida e o recurso ao crédito de tesouraria. Através de vários pareceres, o Comité teve oportunidade de se pronunciar sobre a necessidade de adotar medidas ao nível europeu.

1.2 Verifica que, embora se tenham identificado as causas, não existe uma definição harmonizada de sobre-endividamento, nem meios para ter uma visão precisa sobre a situação nos Estados-Membros. Solicita, por conseguinte, que se adote uma definição comum.

1.3 Esta definição deve ter em conta os seguintes elementos: (i) o agregado familiar, como unidade de medida pertinente para quantificar o sobre-endividamento; (ii) os compromissos financeiros assumidos; (iii) os compromissos informais assumidos no âmbito da família ou de uma comunidade; (iv) a incapacidade de pagamento; (v) o sobre-endividamento estrutural; (vi) um nível de vida digno e (vii) a insolvência.

1.4 O CESE insiste em que a defesa dos consumidores seja efetivamente integrada em todas as medidas adotadas para a realização do mercado interno.

1.5 A gestão do sobre-endividamento deve passar pela educação e prevenção, assim como por processos adaptados que devem conduzir à reintegração do sobre-endividado numa vida económica normal.

1.6 Para o efeito, é indispensável ter uma visão global do problema do sobre-endividamento das famílias e adotar medidas eficazes.

1.7 A educação financeira deve ser difundida, em primeiro lugar, no meio escolar, mas deve igualmente ser acessível a todos os cidadãos, em qualquer momento da sua vida. A este respeito, o CESE encoraja a realização de campanhas de informação, em que devem participar todas as partes interessadas, a fim de assegurar uma complementaridade das experiências.

O CESE sublinha o papel essencial que desempenham as associações de consumidores e as associações de famílias na divulgação da informação e na assistência prestada às pessoas que a desejem.

1.8 Alguns Estados-Membros criaram mecanismos de prevenção e de gestão das situações de sobre-endividamento, mas que são heterogéneos.

O CESE considera que importa instaurar em todos os Estados-Membros um procedimento apropriado e uniforme, baseado no artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais, no artigo 114.º ou mesmo no artigo 81.º do TFUE, de acordo com princípios gerais propostos pela Comissão numa proposta de diretiva, o que demonstrará concretamente o interesse do Parlamento na resolução dos problemas dos cidadãos europeus.

1.9 Estes princípios devem incidir sobre a celeridade e a gratuidade do procedimento, a suspensão da ação judicial quando um procedimento destinado a travar o sobre-endividamento tiver sido iniciado, a verificação das dívidas, a preservação da habitação principal, a igualdade de tratamento dos credores comuns, a possibilidade de anulação das dívidas nas situações mais graves e a obrigação de deixar ao sobre-endividado um mínimo suficiente para poder viver dignamente, visto que o objetivo é reintegrar o consumidor rapidamente na vida económica e social.

1.10 O Comité recorda igualmente o seu apego à inclusão bancária, que deve ser salvaguardada para as pessoas em situação de sobre-endividamento com vista a evitar a exclusão social.

1.11 Combater o sobre-endividamento pressupõe também o enquadramento europeu da usura.

1.12 No entanto, a redução do número de situações de sobre-endividamento não pode resultar unicamente da aplicação de um mecanismo de gestão. São necessárias medidas complementares para desenvolver a educação doméstica e financeira, o que implica a afetação dos recursos necessários para o efeito.

1.13 Por último, chama a atenção para o facto de a gestão da dívida não se poder fazer sem o respeito pela legislação aplicável. Recorda, relativamente a este ponto, que apoia o conceito de «crédito responsável», que implica práticas leais e éticas tanto por parte dos mutuários como dos mutuantes.

## 2. Introdução

2.1 A Comissão constatou em 2013, no seu «Pacote sobre o investimento social»<sup>(1)</sup>, um forte aumento do número de expulsões e de pessoas sem abrigo desde o início da crise e sublinhou que uma das causas desta situação é o sobre-endividamento.

2.2 O fenómeno do sobre-endividamento acentuou-se no início dos anos 80 e atinge cada vez mais pessoas de todas as categorias socioprofissionais.

2.3 As situações de sobre-endividamento já não podem ser consideradas como um problema de um indivíduo em particular sob a influência dos «seus impulsos e das suas paixões». Tais situações são atualmente o reflexo de uma crise social e societal.

2.4 Em 2013, o Banco Central Europeu observou que mais de metade da população da área do euro não tinha contraído nenhuma dívida junto de instituições financeiras<sup>(2)</sup>.

2.5 Segundo este inquérito, o sobre-endividamento surge geralmente em consequência de uma quebra inesperada de rendimentos, ligada, sobretudo, ao desemprego, à doença, a uma separação ou a gastos excessivos<sup>(3)</sup>.

2.6 Depois da Dinamarca que, em 1984, se dotou de um mecanismo completo para gestão do sobre-endividamento dos particulares, a França foi o segundo país europeu a adotar medidas semelhantes, com a Lei de 31 de dezembro de 1989 sobre a prevenção e a resolução de dificuldades ligadas ao sobre-endividamento dos particulares e das famílias<sup>(4)</sup>.

2.7 O sobre-endividamento afeta todos os Estados-Membros, mas com intensidade diferente, tendo-se acentuado com a crise financeira que desestabilizou a economia de numerosos países. Procurar uma solução para este problema é ainda mais importante porquanto todos os atores económicos sofrem as consequências financeiras, incluindo as empresas, em particular as PME, que ficam fragilizadas devido às dívidas de clientes insolventes.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 83 final; Parecer do CESE, JO C 271 de 19.9.2013, p. 91.

<sup>(2)</sup> Banco Central Europeu (2013). Inquérito do *Eurosistema* sobre o património e o consumo das famílias: resultados da primeira vaga, Statistics Paper Series, abril de 2013, pp. 57-71.

<sup>(3)</sup> Eurofound 2013, «Household over-indebtedness in the EU: The role of informal debts» [O sobre-endividamento das famílias na UE: o papel dos empréstimos informais], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

<sup>(4)</sup> Nota de síntese do Senado: «A gestão do sobre-endividamento», Serviço dos Assuntos Europeus, abril de 1998.

2.8 A situação é agora mais preocupante, uma vez que afeta trabalhadores pobres e desempregados que acumularam faturas por pagar de serviços essenciais como energia, água, seguros e telefone e têm rendas em atraso, pessoas da classe média, frequentemente devido a circunstâncias imprevistas, mas também pensionistas, cujas pensões sofreram cortes em resultado de políticas de austeridade, ou que ajudam financeiramente os seus familiares<sup>(5)</sup>. As causas do sobre-endividamento são conhecidas. Prendem-se com o desemprego, o emprego precário e determinadas situações familiares. É sabido que as famílias monoparentais são as mais atingidas. O sobre-endividamento pode resultar, em certos casos, de acidentes de percurso, nomeadamente divórcio, separação, morte de um familiar, doença ou deficiência que envolvem despesas elevadas com cuidados de saúde. O custo exorbitante das propinas no ensino superior em determinados Estados-Membros contribuiu também de forma significativa para o sobre-endividamento dos jovens.

2.9 O aumento recente do sobre-endividamento engloba outra categoria sociológica: as pessoas da classe média que perderam o emprego e se encontram confrontadas com pesados empréstimos hipotecários que incidem sobre a própria habitação, sem perspetivas a curto prazo de encontrar um novo emprego.

2.10 É, pois, grande a heterogeneidade de causas e de consequências do sobre-endividamento entre as categorias de pessoas e dentro de uma mesma categoria.

2.11 O risco de sobre-endividamento é acentuado pelo desfasamento entre a progressão dos rendimentos e a progressão do custo de vida associado à evolução dos modos de vida, às políticas nacionais de austeridade, ao aumento das despesas da vida corrente como a energia, a habitação, as telecomunicações, os transportes e as despesas financeiras.

2.12 O recurso ao crédito numa sociedade da abundância, incentivado por campanhas publicitárias agressivas e enganosas para compensar a falta de rendimentos e adquirir bens e serviços, está igualmente na origem de inúmeros casos de sobre-endividamento. A este respeito, note-se que as categorias vulneráveis são «mal-endividadas», porque não têm acesso a todas as formas de crédito devido à sua insolvência. São orientadas para as fórmulas que se revelam ser as mais dispendiosas, do tipo «crédito de tesouraria», frequentemente associadas a cartões distribuídos através de diversos canais a taxas muito elevadas.

2.13 Frequentemente, este tipo de cartão de crédito é proposto no domicílio por via postal e inclui fórmulas como «Parabéns, ganhou um crédito gratuito, reembolso sem encargos», ao arrepio das regras sobre a informação e a defesa do consumidor. O CESE reclama que a duração e o *plafond* de utilização deste tipo de cartões sejam regulados com todo o rigor<sup>(6)</sup>.

2.14 A questão das taxas do crédito imobiliário ou do crédito ao consumo merece igualmente uma atenção especial. Certos empréstimos são concedidos a taxas variáveis sem limites máximos que podem evoluir de forma muito significativa em função do mercado.

2.15 Por vezes, pretensamente para tornar os agregados familiares solventes, alguns empréstimos são concedidos com taxas progressivas antecipando uma progressão dos rendimentos, o que não aconteceu devido à crise e aos tetos salariais praticados em alguns países, ou devido à perda dos salários.

2.16 Além disso, dada a ausência de harmonização europeia, alguns Estados-Membros não possuem regulamentação em matéria de usura.

2.17 Certas famílias sobre-endividadas confrontadas com pagamentos ou reembolsos em atraso correm riscos acrescidos de exclusão social e arriscam-se a ficar privadas de serviços de base ou a ser expulsas da sua habitação, para não falar dos problemas de acesso aos cuidados de saúde provocados por esta insegurança. A título de exemplo, mais de 75 000 espanhóis sobre-endividados foram expulsos em 2012, ou seja um aumento de 16,7 % em relação a 2011<sup>(7)</sup>.

2.18 Apesar de as causas do sobre-endividamento não serem rigorosamente idênticas em todos os Estados-Membros, há consenso quanto às principais. De qualquer dos modos, não há meios para avaliar a situação ao nível europeu com a precisão que ela merece, conforme salientado pelo Comité em pareceres anteriores<sup>(8)</sup>. Na verdade, não há nenhum recenseamento europeu. De resto, a criação de um instrumento deste tipo pressupõe, em primeiro lugar, que se chegue a acordo sobre o que se entende por «sobre-endividamento» e sobre os critérios e métodos de avaliação.

<sup>(5)</sup> Eurofound 2013, *op. cit.*

<sup>(6)</sup> JO C 18 de 19.1.2011, p. 24.

<sup>(7)</sup> L'Expansion.com com a AFP, publicado em 22.3.2013.

<sup>(8)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 74.

2.19 O Comité já chamou a atenção para este facto e solicitou a elaboração de um Livro Verde que preconizasse soluções operacionais e o lançamento de uma consulta eletrónica.

2.20 A este respeito, o CESE espera que se estabeleça, a nível europeu, uma definição operacional comum de sobre-endividamento assente na impossibilidade de um consumidor fazer face ao conjunto das dívidas, independentemente da sua natureza e dos seus compromissos. Com efeito, inexistindo uma definição capaz de avaliar precisamente este fenómeno multifacetado, as iniciativas públicas arriscam-se a ser vãs.

2.21 O Comité apoia a ideia de um observatório europeu do sobre-endividamento, sem custos orçamentais adicionais, que integre práticas nacionais que já se revelaram eficazes.

2.22 Por último, o CESE considera que a gestão do sobre-endividamento deve ser feita a montante através da educação financeira, que é indispensável para desenvolver um consumo responsável e controlado.

### 3. Para uma definição europeia operacional comum do sobre-endividamento

3.1 Segundo um estudo, publicado em fevereiro de 2008<sup>(9)</sup>, que apresenta um panorama geral das definições e das medidas adotadas para combater o sobre-endividamento em 18 Estados-Membros e num país da Associação Europeia de Comércio Livre<sup>(10)</sup>, a definição de sobre-endividamento não é consensual dado que os conceitos utilizados divergem de país para país.

3.2 O sobre-endividamento é, de facto, um fenómeno complexo, multifacetado e evolutivo, conforme destaca uma análise estatística de 2013 encomendada pela Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores (DG SANCO) da Comissão Europeia<sup>(11)</sup>.

3.3 Tal como referiu o Conselho da Europa<sup>(12)</sup>, esta situação pode abranger problemas relacionados com os prazos de vencimento das prestações de empréstimos e com as dificuldades diárias em pagar as faturas.

3.4 Destas diferentes fontes conclui-se que a unidade de medida é, na maioria dos casos, o agregado familiar. Cerca de metade das definições nacionais fazem referência à duração do endividamento ou ao seu carácter estrutural. A maioria refere-se à capacidade para cumprir os compromissos assumidos.

3.5 É possível distinguir certos elementos subjacentes comuns que podem, portanto, servir de base comum.

3.6 Na opinião do CESE, a definição comum operacional do sobre-endividamento deve ter em consideração os seguintes elementos:

- o agregado familiar, enquanto unidade de medida pertinente para quantificar o sobre-endividamento<sup>(13)</sup>;
- compromissos financeiros assumidos, que incluem o crédito à habitação, o crédito ao consumo, as faturas de serviços telefónicos, de comunicações digitais, de serviços essenciais (água, aquecimento, eletricidade, saúde, etc.), rendas, despesas correntes (alimentação, transportes, escolaridade, etc.);
- compromissos informais assumidos pela família ou pela comunidade. O CESE insiste em que este critério seja tido em consideração visto ser um elemento cada vez mais importante do fenómeno do sobre-endividamento;

<sup>(9)</sup> *Towards a Common operational European definition of over-indebtedness* [Para uma definição europeia operacional comum de sobre-endividamento], estudo conduzido pelo Observatoire de l'Épargne européenne (Observatório da Poupança Europeia), o Centre for European Policy Studies (Centro de Estudos de Política Europeia) e o Personal Finance Research Centre (Centro de Investigação de Finanças Pessoais) da Universidade de Bristol a pedido da DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia.

<sup>(10)</sup> A Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Suécia e Noruega.

<sup>(11)</sup> *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact* [O sobre-endividamento das famílias europeias: cartografia atualizada da situação, da natureza e das causas, dos efeitos e das iniciativas para mitigar o seu impacto], Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17.1.2013.

<sup>(12)</sup> Recomendação Rec (2007)8 (em francês) do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre as soluções jurídicas para o problema do endividamento, Conselho da Europa, 20.6.2007.

<sup>(13)</sup> Esta definição é derivada da metodologia do sistema europeu de contabilidade ESA 95.

- incapacidade de pagamento. O agregado familiar sobre-endividado é incapaz de fazer face às despesas correntes, bem como às despesas relacionadas com os compromissos formais e informais assumidos;
- sobre-endividamento estrutural. Trata-se de um critério temporal destinado a abranger os problemas financeiros persistentes e contínuos;
- nível de vida digno. O agregado familiar deve ser capaz de honrar os compromissos financeiros formais e informais sem reduzir as despesas mínimas vitais para manter o seu nível de vida;
- insolvência. O agregado familiar é incapaz de sanear a sua situação financeira mobilizando os seus ativos financeiros e não financeiros.

#### 4. Prevenir o sobre-endividamento

##### 4.1 Educação financeira e consumo responsável

4.1.1 A redução do número de situações de sobre-endividamento não pode resultar unicamente da aplicação de um dispositivo legislativo. Impõe-se uma abordagem global, sendo necessário adotar medidas preventivas para evitar ao máximo a ocorrência destas situações.

4.1.2 A necessidade de uma educação financeira surge de forma recorrente nos debates sobre os serviços financeiros sem que sejam atribuídas as dotações necessárias para o efeito. Para perceber que assim é basta comparar as verbas consagradas à publicidade e as atribuídas à educação financeira.

4.1.3 O CESE preconiza várias medidas, entre outras, desenvolver a educação orientada para o consumo sustentável<sup>(14)</sup>. Considera que a educação financeira é indispensável pois contribui para a boa gestão de um orçamento pessoal e a prevenção do sobre-endividamento.

4.1.4 O CESE assinala que em nenhum dos 18 Estados-Membros citados a educação preventiva é assegurada por um único prestador. Deseja que a União Europeia institua um sistema de educação à altura das ambições propaladas.

4.1.5 Solicita que a educação financeira faça parte dos programas de ensino. A este respeito, chama a atenção para a necessidade de adaptar esta formação à idade e aos conhecimentos dos destinatários de modo a poder responder às necessidades de cada um.

4.1.6 A Comissão deverá também instar os Estados-Membros a preverem um programa nacional de educação financeira, que seria levado a cabo por professores ou no âmbito de parcerias público-privadas, e a divulgarem melhor os instrumentos existentes a nível europeu.

4.1.7 O CESE considera que as campanhas de informação e de divulgação sobre finanças devem ser reforçadas, visto que a educação deve poder chegar a todos os públicos. Considera que estas campanhas podem ser organizadas pelos diferentes agentes socioeconómicos, poderes públicos, ONG, associações profissionais, associações de consumidores, etc. De facto, trata-se de apostar na complementaridade entre as diferentes fontes de informação, com um objetivo de interesse geral. A necessidade desta informação é, de resto, reconhecida em alguns países, que instauraram programas acessíveis aos cidadãos.

4.1.8 O Comité reputa igualmente importante que os cidadãos, que assim o desejarem, tenham ao longo da vida facilmente acesso a informações, aconselhamento, apoio para gerir o orçamento ou resolver dificuldades com que possam confrontar-se com a sua instituição de crédito, mas também com um prestador de serviços ou uma administração. Considera, a este respeito, que importa apoiar e valorizar o trabalho já realizado pelas associações de consumidores, próximas do público, que prestam assistência quer organizando reuniões de informação, quer acompanhando e prestando assistência gratuita às pessoas em causa.

---

<sup>(14)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

4.1.9 Por último, a gestão da dívida não se pode fazer à revelia do espírito e da letra da legislação sobre o crédito ao consumo, o crédito à habitação e as práticas comerciais desleais (cláusulas abusivas, publicidade enganosa, venda direta agressiva) <sup>(15)</sup>.

4.2 *Prevenir o sobre-endividamento privilegiando o empréstimo responsável e as sanções dissuasivas em caso de incumprimento das obrigações de informação impostas aos profissionais*

4.2.1 O comportamento responsável dos profissionais deve ser exercido tanto nas ofertas e na publicidade que divulgam, como também nos conselhos e explicações que prestam aos consumidores quando contraem empréstimos. Tal implica uma abordagem personalizada, sendo lamentável que atualmente, na prática, esta não seja a norma, não obstante as legislações e os códigos de conduta existentes na maioria dos países. A transparência sobre os produtos, sobretudo quando se trata de empréstimos contraídos em divisas estrangeiras, os riscos resultantes para quem tenha prestado uma caução ou para os cônjuges que indiretamente assumem o compromisso, bem como a clareza da informação devem ser a norma qualquer que seja o suporte utilizado.

4.2.2 O CESE concorda com o conceito de «crédito responsável» na medida em que envolve os cocontratantes <sup>(16)</sup>. O controlo da concessão de empréstimos através de registos vai nesse sentido.

4.2.3 Neste contexto sensível, o CESE considera que deverá ser dada especial atenção ao tratamento de dados pessoais.

4.3 *Prevenir o sobre-endividamento regulando o crédito e o setor profissional do crédito aos particulares*

4.3.1 A Diretiva 2008/48/CE relativa aos contratos de crédito aos consumidores <sup>(17)</sup> obriga os Estados-Membros a imporem aos mutuantes ou aos intermediários de crédito que a publicidade destes produtos informe claramente o consumidor através de elementos de comparação, e prevê igualmente os principais dados financeiros que devem figurar no contrato.

4.3.2 Esta diretiva ancorada na informação do consumidor não é suficiente para prevenir o sobre-endividamento.

4.3.3 Para ser eficaz neste domínio a legislação deve prever medidas de educação destinadas a profissionais e consumidores.

4.3.4 Assim, alguns Estados-Membros vão mais além e preveem que o contrato de crédito ao consumo deve alertar os consumidores para determinados abusos, ou recordar o direito que os assiste de receber um quadro de amortização pormenorizado.

4.3.5 O CESE solicita uma legislação mais incisiva e ambiciosa do que a Diretiva 2006/114/CE em matéria de publicidade enganosa e de publicidade comparativa <sup>(18)</sup> a fim de proibir certas formas de publicidade enganosa ou abusiva, sobretudo quando visam consumidores vulneráveis ou que já não conseguem reembolsar as dívidas <sup>(19)</sup>.

<sup>(15)</sup> Estes assuntos são tratados na Diretiva 2011/83/UE relativa aos direitos dos consumidores (JO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

<sup>(16)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 74 e JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

<sup>(17)</sup> JO L 133 de 22.5.2008, p. 66.

<sup>(18)</sup> JO L 376 de 27.12.2006, p. 21.

<sup>(19)</sup> Os casos de publicidade para «créditos gratuitos» («mesmo em caso de contencioso» ou «mesmo que o devedor esteja assinalado no banco nacional») ou que incitam abusivamente ao «agrupamento» de empréstimos anteriormente contraídos ou que insistam na facilidade ou na rapidez com que um empréstimo pode ser concedido.

#### 4.4 *Lutar contra a usura*

4.4.1 O consumidor europeu seria mais bem protegido se existisse um enquadramento europeu da usura. O mecanismo essencial de luta contra a usura consiste em fixar uma taxa máxima para o custo total do crédito que abranja todos os juros e encargos associados ao contrato de crédito expresso em percentagem, segundo o método conhecido da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) que deverá variar em função do tipo de crédito e do montante do empréstimo.

4.4.2 Nesta matéria, as situações na Europa são muito heterogéneas<sup>(20)</sup>.

4.4.3 Regra geral, existem garantias para os créditos aos particulares embora alguns países tenham liberalizado totalmente os seus regimes de usura para os créditos às empresas. Só França e Itália continuam a ser a exceção.

4.4.4 Na maior parte dos países, o controlo das taxas de juro não se baseia na lei, mas na jurisprudência. É o caso do Reino Unido e de Espanha.

4.4.5 Na Alemanha, os tribunais avaliam a usura com base nas médias do mercado publicadas mensalmente pelo *Bundesbank* para os diferentes tipos de crédito. O desvio é considerado excessivo se for superior ao dobro do praticado no mercado.

4.4.6 Itália dispõe, tal como França, de uma lei que regula as taxas de juro. A taxa de usura é também reavaliada trimestralmente. No entanto, neste país, uma taxa é considerada usurária se ultrapassar em mais de 50 % a taxa média aplicada pelos bancos.

### 5. Gerir o sobre-endividamento

5.1 Vários Estados-Membros instauraram procedimentos jurídicos para lutar contra o sobre-endividamento. Com base nos dados disponíveis e apesar da inexistência de estudos comparativos de legislações ou de estatísticas sobre o conjunto dos 28 Estados-Membros, resulta que o objetivo geral da gestão do sobre-endividamento é proporcionar uma solução às famílias para evitar a exclusão social e permitir-lhes, sempre que possível, reembolsar as dívidas dentro das suas capacidades contributivas. Há dispositivos que preveem a possibilidade de anular total ou parcialmente as dívidas quando a situação das pessoas sobre-endividadadas se encontra definitivamente comprometida, já que o objetivo é dar-lhes uma segunda oportunidade.

5.2 O direito de insolvência das empresas sobre o qual o CESE emitiu um parecer, constitui, a este propósito, um exemplo interessante<sup>(21)</sup>.

5.3 A maior parte dos países europeus instituiu mecanismos judiciais para a gestão do sobre-endividamento, que variam quanto à natureza, às condições de acesso e ao objeto das dívidas.

5.3.1 Esses mecanismos preveem a possibilidade de o juiz impor um plano de pagamento das dívidas às pessoas sobre-endividadadas e aos respetivos credores. A decisão é geralmente antecedida de uma fase «amigável» durante a qual se procura que as diferentes partes cheguem a acordo sobre um projeto que, se for conseguido, será submetido a homologação judicial<sup>(22)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Artigo L313-3 do Código do Consumo. Em França, a usura é um crime punível com pena de prisão de dois anos e coima de 45 000 euros ou apenas com uma destas penas. Além disso, os montantes percebidos em excesso devem reintegrar o capital do crédito. Se, entretanto, o empréstimo já tiver sido reembolsado, o mutuante deve restituir os montantes indevidamente recebidos, com juros. Há uma taxa de usura para cada categoria de financiamento. O Banco de França fixa trimestralmente a taxa de usura, que é, em seguida, publicada no Jornal Oficial.

<sup>(21)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, p. 55.

<sup>(22)</sup> Faz parte do procedimento propriamente dito e segue-se à decisão judicial de admissão a este procedimento (França, Bélgica) ou é uma condição prévia obrigatória deste procedimento sem fazer parte dele (Países Baixos).

5.3.2 Em paralelo à intervenção do tribunal, estes procedimentos podem prever a nomeação de um funcionário judicial (o provedor de dívidas na Bélgica, o administrador de falência nos Países Baixos) a quem compete receber as declarações de dívida, verificá-las, inteirar-se das condições de vida e da situação do património das pessoas sobre-endividadas, definir, se for caso disso, o rendimento necessário para permitir aos devedores assumirem as suas despesas correntes, manter o remanescente de rendimentos destinado ao reembolso dos credores, fazer vender alguns dos seus bens, elaborar um projeto de plano de pagamento e controlar a respetiva execução, bem como a lealdade das pessoas sobre-endividadas<sup>(23)</sup>.

5.3.3 A este respeito, o CESE insiste na necessidade de se estabelecer, à escala europeia, que determinados produtos essenciais não possam, em caso algum, ser apreendidos nem vendidos ao desbarato.

5.3.4 A abertura destes procedimentos acarreta, na maioria dos casos, a impossibilidade de os credores comuns intentarem ações individuais sobre os bens e rendimentos dos beneficiários. Naturalmente, estas ações não podem agravar a dívida, sob pena de perderem o benefício do procedimento de pagamento.

5.3.5 O Comité considera que a uniformização desses procedimentos seria benéfica para a defesa do consumidor contra o risco de exclusão social, desde que sejam céleres, simples e isentos de encargos para os devedores que se encontram, naturalmente, numa situação delicada.

5.3.6 Além disso, a suspensão do procedimento judicial deveria ser proferida no início do processo, a fim de evitar a pressão dos credores.

5.3.7 O CESE chama a atenção para a necessidade de se prever uma fase de verificação dos créditos para acautelar os direitos das várias partes.

5.3.8 Salienta que, em alguns países, a habitação principal é objeto de tratamento diferenciado para evitar expulsar as famílias. Aprecia que assim seja e considera que esta abordagem deveria ser adotada sistematicamente para evitar a exclusão social das famílias, o que deve ser um objetivo primordial no interesse da sociedade.

5.3.9 Preconiza a possibilidade de anulação parcial ou total das dívidas nas situações mais graves para evitar o risco de exclusão social.

5.3.10 O Comité considera que o recurso a um procedimento de gestão do sobre-endividamento não deve implicar a exclusão dos serviços bancários essenciais, pelo facto de serem imprescindíveis para a vida social e económica.

5.3.11 O CESE salienta que os meios postos à disposição para o funcionamento de tais dispositivos devem permitir um tratamento personalizado das situações. A este respeito considera uma medida adequada prever sistemas de acompanhamento para as pessoas que sentem essa necessidade.

## **6. Garantir um elevado nível de defesa do consumidor a fim de contribuir para a consolidação do mercado único**

6.1 O CESE considera que, para cumprir este objetivo, é indispensável instaurar em todos os Estados-Membros um procedimento uniforme, baseado igualmente na Carta dos Direitos Fundamentais, no artigo 114.º ou mesmo no artigo 81.º do TFUE, de acordo com princípios gerais que a Comissão poderia propor numa diretiva, socorrendo-se das seguintes pistas de reflexão conducentes a um mercado interno cada vez mais integrado.

6.2 O CESE salienta que algumas das sugestões já são aplicadas em alguns Estados-Membros e que haveria todo o interesse em generalizá-las.

---

<sup>(23)</sup> Por vezes, esta função de enquadramento não está prevista, mas uma parte das tarefas acima enumeradas é exercida por uma autoridade administrativa (em França pela «comissão departamental»).

### 6.3 *Dispositivos de acolhimento dos sobre-endividados*

6.3.1 O aconselhamento em matéria de serviços financeiros e de consumo, a obrigação de aconselhamento por parte dos bancos e instituições de crédito e o apoio à gestão do orçamento familiar revelam-se amiúde insuficientes ou desajustados à situação dos sobre-endividados. Por conseguinte, as autoridades públicas nacionais devem pôr à disposição das pessoas que enfrentam dificuldades serviços de apoio social capazes de lhes oferecer, caso o desejem, uma ajuda imediata ou mesmo ajuda jurídica gratuita. A este respeito, os Estados-Membros poderiam apoiar e formalizar o papel de assistência jurídica que as associações de defesa dos consumidores desempenham.

6.3.2 Pode prever-se assistência social para as situações de endividamento mais críticas, a fim de cobrir as despesas de eletricidade e de gás, de alojamento, de alimentação, de saúde e o pagamento total ou parcial das dívidas aos credores.

6.3.3 Aliás, há que criar um dispositivo para analisar concretamente a situação das pessoas, verificar a legitimidade dos montantes exigidos, negociar com os credores um plano de pagamento ou preparar outras soluções como, por exemplo, a via judicial, e informá-las acerca dos seus direitos e obrigações.

## 7. **Observatório europeu do sobre-endividamento**

7.1 O CESE preconiza a criação de um observatório europeu do sobre-endividamento sem custos orçamentais adicionais. Este dispositivo basear-se-ia nos sistemas nacionais existentes e permitiria colmatar a atual falta de estatísticas fiáveis, dispor de uma análise aprofundada sobre as origens do sobre-endividamento e a tipologia dos endividados, comparar as situações nos Estados-Membros e as medidas propostas para lhes pôr cobro, e medir a evolução do fenómeno.

7.2 O observatório poderia ser completado por uma rede de intercâmbio, aberta a todas as pessoas interessadas e em cujo âmbito se poderia desenvolver um diálogo sobre boas práticas.

7.3 Combater o sobre-endividamento dos consumidores e prevenir a exclusão social implica, com efeito, abordar o problema na sua globalidade. Não é possível combater eficazmente este fenómeno com ações isoladas e não coordenadas à escala europeia. É indispensável que os consumidores, as administrações públicas e as empresas intensifiquem a sua cooperação a fim de desenvolverem métodos mais criativos e eficazes.

7.4 O observatório poderia ser composto por departamentos organizados em torno dos temas seguintes: recolha de dados, quadros jurídicos existentes e ações de sensibilização e de educação.

7.5 Os seus membros seriam oriundos dos setores público e privado. O setor privado poderia ser representado por membros de associações profissionais e de consumidores nacionais e europeias, provenientes de diversos setores económicos e zonas geográficas, e envolvidos na luta contra o sobre-endividamento. Participariam ativamente no trabalho dos departamentos do observatório, eventualmente no âmbito de grupos de trabalho especializados.

7.6 O setor público estaria representado por peritos nacionais nomeados pelos Estados-Membros, com ligação ao setor privado e com experiência no domínio do sobre-endividamento e da defesa do consumidor. Os representantes nacionais deveriam possuir também experiência em matéria de sensibilização do público em geral.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---