

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Livro Branco sobre a integração dos mercados de crédito hipotecário da UE

COM(2007) 807 final

(2009/C 27/04)

Em 18 de Dezembro de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Branco sobre a integração dos mercados de crédito hipotecário da UE.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de Junho de 2008, sendo relator Angelo GRASSO.

Na 446.ª reunião plenária de 9 e 10 de Julho de 2008 (sessão de 9 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 123 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Avaliação e recomendações

1.1 Mais uma vez a Comissão solicita parecer ao Comité sobre a questão da integração dos mercados de empréstimos hipotecários para aquisição de habitação e outros. Trata-se do Livro Branco sobre a integração dos mercados de crédito hipotecário da UE.

1.2 Geralmente, o Livro Branco é fruto de uma avaliação política quase definitiva e estruturada sobre «o que fazer». Desta vez, porém, não é esse o caso. A Comissão deverá, na verdade, examinar muitas questões ainda em aberto, como os fundos comuns de investimento, os fornecedores de financiamento, a combinação de produtos, etc. No total, são consideradas 14 questões.

1.3 O Livro Branco não representa, portanto, o fim de um percurso, pelo contrário deixa-o em aberto devido à complexidade real e efectiva da matéria. Para que serve então o pedido de mais um parecer, tendo em conta que o Livro Branco nada traz de novo em relação ao Livro Verde que já foi objecto de parecer do CESE?

1.4 Esta é uma questão desde há muito suscitada em várias mesas de discussão, sem que a Comissão consiga encontrar uma solução ou tome uma verdadeira decisão que remova os obstáculos culturais, jurídicos, administrativos, etc. que, na opinião do CESE, são os que verdadeiramente entram os objectivos da Comissão.

1.5 O parecer sobre o Livro Verde emitido pelo CESE ⁽¹⁾, e aprovado na Plenária de Dezembro de 2005 com uma única abstenção, é ainda válido na sua integralidade.

1.6 O Livro Branco, ainda hoje, diagnostica uma situação de grande fragmentação do sector decorrente das especificidades de ordem cultural, jurídica, legislativa e ético-social que caracterizam a aquisição de um imóvel, em particular para habitação, nos vários Estados-Membros da União.

1.7 Contudo, o CESE, apesar de ter dúvidas quanto às possibilidades concretas de integrar e uniformizar os mercados de crédito hipotecário numa UE que apresenta especificidades e características extremamente diferentes (parecer de Umberto BURANI de 15 de Dezembro de 2005) ⁽²⁾, considera em princípio útil a tentativa da Comissão de estabelecer «regras», sejam elas sugestões de mera conduta (ou seja, boas práticas), ou coercivas.

1.8 A intervenção pode, porém, ser considerada como excessiva, caso se pretenda reconsiderar as oportunidades tão positivas já hoje inerentes aos automatismos de regulação do mercado dos empréstimos hipotecários.

1.9 Entretanto, o CESE propõe que a Comissão aprofunde o exame das questões (por exemplo, registos de crédito, execuções imobiliárias, difusão da cultura financeira, etc.) que não colocam dificuldades excessivas, sempre que tal se afigure oportuno.

1.10 O Comité considera que na orientação da Comissão há uma **focalização excessiva nos possíveis benefícios a curto prazo** derivados de uma eventual introdução de novas regras baseadas em esquemas interpretativos um pouco parciais do mercado do crédito hipotecário. Na óptica da obtenção de resultados a curto prazo, visa-se reduzir o custo dos financiamentos hipotecários, sem se procurar, pelo contrário, saber qual a utilidade efectiva que os cidadãos comunitários poderão extrair da actual oferta de produtos de financiamento e da inovação aferente.

1.11 O CESE considera (como afirmado no parecer de Umberto BURANI) o esquema proposto pela Comissão como estando pouco em sintonia com a evolução contínua do mercado, pelo que está preocupado com as consequências a longo prazo para os contraentes mais vulneráveis, ou seja, os consumidores que precisam de maior protecção.

⁽¹⁾ JO C 65 de 17.3.2006, p. 113, relator: Umberto BURANI.

⁽²⁾ JO C 65 de 17.3.2006, p. 113, relator: Umberto BURANI.

1.12 O CESE aprecia a ligação feita entre as actuais regras do crédito hipotecário e a necessidade de se proteger os consumidores. Trata-se de uma intenção louvável que deve ser encorajada caso se pretenda difundir uma maior cultura financeira sobre o tema dos empréstimos hipotecários. É, portanto, de aplaudir a intenção da Comissão de **proceder a um reforço das regras de transparência** para proteger mais o consumidor.

1.13 Porém, afigura-se, simultaneamente, difícil e aleatório impor, a qualquer custo, **regulamentos gerais para avaliação do risco** apresentado pelo requerente do crédito.

1.14 Na opinião do CESE, há, por um lado, que proteger o consumidor na fase de negociação do empréstimo hipotecário mas, por outro lado, o mutuário deve estar consciente das suas responsabilidades junto da entidade mutuante.

2. Síntese do documento da Comissão

2.1 Em 18 de Dezembro de 2007, foi publicada uma avaliação de impacto (SEC(2007) 1683) que acompanha o Livro Branco sobre a integração dos mercados de crédito hipotecário da UE. Foram apensos três anexos ao documento, designadamente: i) as características do mercado de crédito hipotecário; ii) os procedimentos ou processos; iii) as avaliações de impacto sobre aspectos específicos.

2.2 Apesar de o documento SEC(2007) 1684 ser uma excelente síntese da avaliação de impacto, convém salientar alguns pontos essenciais do documento sobre o qual o CESE se deve pronunciar:

— é diagnosticada **uma situação de grande fragmentação** decorrente das especificidades de ordem cultural, legislativa e, sobretudo, dos valores ético-sociais que a aquisição de um imóvel para habitação representa nos vários Estados-Membros da União;

— reiteram-se todos os aspectos **sensíveis da problemática**, incluindo o perfil económico-financeiro, dada a importância do mercado imobiliário nas diversas economias dos países da União, bem como o contributo dado pelos investimentos hipotecários para a rentabilidade do sector bancário;

— sublinha-se como, dada a actual situação de fragmentação, se poderia também recorrer à **apresentação de um novo acto legislativo** para aumentar a integração do mercado.

2.3 O documento da Comissão retoma, pois, os pontos que já foram objecto de análise no precedente Livro Verde sobre o crédito hipotecário. Não podia ser de outro modo, uma vez que o novo documento foca a integração dos mercados do crédito hipotecário e as respectivas avaliações de impacto já citadas.

2.4 Todavia, o CESE já se pronunciou sobre o Livro Verde em parecer de 15 de Dezembro de 2005 (relator: Umberto BURANI). Para todos os efeitos, o conteúdo desse documento

reflecte a posição do CESE na matéria, pelo que o presente parecer pretende centrar-se em dois novos pontos referidos pela Comissão:

- pronunciar-se sobre as intenções da intervenção proposta pela Comissão, à luz das avaliações de impacto associadas ao Livro Branco ⁽³⁾;
- o pedido para formular propostas solicitado pela Comissão quando conclui que um programa abrangente de acompanhamento e de avaliação poderá ser elaborado depois da apresentação de propostas pormenorizadas ⁽⁴⁾.

3. Observações do CESE ao Livro Branco

3.1 O Livro Branco apresenta um vasto leque de problemas a resolver sobre os quais o CESE se deve pronunciar. Trata-se dos onze temas seguintes:

1. escolha do produto necessário;
2. reembolso antecipado;
3. combinação de produtos;
4. registos de crédito;
5. avaliações imobiliárias;
6. processos de execução imobiliária;
7. registos nacionais;
8. direito aplicável;
9. regras sobre a variação das taxas e sobre as taxas ditas usurárias;
10. financiamento do crédito hipotecário;
11. instituições não bancárias e de serviço.

3.2 Observações na especialidade sobre a avaliação de impacto

3.2.1 **Informação pré-contratual** — Para corrigir os desequilíbrios de informação na fase pré-contratual, o CESE considera importante a circulação e a difusão de informação e de conhecimentos específicos sobre os empréstimos hipotecários. Isto não deve acarretar um agravamento dos custos para o cidadão.

3.2.1.1 O aumento da informação e da difusão da cultura financeira são condições para avaliar eficazmente a relação de custo/benefício de uma situação de risco. Com efeito, o melhor instrumento de prevenção de eventuais riscos excessivos é tornar as partes contraentes realmente conscientes da sua exposição aos mesmos.

3.2.1.2 O CESE considera importante sublinhar que as regras e as normas devem referir as **modalidades de circulação de informação** e a previsão de eventuais sanções em caso de incumprimento. Contudo, o Comité julga que a imposição pura e simples de uma obrigação a cargo de uma única parte contraente teria como único efeito incitar a tentar reverter o ónus para a outra parte.

⁽³⁾ Ver anexo 2 do Livro Branco, a cláusula de exoneração de responsabilidade (*disclaimer*) e a página 5 da versão inglesa.

⁽⁴⁾ Ver anexo 2 do Livro Branco, ponto 8.

3.2.2 Códigos de conduta — O CESE considera que devem ser adoptados incentivos para encorajar a adesão ao código de conduta voluntário.

3.2.2.1 Isto permitiria ao mutuário ter maior consciência do risco em que pode incorrer e da possibilidade de obter condições vantajosas de financiamento.

3.2.2.2 O instrumento proposto poderia ser um pedido ao mutuário para responder a uma lista de perguntas-padrão para **avaliação da sua própria capacidade de suportar um compromisso financeiro a médio/longo prazo.**

3.2.3 Taxa de custo — O CESE considera oportuna a obrigação de as entidades de financiamento indicarem o custo total da operação, decompondo-a nos seus diversos elementos, incluindo a variável fiscal.

3.2.4 Aconselhamento — Quanto ao aconselhamento, o CESE é de opinião que estes serviços, em estreita ligação com operações de financiamento hipotecário, devem ser valorizados com **mecanismos de fixação de preços autónomos, se bem que explicitados no cálculo do custo da operação.**

3.2.5 Reembolso antecipado

3.2.5.1 Aplicabilidade — Quando se fala de reembolso antecipado, há que distinguir entre: (i) o reembolso antecipado com extinção total ou parcial da dívida hipotecária; (ii) o reembolso resultante da oportunidade de negociar condições de custo mais vantajosas com outras instituições financeiras.

— No primeiro caso, o CESE considera importante permitir sempre o reembolso antecipado, mesmo o reembolso parcial.

— No segundo caso, o reembolso deveria processar-se com a transferência do contrato de financiamento para outra instituição de financiamento.

3.2.5.2 Custo — Quanto aos custos do reembolso antecipado, considera-se que estes devem ser calculados com base em fórmulas matemáticas e obrigatoriamente explicitados nas relações contratuais. **A imputação de custos ao cliente só deve ocorrer no caso de reembolso voluntário do financiamento. No caso de resolução do contrato, os encargos devem ficar a cargo do novo instituto financeiro.**

3.2.6 Combinação de produtos — Para ser válida, a venda subordinada de produtos deve assentar, sobretudo, na sua capacidade para demonstrar a efectiva utilidade da combinação. O CESE considera que é possível solucionar este problema mediante a obrigação do mutuante de fornecer o cálculo da relação de custos e benefícios, deixando ao mutuário um prazo oportuno para decidir da aceitação da proposta, eventualmente mesmo depois da celebração do contrato de financiamento.

3.2.7 Registos de crédito — O CESE concorda com a exigência de se dispor de um registo pan-europeu, cujo acesso será regido por disposições específicas sobre a protecção da vida

privada. Considera-se, com efeito, que a criação de um registo de crédito pan-europeu pode ser um elemento útil para incrementar a concorrência transeuropeia entre os diversos mutuantes de crédito hipotecário. Em qualquer caso, deve-se facilitar o acesso transfronteiriço aos registos de cada Estado-Membro melhorando os procedimentos de informação.

3.2.8 Avaliação imobiliária — Parte-se do pressuposto de que a avaliação imobiliária é uma acção mais complexa do que a avaliação financeira geral. Na verdade, a especificidade do bem (em particular a sua inamovibilidade) condiciona a sua utilidade. Além disso, a sua avaliação é influenciada por factores externos que se prendem com o território como:

- a morfologia,
- os serviços para mobilidade,
- a densidade populacional, etc.

Por conseguinte, pensar em sintetizar numa fórmula específica de avaliação imobiliária todos os factores que determinam o valor é pura utopia.

3.2.8.1 Critérios de avaliação imobiliária — Tendo sublinhado a grande complexidade da avaliação imobiliária pelas razões acima citadas, não se afigura útil recorrer a uma fórmula específica universal. Propõe-se, pelo contrário, **desenvolver as melhores práticas à escala local** e reforçar a obrigatoriedade de que a avaliação seja feita por profissionais acreditados por associações representativas do sector, que assumam a responsabilidade quanto à idoneidade da sua proposta.

3.2.8.2 Avaliação dos riscos imobiliários — O CESE é ainda da opinião de que, a par da avaliação imobiliária, é oportuno examinar a volatilidade do valor determinado, de modo a obter uma avaliação mais precisa da garantia apresentada pelo imóvel. Para tal, recomenda-se o recurso a instrumentos já em uso por operadores do mercado financeiro e substancialmente incorporados em outras disposições comunitárias, como por exemplo o «valor em risco» ⁽⁵⁾.

3.2.9 Execuções imobiliárias — Quando se decompõe o financiamento hipotecário em um crédito a um bem imobiliário e um crédito pessoal, há que distinguir também entre o beneficiário económico do imóvel e o depositário que dá a garantia formal.

3.2.10 Direito aplicável — O CESE é de opinião que a possibilidade de efectuar arbitragens profícuas entre as diversas oportunidades apresentadas pelo direito civil e fiscal dos países da União é uma força motriz da integração do mercado, que de outra forma não poderá ser realizada.

3.2.10.1 Por conseguinte, o CESE é em princípio favorável à manutenção das diferentes disposições legislativas existentes nos Estados-Membros, que dão a possibilidade ao contraente de escolher a que contribui para reduzir o custo total da operação de financiamento, como previsto na Convenção de Roma ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Ver a Directiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, conhecida por Directiva MIFID [Markets in Financial Instruments Directive], publicada em Jornal Oficial e que entrou em vigor em 30 de Abril de 2004.

⁽⁶⁾ Ver COM(2005) 650 final de 15 de Dezembro de 2005.

3.2.11 **Taxas usurárias** — O CESE reitera o que já foi dito em parecer anterior, em particular no que se refere à extrema dificuldade de definir correctamente um nível usurário da taxa através das disposições adoptadas para o crédito ao consumo. Sublinha, porém, que a melhor arma de defesa contra a usura é a informação. O CESE propõe, portanto, que se criem instrumentos de comunicação de larga escala quanto às fasquias dos prémios de risco praticadas para as diversas classes de risco dos mutuários.

3.2.12 **Refinanciamento do crédito hipotecário** — O CESE considera que a posição do Livro Branco com vista a diferenciar as regras de financiamento com base na natureza subjectiva dos intermediários (distinguindo entre os bancários e não bancários) pode ser facilmente contornada.

3.2.12.1 **Instituições não bancárias e de serviço** — A concessão do financiamento hipotecário deverá ser sempre exercida por uma instituição financeira regulamentada e controlada. A promoção e a assistência de estruturas de mediação (por exemplo o aconselhamento) são permitidas, desde que desenvolvidas por instituições qualificadas, mesmo que não sejam instituições de crédito.

4. Propostas do CESE a desenvolver

4.1 A recente crise americana do crédito de alto risco (o denominado «subprime») pôs em evidência como a volatilidade dos preços dos imóveis, aliada a práticas superficiais de avaliação do risco do cliente em caso de não pagamento de taxas sobreavaliadas quanto ao valor dos próprios imóveis dados como garantia, pode gerar uma crise financeira de tal dimensão que pode destabilizar todo o sistema. Convém, portanto, que qualquer intervenção comunitária aproveite os ensinamentos desta experiência, bem como das questões levantadas no ponto precedente.

4.2 A introdução de um eventual vigésimo oitavo regime de regulamentação do crédito hipotecário, associado aos regimes já presentes nos Estados-Membros, como proposto pelo Livro Branco poderia promover uma maior integração do mercado comunitário dos empréstimos hipotecários, aumentando assim as oportunidades de escolha dos contraentes, sem porém criar as condições de instabilidade do sistema financeiro postas em evidência com a crise do «subprime».

4.3 Normalmente, as escolhas relativas à aquisição de um imóvel, sobretudo se para residência, são influenciadas, em parte, por factores emotivos (subjectivos) que nada têm a ver com uma avaliação correcta e racional do bem (objectiva). Portanto, qualquer intervenção da Comissão que vise regulamentar o crédito hipotecário não pode prescindir, sob pena de perder eficácia, do contexto (objectivo ou subjectivo) de referência.

4.4 Seria interessante elaborar uma proposta, que o CESE poderia aprofundar, que consistisse na adopção de um esquema de interpretação do crédito hipotecário que subdividisse cada operação de financiamento numa carteira formada por duas componentes passivas:

- a primeira é um financiamento de bens (garantido por activos), cujo valor é dado pelo preço do mercado e pela possível volatilidade do valor do imóvel;
- a segunda é um financiamento prospectivo (pessoal), cujo valor é dado pela capacidade e pelas perspectivas económico-financeiras do contraente.

4.5 A adopção de um esquema de dupla composição (*twin-mortgage*) pode apresentar vantagens, a verificar, nomeadamente:

- a simplificação da avaliação dos riscos ligados à parte mais racional da operação (financiamento garantido por activos) em relação aos que derivam da solvabilidade financeira do mutuário (financiamento pessoal de prospectiva);
- a possibilidade de praticar preços transparentes em relação às diversas situações de risco que caracterizam as duas componentes da operação de financiamento (financiamento objectivo do bem e subjectivo da pessoa);
- a redução dos efeitos negativos para o sistema financeiro em caso de não pagamento por parte de um número excessivo de mutuários, contrariamente às consequências suportadas recentemente pelo mercado financeiro (crise do crédito de subprime).

4.6 O CESE espera que a Comissão chegue o mais rapidamente possível à conclusão desta questão, revelando maior determinação e criando as condições para que a separação dos aspectos institucionais possa ser a base do lançamento de um eventual vigésimo oitavo regime.

Bruxelas, 9 de Julho de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS