

III

(Actos preparatórios)

BANCO CENTRAL EUROPEU

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 5 de Julho de 2011

sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação**(CON/2011/58)**

(2011/C 240/04)

Introdução e base jurídica

Em 18 de Abril de 2011, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação ⁽¹⁾ (a seguir «directiva proposta»).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que a directiva proposta contém disposições que afectam a contribuição do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) para a boa condução das políticas respeitantes à estabilidade do sistema financeiro, tal como previsto no artigo 127.º, n.º 5, do Tratado. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do BCE.

1. Observações genéricas

O BCE acolhe com agrado a directiva proposta, que visa facilitar o bom funcionamento do mercado interno, proporcionando um nível elevado de protecção dos consumidores na área dos contratos de crédito para imóveis de habitação. De um ponto de vista da estabilidade financeira, o BCE apoia as medidas tendentes a assegurar a concessão e a contracção responsável de empréstimos e restaurar a confiança dos consumidores. O BCE apoia igualmente as propostas que se referem ao quadro regulamentar e, se for o caso, ao quadro de supervisão aplicável a outras instituições que instituições de crédito que ofereçam os contratos de crédito abrangidos pela directiva proposta, assim como aos intermediários de crédito.

2. Empréstimos em moeda estrangeira

- 2.1. Uma das questões associadas à concessão irresponsável de empréstimos nos mercados hipotecários da União identificadas pela Comissão Europeia respeita aos empréstimos denominados em moeda estrangeira que os consumidores contraem para tirarem vantagem das taxas de juro que lhes são oferecidas, mas sem terem uma compreensão adequada dos riscos cambiais envolvidos ⁽²⁾.
- 2.2. Na sua análise da estabilidade financeira, o BCE assinalou em 2010 que a recente crise financeira veio evidenciar os potenciais riscos sistémicos associados à concessão de empréstimos em moeda estrangeira em alguns Estados-Membros, e sublinhou a necessidade de acompanhar e solucionar a questão, a fim de evitar um novo aumento do saldo dos empréstimos em moeda estrangeira ⁽³⁾. O BCE observou que níveis elevados de empréstimos em moeda estrangeira a mutuários que não beneficiam

⁽¹⁾ COM(2011) 142 final.

⁽²⁾ Ver o considerando 4 da directiva proposta.

⁽³⁾ Relatório do BCE sobre a análise da estabilidade financeira, Junho de 2010, p. 167.

de cobertura podem constituir uma importante vulnerabilidade em certos Estados-Membros, dado que tais financiamentos convertem a exposição do sistema bancário ao risco cambial directo em risco de crédito e expõem a economia a riscos macro-financeiros significativos. Além disso, um nível elevado de dívida em moeda estrangeira pode restringir a margem de manobra da política monetária, bem como a sua eficácia. Atendendo a estes efeitos secundários negativos associados aos empréstimos em moeda estrangeira, o BCE realçou a importância de os decisores políticos tomarem medidas para evitar a sua acumulação excessiva no sistema bancário ⁽⁴⁾.

- 2.3. No contexto acima referido, o BCE salientou que a adopção de medidas de política de regulamentação e supervisão podem desempenhar um importante papel na atenuação dos riscos decorrentes do financiamento em moeda estrangeira ⁽⁵⁾. Como princípio geral, e a fim de restringir o financiamento em moeda estrangeira, os responsáveis políticos são fortemente encorajados a criar para as operações dos agentes económicos um ambiente global susceptível de incentivar a tomada de decisões prudente e informada por mutuantes e mutuários. Este objectivo implica a prossecução de políticas macroeconómicas sólidas orientadas para a estabilidade e políticas de reforço da literacia financeira, bem como a regulação e a supervisão financeiras adequadas ⁽⁶⁾. A este respeito, a directiva proposta especifica as informações a fornecer aos consumidores sempre que um empréstimo deva ser concedido numa moeda diferente da moeda nacional do mutuário ⁽⁷⁾. O BCE considera que as informações fornecidas devem incluir uma explicação sobre os riscos potenciais para os consumidores quando o crédito seja denominado em moeda estrangeira ⁽⁸⁾.

3. Acesso a bases de dados e a registos públicos de crédito

- 3.1. Ao abrigo da directiva proposta, os Estados-Membros devem assegurar que todos os mutuantes ⁽⁹⁾ tenham um acesso não discriminatório às bases de dados utilizadas no seu território para efeitos da verificação da solvabilidade dos consumidores e do seguimento do historial de cumprimento das obrigações de crédito por parte dos mesmos consumidores, durante a vigência do contrato de crédito. Além disso, nos termos da directiva proposta, são delegados na Comissão poderes para definir, não só os critérios uniformes de registo de crédito e as condições em matéria de tratamento de dados a aplicar às bases de dados, mas também os limiares de registo e as definições consensuais dos principais conceitos utilizados pelas referidas bases de dados ⁽¹⁰⁾.
- 3.2. Para além de uma sugestão de redacção técnica (ver a alteração n.º 1), o BCE gostaria de apresentar os seguintes comentários acerca destes aspectos e dos poderes delegados na Comissão.
 - 3.2.1. Em primeiro lugar, as bases de dados a que a directiva proposta se refere incluem as bases de dados operadas por organismos privados, agências de referência e registos públicos no sector do crédito que, nos respectivos Estados-Membros, servem para avaliar a solvabilidade dos consumidores e acompanhar o cumprimento das obrigações de crédito por parte dos mesmos consumidores, durante a vigência do contrato de crédito. As centrais de risco de crédito são mantidas pelos bancos centrais nacionais (BCN) em vários Estados-Membros e algumas delas prosseguem os objectivos referidos. O BCE, que funciona como um catalizador nesta área ⁽¹¹⁾, apoia a cooperação, o intercâmbio de informação e a harmonização de definições e conceitos entre as centrais de risco de crédito a nível transfronteiriço ⁽¹²⁾. A turbulência recorrente no sector bancário e financeiro evidenciou a importância da ajuda das centrais de risco de crédito às instituições de crédito no seguimento e na gestão eficientes do risco de crédito, concedendo-lhes acesso à informação sobre o endividamento dos mutuários. As centrais de registo de crédito são úteis ao exercício da supervisão prudencial — a

⁽⁴⁾ Ver, sobre esta matéria, o parecer do BCE CON/2010/62, de 4 de Agosto de 2010, sobre alterações a várias leis referentes à redução de desequilíbrios financeiros na Hungria, ponto 3.1.1. Todos os pareceres do BCE são publicados no sítio Internet do Banco em: <http://www.ecb.europa.eu>

⁽⁵⁾ Ver nota de pé-de-página 3.

⁽⁶⁾ Parecer do BCE CON/2010/62, de 4 de Agosto de 2010, sobre alterações a várias leis referentes à redução de desequilíbrios financeiros na Hungria, ponto 3.1.2.

⁽⁷⁾ Por exemplo, a fórmula utilizada para calcular o *spread* em relação à taxa de câmbio e a periodicidade dos ajustamentos dessa taxa ou exemplos numéricos que demonstrem claramente a forma como as variações da taxa de câmbio pertinente poderão afectar o montante das prestações [ver o anexo II da directiva proposta intitulado «Ficha Europeia de Informação Normalizada (FEIN)» e, nomeadamente, a parte B, secção 2, n.º 2, e secção 5].

⁽⁸⁾ Artigo 9.º, n.º 1, alínea f), da directiva proposta.

⁽⁹⁾ No contexto da directiva proposta, esta noção abrange tanto as instituições de crédito como as instituições que não são de crédito que disponibilizam contratos de crédito para imóveis de habitação.

⁽¹⁰⁾ Artigo 16.º, n.º 2, da directiva proposta

⁽¹¹⁾ Ver o *Memorandum of Understanding on the Exchange of Information among national central credit registers for the purpose of passing it on to reporting institutions* [Memorando de Acordo relativo à troca de informação entre centrais de risco de crédito nacionais com o propósito de a transmitir às instituições participantes («Mda»)], Abril de 2010, p. 1 a 18.

⁽¹²⁾ Ver o parecer do BCE CON/2001/12, de 31 de Maio de 2001, a pedido do Ministério espanhol da Economia, sobre uma lei que introduz alterações em várias leis que regulamentam o mercado financeiro espanhol.

missão de contribuir para a estabilidade do sistema financeiro que compete ao banco central — e para fins estatísticos. O desenvolvimento de sinergias transfronteiriças entre as centrais de risco de crédito deverá também contribuir para assegurar o adequado acesso dos mutuantes às referidas centrais.

- 3.2.2. Em segundo lugar, o BCE apoia a solução proposta de delegar na Comissão poderes para definir critérios uniformes de registo de crédito e condições em matéria de tratamento de dados a aplicar às bases de dados, com o propósito de promover a harmonização das regras neste domínio. Para garantir uma produção de dados harmonizada e acessível para partilha numa base transfronteiras, as condições de processamento de dados e os critérios de registo de crédito exigiriam a determinação de um conjunto básico de atributos, identificadores comuns e uma definição comum dos conceitos subjacentes e do conteúdo dos dados. Além disso, devem ser consideradas as questões que se prendem com a confidencialidade e a protecção de dados, bem como os aspectos relacionados com a interoperabilidade de bases de dados nacionais. O BCE também entende que os critérios uniformes de registo de crédito devem ser entendidos como padrões mínimos que permitam aos organismos privados, às agências de referência e aos registos públicos no sector do crédito, tendo em conta as suas finalidades e modelos de negócios, recolher informações adicionais sobre esses créditos, se necessário.
- 3.2.3. Em terceiro lugar, o BCE recomendaria uma estreita ligação entre a Autoridade Bancária Europeia (EBA), o BCE e os bancos centrais do SEBC que operam as bases de dados acima referidas, em função das respectivas competências e conhecimentos neste domínio. Por motivos de coerência e de abrangência, o BCE recomendaria ainda que fossem conferidos à Comissão poderes delegados equivalentes no contexto das bases de dados referidas no artigo 9.º da Directiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Directiva 87/102/CEE do Conselho⁽¹³⁾, no que respeita aos contratos de crédito aos consumidores. Se o legislador decidir não delegar poderes na Comissão, o BCE recomendaria que, tomando por base os trabalhos já realizados⁽¹⁴⁾, se explorassem as possibilidades de uma maior harmonização das regras e práticas a nível da União, tendo também em conta as recomendações das instâncias internacionais, por exemplo no que respeita à supervisão eficaz dos sistemas de informação de crédito⁽¹⁵⁾.

4. Outras observações técnicas

Ao contrário da Directiva 2008/48/CE⁽¹⁶⁾ ou da proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos direitos dos consumidores⁽¹⁷⁾, a directiva proposta não prevê um direito harmonizado de resolução para os consumidores em toda a União. Dada a importância dos compromissos financeiros dos consumidores ao abrigo dos contratos de crédito para imóveis de habitação, e a fim de contribuir para a estabilidade financeira e para a concessão e a contracção responsável de empréstimos, o BCE recomendaria que se examinasse, ainda durante o processo legislativo em curso, a necessidade de incluir disposições sobre o direito de resolução na directiva proposta⁽¹⁸⁾.

Do anexo constam as sugestões de redacção específicas, acompanhadas de um texto explicativo, nos casos em que o BCE recomenda uma alteração ao regulamento proposto.

Feito em Frankfurt am Main, em 5 de Julho de 2011.

O Presidente do BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽¹³⁾ JO L 133 de 22.5.2008, p. 66.

⁽¹⁴⁾ Ver o relatório do grupo de peritos do historial creditício, Direcção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços, Maio de 2009, disponível no sítio Internet da Comissão em: <http://ec.europa.eu>

⁽¹⁵⁾ Ver, por exemplo, o relatório do Banco Mundial sobre informação de crédito de Março de 2011, disponível no sítio Internet do Banco Mundial em: <http://siteresources.worldbank.org> (p. 8, 25 e 53 a 59) ou o relatório de avaliação pelos pares do Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board*) intitulado «Thematic Review on Mortgage Underwriting and Origination Practices», de 17 de Março de 2011, disponível no sítio Internet do Conselho de Estabilidade Financeira em: <http://www.financialstabilityboard.org>

⁽¹⁶⁾ Artigo 14.º da Directiva 2008/48/CE.

⁽¹⁷⁾ COM(2008) 614 final. Os resultados da primeira leitura do Parlamento Europeu estão disponíveis no sítio Internet do Conselho em: <http://register.consilium.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ A Comissão sugere que se proceda a uma análise da eventual necessidade de introduzir direitos e obrigações no que se refere à fase pós-contratual dos contratos de crédito aquando da revisão da futura directiva [ver artigo 31.º, alínea f), da directiva proposta].

ANEXO

Propostas de redacção

Texto proposto pela Comissão	Alterações propostas pelo BCE ⁽¹⁾
<p>Alteração n.º 1</p> <p>Artigos 16.º, n.ºs 1 e 2</p>	
<p>«1. Os Estados-Membros devem assegurar que todos os mutuantes tenham um acesso não discriminatório às bases de dados utilizadas no seu território para efeitos da verificação da solvabilidade dos consumidores e do seguimento do historial de cumprimento das obrigações de crédito por parte dos mesmos consumidores, durante a vigência do contrato de crédito. Essas bases de dados incluem as bases de dados operadas por organismos privados, agências de referência e registos públicos no sector do crédito.</p> <p>2. São delegados à Comissão, em conformidade com o artigo 26.º e sob reserva das condições previstas nos artigos 27.º e 28.º, poderes para definir critérios uniformes de registo de crédito e as condições em matéria de tratamento de dados a aplicar no âmbito das bases de dados referidas no n.º 1 do presente artigo.</p> <p>Esses actos delegados devem, nomeadamente, definir os limiares de registo a aplicar às bases de dados e prever definições consensuais dos principais conceitos utilizados».</p>	<p>«1. Os Estados-Membros devem assegurar que todos os mutuantes de outros Estados-Membros tenham um acesso não discriminatório às bases de dados utilizadas no seu território para efeitos da verificação da solvabilidade dos consumidores e do seguimento do historial de cumprimento das obrigações de crédito por parte dos mesmos consumidores, durante a vigência do contrato de crédito. Essas bases de dados incluem as bases de dados operadas por organismos privados, agências de referência e registos públicos no sector do crédito mantidos pelos bancos centrais ou outras autoridades públicas.</p> <p>2. São delegados à Comissão, em conformidade com o artigo 26.º e sob reserva das condições previstas nos artigos 27.º e 28.º, poderes para definir, em consulta com a ABE, o BCE e os bancos centrais do Sistema Europeu de Bancos Centrais que operam as bases de dados referidas no n.º 1 do presente artigo, critérios uniformes de registo de crédito e as condições em matéria de tratamento de dados a aplicar no âmbito destas destas bases de dados referidas no n.º 1 do presente artigo.</p> <p>Esses actos delegados devem, nomeadamente, definir os limiares de registo a aplicar às bases de dados e prever definições consensuais dos principais conceitos utilizados».</p>

Explicação

O BCE sugere a referência na directiva proposta a «mutuantes de outros Estados-Membros» em linha com a Directiva 2008/48/CE. Além disso, as alterações ao n.º 2 do artigo 16.º da directiva proposta têm por objectivo clarificar que: a) vários registos públicos de crédito são operados por bancos centrais e outras autoridades públicas; e b) a Comissão beneficiária da competência da ABE, do BCE e dos BCN relevantes do SEBC para a elaboração dos projectos de actos delegados neste domínio.

Alteração n.º 2

Artigo 9.º, n.º 1, alínea f)

<p>«f) Uma indicação da divisa ou divisas em que os créditos podem ser concedidos, incluindo uma explicação sobre as implicações para o consumidor quando o crédito for denominado numa divisa estrangeira».</p>	<p>«f) Uma indicação da divisa ou divisas em que os créditos podem ser concedidos, incluindo uma explicação sobre as implicações e dos riscos potenciais para o consumidor quando o crédito for denominado numa divisa estrangeira».</p>
--	---

Explicação

A informação geral sobre os contratos de crédito deve incluir também informação sobre os riscos potenciais incorridos quando o empréstimo é denominado em moeda estrangeira, por exemplo sobre o impacto de alterações na taxa de câmbio aplicável.

Alteração n.º 3

Artigo 10.º, n.º 1, alínea c)

<p>«c) Quando actuar como intermediário de crédito vinculado, o intermediário deve identificar-se como tal e, a pedido do consumidor, fornecer o nome do(s) mutuante(s) em nome de quem actua».</p>	<p>«c) Quando actuar como intermediário de crédito vinculado, o intermediário deve identificar-se como tal e, a pedido do consumidor, fornecer o nome do(s) mutuante(s) em nome de quem actua».</p>
---	--

Explicação

Por motivos de transparência, esta informação deve ser fornecida ao consumidor em todas as circunstâncias.

Texto proposto pela Comissão	Alterações propostas pelo BCE ⁽¹⁾
------------------------------	--

Alteração n.º 4

Artigo 13.º, n.º 1

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que o mutuante informe o consumidor de quaisquer alterações da taxa devedora, em papel ou noutro suporte duradouro, antes da entrada em vigor dessas alterações. A informação deve incluir o montante das prestações a pagar após a entrada em vigor da nova taxa devedora e, se o número ou a frequência das prestações forem variáveis, detalhes sobre essas variações».

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que o mutuante informe o consumidor de quaisquer alterações da taxa devedora, em papel ou noutro suporte duradouro, **em regra, pelo menos um mês** antes da entrada em vigor dessas alterações. A informação deve incluir o montante das prestações a pagar após a entrada em vigor da nova taxa devedora e, se o número ou a frequência das prestações forem variáveis, detalhes sobre essas variações».

Explicação

É importante fornecer ao consumidor informações sobre alterações na taxa devedora com antecedência suficiente.

Alteração n.º 5

Anexo II, parte B, secção 6, n.º 4

«[...] O mutuante deve também indicar: 1) quando pertinente, os limites máximos e mínimos aplicáveis; 2) um exemplo de como o montante da prestação poderá variar quando a taxa de juro aumentar ou diminuir numa percentagem de 1 %, ou mais, quando for esse o caso mais realista atendendo à magnitude da variação normal das taxas de juro; e 3) quando existir um limite máximo, o montante da prestação no pior dos cenários».

«[...] O mutuante deve também indicar: 1) quando pertinente, os limites máximos e mínimos aplicáveis; 2) um exemplo de como o montante da prestação poderá variar quando a taxa de juro aumentar ou diminuir ~~numa percentagem de~~ **em 21 %**, ou **mais pontos percentuais**, quando for esse o caso mais realista atendendo à magnitude da variação normal das taxas de juro; e 3) quando existir um limite máximo, o montante da prestação no pior dos cenários».

Explicação

A duração de um contrato de crédito para um imóvel de habitação pode ser de várias décadas. Consequentemente, existe uma forte probabilidade de que, ao longo desse período, as taxas de juros aumentem em mais do que 1 ponto percentual. Se o contrato de crédito for celebrado durante um período de baixas taxas de juros, esse aumento é quase certo. Devem ser fornecidas aos mutuários informações suficientes que lhes permitam compreender o impacto de um aumento potencial das taxas de juro. Como tal, uma alteração de 1 ponto percentual é demasiado moderada quando se considera o impacto de alterações na taxa de juros sobre as prestações. Neste contexto, um aumento de 2 pontos percentuais daria uma imagem melhor do modo como as prestações seriam afectadas pelos aumentos de taxa de juro.

⁽¹⁾ As passagens em negrito indicam o texto a aditar por proposta do BCE. As passagens riscadas indicam o texto a suprimir por proposta do BCE.