



*Banco de Portugal*

EUROSYSTEM

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública  
da  
Assembleia da República

10 de Julho de 2012

# A Mitigação do incumprimento dos particulares no crédito à habitação

## Objectivos:

Promover a reestruturação extrajudicial de dívidas, evitar a resolução em massa de contratos, manter tanto quanto possível os devedores nos seus imóveis, não afectar a capacidade de financiamento da banca, não desestabilizar o mercado imobiliário.

# Forte exposição das famílias endividadas à flutuação dos preços dos imóveis

- ▶ Nos países desenvolvidos o rácio dívida/rendimento das famílias subiu entre 2002 e 2007, pico da valorização dos imóveis, 39 pontos percentuais, situando-se então em 138%.
- ▶ As famílias ficaram fortemente expostas a uma quebra dos preços dos activos imobiliários.
- ▶ Em Dezembro de 2011, os preços dos imóveis tinham caído 41% na Irlanda, 23% em Espanha e 21% na Dinamarca. Em Portugal não se verificou este fenómeno, até ao presente.

# Redução da riqueza e do consumo privado

- ▶ Com a perda de valor dos imóveis, a riqueza líquida das famílias reduz-se e o seu consumo tende a descer.
- ▶ A queda do valor dos patrimónios imobiliários pode conduzir à situação de os saldos em dívida dos empréstimos excederem o valor de mercado actual daqueles (*underwater mortgages*).
- ▶ O endividamento dos particulares em Portugal tornou-se excessivo e com o eclodir da crise financeira internacional em 2007, seguida da crise da dívida soberana, em 2010/11, a produção e os rendimentos reduziram-se, sobretudo para aqueles que caíram no desemprego, gerando um ligeiro aumento do crédito à habitação em incumprimento.

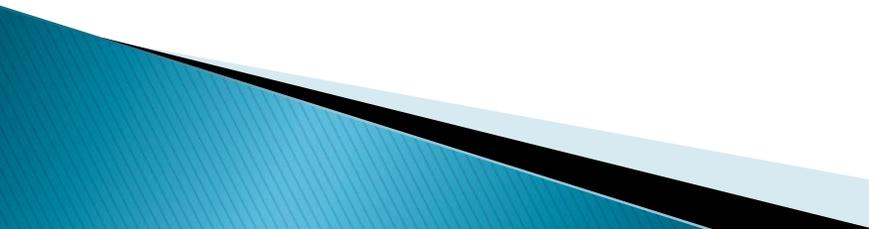
# Conjugação de factores recessivos

- ▶ O elevado nível da dívida bruta dos particulares coexistiu com um modelo de desenvolvimento muito apoiado na construção civil e obras públicas, em detrimento da produção de bens transacionáveis e (em parte como consequência disto) com uma situação de financiamento pelo exterior do sistema bancário português, reflectindo sucessivos saldos negativos da balança corrente.
- ▶ As famílias endividadas iniciaram um lento processo de desalavancagem, marcado pelo aumento das taxas de incumprimento, ao mesmo tempo que a banca também iniciava um movimento de *deleveraging* e o Estado se via na necessidade de reduzir a despesa pública.

# Forte endividamento no período anterior à crise potencia os efeitos recessivos

- ▶ Os estudos internacionais (FMI, OCDE e outros) apontam para o facto de, perante choques de natureza e amplitude similares, as recessões económicas serem mais pronunciadas em países em que a dívida bruta dos particulares é muito elevada, em especial por ter crescido fortemente no período anterior à crise.
- ▶ Este factor potencia o efeito da redução da riqueza líquida, por via da quebra de preços dos imóveis, sobre a contração do consumo e da actividade económica.
- ▶ Para quedas de valores dos imóveis similares, a redução do consumo privado em economias com elevados níveis de dívida das famílias tende a ser largamente superior à que tem lugar em economias com níveis de endividamento reduzidos.

# Concorrência de factores que ampliam os efeitos recessivos

- ▶ Este fenómeno agrava-se quando a queda da procura derivada da redução da capacidade financeira de um largo grupo de devedores com menores rendimentos e elevada propensão marginal para o consumo se combina com:
  - ▶ a percepção de que os imóveis podem estar sobreavaliados;
  - ▶ a redução da oferta de crédito e a adopção de padrões mais exigentes de concessão de novos empréstimos;
  - ▶ uma revisão das expectativas de rendimento em períodos futuros e o aumento da incerteza.
- 

# Necessidade de actuação por via de políticas públicas e de legislação

- ▶ Políticas públicas com o objectivo de adequar a dívida dos particulares relativamente ao valor dos seus activos e a melhorar a sua capacidade de pagamento do serviço da dívida aos bancos mitigam os efeitos negativos do *deleveraging* das famílias e do aumento das taxas de incumprimento sobre a actividade económica e permitem o tratamento de um grave problema social.
- ▶ Desde que:
  - ▶ A) tenham um custo orçamental limitado, em especial em países afectados pela crise da dívida soberana; e
  - ▶ B) Não desestabilizem o sistema bancário, retirando-lhe capacidade de financiar os sectores produtivos da economia.

# Objectivo central das políticas a adoptar

- ▶ As políticas a adoptar devem ter como objectivo central evitar um processo cumulativo e auto-alimentado de aumento do incumprimento dos particulares, quebra dos preços no mercado imobiliário (por via de penhoras e vendas executivas/*fire sales*) e declínio da procura agregada e da actividade económica.
- ▶ Acresce que a política monetária, que pode contribuir para aliviar o problema, está em vias de atingir o seu limite natural, dado o nível muito baixo (0,75%) da principal taxa de refinanciamento do BCE.

# Constrangimentos à aplicação de medidas de carácter fiscal ou orçamental

- ▶ Também não se afigura viável, nas actuais condições orçamentais, para além dos estabilizadores automáticos normais (subsídios de desemprego, prestações sociais) um estímulo de carácter fiscal com vista a aliviar o constrangimento financeiro dos particulares sobreendividados (uma transferência temporária de 1% do PIB para os particulares com problemas de incumprimento, ou de risco sério de incumprimento, poderia, levar a um aumento do PIB de 1,3% nos EUA e de 1,1% nos países da União Europeia, segundo estudos recentes).

# Necessidade de legislação que desenhe um quadro de reestruturação extrajudicial de dívidas

- ▶ Resta portanto a intervenção legislativa directa, estabelecendo um quadro institucional para a renegociação voluntária extrajudicial das dívidas dos particulares em incumprimento, eventualmente associada com um custo fiscal muito limitado, sob forma de isenções de IMT ou de imposto de selo relativamente a certas operações de reestruturação.
- ▶ Tal quadro deve ser flexível mas suficientemente robusto para prevenir os efeitos recessivos da pressão baixista sobre o mercado imobiliário.

# O exemplo a evitar da Hungria (2011)

- ▶ Na sequência da forte depreciação do *forint*, o governo húngaro introduziu, sem prévia consulta dos restantes *stakeholders*, um esquema compulsório obrigando os bancos a aceitar, durante um período de 5 meses, a amortização de empréstimos hipotecários à habitação a uma taxa de câmbio preferencial, representando um desconto sobre o capital em dívida de cerca de 30%.
- ▶ Cerca de 15% dos particulares endividados elegíveis (cerca de 20 mil em 800 mil contratos existentes, ou seja, 5% destes) aproveitaram para amortizar os seus empréstimos:
- ▶ Beneficiou os devedores com maior capacidade financeira, que tinham meios para liquidar de uma só vez o saldo em dívida, pelo que não teve efeitos redistributivos a favor de endividados com alta propensão marginal para o consumo.

# Consequências negativas (Hungria)

- ▶ Colocou todo o fardo sobre os bancos credores, obrigando-os a assumirem a totalidade das perdas da operação (não houve *burden sharing*).
- ▶ Não beneficiou os devedores verdadeiramente necessitados.
- ▶ Agravou o processo de *deleveraging* dos bancos e levou ao aprofundamento de uma crise de crédito (*credit crunch*).
- ▶ A alteração unilateral das condições dos contratos, sem prévia consulta com bancos e associações de consumidores criou um clima negativo para o investimento.

# Outro mau exemplo: Colômbia (1999)

- ▶ Na sequência de uma grave crise económica e do mercado imobiliário, o tribunal constitucional da Colômbia, chamado a pronunciar-se, criou um conjunto de regras para aliviar o peso da dívida e evitar penhoras judiciais.
- ▶ Declarou inconstitucional a capitalização de juros nos empréstimos em incumprimento e permitiu dações em cumprimento liberatórias.
- ▶ Os bancos foram obrigados a considerar extintos os empréstimos com a dação em cumprimento de imóveis com valor de mercado inferior à dívida.

# Consequências negativas (Colômbia)

- ▶ Houve 43 mil fogos entregues aos bancos, em 126 mil contratos em incumprimento (num total de 700 mil contratos de crédito hipotecário).
- ▶ Como consequência, gerou-se um incentivo ao incumprimento e os bancos sofreram pesadas perdas.
- ▶ A fragilização do sistema bancário e a perda de confiança na estabilidade dos contratos levou a uma crise de crédito (credit crunch) que durou cerca de 3/4 anos.

# Outras experiências de intervenção legislativa

- ▶ **Existem experiências recentes de medidas legislativas nos EUA (2009) e na Islândia.**
- ▶ Trata-se de casos muito particulares, tendo em conta a dimensão muito grande dos EUA (onde o programa deverá atingir potencialmente um universo de 6%–8% dos 51 milhões de famílias com crédito hipotecário à habitação) e a dimensão muito pequena e a insularidade da Islândia (onde a taxa de incumprimento do crédito hipotecário atingiu o valor altíssimo de 15%).

# Outras intervenções legislativas

- ▶ Recentemente também foi publicada legislação específica em Espanha, acoplada a um código de boa conduta de adesão voluntária pelos bancos (Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos).
- ▶ A Irlanda publicou um código de boas práticas muito completo, em matéria de procedimentos de negociação, e mais recentemente legislação sobre acordos no âmbito de processos de insolvência de devedores hipotecários.

# Universo de devedores abrangidos

- ▶ Segundo dados fornecidos por dois bancos da praça, o universo de devedores elegível aos regimes propostos nos projectos de lei apresentados pelos grupos parlamentares poderia potencialmente atingir 65% a 80% da carteira total de crédito à habitação, embora os devedores em incumprimento representem apenas 6,4% do universo total.
- ▶ O universo elegível na Colômbia era de 100%, na Hungria de 90%, nos EUA de 6% a 8%, na Islândia acima dos 40%.
- ▶ O crédito à habitação representa em Portugal mais de um terço dos créditos da banca (118 B.).

# Procurar um sistema equilibrado, com aplicação de princípios estruturantes

- ▶ A) Manter na medida do possível a estabilidade dos contratos celebrados;
  - ▶ B) Reconhecer a excepcionalidade das actuais circunstâncias induzidas pela crise financeira e as suas sequelas sobre o emprego e os rendimentos dos particulares, tornando particularmente vulneráveis certos grupos mais afectados por reduções anómalas de rendimento;
  - ▶ C) Privilegiar a negociação entre instituições de crédito e devedores e a resolução extrajudicial;
  - ▶ D) Criar mecanismos de regularização que não afectem a estabilidade financeira;
- 

# Princípios estruturantes (continuação)

- ▶ E) Evitar soluções que, levando à acumulação maciça na banca de imóveis, por via de dações em cumprimento e de vendas executivas, possam levar a um brutal aumento da oferta e a uma redução em espiral dos preços do imobiliário (em Portugal não houve “bolha imobiliária”), com efeitos de destruição da riqueza acumulada pelas famílias e redução dos valores das garantias hipotecárias e necessidade de reforço de garantias em grande escala.
- ▶ F) Manter os devedores nos seus imóveis e incentivar o investimento na manutenção e melhoria dos fogos.

# Princípios estruturantes (continuação)

- ▶ G) Evitar mecanismos que possam incentivar o incumprimento dos particulares e criar um efeito de contágio;
- ▶ H) Proteger a boa fé e a confiança das partes no contrato de crédito;
- ▶ I) Reconhecer a parte de responsabilidade das ICs na situação, evidenciando a relevância das avaliações iniciais dos imóveis feitas pelas mesmas;
- ▶ J) Criar soluções que privilegiem o princípio do *loss sharing* entre ICs e devedores, com os necessários apoios da administração tributária.

# Sistema de Gestão do Incumprimento do Crédito à Habitação

- ▶ –O sistema de gestão do incumprimento dos particulares deve estruturar-se em três níveis ou patamares:
- ▶ A) Um quadro legal estável de procedimentos que sirva de base à negociação entre o devedor em incumprimento e a instituição de crédito (IC);
- ▶ B) Um conjunto de normas de enquadramento, de carácter temporário, que protejam o devedor em dificuldade económica, sobre cuja habitação própria e permanente tenha sido constituída hipoteca, em termos que não levem à criação de desequilíbrios insustentáveis nas ICs;

# Elaboração de um Código de Boas Práticas

**C) A elaboração de um Código de Boas Práticas, que desenvolva as normas de conduta e os procedimentos necessários para procurar solucionar a situação de incumprimento transitório de devedores em situação económica difícil.**

**D) A aplicação destas normas será necessariamente adaptada aos contornos concretos de cada caso e a negociação de uma solução individualizada será feita no quadro da legislação, de carácter transversal, indicada em A).**



# Formas de regularização de dívidas: Plano de Reestruturação

- ▶ Caso, durante o procedimento extrajudicial de recuperação de créditos, a instituição de crédito verificar que o cliente dispõe de capacidade financeira para regularizar a situação de incumprimento, apresenta a este um plano de reestruturação adequado às características específicas do caso.
- ▶ – Os encargos decorrentes da entrada em incumprimento, por via de comissões e outras despesas, bem como pela aplicação de uma sobretaxa de juro moratório, devem ser estritamente disciplinados e limitados por via legal (diploma sobre o novo regime da mora).

# Na hipótese de opção pela carência de capital, ou de capital e juros

- Quando a IC conceda uma moratória de capital, ou de capital e juros, poderá ser preferível optar por manter o empréstimo em curso em situação de cumprimento pontual, através da concessão ao cliente bancário, no âmbito do plano de reestruturação, de um novo empréstimo, sob forma de uma linha de crédito aberta a favor daquele, que alimentará o pagamento das prestações de capital e juros do empréstimo inicial, até ao limite da referida abertura de crédito.
- Este novo empréstimo beneficiaria de uma segunda hipoteca sobre o imóvel que serve de garantia ao empréstimo de base.
- A vantagem seria a de manter incólume e em situação de cumprimento o empréstimo de base, evitando a necessidade de o substituir, caso tenha sido objecto de titularização ou dado como colateral de operações de refinanciamento no âmbito do Eurosistema.

# Possíveis fundamentos de recusa da dação em cumprimento oferecida pelo devedor

- ▶ A instituição de crédito deve poder licitamente recusar a dação em cumprimento do imóvel sobre o qual recai a hipoteca se, à data da sua entrega, verificar que o mesmo não está livre de ónus ou encargos, nomeadamente em virtude de uma situação de arrendamento a terceiro.
- ▶ Caso recuse a dação em cumprimento nos termos previstos no número anterior, a instituição de crédito deve ficar obrigada a informar o cliente bancário desse facto, bem como dos respectivos fundamentos.
- ▶ A instituição de crédito deve poder igualmente recusar a dação em cumprimento do imóvel sobre o qual recai a hipoteca se, à data da proposta de entrega do mesmo, o capital em dívida ultrapassar o valor da avaliação inicial do imóvel.

# Abordagem de situações de grave carência económica

- Mesmo nestes casos, deve privilegiar-se soluções que, na medida do possível, permitam manter a ocupação dos fogos, evitando-se um aumento acentuado da oferta no mercado e estabilizando os preços.
- O devedor poderá assim beneficiar de uma provável recuperação a médio prazo do mercado imobiliário.

# Excluir soluções que possam constituir incentivo ao incumprimento

- ▶ Parece-nos de afastar a aplicação maciça de soluções extremas, como a de dação em cumprimento com efeitos extintivos de dívidas de valor superior à própria avaliação inicial dos imóveis (ou ao valor máximo da hipoteca registada, que em regra contempla 3 anos de juros moratórios mais despesas);
- ▶ Sobretudo quando ligadas a obrigação de arrendamento por prazo longo, com opção de recompra pelo devedor no final do período, com dedução das rendas pagas.

# Forma contratual de regularização

As propostas apresentadas pela instituição de crédito no plano de reestruturação, caso obtenham acordo do cliente bancário, são concretizadas mediante a celebração de **aditamento** ao contrato de crédito à habitação, ou, sempre que tal seja necessário, de um **novo contrato de crédito**.

- Nos casos de concessão de uma moratória de capital e juros, caso a IC opte por manter o contrato inicial em cumprimento, concedendo uma linha de crédito paralela sob forma de abertura de crédito, esta será formalizada nos termos legais, com constituição de uma segunda hipoteca a favor da IC.

# Impossibilidade manifesta de o devedor poder cumprir qualquer plano de reestruturação

- No caso de manifesta incapacidade financeira do devedor para cumprir qualquer plano de reestruturação (situação sujeita à verificação de requisitos de rendimento do agregado, de taxa de esforço e de situação profissional/desemprego) e no caso de o devedor não aceitar as propostas apresentadas pela IC, abrem-se, em princípio, três hipóteses, que a banca já hoje pratica:
- **Recurso à permuta do imóvel** sobre o qual recai a hipoteca que garante as obrigações decorrentes do contrato de crédito à habitação por outro imóvel urbano destinado à habitação, de valor inferior, reduzindo o valor do empréstimo de forma a viabilizar o pagamento das respetivas prestações.
- **Alienação do imóvel** sobre o qual recai a hipoteca a um FIIAH.
- **Dação em cumprimento do imóvel**, que constitui uma solução de último recurso. Neste caso, a IC pode ser obrigada a aceitar a dação proposta pelo cliente, caso o montante do capital já amortizado somado ao valor de mercado do imóvel excedam o valor em dívida.

# Soluções transitórias destinadas a facilitar o alojamento de devedor

- ▶ Também no caso de já ter tido lugar a resolução dos contratos pelas ICs, poderia ser razoável, uma vez realizada e registada a penhora sobre o imóvel, suspender a venda executiva durante um período de três meses, dando oportunidade ao devedor de procurar uma solução alternativa de alojamento, nomeadamente por recurso ao arrendamento (o que exigiria uma modificação pontual ao Código do Processo Civil, cuja revisão se encontra em fase adiantada).

# Impactos sobre o sistema bancário

- ▶ O quadro legal deve ter em conta a necessidade de manter a capacidade de o sistema bancário financiar a economia, devendo ser avaliados:
- ▶ Impactos sobre o financiamento estrutural das instituições de crédito (ICs), cuja quantificação dependerá muito dos requisitos de acesso ao novo regime de medidas extintivas da dívida e do universo de devedores que o mesmo representará:
- ▶ Há que ter em conta que duas das mais importantes fontes de financiamento dos bancos decorrem da titularização (*Residential mortgage backed securities*) de grande parte das carteiras de crédito à habitação ou sua colateralização para efeitos de emissão de obrigações hipotecárias, ou da sua utilização para colateralização de operações de refinanciamento no Eurosistema, duas fontes essenciais de financiamento estrutural das ICs.

# Impactos sobre a liquidez das ICs

- ▶ Nos instrumentos de titularização a alteração das condições dos contratos de crédito que lhes estão subjacentes obrigam à substituição por novos créditos à habitação.
- ▶ Tendo em conta que os actuais reduzidos volumes de novo financiamento à habitação, por redução quer da oferta, quer da procura de crédito, não serão suficientes para substituírem integralmente os créditos cujas características de risco e de *probability of default* foram alteradas, **cria-se um risco de exigência de reembolso antecipado dessas obrigações por parte dos investidores.**
- ▶ Risco esse susceptível de produzir um forte impacto negativo na liquidez das ICs, já sujeita desde há algum tempo a várias pressões desfavoráveis.

# Impactos sobre a liquidez do sistema

- ▶ **Refinanciamento junto do BCE:** o aumento do risco das carteiras de crédito, por virtude do alongamento excessivo de prazos de reembolso, a acrescida incerteza sobre a capacidade de os devedores cumprirem após o termo dos períodos de carência e as eventuais possibilidades legais de os devedores se liberarem com pagamentos parciais do capital em dívida, assumindo os bancos as perdas, pode tornar estas carteiras de crédito inelegíveis como colateral junto do BCE (desde que a Probability of Default exceda 1,5%) ou então sujeitas a *haircuts* muito superiores (já hoje podem atingir valores da ordem de 70%).

# Impactos sobre a liquidez do sistema

**Cerca de 62 B. de créditos hipotecários estão dados como colateral ao Eurosistema.** Tudo isto provocaria também redução da liquidez das ICs e da sua capacidade de financiarem a economia.

Redução, com a generalização de períodos de carência, dos fluxos provenientes dos reembolsos regulares de empréstimos, secando uma fonte natural de renovação da liquidez dos bancos.

# Impactos sobre a rentabilidade

- ▶ Impactos sobre a rentabilidade: esta será afectada quer pela redução de proveitos, quer pelo acréscimo de provisões e pelas perdas que os bancos teriam que assumir, bem como pela eventual redução dos spreads para metade, ou para 0,25%, o que originaria perdas substanciais nas carteiras de crédito à habitação acumuladas até 2008/2009, face à elevação do custo médio ponderado dos recursos da banca.

# Impactos sobre os rácios de capital dos bancos

- ▶ **Impacto nos rácios de capital dos bancos:** numa altura em que os reguladores exigem requisitos de capital mais exigentes (a partir do fim do ano em curso, os activos ponderados pelo risco devem ser cobertos por 10% de fundos próprios Core Tier 1) as perdas derivadas dos modos de regularização previstos e a alteração da classificação de activos por classes de risco, sobretudo por virtude da substituição de créditos por imóveis recebidos a título de dação em cumprimento (agravada se os bancos os tivessem que conservar em carteira enquanto os mutuários se mantivessem como seus arrendatários) ou por unidades de participação dos fundos de investimento imobiliário para arrendamento gerariam um aumento muito forte das exigências de capital regulatório.

# Deterioração dos parâmetros de risco das ICs

O conjunto de medidas previstas levarão a um aumento da *Probability of default* da carteira e da *Loss given default*, face à maior demora na recuperação de crédito em incumprimento.

A reclassificação de um crédito bom (*performing loan*) como crédito reestruturado aumenta a PD e a LGD, do que decorre a necessidade de reforço do capital regulatório dos bancos.

# Conclusões

Os projectos de lei apresentados pelos grupos parlamentares procuram tratar um grave problema social, mas também económico.

Há um conjunto de propostas com soluções interessantes (e necessárias) para conferir proteção a certos grupos de devedores de crédito hipotecário fragilizados pela degradação da conjuntura e a redução do emprego.

A ênfase deve ser colocada na reestruturação de dívidas, minimizando-se a solução da dívida em cumprimento, relativamente à qual os critérios de acesso devem ser exigentes.

# Conclusões

- ▶ Na reflexão em curso há que sublinhar os riscos que podem decorrer para a estabilidade financeira e para a capacidade do sistema bancário reforçar o financiamento da atividade produtiva e em especial a produção de bens transaccionáveis.
- ▶ Torna-se por isso aconselhável **calibrar adequadamente as medidas**, tendo em conta as situações e objectivos conflitantes que se desenham.

# Conclusões

- ▶ A legislação a produzir deve acomodar estas várias preocupações, traduzindo soluções do tipo *win-win*.
- ▶ Concentrar a proteção sobre um universo restrito de devedores mais fragilizados.
- ▶ Mas permitir que outros devedores em incumprimento possam utilizar soluções que impeçam o desalojamento por incumprimento do crédito e a concentração da oferta de imóveis num pequeno número de grupos bancários.

# Conclusões

Antes da adopção de medidas legislativas, que são necessárias, há que recolher o conjunto mais alargado possível de dados sobre esta problemática, para que a calibragem do texto final possa ser feita adequadamente.

Além dos aspectos sociais da proteção aos devedores em situação económica difícil, a nova legislação pode constituir um importante instrumento económico, impedindo ou interrompendo uma causalidade complexa que poderia levar a um risco sistémico no mercado imobiliário, com consequências sobre a economia real, a riqueza líquida, a produção, os rendimentos e o emprego.



*Banco de Portugal*

EUROSYSTEM

Obrigado pela vossa atenção