

NOTAS ECONÓMICAS

14

**COLÓQUIO INTERNACIONAL
O ENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES
ACTAS**

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

NÚMERO 14, Outubro '00 / PREC01.500500/ISSN:0872-4733
SUPLEMENTO

O endividamento dos consumidores em Portugal: questões principais



Maria Manuel Leitão Marques / Catarina Frade Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais

1. Introdução

A problemática do endividamento e do sobreendividamento tem vindo a assumir na Europa uma importância crescente em virtude da expansão do crédito a particulares, tanto para o consumo, como para a habitação.

Entende-se por *endividamento* o saldo devedor de um agregado familiar. Pode resultar apenas de um compromisso de crédito ou de mais do que um em simultâneo, utilizando-se, neste último caso, o conceito de *multiendividamento*.

Sendo o crédito a particulares a principal fonte de endividamento, o que faz que a problemática do endividamento lhe seja normalmente associada, isso não significa que o endividamento não possa ter outras origens. Alguns autores utilizam o conceito de *endividamento global* para designar o endividamento resultante do crédito juntamente com aquele que tem outras origens (por exemplo, dívidas de serviços, dívidas fiscais, etc...).

O endividamento pode gerar *incumprimento*, isto é, situações de não pagamento atempado por parte do devedor das prestações devidas. Normalmente, as instituições financeiras consideram que há incumprimento ao fim de três prestações em atraso e incumprimento definitivo quando se esgotam as possibilidades de renegociação e se inicia a acção judicial. O incumprimento não implica necessariamente incapacidade, mesmo temporária, de o devedor proceder ao pagamento. No limite, pode tratar-se de uma decisão puramente oportunista, por parte do devedor, baseada num cálculo custo-benefício do incumprimento.

Por sua vez, o *sobreendividamento*, também designado por *falência* ou *insolvência dos particulares*, inclui os casos em que as famílias se encontram em situação de impossibilidade de pagamento de uma ou mais dívidas. Alguns autores consideram igualmente sobreendividamento as situações em que, embora o devedor continue a satisfazer os seus compromissos, o faz com sérias dificuldades. O *sobreendividamento* pode ser *activo*, se o devedor contribui activamente para se colocar em situação de impossibilidade de pagamento, por exemplo, não planeando os compromissos assumidos, ou *passivo* quando por circunstâncias não previsíveis (divórcio, desemprego, doença, etc...) foi colocado em situação de impossibilidade de cumprimento.

Neste contexto, importa também precisar o que se entende por *rácio de endividamento* e por *grau de esforço dos particulares*. O primeiro é um indicador da importância do endividamento na economia. Pode ser definido como o rácio entre o montante total do crédito ainda por liquidar (também designado por «saldos em dívida») e o rendimento disponível dos particulares. Por vezes, é expresso pela relação percentual entre os saldos em dívida e o produto interno bruto (PIB). O *grau de esforço* é dado pelo rácio entre o serviço da dívida — juros mais amortização do(s) empréstimo(s) — e o rendimento disponível, num determinado período. E o grau de esforço e a sua evolução que são relevantes para a análise da sustentabilidade do crescimento do crédito e da capacidade de solvência dos particulares, não o rácio do endividamento. Um rácio de endividamento elevado, como é o caso presente em Portugal (cerca de 66% do rendimento disponível em 1998 e 80% no final de 1999) não implica necessariamente sobreendividamento. Este depende sobretudo do grau de esforço que era, entre nós, de 21,5%, em 1998, e de mais dois pontos percentuais em 1999. Por isso, a interpretação muitas vezes veiculada do rácio do endividamento dos particulares, como significando que em 1999 cada família portuguesa afectaria 80% do que ganha para pagar os seus compromissos bancários, é perfeitamente inadequada. Compara os encargos do serviço de dívida a pagar num prazo mais ou menos longo (no caso do crédito à habitação, regra geral, superior a 15 anos) com o rendimento disponível de um só ano.



2. A abertura da Europa ao crédito

A expansão para a Europa da *open credit society*, de matriz norte-americana, sobretudo a partir da década de sessenta, trouxe consigo os problemas dela decorrentes, nomeadamente em matéria de prevenção e tratamento do sobreendividamento.

A penetração do crédito ao consumo não se fez ao mesmo tempo, nem nas mesmas condições, em todos os países europeus. Factores variados, de natureza diferente, influíram no seu desenvolvimento. Desde logo, os que têm a ver com o enquadramento jurídico, directamente relevante, relativo ao crédito e à instalação e funcionamento das instituições financeiras. Depois, todos os que se relacionam com o desenvolvimento económico, nomeadamente com o rendimento das famílias e a disponibilidade de bens de consumo. As políticas monetárias e financeiras foram também um factor determinante. Hábitos de consumo e outras relações sociais (como a ajuda familiar, etc...) reflectem-se igualmente na expansão do crédito a particulares. Por último, factores de ordem cultural, designadamente de ordem religiosa, influenciaram essa penetração do crédito ao consumo. É usual partir deste factor para explicar a diferença entre a Europa do Norte, de influência protestante e mais permeável ao crédito, e a Europa do Sul, de influência católica, com a correspondente imagem negativa do crédito associada à condenação da usura.

Em Portugal, bem como em outros países do sul da Europa como a Itália, o desenvolvimento do crédito ao consumo processou-se tardiamente relativamente à maioria dos Estados-membros da União Europeia. Só a partir da década de noventa, em virtude de alterações convergentes quer do lado da oferta, quer do lado da procura de crédito, ocorridas num ambiente económico e social favorável, é que o crédito ao consumo se expandiu de forma generalizada, tornando devedores diferentes classes e estratos sociais.

Ainda que o crédito ao consumo tenha vindo, em parte, substituir outras formas de antecipação de rendimentos para aquisição de bens de consumo como os cheques pré-datados ou as vendas a prestações (crédito «informal»), parece não haver dúvida de que se trata de um fenómeno novo, com as consequências económicas, sociais e culturais que lhe andam normalmente associadas. A sua novidade é, no entanto, relativa. Em primeiro lugar, muito do que agora nos ocupa foi já discutido em outros países. Além disso, o endividamento das famílias ainda não assume em Portugal o valor (em percentagem do rendimento disponível) de outros países europeus, para não falar dos EUA ou do Japão, onde o rácio de endividamento dos consumidores era, respectivamente, de cerca de 100 e de 112%, em 1998. Tudo indica também que a nossa distância é ainda significativa quando consideramos a dimensão problemática do endividamento, ou seja, o sobreendividamento que dele pode resultar, embora a ausência de um sistema específico para o tratamento desta questão possa esconder alguns casos de ruptura financeira das famílias ocorridos nos últimos anos. Esta situação, relativamente mais confortável torna-se, aliás, compreensível, considerando que a expansão do crédito é recente e tem ocorrido num ambiente económico favorável, onde se combinam o crescimento continuado dos salários reais com a descida continuada da taxa de juro.

Assim, a discussão que recentemente se tem desenvolvido a este propósito assume por vezes uma dramatização excessiva. Em primeiro lugar, confunde, com frequência, endividamento com sobreendividamento, tomando todos os devedores como sobreendividados e colocando na mesma situação de risco famílias com baixos rendimentos e múltiplos créditos e famílias com altos ou médios rendimentos e apenas um crédito. Depois, reflecte o ambiente cultural em que ocorre e a própria novidade do fenómeno. Laivos de diabolização do crédito («o crédito é usura e a usura é o mal»), particularmente do crédito ao consumo — implicitamente considerado o que só serve para comprar bens supérfluos, ao contrário da habitação, essa sim indispensável — perpassam também o discurso do endividamento, reflectindo valores culturais tradicionais ainda muito interiorizados.

Significa isso a total irrelevância do problema nas actuais circunstâncias? Defendemos precisamente o contrário desde 1992. Escrevemos então, a propósito do peso das acções de

dívidas civis e comerciais no sistema judicial cível, muitas das quais eram já dívidas de particulares para aquisição de bens de consumo, que a sua redução exigia, entre outras medidas, actuar sobre os factores sistémicos, entre os quais referimos a prevenção de conflitos entre devedores e credores.

Além dos efeitos sobre o sistema judicial, que é preciso prevenir, deveremos ter em conta a possibilidade de mudanças na economia ou de subidas na taxa de juro poderem agravar a situação das famílias, bem como alterações no mercado de trabalho, contrariando as actuais expectativas favoráveis e colocando em dificuldade famílias com elevado nível de endividamento. Mas ainda que tal não venha a acontecer há sempre que considerar os casos de sobreendividamento passivo por ocorrência de um facto inesperado (morte, doença, divórcio, desemprego) e mesmo os casos de pessoas com dificuldades em gerir devidamente o seu orçamento e que se vêem envolvidas no crédito por imitação ou por sedução de empresas financeiras as quais, por sua vez, e para conquistarem quota de mercado, acabam sempre por aceitar clientes marginais. Mesmo que sejam poucas em termos macroeconómicos e macro-sociais, e irrelevantes do ponto de vista estatístico, trata-se muitas vezes de situações dramáticas em termos individuais que merecem a atenção pública, desde logo porque a suscitam junto dos organismos de apoio ao consumidor ou da segurança social.

Os dois primeiros motivos — o alívio do sistema judicial e a hipótese de uma alteração no ambiente económico e financeiro — justificam que se dê alguma atenção à prevenção do endividamento excessivo; o terceiro — o sobreendividamento passivo por ocorrência de um facto inesperado e, eventualmente, o sobreendividamento activo não intencional — exige que se considere um modelo de tratamento conjunto das dívidas das famílias sobreendividadas ou em situação de insolvência.

Antes de mais, contudo, é importante conhecer tanto quanto a informação disponível o permita, qual a verdadeira dimensão do problema, seja do endividamento, seja do sobreendividamento. Esse conhecimento é, no mínimo, muito importante para a escolha do modelo de prevenção e tratamento do sobreendividamento dos particulares. Adiante-se, desde já, que se é possível obter informação estatística relativamente precisa sobre o nível de endividamento (mas não sobre o multiendividamento) não é possível medir com o mesmo rigor o incumprimento. As dificuldades tornam-se muito maiores quando passamos para o sobreendividamento, que só pode ser medido em Portugal através de indicadores indirectos muito imperfeitos.

Mostra-se igualmente importante, na medida em que tudo indica estarmos ainda numa situação de incumprimento muito controlado, poder reflectir sobre os modelos estrangeiros, suas virtudes e defeitos, para não cometer os mesmos erros e acima de tudo para não nos limitarmos a copiar regimes, como tantas vezes acontece, desajustados do sistema jurídico em que se inserem e desadequados da realidade que pretendem regular. Por último, devem apresentar-se propostas ou sugestões sobre medidas aconselháveis para prevenir e/ou tratar o sobreendividamento.

3. Alguns pressupostos para melhor compreender a situação em Portugal

Conhecer a dimensão do problema em Portugal, separando o crédito ao consumo do crédito à habitação, estudar diferentes formas de intervenção experimentadas em outros países e, finalmente, sugerir, na medida em que tal se mostre conveniente, eventuais formas de intervenção no domínio da prevenção e tratamento da insolvência, foram os principais objectivos do projecto que desenvolvemos sobre o endividamento dos consumidores em Portugal. Ao fazê-lo partimos dos seguintes pressupostos:

- a) Primeiro, o crédito ao consumo é uma actividade legítima e normal em economias de mercado. Faz parte integrante delas e está associado ao desenvolvimento económico.
- b) O crédito à habitação financia um acto de investimento. Nessa medida, permite antecipar o *momento* de acesso à habitação própria, mas constitui também um incentivo à poupança, ainda que uma poupança *a posteriori*.





- c) Admite-se também que, embora o crédito possa ser um factor gerador de exclusão social, tem igualmente o efeito contrário. O crédito permite resolver o problema da habitação de muitas famílias e o do acesso a outros bens de consumo que, na maioria dos casos, nada têm de supérfluo. São antes indicadores de qualidade de vida e mesmo bens indispensáveis ao bem-estar mínimo das famílias (por exemplo, máquina de lavar roupa ou louça, automóvel, televisão e mesmo algumas despesas relacionadas com as férias ou outros bens culturais). Visto nesta perspectiva, o efeito do crédito a particulares em situação económica normal é mais de integração social do que de exclusão.
- d) No entanto, os pressupostos anteriores não podem ocultar que da expansão do crédito ao consumo resultou também a «democratização» das despesas excessivas, que antes eram privilégio dos ricos. O crédito «democratiza» o acesso a certos bens, mas não aumenta os rendimentos. O cartão de crédito, por exemplo, tem como efeito perverso a ilusão de rendimento sem limite (Gardaz, 1997: VIII e 3-5)
- e) Acresce que a informação disponibilizada aos clientes nem sempre é transparente, registando-se alguma negligência na concessão do crédito ou excessos no modo de «sedução» do consumidor que podem justificar uma partilha das consequências negativas que daí advenham, para além de medidas que os evitem (controlo da publicidade, proibição de cláusulas abusivas nos contratos de crédito, obrigação de consulta de bases de dados previamente à concessão do crédito, deveres de informação, etc...).
- f) No entanto, não devemos esquecer que o crédito é uma actividade económica que, tal como outras actividades empresariais, se faz com algum risco. Por isso, sejam quais forem as circunstâncias e por muito intensa que seja a prevenção e os cuidados na concessão de crédito ele pode sempre gerar incumprimento.
- g) Além do mais, subsiste a possibilidade de ocorrência de factos imprevisíveis na vida dos devedores que os tornem insolventes e os coloquem em dificuldades, merecendo uma socialização relativa dos efeitos negativos daí decorrentes, através da concessão de uma nova oportunidade.
- h) Ou seja, a expansão do crédito e o sobreendividamento (ainda que a dimensão deste varie em função de outros factores e não apenas do crédito concedido) são duas faces da mesma moeda, de tal modo que lidar sem interditos com a primeira implica fazer o mesmo com a segunda.
- i) Credores e devedores e a sociedade em geral têm, de resto, a ganhar com a maior prevenção e mesmo com o tratamento do sobreendividamento, seja de um ponto de vista social, seja de um ponto de vista estritamente económico. Caberá ao Estado, na sua função de regulador, avaliar a situação e estudar as medidas adequadas.

Partindo destes pressupostos, importa ter em conta o contexto social e económico do que estamos a discutir. Qual sociedade pretendemos regular? Como é que ela se caracteriza nos aspectos relevantes para o problema que hoje nos ocupa? Vejamos brevemente então alguns indicadores e outra informação importante para o estudo da problemática que agora nos ocupa;

- Ocorreu em Portugal, na última década, um crescimento acentuado e muito rápido do crédito ao consumo e à habitação. Factores conjugados do lado da oferta e da procura de crédito propiciaram aquela variação. A informação pormenorizada sobre o crescimento destes dois tipos de crédito, suas causas e efeitos, pode ser encontrada nos textos de Flora Lobo, Victor Neves, José Reis *et al.* e Filipe Pinhal.
- No mesmo período ocorreu também uma diminuição significativa da poupança, mesmo que em parte ela possa ser explicada pela diminuição da taxa de inflação.
- Estas duas tendências foram acompanhadas pelo crescimento médio dos salários reais, a uma taxa média na ordem dos 3% nesta década.

- Concorreu no mesmo sentido a diminuição da taxa de juro, mais significativa nos últimos quatro anos.
- Paralelamente, modernizou-se e alargou-se a oferta comercial, tornando-se mais variada e atraente. Indicadores referentes à abertura de centros comerciais, grandes superfícies, incluindo as grandes superfícies especializadas, lojas de marca, redes de *franchising* mostram a sua progressão ao longo da década de noventa, tornando o consumo mais fácil e sedutor.
- A atracção pelo consumo foi ainda proporcionada pelo facto de os indicadores do Instituto Nacional de Estatística, combinados com o perfil do consumidor disponibilizado pela Marktest, nos mostrarem níveis de consumo relativamente baixos por comparação com os padrões europeus (por exemplo, apenas 35,0% dos agregados dispunham de máquina de lavar louça, 33,1% de computador e cerca de 12% fizeram férias no estrangeiro).
- A tendência para aquisição de habitação própria tem sido, por sua vez incentivada pelo deficiente funcionamento do mercado de arrendamento.
- Este conjunto de factores contribuiu para que, como referimos, a taxa de endividamento das famílias tivesse aumentado de 20%, em 1990, para 80%, em 1999.
- Apesar disso, os indicadores disponíveis sugerem que o número de situações de incumprimento não atingiu ainda proporções de alarmante gravidade. O número de contratos em mora para a generalidade do crédito a particulares situava-se à volta dos 4% e apenas 1% se encontra em contencioso, de acordo com a informação do Banco de Portugal.
- Por sua vez a informação proveniente do sistema judicial mostra que o número de acções declarativas e executivas de dívidas de pessoas colectivas contra pessoas singulares, acções que traduzem o incumprimento dos consumidores, tem crescido a um ritmo muito elevado ao longo da década de noventa. Trata-se, em geral, de dívidas de pequeno valor (inferior a 250 contos). No entanto, a maioria destas acções não resulta de contratos de crédito, mas de outros contratos de prestação de serviços, como o serviço de telefone móvel ou os seguros. No entanto, não podemos esquecer que a casa e o automóvel, dois dos bens mais frequentemente adquiridos a crédito em Portugal, são os últimos que se deixa de pagar, mesmo que, para o efeito se atrasem ou desrespeitem outros compromissos.
- Sabemos também que é ainda muito limitado o número de consumidores que recorre a instituições de apoio, públicas ou privadas, por causa de um problema de sobreendividamento. Mas a típica propensão à resignação, que caracteriza os consumidores portugueses em outros domínios da conflitualidade bem como as dificuldades no acesso ao apoio institucional, em si mesmo limitado, permitem admitir que este número esteja subavaliado. Os casos analisados permitiram-nos referir que o sobreendividamento aparece sobretudo como um problema social, ocorrendo frequentemente (embora não exclusivamente) nos chamados consumidores desfavorecidos, ou seja, nas pessoas com insuficiência de rendimentos à partida e baixo nível de instrução. Este motivo, juntamente com o desemprego e a doença, ainda que por vezes combinados com um endividamento excessivo e uma má gestão do orçamento familiar, são as causas principais do problema. No fundo, estamos perante uma situação que parece não ser muito diferente da de outros países europeus onde desemprego é sempre apontado como causa principal do sobreendividamento. Divórcio, doença ou morte de um familiar e, naturalmente, um endividamento excessivo são também mencionados entre os motivos frequentes.

A situação é assim contraditória. Se algumas variáveis que a situação portuguesa representa são tão-só uma aproximação muito rápida aos padrões europeus nesta matéria, outras recomendam alguma preocupação com as eventuais consequências negativas do endividamento. Se é verdade que o incumprimento no crédito ao consumo e à habitação e o sobreendividamento dos consumidores estão ainda relativamente controlados no momento





presente, a sua dinâmica em Portugal justifica que se tomem medidas de carácter preventivo, sobretudo se tivermos em conta as experiências de outros países, e as condições económicas e sociais favoráveis em que ocorreu a expansão do endividamento, especialmente o facto de as taxas de juro se encontrarem em mínimos históricos. Num quadro de subida das taxas é provável que muitas famílias se debatam com problemas de liquidez e de solvabilidade.

4. A regulação do sobreendividamento

4.1. Introdução

A situação de diferentes países tem mostrado que a ocorrência do sobreendividamento não depende apenas de variáveis macroeconómicas, embora estas sejam muito importantes para determinar a extensão do problema. Mesmo em conjuntura favorável, o sobreendividamento é a outra face da abertura do crédito à generalidade dos estratos sociais. A confirmação de que as situações de sobreendividamento se tem multiplicado levou diversos governos a adoptarem medidas quer de prevenção, quer de recuperação das pessoas singulares insolventes. A intervenção das autoridades nacionais tem-se fundamentado em alguns princípios. Em primeiro lugar, tem-se consolidado a convicção de que o sobreendividamento deve ser gerido como um problema social, mais do que judicial ou estritamente económico. Em segundo lugar, entende-se que as soluções extrajudiciais com mediação independente devem ser sempre preferidas às soluções estritamente judiciais, as quais deverão constituir um recurso. Finalmente, é reconhecido que uma regulação eficaz do sobreendividamento deve proporcionar uma solução equilibrada entre interesses do devedor, da sociedade e dos credores.

Assim, uma regulação do sobreendividamento em sentido amplo deve repartir-se por três vertentes complementares: a da *observação* e caracterização do endividamento e sobreendividamento, incluindo a avaliação dos instrumentos de prevenção e tratamento; a da *prevenção* do sobreendividamento, repartida por diferentes medidas e instituições; e a do *tratamento* do sobreendividamento ou insolvência dos particulares, através de mediação e/ou de um processo judicial.

4.2. As vertentes da regulação: observação, prevenção e tratamento

4.2.1. Observação e prevenção

A *observação*, enquanto etapa prévia de qualquer intervenção, tem como finalidade caracterizar o perfil do endividamento, do incumprimento e do sobreendividamento, através do estabelecimento de correntes de informação, de um permanente diagnóstico da situação, da formulação de propostas de intervenção e da avaliação das medidas tomadas. A sua acção não se confina a esta etapa inicial, devendo igualmente estender-se a todo o processo de aplicação das medidas de prevenção e tratamento. A sua concretização passa necessariamente pelo envolvimento de diversas entidades públicas e privadas, como os bancos centrais, os serviços de protecção do consumidor e as instituições financeiras que intervêm no mercado de crédito aos consumidores. Como expressão privilegiada desta primeira vertente regulatória do sobreendividamento podemos apontar a criação em alguns países de observatórios na área do crédito e do endividamento dos consumidores, como é o caso do *Observatoire de l'Endettement des Ménages (OEM)*, da Associação Francesa de Bancos, ou do *Observatoire du Crédit et de l'Endettement (OCE)*, uma instituição independente belga.

Por sua vez, uma *prevenção* eficaz do sobreendividamento exige igualmente a colaboração de entidades públicas e privadas com acção no domínio do crédito e da defesa dos consumidores. A acção preventiva, caracterizada por uma intervenção diversificada nas etapas de pré-endividamento e endividamento, bem como nas situações de dificuldades de pagamento, deve passar pela execução de diferentes estratégias dirigidas a modificar o comportamento dos credores e/ou o comportamento dos devedores, potenciais ou efectivos. Prevenir os efeitos perversos de um endividamento excessivo e mal calculado implica agir em várias frentes, das quais podemos destacar as seguintes;

- Na *educação* para o consumo e para o crédito dos particulares. Vários estudos têm mostrado que cada vez mais cedo os jovens gerem um rendimento próprio e mais precocemente se inserem no mercado de serviços financeiros, tendo acesso à conta bancária e ao cartão de crédito. Trata-se de uma tendência que tem justificado o desenvolvimento em vários países, nomeadamente na Escandinávia e nos EUA, de programas de educação para o consumo nas escolas, focando aspectos como o consumo-poupança, empréstimos, técnicas de venda e de *marketing*, meios de pagamento, etc... No entanto, essa educação não se dirige apenas às classes etárias mais jovens, mas a todos os consumidores/devedores.
- Na promoção de formas de *aconselhamento* dos consumidores, quer no momento que antecede a contratação do crédito, quer num cenário de dificuldades de cumprimento dos compromissos financeiros. Neste domínio, os organismos públicos e privados, de âmbito geral ou especializados, que prestam apoio aos consumidores em matéria de crédito e endividamento desempenham um papel da maior importância. Em Portugal, como noutros países europeus (por exemplo, Finlândia, Áustria e Alemanha), existem serviços administrativos vocacionados para aconselhar os consumidores como o Instituto do Consumidor e os Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor (CIAC), cuja acção é complementada pela intervenção de vários movimentos associativos criados pela sociedade civil neste domínio da protecção dos consumidores. Outros países possuem ainda instituições (públicas ou privadas) especialmente orientadas e empenhadas em apoiar, informar e educar o consumidor em matéria financeira, cujas competências chegam mesmo a abranger a própria mediação de litígios com os credores e a elaboração de planos para pagamento das dívidas de consumidores sobreendividados. Constituem, por isso, o grande filtro dos processos judiciais de insolvência, nos países onde existem os dois sistemas¹.
- No incentivo à adopção, pelos concedentes do crédito, de *normas de deontologia* que disciplinem a sua relação com os clientes e evitem certos comportamentos abusivos, quer na fase de convencimento dos clientes, quer no modo de lidar com os que incorrem em atrasos nos pagamentos. A aprovação de códigos de conduta pelas instituições que concedem crédito permitirá regular vários aspectos sensíveis da relação entre quem empresta e quem solicita crédito, como os sistemas de tomada de decisão, o conteúdo e a execução das operações de publicidade, o tratamento das situações de mora e mesmo a definição de soluções amigáveis em caso de incumprimento definitivo do devedor².
- No estímulo à celebração de *seguros de crédito* que atenuem os efeitos negativos que acontecimentos imprevistos na vida do devedor possam ter sobre o cumprimento atempado das prestações. Os seguros de protecção ao crédito constituem uma forma de prevenção da maioria dos casos de sobreendividamento passivo, isto é, aquele que decorre de uma quebra do rendimento resultante de um acidente imprevisto no momento da contratação do crédito, como o desemprego, a morte ou a incapacidade de um dos elementos do agregado familiar. Para além das vantagens imediatas para o tomador do seguro e para o seu agregado familiar, salientam-se os ganhos das instituições de crédito que vêem assim diminuir o risco do crédito incobrável³. Em Portugal, a protecção ao crédito tem apenas sido desenvolvida na sua modalidade mais simples que é a da protecção da vida. No caso de morte do mutuário, a

1 Como refere Fraselie (1998: 24), a mediação constitui uma resposta às carências do aparelho judicial e à sua inadaptação para resolver um certo tipo de litígios que se coadunam preferencialmente com uma solução de conciliação, mais flexível e próxima das partes, e menos formalizada.

2 Podemos encontrar códigos de conduta aprovados na área do crédito aos consumidores em diversos países europeus como são os casos das *Règles de conduite des membres de l'Union Professionnelle du Crédit et de l'Association Belge des Banques dans leurs relations avec les intermédiaires de crédit*, do código deontológico dos Bancos Municipais de Crédito holandeses (*Tekst Gedragscode Schuldregeling*), de 1979, e do *Code of Mortgage Lending Practice* inglês.

3 Os seguros de crédito surgiram nos EUA, em 1917, quando a seguradora *Morris P/an Insurance* lançou a mensagem publicitária «*No mans debt should live after him*».





seguradora substitui-o no pagamento do montante em dívida. Isto corresponde à primeira fase de desenvolvimento dos seguros de crédito. Contudo, estando a vulgarizar-se entre nós o crédito ao consumo nas suas diferentes modalidades, pode admitir-se que essa vulgarização seja acompanhada pela extensão dos seguros de protecção de crédito.

- Na criação e incentivo à consulta de *ficheiros de crédito*, enquanto bases de dados com informação sobre a situação do passivo e do activo dos particulares, que permitem às instituições financeiras avaliar a sua capacidade de reembolso. Os ficheiros de crédito podem ser negativos ou positivos. Os ficheiros negativos contêm somente dados relativos aos devedores que incorreram em incidentes de crédito. Os ficheiros positivos contêm todo o historial creditício do devedor, mesmo que não se verifiquem situações de incumprimento. Salvaguardada a protecção dos dados pessoais, os ficheiros de crédito, sobretudo os de vertente positiva, constituem um instrumento destacado de prevenção do incumprimento. Em Portugal, existem duas instituições autorizadas a organizar ficheiros de dados pessoais relativos à solvência das pessoas singulares. São elas o Banco de Portugal e a Credinformações. A primeira organiza um ficheiro público e positivo e a segunda um ficheiro privado e negativo. Qualquer deles se conforma com a lei da protecção de dados pessoais (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro) que transpôs para o ordenamento jurídico português a Directiva n.º 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995. Países como a França, a Bélgica e a Finlândia possuem também ficheiros negativos, controlados por instituições públicas (pelos Bancos centrais nos dois primeiros casos, pelo Ministério da Justiça, no segundo). Por sua vez, a Alemanha e a Áustria apostaram em ficheiros positivos e, por isso mais abrangentes do ponto de vista da informação que disponibilizam.
- Finalmente, uma acção preventiva eficaz não pode esquecer a necessidade de ser efectuado um certo controlo da *publicidade* feita pelos bancos e sociedades financeiras, que por vezes se tem mostrado excessiva, e de ser reforçada a transparência e a difusão da *informação* aos consumidores, de modo a que estes possam assumir com plena consciência os riscos inerentes à celebração de um contrato de crédito.

4.2.2. Medidas de recuperação

Apesar da importância e variedade das medidas de prevenção, e por muito extensiva e cuidada que ela seja, o facto é que não se tem mostrado possível evitar que ocorram situações graves de sobreendividamento. Nos EUA, por exemplo, o país onde provavelmente está mais difundido e é mais acessível o aconselhamento em matéria de crédito e dificuldades que dele possam decorrer, os processos de falência têm vindo a crescer de forma continuada desde 1978, ultrapassando, em 1998, um milhão de processos. Em França, o número de processos de regularização colectiva de dívidas que deram entrada nas Comissões de Sobreendividamento, passou de 90 174, em 1990, para 117 854, em 1998. Mesmo nos países onde os casos de sobreendividamento são pouco significativos do ponto de vista estatístico, estes não deixam de ser graves na perspectiva das pessoas e famílias afectadas. É por esse motivo que em diferentes ordens jurídicas têm sido criados mecanismos específicos para resolver as situações de insolvência de particulares.

Em geral, entende-se que essa intervenção deve ser arquitetada a partir de duas ideias principais. Em primeiro lugar, o sobreendividamento deve ser gerido mais como um problema social, do que como um problema judicial. Isso significa que as soluções extrajudiciais, com mediação independente, devem ser sempre preferidas às soluções judiciais. A *mediação* entre credores e devedor para renegociação dos contratos, é uma solução menos formal, mais próxima e flexível, e mais vocacionada para se organizar de forma interdisciplinar. A intervenção dos tribunais deve funcionar como um recurso. Em segundo lugar, deve ser procurada uma solução equilibrada entre interesses do devedor, dos credores e da sociedade. O equilíbrio de interesses resulta do facto de todos poderem usufruir das vantagens do tratamento do sobreendividamento.

Os *efeitos positivos* do tratamento do sobreendividamento podem ser sintetizados do seguinte modo:

- a) Para os devedores a principal vantagem é a resolução de um problema que destrói equilíbrios económicos, sociais e psicológicos, e que normalmente os sobreendividados têm dificuldade em solucionar sem ajuda externa.
- b) Para os credores, o efeito positivo directo deriva do tratamento colectivo da situação do devedor e de uma eventual distribuição mais justa dos pagamentos possíveis, evitando o credor «oportunista» que chega primeiro, e permitindo a recuperação de algum crédito incobrável através de um plano; indirectamente, a existência de um sistema de tratamento pode também conduzir a um maior cuidado na concessão de crédito e conseqüentemente a menos casos de incumprimento.
- c) Para a sociedade, o mais importante é a poupança noutros domínios da despesa pública, como a segurança social (apoio social e rendimento mínimo), a habitação ou a justiça (custos das cobranças de dívidas).

Todavia, os sistemas de tratamento do sobreendividamento podem também ter *efeitos negativos*, designadamente os seguintes; a negligência na contratação do crédito pelo mutuário; o incentivo ao incumprimento; a permeabilidade ao devedor oportunista; o aumento da despesa pública com instituições envolvidas no tratamento; a sobrecarga do sistema judicial com um novo e complexo tipo de processos; e a relativa ineficácia dos sistemas de recuperação.

É por isso que a sua introdução no sistema jurídico costuma ser rodeada dos maiores cuidados e é usual monitorizar a sua aplicação e avaliar regularmente os seus resultados. Tomem-se como exemplos, a lei alemã que foi publicada em 1994, mas só entrou em vigor em 1999; a lei francesa que foi antecedida de um longo processo de discussão, antes da sua aprovação em 1989, e cuja reforma de 1995 foi antecedida de um pormenorizado relatório de avaliação, para além do estudo elaborado pelo Senado; a reforma do *Bankruptcy Code* nos EUA, estudada por uma comissão (a *National Bankruptcy Review Commission*) que pediu pareceres a diferentes especialistas e instituições intervenientes no processo, indo desde a análise estatística à educação e aconselhamento, elaborando por fim um longo relatório que submeteu à apreciação pública.

Normalmente os diferentes regimes costumam ser agregados em duas categorias, embora não possa hoje falar-se de sistemas puros: o sistema da *Fresh Start Policy*⁴, ou de uma nova oportunidade, identificado com o regime americano, e o sistema da «reeducação», mais próximo de diferentes regimes europeus.

A filosofia do *fresh start* encara o sobreendividamento como um risco associado à expansão do mercado financeiro e, por isso, aposta na «socialização» do risco de desenvolvimento do crédito, concebendo uma «responsabilidade limitada» para o consumidor. Para além dos EUA, também o direito inglês perfilha a filosofia da nova oportunidade. São várias as influências que estão na sua origem, entre as quais podemos destacar:

- uma tradição de recurso generalizado ao crédito (*open credit society*), encarado como estímulo ao crescimento económico e como componente do regular funcionamento da economia;
- a influência protestante, com tudo o que tem de diferente na relação com o dinheiro, o crédito, os juros, etc..., sem preconceitos morais negativos;
- o facto de a sociedade americana ser uma sociedade de emigrantes — muitos dos quais emigraram para «começar de novo» ou mesmo para fugir a situações de dificuldades ou falências nos países de origem — o que contribuiu para que as falências nunca fossem estigmatizadas como na Europa;

4 A expressão vem de uma decisão judicial de 1934.





- a concepção individualista e o modelo liberal do *self-made man*, ou seja, de que qualquer pessoa pode sempre recomeçar a vida partindo do nada;
- o menor peso do Estado social, o que justifica a necessidade de outros meio de reintegração social;
- uma filosofia liberal que parte do princípio de que o consumidor é um dos actores económicos presentes no mercado, o que conduz a que seja importante, tal como se faz com as empresas, reintegrá-lo no mercado quando está endividado para que possa voltar a consumir. É a ideia do «Consumidor, Lda.»;
- a própria dificuldade em viver o dia-a-dia sem cartão de crédito (reservas em hotéis, etc...);
- a convicção de que o sobreendividamento é uma consequência normal calculada pelos credores.

A concretização desta filosofia num regime concreto de tratamento do sobreendividamento conduz a que sejam liquidados os bens do devedor, pagas as dívidas possíveis e perdoadas as restantes. Após este processo, o devedor pode recomeçar a sua vida sem ter os seus rendimentos presos a qualquer pagamento (salvo algumas dívidas excepcionadas do perdão). Esta filosofia concretiza-se no Capítulo 7 do *Bankruptcy Code*, dos EUA, visto que o Capítulo 13 constitui, de algum modo, uma cedência à ideia da reeducação, dominante na regulação europeia. Por sua vez, o direito inglês admite igualmente o recurso à falência dos particulares, nos termos do *Insolvency Act*, de 1986, com libertação incondicional do devedor depois de liquidado o respectivo património para pagamento aos credores.

Na Europa, o problema do sobreendividamento assume, em geral, proporções menos graves do que nos EUA. Esta afirmação é mais verdadeira para os países do Sul do que para os do Norte.

Contudo, esta diferença tende a esbater-se a um ritmo acelerado, à medida que se aproximam os hábitos de consumo e as formas de pagamento. A globalização e liberalização dos serviços financeiros veio a provocar uma expansão acelerada do modelo americano, quer no que diz respeito ao comportamento dos serviços financeiros, quer no que se refere ao comportamento dos consumidores (cidadãos mais arriscados). No mesmo sentido concorrem também a retracção do Estado-providência, o desemprego e a precarização do emprego.

Por isso diferentes países europeus introduziram ou estão em vias de introduzir regimes específicos dirigidos ao tratamento do sobreendividamento, quase todos fundados numa filosofia diferente da americana, baseados na ideia de que o *consumidor falhou e necessita de ser «reeducado»*. Neste modelo de tipo social conservador «os indivíduos são encarados como seres responsáveis e cidadãos decentes e menos como agentes económicos» (Huls, 1994: 119).

A ideia do Estado-providência e a importância atribuída à comunidade, mais do que ao indivíduo, permitem também justificar o princípio de que não é justo que a sociedade encoraje o crédito e depois se desresponsabilize das suas consequências.

Tudo isto compõe um modelo em que o sobreendividado se excedeu, passou a linha de um comportamento social «normal», mas em parte foi também «vítima» do sistema. Deve, por isso, ser ajudado, reeducado, quando a situação a que chegou não foi de todo intencional, mas ficou a dever-se a circunstâncias que ele não podia prever ou controlar.

Transposta esta filosofia para um regime concreto, o que acontece normalmente é que o devedor insolvente é obrigado a pagar a totalidade ou uma parte das suas dívidas à custa do seu património presente e dos seus rendimentos futuros, através de um plano de pagamentos que acorda com os credores ou que é elaborado por uma autoridade administrativa ou judicial. Quase sempre está prevista uma tentativa de conciliação amigável que funciona como uma condição indispensável ao acesso à via judicial, na medida em que só é admissível o recurso ao tribunal quando o acordo voluntário não foi alcançado. Vários regimes europeus (por exemplo, o francês, o belga, o holandês, o alemão, o austríaco, o finlandês, o sueco e o norueguês)

partilham deste entendimento que subjaz à filosofia da reeducação, impondo aos sobreendividados o cumprimento de um plano escalonado de pagamentos, amigável ou judicial, que pode ainda, nalguns casos, ser combinado com uma liquidação do património do devedor.

Uma questão que se tem levantado em torno do sistema da reeducação é o da eficácia que pode ter a elaboração de planos de reestruturação de dívidas, sobretudo no caso de famílias com rendimentos muito limitados ou com problemas de inserção no mercado de trabalho que, como mostrámos, são frequentes no conjunto dos sobreendividados. Dados do Conselho Económico e Social francês calculam que, do total acumulado de processos apresentados às Comissões de Sobreendividamento, 35% não apresentavam qualquer capacidade de reembolso. Por sua vez, Teresa Suliivan *et al.* pôde comprovar, para o caso dos EUA, uma elevada taxa de insucesso do Capítulo 13, derivado da fraca capacidade de reembolso dos devedores que a ele recorreram.

4.3. Para uma regulação do sobreendividamento em Portugal

Vistas em linhas gerais as filosofias subjacentes aos modelos americano e europeu, importa agora considerar quais são as questões principais a que é preciso responder quando se regula o sobreendividamento, qualquer que seja o modelo que venha a ser adoptado. Vamos enumerá-las de forma sintética:

1. definir quais as pessoas abrangidas (por exemplo, só particulares ou também comerciantes);
2. definir as condições de acesso (por exemplo, quem pode iniciar o procedimento, o requisito da boa fé, etc...);
3. enumerar as dívidas consideradas (por exemplo, que tipo de dívidas são excluídas, como as dívidas fiscais e de alimentos; se há dívidas com tratamento especial, como as dívidas hipotecárias);
4. escolher o tipo de procedimento (por exemplo, totalmente extrajudicial, totalmente judicial ou misto);
5. definir as formas de responsabilização dos credores (por exemplo, penalizando aqueles que concederam crédito sem consultar a informação disponível sobre o devedor);
6. definir os efeitos do procedimento (por exemplo, liquidação e perdão de dívidas ou plano de recuperação com ou sem perdão de dívidas);
7. no caso do plano, definir a sua duração e os seus efeitos (por exemplo, redução da taxa de juro ou perdão de juros, suspensão ou não das execuções, etc...);
8. organizar a forma de acompanhamento da execução do plano.

O crédito aos consumidores, cujas origens se encontram nos EUA, contagiou definitivamente a Europa. A sua utilização tem vindo a estender-se, com maior ou menor intensidade, a todos os países e classes sociais, apesar das suas diferenças económicas e culturais.

Em Portugal, o desenvolvimento do crédito ao consumo e à habitação processou-se tardiamente em comparação com a maioria dos Estados-membros da União Europeia. Só a partir da década de noventa, em virtude de alterações convergentes quer do lado da oferta, quer do lado da procura de crédito, ocorridas num ambiente económico e social favorável, é que o crédito ao consumo se expandiu de forma generalizada, convertendo em devedores diferentes estratos sociais.

É verdade que o grau de endividamento das famílias portuguesas tem vindo a crescer de forma significativa e continuada nos últimos anos. No entanto, considerando que a expansão do crédito aos particulares é recente e tem ocorrido num clima económico propício que conjuga o crescimento continuado dos salários reais com a descida continuada das taxas de juro, é de admitir que os casos de sobreendividamento possam, por ora, ser menos frequentes do que noutros países onde o fenómeno é mais antigo.





Essa contenção do incumprimento no crédito ao consumo e à habitação e do sobreendividamento dos consumidores não inibe que se tomem algumas precauções, sobretudo se atendermos à dinâmica do endividamento em Portugal, se tivermos em conta as experiências de outros países e as condições económicas e sociais favoráveis em que ocorreu a expansão do crédito, especialmente o facto de as taxas de juro se encontrarem em mínimos históricos. Sendo assim, é desejável não só reforçar os mecanismos de *prevenção*, como equacionar e discutir amplamente o sistema num cenário mais alargado (considerando a dimensão do problema, o tipo de autoridades administrativas e de entidades privadas nele envolvidas, as características do sistema judicial, etc...), tendo presente a ideia de que tratar o crédito com naturalidade, «democratizar» o seu acesso, permitindo que a ele recorram os que provavelmente mais dele necessitam, implica tratar do mesmo modo as medidas concebidas para os casos de sobreendividamento.

Referências Bibliográficas



Domont-Naert, Françoise *et al.* (1996) Crédit, endettement et surendettement des consommateurs, Du bien-être au péril, *Reflets Perspectives de la vie économique*, 1^o Trimestre, Tome XXXV.

Fraseîle, Nadine (1998) Crédit, endettement et surendettement des ménages, *Courrier Hebdomadaire*, 1610, 3-35.

Gardaz, Michel (1997) *Le surendettement des particuliers*, Paris, Anthropos.

Gelpi, Rosa Maria *et al.* (1994) *Histoire du crédit à la consommation*, Paris, Éditions la Découverte.

Gross, Karen (1997) *Failure and forgiveness: rebalancing the bankruptcy system*, New Haven and London, Yale University Press.

Huís, Nick (1992) *Overindebtedness of Consumers in the EC member states: Facts and search for solutions*, Leyden, Leyden Institute for Law and Public Policy.

Hyst, Jean-Jacques; Loridant, Paul (1997) Surendettement. Prévenir et Guérir, *Les rapports du Sénat*, 60.

Jude, Jean-Michel (1998) *Le traitement collectif du surendettement en Europe et dans les situations transfrontières*, Institut National de la Consommation.

Khayat, Daniélie (1999) *Le surendettement des ménages*, Paris, Presses Universitaires de France.

Revista Institut National De La Consommation (1997) Le traitement collectif du surendettement en Europe, 1030, Abril 1997.

Sullivan, Teresa; Warren, Elizabeth; Jan Westbrook (1989) *As we forgive our Debtors: bankruptcy and Consumer Credit in America*, Oxford, Oxford University Press.