

NOTAS ECONÓMICAS

14

COLÓQUIO INTERNACIONAL
O ENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES
ACTAS

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

O crédito ao consumo e o endividamento



Manuel Athaide Ferreira DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor

O trabalho de reflexão sobre o endividamento dos consumidores que o Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia propôs, ao organizar o Colóquio constitui a única maneira (eu diria séria) de abordar as questões de sociedade, fugindo à tentação fácil (e em Portugal clássica) de responder a um problema ou a uma dificuldade, fazendo ou revogando uma lei, privilegiando a técnica jurídica em prejuízo de outros saberes. É muito importante que, neste domínio, se façam as pontes entre o Direito e a Economia. É necessário legislar estando atento às realidades, àquilo a que também se chama as *leis* da economia.

Não vou entrar no detalhe do conceito de sobreendividamento, mas sempre direi que o sobreendividado ou a família sobreendividada é aquele ou aquela que se encontra, de boa fé, na impossibilidade de solver as suas dívidas vencidas e vincendas a curto prazo. Incluo dívidas de consumo, dívidas de investimento normal de uma família, segundo o seu *status*, as impostas em quadros de responsabilidade civil ou por actos ilícitos e ainda, naturalmente, as dívidas fiscais e para-fiscais.

É curioso notar que, para os agentes económicos, o problema do sobreendividamento em Portugal não existe, mas, em todos os seus Congressos e Conferências, é um tema sempre presente. A comunicação social tem demonstrado a relevância que este tema vem assumindo nos últimos anos e, recentemente, (v. DN de 17/5/99) vieram a público as medidas de precaução tomadas por alguns agentes económicos.

Na DECO (Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores) não foi feito nenhum estudo específico sobre esta problemática e as informações que tem são aquelas que resultam da actividade económica.

Recebemos, porém, contactos de consumidores com problemas de incapacidade de cumprimento das obrigações assumidas e têm sido asseguradas acções de mediação junto dos respectivos credores. Porém, intervenções de âmbito global, de carácter universal, dizem-me que só houve dois casos e esses naturalmente muito limitados, face ao quadro legal vigente.

Se tivéssemos que avaliar a dimensão da situação pelos *dossiers* existentes na DECO (recordo que a Associação tem 250 000 membros), diríamos que não há um problema de sobreendividamento em Portugal. Seria, porém, uma conclusão falsa porque estas situações devem ser analisadas mediante métodos rigorosos, tal como o estudo promovido pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

A DECO participou activamente nos trabalhos do ECLG (European Consumer's Law Group) que elaborou em 1995 o Relatório, de todos conhecido, sobre o sobreendividamento dos consumidores na Europa e, nessas circunstâncias, apercebemo-nos de que a situação de enquadramento legal em Portugal deveria ser reformulada, por, a nosso ver, não se adequar a uma economia aberta e que seria, como então prevíamos, fatalmente desregulamentada; só que não imaginávamos em que medida.

Fizemos diligências junto da Comissão das Falências, sem grande sucesso, diga-se. Esta, porém, no seu Relatório de 1996, reconheceu que a insolvência das famílias deveria ser analisada, por o sistema voluntarista emergente do actual artigo 27º do Decreto-Lei nº 132/93, de 23 de Abril ser inadequado a essa realidade económica emergente da sociedade de consumo. A Comissão entendia, e bem, que essa análise excedia o mandato que o Governo lhe conferira.

Animados com a referida reflexão entendemos que deveríamos retomar o assunto junto do Ministro da Justiça a quem fizemos entrega de um pequeno dossier (14/5/96), matéria que fizemos, depois, inserir na Agenda do Forum Cidadão Administração, e, nesse quadro, cometido



à Direcção Geral dos Assuntos Judiciários. Depois, soubemos pela comunicação social que o tema constituía tarefa da área governamental da defesa do consumidor.

Há muita literatura a referir as causas de situações de sobreendividamento, mas gostaria, mesmo assim, de sublinhar algumas por serem sintomáticas duma situação que surge num quadro de grandes mutações sociais, culturais e tecnológicas e também de alguma patologia na economia.

As estratégias de vendas dos agentes económicos, onde incluo, obviamente, os bancos, seguradoras e sociedades financeiras, passam por vender o produto/serviço que mais lhes interessa de momento, independentemente de ele se adaptar às necessidades ou interesses dos clientes pois a estes, dizem, deve caber a decisão correcta e livre. O importante é vender se o aspecto ou os dados conhecidos da contraparte não forem muito negativos.

O dinheiro tornou-se uma *coisa*. A informação sobre o custo do crédito (TAE e TAEG) tem muito de esotérica e burocrática e os esforços do legislador, apostado na protecção do consumidor/cliente não têm, finalmente, uma grande expressão prática, em termos de eficácia, pois o consumidor/cliente continua a não saber o *custo efectivo* do dinheiro que obteve por empréstimo. O crédito concedido no quadro dos *cartões de crédito tem um custo* de difícil apreensão pelos consumidores, pois se esquecem que o *mês passa voando*.

A previsível subida das taxas de juro vai agravar os empréstimos podendo criar situações de ruptura.

As medidas de política anti-consumo (todos os leitores se *recordam de regras sobre publicidade que visavam objectivamente a contenção do consumo e a luta contra a inflação*) caducaram. As vendas a prestações e o crédito ao consumo voltaram a ser possíveis. Assiste-se, nos últimos dez anos, segundo o Banco de Portugal, a uma quebra drástica na poupança.

Através da publicidade, cada vez mais aliciante e poderosa, as empresas, em vez de informarem os consumidores para que eles possam escolher melhor, criam-lhes necessidades, muitas das quais perfeitamente supérfluas. Não contesto o direito ao sonho, o mal está nos pesadelos do vencimento das letras.

Os descobertos foram extremamente facilitados sob a capa da conta ordenado com crédito automático, além de outras aliciantes modalidades. A publicidade «Telefone na mão dinheiro na conta». Os cartões de crédito, com acesso extremamente fácil a que se seguem os prémios e sorteios e sonhos. O crédito anónimo, pois é anónimo o que se obtém nas grandes superfícies ou nas grandes cadeias de venda.

Os próprios contratos, as mais das vezes de adesão, são leoninos e através de cláusulas abusivas, excesso de garantias e penalizações exageradas por incumprimento dificultam a resolução de situações de endividamento.

A necessidade de ter, a dependência psicológica (megalomania, autoterapia, ilusão de ser rico, o estatuto social) ou patológica (compras bolímicadas) do consumo.

O desemprego e precariedade de emprego.

O aumento da esperança de vida, as deficientes respostas do Serviço Nacional de Saúde, as infundáveis listas de espera, levam muita gente a ter que assumir, no sector privado, responsabilidades, em matéria de saúde, de valor extremamente vultoso.

As necessidades de habitação — as dificuldades no acesso ao arrendamento, com causas variadas, a aquisição de habitação, como alternativa, a preços inadequados.

A dissolução da estrutura económica de suporte do endividado (divórcio ou separação e morte).

É necessário repensar o regime da insolvência das famílias para o fim do século, adequado à actualidade económica e aos comportamentos e circunstancialismos que já referi. Mesmo que as disposições especiais sobre insolvência civil do Código do Prof. José Alberto dos Reis não

tivessem sido revogadas, estaríamos confrontados com a mesma necessidade, pois o que então foi pensado e correspondia às necessidades seria inadequado à realidade económica e sociológica actual.

Há uns anos atrás e é do tempo de muitos dos leitores, havia institutos de protecção das famílias contra os riscos do sobreendividamento. Recordo o Casal de Família (Decreto nº 7033, de 16 de Outubro de 1920, substituído pelo Decreto nº 18551, de 3 de Julho de 1930), o Regime dotal (artº 1134º do Código de Seabra) e o *rol* no comerciante, isento de juros e com *censura social de proximidade*.

Actualmente, temos, para além da impenhorabilidade de alguns bens (artºs 822º a 824º-A do Código de Processo Civil), alguns diplomas que procuram proteger os consumidores (Lei de Defesa do Consumidor — Lei nº 24/96, de 31 de Julho, Regime de crédito ao consumo — Decreto-Lei nº 359/91, de 21 de Setembro, Vendas fora do estabelecimento — Decreto-Lei nº 272/87 de 3 de Julho, etc...).

Mas, o mundo financeiro e económico mudou. A própria religião dominante mudou o discurso (*dimitte nobis debita nostra sicut et nos dimittimus debitoris nostris*). A pobreza e a austeridade eram virtudes e a usura e a cupidez do lucro já não são pecados.

O regime de falência dos particulares não titulares de empresa, disciplinado actualmente pelo artº 27º do Decreto-Lei nº 132/93 de 23 de Abril, é insuficiente e injusto face ao das empresas. Não se aceita que essa realidade económico-financeira que é a família, cuja importância social e política não é contestada (mesmo na sua textura meramente fáctica), ao contrário das empresas os particulares possam ficar «amarrados» a uma dívida para a vida inteira dos membros do núcleo fundador.

É, por isso, urgente prever regimes mais adequados para uma distinta realidade.

Actualmente é o consumo que alimenta o modelo económico. Os agentes económicos (e não penso só nos Bancos e Sociedades Financeiras), os directos beneficiários do sistema, que os alimenta não podem deixar de participar nos seus custos.

A taxa de juro deve comportar, e assim acontece, a *taxa de risco*.

O novo sistema de mercado do dinheiro, o apelo da sociedade de consumo e a instabilidade emocional de muitos dos nossos concidadãos geram novos fenómenos de exclusão social. A perda da casa (divórcio ou desemprego) pode gerar o drama das pessoas sem domicílio fixo, que é um excelente eufemismo para encobrir uma situação de que as pessoas dificilmente se libertam, até porque não têm um local para receber uma simples carta.

É preciso evitar a *morte civil* dos «náufragos do crédito» (François Cloiset) e sustentar o sistema, pois o crédito é o seu motor. Prevenir adequadamente a insolvência das famílias é, assim, garantir o funcionamento do sistema, é preservar o modelo económico, para prevenir a «*crise do capitalismo*» de que agora se fala, mas que mais correcto é dizer do modelo de sociedade.

Este tema interessa aos consumidores, mas não é exclusivo dos actos de consumo, porquanto, como já referi, atravessa todo o quadro da economia das famílias, as despesas de investimento, as dívidas com a fiscalidade, encargos administrativos (licenças/coimas) e até judiciais (multas e indemnizações). Problema de sociedade, como tal deve ser tratado. Não é um mero problema de *processo civil especial* e, muito menos, daquilo a que alguns insistem em chamar o «direito do consumo».

Foi-me pedido para responder à questão, sobre o que pensa a DECO do chamado endividamento excessivos e para apontar os *remédios*.

A acção da DECO tem sido, essencialmente, preventiva e pedagógica.

Preventivamente, tem actuado para obter um melhor equilíbrio contratual defendendo, em negociações e judicialmente, o expurgo de cláusulas abusivas nos contratos de adesão (cartões





de crédito, débito, seguros, etc. ...) e também na clarificação das mensagens publicitárias, através da sensibilização dos agentes económicos e da elaboração de denúncias junto do Instituto do Consumidor sobre publicidade enganosa e/ou abusiva.

Pedagogicamente, esclarece os consumidores sobre a sua capacidade de endividamento, controlo das despesas e das dívidas e tem publicado textos e alertas na revista *Dinheiro&Direitos* (v., em especial, edição de Nov. 98).

Mas, embora necessárias, estas acções são insuficientes.

Circulam várias sugestões, sobre o que fazer:

- Valorizar a informação aos consumidores? Sem dúvida.
- Prever mecanismo de seguro de crédito de forma mais generalizada? Será um caminho a não recusar.
- Limitar certo tipo de publicidade? Não tenho dúvidas de que pode ser necessário.
- Responsabilizar os contraentes pela informação que prestam ao credor, financeiro ou não, o que teria como contrapartida a responsabilização do credor pelos riscos que desejou correr? Não será a DECO, penso eu, a contestar a bondade da medida, desde que dela resulte inequívoca a aceitação social de um mecanismo que previna a catástrofe das famílias sobreendividadas de boa fé. «Contra os aspectos perversos do consumismo, a grande tarefa do futuro passa pela procura de uma difícil conjugação entre consumo e responsabilidade.» (Viriato Soromenho Marques).

É matéria a ser tratada com muita delicadeza e saber diferenciado, que cobre o direito (civil, processual, de «consumo», se esta categoria existe), a economia e a sociologia.

Uma Comissão especializada, o que foi anunciado no dia 15 de Março de 1999, preparou um texto legislativo que terá por objecto enquadrar a questão do endividamento excessivo dos consumidores.

Embora a Administração não tenha julgado útil remeter, até hoje, à DECO — por cumprir fica o artigo 60º n.º 3 da Constituição — o projecto de diploma anunciado, por generosidade de amigos já tive ocasião de o ler.

Seria despropositado e deselegante, porque alheio ao tema que os promotores me cometeram, analisar o texto que circula, mas creio que é meu dever — e faço-o a título estritamente pessoal (que é rigorosamente aquele que me possibilitou a sua leitura) — deixar dois comentários muito breves.

Do ponto de vista técnico parece-me mal concebido, gerado fora do sistema. É redutor na análise (não me foi facultado qualquer relatório ou exposição de motivos, que ignoro existir), burocrático nas soluções, excessivamente ambicioso e regulamentarista, não intervindo nas sedes próprias dos vários institutos conexos.

O modo como o projecto foi apresentado constituiu um desastre e pode ter efeitos negativos matando uma ideia, a meu ver indispensável para reforço da coesão. As reacções da Banca (declarações do Presidente da Associação de Bancos à RTP1 no dia 15 de Março) e da comunidade judiciária (declarações do Bastonário da Ordem dos Advogados *in* Boletim da Ordem dos Advogados, Mar./Abr. 1999) permitem-me temer que, por falta de debate prévio e concertação indispensável com os representantes dos actores principais das actividades económicas, aí envolvendo as famílias e os consumidores, se malogre a iniciativa de legislar sobre um problema tão relevante.

Pelas acções em que tenho participado, pela minha experiência profissional e pelas leituras que tenho feito, enquanto aguardo o Relatório final da investigação do Centro posso concluir, retomando o meu papel de porta-voz da DECO, pensar que a antiga reivindicação da Associação, adequação da lei das falências às famílias é actual. Alterações e integrações

legislativas serão precisas, esperando que sejam as mínimas necessárias, bem discutidas e concertadas previamente — em tempo pré-legislativo — com os parceiros sociais. E não faltam órgãos para o efeito.





Referências Bibliográficas

Berger-Levrault (1994) *La Consommation et son financement en France et dans le monde*, Institut d'études bancaires et financières.

Conseil National du Crédit et du Titre, Fiche Thématique n.º 3 — Les enquêtes de l'Observatoire de l'endettement des ménages en 1997, e Fiche Thématique n.º 4 — Le bilan du traitement des situations de surendettement des particuliers en 1997, *Rapport — Exercice 1997*.

Ferrière, Frédéric (Mars 1999) L'activité des commissions de surendettement em 1998, *Bulletin de la Banque de France*, n.º 63.

Gallet, Ch. H. (1996) *Le surendettement des particuliers*, Delmes.

Huls, Nick (1994) *Overindebtedness of consumers in the EC members states: facts and search for solutions*, (Leiden Repport).

Jude, Jean-Michel (Janvier 1998) *Le traitement collectif du surendettement en Europe et dans les situations transfrontières, et quelques propositions de réforme de la loi n.º 95 125 de février 1995*, Paris.

Khayat, Danielle (1997) *Le droit du surendettement des particuliers*, LGDJ.

Le surendettement des consommateurs en Europe pour une solution communautaire, European Consumer Lawgroup, Bruxelles, 21-22 Mars 1995.

Le surendettement des particuliers, Anthropos, 1997.

Leval, Georges de (1998) *La loi du 5 Juillet 1997*, Liège.

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Juin 95) *Crédit, endettement et surendettement des ménages en Europe* (Fondation Roi Baudouin).

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Octobre 1996) *La responsabilité du donneur de crédit aux particuliers*.

Ministère des Affaires Economique (1995) *Loi du 5 Juillet 1998*, Bruxelles.

Morin, Anne (Octobre 1993) *Le surendettement des consommateurs en Europe — Quelles solutions?*, ECLG.

Rapport d'Information — Sénat n.º 60 — Session Ordinaire de 1997-1998 — Annexe au procès-verbal de la séance du 29 Octobre 1997.