

Parecer da Autoridade Bancária Europeia
sobre Boas Práticas
no Tratamento de Mutuários
com Dificuldades no Pagamento
de Crédito Hipotecário

Tradução da responsabilidade do Banco de Portugal

Índice

Abreviaturas	3
Definições	3
Introdução e base jurídica	2
Enquadramento	3
Âmbito de aplicação do Parecer	6
Boas práticas no tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário	7
Princípios gerais	7
Políticas e procedimentos	7
Prestação de informação e apoio ao mutuário	9
Processo de resolução	10

Abreviaturas

EBA	Autoridade Bancária Europeia (sigla em português – ABE)
-----	---------------------------------------------------------

Definições

Capitalização da prestação em dívida	A prestação em dívida é adicionada ao empréstimo a ser reembolsado durante o prazo normal do crédito hipotecário.
--------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Período de carência	Acordo entre a instituição de crédito e o mutuário que permite a este último, de forma temporária, interromper o pagamento ou reduzir o montante das prestações mensais do crédito hipotecário.
---------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Introdução e base jurídica

1. O crédito hipotecário é um elemento-chave que permite aos consumidores comprar e manter habitação própria. Contudo, o crédito hipotecário pode também dar origem a riscos para os consumidores. Esses riscos devem ser mitigados pelos consumidores, tomando opções responsáveis ao contrair empréstimos; pelas instituições de crédito, através da adoção de decisões responsáveis de concessão de crédito; e pelas autoridades competentes, protegendo os consumidores de práticas desadequadas na concessão de crédito.
2. A fim de assegurar que os potenciais riscos associados a mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário são geridos de forma adequada pelas instituições de crédito, e contribuir para o desenvolvimento de práticas consistentes nesta área, é desejável que a Autoridade Bancária Europeia (EBA no seu acrónimo em inglês) adote um Parecer sobre boas práticas no tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário (Parecer). O Parecer complementa as disposições relativas ao incumprimento e à execução hipotecária que deverão ser definidas na futura Diretiva relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação (também conhecida por Diretiva do “Crédito Hipotecário”) e apresenta sugestões sobre o modo pelo qual devem ser observadas as referidas disposições.
3. O Parecer tem como destinatários as autoridades competentes, como definido na Diretiva 2006/48/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício; abrange práticas de supervisão e de mercado; e não é vinculativo.
4. A competência da EBA para emitir pareceres tem por base a alínea a) do número 1 do artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), o qual altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE, da Comissão¹.
5. Nos termos do número 5 do artigo 14.º do Regulamento Interno da EBA, o Conselho de Supervisores adotou o Parecer constante das páginas seguintes. Este Parecer será publicado no sítio de Internet da EBA.

¹ JO L 331, 15.12.2010, p. 12.

Enquadramento

1. O crédito hipotecário é, em diversos países, o principal mecanismo utilizado pelos particulares para financiar a aquisição de imóveis de habitação. Embora a terminologia e as formas específicas difiram entre os países, as componentes básicas tendem a ser semelhantes e a incluir: um imóvel – o bem cuja aquisição é financiada; um credor – a instituição de crédito que concede o empréstimo; uma hipoteca – a garantia do credor, que incide sobre o imóvel; um mutuário – a pessoa que adquire a propriedade sobre o imóvel; o capital – o montante inicial do empréstimo, que diminuirá à medida que for sendo reembolsado; e a execução ou retoma do imóvel – a possibilidade de o credor, em certas circunstâncias, tomar a posse do imóvel.
2. O crédito hipotecário constitui, habitualmente, o principal compromisso financeiro que a maioria dos consumidores assume durante a sua vida.
3. Contudo, o crédito hipotecário pode também dar origem a riscos. Um desses riscos é o de os mutuários de crédito hipotecário poderem enfrentar dificuldades de pagamento, isto é, ficarem numa situação em que não conseguem pagar as prestações devidas do crédito hipotecário. A expressão “dificuldades de pagamento” é utilizada neste documento para referir o que nalguns países é designado por “incumprimento” ou semelhante, dependendo se é utilizada para efeitos prudenciais, de contabilidade financeira ou proteção dos consumidores. A expressão “dificuldades de pagamento” deverá, por conseguinte, ser interpretada de forma lata, a fim de acomodar estas diferenças nacionais. No entanto, esta expressão não pretende abranger as vendas judiciais nem práticas de execução hipotecária, uma vez que estas são indissociáveis de questões de legislação local. As autoridades competentes deverão estabelecer uma definição de dificuldades de pagamento, sendo que essa definição deverá ser aplicada às boas práticas definidas neste Parecer.
4. Para muitos consumidores, o seu crédito hipotecário irá durar o período de tempo acordado, com o reembolso a ter lugar conforme planeado. No entanto, a crise financeira mundial e a atual conjuntura económica deram origem a preocupações de natureza regulatória em diversos Estados-Membros relativamente ao número de mutuários com dificuldades financeiras. As dificuldades financeiras podem causar uma enorme pressão sobre o mutuário, sendo crucial que haja uma intervenção pró-ativa e precoce com vista a identificar uma solução viável para a situação e, conseqüentemente, para se alcançar um resultado positivo para o mutuário em causa. Tipicamente, este tipo de solução é também preferível para o credor, uma vez que o produto resultante da venda judicial do imóvel se traduz, normalmente, numa recuperação inferior do crédito.
5. O credor deve desenvolver esforços para que o crédito hipotecário retome uma situação sustentável, e a execução hipotecária deve apenas ser considerada quando tiverem sido exploradas outras alternativas. Mesmo antes de o mutuário se encontrar em dificuldades de pagamento existem normalmente sinais de alerta para problemas relacionados com o empréstimo. A incapacidade de pagar na íntegra a prestação do empréstimo pode levar o mutuário a não pagar sequer uma parte dessa prestação, arriscando, assim, atingir um nível insustentável de endividamento. A identificação e intervenção junto destes mutuários

numa fase inicial pode constituir uma abordagem bastante eficaz em termos de custos para o credor. É também importante que os mutuários sejam incentivados a comunicar ao credor quaisquer dificuldades financeiras que os possam impedir de cumprir o plano de reembolso acordado.

6. Podem existir muitas causas para as dificuldades de pagamento, pelo que a probabilidade de serem alcançadas soluções positivas para os consumidores é tanto maior quanto maior for a flexibilidade dos credores na resposta à situação.
7. Os credores que identifiquem mutuários em dificuldades de pagamento (ou em vias de ficar nessa situação) irão, naturalmente, querer tratá-los de forma justa e tentar chegar a uma solução aceitável para todas as partes envolvidas. Obviamente, este objetivo dependerá, em certa medida, da colaboração do mutuário com o credor para resolver essas dificuldades.
8. O objetivo de proteção dos consumidores não deverá ser observado de forma isolada. Existem razões prudenciais evidentes para os credores gerirem de forma próxima e eficiente os empréstimos em risco de incumprimento. Estas considerações podem, de facto, influenciar a abordagem adotada pelos credores, pelo que as boas práticas que aqui se publicam não são exaustivas nem pretendem constituir um enquadramento rígido para aplicar em todos os casos².
9. Dado que o regulamento que cria a Autoridade Bancária Europeia³ atribuiu à EBA os objetivos de contribuir para reforçar a proteção dos consumidores (alínea f) do artigo 8.º e artigo 9.º) e contribuir para assegurar a estabilidade, integridade e eficácia do sistema financeiro (artigos 4.º, 22.º, 23.º e 24.º), e considerando que abordagens desadequadas no tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário poderão prejudicar a capacidade da EBA para prosseguir esses objetivos, a EBA empenhou-se na identificação de boas práticas no tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário nos vários Estados-Membros da UE.
10. As boas práticas prendem-se com a conduta dos credores relativamente aos mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário e, caso venham a aplicar-se, reforçarão a proteção dos consumidores e, como tal, contribuirão também para assegurar a eficácia do sistema financeiro de um modo geral. Têm igualmente como objetivo a promoção de práticas comuns entre as autoridades competentes, sendo-lhes dirigidas como um Parecer nos termos do artigo 29.º do Regulamento da EBA. É provável que as autoridades competentes queiram avaliar o modo pelo qual as boas práticas, juntamente com medidas já adotadas ou em vias de implementação (por exemplo, a Diretiva da UE relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação), poderão promover os seus próprios objetivos nacionais de regulação.

² Para definições da EBA e modelos de reporte relativos à tolerância e exposição ao risco de incumprimento, ver a consulta separada da EBA (em curso na altura da publicação) em [EBA/CP/2013/06](#).

³ Ver JO (2010), *Regulamento (UE) n.º 1093/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho*.

11. A base para este Parecer provém de um inquérito da EBA sobre práticas de supervisão nacionais, bem como sobre práticas mais gerais de mercado relativas ao crédito responsável e ao tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário. Relativamente ao crédito responsável, este inquérito recolheu informação das autoridades competentes acerca da consistência entre as práticas nacionais e os Princípios definidos pelo FSB. Foi também solicitado às autoridades que indicassem abordagens nacionais no âmbito do crédito responsável que complementem os Princípios definidos pelo FSB, sendo esta informação utilizada para identificar boas práticas adicionais. O resultado do inquérito encontra-se publicado num Parecer independente deste. No que respeita ao tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário, o inquérito da EBA recolheu informação sobre as abordagens nacionais de supervisão e de mercado aos principais objetivos identificados pelos membros da EBA em matéria de proteção dos consumidores.

Âmbito de aplicação do Parecer

12. O presente Parecer é dirigido às autoridades competentes. Tipicamente, estas autoridades têm responsabilidades de supervisão sobre as instituições de crédito⁴. Em alguns Estados-Membros, embora não em todos, estas autoridades são igualmente responsáveis pela supervisão de instituições que, não sendo instituições de crédito, concedem crédito hipotecário. Nestes casos, é provável que as autoridades competentes promovam igualmente a adoção destas boas práticas, uma vez que a natureza do credor (isto é, se está ou não em causa uma instituição de crédito) não irá alterar o efeito positivo das boas práticas. Em face desta situação, qualquer referência a “credor” neste documento deverá ser interpretada como sendo aplicável tanto a instituições de crédito como a outras entidades e qualquer referência a dificuldades de pagamento deve ser interpretada como dificuldades no pagamento de crédito hipotecário. As autoridades competentes deverão ter em consideração a aplicação mais abrangente destas boas práticas, de forma consistente com o seu âmbito de supervisão, a fim de minimizar o risco de arbitragem regulamentar.
13. Nos casos em que a autoridade competente não é responsável pela supervisão de entidades que não são instituições de crédito, ou quando não exista regulamentação nacional aplicável a estas entidades, as boas práticas identificadas neste Parecer podem, ainda assim, ter interesse para o supervisor responsável ou para as próprias entidades.
14. Muitos credores hipotecários subcontratam a gestão das suas operações a outras empresas. Para efeitos do presente Parecer, as operações geridas por estas empresas não são consideradas separadamente. Ao invés, caberá ao credor ter em consideração a boa prática definida e o modo como esta se poderá refletir na abordagem adotada pela empresa que desenvolve as atividades subcontratadas.
15. Considerando que este Parecer dá enfoque à proteção dos consumidores, incide, naturalmente, sobre o tratamento conferido ao mutuário. Contudo, as dificuldades de pagamento do mutuário podem ter implicações importantes para terceiros, especialmente para os garantidos. Na implementação destas boas práticas, as autoridades competentes deverão também ter em consideração os interesses dos garantidos, por exemplo, estendendo-lhes as boas práticas relacionadas com a prestação de informação pelos credores.
16. Na medida em que se relacionem com a utilização de dados, as boas práticas contidas neste Parecer deverão ser entendidas nos limites definidos pela legislação nacional em matéria de proteção de dados pessoais.

⁴ Como definido na *Diretiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Junho de 2006 relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício*.

Boas práticas no tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário

17. O presente Parecer enquadra as boas práticas no tratamento de mutuários com dificuldades no pagamento de crédito hipotecário de acordo com os seguintes temas principais:
- Princípios gerais
 - Políticas e procedimentos
 - Prestação de informação e apoio ao mutuário
 - Processo de regularização

Princípios gerais

18. A relação entre o credor e o mutuário de crédito hipotecário deve reger-se por princípios gerais de honestidade, equidade, informação e privacidade.

***Boa prática 1:** É boa prática assegurar que, quando lidam com um mutuário com dificuldades de pagamento, os credores:*

- *atuam com honestidade, equidade e profissionalismo;*
- *incentivam, de forma pró-ativa, o mutuário a comunicar-lhes as suas dificuldades financeiras;*
- *prestam informação adequada e apoio aos mutuários em dificuldades de pagamento;*
- *comunicam em linguagem clara e simples;*
- *garantem que todas as reuniões com o mutuário relacionadas com as suas dificuldades de pagamento são realizadas em privado;*
- *exigem apenas o pagamento de encargos permitidos, sendo que estes encargos não deverão exceder o necessário para compensar o credor pelos custos incorridos em resultado das dificuldades de pagamento.*

Políticas e procedimentos

19. Para o correto tratamento do mutuário com dificuldades de pagamento é essencial que os empregados envolvidos tenham formação adequada sobre as políticas e os procedimentos do credor, sendo sensíveis à situação do mutuário. Isto assegura que os empregados têm o conhecimento e a capacidade para lidar de forma adequada com o mutuário durante este momento difícil e potencialmente gerador de pressão para o mutuário. É igualmente inevitável que o mutuário tenha dúvidas sobre o processo de resolução das suas dificuldades, sendo por isso essencial que os empregados estejam habilitados a esclarecer essas dúvidas.

Boa prática 2: *É boa prática assegurar que os credores estabelecem políticas para um tratamento eficaz dos mutuários com dificuldades de pagamento.*

Boa prática 3: *É boa prática assegurar que os credores estabelecem procedimentos para detetar precocemente indícios de que os mutuários se encontram em risco de enfrentar dificuldades de pagamento.*

Boa prática 4: *É boa prática assegurar que os credores dão formação adequada aos empregados que lidam com os mutuários com dificuldades de pagamento.*

20. Mesmo antes de o mutuário apresentar dificuldades de pagamento, existem habitualmente indícios de que os empréstimos enfrentam problemas. A identificação e o acompanhamento de indícios, tais como o pedido do mutuário para que um pagamento devido seja reduzido/adiado, poderá constituir uma abordagem eficiente para evitar que o mutuário incorra numa situação de sobre-endividamento.

Boa prática 5: *É boa prática assegurar que os credores acompanham indicadores que permitam a identificação de mutuários com potenciais dificuldades de pagamento.*

21. Atuar de forma imediata junto do mutuário após a verificação da existência de dificuldades de pagamento pode evitar a deterioração da situação. É importante que o mutuário colabore de forma significativa com o credor, a fim de influenciar a forma de resolução da sua situação de incumprimento.

Boa prática 6: *É boa prática assegurar que os credores atuam de forma imediata quando um mutuário entra em dificuldades de pagamento ou informa o credor de que poderá vir a enfrentar dificuldades de pagamento.*

22. Os credores devem estar aptos a prestar a informação relevante e necessária aos mutuários por escrito, se assim for solicitado.

Boa prática 7: *É boa prática assegurar que os credores disponibilizam recursos de informação específicos, como a divulgação de informação nos respetivos sítios de Internet ou numa brochura, para os mutuários com dificuldades financeiras ou com preocupações dessa natureza.*

23. Embora seja importante que o credor colabore com o mutuário numa fase inicial, deverá também estar consciente do nível de envolvimento com um mutuário que poderá estar já a sentir-se sob pressão devido à sua situação financeira.

Boa prática 8: *É boa prática assegurar que os credores mantêm um nível proporcionado e não excessivo de contacto e comunicação com um mutuário com dificuldades de pagamento.*

24. É importante que o mutuário não seja importunado ou pressionado de forma excessiva pelo credor, ou por entidades contratadas pelo credor, na tentativa de resolver as dificuldades de pagamento. O credor deverá também ter consciência de que apenas deverá contactar o mutuário relativamente às suas dificuldades de pagamento em momentos apropriados e apenas através dos elementos de contacto fornecidos pelo mutuário para esse efeito.

Boa prática 9: *É boa prática assegurar que os credores se inibem de exercer pressões excessivas sobre os mutuários relativamente às suas dificuldades de pagamento e realizam contactos apenas em momentos razoáveis para cada mutuário, incluindo os contactos efetuados através de entidades contratadas pelo credor.*

25. Quando um credor tenciona envolver terceiros para cobrar dívidas em seu nome, é importante que esta informação seja transmitida e explicada ao mutuário, para que este compreenda claramente o papel e as atividades dessas terceiras entidades.

Boa prática 10: *É boa prática assegurar que os credores informam os devedores com dificuldades de pagamento quando tencionam envolver empresas de cobrança de dívidas para lidar com os mutuários.*

26. O credor deverá assegurar que mantém registos adequados de todas as interações com o mutuário a fim de garantir a sua conformidade e comprová-lo à autoridade competente, caso seja necessário.

Boa prática 11: *É boa prática assegurar que os credores criam e mantêm registos adequados das suas interações com os mutuários com dificuldades de pagamento.*

Boa prática 12: *É boa prática assegurar que os credores revêm periodicamente estas políticas e procedimentos ou que acompanham a sua execução.*

Prestação de informação e apoio ao mutuário

27. A prestação de informação e apoio ao mutuário é essencial para a resolução da situação em termos positivos para todas as partes.

Boa prática 13: *É boa prática assegurar que os credores, logo que tomem conhecimento de que o mutuário está com dificuldades de pagamento, comuniquem de forma rápida e clara com o mutuário a fim de compreender os motivos subjacentes a essas dificuldades.*

Boa prática 14: *É boa prática assegurar que os credores prestam, de forma atempada, a seguinte informação ao mutuário:*

- a) *o número de prestações em dívida ou parcialmente pagas;*
- b) *o montante total da prestação em dívida;*
- c) *os encargos incorridos em virtude do não pagamento da prestação;*
- d) *a importância de o mutuário colaborar com o credor para a resolução da situação;*
- e) *informação relativa às consequências da falta de pagamento (por exemplo, procedimentos legais, custos, juros de mora, possível perda de propriedade, etc.);*
- f) *informação relativa aos prazos previstos do processo, por exemplo, principais etapas, tempos médios, etc.; e*
- g) *informação relativa a esquemas ou apoios públicos disponíveis.*

Boa prática 15: *É boa prática assegurar que, mantendo-se as dificuldades de pagamento, os credores disponibilizam trimestralmente uma versão atualizada desta informação.*

Boa prática 16: *É boa prática assegurar que os credores têm em consideração o papel da informação ou aconselhamento aos mutuários na prevenção ou resolução das dificuldades de pagamento quando:*

- a) *há factos que indiciam que o mutuário está potencialmente em dificuldades; ou*
- b) *o mutuário recuperou recentemente de dificuldades de pagamento.*

Processo de regularização

28. Os processos de regularização proporcionam folga de tesouraria ao mutuário e devem permitir-lhe retomar os pagamentos de acordo com um plano que evite uma nova situação de dificuldades de pagamento, para além da opção de venda voluntária do imóvel, que terá um resultado diferente para o mutuário.

Boa prática 17: *É boa prática assegurar que os credores avaliam, tendo em consideração as circunstâncias individuais do mutuário, a sua capacidade de reembolso do empréstimo e os seus melhores interesses, se será adequada a adoção de uma ou mais das seguintes medidas:*

- a) *prorrogar o prazo do crédito hipotecário;*
- c) *alterar o tipo de contrato de crédito;*
- d) *diferir o pagamento da totalidade ou de parte das prestações durante um certo período de tempo;*

- e) *consolidar créditos;*
- f) *alterar a taxa de juro;*
- g) *capitalizar a prestação em dívida*⁵
- h) *conceder um período de carência;*
- i) *apoiar o mutuário na venda voluntária do imóvel.*

Boa prática 18: *É boa prática assegurar que os credores documentam as razões pelas quais a(s) solução(ões) apresentada(s) ao mutuário é(são) adequada(s) para as suas circunstâncias individuais e manter essa documentação por um período de tempo razoável.*

⁵ A adequação das soluções indicadas nas alíneas (a) a (i) depende de uma avaliação cuidadosa das circunstâncias específicas do consumidor. Isto é particularmente verdade no que respeita à solução prevista na alínea (g) – capitalização da prestação em dívida – que poderá não ser uma solução adequada para muitos mutuários. Os credores deverão ter em consideração as perspetivas prudencial e de proteção dos consumidores, com o objetivo de a regularização não incidir apenas no curto prazo, mas ser sustentável.

Feito em Londres, 3 de Junho de 2013.

[assinado]
Andrea Enria
Presidente
Pelo Conselho de Supervisores