

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

### Parecer do Comité Económico e Social sobre ao «Sobreendividamento das Famílias»

(2002/C 149/01)

Em 13 de Julho de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar parecer sobre o «Sobreendividamento das famílias».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de Abril de 2002 (Relator: M. Ataíde Ferreira).

Na 390.ª reunião plenária de 24 e 25 de Abril de 2002 (sessão de 24 de Abril), o Comité Económico e Social adoptou, por 78 votos a favor, 6 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

#### 1. Sobreendividamento — Actualidade do tema

1.1. Em 13 de Julho de 1992, o Conselho, em Resolução sobre as prioridades futuras para o desenvolvimento da política de protecção dos consumidores, considerou, pela primeira vez, a investigação sobre o sobreendividamento como uma das prioridades.

1.2. A partir daí, embora o fenómeno do sobreendividamento tenha ganho, reconhecidamente, importância crescente ao nível nacional dos vários Estados-Membros, por forma a ter justificado a adopção de medidas legislativas e administrativas específicas na generalidade deles, a nível comunitário não foram tomadas quaisquer iniciativas de carácter político, sem embargo da promoção do Estudo do Professor Nick Huls<sup>(1)</sup> e do acompanhamento do tema pelos serviços da actual DG SANCO, aliás com grande profissionalismo e qualidade.

1.3. Em 27 de Maio de 1999, o Comité Económico e Social decidiu incumbir a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo, de preparar um Relatório de Informação sobre o «Sobreendividamento das Famílias»<sup>(2)</sup>, que foi enviado a todas as Instituições Comunitárias por decisão da Assembleia Plenária.

1.4. No decurso da elaboração do referido Relatório, e durante a Presidência Portuguesa, o Conselho Consumidores do Luxemburgo, de 13 de Abril de 2000, retomou o tema e

chamou a atenção da Comissão e dos Estados-Membros para a necessidade de um tratamento comunitário desta matéria.

1.5. O relatório de Informação do CES terminava recomendando à Comissão que «como primeiro passo neste sentido, dê imediato início à preparação de um Livro Verde relativo ao Sobreendividamento das Famílias na Europa, onde divulgue os estudos já disponíveis sobre o assunto, faça o ponto da situação dos regimes jurídicos e dos dados estatísticos dos diversos Estados-Membros e em processo de adesão, procure definir um conceito unívoco de sobreendividamento e defina a orientação que, em seu entender, deva ser dada nos passos subsequentes, por forma a serem atingidos os objectivos para que aponta o presente Relatório».

1.6. No seguimento desta recomendação há conhecimento de que a Comissão lançou um concurso para a realização de dois estudos, um relativo aos aspectos estatísticos e outro relativo aos diferentes regimes jurídicos do sobreendividamento, nos Estados-Membros.

Sabe-se, no entanto, que a Comissão não aceitou o estudo sobre os aspectos jurídicos e rescindiu o respectivo contrato, e que está a analisar o estudo estatístico confrontada com a dificuldade de comparação dos dados carreados, o que naturalmente era de esperar face ao diverso entendimento e abordagem do fenómeno nos diversos Estados. Até agora não revelou, oficialmente, qual o sentido que pretende imprimir à

(1) «Overindebtedness of consumers in the member states: facts and search for solutions», Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, n.º 29, 1994.

(2) CES 212/2000 final de 20 de Junho de 2000.

abordagem do assunto, e pode verificar-se que o tema está excluído do seu Programa de Acção. Registam-se porém como positivas, embora parcelares, algumas medidas avulsas no âmbito da revisão da Directiva sobre crédito ao consumo.

1.7. O CES, no âmbito da elaboração do presente parecer, resolveu realizar uma audição pública, com o apoio da Presidência Sueca, em Estocolmo, no dia 18 de Junho de 2001, no sentido de colher informação actual e de confrontar as diversas experiências dos países nórdicos nesta matéria, cuja omissão se fazia sentir no referido Relatório de Informação.

1.7.1. Durante essa audição o Secretário de Estado da Justiça da Suécia teve oportunidade de referir o interesse que o Governo sueco punha na abordagem comunitária deste tema, como forma de solucionar os inconvenientes resultantes da diversidade de formas de aproximação nacionais ao problema e das diferentes soluções encontradas com resultados divergentes nos vários Estados-Membros <sup>(1)</sup>.

1.8. Ainda a 2 de Julho de 2001 o «Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU)», com a colaboração da Comissão Europeia, levou a cabo importante conferência subordinada ao tema «Regras de concorrência na UE e sistemas bancários em confronto», onde o Chefe da Unidade dos Serviços Financeiros da DG SANCO teve oportunidade de fazer a apresentação das orientações seguidas na proposta da nova Directiva sobre o crédito ao consumo, e onde os problemas do sobreendividamento na sua vertente comunitária foram debatidos <sup>(2)</sup>.

1.8.1. Também a DG SANCO tomou a iniciativa de realizar em Bruxelas, a 4 de Julho de 2001, uma audição com peritos dos governos para debate das alterações propostas à Directiva do Crédito ao Consumo, onde foram salientados aspectos parcelares que interessam à prevenção do sobreendividamento.

1.9. Já durante a Presidência Belga teve lugar em Charleroi, a 13 e 14 de Novembro de 2001, um importante colóquio sobre o tema «Créditos aos Consumo e Harmonização Comunitária» onde, designadamente, o Ministro da Economia e da Investigação Científica da Bélgica fez questão de salientar os aspectos sociais e económicos do problema e de ressaltar a sua ligação ao desenvolvimento dos serviços financeiros e do comércio transfronteiras no mercado interno <sup>(3)</sup>.

(1) Do seu discurso, destaca-se a afirmação de que «existe o risco real de a diversidade actual de regimes da União Europeia contribuir para os entraves técnicos à livre circulação de bens e de serviços no mercado único».

(2) Na Itália, a ADICONSUM (organização de consumidores), conjuntamente com outras ONG e algumas instituições de crédito, promoveram um projecto de Proposta de Lei sobre a resolução das situações de sobreendividamento das famílias.

(3) O Governo belga em 25.1.2002 adoptou um Projecto de Lei sobre o crédito ao consumo em que se prevê a interdição de publicidade que possa incitar ao sobreendividamento.

1.10. Um destaque especial merece ainda o Conselho Mercado Interno, Consumidores e Turismo de 26 de Novembro de 2001, onde os Ministros, entre outras constatações e recomendações, consideraram que «as divergências existentes entre os Estados-Membros a nível do tratamento quer preventivo quer social, jurídico e económico do sobreendividamento poderiam ocasionar importantes disparidades quer entre os consumidores europeus quer entre os fornecedores de crédito», pelo que julgaram que (...) «poderia ser encarada uma reflexão a nível comunitário no sentido de introduzir, como complemento das medidas a favor do desenvolvimento do crédito transfronteiras, medidas susceptíveis de prevenir o sobreendividamento, ao longo de todo o ciclo do crédito».

## 2. A dimensão comunitária do sobreendividamento das famílias

2.1. O fenómeno do sobreendividamento reveste aspectos sociais, económicos, financeiros, jurídicos na vertente civil e processual e, naturalmente, políticos, todos eles merecedores de acompanhamento a nível comunitário.

2.1.1. Fundamentais, na perspectiva que se pretende salientar no presente Parecer de Iniciativa, são os aspectos jurídicos que têm influência directa na política de realização do mercado interno.

2.2. Dos estudos realizados e das audições havidas resultou, com inequívoca clareza, que o desenvolvimento de um mercado de serviços financeiros transfronteiras passa pela confiança de produtores, comerciantes, profissionais liberais e consumidores.

2.2.1. Essencial para garantir essa confiança é, do lado dos fornecedores de crédito, a transparência das regras que regulam o mercado, mesmo nas situações de incumprimento.

2.3. Se é certo que uma parte importante das situações de incumprimento, que são o primeiro passo para o sobreendividamento, podem ser reguladas no âmbito da concessão do crédito, e em particular do crédito ao consumo, existe toda uma série de medidas de prevenção e de recuperação de situações de sobreendividamento que relevam antes das áreas da Justiça e do Mercado Interno.

2.4. Tendo em atenção o princípio da subsidiariedade e a nova redacção do artigo 153.º do Tratado de Roma e do artigo 34.º do Tratado de Amesterdão é não só possível, como verdadeiramente indispensável, para a efectiva realização do mercado interno, uma abordagem comunitária dos aspectos essencialmente jurídicos do sobreendividamento das famílias, de uma forma harmonizada.

2.5. Três razões fundamentais permitem alicerçar esta asserção.

2.5.1. A primeira respeita à igualização das condições de concorrência entre aqueles que outorgam créditos a particulares, desde as instituições de crédito a outros operadores financeiros e aos próprios comerciantes e prestadores de serviços nas vendas a prestações e a crédito.

2.5.2. A segunda razão tem a ver com o próprio funcionamento do mercado interno que, uma vez mais, se é «único» do lado das possibilidades das transacções transfronteiras, se vê dividir em várias ordens jurídicas nacionais quando se trata de resolver questões emergentes desse próprio mercado. Em especial com as recentes orientações em matéria de comércio electrónico e de vendas à distância de bens e de serviços financeiros, tem todo o sentido que, à semelhança do que já se passa com a falência dos comerciantes, se harmonize o regime do tratamento do sobreendividamento das famílias, sob pena de se criarem novas barreiras à concorrência e distorções ao nível da competitividade das empresas.

2.5.3. A terceira razão prende-se directamente com a protecção dos consumidores e releva do comando do novo artigo 153.º do Tratado. Está hoje expressamente consagrado, na al. b) do seu n.º 3, que a Comunidade, para a realização dos objectivos a que se refere o n.º 1, e no qual se inclui, inquestionavelmente, o tratamento das situações de sobreendividamento, contribuirá com «medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados-Membros». Julga-se portanto que não são legítimas dúvidas quanto à necessidade de a questão do sobreendividamento das famílias ser enquadrada por uma política comunitária que garanta a harmonização das iniciativas nacionais neste domínio, sob pena de se criarem situações condenáveis de discriminação, quer em relação aos profissionais, quer em relação aos consumidores.

2.6. Três outras razões circunstanciais aconselham a imediata actuação da Comissão.

2.6.1. A primeira prende-se com a introdução física da moeda única e com o impulso que este facto irá dar ao comércio transfronteiras e, conseqüentemente, ao crédito inerente, eliminando uma das principais barreiras reconhecidas das transacções transfronteiras.

2.6.2. A segunda tem a ver com o desenvolvimento do comércio electrónico e das vendas à distância, com tudo o que as directivas relativas a estas matérias pretendem contribuir para a eliminação das barreiras geográficas e logísticas e os ganhos de confiança de profissionais e consumidores. A próxima aprovação da proposta de directiva sobre a venda à distância de serviços financeiros virá complementar o quadro legal necessário para o incremento do crédito transfronteiras.

2.6.3. Finalmente, o próximo alargamento da União Europeia aconselha minimamente uma harmonização imediata, antes que o quadro legal se torne ainda mais complexo e difícil de gerir.

### 3. Conclusões e recomendações

3.1. O CES conclui, assim, que:

- (a) o fenómeno do sobreendividamento generalizou-se em todos os países da União Europeia e está presente nos países em vias de adesão, tendo tendência a agravar-se com a abertura das fronteiras e o comércio transfronteiriço;
- (b) A generalidade dos países da União Europeia conceberam e aplicaram, ao nível nacional, sistemas de prevenção e de recuperação das situações de sobreendividamento diversos, divergentes e mesmo conflituantes, quer ao nível do direito substantivo, quer ao nível dos procedimentos judiciais ou administrativos;
- (c) Estas diferenças constituem barreiras ao desenvolvimento do crédito transfronteiras e à própria realização do mercado único, não contribuindo para a necessária confiança dos agentes económicos nas potencialidades e nos benefícios do mercado interno;
- (d) É, assim, desejável, um esforço de harmonização dos aspectos jurídicos ligados ao sobreendividamento e tal harmonização é possível no âmbito das disposições concertadas dos artigos 2.º e 34.º do Tratado da UE e dos actuais artigos 3.º alínea t) e 153.º do Tratado de Roma.

3.2. O CES recomenda, assim

3.2.1. À Comissão que

- (a) Proceda à imediata divulgação oficial dos estudos que encomendou sobre os aspectos estatísticos e proceda ao lançamento de novo concurso para a elaboração do estudo relativo ao direito comparado do sobreendividamento na Europa;
- (b) Prepare, no mais curto prazo possível, um Livro Verde onde as consequências da actual situação sejam analisadas na perspectiva da realização do mercado interno;
- (c) Proponha as medidas de harmonização do quadro legal de prevenção e de recuperação de situações de sobreendividamento, quer em aspectos substantivos quer processuais de acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e tendo em conta o disposto nos artigos 2.º e 34.º do Tratado da União e nos artigos 3.º e 153.º do Tratado de Roma;
- (d) Defina e realize uma rede de troca de informações entre os Estados-Membros e a Comissão para acompanhamento da evolução da situação do fenómeno do sobreendividamento das famílias nos Estados-Membros e nos Estados em vias de adesão, com vista à criação de um Observatório Europeu do Sobreendividamento.

- (e) Tenha uma particular atenção aos efeitos que a tomada de medidas em várias áreas das políticas comunitárias, designadamente no que se refere ao crédito ao consumo e ao crédito hipotecário, às comunicações comerciais, à publicidade e ao «marketing» e às práticas do comércio, podem ter na criação ou agravamento do sobreendividamento das famílias;

### 3.2.2. Aos Estados-Membros que

- (a) Prossigam na via iniciada com a Resolução de 13 de Julho de 1992, e retomada nos Conselhos Consumidores de 13 de Abril de 2000 e de 26 de Novembro de 2001, até que seja definido um quadro legal de abordagem comunitária da questão do sobreendividamento das famílias;
- (b) Considerem a possibilidade de certos aspectos jurídicos do sobreendividamento serem consignados em regulamento de âmbito paralelo ao que definiu o regime da insolvência para as empresas;
- (c) Instem a Comissão a que, à luz da experiência e da troca de informações com os Estados-Membros, estude e apresente propostas de harmonização quanto às informações devidas aos consumidores nos contratos de crédito, à utilização dos dados sobre a sua solvência, ao papel dos intermediários de crédito ou das sociedades

financeiras, ao regime processual das execuções por incumprimento e aos processos especiais de recuperação de créditos;

- (d) Considerem a possibilidade do estabelecimento, em co-regulação, de códigos de conduta, de base voluntária, para resolução das situações de sobreendividamento;
- (e) Encarem as possibilidades de cooperação com vista à recuperação das situações de multi-endividamento originadas em créditos transfronteiras, através de meios não judiciais;
- (f) Promovam, desde a idade escolar, acções de informação e educação tendentes à prevenção do sobreendividamento.

### 3.2.3. Ao Conselho e ao Parlamento Europeu que

- (a) Assumam de forma clara e inequívoca a necessidade de serem tomadas iniciativas, a nível da União Europeia, no sentido da harmonização dos aspectos jurídicos do regime do sobreendividamento, com o âmbito e o alcance referidos na alínea c) do n.º 3.2.2 antecedente;
- (b) Prevejam e disponibilizem os meios orçamentais indispensáveis para habilitar a Comissão a prosseguir com o acompanhamento do fenómeno do sobreendividamento e a realização das iniciativas necessárias à adopção das medidas de harmonização legislativa antes mencionadas.

Bruxelas, 24 de Abril de 2002.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Göke FRERICHS