

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RECOMENDAÇÕES

COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO

RECOMENDAÇÃO DO COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO

de 27 de junho de 2019

relativa a vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário para habitação da Bélgica

(CERS/2019/4)

(2019/C 366/01)

O CONSELHO GERAL DO COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico ⁽¹⁾, nomeadamente os artigos 3.º, 16.º, 17.º e 18.º,

Considerando o seguinte:

- (1) O setor imobiliário desempenha um papel importante na economia, podendo a sua evolução exercer uma influência determinante sobre o sistema financeiro. As crises financeiras do passado demonstraram que os desenvolvimentos insustentáveis nos mercados imobiliários podem ter consequências graves para a estabilidade do sistema financeiro e para o conjunto da economia, o que também pode ter repercussões negativas além-fronteiras. A evolução desfavorável dos mercados imobiliários de alguns Estados-Membros resultou, no passado, em importantes perdas de crédito e/ou teve efeitos adversos na economia real. Tais efeitos refletem as estreitas interações entre o setor imobiliário, os financiadores e outros setores económicos. Além disso, os circuitos de retorno de informação entre o sistema financeiro e a economia real reforçam os eventuais desenvolvimentos negativos.
- (2) Estas correlações são importantes porque indicam que os riscos com origem no setor imobiliário podem ter um impacto sistémico que é, por natureza, pró-cíclico. As vulnerabilidades dos sistemas financeiros tendem a acumular-se durante a fase ascendente do ciclo imobiliário. A perceção de redução do risco do financiamento e do acesso mais fácil ao mesmo podem contribuir para uma rápida expansão do crédito e do investimento, bem como para o aumento da procura de imóveis, exercendo pressão sobre a subida dos preços dos mesmos. Dado que o consequente aumento de valor dos ativos de garantia estimula ainda mais a procura e a oferta de crédito, esta dinâmica de autorreforço pode originar potenciais consequências sistémicas. Inversamente, durante a fase de desaceleração do ciclo imobiliário, as condições de concessão de crédito mais restritivas, a maior aversão ao risco e a pressão sobre a descida dos preços dos imóveis podem afetar negativamente a capacidade de resistência dos mutuários e dos mutuantes, provocando a deterioração das condições económicas.
- (3) As vulnerabilidades relativas ao imobiliário para habitação podem ser uma fonte de riscos sistémicos e afetar direta e indiretamente a estabilidade financeira. Os efeitos diretos são as perdas de crédito das carteiras de hipotecas devido a condições económicas ou financeiras adversas e a desenvolvimentos negativos simultâneos no mercado imobiliário para habitação. Os efeitos indiretos podem referir-se a ajustamentos no consumo das famílias, daí resultando consequências ainda mais graves para a economia real e para a estabilidade financeira.

⁽¹⁾ JO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

- (4) Conforme referido no considerando 4 da Recomendação CERS/2013/1 ⁽²⁾, a política macroprudencial tem por objetivo principal contribuir para a preservação da estabilidade do sistema financeiro no seu conjunto, nomeadamente através do reforço da resiliência do setor financeiro, e reduzir a acumulação de riscos sistémicos, assegurando assim uma contribuição sustentável do setor financeiro para o crescimento económico.
- (5) Para o efeito, as autoridades macroprudenciais podem utilizar uma ou mais medidas macroprudenciais baseadas nos fundos próprios, previstas na Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁾ e no Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁾, e/ou medidas macroprudenciais baseadas no mutuário, que assentam exclusivamente no direito nacional, dependendo da avaliação dos riscos. Embora as medidas baseadas nos fundos próprios visem sobretudo aumentar a resiliência do sistema financeiro, as medidas baseadas no mutuário podem ser especialmente adequadas para prevenir o agravamento da acumulação de riscos sistémicos.
- (6) Além disso, a Recomendação CERS/2013/1 exorta os Estados-Membros a estabelecerem um quadro legal que permita às autoridades macroprudenciais deter o controlo direto ou poderes de recomendação sobre os instrumentos macroprudenciais identificados na referida recomendação.
- (7) Em 2016, o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) realizou uma avaliação ao nível da União das vulnerabilidades relativas ao imobiliário para habitação ⁽⁵⁾. Esta avaliação permitiu ao CERS identificar como fontes de risco sistémico para a estabilidade financeira várias vulnerabilidades a médio prazo, em diversos países, o que deu origem à emissão de alertas a oito países, incluindo a Bélgica ⁽⁶⁾.
- (8) Em 2016, as principais vulnerabilidades identificadas no mercado imobiliário para habitação da Bélgica foram o rápido aumento dos preços da habitação e dos empréstimos hipotecários, e o já elevado e crescente endividamento das famílias, com uma percentagem cada vez maior de devedores hipotecários potencialmente vulneráveis a condições económicas ou desenvolvimentos desfavoráveis do mercado imobiliário para habitação na Bélgica.
- (9) O CERS realizou recentemente uma avaliação sistemática e prospetiva ao nível do Espaço Económico Europeu (EEE) das vulnerabilidades relativas ao imobiliário para habitação ⁽⁷⁾.
- (10) No que diz respeito à Bélgica, a recente avaliação revelou que, desde 2016, o forte aumento do crédito à habitação continuou a alimentar o endividamento das famílias. Apesar de o crescimento dos preços da habitação ter abrandado, a anterior dinâmica suscita preocupações quanto a uma potencial sobreavaliação. Além disso, uma percentagem importante dos empréstimos hipotecários continua a ser concedida a famílias potencialmente vulneráveis a condições económicas ou financeiras adversas ou a qualquer evolução desfavorável do mercado imobiliário para habitação. Neste contexto, a majoração em 5 pontos percentuais do coeficiente de ponderação do risco que foi aplicada em 2013 em relação às posições em risco sobre empréstimos hipotecários das instituições de crédito que utilizam o método das notações internas contribuiu para reforçar a resiliência destas instituições de crédito;
- (11) Em 2018, o Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique aumentou a referida majoração do coeficiente de ponderação do risco por aplicação, nos termos do artigo 458.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, de uma majoração do coeficiente de ponderação do risco equivalente a 33 % da média ponderada pelas posições em risco dos coeficientes de ponderação do risco aplicados às exposições ao risco de incumprimento nas carteiras de empréstimos hipotecários residenciais de cada instituição de crédito.
- (12) A majoração do coeficiente de ponderação do risco adotada visa reforçar a resiliência das instituições de crédito que utilizam o método das notações internas e atenuar a acumulação de riscos relativos a novos empréstimos hipotecários. Contudo, não existem atualmente na Bélgica medidas baseadas no mutuário (por exemplo, limites ao rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia (*loan-to-value* — LTV), ao rácio entre o endividamento e o rendimento (*debt-to-income* — DTI) ou ao rácio entre o serviço da dívida e o rendimento (*debt service-to-income* — DSTI) que limitem diretamente a percentagem de empréstimos hipotecários concedidos a famílias potencialmente vulneráveis a condições económicas ou financeiras adversas ou a qualquer evolução desfavorável do mercado imobiliário para habitação.

⁽²⁾ Recomendação CERS/2013/1 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 4 de abril de 2013, relativa a objetivos intermédios e instrumentos de política macroprudencial (JO C 170 de 15.6.2013, p. 1).

⁽³⁾ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

⁽⁴⁾ Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁽⁵⁾ Ver «Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector» [Vulnerabilidades no setor imobiliário para habitação da UE], CERS, novembro de 2016, disponível em inglês no sítio Web do CERS em www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Alerta CERS/2016/06 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 22 de setembro de 2016, relativo a vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário residencial da Bélgica (JO C 31 de 31.1.2017, p. 45).

⁽⁷⁾ Ver «Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries» [Vulnerabilidades no setor imobiliário para habitação do EEE], CERS, 2019, disponível em inglês no sítio Web do CERS em www.esrb.europa.eu.

- (13) O CERS concluiu, portanto, que as medidas macroprudenciais adotadas ou disponíveis na Bélgica só são parcialmente adequadas e suficientes para corrigir as vulnerabilidades a médio prazo relativas ao endividamento das famílias, à sobreavaliação das habitações e aos critérios de concessão de crédito. Por conseguinte, são necessárias medidas políticas adicionais para corrigir estas vulnerabilidades, que podem ser fonte de risco sistémico. As medidas propostas na presente recomendação destinam-se a complementar as medidas macroprudenciais adotadas na Bélgica, com vista a aumentar a resiliência. Não devem ser consideradas substitutivas das atuais medidas baseadas nos fundos próprios, que continuam a ser importantes para corrigir as vulnerabilidades existentes na carteira de empréstimos em curso.
- (14) A presente recomendação visa a ativação de medidas juridicamente vinculativas baseadas no mutuário para corrigir a percentagem importante de empréstimos hipotecários que são concedidos a famílias potencialmente vulneráveis a condições económicas ou financeiras adversas ou a qualquer evolução desfavorável do mercado imobiliário residencial na Bélgica.
- (15) A presente recomendação não prejudica os mandatos de política monetária dos bancos centrais da União.
- (16) As recomendações do CERS são publicadas depois de o Conselho Geral ter informado o Conselho da União Europeia da intenção de publicá-las, dando-lhe a oportunidade de se pronunciar a esse respeito, e de os destinatários terem sido informados da referida intenção,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

SECÇÃO 1

RECOMENDAÇÃO

Recomendação A — Ativação de medidas baseadas no mutuário

Recomenda-se às autoridades nacionais belgas investidas do poder de emitir recomendações ou responsáveis pela aplicação de medidas baseadas no mutuário que recomendem a ativação ou ativem, conforme o caso, medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas para evitar:

- Uma percentagem importante ou crescente de mutuários que contraem novos empréstimos hipotecários que poderá não estar em condições de pagar a dívida ou de manter o seu nível de consumo na sequência de condições económicas ou financeiras adversas ou de qualquer evolução desfavorável do mercado imobiliário para habitação; ou
- Uma percentagem importante ou crescente de novos créditos hipotecários, garantidos por imóveis para habitação, que possam resultar em perdas de crédito em caso de incumprimento e de uma redução subsequente dos preços da habitação.

SECÇÃO 2

APLICAÇÃO

1. Definições

Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

- «Medidas baseadas no mutuário», as medidas macroprudenciais dirigidas aos mutuários;
- «Controlo direto», a capacidade real e efetiva para impor e modificar, se necessário para alcançar um objetivo principal ou intermédio, as medidas macroprudenciais aplicáveis às instituições financeiras abrangidas pelo âmbito de atuação das correspondentes autoridades macroprudenciais;
- «Poderes de recomendação», a capacidade para orientar, através de recomendações, a aplicação dos instrumentos macroprudenciais, sempre que for necessário para atingir um objetivo principal ou intermédio;
- «Rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia» (*loan-to-value ratio*, rácio LTV), a soma de todos os empréstimos ou prestações de empréstimos garantidos pelo mutuário com o imóvel na data da concessão do empréstimo relativamente ao valor do imóvel na mesma data;
- «Rácio entre o endividamento e o rendimento» (*debt-to-income ratio*, rácio DTI), a dívida total do mutuário no momento da concessão do empréstimo relativamente ao rendimento disponível anual total do mutuário na mesma data;

- f) «Rácio entre o serviço da dívida e o rendimento» (*debt-service-to-income ratio*, rácio DSTI), o serviço total anual da dívida relativamente ao rendimento disponível anual total do mutuário no momento da concessão do empréstimo;
- g) «Médio prazo», um horizonte temporal de três anos;
- h) «Medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas», medidas baseadas no mutuário adotadas por meio de instrumentos juridicamente vinculativos;
- i) «Serviço da dívida», o pagamento combinado do capital e dos juros da dívida total de um mutuário ao longo de um dado período (geralmente um ano);
- j) «Prazo de vencimento», a duração do contrato de crédito à habitação expressa em anos na data de concessão do crédito;
- k) «Autoridade macroprudencial», autoridade nacional macroprudencial, com os objetivos, dispositivos, poderes, requisitos de responsabilização e outras características definidos na Recomendação CERS/2011/3 ⁽⁸⁾.

2. Critérios de aplicação

1. A aplicação da presente recomendação rege-se pelos critérios seguintes:

- a) Deve ter-se devidamente em conta o princípio da proporcionalidade, tomando em consideração o objetivo e o conteúdo da Recomendação A;
- b) Ao ativar medidas baseadas no mutuário ao abrigo da Recomendação A, a calibração e introdução progressiva de tais medidas devem ter em conta a posição da Bélgica nos ciclos económicos e financeiros e todas as potenciais implicações em termos de custos e benefícios associados;
- c) O anexo I contém critérios de observância específicos da Recomendação A.

2. Os destinatários da presente recomendação devem comunicar ao CERS e ao Conselho da União Europeia as medidas tomadas a seu respeito ou justificar adequadamente a eventual inação. Os relatórios devem conter, no mínimo:

- a) Informação sobre o teor e o calendário das medidas tomadas;
- b) A avaliação das vulnerabilidades relativas ao endividamento das famílias, à sobreavaliação das habitações e aos critérios de concessão de crédito relativos a novos empréstimos hipotecários, incluindo a distribuição dos novos empréstimos hipotecários em função dos respetivos rácios LTV, DTI e DSTI e prazos de vencimento, sendo os rácios em causa calculados de acordo com o anexo IV da Recomendação CERS/2016/14 do Comité Europeu do Risco Sistémico ⁽⁹⁾, bem como a avaliação dos resultados das medidas adotadas, tendo em conta os objetivos da presente recomendação;
- c) A justificação pormenorizada da eventual inação ou do eventual desvio relativamente à presente recomendação, incluindo quaisquer atrasos na sua implementação.

3. Calendário para o seguimento

Solicita-se aos destinatários que comuniquem ao CERS e ao Conselho da União Europeia as medidas tomadas em cumprimento da presente recomendação, ou que justifiquem adequadamente a eventual inação, em conformidade com os seguintes prazos:

Solicita-se aos destinatários da Recomendação B que entreguem ao CERS e ao Conselho da União Europeia, até 31 de outubro de 2020 e, subsequentemente, com uma periodicidade anual até 31 de outubro de 2022, um relatório sobre as medidas tomadas relativas à aplicação de medidas baseadas no mutuário para corrigir as vulnerabilidades relativas ao endividamento das famílias, à sobreavaliação das habitações e aos critérios para concessão de novos créditos à habitação na Bélgica. Se houver mais do que uma entidade responsável pela tomada de medidas relativas às vulnerabilidades identificadas, deve ser apresentado um relatório conjunto.

⁽⁸⁾ Recomendação CERS/2011/3 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 22 de dezembro de 2011, relativa ao mandato macroprudencial das autoridades nacionais (JO C 41 de 14.2.2012, p. 1).

⁽⁹⁾ Recomendação CERS/2016/14 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 31 de outubro de 2016, relativa ao preenchimento das lacunas de dados sobre bens imóveis (JO C 31 de 31.1.2017, p. 1).

4. Acompanhamento e avaliação

1. Compete ao Secretariado do CERS:

- a) Prestar apoio aos destinatários, assegurando a coordenação da prestação de informação, o fornecimento dos formulários pertinentes e indicando, sempre que necessário, o procedimento e o calendário de seguimento;
- b) Verificar o seguimento dado pelos destinatários, prestando-lhes assistência se o solicitarem, e apresentando três relatórios de seguimento ao Conselho Geral sobre a aplicação da Recomendação A: o primeiro relatório até 31 de dezembro de 2020, o segundo relatório até 31 de dezembro de 2021 e o terceiro relatório até 31 de dezembro de 2022.

2. O Conselho Geral avaliará as medidas e as justificações apresentadas pelos destinatários e, se for caso disso, poderá decidir que a presente recomendação não foi seguida e que o destinatário não apresentou justificação adequada da inação.

Feito em Frankfurt am Main, em 27 de junho de 2019.

*O Chefe do Secretariado do CERS,
em nome do Conselho Geral do CERS*
Francesco MAZZAFERRO

ANEXO I

CRITÉRIOS DE OBSERVÂNCIA ESPECÍFICOS DA RECOMENDAÇÃO

Recomendação A — Ativação de medidas baseadas no mutuário

São aplicáveis à Recomendação A os seguintes critérios de observância:

1. Para evitar:

- a) Uma percentagem importante ou crescente de mutuários que contraem novos empréstimos hipotecários e que poderá não estar em condições de pagar a dívida ou de manter o seu nível de consumo na sequência de condições económicas ou financeiras adversas ou de qualquer evolução desfavorável do mercado imobiliário para habitação; ou
- b) Uma percentagem importante ou crescente de novos créditos hipotecários, garantidos por imóveis para habitação, que possam resultar em perdas de crédito em caso de incumprimento e de uma redução subsequente dos preços da habitação;

as autoridades nacionais belgas devem recorrer a uma ou várias medidas baseadas no mutuário combinadas (por exemplo, limites do rácio LTV em combinação com limites do rácio DTI ou do rácio DSTI e limites nos prazos de vencimento) para garantir a eficácia das medidas adotadas e para minimizar o potencial de evasão das referidas medidas ou de consequências indesejáveis que possam reduzir a sua eficácia e criar riscos de crédito noutras áreas.

2. Antes de ativar medidas baseadas no mutuário, deve ser feita uma avaliação da posição da Bélgica nos ciclos económicos e financeiros para determinar a calibragem e introdução progressiva adequadas das referidas medidas.
 3. Após a ativação das medidas baseadas no mutuário, podem ser necessários o seu posterior reforço ou a ativação de medidas macroprudenciais adicionais para corrigir as vulnerabilidades identificadas na Bélgica; tal dependerá da escolha das medidas baseadas no mutuário ativadas, da calibragem inicial das medidas ativadas e dos resultados da avaliação das vulnerabilidades.
-