

Combater o sobre-endividamento das famílias

O sobre-endividamento constitui uma fonte de preocupação constante na Europa. Recentemente, observou-se um aumento deste fenómeno em alguns Estados-Membros e entre certos grupos da população. Este relatório apresenta uma visão geral das principais causas e consequências do sobre-endividamento das famílias e dos seus principais determinantes. Analisa igualmente duas respostas políticas na UE e na Noruega, nomeadamente os serviços de aconselhamento em matéria de dívida e os procedimentos de liquidação da dívida.

Contexto político

O sobre-endividamento é simultaneamente uma causa e uma consequência da pobreza, da privação e da exclusão social. Para combater este problema, é importante introduzir políticas que englobem uma série de medidas de prevenção, de atenuação e de reabilitação. A prevenção pode ser abordada, por exemplo, através da regulamentação do crédito, como a diretivas da UE relativas ao crédito aos consumidores e ao crédito hipotecário. Pode também ser reforçada com proteção social, que constitui um dos princípios do pilar europeu dos direitos sociais, mitigando os choques de rendimentos e de despesas na sequência de desemprego ou problemas de saúde.

Este relatório analisa os serviços de aconselhamento em matéria de dívida e os procedimentos de liquidação da dívida existentes na UE e na Noruega. Na sequência da crise financeira mundial, estes serviços e procedimentos estão mais amplamente disponíveis em muitos Estados-Membros. No entanto, existem lacunas em termos de acesso.

Graças às lições aprendidas com as práticas adotadas no conjunto da UE, é possível elaborar, aos níveis regional, nacional e da UE, políticas que permitam combater o endividamento das famílias.

Principais conclusões

- Em 2016, 14 % das pessoas (UE-28) referiram não ter possibilidade de pagar as despesas recorrentes com a renda da casa ou a hipoteca, créditos ao consumo, empréstimos de familiares ou amigos ou faturas dos serviços de utilidade pública ou de telefone. Esta percentagem atinge os 21 % se forem incluídas as

pessoas que não têm dívidas em atraso, mas têm dificuldades em que o dinheiro lhes chegue ao fim do mês.

- As pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 49 anos são as mais expostas a este risco. No entanto, as pessoas sobre-endividadas com mais de 65 anos são confrontadas com maiores problemas financeiros e um menor bem-estar mental.
- De 2017 a 2018, registou-se a nível da UE um aumento dos pagamentos em atraso entre as famílias monoparentais isoladas em risco de pobreza.
- Os serviços de aconselhamento em matéria de dívida tornaram-se mais amplamente disponíveis e acessíveis. No entanto, mesmo em países com serviços bem estabelecidos, existem problemas de acesso.
- Muitos países têm redes de apoio e legislação complexas e difíceis de compreender, e um grande número de pessoas sobre-endividadas não consegue obter ajuda apropriada ou acesso a procedimentos de liquidação da dívida adequados.
- Em alguns países, não existem serviços de aconselhamento em matéria de dívida, ou os que existem têm capacidade, cobertura ou âmbito particularmente limitados, como é o caso, por exemplo, da Bulgária, da Croácia, de Chipre, da Estónia, da Itália, da Lituânia, de Malta, da Roménia e da Eslovénia.
- De um modo geral, os Estados-Membros convergiram na criação de procedimentos de liquidação da dívida a fim de proporcionar um meio de sair do sobre-endividamento. Malta e, em menor medida, a Bulgária, estão atrasados.
- Apesar da convergência dos Estados-Membros na criação desses procedimentos, existem diferenças significativas entre eles no que se refere à acessibilidade e às soluções propostas.

Indicadores para políticas

- O problema do sobre-endividamento, se não for abordado de uma forma adequada e oportuna, pode ter consequências negativas para os indivíduos e os agregados familiares afetados, bem como para a sociedade. Os problemas resultantes do sobre-endividamento podem incluir problemas de saúde mental e física, desemprego e inatividade.

- Desde a crise financeira mundial de 2007, muitos países reforçaram as suas respostas institucionais ao sobre-endividamento. Os decisores políticos não devem esperar por uma nova crise para introduzir novas melhorias.
- A regulamentação do crédito é fundamental, desincentivando as pessoas a assumir empréstimos que não podem reembolsar, ou dívidas de baixo valor ou de outros tipos não abrangidas pelas diretivas da UE relativas ao crédito aos consumidores e ao crédito hipotecário. Os decisores políticos devem ponderar encargos administrativos e multas, bem como taxas de juro.
- Embora os decisores políticos se centrem frequentemente nas dívidas hipotecárias ou de consumo contraídas junto de instituições financeiras, os problemas de endividamento dos grupos de baixos rendimentos dizem frequentemente respeito ao não pagamento das contas dos serviços de utilidade pública ou de telefone, da renda da casa, de impostos ou multas, de dívidas a amigos ou de despesas de saúde. Os decisores políticos interessados numa intervenção precoce não devem ignorar esta realidade.
- Muitas vezes, os trabalhadores por conta própria têm dificuldade em distinguir as dívidas privadas das empresariais. Os procedimentos jurídicos e o aconselhamento em matéria de dívida devem reconhecer este problema, sobretudo tendo em conta o aumento dos níveis do emprego por conta própria em alguns Estados-Membros.
- O aconselhamento em matéria de dívida com uma perspetiva financeira estreita pode não proporcionar uma solução sustentável se não tratar as causas profundas do problema. Se os consultores em matéria de endividamento forem trabalhadores sociais, poderão não ter os conhecimentos jurídicos e financeiros especializados. Essas lacunas podem ser colmatadas através da cooperação com prestadores de serviços especializados.
- Os serviços de aconselhamento em matéria de dívida podem evitar às pessoas a necessidade de passarem por procedimentos de liquidação da dívida, que implicam, muitas vezes, períodos prolongados de privações para o agregado familiar e custos significativos para o sistema.

Procedimentos de liquidação da dívida

- Para que possa haver uma «luz no fim do túnel», os procedimentos de liquidação da dívida não devem ser demasiado morosos. Na maioria dos Estados-Membros, os procedimentos não duram mais de cinco anos. O tempo necessário para iniciar o procedimento não deve ser subestimado. Os decisores políticos podem dar resposta às preocupações relativas a abusos estabelecendo uma distinção entre os diferentes tipos de procedimentos de liquidação da dívida.
- A complexidade administrativa dos procedimentos de liquidação da dívida deve ser reduzida ao mínimo. Se a resposta favorável aos pedidos e a conclusão do procedimento necessitarem de um apoio importante, podem ser desiguais e injustos.
- Os incentivos à maximização do rendimento e à procura de trabalho são muitas vezes inexistentes durante o procedimento de liquidação de dívidas. A melhoria destes incentivos deve impedir o trabalho não declarado, permitir o aumento dos reembolsos da dívida e melhorar as perspetivas do agregado familiar sobre-endividado.
- Para que a liquidação da dívida permita um novo começo, deve cobrir a maior parte das dívidas (e não excluir as dívidas fiscais, por exemplo). O devedor deve desaparecer dos registos, tanto públicos como dos credores.
- Justifica-se uma ação da UE em matéria de procedimentos de liquidação da dívida de forma de garantir a sua disponibilidade, permitir que os países aprendam com as práticas uns dos outros, evitar problemas de acesso (incluindo despesas iniciais) e garantir um nível de bem-estar às pessoas sujeitas a tais procedimentos (incluindo um certo nível de proteção da residência familiar).
- Os serviços de aconselhamento em matéria de dívida devem conformar-se às normas de qualidade e dotar-se de conselheiros com uma boa formação. Devem estabelecer relações de confiança com os devedores para compreender as situações dos agregados familiares e trabalhar na procura de soluções, e ser considerados parceiros fiáveis pelos credores e pelas autoridades.
- Uma parte importante da intervenção precoce é o reconhecimento do apoio disponível. As formas de sensibilização podem incluir a partilha, pelos parceiros sociais, de informações sobre despedimentos iminentes, o envio de avisos de pagamento pelos credores e a resposta dos serviços públicos (por exemplo, serviços de emprego e os prestadores de cuidados primários) e das autoridades a pedidos de liquidação de dívidas.
- As respostas puramente jurídicas ao sobre-endividamento podem não atacar as suas causas intrínsecas e levar a que o problema se reproduza. Isto constitui um risco nos países onde o aconselhamento jurídico gratuito é o principal serviço de apoio, ou quando os procedimentos de liquidação da dívida são mais acessíveis e o aconselhamento em matéria de dívida consiste essencialmente em ajudar as pessoas a aceder a esses procedimentos e a concluí-los.

Informações adicionais

O relatório *Addressing household over-indebtedness* (Combater o sobre-endividamento) está disponível em <http://eurofound.link/ef19044>

Gestor de investigação: Hans Dubois

information@eurofound.europa.eu