

**RECOMENDAÇÃO DO COMITÉ EUROPEU DO RISCO SISTÊMICO**  
**de 2 de dezembro de 2021**  
**relativo a vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário residencial da Áustria**  
**(CERS/2021/11)**  
**(2022/C 122/02)**

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 <sup>(1)</sup>, nomeadamente o artigo 3.º, n.º 2, alíneas b) e d) e os artigos 16.º a 18.º,

Tendo em conta a Decisão CERS/2011/1 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 20 de janeiro de 2011, que adota o Regulamento Interno do Comité Europeu do Risco Sistémico <sup>(2)</sup>, nomeadamente o artigo 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 repercussões graves para a estabilidade do sistema financeiro e para o conjunto da economia, o que também pode levar a repercussões negativas noutros países. 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 ciclos de retroação 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 um aumento da procura de imóveis, o que exerce uma pressão no sentido da 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 consequências sistémicas. Em contrapartida, durante a fase de desaceleração do ciclo imobiliário, condições mais restritivas para a concessão de crédito, uma maior aversão ao risco e a pressão descendente sobre os preços dos imóveis podem afetar negativamente a capacidade de resistência dos mutuários e dos mutuantes, provocando uma deterioração das condições económicas.
- (3) As vulnerabilidades relativas ao imobiliário residencial podem ser uma fonte de riscos sistémicos e afetar direta e indiretamente a estabilidade financeira. Os efeitos diretos são as perdas de crédito nas carteiras de crédito hipotecário devido a condições económicas ou financeiras desfavoráveis e a desenvolvimentos negativos simultâneos no mercado imobiliário residencial. 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.
- (4) Conforme referido no considerando 4 da Recomendação CERS/2013/1 do Comité Europeu do Risco Sistémico <sup>(3)</sup>, 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.

<sup>(1)</sup> JO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 58 de 24.2.2011, p. 4.

<sup>(3)</sup> 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).

- (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 <sup>(4)</sup> e no Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, 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) Em 2016, o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) realizou uma avaliação ao nível da União das vulnerabilidades relativas ao imobiliário para habitação <sup>(6)</sup>. 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 dirigidos a oito países, incluindo a Áustria <sup>(7)</sup>.
- (7) Em 2016, a principal vulnerabilidade identificada no mercado imobiliário para habitação da Áustria foram o forte crescimento dos preços dos imóveis destinados à habitação e do crédito hipotecário e o risco de uma maior flexibilização dos critérios de concessão de crédito.
- (8) Desde 2018, as autoridades nacionais austríacas têm utilizado instrumentos de comunicação para assegurar a aplicação de critérios prudentes em matéria de concessão de empréstimos, apoiados por um reforço das atividades de supervisão macroprudencial. No seu relatório sobre o seguimento da situação nos países que receberam alertas em 2016 sobre vulnerabilidades no sector imobiliário residencial <sup>(8)</sup>, o CERS reconheceu que as medidas aplicadas pelas autoridades nacionais austríacas podem fazer face com eficácia a vulnerabilidades predominantemente de surgimento recente. No entanto, o CERS observou igualmente que as autoridades nacionais austríacas foram dotadas de poderes para introduzir, em 2017, medidas juridicamente vinculativas baseadas nos mutuários que poderiam ser aplicadas se as vulnerabilidades surgidas recentemente se acelerassem.
- (9) O CERS realizou recentemente uma avaliação sistemática e prospetiva ao nível do Espaço Económico Europeu (EEE) das vulnerabilidades relativas ao sector do imobiliário para habitação. Neste contexto, o CERS identificou como fontes de risco sistémico para a estabilidade financeira determinadas vulnerabilidades a médio prazo que ainda não foram devidamente corrigidas.
- (10) O surto da pandemia de COVID-19 em 2020 e a crise que lhe está associada não conduziram a um declínio cíclico dos mercados de habitação. Pelo contrário, após um período de crescimento gradual e num contexto de taxas de juro baixas, o crescimento em termos reais dos preços da habitação e dos empréstimos acelerou de novo em vários países, ultrapassando largamente o crescimento do rendimento das famílias. A fim de atenuar o impacto da pandemia e a consequente incerteza económica, foram aplicadas diversas medidas e políticas, nomeadamente moratórias e garantias públicas. Neste contexto político geral, as medidas macroprudenciais anteriormente programadas foram temporariamente flexibilizadas ou a sua ativação foi adiada em alguns países. A melhoria da situação económica atualmente observada permite um ajustamento da política macroprudencial nos países em que as vulnerabilidades relacionadas com o imobiliário residencial continuaram a aumentar.
- (11) No que respeita à Áustria, esta recente avaliação revelou que, na sequência de um período de aumentos moderados, o crescimento em termos reais dos preços da habitação acelerou, superando o crescimento do rendimento das famílias. Além disso, o crédito às famílias aumentou de forma constante. A avaliação realizada pelo CERS revelou ainda que, desde setembro de 2019, o crescimento em termos reais dos preços da habitação acelerou no primeiro trimestre de 2021, superando o crescimento do rendimento das famílias. Confirmando esta evolução, segundo estimativas do

<sup>(4)</sup> 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, 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).

<sup>(5)</sup> 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).

<sup>(6)</sup> Ver «*Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector*» [Vulnerabilidades no setor imobiliário residencial da UE], CERS, novembro de 2016, disponível em inglês no sítio web do CERS em [www.esrb.europa.eu](http://www.esrb.europa.eu).

<sup>(7)</sup> Alerta CERS/2016/05 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 22 de setembro de 2016, relativo a vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário residencial da Áustria (JO C 31 de 31.1.2017, p. 43).

<sup>(8)</sup> «*Follow-up report on countries that received ESRB warnings in 2016 on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector*» [Relatório de seguimento sobre os países que receberam alertas do CERS em 2016 relacionados com vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário residencial], setembro de 2019, disponível em inglês no sítio web do CERS em [www.esrb.europa.eu](http://www.esrb.europa.eu).

Oesterreichische Nationalbank, a sobrevalorização dos preços da habitação registou um agravamento no primeiro trimestre de 2021. O crescimento em termos reais do crédito às famílias para a compra de habitação tem vindo a aumentar de forma constante desde 2019. Uma comunicação do Conselho de Estabilidade dos Mercados Financeiros da Áustria, de junho de 2021 <sup>(9)</sup>, indicava que os critérios de concessão de empréstimos hipotecários em termos de rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia (*loan-to-value* – LTV) e de rácio entre o serviço da dívida e o rendimento (*debt service-to-income* – DSTI) continuaram a ampliar-se em tempos recentes face à média dos últimos cinco anos e que a percentagem de empréstimos com valores elevados destes rácios era substancial.

- (12) A atual combinação de políticas é considerada apenas parcialmente adequada e parcialmente suficiente para fazer face às crescentes vulnerabilidades. Além disso, a Áustria não voltou a recorrer a medidas baseadas nos fundos próprios para fazer face às vulnerabilidades existentes e promover a estabilidade financeira. Acresce que as vulnerabilidades identificadas no setor imobiliário residencial da Áustria não foram totalmente incorporadas nos coeficientes de ponderação do risco dos empréstimos hipotecários, tal como utilizados pelas instituições de crédito que aplicam o método das notações internas (*internal ratings-based approach* – IRB) ao cálculo dos requisitos regulamentares de fundos próprios.
- (13) À luz desta recente evolução, o CERS concluiu que a ativação de medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas reforçaria a eficácia das medidas já adotadas para solucionar corretamente as vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário residencial da Áustria. Sempre que e onde quer que tais medidas baseadas no mutuário vinculativas sejam avaliadas como não suficientemente eficazes para fazer face às vulnerabilidades a médio prazo, deve ser considerada a aplicação de medidas baseadas nos fundos próprios, como sejam os instrumentos destinados a aumentar os ponderadores de risco IRB para as posições em risco relacionadas com imobiliário residencial, a reserva para risco sistémico setorial ou a reserva contracíclica de fundos próprios. Estas medidas aumentariam a capacidade de resistência do setor bancário da Áustria a riscos que possam ter-se acumulado, tais como a sobrevalorização prevalecente dos preços da habitação e, em certa medida, a flexibilização dos critérios de concessão de empréstimos hipotecários nos últimos anos,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

## SECÇÃO 1

### RECOMENDAÇÕES

#### **Recomendação A – Ativação de medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas**

Recomenda-se às autoridades competentes que ativem medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas a fim de atenuar as vulnerabilidades no setor imobiliário residencial da Áustria como fonte de risco para a estabilidade financeira.

#### **Recomendação B — Ativação ou reforço de medidas baseadas nos fundos próprios**

Recomenda-se às autoridades competentes que ativem ou reforcem medidas baseadas nos fundos próprios a fim de assegurar a resiliência das instituições de crédito autorizadas na Áustria e complementar as medidas baseadas no mutuário na atenuação das vulnerabilidades do setor imobiliário residencial da Áustria como fonte de risco para a estabilidade financeira sempre que, e onde quer que tais medidas baseadas no mutuário vinculativas sejam avaliadas como não suficientemente eficazes para fazer face às vulnerabilidades a médio prazo.

## SECÇÃO 2

### APLICAÇÃO

#### **1. Definições**

1. Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

- a) «Autoridade competente», a autoridade incumbida da ativação de medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas ou da ativação de medidas baseadas nos fundos próprios na Áustria;

<sup>(9)</sup> Comunicado sobre a 28.ª reunião do Conselho de Estabilidade dos Mercados Financeiros, disponível, em inglês no sítio Web do FMSG em <https://www.fmsg.at/en/publications/press-releases/2021/28th-meeting.html>.

- b) «Medida baseada no mutuário», uma medida macroprudencial dirigida aos mutuários, incluindo limites ao rácio LTV, ao rácio da dívida em relação ao rendimento (*debt-to-income* – DTI) e ao rácio DSTI, prazos e requisitos de amortização;
- c) «Rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia» (*loan-to-value ratio*, rácio LTV), a soma de todos os empréstimos ou tranches de empréstimos garantidos pelo mutuário com o imóvel na data da concessão do empréstimo relativamente ao valor do imóvel na data da concessão;
- d) «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;
- e) «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;
- f) «Serviço da dívida», o pagamento combinado do capital e dos juros da dívida total de um mutuário ao longo de um dado período;
- g) «Prazo de vencimento», a duração do contrato de crédito à habitação expressa em anos na data de concessão do crédito;
- h) «Requisito de amortização», uma medida relacionada com o calendário de reembolso do empréstimo;
- i) «Medida baseada nos fundos próprios», qualquer requisito de fundos próprios imposto a uma instituição de crédito para prevenir ou atenuar o risco sistémico na aceção do artigo 2.º, alínea c) do Regulamento (UE) n.º 1092/2010, nomeadamente ao abrigo dos artigos 124.º, 164.º ou 458.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 ou do capítulo 4 do título VII da Diretiva (UE) 2013/36, como seja a reserva contracíclica de fundos próprios ou a reserva para risco sistémico setorial;
- j) «Instituição de crédito», uma instituição de crédito na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1), do Regulamento (UE) n.º 575/2013.

## 2. Critérios de aplicação

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

- a) Deve ser prestada a devida atenção ao princípio da proporcionalidade, tendo em consideração o objetivo e o conteúdo da Recomendação A e da Recomendação B;
- b) Ao ativar medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas e/ou medidas baseadas nos fundos próprios, a calibragem e introdução progressiva de tais medidas devem ter em conta a posição da Áustria nos ciclos económicos e financeiros e todas as potenciais implicações em termos de custos e benefícios associados;
- c) O anexo contém critérios de observância específicos da presente recomendação.

### 2. Os destinatários da presente recomendação devem comunicar ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao CERS 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 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, prazos de vencimento e perfis de amortização, sendo os rácios em causa calculados de acordo com o anexo IV da Recomendação CERS/2016/14 do Comité Europeu do Risco Sistémico <sup>(10)</sup>, 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.

<sup>(10)</sup> 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).

### 3. Calendário para o seguimento

Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1092/2010, os destinatários devem comunicar ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao ESRB as medidas tomadas em resposta à presente recomendação ou fundamentar qualquer eventual omissão. Os destinatários devem efetuar a referida comunicação em conformidade com os seguintes prazos.

#### 1. *Recomendação A*

- a) Solicita-se aos destinatários da Recomendação A que apresentem ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao CERS, até 30 de junho de 2023 e até 30 junho de 2025, um relatório sobre todas as medidas tomadas no sentido da ativação de medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas. Se houver mais do que uma autoridade responsável pela tomada de medidas relativas às vulnerabilidades identificadas, deve ser apresentado um relatório conjunto.

#### 2. *Recomendação B*

Solicita-se aos destinatários da Recomendação B que apresentem ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao CERS, até 30 de junho de 2023 e até 30 junho de 2025, um relatório sobre todas as medidas tomadas no sentido da aplicação de medidas baseadas nos fundos próprios. Se houver mais do que uma autoridade responsável pela tomada de medidas relativas às vulnerabilidades identificadas, deve ser apresentado um relatório conjunto.

### 4. Acompanhamento e avaliação

#### 1. Compete ao Secretariado do CERS:

- a) Prestar apoio aos destinatários, assegurando a coordenação do reporte e 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 relatórios sobre o seguimento ao Conselho Geral.

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

Feito em Frankfurt am Main, em 2 de dezembro de 2021.

O Chefe do Secretariado do CERS,  
Em nome do Conselho Geral do CERS,  
Francesco MAZZAFERRO

## ANEXO

**CRITÉRIOS DE OBSERVÂNCIA ESPECÍFICOS DA RECOMENDAÇÃO****Recomendação A – Ativação de medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas**

São aplicáveis à Recomendação A os seguintes critérios de observância:

1. Ao ativerem medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas, os destinatários devem procurar evitar a acumulação de uma quota-parte significativa ou crescente de:
  - a) Novos créditos hipotecários, garantidos por imóveis destinados à habitação, que possam resultar em perdas de crédito decorrentes do seu incumprimento, combinadas com uma redução dos preços da habitação;
  - b) Mutuários que contraíam novos empréstimos hipotecários fiquem em risco significativo de não os poder reembolsar, ou assegurar o serviço regular da dívida sem reduzir significativamente o seu nível de consumo na sequência de condições económicas ou financeiras adversas, de um aumento dos custos de serviço da dívida ou de uma evolução desfavorável no mercado imobiliário residencial.
2. Os destinatários devem recorrer a uma ou a várias medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas 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, especialmente assegurando que as medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas são aplicáveis a empréstimos concedidos a todos os tipos de mutuários e por todos os tipos de mutuantes.
3. Antes da ativação das medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas, deve proceder-se a uma avaliação da posição da Áustria nos ciclos económico e financeiro para determinar a calibração e introdução progressiva adequadas de tais medidas.
4. Antes da ativação das medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas, e a fim de determinar a calibração e introdução progressiva adequadas de tais medidas, os destinatários devem levar em conta a escolha e a calibração das medidas baseadas no mutuário atualmente em vigor, assegurando desta forma uma maior eficácia da atenuação das vulnerabilidades identificadas na Áustria.
5. Após a ativação das medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas, podem ser necessários o seu posterior reforço ou a ativação de medidas macroprudenciais adicionais para corrigir as vulnerabilidades identificadas na Áustria. Tal dependerá da escolha das medidas baseadas no mutuário ativadas, da calibragem inicial das medidas ativadas e dos resultados da avaliação das vulnerabilidades.
6. Aquando da ativação ou da calibração das medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas, os destinatários devem levar em conta todos os empréstimos, independentemente da sua forma, que devam ser servidos pelas famílias com utilização dos respetivos rendimentos, ou seja, deverão tratar os empréstimos a sociedades imobiliárias como dívida das famílias.

**Recomendação B — Ativação ou reforço de medidas baseadas nos fundos próprios**

São aplicáveis à Recomendação B os seguintes critérios de observância:

1. Ao ativarem medidas adicionais baseadas nos fundos próprios ou reforçarem as existentes, os destinatários devem procurar garantir a resiliência das instituições de crédito autorizadas na Áustria face à potencial materialização do risco sistémico relacionado com os imóveis para habitação que possa conduzir a perdas de crédito diretas ou indiretas decorrentes de empréstimos hipotecários ou da redução do consumo das famílias com empréstimos hipotecários.
2. Antes de ativarem medidas adicionais baseadas nos fundos próprios ou reforçarem as existentes, deve proceder-se a uma avaliação da posição da Áustria nos ciclos económico e financeiro e da suficiência das medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas, tal como ativadas em conformidade com a Recomendação A, para fazer face às vulnerabilidades a médio prazo, a fim de determinar se a ativação ou o reforço de medidas baseadas nos fundos próprios será adequada.
3. Após a ativação das medidas adicionais baseadas nos fundos próprios ou do reforço das existentes, pode ser necessário um posterior reforço das medidas ou a ativação de medidas macroprudenciais complementares para fazer face às vulnerabilidades identificadas na Áustria. Tal dependerá da escolha das medidas baseadas nos fundos próprios ativadas, da calibragem inicial das medidas ativadas e dos resultados da avaliação das vulnerabilidades.