

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 Finlândia
(CERS/2019/8)
(2019/C 366/05)

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, procíclico. 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 conseqüente 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.
- (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.

⁽¹⁾ JO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

⁽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).

- (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 estabelecer 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 Finlândia ⁽⁶⁾.
- (8) Em 2016, a principal vulnerabilidade identificada no mercado imobiliário para habitação da Finlândia foi o elevado e crescente endividamento das famílias, com uma percentagem importante destas potencialmente vulnerável a condições económicas e financeiras adversas ou a qualquer evolução desfavorável desse mercado.
- (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 Finlândia, a recente avaliação revelou que o endividamento das famílias aumentou em relação a 2016. Recentemente, este aumento foi atribuído em parte aos empréstimos contraídos pelas empresas imobiliárias ⁽⁸⁾, que os reembolsam utilizando os rendimentos das famílias e de outros investidores detentores de participações nestas empresas. Além disso, os novos dados disponíveis sobre os critérios de concessão de novos empréstimos hipotecários confirmam indícios anteriores da potencial vulnerabilidade de uma percentagem significativa das famílias que contraíram novos empréstimos hipotecários a condições económicas ou financeiras adversas ou a qualquer evolução desfavorável do mercado imobiliário para habitação.
- (11) Desde 2016, as autoridades nacionais finlandesas reforçaram ou introduziram várias medidas baseadas no mutuário e baseadas nos fundos próprios: i) em 2016, o conselho da *Finanssivalvonta* (a autoridade finlandesa de supervisão financeira) introduziu um limite mínimo médio do coeficiente de ponderação do risco de 15% em relação aos empréstimos à habitação aplicável às instituições de crédito que utilizam o método das notações internas, nos termos do artigo 458.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013; ii) em 2018, foi imposta a todas as instituições de crédito uma reserva para risco sistémico de entre 1% e 3%; iii) também em 2018, o limite aplicável ao rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia (*loan-to-value ratio*, rácio, LTV) foi reduzido de 90% para 85%; e iv) ainda em 2018, a *Finanssivalvonta* emitiu recomendações relativas aos critérios de concessão de novos empréstimos, também aplicáveis aos empréstimos concedidos a sociedades imobiliárias. Além disso, a dedutibilidade fiscal dos juros hipotecários foi reduzida de 100% em 2011 para 25% em 2019.
- (12) Apesar destas medidas recentemente introduzidas, e exceto no que respeita ao limite aplicável ao rácio LTV, ainda não estão disponíveis na Finlândia outras medidas juridicamente vinculativas baseadas nos mutuários, tais como limites aplicáveis ao rácio entre o endividamento e o rendimento (*debt-to-income ratio*, rácio DTI) e ao rácio entre o serviço da dívida e o rendimento (*debt-service-to-income ratio*, rácio DSTI), e limites nos prazos de vencimento, ainda que tais medidas possam ser necessárias a médio prazo se as vulnerabilidades relativas ao endividamento das famílias continuarem a aumentar. A ativação dos limites ao rácio DTI ou ao rácio DSTI, em combinação com os limites nos prazos de vencimento, reforçaria a eficácia das medidas macroprudenciais adotadas. Por outro lado, a atual definição do rácio LTV permite considerar como ativos de garantia ativos não imobiliários.

⁽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/2016/08 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 22 de setembro de 2016, relativo a vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário residencial da Finlândia (JO C 31 de 31.1.2017, p. 49).

⁽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

⁽⁸⁾ Em finlandês: *asunto-osakeyhtiö*.

- (13) O CERS concluiu, portanto, que as medidas macroprudenciais adotadas ou disponíveis na Finlândia são parcialmente adequadas e suficientes para corrigir as vulnerabilidades a médio prazo relativas ao endividamento das famílias. 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 Finlândia.
- (14) A presente recomendação visa a inclusão no direito finlandês de medidas baseadas no mutuário adicionais juridicamente vinculativas, bem como a adoção de tais medidas para prevenir o aumento das vulnerabilidades relativas ao endividamento das famílias.
- (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

RECOMENDAÇÕES

Recomendação A — Regime jurídico das medidas baseadas no mutuário

1. Recomenda-se que a Finlândia garanta que o quadro jurídico existente para medidas baseadas no mutuário inclua pelo menos as seguintes medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas:
 - a) Limites aplicáveis ao rácio DTI ou limites aplicáveis ao rácio DSTI;
 - b) Limites aplicáveis ao rácio LTV; e
 - c) Limites nos prazos de vencimento.
2. Recomenda-se que a Finlândia altere a definição de rácio LTV no atual regime jurídico das medidas baseadas nos mutuários.

Recomendação B — Ativação de medidas baseadas no mutuário relativas aos rendimentos

1. Enquanto não for alterado o atual regime jurídico referido na Recomendação A, recomenda-se que as autoridades nacionais finlandesas responsáveis pela aplicação de medidas baseadas no mutuário relativas ao rendimento apliquem medidas baseadas no mutuário não juridicamente vinculativas para evitar que 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.
2. Após a alteração do atual regime jurídico referido na Recomendação A, recomenda-se que as autoridades nacionais finlandesas responsáveis pela ativação ou calibragem de medidas baseadas no mutuário relativas ao rendimento ativem ou calibrem, respetivamente, medidas juridicamente vinculativas desse tipo para prosseguir de forma mais abrangente os objetivos referidos no n.º 1.

SECÇÃO 2

APLICAÇÃO

1. Definições

Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

- a) «Medidas baseadas no mutuário», as medidas macroprudenciais dirigidas aos mutuários;
- b) «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;
- c) «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;

- d) «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;
- e) «Medidas baseadas no mutuário juridicamente vinculativas», medidas baseadas no mutuário adotadas por meio de instrumentos juridicamente vinculativos;
- f) «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;
- g) «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).
- h) «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;
- i) «Prazo de vencimento», a duração do contrato de crédito à habitação expressa em anos na data de concessão do crédito.
- j) «Médio prazo», um horizonte temporal de três anos;
- k) «Medidas baseadas no mutuário relativas ao rendimento», os limites aplicáveis ao rácio DTI e os limites aplicáveis ao rácio DSTI;
- l) «Autoridade macroprudencial», uma autoridade nacional macroprudencial, com os objetivos, dispositivos, poderes, requisitos de responsabilização e outras características definidos na Recomendação CERS/2011/3 ⁽⁹⁾;

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 e da Recomendação B;
- b) A Recomendação A deve ser aplicada antes da recomendação constante da Recomendação B, n.º 2, de forma a garantir o cumprimento desta última;
- c) Ao ativar medidas baseadas no mutuário relativas ao rendimento nos termos da Recomendação B, a calibragem e introdução progressiva de tais medidas devem ter em conta a posição da Finlândia nos ciclos económicos e financeiros e todas as potenciais implicações em termos de custos e benefícios associados;
- d) O anexo I contém critérios de observância específicos da Recomendação A e da Recomendação B.

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 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 ⁽¹⁰⁾, 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.

⁽⁹⁾ 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).

⁽¹⁰⁾ 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

Solicita-se aos destinatários da presente recomendação que comuniquem ao CERS e ao Conselho da União Europeia as medidas tomadas a seu respeito, ou que justifiquem adequadamente a eventual inação, nos seguintes prazos:

a) *Recomendação A*

- i) solicita-se ao destinatário da Recomendação A que apresente ao CERS e ao Conselho da União Europeia, até 31 de outubro de 2020, um relatório intercalar sobre a aplicação da Recomendação A, incluindo, no mínimo, o esclarecimento sobre se está prevista a aplicação da Recomendação A e sobre qual será ou quais serão a entidade ou entidades responsáveis pela decisão de ativar e aplicar as medidas baseadas no mutuário indicadas na referida recomendação. O CERS pode informar o destinatário da Recomendação A da sua opinião sobre o relatório intercalar.
- ii) solicita-se ao destinatário da Recomendação A que apresente ao CERS e ao Conselho da União Europeia, até 31 de março de 2021, um relatório sobre a aplicação da Recomendação A.

b) *Recomendação B*

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 relativas ao rendimento ou outras medidas disponíveis para corrigir as vulnerabilidades relativas ao endividamento das famílias e aos critérios de concessão de novos empréstimos hipotecários na Finlândia. Se houver mais do que uma entidade 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 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 relatórios sobre o seguimento ao Conselho Geral. Serão realizadas as seguintes três avaliações:
 - i) até 31 de dezembro de 2020, no que diz respeito à aplicação da Recomendação B;
 - ii) até 31 de dezembro de 2021, no que diz respeito à aplicação das Recomendações A e B; e
 - iii) até 31 de dezembro de 2022, no que diz respeito à aplicação da Recomendação B;

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 DAS RECOMENDAÇÕES**Recomendação A — Regime jurídico para medidas baseadas no mutuário**

São aplicáveis à Recomendação A os seguintes critérios de observância:

1. O regime jurídico finlandês para medidas baseadas no mutuário deve garantir que:
 - a) Os limites que se aplicam ao rácio DTI e ao rácio DSTI, e os limites nos prazos de vencimento, se aplicam a todos os tipos de mutuários e por todos os tipos de mutuantes, com vista a evitar que os limites sejam contornados mediante a utilização de empréstimos a sociedades imobiliárias ou de outros métodos;
 - b) No cálculo do rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia (LTV), só podem ser considerados bens imóveis a título de garantia;
 - c) As autoridades nacionais finlandesas responsáveis pela ativação de medidas baseadas no mutuário possam ativar medidas baseadas no mutuário juridicamente eficazes de uma maneira eficaz e compulsória e que lhes seja dada a necessária flexibilidade para desenhar essas medidas com base nas vulnerabilidades identificadas.
2. As alterações introduzidas no regime jurídico finlandês para medidas baseadas no mutuário devem entrar em vigor o mais tardar até 1 de julho de 2021.

Recomendação B — Ativação de medidas baseadas no mutuário e relacionadas com o respetivo rendimento

É aplicável à Recomendação B o seguinte critério de observância.

1. A fim de evitar que uma quota-parte significativa ou crescente de mutuários que contratam novos empréstimos hipotecários fiquem impossibilitados de proceder ao serviço da dívida ou manter os seus padrões de consumo com o advento de condições económicas ou financeiras adversas ou evoluções desfavoráveis no mercado imobiliário para habitação, as autoridades nacionais finlandesas devem recorrer a uma ou várias medidas baseadas no mutuário combinadas (por exemplo, limites para o rácio LTV em combinação com limites para o rácio DTI ou o rácio DSTI e limites em termos de prazos de vencimento) para garantir a eficácia das medidas postas em prática e para minimizar o potencial para serem contornadas ou para consequências não intencionais que possam reduzir a sua eficácia e eventualmente criar riscos de crédito noutras áreas.
2. Antes da ativação de medidas baseadas no mutuário e relacionadas com o respetivo rendimento, deve ser feita uma avaliação da posição da Finlândia nos ciclos económicos e financeiros para determinar a calibragem e a introdução progressiva adequadas das referidas medidas.
3. Após a ativação das medidas baseadas no mutuário e relacionadas com o respetivo rendimento, podem ser necessários o seu posterior reforço ou a ativação de medidas macroprudenciais adicionais para fazer face às vulnerabilidades identificadas na Finlândia; tal dependerá da escolha das medidas baseadas no mutuário ativadas, da calibragem inicial das medidas ativadas e dos resultados da avaliação das vulnerabilidades.
4. Aquando da ativação ou da calibragem das medidas baseadas no mutuário e relacionadas com o respetivo rendimento, as autoridades nacionais finlandesas responsáveis pela aplicação ou pela calibragem de medidas baseadas no mutuário e relacionadas com o respetivo rendimento devem levar em conta todos os empréstimos, independentemente da sua forma, que devam ser servidos pelas famílias com utilização dos despectivos rendimentos (ou seja, deverão tratar os empréstimos a sociedades imobiliárias como dívida das famílias).