

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 Suécia****(CERS/2019/9)**

(2019/C 366/06)

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 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 nas 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 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 Suécia ⁽⁶⁾.
- (8) Em 2016, a principal vulnerabilidade identificada no mercado imobiliário para habitação da Suécia foi o aumento substancial e prolongado dos preços da habitação e dos empréstimos hipotecários, que levou a uma sobreavaliação das habitações, e ao endividamento elevado e crescente das famílias.
- (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 Suécia, a recente avaliação revelou que, desde 2016, houve um abrandamento do aumento dos preços da habitação e que estes se situam atualmente ao mesmo nível que em 2016. Contudo, as habitações continuam sobreavaliadas e o endividamento das famílias aumentou significativamente.
- (11) Desde 2016, as autoridades nacionais suecas reforçaram ou introduziram várias medidas baseadas no mutuário e nos fundos próprios. Em 2016, foram introduzidos requisitos relativos à amortização de novos empréstimos hipotecários. Estes requisitos estavam associados ao rácio entre o valor do empréstimo e o valor da garantia (*loan-to-value ratio*, rácio LTV) dos novos empréstimos, exigindo-se uma amortização anual mínima de 2 % em relação aos empréstimos com um rácio LTV superior a 70 % e de 1 % em relação aos empréstimos com um rácio LTV situado entre 50 % e 70 %. Em 2017, estes requisitos foram reforçados em relação ao rácio entre o valor do empréstimo e o rendimento (*loan-to-income ratio*, rácio LTI) dos novos empréstimos, que foi aumentado 1 ponto percentual ao ano em relação aos novos empréstimos hipotecários com um rácio LTI superior a 4,5. Em 2018, a *Finansinspektionen* (a autoridade de supervisão financeira sueca) impôs a todas as instituições de crédito nacionais que utilizam o método das notações internas, nos termos do artigo 458.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013, um nível mínimo (limite mínimo) específico para as instituições de crédito de 25 % da média ponderada em função das posições em risco dos coeficientes de ponderação do risco aplicados à carteira das posições em risco sobre clientes de retalho devedores residentes na Suécia garantidas por hipotecas sobre bens imóveis. Por último, a *Finansinspektionen* aumentou, em 2018, a reserva anticíclica de fundos próprios de 2 % para 2,5 %, com efeitos a partir de setembro de 2019.
- (12) Embora os fatores cíclicos desempenhem um papel importante no agravamento das vulnerabilidades que foram identificadas na Suécia, estas também se ficam a dever a fatores estruturais importantes, daí resultando um nível mais elevado de risco sistémico. Estes fatores incluem: i) a insuficiente oferta de habitação, que tem vindo a exercer pressão sobre a subida dos preços da habitação e o aumento da dívida das famílias que adquirem a sua própria habitação; e ii) o tratamento fiscal favorável da habitação, nomeadamente a dedutibilidade fiscal dos juros pagos sobre os empréstimos hipotecários, que pode facilitar os aumentos dos preços da habitação e ter um efeito de incentivo ao endividamento excessivo das famílias.

⁽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/2016/11 do Comité Europeu do Risco Sistémico, de 22 de setembro de 2016, relativo a vulnerabilidades a médio prazo no setor imobiliário residencial da Suécia (JO C 31 de 31.1.2017, p. 55).

⁽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) Por conseguinte, embora reconheça o vasto leque de medidas macroprudenciais que foram adotadas na Suécia, o CERS conclui que, apesar de adequadas, as referidas medidas só corrigem parcialmente as vulnerabilidades a médio prazo identificadas relativas ao imobiliário para habitação, nomeadamente o endividamento das famílias e a sobreavaliação das habitações. Uma vez que estas vulnerabilidades são, em certa medida, causadas por fatores estruturais que estão para além da política macroprudencial, são necessárias outras políticas que complementem e suportem as atuais medidas macroprudenciais, a fim de combater os fatores que contribuem para a acumulação de riscos sistémicos no mercado imobiliário para habitação da Suécia de uma forma mais efetiva e eficaz, e sem ocasionar custos excessivos para a economia real e para o sistema financeiro suecos. As medidas propostas na presente recomendação destinam-se a complementar as medidas macroprudenciais adotadas na Suécia.
- (14) A presente recomendação visa: a) Medidas políticas mais abrangentes destinadas a controlar os fatores que facilitam ou promovem o aumento do endividamento das famílias; e b) O reforço das medidas macroprudenciais existentes ou a ativação de medidas macroprudenciais adicionais se as vulnerabilidades relativas ao endividamento das famílias e à sobreavaliação das habitações continuarem a aumentar por motivos económicos ou financeiros cíclicos.
- (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 — Alterações estruturais relativas aos empréstimos hipotecários e ao setor imobiliário para habitação

Recomenda-se que a Suécia reveja as suas políticas com o objetivo de controlar os fatores estruturais que provocaram as vulnerabilidades identificadas na Suécia como fontes de risco sistémico ao incentivarem o endividamento hipotecário excessivo das famílias ou ao provocarem o aumento excessivo dos preços da habitação e da dívida hipotecária.

Recomendação B — Monitorização das vulnerabilidades e ativação ou reforço de medidas macroprudenciais

1. Recomenda-se que as autoridades nacionais suecas responsáveis pela monitorização dos riscos sistémicos acompanhem de perto as vulnerabilidades a médio prazo relativas ao endividamento das famílias e à sobreavaliação das habitações, incluindo, designadamente, mediante:
 - a) A avaliação — utilizando dados a nível de empréstimos relativos a novos empréstimos hipotecários — da capacidade dos mutuários que contraem novos empréstimos hipotecários de fazer face a condições económicas ou financeiras desfavoráveis ou a uma evolução desfavorável no mercado imobiliário para habitação; e
 - b) A avaliação de potenciais perdas de crédito nas carteiras de hipotecas existentes, assim como potenciais efeitos secundários para a estabilidade financeira no caso de uma evolução económica ou financeira adversa.
2. Recomenda-se que, para impedir a acumulação excessiva do risco de crédito, a autoridade macroprudencial sueca responsável pela ativação das medidas baseadas no mutuário reforce as medidas baseadas no mutuário existentes ou ative medidas baseadas no mutuário adicionais, se os resultados da monitorização realizada nos termos do n.º 1, alínea a), demonstrarem que uma percentagem importante ou crescente dos mutuários que contraem novos empréstimos à habitação poderá não estar em condições de pagar a dívida na sequência de uma evolução económica ou financeira adversa.
3. Recomenda-se que a autoridade macroprudencial, a autoridade designada ou a autoridade competente na Suécia, conforme aplicável, reforcem as medidas baseadas nos fundos próprios existentes ou introduzam novas medidas para garantir fundos próprios suficientes para os empréstimos hipotecários concedidos por instituições de crédito autorizadas na Suécia, se os resultados da monitorização realizada nos termos do n.º 1, alínea b), demonstrarem que as potenciais perdas nos empréstimos hipotecários existentes em caso de condições económicas ou financeiras adversas ou de uma evolução desfavorável no mercado imobiliário para habitação, e as perdas de crédito noutros empréstimos em consequência da redução do consumo das famílias, aumentaram devido a fatores económicos ou financeiros cíclicos.

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) «Rácio entre o valor do empréstimo e o rendimento» (*loan-to-income ratio*, rácio LTI), a soma de todos os empréstimos ou prestações de empréstimos garantidos pelo mutuário com o imóvel na data da concessão do empréstimo relativamente ao rendimento disponível anual total do mutuário na mesma data;
- f) «A médio prazo», um horizonte temporal de três anos;
- 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) «Autoridade macroprudencial», uma autoridade nacional macroprudencial, com os objetivos, dispositivos, poderes, requisitos de responsabilização e outras características definidos na Recomendação CERS/2011/3 ⁽⁸⁾;
- i) «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;
- j) «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;
- k) «Prazo de vencimento», a duração do contrato de crédito à habitação expressa em anos na data de concessão do crédito.

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) No que diz respeito à Recomendação A, ao alterar-se as políticas, a introdução progressiva de tais medidas deve ter em conta a posição da Suécia nos ciclos económicos e financeiros, para garantir que tais medidas não amplifiquem ou desencadeiem a materialização das vulnerabilidades acumuladas no setor imobiliário para habitação da Suécia;
- c) Ao ativar ou reforçar medidas baseadas no mutuário nos termos da Recomendação B, a calibragem e introdução progressiva de tais medidas devem ter em conta a posição da Suécia 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.

⁽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).

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 à sobreavaliação das habitações, 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^(*), 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 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*

Solicita-se ao destinatário da Recomendação A que apresente ao CERS e ao Conselho da União Europeia, até 31 de outubro de 2022, um relatório sobre a aplicação da Recomendação A.

b) *Recomendação B*

Solicita-se aos destinatários da Recomendação B que apresentem 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 a monitorização das vulnerabilidades relativas ao endividamento das famílias e as medidas tomadas para corrigir essas vulnerabilidades. 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 da Recomendação B; e
 - iii) até 31 de dezembro de 2022, no que diz respeito à aplicação das Recomendações A e 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.

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

^(*) 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).

ANEXO I

CRITÉRIOS DE OBSERVÂNCIA ESPECÍFICOS DAS RECOMENDAÇÕES**Recomendação A — Alterações estruturais relativas aos empréstimos hipotecários e ao setor imobiliário para habitação**

É aplicável à Recomendação A o seguinte critério de observância.

Aquando da formulação de políticas e antes de introduzir quaisquer alterações, deve ser feita uma avaliação do impacto das medidas propostas tendo em conta a posição da Suécia nos ciclos económicos e financeiros, para garantir que tais medidas não amplifiquem ou desencadeiem a materialização das vulnerabilidades acumuladas no setor imobiliário para habitação da Suécia.

Recomendação B — Monitorização das vulnerabilidades e ativação ou reforço das medidas macroprudenciais

É aplicável à Recomendação B o seguinte critério de observância.

Antes de ativar medidas baseadas no mutuário adicionais ou de reforçar as medidas baseadas no mutuário existentes, deve ser feita uma avaliação da posição da Suécia nos ciclos económicos e financeiros para determinar se tal ativação ou reforço seriam adequados.
