

Sumário

Editorial

**Sobreendividamento: cinco
anos em análise**

Eventos

**Guest article: O que pode a
Economia Comportamental fazer
pelos consumidores**

Recensões

**Desemprego e sobreendividamento
das famílias**



Editorial

Dia 15 de Março assinala-se o Dia Mundial do Consumidor. Diversos organismos públicos e privados, nacionais e internacionais aproveitam a data para promover iniciativas de divulgação dos direitos fundamentais deste colectivo imenso, anónimo e disperso que são os consumidores.

A possibilidade de participação na esfera do consumo é hoje considerada por muitos uma verdadeira condição de cidadania. A identidade e a interacção social forjam-se em grande medida através de padrões de consumo. E a primazia do ter serve de pretexto ao estabelecimento de uma complexa teia de necessidades que, por sua vez, é continuamente alimentada por uma variada oferta comercial e um amplo catálogo de soluções financeiras.

A crise global veio aumentar a pressão em torno dos consumidores. São cada vez mais os que pedem ajuda por se terem enredado numa espiral de dívidas que não sabem como pagar. Por infortúnio, precipitação ou imprevidência, contrataram diversos créditos, até mesmo para pagar outros créditos.

Para estes consumidores, as respostas escasseiam. Não lhes assiste um verdadeiro direito a errar e a começar de novo. E esse é um "direito" que é urgente discutir. A ninguém servem famílias desprovidas de condições de vida dignas. A ninguém interessa deixar-se cair as pessoas na indigência e na exclusão social. Os direitos dos consumidores são direitos que emanam de uma proposição universal: a do reconhecimento da dignidade do ser humano! E os sobreendividados exigem que se olhe para eles com o respeito e a atenção que a sua difícil situação suscita. A sua dignidade passa também pelo seu direito a uma solução justa.

Catarina Frade

**Sobreendividamento:
Cinco anos em análise**

Num cenário macroeconómico de crise financeira e elevada taxa de desemprego, o OEC continua atento ao comportamento de crédito dos portugueses, às propostas governamentais de regulação desta actividade e às iniciativas públicas e privadas de auxílio a indivíduos com situações económicas agravadas. Como tem vindo a fazer desde 2005, prossegue a monitorização dos casos de sobreendividamento que chegam à associação de defesa do consumidor DECO, o que permite delinear as principais características demográficas, económicas e sócio-psicológicas destes consumidores em dificuldades.

Dos 3489 casos que analisou desde Janeiro de 2005 a Outubro de 2009 (dos quais cerca de metade se encontra entre 2007 e 2008), o OEC concluiu que os sobreendividados são sobretudo indivíduos casados ou em união de facto (58,7%) com idades entre os 30 e os 49 anos (60,4%). Integram agregados de três (29%), dois (25,2%) ou quatro (19,6%) elementos, com um (41,1%) ou dois (29,7%) filhos a cargo, destacando-se portanto a constituição casal com um filho.

No que diz respeito às habilitações académicas, predominam os indivíduos com uma escolaridade média (3º CEB e Ensino Secundário). Profissionalmente, 62,5% dos nossos inquiridos exercem uma profissão e 24,4% estão desempregados. Os seus rendimentos situam-se especialmente entre os 501 e 1000 euros (40,5%) e os 1001 e 1500 euros (20,9%), sendo em 73,9% dos casos provenientes do salário e em 19,4% de subsídios temporários, como o subsídio de desemprego.

Apresentam-se multiendividados (58,3%), embora os casos em que existe uma dívida de crédito e nenhuma também sejam significativos (15,3% e 26,4% respectivamente). De facto, mais de um quarto da amostra corresponde a indivíduos sem qualquer dívida de crédito, mas que se encontram em dificuldades para pagar despesas correntes, como condomínio, comunicações, renda de casa e serviços essenciais.

O tipo de crédito mais frequente é o crédito pessoal (49,4%), seguido do empréstimo para a primeira habitação (33,1%) e para o primeiro automóvel (27%), sendo a entidade de crédito escolhida sobretudo devido à publicidade (47,8%). Verificámos que o que mais levou os portugueses da nossa amostra a contrair crédito foram as dificuldades financeiras (56,7%) e o necessitar de aceder a bens essenciais (43,5%).

Estes consumidores registam incumprimentos que vão de um a doze créditos em atraso, concentrando-se sobretudo em um (23,5%) e dois (15%) compromissos não cumpridos. Contudo, mais de um terço destes indivíduos (36,9%) não apresenta nenhuma dívida em atraso: uns consultam a DECO pois estão na iminência de deixar de pagar as suas prestações, outros apenas as conseguem pagar com a ajuda de familiares, amigos ou pelo recurso a novos créditos, como elucidam as afirmações apresentadas.

“Vivia em casa da minha irmã, ela é que me sustentava.” (Entrevista, 2009)

“O meu irmão emprestou-me, mas ele pediu o empréstimo para mim...Ele está a pagar um empréstimo que pediu para mim...” (Entrevista, 2005)

O incumprimento é maior no crédito ao consumo do que no crédito à habitação. A sua principal razão é o desemprego (45,3%), seguindo-se a doença ou acidente de algum elemento do agregado familiar (23,6%) e a deficiente gestão do orçamento familiar (21,4%). Previamente ao pedido de ajuda à DECO, 64,7% dos inquiridos tentaram renegociar as suas dívidas com as entidades credoras, embora apenas 19,6% tenha conseguido acordo e só com algumas entidades.

Apesar do número de famílias que procura o auxílio especializado da DECO registar uma tendência anual crescente, as características que estas apresentam têm vindo a sofrer algumas alterações, sobretudo a partir de 2007, anunciando um agravamento das suas situações económicas e um alargamento da esfera de incidência desta problemática. De facto, têm chegado aos gabinetes famílias com formação e rendimentos superiores mas com mais dificuldades. As suas despesas são múltiplas e em valor crescente e o incumprimento regista-se não só nos créditos mas também nas despesas com bens ou serviços essenciais.

De 2007 para diante pode dizer-se que tem vindo a emergir um fenómeno de progressivo empobrecimento da classe média nacional, com as dificuldades a adquirirem uma saliência crescente em agregados com rendimento mensal médio não inferior a 1500 euros. O desemprego continua a ser a principal justificação também nestes casos, mas começam a ser visíveis dificuldades associadas a processos de reforma dos trabalhadores, a perda de suplementos remuneratórios e a novos empregos com remunerações inferiores.

Trata-se de uma nova classe de pobres, uma classe que sofreu da combinação perigosa de consumos intensos, poupança fraca, créditos vários e degradação da condição laboral (desemprego ou perda de benefícios salariais), para a qual os mecanismos tradicionais de apoio social não são adequados nem suficientes. Uma classe cujo seu futuro financeiro se joga sobretudo na evolução do mercado de trabalho, dado que uma boa parte nunca teve ou já não dispõe de uma estrutura familiar de suporte que sirva para amortecer o impacto negativo das dificuldades. Entregues a si mesmos, dependem de factores que não controlam de todo: mercado de trabalho, evolução das taxas de juro, inflação, crescimento económico.

Catarina Frade; Fernanda Jesus

eventos

Overindebtedness of Households: measures and challenges, 15 de Março de 2010, Atenas, Grécia. Organização do Ministério da Economia e da Secretaria de Estado do Consumidor gregos.

Consumo e endividamento sustentável, 15 de Março de 2010, Coimbra. Sessão pedagógica coordenada pelo OEC e dirigida aos estudantes da Profitecla,

Crédito ao Consumo e Sobeendividamento dos Consumidores, 13 de Março de 2010, no Auditório Horácio Marçal, Porto, organizado pela Associação Portuguesa de Direito do Consumo.

Educação para o consumo. O microcrédito como fonte de financiamento, 11 de Março de 2010, Loures. Organização do

O que pode a Economia Comportamental fazer pelos consumidores?

Ana C. Santos*

Idealmente, as políticas públicas produzem alterações no comportamento humano tendo como objectivo a promoção do bem-estar individual e colectivo. O modelo de acção humana que implícita ou explicitamente orienta a definição de políticas públicas revela-se por isso de grande importância. Modelos diversos naturalmente sugerirão medidas de política diferentes. Esta constatação é porventura da maior relevância para a definição de políticas orientadas para a protecção do consumidor.

Até há pouco tempo, o modelo de racionalidade da teoria económica neoclássica era a principal referência na definição de políticas públicas na área da defesa do consumidor. Pressupunha-se que as pessoas eram dotadas de racionalidade ilimitada. Se dispusessem de informação relevante, elas seriam capazes de escolher, entre as alternativas, a opção que melhor contribuiria para o seu bem-estar. Não é por isso de estranhar que entidades com responsabilidade nesta área se tenham concentrado em garantir e em melhorar o acesso a informação considerada relevante para a tomada de decisão.

Mas há outras razões que podem conduzir a escolhas inferiores. A economia comportamental (EC) já acumulou abundante evidência empírica que mostra que os indivíduos, mesmo quando dispõem de toda a informação necessária, podem apresentar padrões de comportamento que divergem das previsões do modelo de decisão racional. Estes 'desvios' resultam de um conjunto muito variado de factores. Podem dever-se à utilização de heurísticas, isto é, de regras que simplificam e facilitam a decisão, mas que dão azo a erros que se repetem de uma forma sistemática. Por exemplo, as pessoas são muitas vezes influenciadas pela informação que é mais facilmente seleccionada pela memória, nomeadamente a relativa a acontecimentos recentes, em detrimento de outros factores relevantes, como a frequência desses eventos.

Os desvios podem ainda dever-se a factores motivacionais, como a resistência à mudança que faz com que as pessoas mante-

nham a situação presente mesmo quando a vantagem da sua revisão é evidente, ou a dificuldade em respeitar as preferências de longo prazo devido à extrema saliência da utilidade que se obtém com o consumo presente. As pessoas são ainda influenciadas por factores irrelevantes, como a linguagem utilizada para descrever o problema de decisão e a ordenação das opções de escolha.

Estes resultados contrariam o pressuposto de que as preferências e os custos e os benefícios das opções são os principais determinantes da decisão individual. Quer isto dizer que as pessoas não só ignoram aspectos que a teoria neoclássica considera relevantes, como são também influenciadas por factores que esta teoria negligencia. Nada disto é surpreendente, sobretudo para as empresas que tiram grande proveito deste conhecimento, por exemplo, tornando mais saliente a gratificação imediata do consumo e mais opacos os seus custos, potenciando assim as suas vendas.

Do ponto de vista das políticas públicas, estes resultados mostram que os indivíduos podem não estar em condições de maximizar o seu bem-estar, necessitando de ajuda para o efeito. Esta ajuda é talvez mais relevante no actual contexto, em face do crescimento de novos mercados, no sector dos serviços de interesse económico geral das *utilities* (após a liberalização dos mercados de electricidade, gás, telecomunicações) e da segurança social (e.g. planos poupança-reforma), e da crescente sofisticação dos mais variados mercados retalhistas (e.g. no sector financeiro).

A EC poderá ter aqui um papel importante a desempenhar, nomeadamente na proposta de soluções assentes numa base empírica robusta, dando particular atenção ao efeito da envolvente contextual sobre o comportamento do consumidor. Esta tem sido a estratégia de várias propostas ditas paternalistas, que vão para além da disponibilização de mais e melhor informação. A EC apresenta-se assim instrumental para lidar com o actual processo de transformação de cidadãos em consumidores nas mais variadas áreas de provisão de bens e serviços, públicos e privados.

Fevereiro de 2010

* Investigadora do Núcleo de Estudos sobre Governação e Instituições da Economia do Centro de Estudos Sociais

http://www.ces.uc.pt/investigadores/cv/ana_cordeiro_santos.php

¹ Cf. Comissão Europeia em http://ec.europa.eu/consumers/dyna/conference/index_en.htm

² *Vd. Thaler, R. (1992) The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life.* Princeton: Princeton University Press.

³ Camerer, C.F.; Issacharof, S.; Loewenstein, G.; O'Donoghue, T.; Rabin, M. (2003) "Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for Asymmetric Paternalism", *University of Pennsylvania Law Review*, 151, 1211-54.

⁴ Este papel já é inclusivamente reconhecido pelos reguladores. Ver Mulholland, J. P. (2007) "Behavioral Economics and the Federal Trade Commission" (Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1091745>).

Overindebted household and Law: Prevention and rehabilitation in Europe¹

Hugo Pinto*

O sobreendividamento, na concepção de Johanna Niemi, encontra as suas raízes num processo multi-causal que se reporta a características pessoais e sociais, às necessidades e aos efeitos perversos cumulativos de pedidos de empréstimos no sentido da amortização de créditos anteriores, culminando posteriormente em situações incontroláveis de difícil gestão, com as esperadas consequências a nível pessoal, familiar, social e, em última análise, macroeconómico.

A este respeito particular, existe, segundo a autora, a percepção generalizada de que a legislação europeia se apresenta como mais restritiva e menos favorável que a legislação americana para com os sobreendividados. Para J. Niemi, com o advento da globalização e do consumo on-line, o sobreendividamento ganhou novos contornos difíceis de prever e controlar. Face a estes desenvolvimentos, no ano de 2005, os Ministros da Justiça do Conselho da Europa adoptaram uma resolução acerca dos problemas de endividamento que incluíam uma iniciativa de construção de um documento internacional para a protecção dos sobreendividados, concomitantemente com a necessidade de estudo do fenómeno.

Este processo culminou na adopção da Recomendação pelo Comité de Ministros em 2007, sendo este o primeiro documento internacional que reconhece a necessidade de os países cooperarem para combaterem os problemas do sobreendividamento.

Perante a análise de Niemi, o documento reconhecia a necessidade prioritária de encarar o fenómeno em termos da sua prevenção. De entre as medidas preventivas, incluíam-se o aconselhamento financeiro, programas de literacia financeira, promoção de práticas de crédito responsáveis, bem como o uso de dados estatísticos sobre o fenómeno. O registo de dados, contudo, gerou controvérsia quanto à sua abrangência (só registos de incumprimento ou de todos os compromissos de crédito), bem como quanto ao seu uso, protecção e confidencialidade dos mesmos. Parece, contudo, consensual que este registo de dados relativamente ao crédito pode fornecer um suporte de base essencial na

compreensão e prevenção do sobreendividamento.

Já as medidas de reabilitação do devedor deveriam incluir quer acordos voluntários entre credores e endividados, quer planos de pagamento continuados, reconhecendo-se de igual forma a necessidade de proteger as necessidades básicas do devedor, e de alcançar um equilíbrio relativamente estável e dinâmico entre os interesses de ambas as partes. Segundo a autora, no contexto Europeu, podem considerar-se diferentes perspectivas na abordagem da prevenção e resolução do fenómeno do sobreendividamento. Nos países nórdicos, considera-se prioritariamente as relações de confiança e os acordos voluntários, enquanto o modelo germânico coloca a sua ênfase nos planos de pagamento mais rigidificados e coercivos. No modelo francófono a tónica é colocada nas medidas preventivas dos problemas do sobreendividamento.



Para J. Niemi, não obstante a consciência preventiva, o desafio continua a residir no consenso político e nas uniformizações legais que possam de forma integrada ter em conta o fenómeno do sobreendividamento.

Março de 2010

* Bolseiro de Iniciação na Investigação do Observatório do Endividamento dos Consumidores (OEC) do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) (2010).

¹ Niemi, J. (2009). Overindebted household and law: Prevention and rehabilitation in Europe. In Niemi, J., Ramsay, L., & Whitford, W. C. (Eds.), *Consumer credit, debt & bankruptcy* (pp. 91-104). Oxford: Hart Publishing.

The Political Economy of Consumer Credit Securitization: Comparing Predatory Lending in Home Finance in the US, UK, Germany and Japan ¹

Pedro Veloso*

Perante os primeiros sinais da crise do mercado imobiliário norte-americano, Christopher Peterson discute neste artigo a instabilidade financeira vivida no mercado creditício dos EUA, resultante do processo de securitização(**) e sublinha o elevado número de sobreendividados daí resultante. Ao mesmo tempo chama a atenção para alguns dos riscos que podem ocorrer da importação desse processo para outros países.



Numa primeira parte, o autor descreve-nos o mercado hipotecário securitizado nos EUA: uma complexa estrutura em rede composta por múltiplas entidades, que providenciam um variado leque de serviços de empréstimo e investimento. Trata-se de um mercado cuja é estrutura dual, isto é, essencialmente privada mas apoiada em duas grandes entidades de iniciativa pública (Freddie Mac e Fannie Mae) que, sob protecção governamental e devido ao volume elevado de negócios protegido por economias de escala, não apresentavam elevado risco nos seus produtos. Vendiam assim, facilmente os seus portefólios, permitindo-se regular e standardizar o mercado através de contractos que serviam de modelo para as outras entidades financeiras. Além disso, mostravam-se relutantes em conceder empréstimos a mutuários com duvidosos historiais de crédito. Em contraste,

a componente privada gozava de falta de standardização – o que originou uma grande variedade de preços e termos de contrato e a concessão de crédito a mutuários que inicialmente apresentavam maior risco de incumprimento. Não obstante, estes operadores de crédito conseguem atrair um terço do total de mutuários, que parecem desconhecer o risco efectivo dos seus produtos.

Na segunda parte, o autor, perante a internacionalização do processo de securitização, expõe resumidamente os mercados residentes do Reino Unido, Alemanha e Japão. Apesar das especificidades de cada um, a saber a existência de maior regulação pelas autoridades públicas e alguma resistência local à securitização dos mercados financeiros, esses países revelam uma tendência recente para a eliminação de obstáculos que até então haviam dificultado a implementação desse processo. Tal pode ser explicado quer por motivos exteriores aos mercados internos - procura dum crescimento acentuado semelhante ao verificado no mercado financeiro dos EUA, a normalização derivada da criação de espaços comerciais comuns, etc., - quer pela conjuntura de cada país - o esforço do Japão para ultrapassar as crises que o têm afectado, as pressões feitas pelas entidades privadas na Alemanha ou a homogeneização do mercado britânico face ao norte-americano.

Retomando o contexto dos EUA, o autor faz uma análise crítica ao modelo vigente. Chama a atenção para o facto de o sistema criar fortes incentivos aos credores, favorecendo o sobreendividamento dos consumidores. Sublinha a falta de informação ao consumidor e atribui a insolvência dos devedores à engenharia financeira dos credores. Esta, ao alimentar uma espiral inflacionista no mercado da habitação, permite a renegociação em alta das hipotecas, o que agrava o endividamento das famílias.

O cepticismo do autor acerca de um sistema baseado no processo de securitização leva-o a apresentar sugestões de melhoria: a aposta numa regulação que promova a equidade, e numa atenção especial à protecção do consumidor, o agente mais desfavorecido numa economia tipicamente neoliberal.

Este artigo, escrito ainda antes da actual crise económica surgir, representa uma antevisão consciente do que o tempo acabaria por confirmar.

(*) Bolseiro de Iniciação na Investigação do Observatório do Endividamento dos Consumidores (OEC) do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) (2009).

(**)"Securitização – também referido como um produto financeiro estruturado, é uma técnica financeira que permite apropriar liquidez no curto prazo através da venda de pacotes de títulos (hipotecas) com graus variados de risco, que são vendidos no mercado de capitais."

¹ Peterson, C. L. (2009). The Political Economy of Consumer Credit Securitization: Comparing Predatory Lending in Home Finance in the US, UK, Germany and Japan. In Niemi, J., Ramsay, L., & Whitford, W. C. (Eds.), *Consumer credit, debt & bankruptcy* (pp. 31-54). Oxford: Hart Publishing.