

# Regular o sobreendividamento

**Maria Manuel Leitão Marques**

**Catarina Frade**

*Observatório do Endividamento dos Consumidores*

*Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*

«Bankruptcy is all about responsibility and forgiveness. It is about health, not ruin. It is about moral strength, not moral destituteness. It is about future and not the past. It is about people's potential to grow and become.»

Karen Gross, *Failure and Forgiveness – Rebalancing the Bankruptcy System*, 1997.

## Introdução

Com a abertura do mercado de crédito aos consumidores, em Portugal, sobretudo a partir de meados da década de noventa, multiplicaram-se as formas de crédito, as instituições que o concedem, os bens e os serviços que através dele podem ser adquiridos e também os riscos de insolvência ou sobreendividamento.

Se é verdade que o crédito significa dispor imediatamente de rendimento que não se possui, permitindo assim antecipar a fruição de determinados bens, implica igualmente uma penhora do rendimento futuro, impondo aos devedores um sacrifício financeiro por períodos de tempo mais ou menos longos.

O crédito desempenha, por isso, um papel relevante na melhoria das condições de vida das famílias, ao antecipar a acessibilidade a determinado tipo de bens e serviços. Simultaneamente, obriga a um esforço acrescido de gestão e implica uma poupança forçada por parte das famílias, sobre os quais é conveniente reflectir no momento em que contratam o crédito. Na verdade, a sua contratação em condições de sustentabilidade financeira débil (emprego precário, rendimentos baixos) pode ser causa de sobreendividamento, no futuro.

A atenção crescente dada ao sobreendividamento das famílias é amplamente demonstrada pelas diversas iniciativas, legislativas e não só, que têm sido adoptadas em vários países, a fim de se prevenir e/ou tratar este problema.

Portugal não fugiu à regra. Embora o crédito tivesse entrado no mercado tardiamente face a outros países europeus, particularmente os do norte, foi pronta e amplamente utilizado por inúmeras famílias portuguesas que, assim, melhoraram as suas condições de vida, acedendo mais rapidamente à habitação própria e a determinados bens de consumo.

Esta expansão do crédito aos particulares suscitou a discussão sobre a sustentabilidade de um crescimento muito rápido da taxa de endividamento e sobre a eventual multiplicação dos casos de sobreendividamento, ou seja, de famílias cujos rendimentos não permitem cumprir os seus compromissos de crédito.

É certo que não dispomos, em Portugal, de informação estatística que nos permita determinar com rigor o número de agregados familiares que enfrentaram ou enfrentam problemas de solvabilidade. Apenas se sabe que os pedidos de apoio junto de instituições como a DECO têm vindo a aumentar nos últimos anos, sendo de supor que a esta associação não têm acesso todas as famílias que possam estar a enfrentar este tipo de problemas.

Deste modo, a democratização do crédito e as consequências negativas que dela podem decorrer suscitaram, no nosso país, desde 1998, a discussão e a adopção de diferentes procedimentos regulatórios susceptíveis de prevenir ou solucionar o sobreendividamento das famílias.

Como afirmámos noutro lugar, «uma sociedade que aprendeu a utilizar as vantagens do crédito tem, contudo, de saber gerir com a mesma atenção e disponibilidade os seus eventuais efeitos negativos» (Marques *et al.*, 2000: 303).

Neste texto abordaremos este problema, reflectindo sobre alguns dos seus aspectos mais importantes. Assim, começaremos por clarificar, através de exemplos, alguns dos conceitos fundamentais que permitem compreender esta questão. É frequente confundir-se endividamento com sobreendividamento, misturando, deste modo, situações não problemáticas, que são, aliás, a maioria, como situações para as quais é necessário encontrar uma resposta

excepcional. De seguida, mostraremos de forma breve como o crédito aos particulares se tem vindo a expandir em Portugal. Na segunda parte deste texto ocupar-nos-emos dos modelos de tratamento do sobreendividamento, comparando o modelo da *fresh start* com o da reeducação. Referindo todas as iniciativas legislativas que têm sido tomadas em Portugal - desde a primeira, de 1999, quando era Ministro responsável pela defesa do consumidor José Sócrates, passando pelo projecto reformulado por Acácio Barreiros e pela iniciativa mais recente do Grupo Parlamentar do Partido Socialista - discutiremos finalmente o modelo incorporado no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.

## **1. O sobreendividamento dos consumidores em Portugal**

### **1.1 Conceitos fundamentais**

Compreender o fenómeno do sobreendividamento ou da insolvência das famílias passa por uma delimitação de alguns conceitos que são, por vezes, utilizados erradamente como sinónimos.

Assim, entende-se por *endividamento* o saldo devedor de um agregado familiar. Quando esse saldo resulta de mais do que um compromisso de crédito é comum utilizar-se o conceito de *multiendividamento*. Embora o crédito a particulares seja a principal fonte de endividamento, tal não significa que este fenómeno não possa ter outras origens (por exemplo, dívidas de serviços, dívidas fiscais, etc.).

Por sua vez, uma situação de endividamento pode dar lugar ao *incumprimento*, ou seja, ao não pagamento pontual dos compromissos financeiros por parte do devedor. Normalmente, as instituições financeiras consideram que há incumprimento ao fim de três prestações em atraso e incumprimento definitivo quando se esgotam as possibilidades de renegociação e se inicia o procedimento judicial de cobrança coerciva. O incumprimento não significa necessariamente uma incapacidade, mesmo que temporária, de o devedor proceder ao pagamento. Pode tratar-se apenas de um lapso do

devedor ou, no limite, de uma decisão puramente oportunista e baseada num cálculo custo-benefício do incumprimento.

O *sobreendividamento*, também designado por *falência* ou *insolvência dos particulares*, diz respeito aos casos em que o devedor está impossibilitado, de forma duradoura ou estrutural, de proceder ao pagamento de uma ou mais dívidas. Uma parte da doutrina considera ainda como sobreendividamento as situações em que o devedor, apesar de continuar a cumprir os seus compromissos financeiros, o faz com sérias dificuldades. Fala-se de *sobreendividamento activo* quando o devedor contribui activamente para se colocar em situação de impossibilidade de pagamento, por exemplo, não planeando os compromissos assumidos. Designa-se por *sobreendividamento passivo* os casos em que essa impossibilidade de cumprimento resulta da ocorrência de circunstâncias imprevistas como o divórcio, o desemprego, a morte ou uma doença (os chamados “acidentes de vida”), que determinam um aumento de despesas excepcional ou uma quebra no rendimento habitual do devedor.

Em regra, os sistemas de tratamento, judiciais ou extrajudiciais, criados para resolver o problema do sobreendividamento dos consumidores aplicam-se às situações de sobreendividamento passivo e, por vezes, a alguns casos de sobreendividamento activo, como o que resulta de uma certa negligência na contratação do crédito ou de uma má gestão do orçamento familiar.

De seguida apresentaremos em caixa as situações financeiras de quatro famílias por nós estudadas no Observatório do Endividamento dos Consumidores (OEC)<sup>1</sup> e que servem para ilustrar os conceitos que aqui foram referidos.

A primeira caixa (Caso 1) sintetiza a situação pessoal, laboral e financeira de um agregado familiar que contraiu crédito, estando por isso endividado, mas que paga regularmente as suas dívidas, tal como sucede com a generalidade das famílias portuguesas.

A segunda e terceira caixas (Casos 2 e 3) retratam duas situações em que existem vários créditos (multiendividamento) não pagos, estando qualquer

---

<sup>1</sup> Para mais informação, consultar [www.oec.fe.uc.pt](http://www.oec.fe.uc.pt).

das devedoras sobreendividada. Verifica-se que o seu rendimento mensal já não é suficiente para pagar as prestações devidas às instituições financeiras.

Com o caso 4, consultado no Tribunal de Comércio de Lisboa, procuramos apenas ilustrar o tipo de situações que, actualmente, chegam aos tribunais de comércio com maior frequência. É importante conhecê-las para que se possa perceber em que medida o Código dos Processos Especiais de Recuperação de Empresas e da Falência (CPEREF) (e por isso também o novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas) pode ou não constituir um procedimento ajustado à sua pronta e rápida resolução e, sobretudo, permite ou não resolver os outros casos, como os que apresentámos em segundo e terceiro lugares, que, por ora, se encontram fora do tribunal.

### **Caso 1**

#### **Rafael e Laura**

- Casados
- 28 e 25 anos
- Sem filhos
- Vendedor e empregada de balcão
- Rendimento mensal fixo: **800 €**
- Rendimento mensal variável: **200 €**
- Créditos contraídos: crédito hipotecário para aquisição de habitação própria permanente; crédito contraído junto de um familiar para aquisição de um veículo automóvel
- Montante total das dívidas: 50.000 €
- Encargo mensal com instituições financeiras: **230 €**

### **Caso 2**

#### **Eunice**

- Solteira
- 46 anos

- Tem a mãe a cargo
- Professora do 1º ciclo do ensino básico
- Rendimento mensal: **1060 €** (salário de Eunice + pensão de reforma da mãe)
- Créditos contraídos: 6 créditos pessoais
- Montante total das dívidas: 25 300 €
- Encargo mensal com instituições financeiras: **990 €**

### **Caso 3**

#### **Amélia**

- Divorciada
- 47 anos
- Dois filhos
- 4ª classe
- Empregada de laboratório
- Rendimento mensal: **385 €**
- Montante total das dívidas: 98 740 €
- Encargo mensal com instituições financeiras: **1 035 €**

### **Caso 4**

#### **Joaquim e Celeste**

*(Tribunal de Comércio)*

- Casados
- 51 e 47 anos
- Sócios e gerentes de empresa que já fora decretada falida
- Rendimento no ano de 1998: **15.500 €**
- Créditos contraídos: aval de duas livranças no valor de 105.000€ subscritas pela sociedade junto do Banco X (requerente da falência), aval de uma livrança no valor de 45.000€ contraída junto do Banco Y e dívidas fiscais no valor de 88.000 €
- Montante total das dívidas: **238 000 €**
- Decretada falência. Extinção da instância por inutilidade superveniente da lide devido à inexistência de bens para liquidar

## 1.2 A evolução do crédito aos consumidores em Portugal

O *crédito aos consumidores* compreende todo o empréstimo a particulares que não se destine a uma actividade económica e profissional, contrapondo-se, assim, ao crédito às empresas. Inclui, por um lado, o crédito destinado à aquisição de bens imobiliários, nomeadamente a *habitação*, e, por outro, o crédito destinado à aquisição de outros bens e serviços, vulgarmente designado por crédito ao *consumo*. A problemática do endividamento das famílias abrange as duas vertentes, embora as suas características e os seus efeitos sejam diferentes (Marques e Frade, 2003: 29-30).

O crédito aos consumidores vulgarizou-se primeiro nos EUA e na Europa do norte, de tradição protestante, expandindo-se posteriormente para a Europa do sul, de tradição católica. Tornou-se, assim, uma constante na primeira fase do ciclo de vida das famílias, em que estas procedem à aquisição de equipamento indispensável à sua autonomia familiar e económica (casa, automóvel, electrodomésticos, mobiliário). Inicialmente associado à aquisição de bens, o crédito tende, contudo, a evoluir para outras formas de financiamento mais difusas subjacentes ao recurso ao crédito pessoal e à utilização do cartão de crédito.

Em Portugal, a expansão do crédito aos consumidores verificou-se na década de noventa, acompanhando a liberalização dos mercados financeiros e o aumento do rendimento das famílias, para além de outros factores como, por exemplo, a inexistência de um mercado de arrendamento e a modernização da oferta comercial (Marques *et al.*, 2000: 32 ss).

O endividamento das famílias portuguesas resulta sobretudo do crédito à habitação, que representa 75% do crédito concedido a particulares. No crédito ao consumo (25% do crédito concedido), predomina a aquisição de veículos automóveis, seguindo-se a aquisição de bens para o conforto do lar (electrodomésticos e mobiliário). O crédito *revolving*, ou seja, o que é concedido através de cartão de crédito, tem ainda um peso pouco significativo no endividamento das famílias, embora haja indícios de algum crescimento, à semelhança, aliás, do que sucede em outros países europeus onde, uma vez

satisfeita a aquisição de bens duradouros, a atenção se voltou para outros consumos menos “programados” (viagens, lazer, bens culturais).

O crédito tornou-se, por isso, acessível a famílias de diversas classes de rendimento, ou seja, “democratizou-se” (Marques *et al.*, 2000: 17; MacDonald e Gastmann, 2001: 235). Mas o alargamento da sua base sócio-económica é acompanhado de um movimento paralelo no que diz respeito à difusão do risco de sobreendividamento. A maior acessibilidade do consumo através do crédito, faz aumentar simultaneamente as hipóteses de insolvência. E este facto, não sendo exclusivo dos cenários económicos desfavoráveis, adquire nestes particular significado, uma vez que a pressão sobre as redes de apoio social é maior, ao mesmo tempo que o desemprego tende a aumentar e o rendimento das famílias a diminuir. Assim, se o sobreendividamento é quase sempre uma situação do foro pessoal ou familiar, directamente induzida por um imprevisto de vida ou por uma má decisão financeira, não deixa de ser também um problema de natureza social, directamente relacionado com a saúde financeira da própria economia.

É por isso que o OEC tem vindo a chamar a atenção para o facto de, em conjuntura económica desfavorável e com aumento da taxa de desemprego (segundo o INE, a taxa de desemprego em 2001 era de 4,1%, em 2002 de 5,1%, em 2003 de 6,3%, sendo de 6,4% no primeiro trimestre de 2004), ser de esperar um crescimento dos casos de incumprimento e de sobreendividamento das famílias, justificando-se, por isso, mais do que nunca, a sua *monitorização* constante, a sua *prevenção* sistemática e o seu *tratamento* célere.

A informação de que dispomos sobre o sobreendividamento das famílias portuguesas enferma de algumas insuficiências que não nos permitem, com rigor, traçar o seu perfil quantitativo e qualitativo que seria útil quando se pretende reflectir e/ou decidir sobre o modelo de tratamento mais adequado. Contudo, os indicadores que temos vindo a reunir e a tratar (dados económicos e estatísticos do Banco de Portugal, do INE, de uma importante instituição financeira portuguesa, da Credinformações, da ASFAC e da DECO), algum trabalho de investigação efectuado no terreno e o conhecimento de diversas experiências comparadas permitem-nos conhecer as características mais importantes deste fenómeno. É a essas características que se deve adequar qualquer modelo de regulação, sob pena da sua completa ineficácia.



Devemos começar por referir que, segundo os dados sobre o incumprimento publicados pelo Banco de Portugal, a esmagadora maioria dos portugueses (cerca de 95%) cumpre regularmente os seus compromissos de crédito, pelo que os casos de incumprimento e, eventualmente, de sobreendividamento representam apenas uma pequena parcela dos contratos de crédito celebrados, ainda que correspondam a um significativo número de famílias, o que faz com que esses casos não devam ser de todo ignorados. Pelo contrário, como temos vindo a defender, é importante pensar em mecanismos de resolução, judiciais ou extrajudiciais, capazes de restaurar o equilíbrio financeiro, familiar e psicológico dos sobreendividados (cf. Marques *et al.* 2000; Marques e Frade, 2003). Sublinhe-se, desde já, que o tempo é um elemento crucial num caso de insolvência, pois o arrastamento do processo não só provoca o agravamento da situação patrimonial (mais prestações em atraso), como reduz as esperanças de reabilitação financeira e pessoal do devedor.

Por outro lado, as informações recolhidas junto do Gabinete de Apoio ao Sobreendividamento da DECO, nos últimos três anos, mostram que as pessoas singulares que recorrem a esse serviço são normalmente pessoas casadas, com idades compreendidas entre os 25 e os 55 anos, um nível de instrução e de rendimento médios, vários créditos (multiendividamento), a quem a perda do emprego ou os problemas de saúde, aliados à insuficiência de rendimento e à má gestão do orçamento familiar, provocaram a ruptura financeira. Menos frequentes neste universo de casos acompanhados pela DECO são as situações de “sobreendividamento social”, ou seja, as de pessoas em dificuldade que se encontram próximas do limiar de sobrevivência, como a referida no caso 3. De acordo com a investigação que fizemos anteriormente, estas pessoas recorrem sobretudo aos serviços de apoio social da Segurança Social (cf. Marques *et al.*, 2000).

O sobreendividamento das famílias não se reduz, pois, a um problema de falta de liquidez. Ele susceptível de se transformar num problema social grave. Acresce que, a exclusão do mercado do crédito e do mercado de outros bens e serviços implica, frequentemente, a exclusão do convívio social e familiar dos sobreendividados e tem repercussões na actividade laboral. Como um círculo vicioso, esse *colocar-se e ser colocado à margem* acaba por influenciar

negativamente a capacidade e a vontade de reorganização financeira e profissional destas pessoas. Por isso, tratar este problema pode implicar, em muitos casos, uma abordagem multidisciplinar e abrangente, capaz de promover a auto-estima e ajudar a manter os sobreendividados económica e socialmente integrados. Esta colaboração de vários profissionais (economistas, juristas, médicos, psicólogos, mediadores) justifica-se, por isso, tanto pela complexidade dos processos (operações financeiras ou contabilísticas podem exigir um conhecimento especializado), como pela debilidade psicológica de que podem sofrer muitos destes devedores e seus familiares.

É esta dupla constatação que tem levado países como a Finlândia, a Noruega ou a Bélgica a utilizar equipas multidisciplinares ou a recorrer a assessores especializados nos serviços dedicados ao sobreendividamento.

Em suma, é importante ter como pressupostos na escolha de um modelo de tratamento do sobreendividamento quatro ideias principais:

- a primeira ideia é a de que o sobreendividamento é uma consequência esperada nas sociedades que se abrem ao crédito;

- a segunda ideia é a de que ele pode surgir também em situação de conjuntura económica favorável, mas a sua amplitude e gravidade tendem a ser maiores quando a economia se encontra em fase recessiva;

- a terceira ideia é a de que o sobreendividamento afecta as famílias a nível financeiro, social e também emocional;

- a quarta ideia é de que o tratamento deste problema deve ser feito com celeridade, exigindo a colaboração de profissionais especializados em várias áreas nos casos mais problemáticos ou complexos.

## **2. O tratamento do sobreendividamento**

### **2.1 Os modelos de tratamento do sobreendividamento**

Os diferentes regimes de tratamento do sobreendividamento são tradicionalmente agregados em duas categorias principais, mesmo que não

possa hoje falar-se de sistemas totalmente puros: o modelo da *fresh start*<sup>2</sup> ou da nova oportunidade, tipicamente anglo-saxónico, e o modelo europeu continental da reeducação, presente, entre outros, no direito francês. É importante, contudo, referir desde já que, tanto a história do direito americano, mais longa, como a do direito francês, mais curta, nos mostram uma tendência semelhante para a convergência entre os dois modelos.

**a) O modelo da “fresh start”**

A filosofia da “*fresh start*” encara o sobreendividamento como um risco natural da economia de mercado, particularmente associada à expansão do mercado de crédito. O consumidor que ousa recorrer ao crédito e é mal sucedido não deve ser, por isso, excessivamente penalizado e, sobretudo, não deve ser excluído do mercado por um tempo demasiado longo. Importa-se, assim, para as dívidas de consumo a figura da responsabilidade limitada inicialmente concebida para as empresas. Esta forma de encarar o crédito e o insucesso financeiro, “com naturalidade”, é própria de uma sociedade que desde cedo (final do séc. XIX, princípio do séc. XX) soube tirar partido das virtualidades da expansão do crédito, nele fundamentando, em parte, o seu progresso económico (*open credit society*). Para isso contribuíram certamente a influência da cultura protestante, devido à sua atitude no lidar com o crédito, com o lucro e, em geral, com o dinheiro; o tratar-se de uma sociedade de emigrantes, ansiosos por começar de novo e deixar para trás as dívidas contraídas no velho continente; a filosofia individualista e liberal, que concebe o consumidor como um agente económico activo que, à semelhança das empresas, quando tem dificuldades financeiras deve ser reintegrado rapidamente no mercado para que volte a consumir (a ideia do “Consumidor, Lda”); a ausência de um Estado social forte, ao contrário do que sucede em muitos países europeus, o que força a procura de soluções alternativas às redes públicas de apoio social; e a convicção de que o crédito é uma actividade que se faz com risco e que, por isso, o sobreendividamento é um risco antecipado e calculado pelos credores.

---

<sup>2</sup> A expressão surgiu pela primeira vez em 1934, numa decisão de um tribunal norte-americano.

Quando se converte todo este enquadramento num regime concreto de tratamento do sobreendividamento, o que se encontra é um sistema onde são liquidados os bens do devedor, pagas as dívidas possíveis e perdoadas as restantes. Depois disso, o devedor pode recomeçar a sua vida e aceder ao crédito, sem ter os seus rendimentos presos a qualquer pagamento (salvo algumas dívidas excepcionadas do perdão). Esta filosofia concretiza-se no Capítulo 7 do *Bankruptcy Code*, dos EUA, e no *Insolvency Act*, de 1986, do Reino Unido.

Contudo, deve acrescentar-se que, embora menos utilizado, o *Bankruptcy Code* possui também um sistema alternativo, o do Capítulo 13, semelhante aos sistemas de plano de pagamentos típicos dos modelos de reeducação que desenvolveremos a seguir, e que se discute hoje, nos EUA, a possibilidade de converter este capítulo numa etapa prévia obrigatória ao recurso ao Capítulo 7. É precisamente nesta hipótese que radica a referida convergência entre os dois modelos.

#### ***b) O modelo da reeducação***

Neste modelo de tipo social conservador “os indivíduos são encarados como pessoas responsáveis e cidadãos decentes e muito menos como agentes económicos” (Huls, 1994: 119). Assim, o sobreendividado é alguém que se excedeu, embora tenha sido também em parte “vítima” de um sistema de crédito de fácil acesso e de constantes apelos ao consumo. Por isso, deve ser ajudado, sobretudo quando as suas dificuldades financeiras resultaram de circunstâncias imprevisíveis e não intencionais (sobreendividamento passivo).

Transposta esta filosofia para um regime concreto, o que acontece normalmente é que o devedor insolvente tem de pagar a totalidade ou uma parte significativa das suas dívidas à custa do seu património presente e dos seus rendimentos futuros, através de um plano escalonado de pagamentos que negocia directa ou indirectamente com os credores (através da mediação), ou que é elaborado por uma autoridade administrativa ou judicial. Na maioria dos países, o regime prevê uma tentativa de conciliação amigável prévia e quase sempre extrajudicial, que funciona como uma etapa indispensável ao recurso à via judicial, na medida em que só é admissível a intervenção do tribunal

quando o acordo voluntário não foi alcançado. Vários regimes europeus partilham deste entendimento, como, por exemplo, os regimes francês, belga, holandês, alemão, austríaco, dinamarquês, finlandês, sueco e norueguês.

No entanto, em alguns destes regimes, o plano aparece combinado com um sistema de liquidação (semelhante ao do Capítulo 7 do *Bankruptcy Code*) para os casos em que o nível de endividamento e o rendimento actual ou esperado das famílias torna de todo impossível a elaboração de qualquer plano susceptível de ser cumprido. Se analisarmos, por exemplo, o regime francês, aprovado em 1989 (Lei Neiertz) até à sua versão actual, verificamos que se evoluiu de um sistema típico de reeducação (plano de pagamentos para os sobreendividados passivos elaborados pelas *Comissions de Surendéttement*), para um sistema misto, em que esse plano tem como alternativa a aplicação de uma moratória ou a liquidação para os casos mais graves. Esta combinação está também prevista desde o início na lei alemã de 1999. Ou seja, os regimes que traduzem o modelo da reeducação tendem também a acolher procedimentos típicos do modelo da *fresh start*.

## **2.2 A experiência portuguesa no tratamento do sobreendividamento: da primeira proposta ao Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas**

### ***2.2.1 Características principais das diferentes propostas para o tratamento do sobreendividamento***

Em Portugal, a primeira iniciativa legislativa destinada a tratar o sobreendividamento das pessoas singulares ocorreu em Março de 1999, quando o então Ministro responsável pela defesa do consumidor, José Sócrates, apresentou uma proposta neste sentido, extraída do Código do Consumidor que se encontrava em preparação. A novidade do documento, a inexistência de uma pressão social para a sua criação e a ausência de consulta prévia a todos os actores interessados, designadamente instituições financeiras e associações de consumidores, motivou uma reacção desfavorável face a esta iniciativa. Esta reacção justificou-se ainda pelo facto de esta proposta prever um sistema muito complexo, previsivelmente caro e moroso, para o tratamento do sobreendividamento.

A referida complexidade não foi, contudo, corrigida na segunda versão apresentada em 2000 pelo então Scretário de Estado da Defesa do Consumidor, Acácio Barreiros. Deve, contudo, destacar-se alguns aspectos positivos desta versão, tais como a introdução de um capítulo dedicado à prevenção, através da exigência de maior transparência na informação prestada aos clientes no momento da concessão do crédito e da proibição de publicidade enganosa.

No essencial, as duas propostas baseavam-se num processo eminentemente judicializado, embora se previsse a intervenção de uma autoridade administrativa que colaboraria com o tribunal na elaboração de um plano amigável ou de um plano judicial de pagamentos.

Como referimos então no parecer que nos foi solicitado, a preferência pela judicialização do processo num país onde a justiça enferma, em geral, de uma excessiva morosidade, constituía um risco elevado de que o procedimento escolhido não viesse a corresponder aos objectivos pretendidos. Pareceu-mos então preferível, pelo menos em primeira instância, optar por um procedimento mais informal, menos burocrático e mais próximo das partes, ainda que eventualmente seguido de uma fase judicial, caso esta se mostrasse necessária. Esta solução seria, aliás, muito mais consonante com a orientação seguida nas reformas da justiça em geral, no sentido de desjudicializar determinados procedimentos. Além disso, a fase não judicial permitiria, com maior facilidade, combinar diferentes competências, cuja intervenção, como vimos atrás, se mostra por vezes indispensável para resolver o problema das famílias sobreendividadas. Por último, a fase pré-judicial deveria ser concebida de modo a aproveitar instituições já instaladas, como os Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor (CIAC), Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo e, mais recentemente, a experiência da mediação dos Julgados de Paz, capacitando-os para poderem intervir no tratamento do sobreendividamento. Numa fase posterior, quando fosse conhecida a dimensão da procura para este tipo de litígios, avançar-se-ia, ou não, para a oferta de instituições dedicadas.

Uma segunda iniciativa para regular o sobreendividamento partiu do Ministério da Justiça, em 2001, que então solicitou ao Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e ao OEC a elaboração de uma proposta

alternativa à que fora apresentada pelo Secretário de Estado da Defesa do Consumidor. Essa proposta reflectiu as preocupações enunciadas no parecer já referido, sugerindo a criação de um modelo integrado de prevenção (informação e aconselhamento dos consumidores a cargo de entidades novas ou pré-existentes) e de tratamento, este estruturado sob a forma de uma etapa prévia obrigatória de mediação extrajudicial, com os tribunais a funcionarem como instância de recurso.

Apesar de se ter realizado ainda uma reunião no Ministério da Justiça pelo então Ministro António Costa com o objectivo de fundir os dois projectos, a queda do governo não permitiu concluir esse trabalho.

Em 2003, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou, na Assembleia da República, o “Projecto de Lei sobre a Prevenção e Tratamento do Sobreendividamento das Pessoas Singulares”<sup>3</sup>. Esta proposta encontra-se actualmente a aguardar discussão na Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. O modelo nela contido retoma a ideia de combinar num mesmo diploma as vertentes da prevenção e do tratamento do sobreendividamento. Quanto ao tratamento, em particular, a proposta baseia-se no aproveitamento da capacidade instalada, mormente dos Julgados de Paz. Assim, defende-se a elaboração de um plano de pagamentos voluntário em sede de mediação, tal como ela está estruturada naqueles tribunais, permitindo-se que, em caso de insucesso da mediação, o processo avance para decisão do juiz de paz. A proposta deixa em aberto a possibilidade de, nos casos em que manifestamente não existem condições para a elaboração de um plano de pagamentos viável, o processo poder continuar como processo de insolvência, no tribunal competente, tendo em vista a liquidação dos bens do devedor sobreendividado e o pagamento aos credores, nos termos próprios do regime jurídico da insolvência.

### ***2.2.2 A proposta contida no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas***

Foi também em 2003 que foi posta a discussão pública e apresentada na Assembleia da República a proposta de revisão do Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF), aprovado

---

<sup>3</sup> Projecto de Lei 219/IX/1, que deu entrada em 15 de Maio de 2003.

pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de Abril, e que culminou com a aprovação do novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, com entrada em vigor em Setembro deste ano.

O CIRE foi, até ao momento, a única proposta legislativa aprovada para o tratamento do sobreendividamento das famílias, ainda que não o faça de forma exclusiva e que não seja esse o seu objectivo principal.

Embora as previsões normativas que se aplicam às pessoas singulares se encontrem dispersas ao longo do CIRE, em estreita convivência com o disposto para as empresas, existe um núcleo específico que lhes é aplicável e que consta dos Capítulos I e II do Título XII, respectivamente dos arts. 235º-248º (exoneração do passivo restante) e arts. 249º-263º (plano de pagamento aos credores).

O modelo regulatório previsto no CIRE para as pessoas singulares compreende dois tipos de procedimento: um procedimento assente na *liquidação do património do devedor, onde se admite a exoneração das dívidas remanescentes*; e um procedimento alternativo, baseado na aprovação de um *plano de pagamentos aos credores*, o qual deverá ser entregue no tribunal pelo devedor, juntamente com a petição inicial, se for o devedor a requerer a insolvência, ou em lugar da contestação, se a insolvência tiver sido requerida por terceiro. Qualquer destes dois procedimentos decorre nos tribunais comuns.

Todas as pessoas singulares, independentemente do tipo de sobreendividamento (activo ou passivo), podem recorrer ao sistema previsto no CIRE. No caso do procedimento relativo ao plano de pagamentos aos credores, são abrangidas também as pessoas singulares que sejam titulares de pequenas empresas, desde que não possuam dívidas aos trabalhadores, tenham um passivo que não exceda os 300.000 € e não possuam mais de 20 credores.

O preâmbulo do CIRE destaca o modelo da *fresh start* como linha orientadora das previsões do Código em matéria de insolvência das pessoas singulares. Contudo, trata-se de uma versão bastante mitigada deste modelo, na medida em que, a seguir à liquidação, decorre um período 'probatório' de cinco anos, durante o qual o devedor deverá afectar o seu rendimento



disponível ao pagamento das dívidas aos credores que não foram integralmente satisfeitas no processo de insolvência (cessão). Só depois disso, e se a sua conduta tiver sido exemplar, poderá o devedor requerer a exoneração, obtendo assim, um perdão do remanescente não pago<sup>4</sup>. Algumas dívidas, como as de alimentos, as fiscais e as resultantes de ilícitos penais ou contra-ordenacionais não são passíveis de exoneração. A exclusão do perdão para certo tipo de dívidas é frequente em alguns ordenamentos jurídicos (por exemplo, no francês, belga, sueco ou norte-americano), sendo que, habitualmente, é o interesse de um terceiro especialmente necessitado (crédito por alimentos), o interesse público (dívidas fiscais) ou o interesse da comunidade na preservação da paz social e na punição dos infractores (dívidas na sequência de processos criminais ou de contra-ordenação) que determinam uma valoração particular do legislador e, conseqüentemente, um tratamento diferenciado.

### ***2.2.3 Reflexão crítica sobre as opções consagradas no CIRE***

Já aqui fundamentámos a nossa discordância da escolha para Portugal de um modelo fortemente judicializado para tratar os casos de sobreendividamento das famílias. Não defendemos que a via judicial deva ser de todo arredada deste sistema. Pelo contrário, reconhecemos até que, em determinadas situações, só a intervenção de um magistrado judicial pode conferir a necessária eficácia ao sistema. Será esse o caso quando não existir um acordo entre o devedor e os credores em sede de mediação, judicial ou extrajudicial, ou ainda quando a liquidação constituir a única forma de resolver o problema, tendo em conta a impossibilidade de o devedor conseguir cumprir qualquer plano escalonado de pagamentos, devido à insuficiência de

---

<sup>4</sup> Alguns ordenamentos jurídicos como o norte-americano e, em certa medida, o inglês concedem um perdão imediato e incondicional do remanescente em dívida. Outros regimes são mais penalizadores e responsabilizadores dos sobreendividados, impondo um período longo durante o qual o devedor deve afectar a parte penhorável do seu salário ao pagamento das dívidas não pagas no decurso do processo de insolvência. É o caso da Alemanha, país cujo regime jurídico serviu de inspiração ao legislador português, e onde o prazo de cessão de rendimentos é de 7 anos, e da Áustria, onde o prazo varia entre os três e os sete anos. A Holanda e a Noruega deixam ao tribunal liberdade para apreciar a concessão ou não do perdão de dívidas.

rendimentos e à falta de perspectivas no curto prazo de melhorar a sua situação financeira.

Defendemos que o tribunal funcione, em regra, como instância de recurso e não como instância principal, por duas ordens de razões. Uma diz respeito à maior formalidade, distanciamento e estigmatização que decorre de uma ida a tribunal, aspectos que não são tão perceptíveis em procedimentos conciliatórios ou mediados que, por isso, favorecem a procura do consenso e a manutenção de uma relação entre as partes. Outra decorre do facto de os tribunais, designadamente os tribunais comuns, não estarem nem sensibilizados, nem sobretudo apetrechados para conseguirem dar uma resposta não apenas justa, mas também célere e, assim, eficaz. A título de exemplo, refira-se que, na Noruega, onde o sistema criado para tratar o sobreendividamento é judicial, a duração média de *quatro* meses para este processo foi considerada excessiva, tendo-se definido como meta a atingir os três meses. Nos nossos Tribunais de Comércio, que são tribunais especializados, o processo de insolvência das pessoas singulares nunca demorava, em média, menos de um ano.

Além da dificuldade em organizar um procedimento fortemente judicializado que seja simultaneamente célere e adequado ao tipo de problemas que pretende resolver, há, ainda, outras questões que podem dificultar o sucesso do modelo actualmente previsto no CIRE.

De facto, a investigação efectuada pelo OEC a partir da informação disponibilizada pela DECO e pelos Tribunais de Comércio de Lisboa e de Vila Nova de Gaia<sup>5</sup> mostra que é mais fácil as pessoas singulares sobreendividadas solicitarem o apoio da DECO do que dirigirem-se ao Tribunal de Comércio para requererem a falência<sup>6</sup>.

Além disso, a maioria dos processos de falência de pessoas singulares que chegam àqueles tribunais decorre da prestação de garantias a empresas

---

<sup>5</sup> A competência territorial do Tribunal de Comércio de Lisboa compreende as comarcas de Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira. O Tribunal de Comércio de Vila Nova de Gaia abrange as comarcas de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

<sup>6</sup> Com o CIRE, o termo falência constante do CPEREF foi substituído pelo termo insolvência. No CPEREF a distinção que aí era feita entre os dois termos suscitava alguns problemas.

de que o devedor ou devedores (normalmente um casal) são titulares, empresas que foram declaradas falidas em processo autónomo. No fundo, trata-se da separação processual de uma realidade que é única.

São praticamente inexistentes, nesses tribunais, os casos de falência que têm como causa directa o não pagamento de prestações do crédito à habitação ou ao consumo. Assim, tudo indica que, tal como se verifica em outros países (por exemplo, na Bélgica, 80% dos processos são resolvidos em sede de mediação extrajudicial), existe, em Portugal, uma preferência pelos mecanismos de natureza negocial e conciliatória, mais céleres e tendencialmente menos onerosos do ponto de vista financeiro, e menos estigmatizantes social e psicologicamente.

Por fim, refira-se que nos parece que teria sido uma melhor opção legislativa tornar mais nítida a separação entre insolvência e recuperação de empresas e o tratamento do sobreendividamento das pessoas singulares, tratando-as em dois diplomas distintos ou autonomizando-as do ponto de vista sistemático. No caso das empresas, o que está em causa é o risco do exercício de uma actividade económica, cujo insucesso não tem o mesmo efeito sobre os seus operadores, mesmo os mais directos, do que aquele que tem o sobreendividamento sobre as famílias. As empresas são pessoas colectivas que se criam e se dissolvem. As suas dívidas morrem com elas. O mesmo não se passa com as pessoas.

### **3. Conclusão**

O crédito aos consumidores constituiu, em Portugal, nos últimos anos, a maneira de muitas famílias poderem melhorar a sua qualidade de vida.

Contudo, o sobreendividamento é a outra face da democratização do crédito. Como se provou em diferentes países, ao alargar o endividamento potenciamos sempre o sobreendividamento, ainda que a dimensão do problema dependa de muitas variáveis como a educação financeira, o sistema de segurança social e o comportamento do mercado de trabalho. Tem-se comprovado que o desemprego ou a precarização do emprego constituem uma das suas causas principais, seja qual for o país e a distribuição do crédito.

Credores e devedores, e a sociedade em geral, têm assim a ganhar com a maior prevenção e com o tratamento do sobreendividamento, seja de um

ponto de vista estritamente económico, seja de um ponto de vista social. Caberá ao Estado, na sua função de regulador, avaliar a situação e estudar as medidas adequadas de natureza preventiva e/ou curativa.

A opção por um procedimento judicial mais garantístico deveria ser reservada para casos-limite. Para tratar o sobreendividamento deveria escolher-se uma forma simplificada, mais célere, menos estigmatizante, como menores custos para as partes e para os cofres públicos, obedecendo a um princípio de economia institucional, isto é, um processo com uma melhor relação custo-benefício.

A experiência comparada mostra-nos a dificuldade em conceber um sistema capaz de responder à diversidade de situações de sobreendividamento. Por isso mesmo, os diferentes sistemas têm evoluído no sentido de combinar procedimentos judiciais com extrajudiciais, mediação com processo judicial, plano com liquidação.

No caso português, tal poderia ter sido conseguido, caso se tivesse articulado o projecto apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista com o projecto de CIRE apresentado pelo governo. Lamentavelmente, não foi esse, por ora, o caminho escolhido.

## **BIBLIOGRAFIA**

Marques, M. M. e Frade, C. (2003), “Uma sociedade aberta ao crédito”, *Subjudice*, n.º 24.

Marques, M. M. *et al.*, (2000), O endividamento dos consumidores. Coimbra, Almedina.

Gross, K. (1997), *Failure and forgiveness: Rebalancing the Bankruptcy System*. New Haven and London, Yale University Press.

Huls, N. (1992), *Overindebtedness of Consumers in the EC member states: Facts and search for solutions*. Leyden, Leyden Institute for Law and Public Policy.

Sullivan, T.; Warren, E.; Westbrook, J. (1989), *As we forgive our Debtors: bankruptcy and Consumer Credit in America*. Oxford, Oxford University Press

MacDonald, S. e Gastmann, A. (2001), *A History of Credit & Power in the Western World*. New Brunswick, Transaction Publishers.