PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 24 de março de 2015

sobre o regime do mediador de crédito

(CON/2015/12)

Introdução e base jurídica

Em 14 de janeiro de 2015 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Ministério das Finanças português um pedido de parecer sobre um projeto de decreto-lei ("projeto de decreto-lei") que altera o Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho, que estabelece o regime jurídico do mediador de crédito.

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 2.º, n.º 1, terceiro e sexto travessões, da Decisão 98/415/CE[1], uma vez que o projeto de decreto-lei se relaciona com o Banco de Portugal (BdP) e com as normas aplicáveis às instituições financeiras, na medida em que influenciem significativamente a estabilidade das instituições e dos mercados financeiros. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º -5, primeiro período, do Regulamento Interno do BCE.

1. Finalidade da legislação proposta

1.1. O projeto de decreto-lei introduz alterações no regime do mediador de crédito, o qual foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 144/2009 de 17 de junho[2]. A missão principal do mediador de crédito consiste na promoção e defesa dos direitos e interesses de quaisquer pessoas singulares ou coletivas que: a) tenham solicitado um empréstimo (incluindo refinanciamentos) que tenha sido recusado por uma instituição de crédito; ou que b) tenham obtido de uma instituição de crédito um ou mais empréstimos que desejem reestruturar ou consolidar, mas cuja reestruturação ou consolidação a instituição de crédito recusou. Quando solicitada a intervenção do mediador de crédito para esses fins, a mediação entre os clientes e as instituições de crédito visa facilitar o relacionamento do devedor com a instituição de crédito.

1.2. Segundo o projeto de decreto-lei, e apesar do sucesso da introdução da figura do mediador de crédito, têm sido quase exclusivamente os particulares a utilizar os seus serviços, sendo poucas as empresas que a ele recorrem. Dada a ênfase que se agora se coloca na facilitação do relacionamento entre o devedor e as instituições financeiras pelo mediador de crédito, o projeto de decreto-lei pretende promover a consciencialização do papel que o referido mediador também pode desempenhar na agilização dos processos de reestruturação da dívida financeira de

1 Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais (JO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

2 Diário da República n.º 115, I Série, de 17 de junho de 2009.

empresas, quer ao nível dos prazos de resposta quer, quando aplicável, ao nível de coordenação entre as entidades envolvidas.

1.3. Assim sendo, com o projeto de decreto-lei visa-se a adoção de medidas que promovam um maior recurso à figura do mediador de crédito por parte das empresas, em particular no âmbito de processos de reestruturação de dívida financeira. Para esse fim, o projeto de decreto-lei altera o regime do mediador de crédito, conferindo-lhe expressamente as seguintes funções: a) acompanhar globalmente as atividades de crédito e de reestruturação de dívida financeira e b) coordenar a atividade de mediação entre clientes bancários e instituições de crédito, com o propósito de contribuir para a agilização de processos de reestruturação de dívida financeira. O projeto de decreto-lei introduz ainda regras processuais para os processos de mediação relacionados com a reestruturação de dívida.

1.4. Outra das finalidades do decreto-lei consiste na promoção de uma maior articulação entre o mediador de crédito e o Ministério da Economia. Além disso, o relatório anual de atividade a elaborar pelo mediador de crédito será submetido para aprovação não só ao membro do Governo responsável pela área das finanças, como também ao membro do Governo responsável pela economia. Quanto ao conteúdo do referido relatório anual no que se refere à restruturação da dívida de empesas, são ainda impostos requisitos específicos.

1.5. De acordo com o regime atualmente em vigor, o mediador de crédito coordena um conselho que o coadjuva no desempenho das suas funções. Nos termos do projeto de decreto-lei, o mediador e o conselho terão o apoio adicional de três membros com funções consultivas, e não remuneradas, designados pelo membro do governo responsável pela área da economia. Estes assumirão competências especiais na análise global dos processos de acesso a crédito e de reestruturação de dívida de empresas cuja mediação tenha sido solicitada.

1.6. O regime do mediador de crédito prevê que o BdP continue a ser responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro necessário ao exercício das funções de mediador de crédito.

2. Observações genéricas

2.1. O BCE acolhe com agrado o projeto de decreto-lei, que vem instituir um mecanismo adicional destinado a facilitar a relação entre os clientes bancários e as instituições de crédito mediante a promoção do recurso aos serviços do mediador de crédito. De um modo geral, o BCE reconhece mérito na defesa dos direitos de pessoas singulares ou coletivas em relações de crédito (em curso ou potenciais) com uma instituição de crédito, melhorando o acesso ao crédito por particulares ou empresas e a comunicação entre as partes. De facto, a mediação representa um meio alternativo de resolução ou prevenção de conflitos e de litigância quando ambas as partes conseguem chegar a acordo.

2.2. Mais especificamente, o BCE admite a necessidade de se desenvolverem políticas que amparem e reforcem a economia por meio da reestruturação da dívida financeira, em especial no que se refere aos clientes bancários que são empresas e que podem beneficiar da intervenção do mediador de crédito. Esta intervenção pode ajudar as empresas a lidar com as suas dificuldades

financeiras e, eventualmente, a evitar a falência mediante a reestruturação da sua dívida financeira.

3. Observações específicas

3.1. *Âmbito da intervenção do mediador de crédito*

3.1.1. Embora reiterando o seu apoio ao projeto de decreto-lei, o BCE observa que o âmbito de intervenção do mediador de crédito já é bastante vasto, abrangendo todos os tipos de clientes bancários, sem qualquer limitação relativamente ao montante do crédito em causa ou, mais especificamente, ao tipo de clientes bancários, quer se trate de pessoas singulares ou coletivas quer de pequenas, médias ou grandes empresas.

3.1.2. Uma vez que o projeto de decreto-lei visa expressamente incluir as empresas nos utilizadores-chave dos serviços do mediador de crédito, em especial no que se refere à reestruturação da dívida financeira, é possível que uma reação positiva do mercado resulte num aumento substancial de procura adicional e inesperada de tais serviços. Nesse caso, pode acontecer que a qualidade e rapidez do serviço sejam afetadas de forma negativa. Além disso, pode ser pedido ao mediador de crédito que analise operações de reestruturação de dívida, incluindo casos complexos e em que haja uma multiplicidade de credores, suscetíveis de afetar a situação financeira e, potencialmente, a reputação dos bancos envolvidos.

3.1.3. O BCE encoraja, por conseguinte, as autoridades portuguesas a tomarem em consideração estes impactos potenciais e a adotarem medidas para garantir a manutenção da qualidade do serviço tentando evitar, simultaneamente, o recurso desnecessário ao mediador de crédito.

3.2. *Recursos e meios de financiamento do mediador de crédito*

3.2.1. Embora o projeto de decreto-lei preveja que o mediador de crédito venha a receber recursos consultivos adicionais, no cenário hipotético de um recurso intensivo ao mecanismo de mediação por parte das empresas poder-lhe-á ser exigido que dedique meios próprios consideráveis, incluindo técnicos, financeiros e humanos, à função de mediação de reestruturação da dívida financeira no setor privado. Como já foi referido, esta função acumula com as outras já anteriormente previstas no regime do mediador de crédito. Além disso, o projeto de decreto-lei aumenta as obrigações de prestação de informação pelo mediador de crédito ao membro do Governo responsável pela área das finanças e alarga o âmbito dessa exigência de reporte ao membro do Governo responsável pela economia. Este aumento de reporte irá também exigir recursos adicionais por parte do mediador de crédito. Face ao exposto, o BCE incentiva as autoridades portuguesas a levarem em conta as implicações do projeto de decreto-lei em termos de meios para a sua execução.

3.2.2. Ao abrigo do regime atual, que não é alterado relativamente a este aspeto pelo projeto de decreto-lei, estes recursos serão provenientes do BdP. Embora o mediador de crédito seja independente

do BdP, é este que paga pelos serviços e fornece o apoio técnico, administrativo e financeiro necessário ao desempenho das funções do mediador de crédito e do conselho[3].

3.2.3. Relativamente ao apoio financeiro e administrativo a prestar pelo BdP ao mediador de crédito, que não se baseiam nem no Tratado nem nos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do BCE, nem reveste a natureza de atividade de supervisão, o BCE observa o seguinte:

a) Os recursos do BdP seriam empregues simultaneamente na mediação de relações de crédito entre clientes bancários e instituições de crédito, e na supervisão das referidas instituições, a qual compete ao BdP, na sua qualidade de autoridade nacional de supervisão. Esta contradição será ampliada pelo projeto de decreto-lei, uma vez que a coordenação da restruturação da dívida financeira a instituições de crédito supervisionadas pelo BdP se inclui no âmbito de intervenção do mediador de crédito. Consequentemente, uma solução que assegurasse que o resultado do desempenho das funções do mediador de crédito não fique dependente dos recursos do BdP seria vantajosa não só do ponto de vista da independência deste, mas também do da independência do mediador de crédito.

b) O BCE sublinha a importância de se salvaguardar a observância da proibição de financiamento monetário estabelecida no artigo 123.º, n.º 1 do Tratado. Conforme já mencionado, as atribuições conferidas ao mediador de crédito ao abrigo do decreto-lei original e do projeto de decreto-lei constituem uma função de caráter governamental e separada das do BdP o qual, no entanto, é chamado a assumir o seu financiamento e a prestar todo o apoio necessário ao desempenho da mesma. Assim sendo, neste contexto específico só se conseguiria a observância plena da proibição de financiamento monetário se o mediador de crédito e respetivas atribuições, assim como as do Conselho que o assiste, forem prévia e integralmente financiadas e não ficarem dependentes dos recursos do Banco[4].

c) Particularmente no que se refere à facilitação da restruturação da dívida financeira que o projeto de decreto-lei tem em vista, o BCE gostaria de reiterar que "[O]s Estados-Membros não podem colocar os respetivos bancos centrais nacionais na posição de não disporem de recursos financeiros suficientes para o desempenho das suas atribuições no âmbito do SEBC ou do Eurosistema"[5]. Por conseguinte, as autoridades portuguesas terão de garantir que o desempenho destas funções adicionais não irá afetar a capacidade operacional do BdP para o cumprimento das suas atribuições enquanto membro do SEBC. Pareceres anteriores do BCE[6] têm sublinhado que a atribuição, aos bancos centrais nacionais, de funções específicas não relacionadas com o SEBC têm de seu acompanhadas por recursos humanos e financeiros adequados que permitam que o exercício de tais funções não afete a capacidade

3 V. o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho, o qual não é modificado pelo projeto de decreto-lei.

4 Ver o Relatório de Convergência do BCE de junho de 2014, p. 29, assim como o n.º 2.1 do Parecer do BCE CON/2011/30 e o n.º 3 do Parecer do BCE CON/2013/29.

5 Ver o Relatório de Convergência do BCE de junho de 2014, p. 25.

6 Ver, por exemplo, o n.º 3 do Parecer do BCE CON/2007/8, o n.º 3.3. do Parecer do BCE CON/2011/7, o n.º 9 do Parecer do BCE CON/2011/84, o n.º 3.1.2 do Parecer CON/2013/56 e o ainda o n.º 3.1. do Parecer do BCE CON/2015/2.

dos mesmos, em termos operacionais e financeiros, para desempenharem as suas atribuições no âmbito do SEBC ou do Eurosistema.

d) Face aos óbices acima expostos, o mediador de crédito deveria, idealmente, ser acolhido ou estabelecido fora do Banco Portugal. Se, a final, não for esse o caso, será necessário o acordo do BdP quanto às condições nas quais o mesmo poderia acolher o mediador de crédito sem que a sua capacidade para desempenhar as suas atribuições no contexto do SEBC/Eurosistema e da supervisão seja afetada de um ponto de vista operacional e financeiro, nem violar a proibição de financiamento monetário.

O presente parecer será publicado no sítio *web* do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 24 de março de 2015.

[assinado]

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI