



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Eduardo José Mariuzza

Financeirização do Consumo: um estudo de caso acerca da produção de normas
sobre crédito ao consumidor nos último cinco anos

Florianópolis
2024

Eduardo José Mariuzza

Financeirização do Consumo: um estudo de caso acerca da produção de normas
sobre crédito ao consumidor nos último cinco anos

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciência Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Geyson José Gonçalves , Dr.(a)

Florianópolis

2024

Mariuzza, Eduardo José

Financeirização do Consumo : um estudo de caso acerca da produção de normas sobre crédito ao consumidor nos último cinco anos / Eduardo José Mariuzza ; orientador, Geyson José Gonçalves, 2024.

70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. financeirização. 3. crédito. 4. Direito do Consumidor. I. Gonçalves, Geyson José . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Eduardo José Mariuzza

Financeirização do Consumo: um estudo de caso acerca da produção de normas sobre crédito ao consumidor nos último cinco anos

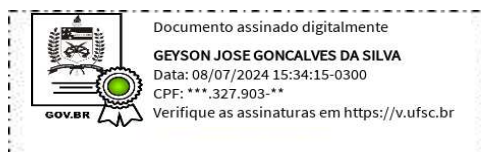
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 27 de junho de 2024.

Insira neste espaço
a assinatura

Coordenação do Curso

Banca examinadora



Prof.(a) Geyson José Gonçalves, Dr.(a)
Orientador(a)

Insira neste espaço
a assinatura

Gilberto do Couto Santos, Me.(a)
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Insira neste espaço
a assinatura

Otávio Sendtko Ferreira
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2024

RESUMO

O trabalho investiga a produção de normas sobre crédito ao consumidor nos últimos cinco anos. A partir de uma revisão bibliográfica, busca-se traçar um panorama sobre instituições, fontes e conceitos relacionados à atividade bancária consumerista, buscando situar o tema no fenômeno da financeirização. Empenha-se em fazer um estudo de caso sob uma abordagem dedutiva, com a aplicação dos conceitos estudados na fundamentação teórica, a fim de perquirir sobre como elaborar normas eficazes em evitar violações aos direitos dos consumidores. Analisa-se documentos oficiais e estatísticas que retratam o processo de elaboração que culminou nas normas selecionadas. Por fim, identifica-se movimentos, obstáculos e tendências no que diz respeito à temática no Brasil.

Palavras-chave: financeirização; crédito; Direito do Consumidor.

ABSTRACT

The work investigates the production of norms regarding consumer credit over the last five years. Based on a literature review, it aims to provide an overview of institutions, sources, and concepts related to consumer banking activities, situating the topic within the phenomenon of financialization. The study employs a deductive approach, applying the studied concepts to theoretical foundations to explore how to create effective norms that prevent violations of consumer rights. It analyzes official documents and statistics that depict the elaboration process leading to the selected norms. Finally, it identifies movements, obstacles, and trends related to the theme in Brazil.

Keywords: financialization; credit; Consumers Rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráficos comparação carteira pessoas físicas e margem líquida das instituições financeiras.....	47
Figura 2 - Gráficos comparação cheque especial e cartão de crédito rotativo.....	48
Figura 3 - Comparativo das linhas de crédito para pessoas físicas em junho de 2020.....	59
Figura 4 - Linha do tempo das modificações legislativas nas disposições sobre crédito consignado nos últimos 5 anos.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ANBIMA - Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais

BACEN - Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC-LOAS - Benefício de Prestação Continuada

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNPS - Conselho Nacional de Previdência Social

CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados

COAF - Conselho de Controle das Atividades Financeiras

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

EC - Emenda Constitucional

FEBRABAN - Federação Brasileira dos Bancos

FIES - Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

MPV - Medida Provisória

PLV - Projeto de Lei de Conversão

PROES - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

RMV - Renda Mensal Vitalícia

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SFN - Sistema Financeiro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A RELAÇÃO BANCÁRIA CONSUMERISTA	12
2.1 MOEDA, CRÉDITO E REGULAÇÃO DA ATIVIDADE BANCÁRIA	12
2.2 CRÉDITO COMO RELAÇÃO DE CONSUMO	20
3 CONEXÕES E IMPLICAÇÕES	25
3.1 ENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR	25
3.2 A FINANÇA MUNDIALIZADA	30
4 NORMAS SOBRE CRÉDITO AO CONSUMIDOR	43
4.2 RESOLUÇÃO CMN. 4.765/2019	43
4.3 LEI 14.181/2021	50
4.4 NOVAS DISPOSIÇÕES SOBRE CRÉDITO CONSIGNADO	58
4.5 MOVIMENTOS, OBSTÁCULOS E TENDÊNCIAS	65
5 CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

As relações bancárias consumeristas têm sido objeto de grande discussão nos últimos anos, resultando em extensa produção acadêmica sobre o assunto. De igual modo, na sociedade civil vem sendo travado um profícuo debate, com significativas verberações na mídia. O espaço de discussão que a temática tem ocupado expressa a relevância de suas questões, as quais afetam diretamente milhões de consumidores brasileiros.

Assim, observa-se um crescimento do papel desempenhado pelo endividamento das famílias nas economias capitalistas, o que, se por um lado exerce o papel de possibilitar a absorção de investimentos na produção, por outro, acarreta situações de violação a direitos, as quais têm sido objeto de recente produção normativa.

Não obstante, constata-se que tais inovações adotam diferentes abordagens a respeito do problema, de modo que o presente trabalho se propõe a perquirir sobre como elaborar leis eficazes para evitar a violação de direitos originadas em contratos de concessão de crédito ao consumidor.

Para isso, o itinerário escolhido foi fazer um balanço de tais alterações na legislação, adentrando no processo de elaboração normativa que as originou, contexto econômico e político, bem como implicações e conexões identificadas.

Essa tarefa passou por uma revisão bibliográfica com o objetivo de identificar questões jurídicas, históricas e econômicas que estão imbricadas com o tema da concessão de crédito ao consumidor no Brasil, de modo a contextualizar o problema proposto, relatando os temas relacionados.

Dentre os temas levantados um dos de maior destaque foi o da financeirização, fenômeno que se desenrola par a par com o desenvolvimento do capitalismo e causa repercussões relevantes na forma como se consome e, conseqüentemente, nas relações jurídicas consumeristas. Identificou-se que esse fenômeno advém de uma construção histórica cujas origens extrapolam o âmbito nacional, imbricando-se com a temática do neoliberalismo e da globalização.

Em seguida, buscou-se analisar principalmente documentos oficiais onde se encontrou registros acerca das justificativas e discussões que levaram à consolidação das inovações normativas escolhidas, analisando dados estatísticos acerca de variáveis relevantes para o assunto. Sempre que possível, se tentou

relacionar os dados levantados nessa etapa com os processos macro relatados na revisão bibliográfica de maneira a reconstituir os processos estruturais que levaram à elaboração daquelas regras.

Por fim, traçou-se um diagnóstico acerca das normas voltadas à proteção do consumidor enquanto tomador de crédito no ordenamento jurídico brasileiro, avaliando as estratégias adotadas e identificando as suas limitações.

A metodologia deste trabalho utilizou o método de abordagem dedutivo, com procedimento monográfico e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Como ponto de partida, adotou-se uma doutrina especializada em Direito Bancário (MIRAGEM, 2023), esmiuçando os principais institutos, fontes e aspectos relevantes para esse campo de estudos. Tratando-se de um trabalho voltado à sua intersecção com o Direito do Consumidor, ao final do segundo capítulo foram também apresentados alguns conceitos centrais para essa área, como hipossuficiência e vulnerabilidade.

Partindo de uma perspectiva dialética e da noção de que o Direito não constitui ciência autônoma, mas possível objeto de estudo das ciências sociais, buscou-se desvendar, a partir do cenário delimitado pela doutrina selecionada, as suas determinantes políticas e econômicas. Desse modo, identificou-se a financeirização como um dos processos onde repousam as raízes das violações aos direitos dos consumidores. Assim, o terceiro capítulo se dedica a apresentar um panorama geral sobre o fenômeno, partindo de um referencial teórico marxista e pós-keynesiano.

Por fim, no quarto capítulo há o estudo de caso propriamente dito, onde, valendo-se das categorias e conceitos estudados na revisão bibliográfica perpetrou-se a análise do processo de elaboração das normas selecionadas, a partir de documentos oficiais, dos textos que entraram em vigência e de uma decisão judicial (ADI 6407) e um regulamento (Decreto 11.150/2022), os quais, embora posteriores, tiveram repercussões na eficácia das normas estudadas.

2 A RELAÇÃO BANCÁRIA CONSUMERISTA

A atividade bancária compõe um intrincado sistema, no qual coexistem e interagem complexas instituições. Sobre esse sistema recai um abrangente arcabouço normativo, com interesse em diversas normas afetas a diversos ramos do direito.

Sendo assim, para possibilitar a compreensão das normas estudadas no quarto capítulo, inicialmente optou-se por apresentar um panorama geral da relação bancária consumerista do ponto de vista jurídico, explicitando conceitos fundamentais, dentre os quais moeda, crédito e regulação bancária.

2.1 MOEDA, CRÉDITO E REGULAÇÃO DA ATIVIDADE BANCÁRIA

Ao discorrer acerca da função da atividade bancária na economia contemporânea, Bruno Miragem (2023) aponta que a esta cabe organizar a circulação e guarda de moeda e intermediar crédito. A circulação deste, por sua vez, viabiliza a circulação e geração de riquezas, no que reside a sua essencialidade em uma economia de mercado.

Aspecto particular do sistema bancário, que em grande medida justifica a persistente intervenção no domínio econômico perpetrada pelo Estado no que se refere a esse setor, é o chamado “efeito multiplicativo”, que nada mais é que a expansão da base monetária em decorrência da criação de moeda escritural.

Esse ciclo inicia-se com os depósitos à vista, que em parte acabam sendo emprestados aos demais clientes. Assim, um passivo, o dever de restituir os valores depositados, converte-se em um ativo, o direito de crédito frente aos tomadores de empréstimos. Como o valor emprestado, em grande parte, continua a circular pelo sistema bancário, o ciclo reinicia, de modo que há efetiva criação de moeda, de forma que os valores monetários circulantes na economia ultrapassam em muito a quantidade de moeda física disponível no caixa das instituições financeiras. A moeda criada nesse processo recebe o nome de “moeda escritural” (MIRAGEM, 2023).

Em decorrência desse processo gera-se o chamado “risco sistêmico”, entendido como a possibilidade de um banco, frente a um exacerbado volume de evasão dos recursos nele aplicados, ficar sem liquidez, comprometendo a

credibilidade do sistema como um todo (MIRAGEM, 2023). Nesse sentido, Mendonça e Deos (2020) sublinham o fato de que, sobre os bancos, incide regulação mais desenvolvida do que nas demais atividades econômicas, o que se deve justamente ao risco sistêmico, bem como à característica das crises financeiras de contagiar a economia como um todo. Como agentes capitalistas, essas empresas orientam-se para a insaciável acumulação, e, num quadro de acirrada concorrência, podem assumir riscos que põem em xeque não só a sua credibilidade individual, como a de todo sistema.

Ao se debruçar sobre o estudo da moeda, principal “mercadoria” comercializada pelos bancos, deve-se observar que esta comporta duas abordagens: uma a partir da ciência econômica e outra a partir do direito. Miragem (2023) defende que, embora interdependentes, uma não deve sobrepor-se à outra, de modo a valorizar os conhecimentos próprios de cada área, uma dedicando-se a entender o fenômeno monetário e outra a regulamentá-lo.

Conclui-se que a moeda não possui valor por si mesma, valendo pelo que pode ser trocada. Assim, essa “mercadoria especial” assumiria três funções principais: a de meio de pagamento, viabilizando as trocas; de referência de valor, servindo como denominador comum ao preço dos bens; e de reserva de valor, possibilitando a acumulação de riqueza (MIRAGEM, 2023).

A partir do desenvolvimento do comércio na Europa, a fim de superar os inconvenientes e riscos de carregar moeda metálica a longas distâncias, teriam surgido casas de custódia que, sob o depósito de moeda metálica, passaram a emitir títulos representativos que poderiam ser sacados, ao que se atribui o surgimento do papel-moeda. A utilização desses títulos propiciou o surgimento de um novo tipo de moeda, a moeda fiduciária, que, por sua vez, não era inteiramente lastreada em metais.

A fim de conter a expansão desmedida da base monetária, o Estado interveio e passou a controlar a emissão de moeda, estabelecendo o que se conhece por “soberania monetária”. Para isso, inicialmente se estabelecem três sistemas: o de cobertura integral, em que o volume de moeda emitida era idêntico ao encaixe metálico; o de reserva proporcional, em que havia determinada proporção entre a emissão e o encaixe, a ser definida em lei; e o de teto máximo, pelo qual havia um limite da quantidade máxima a ser emitida, desvinculado do volume do encaixe (MIRAGEM, 2023).

Como tais modelos não eram flexíveis, foram criados outros dois: o Gold Exchange Standard, em que a moeda emitida era conversível em determinada moeda estrangeira que por sua vez era conversível em ouro, e o Gold Bullion Standard, em que a moeda emitida era convertida em lingotes de ouro. Atualmente, porém, esses sistemas foram abolidos e predomina a moeda puramente fiduciária com monopólio do Estado para emissão (MIRAGEM, 2023).

Os sistemas de pagamento, por seu turno, são estreitamente relacionados com a criação de moeda. Altamente informatizados, ocorrem em três fases: a de troca de informações entre os participantes e o operador do sistema; a do cálculo dos direitos e obrigações com base na primeira fase; e, por último, a efetiva transferência dos recursos. No Brasil, salvo exceção prevista em lei, os pagamentos devem ocorrer em moeda corrente nacional (Real) (MIRAGEM, 2023).

O que caracteriza a atividade bancária, em seu atual estágio de desenvolvimento, é justamente a institucionalização do crédito, porquanto essa atividade constitui a sua principal operação ativa. Trata-se de relação complexa, que envolve pelo menos três sujeitos: os que depositam seus recursos em determinado banco e tem o direito subjetivo de recebê-los de volta acrescidos dos eventuais juros, o próprio banco e aqueles para quem este empresta os recursos dos primeiros sob a expectativa de que serão devolvidos com o acréscimo de juros.

O conceito de crédito, por sua vez, se decompõe em três elementos constitutivos, quais sejam, bem, valor e tempo. Identifica-se como “bem” tudo aquilo que concorre para a satisfação de uma necessidade humana. Como espécie de bem há as coisas, entendidas como todos os objetos materiais suscetíveis de valor. Compõem ainda o gênero “bem”, além das coisas, os objetos imateriais. “Valor” designa a apreciação pecuniária de determinado bem, a sua relação com determinada quantia em moeda corrente, ou seja, o seu preço. Na medida em que são inerentes à ideia de crédito parcelas diferidas em prestações, insere-se também a noção de “tempo”, conjugada com as noções de garantia e segurança, visto que o tempo pelo qual o dinheiro será emprestado, bem como os riscos e custos de um possível inadimplemento, serão fatores relevantes para a definição dos termos dos contratos bancários (MIRAGEM, 2023).

Quanto às fontes do Direito Bancário, verifica-se um aspecto multifacetado, porquanto estejam dispersas em diversas áreas do direito, como o Direito do Consumidor, Civil e Administrativo, com interesse nas disposições contidas no

Código de Defesa do Consumidor e no Código Civil. Da mesma forma, é também difusa a fronteira entre a normatização da atividade bancária e de outras atividades semelhantes, como o mercado de ativos mobiliários. Destaca-se também o reflexo dos diversos planos e medidas econômicos, que deixaram sua marca na regulação bancária (MIRAGEM, 2023).

Tratando-se a atividade bancária de atividade econômica, importa destacar as disposições contidas no art. 170 e seguintes da Constituição, que tratam da ordem econômica e financeira. Dentre estas, ganha especial relevo as do art. 192, que explicitamente dispõe sobre o sistema financeiro, tendo sido alterado pela EC 40/2003, que suprimiu a limitação dos juros reais a 12% e as disposições acerca da famigerada lei complementar a ser editada com a finalidade de regulamentar o sistema financeiro nacional. Disposições igualmente relevantes são as contidas no art. 21 e seus incisos VII e VIII, que atribuem à União a competência para emissão de moeda, administração das reservas cambiais e fiscalização das operações de natureza financeira (MIRAGEM, 2023).

No âmbito da legislação infraconstitucional convém mencionar a “Lei Bancária” (Lei 4.595/64) que, dentre outras disposições, instituiu o Conselho Monetário Nacional como órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional e o BACEN como órgão de fiscalização (MIRAGEM, 2023). Há ainda que se falar em disposições constantes em leis esparsas, que se relacionam de maneira tangencial (como a Lei 7.492/86, que institui os crimes contra o sistema financeiro nacional, ou a Lei 12.965/14, que institui o Marco Civil da Internet), bem como de maneira direta (como a Lei 6.024/1974 e Decreto-Lei 2.321/87, que dispõem sobre hipóteses e procedimentos de decretação da intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras e da decretação do Regime de Administração Especial Temporária) (MIRAGEM, 2023)

Na legislação brasileira, inicialmente, o Código Comercial de 1850 regulava grande parte das relações bancárias, conferindo a qualidade de banqueiro àqueles que praticassem habitualmente o “comércio de banco”. Com o advento do Código Civil de 2002, entretanto, sob a perspectiva de unificar o direito privado, essas disposições foram revogadas e o Código Civil passou a regular tais relações, fornecendo a base para os contratos bancários ao estabelecer requisitos de eficácia dos negócios jurídicos, disposições a respeito de prescrição e decadência, normas gerais sobre contratos e títulos de crédito, bem como normas sobre determinadas

espécies contratuais de interesse bancário (MIRAGEM, 2023). A aplicação do Código Civil às relações de consumo, entretanto, deve respeitar as disposições do CDC, norma mais específica.

No nível infralegal, destaca-se a produção normativa do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do BACEN (Banco Central do Brasil), que tem grande repercussão na seara bancária.

Não se pode olvidar a influência da *soft law*, considerando as recomendações internacionais e normas institucionais. Embora não se trate de normas cogentes, dada a interdependência dos sistemas financeiros a nível global, busca-se adaptar o funcionamento dos bancos nacionais ao padrão internacional (MIRAGEM, 2023).

Nesse diapasão, destaca-se o Acordo denominado Basileia I, do qual o Brasil é signatário, proposto em 1988 e atualizado em duas outras oportunidades (o Basileia II, em 2004, e o Basileia III, em 2010). Os acordos estabelecem diretrizes e princípios para supervisão bancária a fim de garantir a solvência das instituições financeiras (MIRAGEM, 2023). Nessa mesma direção vai a atuação do Financial Stability Board, associação que busca auxiliar na consolidação dos padrões regulatórios em nível internacional (MIRAGEM, 2023).

Outra fonte do direito bancário é a própria autorregulação, perpetrada por associações/entidades representativas do setor ou pelos próprios bancos individualmente, por meio da adoção de práticas, procedimentos e códigos de conduta. Dentre essas entidades destaca-se a ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais) e a FEBRABAN (Federação Brasileira dos Bancos). Essa última, inclusive, editou um Código de Autorregulação Bancária, cuja versão mais atualizada foi editada em 2016 (MIRAGEM, 2023).

O Sistema Financeiro Nacional, instituído pela Lei 4.595/1964, possui assento constitucional no art. 192 da Constituição, que dispõe nos seguintes termos:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (BRASIL, 1988).

Atualmente, o SFN abrange três setores: o sistema bancário, o sistema de seguros privados e o mercado de capitais. Os últimos possuem entidades específicas voltadas a regulá-los, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), respectivamente (MIRAGEM, 2023).

O artigo 17 da Lei 4.595/64, de modo exemplificativo, traz definições de diferentes espécies de instituições financeiras. Aponta-se que, um dos grandes objetivos dessa legislação foi o de diferenciar a atividade dos bancos comerciais, responsáveis por operar captação de depósitos e empréstimos, dos bancos de investimentos, a quem cabe efetuar subscrição e distribuição de ações e operações de crédito de médio e longo prazo (MIRAGEM, 2023).

Na legislação brasileira, a exemplo de outros países, não há um conceito acabado do que seria um banco, deduzindo-se que este é o agente que exerce a atividade bancária.

Os bancos comerciais podem captar recursos à vista ou a prazo e tem como mister o financiamento das atividades econômicas em geral. Além disso, estão autorizados a operar com atividades de câmbio, custodiar títulos e valores, prestar garantias, realizar operações compromissadas de compra e venda de títulos, serviços de pagamento e cobrança, aluguel de cofres, dentre outras atividades que forem autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (MIRAGEM, 2023).

Os bancos de investimentos, por sua vez, dedicam-se a operacionalizar participações societárias de caráter temporário e o financiamento da atividade produtiva por meio de fornecimento de capital fixo e de giro. É vedado aos bancos de investimento receber depósitos à vista, devendo recorrer a depósitos a prazo ou outras maneiras de captação admitidas pela legislação e regulamentação específica. Admite-se, contudo, a criação de contas sem remuneração, estritamente para a consecução dos serviços atinentes a seu objeto social (MIRAGEM, 2023).

Outra figura integrante do SFN são as sociedades de crédito, financiamento e investimento, reguladas pela Portaria 309/1959 do Ministério da Fazenda, cujo escopo é o financiamento de aquisições de bens e serviços para pessoas físicas e jurídicas e de capital de giro para pessoas jurídicas. Coletam recursos por meio de Letras de Câmbio e depósitos a prazo (MIRAGEM, 2023). As sociedades de crédito imobiliário, por seu turno, possuem um horizonte de captação mais amplo, podendo captar recursos pela emissão de letras hipotecárias, letras financeiras, letras de crédito imobiliário, cédulas hipotecárias, células de crédito imobiliário, certificados de cédulas de crédito bancário, depósitos de poupança, depósitos interfinanceiros e repasses e refinanciamentos contraídos no Brasil (MIRAGEM, 2023).

Bancos cooperativos são bancos comerciais ou múltiplos cujo capital social pertence na proporção mínima de 51% a cooperativas centrais de crédito. Essas,

por sua vez, possuem uma longa história de regulamentação no Brasil e constituem uma forma própria de certas instituições financeiras voltadas a prover, por meio da mutualidade, prestação de serviços financeiros a seus associados, autorizadas a valerem-se de instrumentos do mercado financeiro (MIRAGEM, 2023).

Compõem também o SFN os bancos públicos, dos quais, no âmbito da União, os mais relevantes são o Banco do Brasil, que se organiza na forma de sociedade de economia mista, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), organizados na forma de empresas públicas, e o Banco Central, organizado como autarquia. Embora estejam em grande parte sujeitos ao regime jurídico de direito privado, possuem atribuições legalmente previstas (MIRAGEM, 2023).

Assim sendo, o Banco do Brasil tem parte de sua atuação disciplinada pelo artigo 19 da Lei 4.595/1964, sendo responsável por, dentre outras funções, operacionalizar as operações do Tesouro Nacional. A Caixa Econômica Federal regula-se pelo Decreto-Lei 759/1969 e, dentre suas atribuições, encontra-se a de conceder empréstimos e financiamentos vinculados a políticas públicas governamentais, além de compor o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O BNDES, por seu turno, constitui um importante instrumento para a consecução da política econômica estatal, e embora tenha restrições quanto aos meios que pode empregar para captar recursos, por meio de sua subsidiária, a BNDESPAR - BNDES Participações S.A, vem, inclusive, promovendo investimentos por meio da subscrição de ações e debêntures conversíveis. Na seara dos bancos públicos destacam-se ainda os bancos estaduais que, embora a partir do PROES (Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) de 1996, tenham se reduzido a um pequeno número de instituições, ainda exercem papel relevante (MIRAGEM, 2023).

É permitido aos bancos contratar correspondentes bancários para prestar alguns serviços em seu nome. Trata-se, pois, de uma espécie de terceirização regulamentada pela Res. CMN 4.935/2021. Faça-se a observação que há responsabilidade solidária entre as instituições financeiras e seus correspondentes (MIRAGEM, 2023).

Com o avanço do estado da técnica na área da tecnologia da informação emergem ainda novos agentes financeiros, as *fintechs*, que vêm ganhando terreno.

Assim, surgem aplicações tecnológicas capazes de realizar de forma eficiente, por meio tecnológico, funções outrora restritas às instituições financeiras tradicionais. Com isso aumenta o debate a respeito da desintermediação de crédito, inclusive com edição de resolução do CMN normatizando as chamadas “Sociedades de Crédito entre Pessoas” e “Sociedades de Crédito Direto”. Contudo, embora haja avanços, há que se sopesar a eficiência trazida pelas inovações digitais e o risco sistêmico que podem acarretar na ausência de uma regulamentação e fiscalização que garantam as boas práticas nesse nicho de mercado (MIRAGEM, 2023).

A partir da atuação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, sobre as instituições integrantes do SFN, recai regulação do tipo prudencial, entendida como aquela que incide nas condições objetivas dos bancos para fazer frente a possíveis adversidades do sistema, tais como crises econômicas. Geralmente, esse tipo de regulação visa principalmente balanço patrimonial, capital mínimo e depósitos compulsórios. Há também a regulação do tipo comportamental, com enfoque na conduta das instituições, tanto em procedimentos internos, como externos, no que ganha relevo as questões consumeristas. De outro norte, pode-se diferenciar regulamentação de supervisão, que está mais relacionada ao acompanhamento da atividade.

Historicamente, as constituições brasileiras têm atribuído a competência de emitir moeda e fiscalizar as instituições bancárias à União, vide a Constituição de 1946 e a de 1967 (alterada pela EC 1/1969), o que se reflete na legislação infraconstitucional que normatiza essa atividade, em parte anterior a Constituição de 1988. Esta, por sua vez, atribui à União a competência para emitir moeda, administrar reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira (art. 21, incisos VII e VIII). Nesse sentido, embora o Banco Central seja expressamente proibido de conceder empréstimos ao Tesouro Nacional ou qualquer outra instituição não financeira (art. 164, § 1º), pode comprar e vender títulos do Tesouro Nacional (art. 164, § 2º), o que constitui um dos instrumentos de intervenção estatal com a finalidade de regular o sistema bancário, moeda e crédito.

Na esteira da *deslegalização*, observa-se no Brasil, tal como nos demais países de tradição continental, dificuldade em conciliar o princípio constitucional da legalidade com a importação de estruturas administrativas regulatórias ao estilo norte-americano. Esse debate, em grande parte já ocorrido nos tribunais brasileiros, resultou no STF afirmando a competência do CMN e, em menor grau, do BACEN,

para, pela via administrativa, regular não só o sistema financeiro, como também a economia de maneira mais ampla (MIRAGEM, 2023).

Sobre a competência conferida ao CMN e ao BACEN para editar normas, observa-se que esta é adstrita a complementar a lei ou, no caso de intervenção no domínio econômico (capacidade normativa de conjuntura), editar normas que não estejam em contradição com esta (MIRAGEM, 2023).

É imperativo concluir que, aos órgãos administrativos responsáveis pela edição de normas regulatórias, supervisão e fiscalização bancária, por disposição constitucional, cabe promover a defesa do consumidor. Como consequência, nada impede que editem normas voltadas a essa finalidade, desde que elas se insiram dentro dos limites da competência regulatória e não contradigam os preceitos estatuídos pelas leis em sentido estrito, em especial pelo CDC (MIRAGEM, 2023).

Embora aos bancos, enquanto empreendimentos econômicos, seja facultada a decisão de conceder crédito ou não, estes estão vinculados a determinados deveres. Assim, cabe às instituições financeiras prezar pelo seu patrimônio bem como pelo cumprimento dos deveres impostos pela lei. Por conseguinte, devem cumprir com o dever de informação previsto no CDC, garantindo ao consumidor uma decisão informada. Devem também, na fase pré-contratual, buscar informações acerca do tomador, a fim de diminuir os riscos de inadimplência. Observa-se, igualmente, a possibilidade de responsabilidade em caso de descumprimento de tais deveres, especialmente quando há fraude ou prejuízo a credores, devendo contudo estar caracterizado o dolo por parte da emprestadora (MIRAGEM, 2023).

2.2 CRÉDITO COMO RELAÇÃO DE CONSUMO

Para caracterizar a relação jurídica bancária, convém rememorar o conceito de instituição financeira dado pelo artigo 17 da Lei 4.595/1964:

Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros (BRASIL, 1964)

Nesse sentido, para se caracterizar esse tipo de vínculo, uma das partes necessariamente deve ser uma instituição financeira (não necessariamente um banco, porquanto aquela é gênero da qual este é espécie). Para além do critério

subjetivo, contudo, interessa o conteúdo da relação, pois, para manter a sua atividade empresarial, os bancos estabelecem relações de diversas naturezas, como civis ou trabalhistas. A relação bancária propriamente dita diz respeito às denominadas “operações bancárias”, que abrangem a atividade de mobilização de recursos financeiros. Elas podem ser ativas, quando o banco mobiliza moeda e a torna disponível a um tomador, ou passivas, quando há a captação e custódia de recursos, cujo principal exemplo é o depósito.

De acordo com a visão contemporânea de Direito Bancário, para se qualificar determinada relação como bancária, ambos os critérios, subjetivo e objetivo, devem estar presentes. Há que se diferenciar, contudo, a relação bancária, que pode dizer respeito a um conjunto de atuações e contratos de um banco com um cliente de forma mais ampla, e o contrato bancário, que, embora contido naquela, diz respeito a uma relação mais restrita. Por conseguinte, a atividade que caracteriza as instituições financeiras é precisamente a intermediação de crédito, devendo o funcionamento destas ser autorizado pelo BACEN (MIRAGEM, 2023).

Observe-se que, além das operações bancárias, em que há a mobilização e intermediação de crédito, há os denominados “serviços bancários”, que abrangem as atividades acessórias, tal qual guarda em cofres, talões de cheque, utilidades agregadas ao cartão de crédito, ou serviços via internet. Enquanto as primeiras são classificadas como atividade “típica”, os segundos são atividade “atípica” (MIRAGEM, 2023).

Historicamente, a atividade bancária desenvolveu-se nos marcos do direito mercantil/empresarial, seara em que a presença de elemento de confiança faz-se condição para o estabelecimento das relações, sem o que a atividade empresária não consegue se desenvolver. Visitando o conceito de empresa contido no art. 966 do Código Civil, reconhecer que os bancos constituem empresa encerra truísmo. Trata-se da atividade empresária responsável pela circulação de recursos financeiros, na qual, considerando a particularidade de criação de moeda e o risco sistêmico dela decorrente, acentua-se ainda mais a confiança enquanto elemento fundamental. Desse modo, sobre suas atividades típicas incidem, a princípio, as disposições do direito civil e empresarial, o que, dado a sua complexidade, não afasta a incidência de normas de outras áreas, como as decorrentes do direito do consumidor e administrativo (MIRAGEM, 2023).

Assim, por determinação do art. 48 do ADCT, editou-se o Código de Defesa do Consumidor (CDC), lei que se não bastasse trazer o conceito de consumidor, entendido como o destinatário final de serviço ou produto que adquire ou utiliza, ainda trouxe figuras equiparadas (arts. 2º, parágrafo único, 17 e 29). A sua incidência sobre os bancos é trazida expressamente pelo art. 3º, § 2º, o qual estipula que: “Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (BRASIL, 1990).

A despeito da expressa disposição legal, contudo, a possibilidade de caracterização de operações bancárias como consumeristas foi questionada. Dentre as teses levantadas articularam-se duas linhas argumentativas: a que questionava, nas operações ativas e passivas, a subsunção do consumidor enquanto destinatário final; e outra que questionava a constitucionalidade do art. 3º, § 2º.

Majoritariamente, contudo, a doutrina e a jurisprudência respaldaram o diploma consumerista. Nesse sentido, considerou-se a grande dependência de todo o público para com as instituições financeiras, que figuram como intermediadoras de grande parte das movimentações econômicas da atualidade. Vê-se também, nos contratos de depósito ou investimentos, que por mais que não haja uma remuneração direta, há sim um custo de oportunidade, porquanto deixa-se de investir em aplicações que poderiam ser mais rentáveis, além de que é comum haver taxas de administração.

A alegação de inconstitucionalidade da disposição do CDC também não se sustentou, considerando que, embora o art. 192 da Constituição da República exija lei complementar para regular o sistema financeiro, trata-se de norma de organização, o que não prejudica a edição de normas que regulam o conteúdo de suas relações com outros agentes econômicos. Assim, corroborando a Súmula 297 do STJ, que já havia sido editada em 2004, o STF pronunciou-se no sentido da aplicabilidade do CDC às relações bancárias, pacificando o entendimento (MIRAGEM, 2023).

Essa lei parte da análise dos elementos de uma relação jurídica para classificá-la como de consumo. Nesta toada, leva-se em conta os sujeitos que compõem a relação, um consumidor e um fornecedor. Analisa-se também quais são os produtos e serviços oferecidos, e, por último, a sua destinação, se finalística ou intermediária. Para cada um desses elementos a lei traz uma definição precisa.

Não obstante, busca-se delimitar uma das partes como mais frágil e vulnerável, cerne do Direito do Consumidor. Por isso, os conceitos de vulnerabilidade e hipossuficiência são igualmente relevantes, sendo presumidas para as pessoas físicas e devendo ser comprovadas em cada caso para as pessoas jurídicas (MELO; SOUZA, 2023).

A caracterização do consumidor como parte mais vulnerável da relação está positivado no art. 4º, inciso I, do CDC, que dispõe nos seguintes termos:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - **reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;**
(BRASIL, 1990) [grifo acrescido]

Dessarte, a vulnerabilidade do consumidor pode ser dividida em categorias. A primeira delas diz respeito à vulnerabilidade técnica, que se refere ao conhecimento acerca dos produtos e serviços negociados. Assim, depreende-se que o fornecedor, enquanto detentor do meio de produção, possui conhecimento especializado sobre o que produziu, de modo que o consumidor depende do que lhe é apresentado e vendido por aquele. A vulnerabilidade jurídica, por seu turno, refere-se a falta de conhecimentos jurídicos por parte daquele que adquire bens ou serviços, podendo também ser entendida como vulnerabilidade científica, englobando conhecimentos contábeis e econômicos.

A vulnerabilidade fática ou socioeconômica abrange uma multiplicidade de fatores que podem colocar o consumidor em uma posição de desigualdade. Assim, abarca não só a diferença de porte econômico, como também as relativas a características pessoais, como idade e escolarização. Por fim, há a vulnerabilidade informacional, que não se confunde com a técnica, pois se refere estritamente ao acesso a informações (MELO; SOUZA, 2023).

No âmbito do Direito do Consumidor, o esforço de estabelecer critérios pelos quais se pode discriminar se determinada relação classifica-se como de consumo foi balizado por três principais teorias. Dentre essas há a Teoria Maximalista, que com um entendimento mais amplo, classifica como consumidor todo aquele que adquire bem ou serviço. Em sentido mais restritivo, constituiu-se também a Teoria Finalista, que classifica as relações de consumo pela análise da destinação do bem ou produto adquiridos, ou seja, é consumidor aquele que os adquire enquanto

consumidor final, excluindo aqueles que o fazem a título de incremento ou insumo de atividade com fim lucrativo (MELO; SOUZA, 2023).

A segunda teoria, embora mais sofisticada que a primeira, ao ser aplicada a casos concretos pode gerar situações injustas ou até mesmo ilógicas, como no fatídico exemplo de um aluno e um professor que compram uma caneta, porém como o segundo a utilizará para atividade com fim econômico (exercer o magistério), não seria considerado consumidor. Por esse motivo, surgiu a Teoria Finalista Mitigada, que embora se utilize do critério de destinação, leva em conta o contexto particular e a presença ou não de vulnerabilidade (MELO; SOUZA, 2023).

3 CONEXÕES E IMPLICAÇÕES

Para além do ponto de vista jurídico, é possível abordar as relações bancárias consumeristas a partir da economia política, ao que a temática da financeirização ganha relevo.

Dessa perspectiva, convém descrever os processos por meio dos quais foi forjada a atual configuração do sistema capitalista, na qual o endividamento dos consumidores exerce papel central. Vê-se que essa conjuntura é resultado de um processo histórico marcado por contraposição de diferentes perspectivas e pela dinâmica da luta de classes.

Desse modo, neste capítulo faz-se uma revisão bibliográfica que possui como fios condutores o endividamento dos consumidores e a financeirização, fornecendo, assim, categorias relevantes para perpetrar o presente estudo de caso.

3.1 ENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR

Guttman e Plihon, em artigo publicado no ano de 2008, abordam a centralidade do endividamento do consumidor no capitalismo conduzido pela finança. Nessa perspectiva, remontam ao contexto pós Segunda Guerra Mundial, quando um cenário internacional específico permitiu determinadas condições macroeconômicas tal que se engendrou uma “economia do endividamento”, na qual a oferta constante de crédito barato contribuiu para que os governos incorressem em déficits orçamentários crônicos e que as empresas adotassem tecnologias de produção em massa. Sob os auspícios do Tratado de Bretton Woods, abriu-se espaço para a implementação de uma política keynesiana, com um grande afluxo de recursos financeiros permitindo a contínua elevação do nível de endividamento do setor público e privado. Logo, o paradigma da “economia de endividamento” proliferou-se para o consumo das famílias que, sendo o maior componente de gasto na economia, comumente absorve dois terços da demanda agregada dos países industrializados (GUTTMANN; PLIHON, 2008).

Esse ambiente propício ao crescimento econômico tem fim a partir do ano de 1969, com combinação da estagnação econômica e inflação (estagflação). Este cenário levou a uma virada na política monetária em direção a uma ênfase monetarista, focada na estabilidade de preços. Utilizando taxas de juros reais

recorde e reformas nos sistemas monetário e bancário, os Estados Unidos e governos europeus fortaleceram a posição dos credores no sistema internacional, impondo duros encargos aos devedores sobre-endividados. Houve também repercussões no setor produtivo que reduziu seu horizonte de investimento, com uma gestão financeira mais centralizada e maior pressão na manutenção dos custos de mão-de-obra (GUTTMANN; PLIHON, 2008).

No mesmo sentido, a desregulamentação bancária fez com que os bancos americanos oferecessem empréstimos sob condições mais favoráveis, contribuiu para a inovação financeira e ampliou o âmbito dos provedores de fundos. Outra consequência foi o fomento à integração entre a atividade dos bancos comerciais e de investimento (GUTTMANN; PLIHON, 2008).

Segundo os autores, esses conglomerados econômicos, em sua nova configuração, estão no centro do que entendem ser um sistema econômico qualitativamente novo, o capitalismo conduzido pelas finanças (*finance-led capitalism*). Dentre as suas características estão a dominância de motivos financeiros e a maximização dos valores acionário como objetivo fundamental das empresas (GUTTMANN; PLIHON, 2008).

Ao questionar como foi possível que a busca por maximização pecuniária fosse tão fortemente direcionada ao mercado financeiro ao invés dos canais comerciais e produtivos, aponta-se como causas: a) o aumento da dependência do endividamento para as atividades econômicas; b) a facilitação desse endividamento via inovações financeiras; e c) a globalização financeira como motriz da internacionalização do capital (GUTTMANN; PLIHON, 2008).

Em termos macro-econômicos, ao se analisar os principais saldos relevantes para o saldo em conta corrente pelo modelo de Godley-Lavoie, conclui-se que, nos principais países capitalistas, todos os quatro “macro-indutores” desfrutaram de grande acesso ao financiamento nos quarenta anos anteriores ao estudo (GUTTMANN; PLIHON, 2008). Nessa vereda, identificam um crescimento do endividamento público e das empresas nos Estados Unidos e na Europa.

Para absorver o aumento da capacidade produtiva decorrente dos investimentos corporativos possibilitados pelo endividamento fez-se necessário um correspondente aumento na demanda. Contudo, conforme Guttman e Plihon, nas três décadas que antecederam o estudo, identificou-se uma inflexível estagnação dos salários nos países industrializados. A solução para isso foi o endividamento do

consumidor, de maneira que se operou um relativo descolamento entre o gasto das famílias e os limites de renda. Assim, ao analisar dados do FMI (Fundo Monetário Internacional) verifica-se haver uma correlação entre a estagnação do nível dos salários e o crescimento do uso do endividamento do consumidor nos países industrializados (GUTTMANN; PLIHON, 2008).

Lins e Pimentel (2020), tratando especificamente do contexto brasileiro, apontam que, na primeira metade da década de 1960, instaurou-se um cenário favorável ao desenvolvimento econômico nas nações periféricas. Dessarte, a desregulamentação dos mercados financeiros internos, com grande afluxo de recursos externos, possibilitou o financiamento do sistema produtivo, de modo a se gerar empregos e melhorar as condições de vida da população.

Tratando da financeirização como um fenômeno que se deu inicialmente nos Estados Unidos, observa-se que a inserção do Brasil desta dinâmica dá-se, de forma embrionária na década de 70, quando a reestruturação do sistema financeiro já então possuía o intuito de potencializar as bases de acumulação do sistema produtivo de modo a atender aos anseios da burguesia ascendente. Concomitante a essa reestruturação, ocorreu um processo de endividamento externo a fim de propiciar financiamento ao setor produtivo vis-à-vis um sistema financeiro nacional ainda frágil (LINS; PIMENTEL, 2020).

Por esse motivo, entende-se que foi no período da ditadura civil-militar que se deu o “pontapé inicial” do processo de inserção do país na lógica da financeirização, utilizando-se o termo financeirização precoce. Não obstante, esse processo se intensifica com a redemocratização, de modo que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, promoveram-se mudanças estruturais, as quais deram azo à consolidação desse movimento. De modo simultâneo, há uma relevante contribuição por parte do Plano Real, cuja lógica pressupunha abertura para a entrada de fluxos financeiros externos e a manutenção de altas taxas de juros a fim de atrair aplicadores, tendo como consequência o aumento estrondoso da dívida pública. Por conseguinte, complementando a abertura externa, Fernando Henrique perpetrou uma liberalização do sistema financeiro interno, por meio da privatização de bancos públicos, permissão para que bancos estrangeiros atuassem no Brasil e retirada de limites constitucionais (LINS; PIMENTEL, 2020).

Assim, diagnostica-se que os países da periferia, por sua dependência de fluxos de capitais estrangeiros e fragilidade de sua moeda, necessitam manter altas

taxas de juros com vistas a controlar a inflação. Segundo as autoras, essa política acaba por beneficiar unicamente as instituições financeiras e os financistas, deteriorando as condições de vida da classe trabalhadora (LINS; PIMENTEL, 2020).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, criaram-se expectativas no sentido da reversão desse processo que, não obstante, foram dramaticamente frustradas: em sentido contrário, houve um aprofundamento da financeirização, com desmedida expansão do crédito ao consumidor e financeirização da política social (LINS; PIMENTEL, 2020).

Nesse período, não só se manteve a abertura financeira, a desregulamentação dos bancos e a dinâmica da dívida pública, como também houve o florescimento de novos mecanismos que alimentam a financeirização, como o empréstimo consignado, endividamento dos consumidores, o FIES, a ascensão de grandes fundos financeiros educacionais, fundos de previdência e seguradoras de planos de saúde, reformas na previdência e mudanças na legislação trabalhista (LINS; PIMENTEL, 2020).

Especificamente sobre a evolução do crédito consignado no Brasil, Lins e Pimentel (2020) concluem que esse instrumento, que poderia, se bem utilizado, reverter em benefícios para a população, por ter sido manipulado sem levar em conta os riscos iminentes a uma população sem educação financeira e instituições financeiras parasitárias, teve como consequência um efeito indesejado, em que pese, o superendividamento da população de baixa renda. Ao invés de se perpetrar a inclusão social, o que se obteve foi uma massa de consumidores depauperados que obtiveram acesso a bens de consumo sem, contudo, terem supridos direitos sociais básicos (LINS; PIMENTEL, 2020).

Ribeiro e Lara observam que o endividamento da classe trabalhadora brasileira na década de 2000 decorre da dinâmica financeira articulada ainda na década de 1990. A abertura financeira ocorrida nesse período dinamizou o Sistema Financeiro Nacional (SFN) de modo que se possibilitou a proliferação de inovações financeiras e a expansão do crédito àqueles que historicamente não conseguiam acessá-lo (RIBEIRO; LARA, 2016).

De modo geral, a expansão do crédito no início deste século deu-se com vistas a atender mais a demanda do capital financeiro do que dos consumidores. Nesse sentido, a abertura de bancos privados, a privatização de bancos regionais, os refinanciamentos das dívidas, as altas taxas de juros e o incremento dos bancos

públicos de desenvolvimento (em especial o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES]) são fatores que contribuíram para a centralização do capital e mobilização dos excedentes financeiros a obras de infraestrutura na segunda metade dessa década (RIBEIRO; LARA, 2016).

Sendo assim, em meio a um cenário de incertezas na produção e na finança, ocorre um processo de endividamento dos consumidores, inicialmente processado nos países capitalistas mais desenvolvidos. O acesso ao crédito, antes restrito a empresas e consumidores capazes de comprovar determinado patamar de renda ou propriedades, passa a ser oferecido para camadas dos assalariados com média, baixa ou nenhuma capacidade de comprovar seus rendimentos. Nos Estados Unidos especificamente, destaca-se o importante papel do endividamento no processo de valorização do capital, tendo em vista a estagnação do nível dos salários face à necessidade de incrementar o consumo (RIBEIRO; LARA, 2016).

No cenário nacional, no período de 2000 a 2015, de modo semelhante, é possível identificar a expansão da oferta de crédito para as diversas faixas de renda dos assalariados, o que, somado às políticas sociais compensatórias acabou por exercer o efeito crescente de “bancarização dos indivíduos” (RIBEIRO; LARA).

Nesse ínterim, diagnostica-se que os produtos que mais tiveram impacto para o crescimento do endividamento dos consumidores brasileiros foram: a) cartão de crédito, que se outrora restrito a uma faixa populacional com renda mais alta, passou a ser amplamente ofertado, sendo responsável pela maior parcela dos endividados; b) crédito consignado, que foi regulamentado no primeiro ano do governo Lula, de modo a facilitar a sua cessão a aposentados, pensionistas e funcionários públicos; c) crédito imobiliário, especialmente voltado à pessoas de renda mais baixa; d) crédito para aquisição de automóveis, na onda da expansão do setor automobilístico; e e) outros serviços, como cheque pré-datado, cheque especial e carnês de lojas (RIBEIRO; LARA, 2016).

Uma diferença entre o padrão de endividamento identificado no Brasil em relação ao dos países desenvolvidos é o predomínio do cartão de crédito, considerando que nestes prevalece o crédito imobiliário e seus derivativos (como ocorre nos Estados Unidos, por exemplo) (RIBEIRO; LARA, 2016).

Sob outra perspectiva, entretanto, percebe-se que, embora o crescimento do endividamento dos trabalhadores seja parte integrante do processo de acumulação do “capital portador de juros”, há uma preocupação por parte deste, explicitada pelos

grandes gestores financeiros, quanto ao risco de inadimplência. Como solução para este problema, constituiu-se um arcabouço ideológico no sentido de responsabilizar o consumidor, o qual é propagado pelos mecanismos ideológicos das instituições financeiras, privadas ou estatais. Trata-se, pois, do discurso da “educação financeira” (RIBEIRO; LARA, 2016).

Esse discurso converte-se em condição essencial para a manutenção do modelo de acumulação capitalista vigente, tendo em vista que a mera imposição dessas recentes transformações sem a construção de um mínimo consentimento, quedaria-se inviável. Trata-se, portanto, utilizando palavras emprestadas de Ribeiro e Lara (2016), da “racionalização das evidentes irracionalidades”.

Adentrando no assunto das alterações legislativas que buscam regular a atividade de concessão de crédito ao consumidor, vê-se que no período recente houve uma série delas. No âmbito das leis ordinárias destaca-se a Lei 14.181/2021, que tratou do superendividamento e incluiu uma série de disposições no Código de Defesa do Consumidor e Estatuto do Idoso no sentido de aumentar a proteção ao consumidor (BRASIL, 2021). Outra importante inovação, introduzida no sistema normativo brasileiro no ano seguinte, foi a Lei 14.431/2022, que ampliou o limite de consignação nos benefícios previdenciários (BRASIL, 2022). Sobre elas, Ribeiro, ao tratar sobre a vulnerabilidade do idoso nas relações de concessão de crédito, afirma que essas alterações “vêm atuando de forma dúbia e conflitante na proteção social ao idoso” (RIBEIRO, 2022, p. 5). Essa afirmação deve-se ao fato de que, por um lado edita-se uma norma a fim conter o superendividamento e o assédio comercial a idosos, e por outro, se amplia a margem de concessão de crédito consignado, dando azo ao agravamento da situação.

3.2 A FINANÇA MUNDIALIZADA

Em trabalho publicado no ano de 2022, Costa Lapavitsas e Aylin Soydan promoveram o levantamento e sistematização da produção acadêmica recente a respeito do fenômeno da financeirização nos países em desenvolvimento. Abordando tanto trabalhos teóricos como empíricos, identificam duas principais abordagens: a da financeirização “subordinada” e a “dependente”.

Inicialmente, busca-se diferenciar três movimentos que, embora diferentes, frequentemente são confundidos: financeirização, liberalização financeira e globalização financeira.

Assim, constata-se que a literatura que aborda a “liberalização financeira” [financial liberalisation] costuma ter um caráter prescritivo, defendendo que a desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais melhora as taxas de crescimento tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento. Já “globalização financeira” [financial globalisation], por mais que pressuponha a liberalização, é um fenômeno distinto, que compreende o aumento dos fluxos de capital e mercados financeiros entre os países.

A globalização financeira teria iniciado com o colapso do Sistema Bretton Woods e marca uma mudança histórica de um paradigma financeiro orientado pelo desenvolvimento, com fluxos de capital frequentemente oficiais com o intuito de suprir a lacuna entre poupança doméstica e investimento, para o de “portifólio financeiro”, com fluxos que advêm do setor privado a partir de decisões de portfólio tomadas por instituições financeiras movidas pelo lucro. A literatura que aborda este fenômeno comumente também apresenta um caráter prescritivo, entendendo-a de forma otimista.

Há semelhanças entre esses dois movimentos e a financeirização, mas as diferenças são marcantes.

De forma geral, a financeirização estuda o impacto das decisões de agentes econômicos financeiros e não financeiros na economia como um todo. Economias inteiras se tornam financeirizadas e alguns autores chegam a considerá-las “dominadas pela finança” ou “conduzidas pelo capital financeiro”.

Nessa toada, financeirização, nos trabalhos que a estudam, é exaustivamente retratada de forma negativa, e costuma estar associada ao enfraquecimento da performance de investimento, consumo privado sustentado por endividamento e a tendência de criar instabilidade e crises.

Assim, financeirização em países em desenvolvimento embora se interseccione, não se confunde com liberalização financeira nem com globalização. Nela, se reflete a posição subordinada desses países a partir de fluxos de capital e atividades de instituições financeiras estrangeiras. As decisões das instituições financeiras e não financeiras tornam-se imbricadas com o cenário financeiro internacional e as decisões da política econômica nacional passam a atrelar-se aos

imperativos da finança internacional, aumentando a vulnerabilidade dessas economias (LAPVITSAS; SOYDAN, 2022).

Aqueles que rotulam a financeirização nos países periféricos como subordinada, partindo de uma abordagem marxista, entendem-na como um conjunto de tendências relacionadas ao comportamento de empresas não financeiras, bancos e famílias. Nos países em desenvolvimento, esse fenômeno mantém alguns traços fundamentais observados nos países desenvolvidos, porém assume uma forma subordinada, que se conforma às relações imperialistas.

Partindo-se de um hierarquizado sistema monetário e financeiro, delineia-se um relevante papel da “moeda (quase) mundial”, o dólar americano, para as transações internacionais.

De acordo com a posição de suas moedas neste sistema, os países obrigam-se a manter maiores taxas de juros, dependendo de fluxos de capital à curto prazo. Em geral, os países em desenvolvimento dependem de empréstimos em moeda estrangeira e, mesmo os que o conseguem tomar recursos externos em sua própria moeda, permanecem expostos à volatilidade dos fluxos cambiais e de capital.

Essa dependência do dólar estadunidense possui relevantes implicações políticas, dando azo a novas formas de espoliação. Comumente, as políticas econômicas destes países estruturam-se em torno de metas de inflação, o que faz com que as taxas de juros sejam mantidas altas de modo a criar uma artificial sobrevalorização das moedas nacionais. Pelos fluxos internacionais serem geralmente a curto prazo e voláteis, aumenta a vulnerabilidade a interrupções ou reversões desses fluxos, que costumam causar grandes impactos.

Países em desenvolvimento veem-se obrigados a acumular grandes reservas em moeda forte a fim de financiar déficits no saldo em conta corrente e contraporem-se à intensa volatilidade dos fluxos de capitais e a mudanças bruscas na taxa de câmbio. Para contrabalancear os efeitos da acumulação destas reservas, os bancos centrais procedem “operações de esterilização”, geralmente valendo-se do endividamento público.

Por fim, é possível encontrar estudos que apontam para uma ligação entre a financeirização subordinada e a posição subordinada dos países pobres nas cadeias internacionais de produção. Não obstante, estes estudos ainda se encontram em fase inicial (LAPVITSAS; SOYDAN, 2022).

A corrente teórica que categoriza o fenômeno como “dependente” parte do pressuposto que a acumulação financeirizada não pode ser totalmente separada da produção, porquanto os ativos financeiros representam a expectativa de apropriação de parte desta.

Por essa vereda, diagnostica-se que, com o esgotamento da acumulação produtiva nos países centrais, os países periféricos se tornaram destinos atrativos para o capital. Assim, a mudança do regime de acumulação fordista nos países desenvolvidos para um regime de acumulação conduzido pela finança eventualmente para eles se expandiu.

Constata-se que, embora a financeirização em países em desenvolvimento seja orientada para exportação (extrovertida), essa estrutura também ocorre em países desenvolvidos. O ponto de diferenciação está no fato de que naqueles há uma grande dependência de importações, de modo que a sua estrutura econômica é ao mesmo tempo extrovertida e passiva. Ademais, a estrutura extrovertida verifica-se concomitante a metas de inflação, que mantêm as taxas de juros altas e sobrevalorizam as moedas locais. Assim, grandes déficits em conta corrente e crescente endividamento externo, em uma estrutura extrovertida-passiva, restringem o setor produtivo e acentuam a tendência a crises.

Os autores diferenciam dois tipos de financeirização: a baseada em capital fictício (em que predominam títulos securitizados) e a baseada em capital remunerado (em que predominam empréstimos). Nos países em desenvolvimento predomina o segundo tipo. Nada impede, todavia, que ocorra uma progressão deste para o capital fictício, especialmente com a privatização de sistemas de pensão.

Conclui-se que ambas as tendências tratam a financeirização em países em desenvolvimento como decorrência deste processo nos países centrais, identificam a relevância da liberalização dos fluxos de capital, reservas e acumuladas e instituições financeiras internacionais. Não obstante, identifica-se que as ligações entre financeirização e produção internacional não estão suficientemente esclarecidas (LAPVITSAS; SOYDAN, 2022).

Nota-se que a financeirização envolve a própria dinâmica de acumulação capitalista, de modo que, ao se analisar determinadas métricas comumente associadas a esse processo sem um adequado enquadramento teórico, não seria possível identificar a sua existência em país algum. Assim, realizar pesquisa empírica demanda identificar as métricas adequadas ao estudo do fenômeno nos

países em desenvolvimento a fim de evitar a confusão entre conceitos, especialmente com liberalização financeira, globalização financeira ou até mesmo o simples desenvolvimento do setor financeiro.

Assim, embora haja diferenças na trajetória de desenvolvimento do fenômeno nos países centrais e periféricos, algumas das métricas permanecem apropriadas em ambos os casos. Cita-se como exemplo as mudanças na estrutura de ativos e lucratividade nas corporações não financeiras, bancos e famílias, sua forma de financiamento, endividamento das famílias em comparação com a renda disponível, a composição do balanço patrimonial e lucratividade dos bancos. Quanto aos países em desenvolvimento, em específico, dada a importância do cenário econômico internacional, métricas relacionadas a essa dimensão ganham especial relevância. Assim, deve-se atentar para o tipo, magnitude e volatilidade dos fluxos e influxos de capital, o tamanho das reservas internacionais, a flutuação nas taxas de câmbio e nas taxas de juros (LAPVITSAS; SOYDAN, 2022).

De maneira geral, os estudos empíricos demonstram uma expansão da finança para além do sistema bancário formal, pelo que agentes não-financeiros passam a estar imbricados, de modo a participar de complexas operações financeiras no mercado doméstico e internacional. Os bancos passam a expandir seu portfólio para o mercado financeiro, embora haja o predomínio de títulos da dívida pública, que possuem boa liquidez e segurança. Há uma concentração do capital, com aquisições e fusões, especialmente a partir de empresas e bancos públicos privatizados.

Intensificam-se as interações entre agentes domésticos e internacionais, com interesses convergentes em algum momentos e divergentes noutros. Bancos internacionais e investidores institucionais desempenham destacado papel nesse processo.

Nessa toada, o ingresso de bancos estrangeiros no mercado e a aquisição de empresas nacionais por multinacionais estrangeiras causam significativo efeito no setor produtivo, principalmente na área de desenvolvimento de tecnologia e pesquisas nacionais.

Em comparação aos países centrais, o mercado bancário tradicional possui maior relevância face ao mercado financeiro e apenas as grandes empresas conseguem financiar-se diretamente no mercado de títulos e ações. Não obstante,

os bancos passam a assumir novas funções, especialmente na expansão do crédito ao consumidor (LAPVITSAS; SOYDAN, 2022).

Outro ponto levantado é a correlação entre o processo de financeirização, a desregulamentação do mercado de trabalho e a pressão sobre os rendimentos reais das famílias. Assim, o endividamento dos consumidores cumpre o papel de contrabalancear a restrição da renda real, mantendo a demanda agregada.

Observa-se que, embora significativo, o endividamento dos agentes públicos e privados em países subdesenvolvidos em comparação ao PIB é menor do que nos países desenvolvidos. O que há é uma diferença na sua composição, com maior presença de dívidas de cartão de crédito. Nota-se ainda que dentro dos próprios países em desenvolvimento há diferença entre a financeirização nas famílias de maior renda e a no resto da população.

Desse modo, o endividamento converte-se em uma nova forma de exploração, que parte para além da esfera da produção e, ao direcionar parte significativa da renda das famílias para o sistema bancário, causa um efeito negativo na distribuição de renda.

Por fim, constata-se que, pelo baixo nível de renda da população, a financeirização em países em desenvolvimento vê-se limitada (LAPVITSAS; SOYDAN, 2022).

Ilan Lapyda, em seu livro “Introdução à financeirização: David Harvey, François Chesnais e o capitalismo contemporâneo” (2023), debruça-se sobre a tarefa de fornecer ao leitor noções introdutórias acerca do fenômeno da financeirização a partir das contribuições teóricas de David Harvey e François Chesnais.

Assim, traça um breve histórico da economia capitalista na segunda metade do século XX, remontando o processo que vai da consolidação das ideias keynesianas durante o período pós Segunda Guerra, com o acordo de Bretton-Woods e a ascensão do padrão dólar-ouro, até a crise deste modelo, quando a moeda fiduciária se estabelece definitivamente como paradigma monetário dominante. Nas raízes da derrocada do modelo de desenvolvimento keynesiano clássico, identifica-se a ocorrência de uma “crise de sobreacumulação”, decorrente da própria dinâmica da concorrência de mercado, na qual as taxas de lucros assumem uma tendência decrescente.

A financeirização, intimamente relacionada com o fenômeno do neoliberalismo e da globalização, teria se engendrado pela ação organizada das classes e Estados dominantes sob um contexto histórico-político particular de enfraquecimento da classe trabalhadora. Dentre os processos fundamentais para sua consolidação estariam a liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros, bem como políticas de centralização do capital monetário de empresas e da poupança das famílias (LAPYDA, 2023).

Por entender a proximidade entre financeirização e globalização, Chesnais (apud LAPYDA, 2023) utiliza o termo “mundialização financeira” e divide este processo em etapas. A primeira delas teria ocorrido no período de 1960 a 1979, quando se deu um processo de “internacionalização financeira indireta”. De início houve um grande acúmulo de recursos não reinvestidos na produção que foram convertidos para moeda internacional forte (principalmente o dólar), com destaque para o papel exercido pelas instituições financeiras da *City* de Londres. Essa situação ocasionou um excesso de dólares no mercado internacional que se intensificou com o “Choque Nixon” (1971) e as Crises do Petróleo (1973-1979), culminando no desmantelamento do sistema Bretton Woods e a adoção do câmbio flutuante pelos Estados Unidos, definitivamente em 1973 (LAPYDA, 2023).

A segunda fase se inicia nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, que tomaram medidas no sentido de desregulamentar as finanças, diminuindo as barreiras para a movimentação de capitais. Com a redução de impostos e aumento do gasto público, especialmente no setor bélico, utilizou-se o endividamento de forma indiscriminada, o que, combinado às elevadas taxas de juros inauguradas com o Choque Volcker (1979) e mantidas no período subsequente, alterou as feições dos orçamentos públicos.

Ganha força, então, o discurso pró austeridade fiscal, especialmente no contexto da crise da dívida latino-americana na década de 80, quando o Banco Mundial e o FMI atuaram no sentido de pressionar os países da região para adoção de medidas impopulares (LAPYDA, 2023).

A partir das medidas liberalizantes ocorridas na praça financeira londrina, se desenrola a terceira fase, com a generalização da prática da arbitragem, intensificação da concorrência e dos fluxos de capital. Finalmente, com a diminuição das taxas de juros, a finança volta-se para o investimento em ações, que se tornam mais atrativas. Assim, as empresas passam a se submeter à lógica financeira,

expressa em um conjunto de princípios organizacionais que compõem a denominada “governança corporativa”.

Nesse período, ocorre também a inclusão de mercados periféricos, bem mais frágeis, no sistema financeiro mundial, intensificando a vulnerabilidade sistêmica e a ocorrência de crises (LAPYDA, 2023).

Em complemento às conclusões de Chesnais, Lapyda defende a ideia de que a crise de 2008 teria revelado uma quarta etapa da financeirização, caracterizada pela maior tomada de risco pelos bancos motivada pela concorrência e pela diversificação dos mecanismos de empréstimos interbancários. Essa etapa teria iniciado com a expansão do uso de imóveis como ativos financeiros atrelados ao endividamento das famílias, especialmente nos Estados Unidos. Outro aspecto destacado seria o aumento do afluxo de investimentos externos diretos aos países emergentes, bem como destes para outros países do Sul global (LAPYDA, 2023).

Retomando a obra de Chesnais, identifica-se que, embora o capital industrial transnacional continue em evidência, o setor financeiro passa a exercer papel cada vez mais relevante na economia, nele incluídos não apenas os bancos, como também as instituições não bancárias. Dentre estas, ganham relevo os chamados “investidores institucionais” (fundos de investimentos, fundos de pensão e seguradoras, basicamente) que centralizam um enorme volume de dinheiro em busca de valorização. A sua ascensão insere-se no processo de “desintermediação financeira”, pelo qual a captação de crédito não mais perpassa, obrigatoriamente, pelos bancos. (LAPYDA, 2023).

Com o aumento do volume de recursos sob sua administração, os investidores institucionais passam a agir de maneira orgânica e tomam o controle das empresas industriais transnacionais. Assim, sobre elas se impõe a lógica financeira, com demandas de lucro a curto prazo que atrelam as decisões dos gestores a indicadores do mercado financeiro. Por essa vereda, passa-se a assumir riscos cada vez maiores, engendrando crises e instabilidade e gerando bolhas e capital fictício em grande escala (LAPYDA, 2023).

Nesse sentido, fator fundamental para a financeirização é a conduta adotada pelos principais Estados, a exemplo das medidas tomadas pelos governos Reagan e Thatcher. O aparato estatal é mobilizado para fornecer ao capital a liberdade de movimento necessária para superar a diminuição da taxa de lucro nos países desenvolvidos. Com a securitização da dívida pública e elevação das taxas de juros,

visa-se eliminar a inflação e criar condições seguras para as aplicações financeiras e o rebaixamento do nível dos salários.

Ocorre, pois, o remodelamento do Estado, que, por um lado, se dedica a criar condições para que se instaure a finança mundializada e, por outro, se torna deliberadamente impotente frente a tarefas que outrora lhe incumbiam, como redistribuição da riqueza e controle das condições macroeconômicas. Instaure-se uma crise fiscal crônica (mais pela diminuição de receitas do que pelo aumento da despesa) e ocorre paulatinamente um processo de “desresponsabilização”, com a privatização de determinados serviços.

Endividado e desprovido de instrumentos para intervir no cenário macroeconômico, o seu papel restringe-se cada vez mais a assegurar as bases de sustentação da finança (LAPYDA, 2023).

A partir da teoria marxiana, convém retomar uma importante categoria para o estudo da finança mundializada, o “capital portador de juros”. Trata-se de uma espécie de capital que consiste em uma soma de recursos ociosos sob a forma monetária que são emprestados a outro capitalista para serem valorizados e retornar acrescidos de juros.

O caminho percorrido até a realização deste ciclo é mais longo que o do capital puramente industrial e pode ser representado em um esquema D-D-M-D'-D'. Do ponto de vista do emprestador, contudo, é como se o dinheiro se valorizasse por si só, descolado da produção, podendo ser representado como D-D', o que, na prática, não se verifica, já que em meio a esse processo há a produção de mais-valor por meio do capital industrial e serviços.

Assim, uma definição geral de dominância financeira é o momento histórico em que o capital portador de juros passa a comandar o capital industrial, que não perde sua importância, embora se encontre subordinado à lógica financeira (LAPYDA, 2023).

Com a generalização deste modelo, opera-se uma inversão fundamental, pela qual o juro, que representa uma parte do lucro, passa a precedê-lo. Desse modo, o lucro converte-se no que “resta” após pagos os juros fazendo com que as taxas de juros passem a ditar o ritmo da produção.

Nesse sentido, observe-se o papel exercido pelas ações, para as quais Marx utilizou o termo “capital fictício”, que nada mais são que títulos de propriedade sobre

mais-valia a ser produzida futuramente. Por meio desse mecanismo promove-se continuamente a transferência de valor da esfera produtiva para a financeira.

Considerando que se deixa de receber os juros que seriam devidos caso os recursos fossem aplicados no mercado financeiro, imobilizar recursos em capital produtivo passa a carregar um custo de oportunidade, o que pressiona as empresas não financeiras no sentido de atender a um patamar mínimo de lucratividade vinculado às taxas de juros correntes (LAPYDA, 2023).

Para explicar a financeirização, é de grande valia observar a posição de exterioridade da finança em relação a produção. Desse modo, seu interesse não reside no consumo das famílias ou incremento dos investimentos, mas em garantir um fluxo de rendimento regular, líquido e permanente a partir dos mercados secundários.

Esse descompromisso pode ser visualizado na disputa pela definição da taxa básica de juros, que historicamente tem sido a expressão de uma “batalha intraclasse” entre os capitalistas ligados ao capital financeiro e os ligados ao capital produtivo. Com a financeirização, entretanto, a finança toma o controle das empresas não financeiras e se agudiza o descompasso entre a sua insaciável demanda por lucros e a capacidade produtiva, o que aumenta a suscetibilidade a crises e instabilidade.

Essa insaciabilidade, do ponto de vista econômico e político, cumpre função propulsora de diversos processos. Entre eles destacam-se: a) a pressão pela desregulamentação da força de trabalho com o intuito de aumentar a extração de mais-valia absoluta e conseqüentemente o montante de recursos revertidos ao setor financeiro; b) o desmantelamento dos sistemas públicos de previdência, de modo a integrar o valor das aposentadorias ao circuito financeiro por meio de fundos de pensão; e c) a privatização de ativos públicos de maneira a abrir novas frentes de acumulação ao setor financeiro (LAPYDA, 2023).

Lapyda destaca o papel do paradigma das sociedades por ações para a consolidação da financeirização. Nelas, embora a figura do capitalista passivo (ou monetário) continue a existir, a figura do capitalista ativo (ou produtivo) vê-se cindida em acionistas, que são os proprietários propriamente ditos, e os administradores, que representam o capital em funcionamento sem propriedade.

Assim, os donos dos meios de produção não só estão afastados do processo produtivo, como também imbuídos de alto grau de “promiscuidade”

decorrente da possibilidade de venderem as suas ações em mercados secundários de forma ágil e com liquidez imediata.

Essa característica favorece a especulação por meio da arbitragem. Deve-se observar, contudo, que esta não produz valorização real, que ocorre apenas na produção, de modo que os ganhos especulativos na bolsa de valores advém estritamente da redistribuição de valores nela já incorporados (LAPYDA, 2023).

A finança mundializada, dada a sua dinâmica de funcionamento, padece de uma crônica fragilidade sistêmica. Isso estaria ligado, pois, ao descompasso entre a economia real e a esfera financeira, onde os ativos assumem um preço fictício sobrestimado. Hora ou outra, estes acabam por se reaproximar de seu valor real e, por consequência, sobre eles se desencadeia um processo de deflação generalizada.

Dada a situação global de abertura financeira, as crises facilmente se propagam pelos diferentes mercados, atingindo diferentes países e, porventura, o setor produtivo (LAPYDA, 2023).

Isto posto, observa-se uma reorganização global do processo produtivo, em que os movimentos transnacionais de capital exercem o efeito de limitar a capacidade dos Estados de regular seus mercados, que ficam à mercê de normas e agentes internacionais. Nesse mesmo sentido, a mobilidade e flexibilidade, própria desse novo regime, exerce pressão sobre o custo da força de trabalho, operando movimento no sentido de rebaixar os salários e dismantelar os aparatos de bem-estar social. Pode-se afirmar que, ao mesmo tempo em que se produz grandes lucros, há baixa acumulação do capital por meio de reinvestimento, ocasionando a desaceleração do crescimento econômico (LAPYDA, 2023).

Nesse sentido, de grande utilidade são as contribuições de David Harvey, que descreve o que denomina “regime flexível de acumulação”, em oposição à rigidez do regime keynesiano-fordista. Esse novo regime caracteriza-se por mudanças na estrutura produtiva, onde a inovação ganha um papel central e o trabalho vê-se precarizado, adequando-se a produção por demanda. Outra característica é a maior instabilidade, que acaba, direta ou indiretamente, se inserindo na economia de maneira geral (LAPYDA, 2023).

A partir do viés da acumulação flexível estrutura-se um paradigma político de organização da sociedade e suas instituições, o “neoliberalismo”. Desde meados do século XX, este já existia enquanto movimento teórico, vindo a assumir o posto

de “ortodoxia” apenas a partir da eleição de Thatcher (1979) e Reagan (1980), no Reino Unido e Estados Unidos, respectivamente.

Desde então têm sido perpetradas uma série de mudanças institucionais, as quais variam conforme as condições de cada país, o que engendra uma série de contradições, tanto do ponto de vista estritamente da teoria, como entre esta e a prática. Desde o início dos anos 2000, Harvey já apontava que uma possível resposta as latentes contradições do neoliberalismo seria o movimento neoconservador, que embora adira ao processo de restauração de poder de classe em curso, opõe-se à ideia de liberdade individual e recorre a uma moral inflexível como forma de controle social (LAPYDA, 2023).

Frente à crise de sobreacumulação da década de 70, impôs-se o desafio de dar vazão ao grande montante de recursos financeiros que não encontrava condições de se reincorporar ao ciclo de reprodução do capital nos países centrais. Assim, a exportação deste para além de seus limites geográficos mostrou-se uma conveniente solução, de modo a evitar maiores comoções internas.

Não obstante, esse movimento pressupunha intervenções nos países periféricos a fim de adequar suas instituições ao novo paradigma pelo qual os dividendos provenientes dos países pobres financiam os países ricos. Tão logo esse modelo é implementado, suas contradições passam a se acentuar à medida que se acirra a concorrência internacional (LAPYDA, 2023).

No Brasil, os primeiros sinais da financeirização remontam à década de 80, quando, face ao cenário econômico conturbado (crise da dívida externa e hiperinflação), bancos e instituições financeiras utilizaram operações com a dívida pública de curtíssimo prazo para obter ganhos inflacionários. O fenômeno veio a se consolidar mais fortemente, contudo, apenas a partir do Plano Real (1994), quando o aumento das taxas de juros pôs a dívida pública no centro da política macroeconômica. De 1995 em diante o processo só teria se intensificado (LAPYDA, 2023).

Assim sendo, a base regulatória apta a respaldar o processo de financeirização já estava plenamente consolidada quando se iniciou o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003. Esse arcabouço legal teria se articulado como tentativa de conter a inflação descontrolada enfrentada durante as décadas de 80 e 90, o que de fato ocorreu, porém sob o custo da estagnação

econômica, desindustrialização relativa e maior vulnerabilidade ao cenário externo (LAPYDA, 2023).

Durante os dois primeiros governos de Lula (2003-2010), aponta-se que, embora tenham ocorrido avanços em relação à política econômica do período anterior, a financeirização não foi revertida. Em direção contrária, houve continuidade e até mesmo intensificação de algumas tendências desse processo (LAPYDA, 2023).

4 NORMAS SOBRE CRÉDITO AO CONSUMIDOR

As relações de consumo são deveras ilustrativas do funcionamento de uma sociedade. Assim, a análise de um simples contrato firmado diariamente por qualquer consumidor é capaz de revelar muito sobre as instituições jurídicas, econômicas e políticas que o permeiam.

Tratando-se de relações privadas, pressupõe-se, nos contratos de consumo, certo grau de liberdade de vontades, contudo, por sua natureza consumerista, esta não se dá de forma plena. Essas características indicam a existência de um modo de produção específico, o capitalismo, que é baseado na propriedade privada dos meios de produção. Nesse sistema, para que o capital cumpra o seu ciclo de reprodução, o que é produzido necessariamente deve ser vendido, sendo o consumo parte integrante de tal engrenagem.

Desse modo, reconstituir o itinerário que levou as relações consumeristas brasileiras a assumir determinada configuração mostra-se um exercício que vai além da discussão hermenêutica ou de política legislativa, embora passe por elas.

Assim, este capítulo discorre acerca da produção normativa sobre concessão de crédito ao consumidor nos últimos cinco anos. A ideia é identificar movimentos, obstáculos e tendências que possam ser delimitados a partir do estudo dos textos normativos colocados em vigência, bem como documentos oficiais levados em conta para sua elaboração.

Foram levantadas três iniciativas que representam três possíveis abordagens para problemas decorrentes da concessão de crédito ao consumidor. Ao final do capítulo buscar-se-á estabelecer conexões entre elas, confrontando-as e esmiuçando suas contradições.

4.2 RESOLUÇÃO CMN. 4.765/2019

A primeira abordagem diz respeito à resolução n. 4.765/2019 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Ela, originalmente, seguia dois caminhos distintos: por um lado, permitia a cobrança de tarifa para a disponibilização de crédito em montante acima de quinhentos reais (R\$500,00) e, por outro, limitava os juros de crédito rotativo concedido via cheque especial a 8% ao mês.

Essas disposições inserem-se, basicamente, nos artigos 2º e 3º, transcritos a seguir:

Art. 2º Admite-se a cobrança de tarifa pela disponibilização de cheque especial ao cliente.

§ 1º A cobrança da tarifa prevista no caput deve observar os seguintes limites máximos:

I - 0% (zero por cento), para limites de crédito de até R\$500,00 (quinhentos reais);

II - 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), para limites de crédito superiores a R\$500,00 (quinhentos reais), calculados sobre o valor do limite que exceder R\$500,00 (quinhentos reais).

§ 2º A cobrança da tarifa deve ser efetuada no máximo uma vez por mês.

§ 3º A cobrança da tarifa deve observar, no que couber, as disposições da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, não se admitindo a inclusão do serviço de que trata o caput em pacote de serviços vinculado a contas de depósitos à vista.

Art. 3º As taxas de juros remuneratórios cobradas sobre o valor utilizado do cheque especial estão limitadas a, no máximo, 8% (oito por cento) ao mês.

Parágrafo único. A cobrança de juros remuneratórios relativa à utilização do cheque especial de que trata o caput deve:

I - descontar o valor da tarifa de que trata o art. 22 cobrada no mês, quando os juros apresentarem valor superior ao da referida tarifa; e

II - ser igual a zero, quando os juros apresentarem valor igual ou inferior ao da tarifa de que trata o art. 29. (BRASIL, 2019).

O fato dessa norma advir de ato infralegal constitui aspecto peculiar, visto que seu conteúdo não decorre diretamente de disposição de lei em sentido estrito. Na realidade, pode-se dizer que constitui verdadeira criação de direitos e obrigações pela via administrativa, de modo a excepcionar o preceito constitucional da Legalidade.

Esse aspecto é próprio da função atribuída ao Conselho Monetário Nacional, órgão colegiado composto pelo Ministro de Estado da Fazenda, pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do Banco Central do Brasil. A Lei 4.595/1964, em seu art. 4º, atribui ao CMN a finalidade de “formular a política de moeda e do crédito”, com vistas ao “progresso econômico e social do País”, e, dentre uma série de atribuições elencadas nos seus incisos, “IX - Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros” (BRASIL, 1964), ao que se pode concluir que o cerne de sua atribuição reside justamente na tarefa de, por meio da edição de normas administrativas, regular a oferta de moeda e crédito na economia de maneira a criar condições para o desenvolvimento econômico nacional, utilizando para isso, se necessário, normas que limitam taxas de juros em contratos particulares.

De início, contudo, há que se notar uma grande limitação das normas infralegais no que se refere a restringir a liberdade de entes privados, pois não possuem a legitimidade democrática própria de normas emanadas do Poder Legislativo, a quem, por excelência, cabe editar normas de caráter geral e abstrato. A competência do CMN para editar normas, por seu turno, dá-se pelo poder normativo atribuído à Administração, estando adstrita a editar normas com o estrito fim de regular a conjuntura econômica.

Conforme já abordado no segundo capítulo, está-se falando da “Capacidade Normativa de Conjuntura”, que nada mais é que uma das hipóteses de intervenção do Estado no domínio econômico. Assim sendo, devem ser observados os ditames do artigo 170 da Constituição, que inaugura o Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, cujo inciso IV elenca a “livre concorrência” como um dos princípios que devem informar a atuação de entes públicos e privados na seara econômica (BRASIL, 1988).

Destarte, impõe-se a constatação de que a capacidade do Estado de impor limites a preços, sejam mínimos ou máximos, mesmo que pela via legislativa, é limitada, porquanto não pode se sobrepor a norma máxima do ordenamento jurídico. Nesse sentido, Luiz Felipe Horowitz Lopes (2020) aponta que, normas desse tipo, para serem conforme os mandamentos constitucionais, devem necessariamente ser excepcionais, temporalmente delimitadas e proporcionais.

Não obstante, defende a higidez da resolução 4.765/2019, posto que, além de visar a defesa a dignidade do consumidor, princípio constitucional da ordem econômica, ao lado da livre concorrência e função social do contrato (art. 170, inciso V), está atrelada a tarefa de corrigir uma “falha de mercado” identificada por estudos do Banco Central que apontaram um anormal poder de mercado por parte das instituições financeiras, com cobrança de juros exacerbados, conjugado com excepcional inelasticidade da demanda. Nesse mesmo sentido, argumenta que, embora a resolução tenha prazo de vigência indeterminado, o fato de ser norma infralegal possibilita que, dada a agilidade da via administrativa, ela seja constantemente avaliada e, se necessário, revista. Pondera também que o limite de 8% ao mês é razoável, porquanto mantém margem de lucro apta a assegurar reinvestimentos e interesse na atividade (LOPES, 2020).

À vista disso, é possível concluir que a utilização de normas administrativas para tutelar a defesa do consumidor de produtos bancários é uma abordagem não

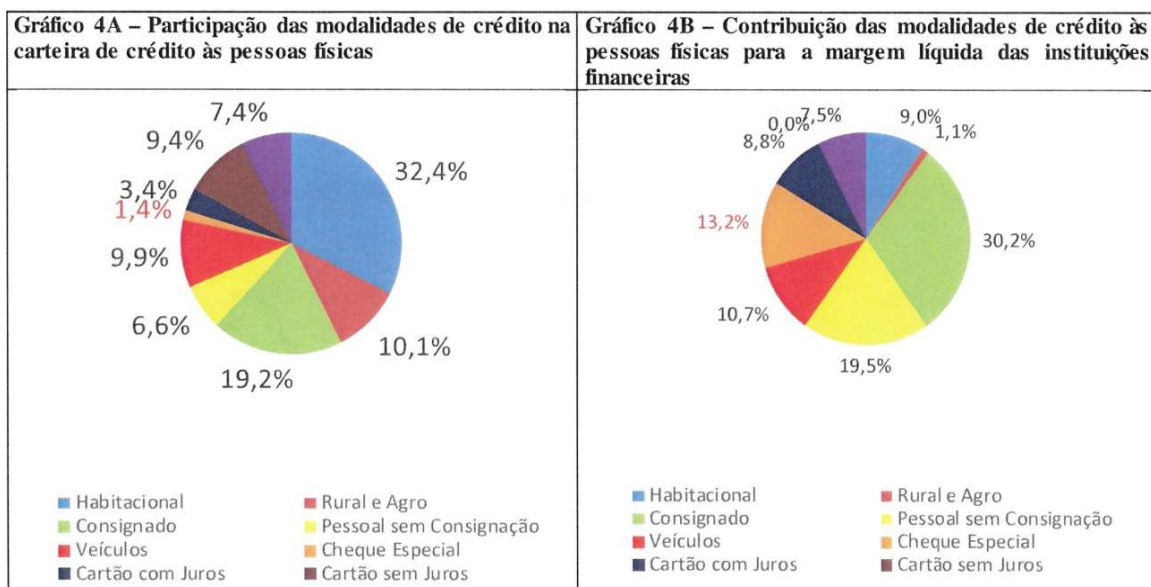
só possível, como também a via mais adequada para determinadas situações. Contudo, só é cabível em situações excepcionais, o que evidencia uma grande limitação, visto que não pode invadir a competência própria do Legislativo de emitir normas gerais e abstratas. Portanto, normas que limitem a atividade privada pela via administrativa devem ser precedidas de acurado estudo a fim de demonstrar circunstâncias conjunturais e anormais que justifiquem tal intervenção.

Nesse sentido, a Resolução CMN 4.765/2021 foi proposta, em voto proferido pelo presidente do Banco Central do Brasil, baseando-se em estudo interno que resultou na Nota Técnica Decem/Depep 1/2019, cujos resultados estão disponíveis na ata do CMN que aprovou a resolução, que pode ser acessada pelo sítio eletrônico oficial do BACEN. Esse estudo buscou delimitar os aspectos particulares da modalidade de crédito “cheque especial” que a diferenciam das demais.

Um dos pontos de partida é a noção de que o cheque especial, tal qual o cartão de crédito rotativo, é um produto “emergencial”, ou seja, por suas altas taxas de juros e fácil acesso, com disponibilidade de crédito imediato, em geral é requisitado por pessoas físicas em situações imprevistas ou de ausência de outros meios para suprir uma necessidade que demanda recursos imediatos.

Do lado da oferta, observa-se que a disponibilização de limite de crédito para cheque especial é contabilizada no requerimento de capital para risco de crédito na abordagem padronizada (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2019). Assim, mesmo que não utilizado, o limite disponibilizado gera custo para a instituição financeira, que precisará incrementar seu capital, o que é uma forma especialmente onerosa de financiamento. Para exemplificar essa realidade, apresentam-se dados que indicam que embora o cheque especial, na época do estudo, tenha correspondido a apenas 1,4% da participação das modalidades de crédito na carteira das pessoas físicas, no que se refere a contribuição dessas mesmas modalidades para a margem líquida requerida para as instituições financeiras, o cheque especial representou 13,2% (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2019).

Figura 1: Gráficos comparação carteira pessoas físicas e margem líquida das instituições financeiras



Fonte: Banco Central do Brasil.

Outro aspecto particular é o de que a taxa de juros é pouco sensível ao risco de crédito do tomador, o que, em tese, constitui o seu maior componente de custo. Essa característica não é observada em outras modalidades, nas quais há maior variação entre a taxa de juros conforme diferentes perfis de risco, enquanto para o cheque especial ela tende a permanecer em um mesmo patamar (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2019).

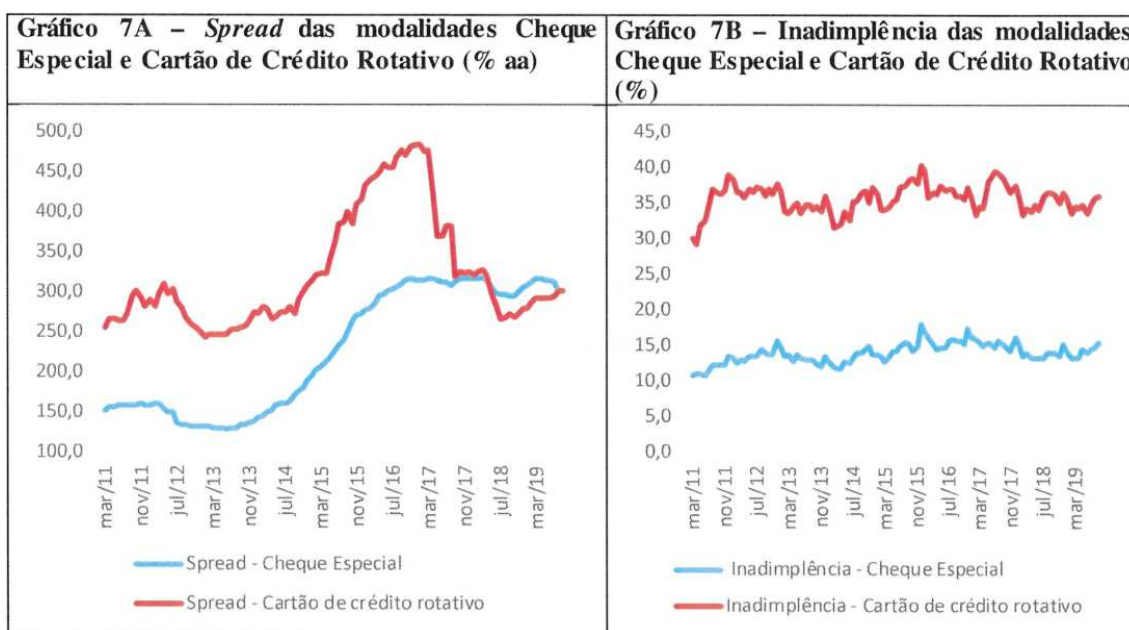
Nessa vereda, observa-se que, mesmo que menor do que em uma típica estrutura monopolista, as instituições que ofertam esse produto possuem grande poder de mercado, o que impede que a concorrência produza todos os seus efeitos benéficos ao consumidor, configurando uma estrutura de concorrência imperfeita (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2019).

Do ponto de vista da demanda, há ainda outras peculiaridades. Dentre elas observa-se que esta possui baixa sensibilidade à taxa de juros cobrada, de modo que tende a permanecer estável mesmo com o aumento de juros. Ainda, verifica-se que, dadas as altas taxas de juros dessa modalidade, que é bastante desvantajosa para o tomador, o aumento do uso do cheque especial está associado a ausência de linhas de crédito menos onerosas, seja porque já foram esgotadas ou pela falta de disponibilidade no mercado, o que pode ser consequência da concentração bancária (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2019). Por fim, comprova-se que o

uso de cheque especial é mais intensivo nas camadas da população com menor escolaridade e renda, de modo que os consumidores menos favorecidos financiam o custo decorrente da exigência de capital para disponibilizar crédito para a totalidade dos consumidores, incluindo os mais abastados (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2019).

A partir desses dados, é possível explicar o cenário que se conjugou nos dez anos anteriores ao estudo, no qual as taxas de juros e *spreads* bancários do cheque especial, após um rápido crescimento durante a crise econômica entre e os anos de 2013 e 2016, mantiveram-se estáveis ao invés de cair, como ocorreu com as demais modalidades, dentre as quais produtos com características semelhantes, como o cartão de crédito rotativo (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2019).

Figura 2 - Gráficos comparação cheque especial e cartão de crédito rotativo



Fonte: Banco Central do Brasil

Por conseguinte, o diagnóstico traçado pelo BACEN foi o de que a inelasticidade da demanda por esse produto conjugada com o alto poder de mercado das instituições financeiras ocasionou uma situação anormal.

Dessarte, a resposta para isso, externada pela Resolução 4.765/2019, deu-se em duas frentes. Por uma delas, a autorização para que as instituições financeiras cobrassem taxa de 0,25% sobre o limite disponibilizado a partir de R\$500,00, buscou-se fazer com que os consumidores ficassem mais resistentes a contrair um limite maior, diminuindo o risco de que tomem mais crédito do que possam arcar no futuro, e ainda gerar uma fonte de recursos para financiar o capital

requerido para disponibilizar limite de crédito, de modo a onerar menos as pessoas de menor renda e escolaridade, que são os maiores tomadores de crédito via cheque especial. Por outra, com a limitação da taxa de juros ao patamar de 8%, disposição contida do artigo 3º, buscou-se corrigir a distorção do mercado, a fim de aproximar as condições de oferta de um cenário de concorrência perfeita, mantendo patamar de lucro suficiente para possibilitar reinvestimentos.

Em defesa da resolução invoca-se, ainda, o direito comparado, citando-se uma série de normas que limitam taxas de juros do cheque especial ou impõe tarifas para disponibilização de limite de crédito em países como Portugal, França, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Canadá.

Não obstante, a Resolução gerou controvérsias, em especial em relação à autorização para que as instituições do SFN cobrassem tarifa pela disponibilização de crédito por cheque especial em valor acima de R\$500,00.

Nesse sentido, o plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo partido Podemos, a qual foi convertida na Ação de Direta de Inconstitucionalidade nº 6.407 de 2021, pronunciou-se, por unanimidade, pela inconstitucionalidade do artigo 2º da Resolução do CMN. A decisão veio ementada nos seguintes termos:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Resolução 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Cobrança de tarifa de cheque especial. 3. Resolução editada pelo CMN tem caráter de norma primária. 4. Princípio da subsidiariedade e fungibilidade entre as ações diretas. 5. Atuação do CMN no campo da intervenção estatal na economia (arts. 174 e 192 da CF). Tarifa bancária com características de taxa. Possível violação ao princípio da legalidade tributária. Cobrança que coloca o consumidor em situação de vulnerabilidade econômicojurídica [sic]. Desproporcionalidade da medida adotada pelo CMN para correção de falha de mercado. 6. Medida Cautelar deferida e referendada pelo Plenário do STF. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

O relator, ministro Gilmar Mendes, argumentou que a tarifa autorizada pela norma do CMN possuiria natureza análoga a de taxa, violando assim o princípio da legalidade tributária. Ademais, o ministro alega que a cobrança de 0,25% sobre crédito disponibilizado ao consumidor acima de R\$500,00 poderia assumir montante exacerbado e nocivo, verificando-se uma possível situação de desequilíbrio, pela qual as instituições financeiras auferiram elevados lucros às custas dos consumidores. Invoca também o princípio da proporcionalidade, afirmando que

existiriam outras medidas menos gravosas que poderiam ser tomadas para atingir o fim almejado pelo dispositivo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

O exercício de contrapor o pronunciamento da Corte Suprema a Nota Técnica Decem/Depep 1/2019, entretanto, faz transparecer a fragilidade dos fundamentos da decisão.

De início, evidencia-se que a tarifa prevista na normativa infralegal em nada remete ao conceito de tributo, seja o do Código Tributário Nacional ou o de qualquer doutrina de Direito Tributário. Isso porque não possui o atributo da compulsoriedade, visto que para cobrá-la os bancos necessitariam da anuência dos clientes, nem se destinam ao Estado ou entidade paraestatal a quem se destina determinados tributos, mas a instituições financeiras, agentes econômicos que, acima de tudo visam lucro.

No que diz respeito à proporcionalidade, de mesmo modo, observa-se que o STF adentrou no mérito administrativo, sem debater com a profundidade necessária a conjuntura exaustivamente descrita nos estudos divulgados pelo Banco Central.

Todavia, apesar das críticas que podem ser feitas a decisão, do texto original da Resolução 4.765/2019 continua vigente apenas a parte que trata da limitação dos juros do cheque especial, para crédito efetivamente concedido, a 8% ao mês, o que, apesar de tudo, representa uma avanço na seara dos direitos dos consumidores, indicando um possível caminho a ser trilhado na produção normativa nesse campo.

4.3 LEI 14.181/2021

Essa legislação incluiu uma série de disposições no Estatuto Consumerista, bem como um parágrafo no artigo 96 do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), o qual, por tratar de aplicação de norma penal, não será abordado no presente trabalho.

Trata-se, pois, de uma verdadeira reforma perpetrada no Código de Defesa do Consumidor, com intuito de atualizá-lo a fim de abranger situações para as quais havia carência de normas consumeristas específicas, principalmente no que diz respeito ao mercado de concessão de crédito e a regulação jurídica do “superendividamento”. Pela sua extensão e diversidade de tópicos abordados, não será feita uma análise exaustiva de todos os aspectos que com ela se relacionam, até porque tal tarefa renderia uma monografia inteira que ainda assim seria incompleta face à abrangência e a mutabilidade do objeto de estudo que, em vigência desde julho de 2021, recém começou a ser regulamentado e aplicado pelos tribunais, constituindo, pois, tópico ainda não pacificado na doutrina e jurisprudência.

Outrossim, nos últimos anos, os temas relacionados a superendividamento, crédito ao consumidor e a própria lei 14.181/2021 têm sido intensamente discutidos pela literatura especializada e trabalhos acadêmicos, de modo que abundam materiais que abordam diferentes aspectos da matéria de maneira mais abrangente e aprofundada do que seria possível fazer em uma mera monografia de trabalho de conclusão de curso.

Sem embargo, contudo, cumpre ao presente trabalho apresentar, em linhas gerais, as mudanças perpetradas pela recente reforma legislativa. Nesse sentido, convém notar que foram modificados diferentes pontos do CDC, acrescentando-se desde disposições gerais e principiológicas, com intuito de informar a interpretação e aplicação da norma, até disposições que tratam de questões procedimentais no âmbito judicial e extrajudicial.

Assim, ao artigo 4º, no Capítulo II do Título I, que trata da Política Nacional de Relações de Consumo, foram acrescentados dois incisos, o IX e o X, que inseriram entre os seus princípios: “IX - fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores; X - prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor” (BRASIL, 2021). No artigo 5º, que trata dos instrumentos para sua execução e implementação, acrescentou-se outros dois incisos, o VI e o VII, que falam da instituição de mecanismos para tratamento judicial e extrajudicial do superendividamento e núcleos de conciliação e mediação especializados na matéria (BRASIL, 2021). No artigo 6º, já no Capítulo III do mesmo Título, que trata dos direitos básicos dos consumidores, foram inseridos três incisos, o XI, o XII e o XIII, que cuidam, respectivamente, de práticas voltadas ao crédito responsável, educação financeira, prevenção e tratamento do superendividamento; do direito ao mínimo existencial, nos termos de regulamento a ser editado pelo Poder Executivo; e do dever de informar o preço dos produtos por unidade de medida, o que aparenta ser um “objeto estranho” em meio a reforma, porquanto não se volta especificamente à temática do crédito e superendividamento.

Ademais, foi inserido um novo capítulo no Título I, o VI-A, que trouxe definições, novos direitos para os consumidores e deveres para os fornecedores.

Assim, de grande interesse é o art 54-A, § 1º, que conceitua superendividamento como: “a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e

vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação” (BRASIL, 2021), conceito de inspiração na legislação francesa. A leitura do dispositivo em conjunto com os demais parágrafos do artigo 54-A, expressa a preocupação do legislador em excluir o consumidor dito de “má fé”, a fim de evitar que, valendo-se dos procedimentos para prevenção e tratamento do superendividamento, indivíduos mal intencionados se aproveitem para deliberadamente contrair e não pagar dívidas de consumo.

Nesse sentido, é conveniente analisar a boa fé a partir da diferenciação dos consumidores superendividados com base nas circunstâncias que os levaram a essa condição. Conforme Claudia Lima Marques, Clarissa Costa de Lima e Sophia Vial, há os superendividados “passivos”, ou seja, aqueles que por circunstâncias da vida, como doenças, desemprego ou morte de um familiar, se viram impossibilitados de adimplir com suas obrigações, não havendo dificuldade em enquadrá-los no conceito de consumidor de boa fé. Existem também os superendividados “ativos”, ou seja, aqueles que gastaram além de sua capacidade financeira. Quanto a esses, será necessário perquirir de modo mais acurado sobre a trajetória que os levou a essa situação, diferenciando aqueles que foram vítimas de uma “espiral de endividamento” vis-à-vis os sedutores estímulos ao consumo e aqueles que, já na época do contrato, intencionavam não cumprir com as obrigações assumidas (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022).

Como decorrência lógica da definição do art. 54-A e seus três parágrafos, observa-se que a aplicação das disposições sobre superendividamento referem-se estritamente a consumidores pessoa naturais, excluindo os consumidores pessoa jurídica, pois a eles já se aplica o regime de falências da lei 11.101/2005. Excluem-se também as dívidas que não são de consumo, sejam tributárias, trabalhistas ou de prestação de alimentos, embora devam ser levadas em conta para o diagnóstico da situação financeira e mensuração do mínimo existencial.

As disposições do artigo 54-B elencam informações que os fornecedores de crédito ou vendas a prazo devem apresentar aos consumidores em contrato, fatura ou instrumento análogo, adicionando mais elementos às hipóteses já previstas no CDC desde 1996, em seu artigo 52. Obrigar o fornecedor a disponibilizá-los constitui estratégia que visa evitar a omissão de informações imprescindíveis para que os consumidores entendam plenamente o funcionamento dos produtos contratados, o que é ponto comum em grande parte dos litígios envolvendo essas relações.

Nessa mesma direção, segue o artigo 54-C, que traz vedações a algumas práticas na oferta do crédito, em meio publicitário ou não. Assim, insere-se no CDC a figura do “assédio de consumo”, que no sentido utilizado pela legislação brasileira, abrange todas as práticas agressivas que limitam a liberdade de escolha dos consumidores (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022).

De forma complementar, o artigo 54-D, em três incisos, institui deveres a serem observados pelas instituições financeiras ao fornecer crédito. Nos incisos I e III, que dispõem sobre deveres de informar e esclarecer, verifica-se a mesma estratégia utilizada nos artigos que imediatamente os precedem, no sentido de garantir aos consumidores o acesso a informações de modo a lhes fornecer subsídios para decidir sobre a contratação de crédito de maneira ponderada.

No inciso I, ainda, há a menção à idade, aspecto muito relevante, visto que a população idosa é uma das mais afetadas por práticas de assédio ao consumidor (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022). Nesse sentido, instituições financeiras ou intermediários frequentemente se utilizam de estratégias para, aproveitando da vulnerabilidade que acomete grande parte desse público, lhes vender produtos desvantajosos ou inadequados a seu perfil.

O dever contido no inciso II, por outro lado, ao invés de enfatizar o acesso à informação como elemento para qualificar a escolha do consumidor, impõe às instituições financeiras a responsabilidade por avaliar as condições do tomador para adimplir a obrigação contratada. Dessarte, vai ao encontro da tendência regulatória expressa nas mais recentes atualizações do Acordo de Basileia, que enfatizam a responsabilidade dos fornecedores de avaliar corretamente as condições do tomador de adimplir o contrato, evitando que, com vistas à maior lucratividade, assumam riscos que possam comprometer a estabilidade do sistema.

Assim, essa noção, ao ser transposta para as relações consumeristas, deve ser levada em consideração pelo intérprete e aplicador da lei, de maneira que, no âmbito judicial ou administrativo, antes de decidir contendas deste gênero, o julgador deve verificar quais medidas foram tomadas nesse sentido.

Destaca-se que, descumpridos quaisquer dos deveres do artigo 54-D, 52 ou 54-B, cabe ao judiciário modificar cláusulas em favor do consumidor na medida da gravidade da conduta do fornecedor.

O artigo 54-F, por seu turno, traz disposições a respeito daquelas situações em que há interdependência entre contratos de compra e venda e de financiamento.

Essa configuração, muito comum na aquisição de determinados bens, acarreta a conexão dos contratos, garantindo uma série de direitos e garantias ao consumidor.

Encerrando o capítulo, o artigo 54-G elenca situações vedadas ao fornecedor, adicionando ainda mais direitos e garantias em prol do consumidor.

Já no Título III, que trata de aspectos processuais, inseriu-se o Capítulo V, intitulado “Da Conciliação no Superendividamento”, criando procedimento voltado ao tratamento do superendividamento. Esse procedimento divide-se em duas etapas, uma conciliatória, que pode ser realizada judicial ou extrajudicialmente, inclusive pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e outra judicial/contenciosa, em caso de não se chegar a um acordo. Nesse aspecto, observa-se grande influência da experiência francesa, onde, mediante a iniciativa do consumidor, tem início o procedimento, por meio do qual a Comissão Administrativa de Superendividamento verifica se aquele de fato se encontra em situação de superendividamento e, ato contínuo, tenta conciliar as partes por meio da proposição de um plano de renegociação das dívidas (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022).

A Lei 14.181/2021, ao prever uma etapa inicial de conciliação com todos os credores, incorpora à legislação práticas pioneiras de conciliação em bloco já realizadas por defensorias públicas, PROCONs e até mesmo Tribunais de Justiça, como o TJRS, TJPR, TJBA, TJPE, TJSP e TJDFT, as quais apresentaram bons resultados (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022).

Segundo previsão do artigo 104-A o consumidor superendividado deverá apresentar plano de pagamento com prazo máximo de cinco anos que, respeitando o mínimo existencial, mantenha as garantias e formas de pagamento originalmente pactuadas. Aspecto interessante desse artigo, contido em seu § 2º, é a instituição de sanção para o credor que injustificadamente não comparecer à audiência de conciliação, dispositivo que busca dar efetividade ao procedimento conciliatório.

Todavia, ficam excluídas do plano de pagamento as dívidas de consumo provenientes de contratos de crédito com garantia real, de financiamento imobiliário e crédito rural. Sobre essas modalidades de contratos incidem apenas as disposições relativas à prevenção ao superendividamento, afastando-se as relativas a seu tratamento e conciliação. Não obstante, além de serem levadas em conta para a caracterização da condição de superendividamento, dada a natureza do procedimento conciliatório, em tese, nada impede que sejam objeto de conciliação, o que não ocorre na etapa judicial (MARQUES; LIMA; VIAL, 2022).

A segunda fase, prevista no artigo 104-B, dar-se-á apenas em relação aos credores que não conciliaram na primeira. Assim, será proposto um plano de repactuação compulsório, podendo o juiz tomar uma série de medidas, dentre as quais diminuir juros e dilatar prazos para pagamento, a fim de conformar o adimplemento das dívidas com a garantia do mínimo existencial. Enfim repactuadas as condições, a sua execução deverá ser acompanhada pelo juízo, sendo vedado ao consumidor tomar medidas incompatíveis com o seu cumprimento, como as que possam agravar o superendividamento, o que acarretaria a perda de seus efeitos.

A atualização do CDC para nele incluir disposições sobre concessão de crédito e superendividamento, conquanto tenha se tornado lei somente em 2021, começou a ser elaborada pelo menos 11 anos antes, quando a Comissão de Juristas do Senado Federal para Atualização do Código de Defesa do Consumidor realizou sessões de trabalho e audiências públicas com o fito de discutir as bases para sua elaboração.

Criada por ato do presidente do Senado, a iniciativa deu-se a fim de atender um clamor de estudiosos e entidades especializadas que, à época, já identificavam lacuna normativa em relação a determinadas situações envolvendo relações de consumo. O diagnóstico era de que, dadas as relevantes mudanças tecnológicas, sociais e econômicas que haviam ocorrido desde 1990, quando promulgado o micro-código consumerista, o CDC não dava conta de regular alguns aspectos dessas relações, deixando os consumidores sub-protégidos. Vendo no aniversário de vinte anos do estatuto uma oportunidade de realizar tal revisão, a comissão contou com a participação de juristas renomados, tendo como presidente o ministro Hermann Benjamin e como relatora-geral a pesquisadora Cláudia Lima Marques (BENJAMIN; MARQUES, 2014).

Houve um esforço no sentido de garantir uma discussão ampla e democrática, tendo sido realizadas 12 reuniões ordinárias, 8 audiências públicas nas cinco regiões do país e 17 reuniões técnicas. Nelas foram ouvidos diversos estudiosos, instituições do poder público e da sociedade civil, além de pesquisadores e juristas de outros países, o que se mostrou relevante tendo em vista a grande influência do direito comparado para o texto final proposto em 2015 (BENJAMIN, MARQUES, 2014).

Os temas delimitados, já pelo ato da presidência do Senado, foram crédito e superendividamento do consumidor, comércio eletrônico e aspectos processuais. A

escolha se deu motivada pelas inovações decorrentes do progresso tecnológico representado pelo advento da internet, que inaugurou uma nova etapa do comércio a distância, o qual, se outrora adstrito a vendas por telefone ou de porta em porta, com a rede mundial de computadores ganhou nova dimensão (BENJAMIN; MARQUES, 2014). Tais inovações tiveram também grande repercussão nas relações financeiras, que, em 2012, já se davam, em grande parte, por via remota.

Ocorreram, também, mudanças no sistema jurídico. Em 2002 foi editado um novo Código Civil, que revogou grande parte do Código Comercial e, no âmbito contratual, incorporou várias disposições no sentido da proteção à parte mais vulnerável. Naquela época, de forma paralela, estava se dando o processo de elaboração de um novo Código de Processo Civil, publicado em 2015, e um novo Código de Processo Penal, até hoje não aprovado (BENJAMIN; MARQUES, 2014). De todo modo, a prática já demonstrava a necessidade de ajustes nas regras processuais de ações consumeristas, especialmente no que diz respeito às ações coletivas, de modo que a comissão debruçou-se sobre essa tarefa (BENJAMIN; MARQUES, 2014).

No que concerne à concessão de crédito e superendividamento, objeto de estudo do presente trabalho, a comissão identificou uma tendência, consolidada no período imediatamente anterior: a democratização do crédito e ascensão de uma nova classe média e trabalhadora. Nessa vereda, a percepção era de que o Brasil passava por uma onda de prosperidade, o que se fundamentou em dados sobre renda e desigualdade. Assim, entre 2004 e 2009, a desigualdade na distribuição de renda entre os brasileiros, medida pelo coeficiente de Gini, havia diminuído 5,6% e a renda média real tinha aumentado 28% (BENJAMIN; MARQUES).

O setor bancário, por sua vez, apresentou, no mesmo período, um ritmo de crescimento superior aos demais. Pontou-se que, no ano de 2007, o crescimento da atividade fora de 9,2% enquanto, apenas no segundo semestre de 2010, este foi de 35%, constituindo, então, o ramo mais lucrativo da economia (BENJAMIN; MARQUES, 2014).

Essa vigorosidade apresentou-se como expressão da forte expansão do mercado de crédito ao consumidor, que, com o incremento de renda das classes mais baixas, avançou em direção às classes B, C e D. Assim, entre outubro de 2008 e agosto de 2011, a utilização de crédito pessoal havia crescido 21,6%, o crédito consignado 23%, o cheque especial 17,6%, o cartão de crédito 19% e o

financiamento imobiliário 92%. Apresentam-se dados que indicam que, entre 2001 e 2005, o número de cartões de créditos no Brasil havia subido 118%, com crescimento de 144% nas classes C, D e E (BENJAMIN; MARQUES, 2014).

Assim, o relatório emitido pela comissão avalia que o crescimento da renda, em especial das classes C, D e E, resultou no aumento da demanda por crédito ao consumidor, impulsionando esse segmento da economia. Não obstante, alertou para os riscos desse processo, citando uma possível “ressaca do crédito” decorrente da incapacidade dos consumidores de cumprir com as dívidas contraídas no período de prosperidade (BENJAMIN; MARQUES, 2014), o que teria colocado a temática do superendividamento na ordem do dia.

Dez anos depois, embora a conjuntura econômica tenha mudado radicalmente, o problema do superendividamento não se tornou menos relevante. Pelo contrário: o aumento da inadimplência em momentos de recessão apenas reforçou a necessidade de um instrumento legal apto a lidar com a questão do superendividamento.

Nesta toada, a Lei 14.181/2021 tem o potencial de prover o judiciário e os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor de um valioso recurso para recuperar consumidores em situação de quase insolvência, restaurando a sua capacidade de consumo e evitando a exclusão provocada pelo superendividamento.

Deve-se ter em mente, entretanto, que as suas raízes repousam em processos econômicos de dimensões globais, evidenciando-se os limites dessas instâncias, que, embora exerçam um papel positivo, são incapazes de dar uma solução completa e definitiva ao problema.

Desse modo, um entrave a sua efetividade impôs-se a partir da própria regulamentação do dispositivo legal, por meio do Decreto 11.150/2022, o qual, ao definir “mínimo existencial” no âmbito da prevenção, tratamento e conciliação das situações de superendividamento, estipulou como régua a renda mensal de 25% do salário mínimo, o que à época representava a quantia de R\$303,00.

Mesmo com atualização do valor para R\$600,00, em 2023, dispensa análise mais aprofundada a constatação de que tal valor é incapaz de suprir as necessidades básicas de um brasileiro médio. Desse modo, caso não seja revertido, tal regulamento poderá inviabilizar a maior parte dos procedimentos de superendividamento, posto que restringe demasiadamente o critério para que os consumidores se enquadrem na definição do § 1º do art. 54-A do CDC.

Em substituição ao critério previsto no Decreto 11.150/2022, caso seja decretada a sua inconstitucionalidade, um possível parâmetro que poderia ser aplicado por analogia é o próprio percentual previsto na Lei 10.820/2003, conforme sustentado por Geyson Gonçalves em sua tese de doutorado (GONÇALVES, 2016).

4.4 NOVAS DISPOSIÇÕES SOBRE CRÉDITO CONSIGNADO

A terceira e última abordagem diferencia-se das anteriores no ponto em que não se refere a uma única norma, de caráter sistemático. Trata-se, na verdade, de sete inovações legislativas que entraram em vigência entre 2020 e 2023 e modificaram ou inseriram disposições a respeito da concessão de crédito na modalidade de consignação em folha de pagamento.

Entre elas não há necessariamente coerência, de modo que a maioria substitui ou simplesmente revoga dispositivos inseridos pelas anteriores. Assim, nos últimos cinco anos, vislumbrou-se um cenário de intensa produção normativa nessa seara, com idas e vindas, ora no sentido de aumentar a liberdade para que as instituições financeiras descontem empréstimos diretamente em folha de pagamento, ora no sentido de restringi-la.

O desconto de prestações em folha de pagamento é regulamentado pela Lei 10.820/2003 e embora a modalidade já existisse antes dela, desde a sua edição houve uma vertiginosa expansão na quantidade de contratos dessa espécie, que passaram de 559.433, em 2004, no primeiro ano de sua vigência, quando totalizaram R\$1.485.335.779,24, para 16.590.617, em 2013, totalizando R\$45.079.238.928,93 (ASSIS, 2017).

A particularidade dessa modalidade de empréstimos reside no fato de que o valor devido é entregue diretamente pelo pagador da renda ou remuneração, muitas vezes um órgão público, como o próprio INSS, ao credor, uma instituição financeira. Dessa maneira, a possibilidade de inadimplência é drasticamente reduzida, visto que a Lei 10.820/2003 prevê expressamente que a autorização para desconto será irrevogável e irretroatável. Como consequência, as taxas de juros para os consumidores também são sensivelmente menores (ASSIS, 2017).

Conforme o texto original, poderiam ser efetuados descontos de no máximo 30% dos rendimentos do mutuário, limite que foi ampliado a 35%, em 2015. Conquanto essa proporção já fosse expressiva, especialmente para aqueles de

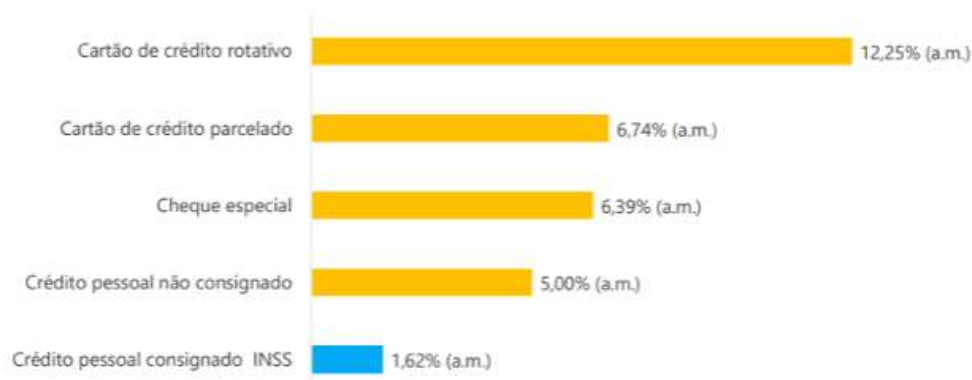
menor renda, a sua ampliação é justamente o objeto da primeira das inovações legislativas aqui analisadas, perpetrada pela Medida Provisória 1.006/2020.

Seu conteúdo cuida da ampliação do limite de consignação em folha para aposentados e pensionistas do INSS de 35% para 40% durante o período entre a data da sua publicação, em 1º outubro de 2020, até 31 de dezembro do mesmo ano. Note-se que para as demais categorias autorizadas a contrair esse tipo de empréstimo, os empregados regidos pela CLT e os servidores públicos, naquele momento, não houve alteração.

De acordo com a Exposição de Motivos encaminhada pelo então Ministério da Economia, essa medida acolheu recomendação do Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) externalizada pela Resolução 1.341/2020, a qual sugeriu o aumento da margem para concessão de empréstimos consignados em cinco pontos percentuais. O ato normativo do CNPS fazia parte de um conjunto de ações com o intuito de amenizar os efeitos da pandemia de Covid-19 no orçamento das famílias, dentre as quais a redução do teto de juros que poderia ser cobrados pelas instituições em empréstimos e cartões de crédito com consignação em folha para 1,8% e 2,7%, respectivamente, e ampliação do prazo máximo para pagamento dessas operações para 84 meses.

A justificativa utilizada pelo Ministério da Economia, foi a de que o crédito consignado apresenta taxas de juros menores que as demais opções disponíveis no mercado. Nesse sentido:

Figura 3 - Comparativo das linhas de crédito para pessoas físicas em junho de 2020



Fonte: Banco Central do Brasil

Por conseguinte, a MPV 1.006/2020 estaria vinculada a uma conjuntura específica e temporalmente delimitada, em que pese, a contração do mercado de crédito provocada pelas perturbações econômicas advindas da pandemia de

Covid-19. Nesse sentido, ao se aumentar a margem de consignação estar-se-ia disponibilizando opções de crédito mais baratas, de modo que, ao recorrer ao setor financeiro para suprir necessidades emergenciais porventura provocadas pela situação de calamidade pública, os beneficiários do INSS veriam-se menos onerados a médio e longo prazo.

Note-se que houve uma preocupação em delimitar o caráter excepcional da medida, buscando vinculá-la à conjuntura excepcional que se dava naquele momento (pandemia do coronavírus). De igual modo, percebe-se que a possibilidade de contratar créditos a juros mais baratos, mesmo que a custo de comprometer até 40% da renda de aposentados e pensionistas, foi tratada como uma política de caráter assistencial em favor dos beneficiários do INSS.

Já no Congresso Nacional, a medida provisória converteu-se no PLV nº 2/2021, que recebeu diversas emendas da comissão mista responsável por discuti-lo. O texto aprovado pelo legislativo, publicado como Lei 14.131/2021, trouxe disposições mais amplas do que a medida provisória. Nesse sentido, estendeu-se a ampliação de 5% na margem de rendimentos passível de consignação para os empregados CLT e servidores públicos, além de prorrogar a sua vigência até 31 de dezembro daquele ano. Inseriu-se ainda, uma série de disposições sobre outros tópicos, como a necessidade de que no contrato conste o custo efetivo total, o que já era obrigação imposta por resolução do CMN, a necessidade de revisão da autorização para consignação a cada três anos, e regras sobre a concessão do auxílio por incapacidade temporária.

O relatório aprovado pela comissão corrobora os fundamentos apresentados na exposição de motivos da MPV, relacionando o aumento da margem à excepcionalidade da situação engendrada pela pandemia de Covid-19, não obstante tenha desvinculado a vigência da norma ao decreto de calamidade pública, que já não mais vigorava. Nas conclusões do órgão legislativo, verifica-se a mesma concepção assistencial da exposição de motivos, reproduzindo o entendimento de que empréstimos consignados são via adequada para suprir necessidades básicas cujo atendimento possa ter sido prejudicado em virtude da situação calamitosa (VALÉRIO, 2021)

Não se ignorou, todavia, os riscos do superendividamento, tanto que no relatório consta expressamente que a margem de 30%, vigente anteriormente à Lei 13.172/2015, seria a ideal (VALÉRIO, 2021). Argumentou-se, porém, que, face à

contração de mercado de crédito, mesmo motivo que respaldou a ampliação da margem em 2015, a medida seria justificável. De maneira análoga, houve a preocupação de expressar que, em um cenário ideal, caberia ao Estado diretamente suprir tais necessidades, mas que isso não seria possível em virtude da questão fiscal. Nesse sentido:

Caso ficássemos presos no mundo das ideias, sem olhar para a realidade nacional, poderíamos apontar também que caberia ao Governo alocar recursos públicos para que nenhum brasileiro passasse por nenhum tipo de privação nesse momento difícil. Acontece que, em um País com a nossa realidade econômica, o aumento de gastos pelo Estado cobrará um preço muito alto no futuro próximo. O Brasil não gera receita para suportar mais gastos pelo Estado. Essa é uma triste verdade que não pode ser alterada com retórica. Uma nova medida de combate à crise financiada pela União dependeria, então, de aumento do endividamento público, que já atinge níveis alarmantes. O problema é que o crescimento da dívida pública não apenas compromete a capacidade custeio de serviços essenciais e a de investimento do Estado brasileiro em ações que aumentem a nossa competitividade – por exemplo, em educação, infraestrutura ou inovações tecnológicas –, como tende a despertar desconfiança sobre a capacidade de o Governo realmente ser capaz de pagar o que deve aos seus credores. A piora na percepção do risco de insolvência do Estado brasileiro, mais cedo ou mais tarde, implicará aumento do custo da dívida pública – isto é, do preço cobrado por investidores para emprestar dinheiro para o Estado brasileiro. O custo do crédito depende diretamente da probabilidade de insolvência do devedor. Quanto maior o risco envolvido, maior será o preço cobrado. Essa é a lógica seguida por qualquer credor em operações financeiras e ela não é diferente quando se trata de emprestar dinheiro ao Estado, por meio da aquisição de títulos da dívida pública. Só que o País ameaça entrar em uma espiral negativa, em que o aumento do endividamento e a redução da capacidade de investimento pioram a situação fiscal do Estado e tornam a rolagem da dívida pública cada vez mais difícil.

Esse é um círculo vicioso que apenas pode ser evitado com sacrifícios e senso de responsabilidade. Portanto, simplesmente defender planos que impliquem aumento de despesas públicas, sem olhar para os efeitos disso no futuro, vai na contramão do que deve ser feito para proteger os brasileiros nos anos que que [sic] virão (VALÉRIO, 2021, p. 7-8).

Assim, identifica-se um discurso no sentido de exonerar o Estado de seu papel assistencial com base em uma doutrina de austeridade fiscal, que prioriza o pagamento da dívida pública, com vistas a melhorar o cenário para investidores, em detrimento do papel redistributivo do Estado. Esse movimento é próprio do fenômeno neoliberal, ilustrando o seu ímpeto de remodelar o Estado de bem estar social em direção a um modelo estritamente liberal, conforme bem pontuado por David Harvey ao tratar sobre a crise fiscal da cidade de Nova Iorque na década de 1970 (HARVEY, 2008).

Com o fim do período de vigência da Lei 14.131/2021, encerrado em 31 de dezembro de 2021, a partir de uma avaliação positiva de sua implementação, aproximadamente três meses e meio depois, o governo federal encaminhou ao

congresso uma nova medida provisória, agora promovendo mudanças definitivas no limite da margem consignável para aposentados e pensionistas do INSS e, não o suficiente, ainda criou a possibilidade de empréstimos consignados serem vinculados ao Benefício de Prestação continuada (BPC-LOAS) e a programas de transferência de renda, principalmente o programa “Bolsa Família”, que naquela mesma oportunidade teve seu nome alterado para “Auxílio Brasil”. A MPV entrou no mundo jurídico sob o número 1.106/2022.

Na exposição de motivos que acompanha o texto da MPV 1.106/2022, nota-se fundamentos semelhantes aos da MPV 1.006/2020. Assim, faz-se menção ao fato de que o crédito consignado apresentou juros menores, invocando ainda os menores índices de inadimplência. Para isso, assim como em 2020, usou-se dados do Banco Central do Brasil:

Tabela 1 - Taxa de juros médias por modalidade - pessoa física - média entre janeiro e novembro de 2021

Modalidade Taxa - % a.a.
Cheque especial 125,2
Crédito pessoal não consignado 83,1
Crédito consignado - INSS 21,0
Crédito consignado - trabalhadores do setor privado 30,3
Crédito consignado - servidores públicos 16,8
Crédito consignado - total 19,1 Cartão de crédito 64,1 5.

Fonte: Banco Central. Estatísticas Monetárias e de Crédito.

5. As baixas taxas de juros decorrem da baixa probabilidade de inadimplência do crédito consignado para beneficiários do INSS, já que a lei prevê que o desconto no benefício e a autorização para retenção pelas empresas ocorre pela própria autarquia. De fato, conforme dados observados em 2021, a inadimplência desta modalidade está entre as mais baixas entre as opções de crédito disponíveis para pessoas físicas:

Tabela 2 - Inadimplência por modalidade - pessoa física - média entre janeiro e novembro de 2021

Modalidade Inadimplência - %
Cheque especial 10,1 Crédito pessoal não consignado 5,0
Crédito consignado - INSS 2,6
Crédito consignado - trabalhadores do setor privado 4,0
Crédito consignado - servidores públicos 2,6
Crédito consignado - total 2,6 Cartão de crédito 4,3

Fonte: Banco Central. Estatísticas Monetárias e de Crédito.

6. Assim, um aumento moderado do limite do crédito consignado representa opção vantajosa de ampliação do crédito por ser a que representa menores riscos para as instituições financeiras e a que menos onera os beneficiários do RGPS e do BPC (BRASIL, 2022, p. 4-5) [grifo do original].

Manteve-se a concepção segundo a qual o crédito consignado pode fazer as vezes de política assistencial. Por esse caminho, discorreu-se acerca dos efeitos econômicos da pandemia de Covid-19, mencionando ainda a guerra deflagrada entre Rússia e Ucrânia no início daquele ano.

Falou-se das dificuldades enfrentadas por famílias de baixa renda que possuem poucas opções de crédito para suprir suas necessidades emergenciais. Nesse sentido, um argumento levantado foi que, na ausência de alternativas pelo setor bancário-financeiro, é comum que essas pessoas busquem vias informais, como familiares ou até mesmo agiotas. Assim, uma das funções manifestas da MPV 1.106/2022 foi proporcionar opções de crédito barato a famílias de baixa renda em dificuldades financeiras.

Outra, não externada quando da edição da MPV 1.006/2020, foi a de estimular o consumo de modo a promover o crescimento econômico. Nesse sentido, fez-se a observação de que as incertezas no cenário internacional geraram pressões inflacionárias e aumento nas taxas de juros. A medida buscava, portanto, fazer frente a tais adversidades (BRASIL, 2022).

No Congresso Nacional, não obstante o Relatório aprovado no Plenário do Senado Federal, de autoria do Senador Davi Alcolumbre, então presidente do órgão, tenha se limitado a indicar aspectos formais e reproduzir os argumentos da exposição de motivos da medida provisória, o texto final, que resultou na Lei de número 14.431/2022, incorporou diversas emendas.

Assim, modificou-se o § 1º do artigo 1º da Lei 10.820/2003 para ampliar a margem consignável total dos empregados CLT de 35% para 40%. No artigo 6º, não só se incluiu os beneficiários do BPC-LOAS dentre aqueles aptos a contratar empréstimos consignados, como também ampliou-se a margem consignável em 10%, totalizando 45% dos rendimentos para aqueles beneficiários do INSS, incluindo entre estes ainda os destinatários da Renda Mensal Vitalícia (RMV) prevista na Lei 6.179/1974.

Com a inclusão do artigo 6º-B, os beneficiários de programas de transferência de renda passaram a ter a possibilidade de comprometer até 40% de sua renda com consignação para pagamento de empréstimos.

Destaca-se que, para os beneficiários citados no art. 6º, dentro dos 45%, dos quais 5% eram necessariamente destinados a cartões de crédito de margem consignável, o famigerado RMC, os outros 5% adicionados necessariamente corresponderão a cartão consignado de benefício, o RCC, uma nova modalidade introduzida por essa lei e que se destinava estritamente a beneficiários do INSS, BPC-LOAS e RMV.

Como os servidores públicos haviam sido deixados de fora da inovação legislativa, quando estava já estava na etapa de sanção presidencial, editou-se uma nova medida provisória, a MPV 1.132/2022, que ampliou a margem dos servidores públicos a 40%, tal como os empregados CLT. No Congresso, entretanto, o texto recebeu emendas e, convertido em Lei, a Lei 14.509/2022, passou a prever limite máximo para consignação em pagamento para essa categoria na proporção de 45%, nas mesmas condições dos beneficiários do INSS, BPC-LOAS e RMV, incluindo a possibilidade de contratar cartão na modalidade RCC.

A inclusão de rendimentos provenientes de programas de assistência social entre aqueles passíveis de consignação para pagamento de empréstimos, contudo, gerou preocupação no sentido de que essa previsão viesse a agravar o problema do superendividamento entre aqueles de menor renda. Com a mudança de governo, em 2023, perpetrou-se, então, uma abrangente mudança nas disposições legais a respeito dos programas de transferência de renda, com a publicação de medida provisória (MPV 1.164/2023) que recriou o programa Bolsa Família em substituição ao programa Auxílio Brasil.

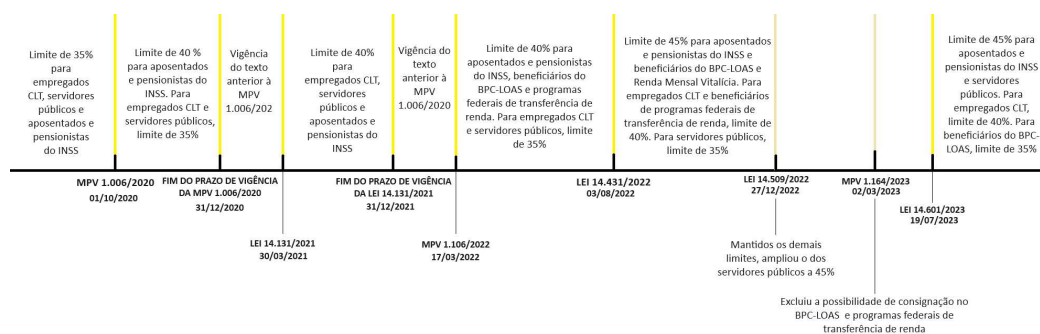
Na exposição de motivos interministerial que a acompanhou, discorreu-se acerca da necessidade de considerar circunstâncias relativas à composição das famílias na concessão de programa de transferência de renda, no que, na avaliação do novo governo, repousava uma grave deficiência do programa Auxílio Brasil. Em meio a tais disposições alterou-se a Lei 10.820/2003, modificando o seu artigo 6º e revogando o artigo 6º-B para excluir o BPC-LOAS e os programas federais de transferência de renda dos rendimentos passíveis de consignação para pagamento de empréstimos.

Ao passar pelo Congresso Nacional, contudo, o texto recebeu emendas e a redação final do Projeto de Lei de Conversão número 11 de 2023, transformado na Lei 14.601/2023, passou a prever, para os beneficiários do BPC-LOAS, margem consignável na proporção de 35% de seus rendimentos. Quanto aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, excluiu-se em definitivo a possibilidade de consignação diretamente no benefício para pagamento de empréstimos.

Até o presente momento, essa foi a última modificação nas disposições a respeito da Consignação em folha de pagamento para empréstimos. A evolução

normativa nos últimos cinco anos pode ser melhor visualizada na linha do tempo a seguir:

Figura 4 - Linha do tempo das modificações legislativas nas disposições sobre crédito consignado nos últimos 5 anos



Fonte: elaboração própria

Destarte, levando em consideração a modificação da lei 10.820/2003 perpetrada em 2015, identifica-se que, em um período de dez anos, para algumas categorias (servidores públicos e aposentados e pensionistas do INSS), houve o incremento de 15% na margem consignável de seus rendimentos para pagamento de empréstimos.

Observa-se também que a fronteira entre disponibilizar opções de crédito a juros menores e agravar o cenário de superendividamento das classes média e baixa ainda é difusa. Por um lado, vê-se que a ampliação da margem tem o potencial de gerar um efeito econômico e social positivo, porquanto possibilita o atendimento de necessidades urgentes e aquisição de bens a taxas de juros baixas e injeta recursos na economia. De outra perspectiva, vê-se que utilizar a concessão de crédito para atender necessidades que deveriam ser supridas pelo poder público carrega riscos, visto que pode acarretar uma situação de superendividamento dos estratos da sociedade com renda menor, ocasionando ainda mais exclusão. Ademais, a médio e longo prazo, o aumento do volume de recursos diretamente descontados de benefícios sociais para remunerar juros de empréstimos bancários, em um nível macro, pode exercer efeito regressivo, contribuindo para aumentar a desigualdade social.

4.5 MOVIMENTOS, OBSTÁCULOS E TENDÊNCIAS

De modo geral, verifica-se que nenhuma das normas estudadas neste capítulo lidam com o problema do endividamento dos consumidores sob o prisma da

autonomia de vontades, ou pelo menos não de maneira predominante. Essa concepção, que prevalecia na vigência do Código Civil de 1916, vem paulatinamente sendo afastada das relações de consumo desde o surgimento das primeiras normas consumeristas, com destaque para o CDC, em 1990.

Avalia-se que esse movimento é acertado, porquanto, conforme transparece nos fundamentos invocados no processo de produção dessas normas, muitas vezes o endividamento decorre de “circunstâncias da vida”, como morte de um parente, doenças, desemprego, dentre outras situações imprevistas e emergenciais, as quais se tornaram muito comuns durante a pandemia de Covid-19. Nessas situações, sem alternativas, acaba se impondo às famílias acometidas por tais adversidades a necessidade de recorrer a instituições financeiras, sujeitando-se às condições disponíveis no mercado de crédito, as quais nem sempre são as mais vantajosas.

Indo além, é possível afirmar que o endividamento do consumidor é aspecto intrínseco à própria dinâmica do capitalismo. Assim, destaca-se o fenômeno da financeirização, que avança em direção ao consumo das famílias, principalmente as de média e baixa renda.

Sendo assim, identifica-se, tanto na Resolução CMN 4.765/2019 quanto nas medidas que ampliaram a margem de rendimentos passível de consignação, um esforço no sentido de garantir a disponibilidade de crédito mais barato aos consumidores. Veja-se que esse movimento parte da ideia de que o endividamento em situações emergenciais é inevitável, buscando-se assim onerar menos o consumidor com taxas de juros, embora não se apresente soluções para evitar o endividamento em si.

A Lei 14.181/2021, por outro lado, busca fornecer mecanismos para prevenir o endividamento excessivo, impondo deveres às instituições bancárias no sentido de avaliar as condições do tomador para cumprir com as disposições contratadas. Esse aspecto é de grande interesse na medida em que redistribui a responsabilidade pelo superendividamento entre o consumidor e a instituição financeira. Nesse sentido, prevê ainda mecanismos para tratar situações de superendividamento já consolidadas, criando a possibilidade de que, por meio da modificação de cláusulas contratuais, o credor seja constrangido a abrir mão de parte de sua margem de lucro a fim de viabilizar o pagamento da dívida.

Uma discussão especialmente presente nos tópicos relativos à Lei do Superendividamento e às leis que modificaram disposições sobre empréstimos consignados é a que diz respeito ao mínimo existencial.

Nesta toada, definir um valor mínimo indispensável para que uma família ou indivíduo consiga ter uma vida digna é ponto central tanto para definir o que é uma situação de superendividamento que poderá ser tratada pelos procedimentos previstos no CDC, quanto para delimitar qual a margem aceitável para descontos diretamente na folha para pagamento de empréstimos. Essa tarefa é complexa, posto que o Brasil é um país continental e com grande desigualdade social, de modo que o endividamento pode representar diferentes consequências conforme classe social, escolaridade ou até mesmo idade.

Alerta-se, contudo, para os riscos de reduzir esse patamar a um valor abaixo do aceitável, o que pode ter como consequência a completa desproteção de consumidores em determinadas situações de especial vulnerabilidade. Assim, é plenamente plausível a situação hipotética em que um idoso beneficiário do BPC, que aufera mensalmente um salário mínimo, em 2022, na vigência da Lei 14.431/2022, tenha comprometido 45% de sua renda com empréstimos consignados e, mesmo recebendo rendimentos possivelmente inferiores ao valor da cesta básica, tenha se visto impossibilitado de utilizar os mecanismos de tratamento do superendividamento previstos na Lei 14.181/2021, visto que o valor restante de seu benefício ultrapassa o valor do mínimo existencial previsto em regulamento, naquela época 25% de salário mínimo, atualizado para R\$600,00 em 2023.

Por fim, conclui-se que, apesar dos louváveis avanços, o aparato normativo acerca de concessão de crédito ao consumo ainda oferece proteção insuficiente, especialmente aos mais vulneráveis, mas também àqueles de renda média, que, dado o reduzido nível de renda estabelecido como mínimo existencial, possivelmente terão dificuldade de acessar os mecanismos legalmente previstos para tratar situação de endividamento excessivo.

5 CONCLUSÃO

De acordo com a revisão bibliográfica realizada nos capítulos 2 e 3, vê-se que, ao longo da história, a utilização do crédito para incrementar a produção e o consumo das famílias é uma constante. Dessa maneira, é inconcebível o funcionamento de uma sociedade capitalista sem endividamento, o qual possibilita aos agentes econômicos lidar com temporalidades discrepantes, de modo a otimizar o uso dos recursos.

Assim, o desenvolvimento do setor financeiro não deve ser condenado por si próprio. Crédito barato e acessível é elemento desejável em uma economia de mercado, seja do lado da oferta, fornecendo recursos para investimentos na produção, ou do lado da demanda, oferecendo crédito para o consumo. Isto posto, infere-se que o pleno funcionamento da atividade dos bancos e demais instituições integrantes do SFN se mostra como um pré-requisito para o desenvolvimento nacional, pelo menos dentro do modo capitalista de produção.

Fenômeno distinto, contudo, é a financeirização, que diz respeito ao avanço da lógica financeira a setores onde exerce um papel disfuncional. Por esse viés, identificou-se que o uso de crédito bancário para suprir necessidades básicas, como saúde, alimentação ou educação, possui consequências nefastas, tanto no âmbito individual quanto ao âmbito macro, pois geram desigualdade social e excluem parcela significativa da população do acesso ao consumo.

Nesse sentido, não se pode exonerar o Estado de cumprir a sua função de fornecer meios para que aqueles que não conseguem suprir tais necessidades com renda própria tenham sua dignidade humana respeitada. Não ao acaso, a proteção ao consumidor possui natureza constitucional, figurando como direito fundamental e, portanto, cláusula pétrea, não cabendo aos legisladores e governantes derrogar a tarefa que lhes foi imposta pelo próprio constituinte.

Como o crescimento da produção depende de um correspondente aumento da demanda capaz de absorvê-lo, a adoção de uma política de restrição do gasto público com políticas sociais sob um viés de austeridade, em conjunto com pressões no sentido de reduzir o custo da força trabalho por meio do rebaixamento do nível dos salários, faz com que para dar vazão a produção se recorra ao endividamento

das famílias. Não obstante, o aumento das dívidas não vem acompanhado de um correspondente aumento da renda, resultando inexoravelmente no aumento da parcela dos rendimentos destinados a dívidas decorrentes de crédito.

Assim, é forçoso concluir que o endividamento decorre de uma demanda endógena do próprio sistema econômico, o que se mostra de forma clara quando o governo usa o aumento da margem de endividamento por empréstimos consignados como uma medida para estimular o crescimento econômico. Portanto, verifica-se que há uma contradição latente entre, por um lado, o estímulo ao endividamento do consumidor para propiciar o necessário aumento da demanda necessário para absorver os investimentos na produção e, por outro, uma preocupação com os efeitos nefastos do superendividamento.

Por conseguinte, deve-se reconhecer a limitação inerente às normas destinadas à prevenção e tratamento do superendividamento, que, na realidade, apenas buscam lidar com um dos efeitos colaterais da atual etapa de desenvolvimento do sistema econômico, os quais não podem ser isolados de suas determinantes estruturais. Para serem eficazes, elas devem dialogar com a realidade social e econômica descrita neste trabalho. Nesse sentido, observa-se ser imprescindível que no processo legislativo seja traçado um perfil com as características do endividamento do público-alvo a partir de dados estatísticos. Vê-se que isso ocorreu de forma abrangente no processo de elaboração da Resolução CMN 4.765/2019 e da Lei 14.181/2021, tendo ocorrido de forma insuficiente na elaboração das leis sobre empréstimo consignado.

Observa-se também que normas sistemáticas tendem a ser mais efetivas, visto que possibilitam uma intervenção direcionada a situações especificamente descritas nos estudos prévios. Além disso, tendem a possuir um caráter mais coeso e coerente.

Ainda, tomando por base a Lei 14.181/2021, conclui-se que a realização de prévia e ampla discussão provê mais legitimidade às normas a serem aprovadas sobre essa matéria. Assim, o trabalho da Comissão de Juristas para Reforma do CDC, que realizou audiências públicas e reuniões de trabalho com especialistas, foi fundamental para conferir a legitimidade democrática necessária a atos normativos primários. A falta de um debate abrangente envolvendo a sociedade civil e especialistas pode ser apontado como um dos elementos que levaram as demais

normas aqui estudadas a serem posteriormente questionadas (por meio de ações judiciais ou revogação).

REFERÊNCIAS

ALCOLUMBRE, Davi. **Parecer nº 237, de 2022**. Sobre o projeto de lei de conversão nº 18, de 2022, oriundo da medida provisória nº 1.106, de 17 de março de 2022.

Amplia a margem de crédito consignado aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e autoriza a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de programas federais de transferência de renda. [S.l.], 2022.

ASSIS, Rivânia Lúcia Moura de. Expropriação financeira, crédito consignado e contrarreforma da previdência: elos da financeirização. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 52-64, set./dez. 2017.

BENJAMIN, Antônio H. MARQUES, Cláudia Lima. Extrato do relatório-geral da comissão de juristas do Senado Federal para atualização do Código de Defesa do Consumidor (14.03.2012). **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 92, p. 303-366, mar./abr. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.431, de 3 de agosto de 2022**.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.106, de 17 de março de 2022**.

BRASIL. **Lei nº 14.131, de 30 de março de 2021**.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.006, de 1º de outubro de 2020**.

BRASIL. **Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003**.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**.

BRASIL. **Resolução CMN nº 4.765 de 27 de novembro de 2019**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6407. Relator: Min. Gilmar Mendes. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 13 de maio de 2021.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Ata CMN 1.140º**. Brasília, 2019.

GONÇALVES, Geyson. **O Superendividamento e o Mínimo Existencial: uma abordagem garantista**. 2016. 210 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

GUTTMANN, Robert; PLIHON, Dominique. O endividamento no cerne do capitalismo conduzido pelas finanças. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. especial, p. 575-610, dez. 2008.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Editora Loyola, 2008.

LAPAVITSAS, Costa. SOYDAN, Aylin. Financialisation in developing countries: approaches, concepts, and metrics. **International Review Of Applied Economics**, [S.L.], v. 36, n. 3, p. 424-447, mar. 2022.

LAPYDA, Ilan. **Introdução à Financeirização**: David Harvey, François Chesnais e o capitalismo contemporâneo. São Paulo: CEFA Editorial, 2023.

LINS, Júlia Normande; PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo. Regulação jurídica do crédito consignado no processo de financeirização da economia brasileira: da promessa de inclusão social ao superendividamento em massa (2003-2015). In: **Encontro Nacional de Economia Política, 25., 2020, Salvador**. Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2020.

LOPES, Luiz Felipe Horowitz. A limitação da taxa de juros do cartão de crédito e do cheque especial e a Capacidade Normativa de Conjuntura do Conselho Monetário Nacional. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 153-175, dez. 2020.

MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. Breve nota à atualização do código de defesa do consumidor pela Lei 14.181.2021. In: MARQUES, Claudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (org.). **Superendividamento e proteção do consumidor**: estudos da i e ii jornada de pesquisa cdea. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2022. p. 37-61.

MELO, Auricélia do Nascimento; SOUSA, Rafaela Kelly Silva. A aplicabilidade do código de defesa do consumidor nos contratos bancários: a teoria finalista mitigada em contratos bancários para capital de giro. **Revista de Direito Contemporâneo Unidep**, Pato Branco, v. 2, n. 2, p. 23-41, dez. 2023

MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de; DEOS, Simone. Regulação bancária: uma análise de sua dinâmica por ocasião dos dez anos da crise financeira global. **Revista de Economia Contemporânea**, [S.L.], v. 24, n. 2, p. 1-26, jan. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/198055272427>.

MIRAGEM, Bruno. **Direito Bancário - Ed. 2023**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/99912853/v4/page/>. Acesso em: 01 mar. 2024, 16:30:30.

RIBEIRO, Ethel Francisco. A vulnerabilidade do idoso nas contratações de crédito pessoal consignado. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, out. 2022, Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/59605/a-vulnerabilidade-do-idoso-nas-contrataes-de-credito-pessoal-consignado>.

RIBEIRO, Rodrigo Fernandes; LARA, Ricardo. O endividamento da classe trabalhadora no Brasil e o capitalismo manipulatório. **Serviço Social & Sociedade**, [S.L.], n. 126, p. 340-359, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO).

VALÉRIO, Plínio. **Parecer nº 28, de 2021**. Sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 2, de 2021, oriundo da Medida Provisória nº 1.006, de 1º de outubro de 2020. Aumenta a margem de crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social durante o período da pandemia de covid-19. [S.l.], 2021.