

OS IMPACTOS DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ENDIVIDAMENTO DE APOSENTADOS DO INSS

LIMITAÇÕES DA LEGISLAÇÃO PARA COMBATER O ASSÉDIO NA
OFERTA E PRESERVAR A SAÚDE FINANCEIRA DE IDOSOS



GuiaDosBancos®
Responsáveis

idec
Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor

ELABORAÇÃO

Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor)

INSTITUCIONAL

Carlota Aquino Costa | Diretora Executiva

Igor Rodrigues Britto | Diretor de Relações Institucionais

Georgia Carapetkov | Gerente de Programas e Projetos

PROGRAMA DE SERVIÇOS FINANCEIROS

Ione Amorim | Economista e coordenadora do programa

Fábio Machado Pasin | Advogado e analista de pesquisa do programa

Caroline Yumi Matsushima Hirano | Estagiária e pesquisadora do programa

MONITORAMENTO JURÍDICO

Carolina Vesentini | Advogada consultiva do Idec

Igor Britto | Diretor de relações institucionais do Idec

REVISÃO DE COMUNICAÇÃO

Andréa Martinelli | Analista de Comunicação Sênior

Somos uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que atua para proteger e ampliar os direitos dos/as consumidores/as, de forma independente de governos, partidos políticos e empresas. Nosso trabalho é mantido com recursos de projetos de fundações filantrópicas e por doações de pessoas físicas que acreditam na importância do que fazemos.

Desde 1987, representamos consumidores/as de todo o país na luta por relações de consumo mais justas, especialmente nas áreas de telecomunicações e direitos digitais, serviços financeiros, saúde, alimentação saudável, mobilidade urbana e energia. No âmbito dos Serviços Financeiros, lutamos por políticas públicas que combatam abusos e fraudes para proteção dos consumidores mais vulneráveis.

RELATÓRIO DE PESQUISA

Os impactos do crédito consignado no endividamento de aposentados do INSS

Limitações da legislação para combater o assédio na oferta de crédito e preservar a saúde financeira dos idosos.

DEZEMBRO

2021

1. RESUMO

O presente estudo faz uma análise da oferta de crédito consignado no Brasil e sua relação com o endividamento de brasileiros aposentados pelo INSS. Para tanto, o estudo parte da análise de indicadores que demonstram a evolução do cenário da oferta deste produto, evidenciando a sua majoritária adesão pelo público de aposentados de baixa renda, como também a respectiva rentabilidade desta carteira de crédito para as instituições que a operam. Em seguida, para melhor compreender a evolução do crédito consignado no mercado de serviços financeiros e, sob o ponto de vista dos direitos dos consumidores, realiza-se uma análise crítica do histórico das normas que regulamentam a concessão desta modalidade de crédito. Embora a recente aprovação da Lei do Superendividamento tenha trazido contribuições significativas para a questão, ainda assim identifica-se a existência de lacunas regulatórias que demandam normas mais específicas. Realiza-se também um estudo comparado da oferta de crédito consignado entre Brasil e México, onde, apesar das similitudes, se evidencia a existência de pontos positivos das normas mexicanas com potencial de serem adotados como referência nos debates internos no Brasil. Também é apresentado um estudo de caso sobre uma consumidora idosa, aposentada pelo INSS, endividada e com 40% do benefício previdenciário comprometido com parcelas referentes ao pagamento de crédito consignado. Por fim, sobre os problemas debatidos no presente estudo, expõe-se o posicionamento apresentado por alguns dos principais atores que influenciam o mercado de crédito brasileiro. De um modo geral, conforme análise realizada, os bancos têm centrado a busca por soluções nas medidas autorregulatórias, as quais se mostraram insuficientes para combater os abusos relacionados à oferta de consignado e endividamento de consumidores. Conclui-se pela necessidade do desenvolvimento de mecanismos de fiscalização vinculantes e efetivos, bem como da necessidade de regulamentação específica, à nível federal, que trate dos principais problemas de consumo relacionados à oferta desta modalidade de crédito no Brasil.

Palavras chaves: Crédito consignado. Endividamento. Direito do consumidor. Lei do Superendividamento (14.181/21). Oferta responsável de crédito. Correspondentes bancários. Mínimo existencial.

2. ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
PERGUNTA DE PESQUISA	6
OBJETIVO GERAL	6
HIPÓTESES	7
METODOLOGIA	7
RESULTADOS	11
8.1. Cenário e evolução da oferta do crédito consignado no Brasil	11
8.1.1 - Início das operações com crédito consignado no Brasil	12
8.1.2 - Perfil da carteira de crédito consignado	14
8.1.3 - Endividamento dos aposentados e pensionista do INSS	17
8.1.4 - Abuso na oferta do crédito e crescimento das reclamações	22
8.1.5 - Impactos da aprovação da Lei de adicional de 5% da margem de consignação	25
8.1.6 - Composição da carteira de crédito consignado, ambiente concorrencial e rentabilidade	26
8.1.7 - Portabilidade de crédito e relacionamento com correspondentes bancários	31
8.2. Análise da regulamentação brasileira relacionada à concessão de crédito consignado	32
8.2.1 Leis Federais	33
(i) Lei do Crédito Consignado (Lei 10.820/2003)	33
(ii) LEI Nº 13.172/2015 - Alteração da Lei do Crédito Consignado	34
(iii) Lei nº 14.131/21 - Alteração da Lei do Crédito Consignado	35
(iv) Lei Federal nº 8.213/1991 - Lei da Previdência Social e seus planos e benefícios:	36
(v) Lei Federal 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público)	38
(vi) Código de Defesa do Consumidor (CDC) e Lei do Superendividamento	39
Regras gerais do CDC	40
Novas regras trazidas pela Lei do Superendividamento	41
(vii) Lei do Superendividamento, crédito consignado e mínimo existencial	43
8.2.2 Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e atuação dos correspondentes bancários	45
(i) Resolução 3.110/2003 (Revogada)	46
(ii) Resolução 3.954/2011 - (Vigente até 1º de fevereiro de 2022)	47
(iii) Resolução CMN nº 4.294/2013	49
(iv) Resolução CMN 4935/2021	49
(v) Resolução CMN Nº 4.949/2021	52
8.2.3. Sobre a atuação dos correspondentes bancários	53

8.2.4. Instruções Normativas do INSS	55
8.2.5. Autorregulação sobre crédito consignado	56
8.2.6. Conclusão	61
8.3. Análise da regulamentação mexicana relacionada à concessão de crédito consignado	63
8.3.1 Ley del Seguro Social, de 1973 (Redação de 31 de julho de 2021)	63
8.3.2. Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, de 1932, e a atualização em andamento	65
8.3.3. Conclusão	70
8.4. Caso Real - Endividamento de idosos com crédito consignado	71
DISCUSSÃO	77
RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES	81
CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	90
ANEXOS	94

3. INTRODUÇÃO

Na economia mundial o crédito é amplamente utilizado como instrumento de expansão da atividade econômica, sendo um dos principais responsáveis pela geração de emprego e renda no processo de produção das empresas, pelo consumo das famílias por meio do acesso a bens e serviços e, conseqüentemente, pelo crescimento econômico.

No Brasil, como em outros países, existem diversas modalidades de crédito para atender demandas das famílias e empresas. A diferença entre a nossa realidade e a dos demais países se concentra em uma questão essencial para o acesso ao crédito: as taxas de juros. O custo do crédito no país é um dos mais elevados do mundo. A partir de 1994, após a estabilização do período de hiperinflação, a retomada econômica passou a depender do crédito, mas as taxas de juros elevadas continuam sendo um entrave para sua expansão e um grande desafio para o acesso das famílias, principalmente pelo impacto que as parcelas do crédito produzem na renda, proporcionando a redução do poder de compra e criando mais dependência de seu uso.

Mesmo diante desse quadro, a oferta de crédito no Brasil vem aumentando de forma expressiva, com várias modalidades de operações disponíveis, com critérios de garantias jurídicas e com o uso da tecnologia. A expansão é grande e afeta diretamente toda a população, atuando como um meio mais rápido e fácil de obtenção de bens e serviços. Também atua como uma alternativa para o pagamento de dívidas contraídas em outras modalidades e para garantir o pagamento de despesas correntes anteriormente contraídas.

Para permitir o acesso dos consumidores ao crédito com menor custo, foi regulamentada no Brasil, em 2003, a Lei nº10.820, que rege as operações de empréstimo consignado. Tal legislação visou dar maior acesso ao crédito para empregados formais, aposentados e pensionistas do INSS, com juros inferiores à média das modalidades praticadas no Brasil, graças às garantias de baixo risco de inadimplência decorrentes dos descontos serem praticados diretamente na fonte de renda dos consumidores.

No entanto, ao longo dos 18 anos de vigência da Lei, várias medidas relacionadas às condições de pagamento e desconto das parcelas foram flexibilizadas. Tal processo esteve associado à estruturação de ofertas agressivas com baixa avaliação de risco de crédito motivadas, principalmente, pela garantia de retenção das parcelas direto na renda do tomador do crédito. Apesar de ser uma modalidade de crédito que rapidamente se popularizou no

mercado - proporcionando juros menores e facilidade do acesso - esta tem apresentado forte relação com o crescente endividamento da população, principalmente entre os idosos aposentados. Usualmente, não se atribui ao uso excessivo do crédito consignado o aumento do endividamento, dada sua baixa inadimplência e facilidade de concessão pela falta de regulação que avalie o risco de forma mais criteriosa. Contudo, o comprometimento de parte significativa da renda dos tomadores de crédito ocasiona em uma situação de inadimplência relacionada ao acúmulo de gastos com outras pendências financeiras, muitas delas de caráter essencial. Essa realidade tem sido observada com maior frequência entre a população idosa e mais vulnerável, sobretudo, os aposentados e pensionistas do INSS.

4. PERGUNTA DE PESQUISA

Como a oferta de crédito consignado no Brasil se relaciona com o endividamento de beneficiários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) vulneráveis financeiramente?

5. OBJETIVO GERAL

O presente estudo tem por objetivo avaliar a política brasileira do crédito consignado e suas lacunas regulatórias. Tem como enfoque o aumento do endividamento de aposentados e beneficiários do INSS em extrema vulnerabilidade a partir do comprometimento do mínimo existencial com a margem consignável progressiva ao longo dos 18 anos de existência do crédito consignado. Essa avaliação terá como recorte temporal o arcabouço legislativo vigente do respectivo território nacional.

5.1 Objetivos específicos

- Analisar de que forma uma política de democratização do acesso ao crédito se tornou fator de aprofundamento de casos de endividamento de pessoas aposentadas e em situação de vulnerabilidade;
- Levantar e avaliar a regulação vigente em território nacional sobre oferta de crédito responsável;
- Realizar uma análise comparativa entre Brasil e México a partir da *Ley del Seguro Social* de 1973 e da atual revisão da *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito* de 1932,

que trazem as principais regras sobre a concessão de crédito para aposentados e pensionistas do Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS);

- Sensibilizar e alertar sobre os problemas que ocorrem a partir deste produto financeiro e, assim, informar qualitativamente os consumidores para gerar maior pressão em órgãos reguladores.

6. HIPÓTESES

A hipótese do presente estudo é de que o empréstimo consignado poderia cumprir um papel de democratização do acesso ao crédito justo, de baixo custo e meio alternativo e concorrencial para a redução das taxas de juros em outras modalidades de crédito. Contudo, o descontrole dos agentes de mercado na oferta deste produto, com casos de assédio e outras irregularidades, demonstram que existem lacunas regulatórias que dificultam tal acessibilidade. Assim, favorecem as instituições bancárias em detrimento do endividamento e do comprometimento do mínimo existencial de idosos e de beneficiários do INSS.

7. METODOLOGIA

O estudo de avaliação do impacto do uso do crédito consignado junto aos beneficiários do INSS foi estruturado em quatro partes de análise: a. Contextualização do cenário e evolução das condições de oferta e concessão de crédito consignado no país; b. Avaliação crítica da legislação do crédito consignado no Brasil; c. Estudo analítico do direito comparado na legislação do crédito do Brasil e do México e d. Estudo de caso real a partir de um consumidor que se enquadre no perfil de usuário do crédito consignado do INSS.

(a) Avaliação do cenário e evolução da oferta e concessão de crédito consignado

- Foram analisados os dados estatísticos sobre a concessão do crédito consignado, evolução e impacto da modalidade de crédito consignado no mercado.
- Relacionou-se a aplicação das políticas de expansão e flexibilização na oferta e no comprometimento de renda dos beneficiários do INSS (prazos, margens, taxa de juros, refinanciamento e portabilidade, política de atuação de correspondentes bancários).

- Comparou-se a rentabilidade das instituições de crédito com as diversas modalidades de crédito e buscou-se identificar a participação das carteiras de crédito consignado pelas instituições que operam a modalidade e seus aspectos concorrenciais.
- Explorou-se o tipo de relação entre as instituições de crédito e os correspondentes bancários, considerando a distribuição e atuação territorial.
- Os dados secundários foram analisados como ponto de partida: a evolução do saldo e concessões do crédito consignado do INSS ao longo dos anos, o comportamento do nível de endividamento do consumidor, a composição das carteiras de crédito por instituição bancária e demais informações disponíveis na base de dados do Banco Central tais como: estatísticas de indicadores de crédito, séries temporais, estatística monetária de crédito, IF.Data e Relatório de Economia Bancária. Os índices de reclamações dos consumidores do Banco Central e também da plataforma consumidor.gov.br e dados estatísticos sobre beneficiários do INSS a partir do Boletim de Estatísticas da Previdência Social.

(b) Avaliação da legislação do crédito consignado no Brasil e seus impactos

- Foram realizadas as análises sobre a legislação federal progressão e impactos; levantamento das legislações complementares de órgãos reguladores responsáveis pela operacionalização do crédito consignado como Banco Central, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon).
- De maneira complementar aos dispositivos legais, foram avaliadas os normativos setoriais de autorregulação da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) para identificar o comprometimento das instituições com os termos propostos e compromissos assumidos pelos próprios associados.
- Pretendeu-se alcançar o objetivo proposto por meio da análise qualitativa de normas vigentes de abrangência nacional correlatas ao tema, A análise das normas partirá da Lei Federal 10.820/2003, Lei Federal 8.078/1990; Lei Federal 14.131/2021, Medida Provisória 1.061/2021, Resoluções específicas do Banco Central, entre outras levantadas.

(c) Estudo analítico do direito comparado na legislação do crédito do Brasil e do México

- O México foi selecionado por apresentar características econômicas semelhantes às do Brasil em sua participação na oferta do crédito consignado conforme apontado em relatório da

S&P Ratings, de 2013. No período, os países figuravam respectivamente em 3º e 4º lugares na América Latina como os países com maior parcela da carteira de crédito consignado comparado com a concessão de crédito para consumidores (Panamá, com 50%; Colômbia, com 37%; México, com 25% e Brasil, com 18%).

- Além disso, ambos os países possuem características demográficas semelhantes com dados relevantes para o presente estudo, como o fato concentrarem metade da população idosa da região¹.
- Foram analisadas as principais regras sobre a concessão de crédito para aposentados e pensionistas do *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) por meio da *Ley del Seguro Social*, de 1973, e da atual revisão da *Ley de Títulos e Operaciones de Crédito*, de 1932.

(d) Estudo de caso real no perfil de usuário do crédito consignado do INSS

- Realizou-se uma pesquisa qualitativa a partir de questionário estruturado (Anexo 1) com 30 perguntas abertas que abordaram na relação do uso de crédito consignado, dividido em seis blocos (i. relacionamento inicial com crédito consignado; ii. refinanciamento, portabilidade e alongamento de prazo; iii. relacionamento com bancos e correspondentes bancários; iv. relacionamento com INSS e bancos; v. uso do cartão de crédito consignado e vi. organização financeira).
- Questionário foi realizado presencialmente na residência da entrevistada, com termo de consentimento esclarecido sobre o tema e termo de autorização de uso de áudio/voz. A entrevista foi realizada e gravada na presença da filha da entrevistada e todas as informações fornecidas foram checadas por ambas no canal “Meu INSS” da Previdência Social.

¹ Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/o-perfil-dos-idosos-latinos/> Acesso em 25 de novembro de 2021.

8. RESULTADOS

Os resultados do presente estudo foram obtidos por meio da análise das normas e indicadores socioeconômicos relacionados ao empréstimo consignado e endividamento no Brasil e no México. Além destes, o estudo considera o relato de um caso real que revela uma preocupante situação relacionada ao endividamento de idosos e a piora da saúde e condições de vulnerabilidade financeira e social. O consignado, desde o início de sua comercialização em 2003, passou a ocupar uma posição de destaque na carteira de crédito destinada às famílias, sobretudo funcionários públicos, aposentados e pensionistas do INSS. Atualmente o volume de crédito em concessão ocupa a segunda posição na carteira de crédito para as famílias, atrás apenas das operações com crédito imobiliário. Foi um salto importante que contribuiu para a relação crédito/PIB dobrar, evoluindo de 25% para 52% em dezoito anos. Um crescimento robusto que merece especial atenção uma vez que as operações focadas na modalidade de crédito consignado atualmente sinalizam um elevado comprometimento da renda dos consumidores. Tanto no Brasil como no México, o consignado cumpre um papel importante de acesso ao crédito para idosos, aposentados e pensionistas. Mas as medidas de flexibilização da política com aumento de margem e prazo para o pagamento, somadas a uma oferta assediosa e abusiva, contribuíram para a expansão da modalidade de crédito e também para o aumento do endividamento das famílias, resultando ainda no aumento do volume de reclamações.

8.1. Cenário e evolução da oferta do crédito consignado no Brasil

O cenário do crédito consignado no Brasil foi analisado a partir dos principais indicadores de desempenho do crédito. O primeiro destaque traz o comportamento da carteira de crédito em relação ao Produto Interno Bruto (PIB e a evolução ao longo dos dezoito anos de vigência da Lei 10.820/2003, conhecida como Lei do Consignado). Os números do setor apontam um elevado comprometimento da renda e endividamento, já sinalizados em documentos públicos do Banco Central. Claramente, a expansão do crédito no mercado brasileiro foi influenciada pelo crédito consignado. Há também evidentes consequências da expansão desse produto com o comprometimento de renda e endividamento de consumidores brasileiros, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade.

Para melhor compreender essa relação, foram analisados os dados disponíveis nas estatísticas de indicadores de crédito, séries temporais, estatística monetária de crédito, IF.Data e Relatório de Economia Bancária. Analisou-se também os índices de reclamações dos consumidores do Banco Central, plataforma consumidor.gov.br e dados estatísticos sobre beneficiários do INSS a partir do Boletim de Estatísticas da Previdência Social.

8.1.1 - Início das operações com crédito consignado no Brasil

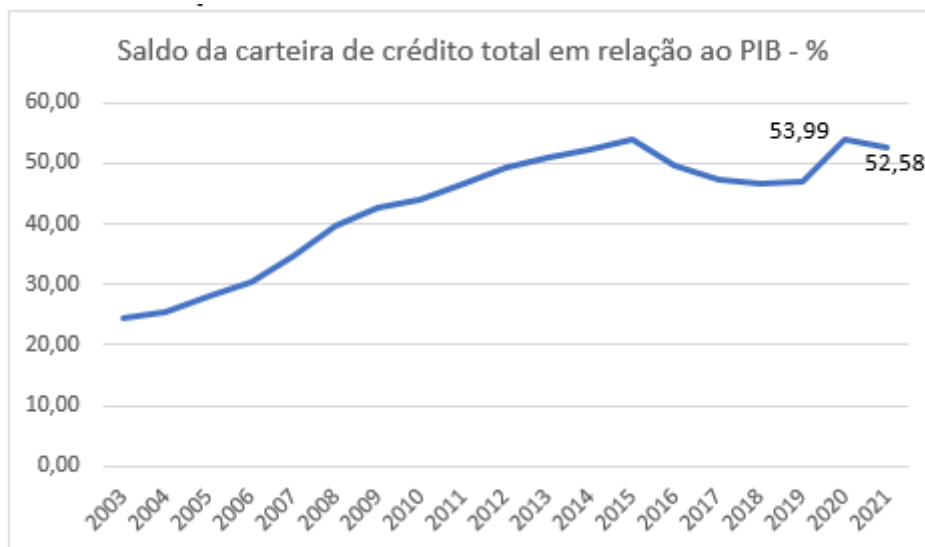
As operações consignadas contribuíram para a expansão do crédito no Brasil, desde o início da sua vigência em 2003. A modalidade de crédito pessoal de recurso sem destinação específica é considerada de baixo custo em relação ao padrão de juros praticados no país. Trata-se de uma proposta atrativa para o setor bancário, dada as garantias de baixo risco de inadimplência em função do desconto das parcelas ocorrer direto na fonte pagadora de salários e benefícios previdenciários dos tomadores de crédito.

No mesmo período, o Brasil apresentou um crescimento muito expressivo, tendo mais do que dobrado o seu volume de crédito nesses dezoito anos. A relação entre o montante de crédito concedido e a soma de tudo que é produzido na economia, o Produto Interno Bruto (PIB), saltou de 25,57% em 2003 para o patamar de 52,58% em 2021. Em dezembro de 2020, alcançou a maior participação, com 53,99%. Esse resultado, apesar de expressivo aos padrões internos, é muito inferior aos padrões internacionais², tanto nas economias mais desenvolvidas como nas economias em situações similares à do Brasil.

Mas, para evitar o endividamento de famílias, a evolução da relação crédito/PIB não pode ocorrer rápido demais. Conforme aponta o estudo do Instituto Pesquisas Econômica Aplicada - IPEA, em 2016, as famílias encontravam-se com altos encargos financeiros do endividamento acumulado e com pouco espaço para novas dívidas. Ao longo do rápido aumento da oferta de crédito, o comprometimento da renda mensal das famílias brasileiras com crédito apresentou aumento de 40% na participação desse componente na despesa do orçamento familiar. Objetivamente, a relação crédito/PIB exibiu importante crescimento e o crédito consignado tem uma participação importante nesse sentido, conforme indicado no gráfico 1:

² IPEA - Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas - Análise mostra trajetória do crédito - 16/10/2016
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29186

Gráfico 1 – Relação Crédito x PIB entre 2003-2021

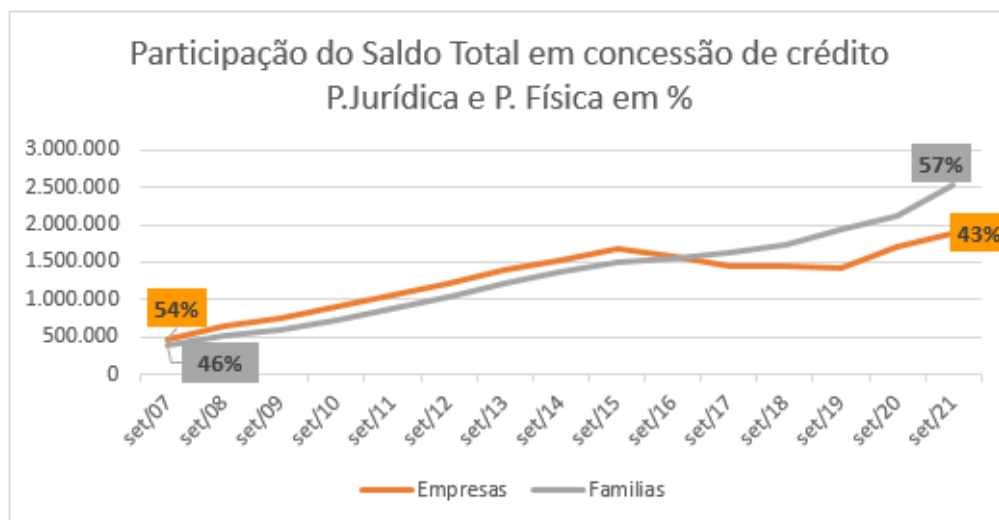


Fonte: Banco Central – Estatísticas Monetárias - Séries temporais

Na evolução da oferta de crédito no Brasil para as famílias e empresas, observa-se uma inversão na participação de cada um dos segmentos e um foco muito acentuado no crédito destinado às famílias. Em setembro de 2021, a carteira de crédito para famílias e empresas (Pessoas físicas e jurídicas) apresentou o saldo de R\$ 4.428 trilhões, onde somente as famílias responderam por R\$ R\$ 2.535 trilhões (57%) e, as empresas, por R\$ 1.893 trilhão (43%) do total.

A expansão da carteira de crédito destinada às famílias supera a oferta de crédito para as empresas desde 2016, quando teve início a crise financeira com forte retração econômica no país entre 2016-2017. O aumento na oferta de crédito consignado foi determinante para que esse crescimento apresentasse uma participação superior ao crédito concedido às empresas no período e se mantém em crescimento, conforme indicado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Participação do saldo em concessão Pessoas Jurídica e Física (2007-2021)



Fonte: Banco Central – Estatísticas Monetárias / Elaboração - Idec

8.1.2 - Perfil da carteira de crédito consignado

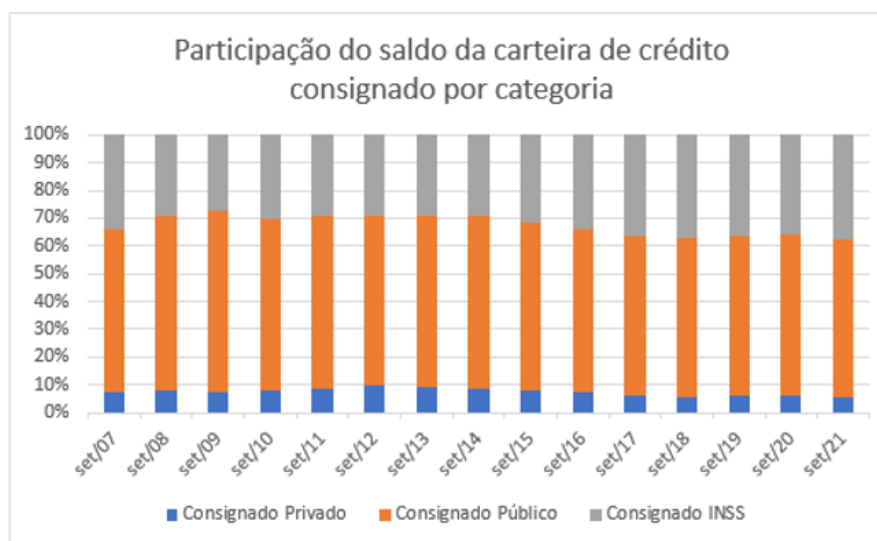
O crédito consignado está segmentado em três categorias de tomadores: servidores públicos, aposentados e pensionistas do INSS e trabalhadores regidos pela CLT. O maior volume de operações está concentrado nas operações com características de menor risco para as instituições financeiras. Nessas condições, os servidores públicos, além da estabilidade de emprego, possuem o nível de renda mais elevado e as operações de crédito podem ser parceladas em até 96 meses. A segunda carteira com maior atrativo para os bancos reúne os aposentados e pensionistas do INSS, com a possibilidade de parcelamento em até 84 meses. A carteira de consignado para os trabalhadores da iniciativa privada com vínculo celetista depende do convênio entre bancos e empresas e se caracteriza pela ausência de estabilidade no emprego, apresentando maior risco de inadimplência em função da possibilidade da quebra de contrato de trabalho.

A participação do saldo do consignado para o setor público responde pelo maior volume concedido entre 2007 e 2017, com aproximadamente 60% do total. O volume do crédito dos trabalhadores do setor privado recuou de 10% para 5% no mesmo período. A carteira do consignado para aposentados e pensionistas do INSS até 2016 ficou na média de 30%. Após esse período, o saldo da carteira dos beneficiários do INSS subiu para 37% do total. O aumento da participação do crédito consignado para aposentados e pensionistas é consequência da aprovação da Medida Provisória nº681/2015, que foi convertida na Lei

13.172/2015³. Esta Lei foi responsável por criar o cartão de crédito consignado com uma margem de desconto exclusiva de 5% somada aos 30% para empréstimos, totalizando a nova margem de consignação de 30% para 35% de desconto na folha de pagamento.

Em 2020, com o agravamento da crise econômica decorrente da pandemia, o governo editou a Medida Provisória nº 1006/20, convertida na Lei nº 14.131/21⁴, ampliando a margem de descontos de 35% para 40%, com término previsto para dezembro de 2021. Com todas as medidas de flexibilização adotadas para aumentar a oferta de crédito nos últimos cinco anos, observa-se o aumento da participação da carteira dos beneficiários do INSS: em 2015, houve o ingresso do cartão de crédito consignado elevando a margem para 35%; em 2020, houve o aumento do prazo de pagamento de 72 para 84 meses e, em 2021, houve a aprovação da margem adicional de 5%, elevando para 40% o limite de desconto em folha de pagamento e em benefícios previdenciários. A participação dos aposentados na carteira avança, conforme mostra o gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3 – Saldo da carteira de crédito consignado por categoria (set/07 a set/21)



Fonte: Banco Central – Estatísticas Monetárias - Séries temporais

³ Criação do Cartão de crédito consignado Lei 13.172/2015

<https://www.camara.leg.br/noticias/470270-aprovado-aumento-de-limite-de-credito-consignado-para-incluir-cartao-de-credito/>

⁴ Entra em vigor lei que amplia margem do consignado até o final do ano

<https://www.camara.leg.br/noticias/741508-entra-em-vigor-lei-que-amplia-margem-do-consignado-ate-o-final-do-ano>

Entre as operações de crédito para as famílias, o crédito imobiliário somado à carteira de crédito consignado representa 51% das concessões. O saldo da carteira de crédito imobiliário em setembro/2021 foi de R\$789 bilhões (31%) e as operações com crédito consignado responderam por R\$499 bilhões (20%). Na sequência, aparece o crédito rural com R\$284 bilhões (11%) dirigido para atividades agrícolas específicas. O quarto colocado é a carteira do cartão de crédito à vista, com R\$249 bilhões (10%), que, pelo intervalo de 30 dias, é contemplado como crédito. Na quinta colocação está o financiamento de veículo com R\$235 bilhões (9%).

Nas últimas colocações, com uma participação inferior a 2% do volume total de crédito, encontram-se as modalidades que possuem as maiores taxas de juros, como o cartão de crédito no rotativo (336,21%a.a.); o cheque especial (124,9%a.a.); o parcelamento no cartão de crédito (163,7% a.a.); cartão de crédito rotativo (68,5%a.a.) e a “Composição de dívidas”, modalidade destinada à renegociação coletiva de contratos e acordos com cheque especial e cartões de crédito. Essas modalidades são disponibilizadas com menor critério de avaliação de risco e de forma pré-aprovada, consequentemente, acabam sendo utilizadas para o pagamento de despesas correntes como complemento da renda das famílias.

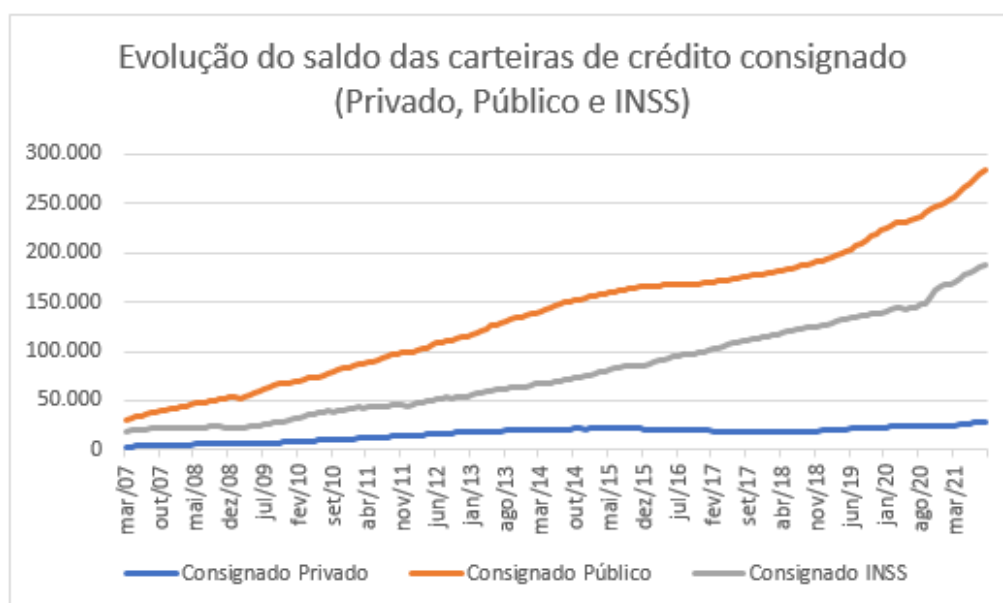
Tabela 1- Composição da Carteira de crédito para Pessoa Física (set/2021)

Modalidade de crédito	Valores (bilhões de reais)	Participação no Total %
Crédito Imobiliário	789.219	31%
Crédito Consignado (Público, Privado, INSS)	498.618	20%
Crédito Rural	283.705	11%
Cartão de Crédito à Vista	249.472	10%
Aquisição de veículos	235.444	9%
Credito Pessoal Não consignado	193.155	8%
Outros (Microcrédito, BNDES, outros)	131.298	5%
Composição de dívidas	59.697	2%
Cartão de Crédito Rotativo	42.391	2%
Cartão de Crédito Parcelado	29.048	1%
Cheque Especial	23.121	1%
Total	2.535.168	100%

Fonte: Banco Central – Relatório de Estatística Monetária de Crédito out/2021

Desde março de 2007, a evolução do saldo das carteiras de crédito consignado apresenta um crescimento constante para os servidores públicos, seguido pelos aposentados do INSS. Em setembro/2021, o saldo em concessão por categoria foi de R\$289 bilhões (58%) para os funcionários públicos, R\$189 bilhões (38%) para aposentados e pensionistas do INSS e R\$28 bilhões (6%) para trabalhadores da iniciativa privada. Conforme indicado no Gráfico 4, apenas a carteira do consignado para o setor privado não apresentou crescimento expressivo ao longo do tempo, provavelmente em função dos riscos de inadimplências associado ao perfil de tomadores de crédito.

Gráfico 4 – Evolução do saldo em concessão de crédito -(mar/2007 a set/2021)



Fonte: Banco Central – Estatísticas Monetárias - Séries temporais

8.1.3 - Endividamento dos aposentados e pensionista do INSS

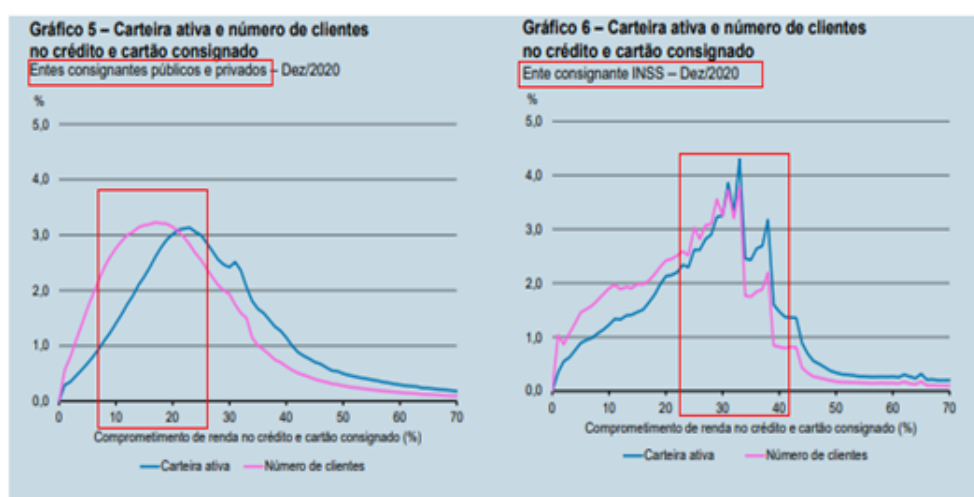
O panorama da carteira de crédito do consignado apresentou forte retomada em 2020, segundo o Banco Central⁵. Conforme destacado no item anterior, quando analisado o volume do saldo das concessões, os aposentados e pensionistas do INSS ocupam o segundo lugar (38%), ficando atrás dos servidores públicos (58%). **Contudo, em número de clientes ativos, os beneficiários do INSS representam 60% de toda a carteira de crédito consignado para pessoa física.**

⁵ Banco Central - Relatório de Economia Bancária - junho 2020

Em dezembro de 2020, dentre os tomadores de crédito consignado vinculados ao INSS, 73% possuía renda de até dois salários mínimos. Este perfil de renda foi responsável por 57% do volume financeiro concedido para clientes beneficiários do INSS.

O comprometimento da renda dos aposentados do INSS apresenta um comportamento divergente da carteira do consignado do setor público, demonstrando que os primeiros tendem a consignar até o limite total da margem permitida sobre a renda. Enquanto a maior parte dos servidores públicos compromete em torno de 20% da renda, a maioria dos aposentados do INSS comprometem de 30% a 40% da renda. Essa diferença expressiva entre as categorias de consumidores indica o risco de maior endividamento dos aposentados e pensionistas, conforme demonstrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Comprometimento de renda com crédito consignado



Fonte: Relatório de Economia Bancária de 2020 – Banco Central

Os picos de aumento do comprometimento da renda de 30% a 40% em dezembro de 2020 correspondem às medidas adotadas durante a pandemia, com o aumento do prazo para pagamento de 72 para 84 meses⁶ e aumento de 5% na margem de consignação até o final de

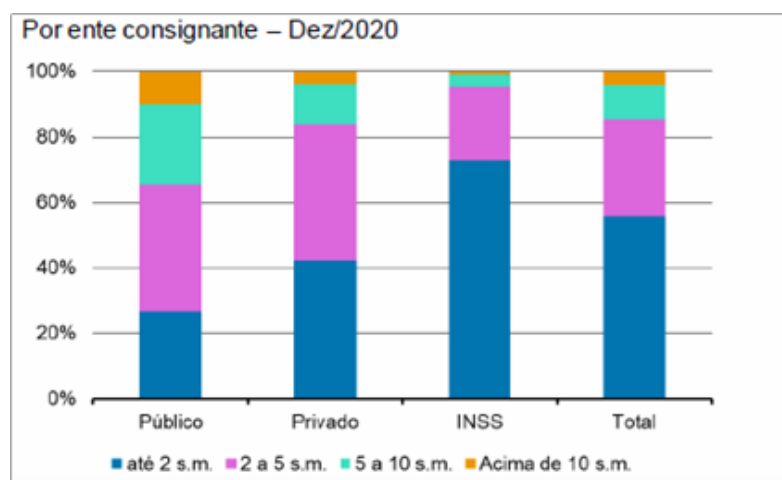
⁶Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) recomenda redução do prazo para acesso ao crédito consignado para 30 dias e ampliação do prazo para parcelamento de 72 para 84 meses
<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/previdencia/julho/cnps-recomenda-reducao-do-prazo-para-acesso-ao-credito-consignado-para-30-dias>

dezembro de 2021⁷. Tais diferenças apontam para a expressiva dependência deste público frente a esta modalidade de crédito.

Essa situação também acaba por levar os beneficiários do INSS ao uso e dependência de outras modalidades de crédito mais caras, como o cartão de crédito e cheque especial. Cria-se assim um cenário de dependência contínua do uso de crédito para despesas correntes, constatação esta muito preocupante, pois revela o endividamento crescente deste público.

O Gráfico 6 demonstra que há uma significativa mudança de perfil dos tomadores de crédito beneficiários do INSS, quando comparados aos servidores públicos e profissionais celetistas. Resta evidente que o maior público desta modalidade de crédito dentre os aposentados e pensionistas do INSS são os consumidores de baixa renda que recebem até 2 salários mínimos.

Gráfico 6 – Quantidade de cliente do crédito consignado e do cartão de crédito consignado por faixa de renda



Fonte: Relatório de Economia Bancária 2020 – Banco Central

De acordo com os dados do INSS, em agosto de 2021 o Brasil emitiu pagamento para 36.200.790 aposentados e pensionistas. Desse total, 65% (23.385.126) dos beneficiários recebem apenas um salário mínimo R\$ 1.100,00 por mês⁸.

A situação sobre o limite da capacidade de pagamento é muito preocupante, sobretudo da população mais vulnerável e de menor renda. **Dados do Banco Central apontam que, dos**

⁷ Medida Provisória nº 1006/2020, convertida na Lei nº 14.131/2021.

⁸ Boletim Estatístico da Previdência Social - Volume 26 nº08

19,2 milhões de usuários do crédito consignado, 11,5 milhões (60%) são beneficiários do INSS. Destes, em torno de 8,3 milhões (73%) possuem renda de até dois salários mínimos.

Da correlação desses dados com o Gráfico 5, observa-se que os 8,3 milhões que possuem renda de até dois salários mínimos, em sua maioria, têm de 30% a 40% do benefício comprometido para o pagamento das parcelas de crédito consignado, sendo baixa a renda restante para garantir as despesas básicas do consumidor. Com elevado comprometimento de renda e baixa inadimplência, o uso do crédito consignado retira a autonomia do consumidor sobre parte significativa de sua renda, fato que impulsiona o tomador do crédito a buscar outras modalidades de crédito com taxas de juros mais elevadas para suprir as necessidades.

Assim, conforme recente relatório de economia bancária do Banco Central, o fato de a renda preponderante entre os tomadores aposentados ser baixa e o comprometimento de renda ser usado na maioria dos casos próximo ao limite consignável, há que se considerar o elevado risco de endividamento do indivíduo e a potencial demanda por recursos financeiros ainda não atendida.

Ainda segundo o relatório de economia bancária do Banco Central, o Brasil é um laboratório ideal para a investigação da relação entre o aumento do endividamento e o comportamento de consumo posterior dos indivíduos. A justificativa aponta para o aumento histórico do endividamento de longo período, acentuado pela crise financeira vivida no país entre 2015 e 2016.

A análise do Banco Central considera a disponibilidade de dados sobre o consumo e o uso de cartão de crédito, o que possibilita observar a mudança de comportamento do consumidor. *“Esse comportamento aponta que indivíduos que se endividaram mais fortemente entre 2011 e 2014 apresentaram maiores cortes de consumo nos anos de recessão que se seguiram. A interpretação de que as famílias cortam consumo para fazer frente ao serviço da dívida é consistente com os resultados encontrados”*⁹.

A conclusão do Banco Central é extremamente preocupante, pois indica um estrangulamento da subsistência das famílias, com a restrição do consumo para garantir o pagamento das dívidas. Esse cenário é ainda mais grave quando o desconto é realizado diretamente na fonte de renda com retenção de até 40% do benefício, como as operações com

⁹ Banco Central - Relatório de Economia Bancária junho/2020

crédito consignado, sobretudo para quem recebe até dois salários mínimos. A conclusão traz um alerta importante, sob o ponto de vista do comportamento do consumidor. Mas descarta a atuação das instituições financeiras, com práticas abusivas na oferta, com processos de renovação sistemática da dívida a partir do refinanciamento e realização de novo empréstimo (que dá origem ao que no mercado é chamado de “troco”) e com a exploração irresponsável dos limites da margem de consignação e de prazo de pagamento.

Em relatório do Banco Central sobre Endividamento de Risco¹⁰, analisa-se o endividamento da população brasileira entre 2016 e 2019, a partir de quatro indicadores: inadimplência, comprometimento de renda acima de 50%, exposição a três modalidades de crédito concomitantes e renda disponível abaixo da linha da pobreza após o pagamento de dívidas. Segundo o estudo, a ocorrência simultânea de dois ou mais desses indicadores configura o conceito de endividamento de risco, ou seja, quando o cidadão atinge um volume de dívida acima de sua capacidade de pagamento. Os dois indicadores de endividamento mais recorrentes entre a população brasileira são relacionados à inadimplência e ao comprometimento de renda acima de 50%. Comparando ambos, por critérios de idade e renda, temos que há um aumento significativo da incidência do indicador comprometimento de renda na faixa etária acima de 65 anos, sendo os idosos os que mais são levados ao endividamento devido ao comprometimento da renda. Essa diferença sugere o impacto do crédito consignado no endividamento de aposentados:

¹⁰ Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE080_Indicadores_de_endividamento_de_risco_e_perfil_do_tomador_de_credito.pdf

Gráfico 7 - Tomadores inadimplentes por faixa de idade e renda

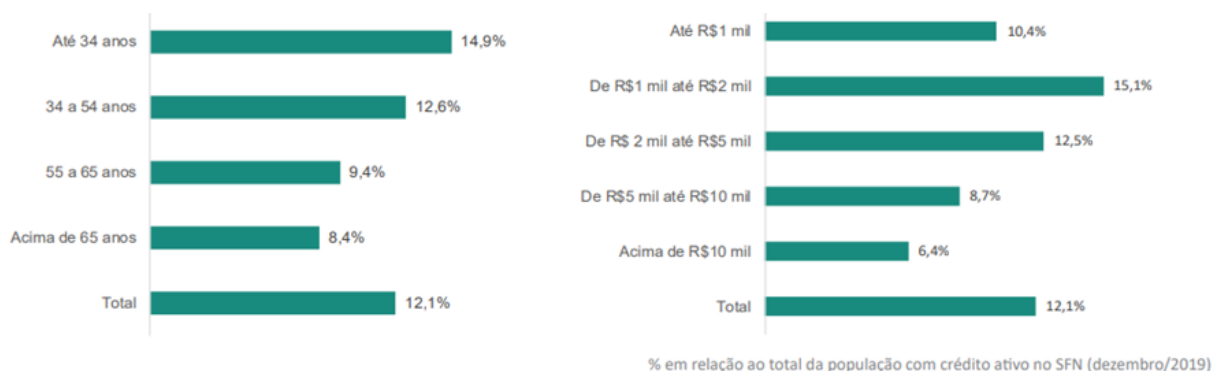
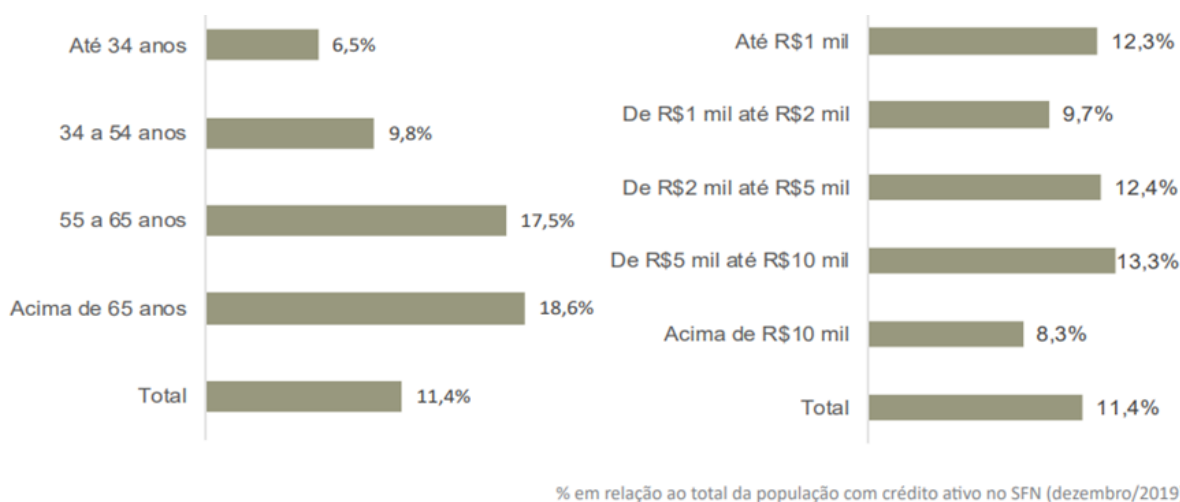


Gráfico 8 - Tomadores com comprometimento de renda acima de 50%, por faixa de idade e de renda (% da população ativa no SFN)



Banco Central - Relatório de Economia Bancária junho/2020

8.1.4 - Abuso na oferta do crédito e crescimento das reclamações

O comportamento das instituições financeiras foi extremamente agressivo desde o início da operação do crédito consignado, sobretudo após a entrada em vigor da medida provisória nº 1006/2020 em outubro de 2020, ampliando a margem de consignação de 35% para 40% da renda e impactando, especialmente, os beneficiários do INSS. Sem nenhum critério ou advertência, desconsiderando os alertas sobre os riscos do aumento do endividamento das famílias, a oferta se intensificou ao ponto de “explodir” os índices de reclamações de consumidores, vítimas de operações de crédito realizadas sem autorização, de

forma arbitrária e com quebra de sigilo bancário nos casos de empréstimos consignados sem autorização.

Tabela 2 – Reclamações registradas na plataforma – Consumidor.gov.br

Principais reclamações	2020	2019	Variação % 2020x2019
Cobrança por serviço/produto não contratado / não reconhecido / não solicitado	20.564	3.802	441%
Não entrega do contrato ou documentação relacionada ao serviço	13.533	7.182	88%
Cobrança de tarifas, taxas, valores não previstos / não informados	1.238	520	138%
Cobrança indevida / abusiva para alterar ou cancelar o contrato	6.081	2.254	170%
Dificuldade para obter boleto de quitação ou informações acerca de cálculos, pagamentos, saldo devedor	14.069	9.062	55%
Outros problemas (88 opções de registros)	55.485	16.192	243%
Total de reclamações no ano	88.246	39.012	126%

Fonte: Consumidor.gov.br – Elaboração Idec

Dentre as práticas abusivas, merece destaque o assédio na oferta de crédito consignado. Os consumidores são expostos a ações de telemarketing com centenas de ligações diárias, com todo tipo de oferta de serviços vinculados ao crédito consignado, com operações de portabilidade, refinanciamento com troco e cartão de crédito consignado. As fraudes envolvendo as operações de crédito também expõem os idosos a descontos indevidos em seus benefícios em função de operações com desvio de valores para contas fraudulentas, ocasionando transtornos acompanhados de dificuldades para reclamar e ter a suspensão dos descontos.

O histórico de reclamações expõe uma situação de abusividade e tem contribuído fortemente para o endividamento, sobretudo dos beneficiários do INSS, que se deparam com a falta de autonomia diante de uma dificuldade financeira para priorizar os gastos essenciais, já que as parcelas do crédito subtraem parte significativa de sua renda.

Tabela 3 – Reclamações registradas no Banco Central

Reclamações Procedentes	2020	2019	Variação % 2020x2019
Oferta ou prestação de informação sobre crédito consignado de forma inadequada	14.049	9.010	56%
Irregularidades relacionados a cartões de crédito	9.459	5.982	58%
Irregularidades relacionados a operações de crédito	8.541	3.688	132%
Irregularidades disponibilizados canais em internet banking	5.984	2.139	180%
Irregularidades das operações e serviços, exceto cartão de crédito, cartão de débito	5.453	3.573	53%
Outras reclamações procedentes (132 opções de registros)	41.339	24.883	66%
Total de reclamações no ano	84.825	49.275	72%

Fonte: Banco Central – Ranking de Reclamações / Elaboração: idec

O vazamento de dados pessoais, além de expor a quebra de sigilo bancário, abre precedente para a precarização da atividade bancária. Isso ocorre com a participação de profissionais credenciados por instituições vinculadas ao sistema financeiro, representando simultaneamente várias delas e criando um distanciamento entre os tomadores e as instituições de crédito (bancos, financeiras e cooperativas de crédito). As carteiras de crédito passam a ser geridas por correspondentes bancários com total autonomia para definir para onde deve ser direcionado o crédito, parcelamento e taxas praticadas. As atividades desempenhadas por profissionais autorizados pelas instituições evidenciam um claro conflito de interesse, em que a busca pela remuneração determina as condições de oferta do crédito e, não a necessidade do tomador.

No comportamento entre o ranking da carteira de crédito e das reclamações sobre as operações de crédito consignado, observa-se que não há equivalência direta em relação ao volume de crédito, número de reclamações e porte das instituições. A carteira de crédito consignado disponível na base do IF.Data do Banco Central apresenta o total de crédito consignado por banco (carteira privada, pública e INSS), não sendo possível estabelecer a relação somente da carteira do INSS. Já o recorte das reclamações que foram filtradas especificamente em “Consignado do INSS” evidencia a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre as condições em que a oferta do crédito e o descumprimento das normas estabelecidas ocorrem. A atuação dos correspondentes bancários que representam,

simultaneamente, várias instituições de crédito, deixa evidente muitas lacunas regulatórias que potencializam os problemas vivenciados pelos consumidores. Como observado, entre as 71.541 reclamações registradas em 2020, 59% (42.021 ocorrências) são de operações não contratadas ou não solicitadas.

Em tese, o volume de reclamações identificadas na plataforma Consumidor.gov.br (Tabela 10) também deveria ser proporcional ao montante de crédito concedido pelas maiores instituições de crédito. Ou seja, quanto maior o número de operações de crédito, maior o número de reclamações. Contudo, a proporção só guarda referência quanto ao total das 10 entidades mais reclamadas em relação ao total das ocorrências registradas, não sendo a ordem entre elas seguida. As dez instituições responderam por 82% do volume de reclamações.

8.1.5 - Impactos da aprovação da Lei de adicional de 5% da margem de consignação

O conjunto de medidas adotadas ao longo do tempo apresentou sinais de elevado comprometimento da renda de todos os usuários do crédito consignado, especialmente dos beneficiários do INSS. As medidas adotadas a partir de 2020 foram determinantes para consolidar um quadro de endividamento e de abusos praticados pelas instituições financeiras. O aumento expressivo de reclamações de operações de crédito não solicitadas, identificadas a partir do segundo semestre de 2020, aponta que, em muitos casos, a oferta passou a ser confundida com a imposição de crédito, de modo alheio à vontade do consumidor, a partir de operações realizadas por instituições sem nenhum tipo de relacionamento com o suposto tomador de crédito.

As evidências dessas práticas podem ser observadas na evolução do volume em concessão de crédito com recursos livres nas três modalidades de crédito consignado, disponíveis no relatório mensal de Estatística Monetária de crédito do Banco Central. A tabela a seguir, extraída do relatório do Banco Central, aponta com muita efetividade os impactos das medidas, sobretudo, do aumento da margem de 5%, que apesar de ter a sua concessão até dezembro/2021, trará impactos na vida financeira dos beneficiários do INSS pelos próximos 7 anos (84 meses). A evolução das concessões para os beneficiários do INSS apresentaram crescimento a partir de maio de 2020 com a ampliação do prazo de 72 para 84 meses. Mas o maior impacto foi observado quando entrou em vigor a Medida Provisória nº1006/2020, posteriormente convertida em Lei. No mês de outubro, o volume de concessão de crédito

consignado apresentou um crescimento de 65% (de R\$7,425 bilhões para R\$12,273 bilhões). O efeito da medida aprovada é observado na Tabela 7 a seguir.

Tabela 7 - Carteira de Crédito Consignado - Concessões por modalidade - Pessoa Física

Tabela 10 – Crédito do sistema financeiro – Recursos livres				
Concessões por modalidade – Pessoas físicas				
		Servidores públicos	Consignado	Beneficiários do INSS
			Trabalhadores setor privado	
2019	Dez	11 047	1 338	6 724
2020	Jan	10 026	1 636	6 641
	Fev	9 697	1 419	7 668
	Mar	9 396	1 437	7 988
	Abr	7 808	1 149	8 425
	Mai	8 409	1 157	7 072
	Jun	9 165	1 174	8 371
	Jul	10 766	1 158	8 475
	Ago	10 025	1 071	9 548
	Set	11 924	1 210	7 425
	Out	9 919	1 198	12 273
	Nov	9 991	1 257	11 099
	Dez	9 197	1 018	8 702
2021	Jan	9 373	1 278	4 050
	Fev	10 308	1 275	4 562
	Mar	11 613	1 428	5 263
	Abr	11 420	1 519	9 365
	Mai	13 054	1 602	9 103
	Jun *	12 519	1 684	8 229
	Jul *	11 477	1 666	8 040
	Ago *	12 005	1 792	8 147

Fonte: Banco Central - Relatório de Estatística Monetária de Crédito - setembro/2021

8.1.6 - Composição da carteira de crédito consignado, ambiente concorrencial e rentabilidade

A distribuição da carteira de crédito entre as instituições que operam o crédito consignado, de acordo com o Tipo de Classificação Bancária (TCB), estabelecido pelo Banco Central, categoriza 8 classificações: b1 - Banco Comercial, Banco Múltiplo com Carteira Comercial ou Caixa Econômica; b2 - Banco Múltiplo sem Carteira Comercial ou Banco de Investimento ou Banco de Câmbio; b3S - Cooperativa de Crédito Singulares; b3C - Central e Confederação de Cooperativas de Crédito; b4 - Banco de Desenvolvimento; n1 - Não Bancário de Crédito; n2 - Não Bancário de Mercado de Capitais e n4 - Instituições de

Pagamento. As instituições que operam o crédito consignado se concentram nos tipos b1; b2; b3S; b3C e n1. O comparativo a seguir (Tabela 4) apresenta a movimentação das carteiras entre 2012 e 2021, com destaque aos cinco maiores bancos que pertencem ao tipo “b1”, e que concentraram 75,8% do total de crédito consignado concedido em junho de 2021.

Tabela 4 - Composição da carteira de crédito consignado por segmento de atividade bancária

Segmento bancário	Em R\$ milhões		Participação %	
	2012	2021	2012	2021
5 bancos Maiores bancos (B. Brasil, Bradesco, Caixa, Itaú e Santander)	363.647	107.265	75,8%	61,8%
Banco Comercial, múltiplo, com e sem Carteira Comercial, Banco de Investimento	99.407	62.655	20,7%	36,1%
Cooperativa de Crédito	14.338	3.208	3,0%	1,80%
Não Bancário de Crédito	2.360	324	0,5%	0,2%
	479.752	173.452	100,0%	100,0%

Fonte: Banco Central - IFData - Carteira de crédito para PF / Elaboração Idec

A carteira individual dos cinco maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, Itaú e Santander) é superior ao saldo das demais 735 instituições (bancos médios, pequenos, cooperativas e fintechs). O ranking dos 10 maiores operadores inclui bancos médios e pequenos com carteiras muito inferiores ao primeiro colocado (Tabela 9). O Banco do Brasil possui a maior carteira, com saldo de R\$100 bilhões, 18 vezes superior ao décimo colocado, o Paraná Banco, com saldo em crédito consignado de R\$5,6 bilhões.

A concentração da oferta do consignado é muito expressiva nos cinco maiores bancos (Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, Itaú e Santander). O Santander, na quinta posição com uma carteira de R\$ 51 bilhões, apresenta um salto em relação ao volume das operações do sexto colocado (Banrisul), com carteira de R\$ 17 bilhões, seguido pelo BTG Pactual com R\$ 11,7 bilhões e todas as demais carteiras com volumes inferiores a R\$10 bilhões (735 instituições de crédito).

Tabela 4 – Composição da carteira do crédito consignado (jun/2021)

Instituição de crédito	Junho / 2021	
	Em R\$ bilhões	%
BANDO DO BRASIL	100.096	21%
BRABESCO	78.401	16%
CAIXA	74.717	16%
ITAU	59.113	12%
SANTANDER	51.319	11%
BANRISUL	17.205	4%
BTG PACTUAL	11.760	2%
BRB	9.099	2%
SAFRA	8.194	2%
DAYCOVAL	7.487	2%
PARANÁ BANCO	5.683	1%
Demais instituições (735 bancos, financeiras, fintechs e cooperativas)	56.676	12%
Crédito Consignado Total	479.752	100%

Fonte: Banco Central – IF.Data – Informações de crédito – Elaboração - Idec

A concessão do crédito consignado apresenta forte concentração nas grandes instituições financeiras. Em junho de 2021, a soma das operações de crédito consignado representou 19% (R\$480 bilhões) do volume total de crédito destinado às famílias (R\$2.497 bilhões). A participação do crédito consignado nos grandes bancos corresponde em média a 20% da carteira de crédito total. Já entre os bancos médios e pequenos, a participação média é de 52%. Entre as 654 cooperativas de crédito é de 34% (embora 223 cooperativas possuam carteira de crédito consignado com participação acima de 80% das operações na modalidade)¹¹, conforme indicado na tabela 5.

¹¹ Banco Central -Relatórios IF.Data-Carteira de crédito ativa Pessoa Física - modalidade e prazo de vencimento
<https://www3.bcb.gov.br/ifdata/>

Tabela 5 – Participação da carteira do crédito consignado sobre o total

Instituição de crédito	Em milhões de Reais Junho/2021		Participação da carteira do consignado sobre a carteira total %
	Carteira total de crédito para PF	Crédito consignado	
BANDO DO BRASIL	421.558	100.096	24%
BRABESCO	280.873	78.402	28%
CAIXA	628.169	74.717	12%
ITAU	361.237	59.113	16%
SANTANDER	244.991	51.319	21%
BANRISUL	28.109	17.205	61%
BTG PACTUAL	33.448	11.760	35%
BRB	15.757	9.099	58%
SAFRA	27.702	8.194	30%
DAYCOVAL	9.982	7.487	75%
PARANÁ BANCO	5.695	5.683	100%
Demais instituições (735 bancos, financeiras, fintechs e cooperativas)	440.171	56.676	13%
Carteira Total	2.497.693	479.752	19%

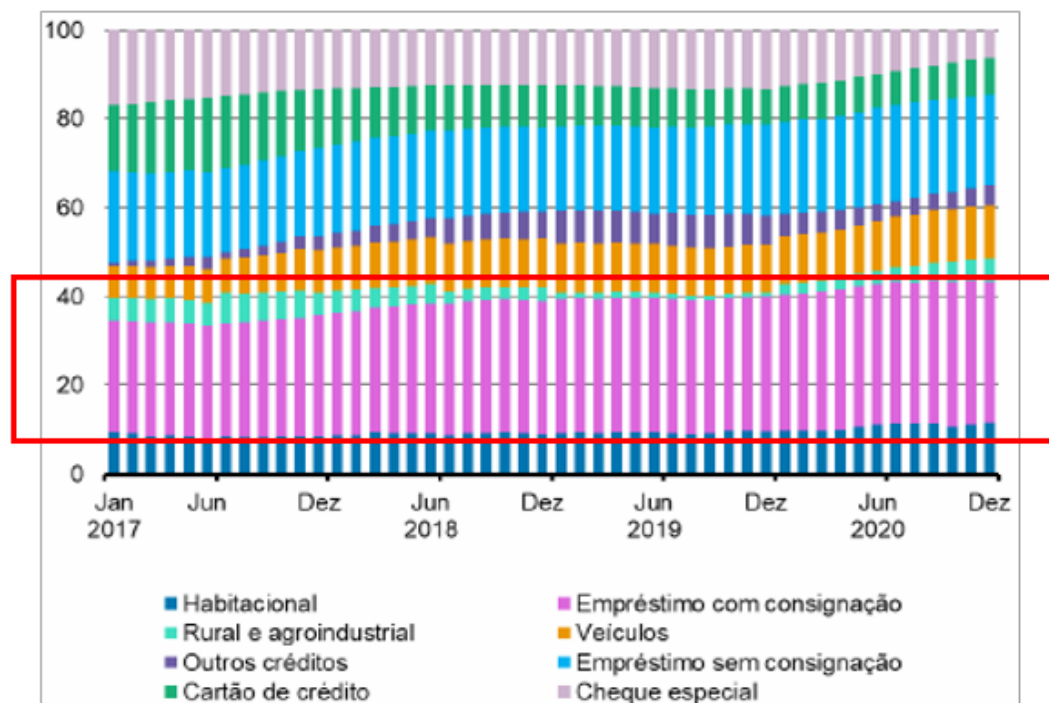
Fonte: Banco Central – IF.Data – Informações de crédito – Elaboração - Idec

A rentabilidade das instituições financeiras foram afetadas com a pandemia durante o ano de 2020 e o principal fator responsável pela queda foi o aumento das provisões para devedores duvidosos, para o enfrentamento do risco de aumento na inadimplência. Segundo o Banco Central, a margem de rentabilidade das instituições retornou aos patamares observados durante a crise econômica entre 2016 e 2017 e a margens líquidas se mantiveram estáveis.

Segundo o relatório de economia bancária do Banco Central, a carteira de crédito direcionado para as famílias foi responsável por 76% da margem líquida de crédito¹², com destaque para a participação da carteira do crédito consignado que, pela característica de baixo risco de inadimplência, apresenta a maior margem líquida, mesmo com taxas de juros reduzidas. Como a rentabilidade é resultado da remuneração ajustada ao risco que a modalidade de crédito oferece, o crédito consignado se mostra atrativo ao setor bancário, conforme destacado no Gráfico 2. A expansão da carteira se consolida através da relação entre disponibilidade de margem e prazo para pagamento, sem considerar as reais condições de comprometimento de renda dos tomadores de crédito.

¹² Relatório de Economia Bancária – Banco Central, Junho/2021.
<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria> Acesso em 01/11/2021.

Gráfico 2 - Margem líquida de crédito por produto para Pessoa Física



Fonte: Relatório Econômica Bancária 2020 – Banco Central

O estudo considera esta modalidade de crédito como a principal porta de acesso ao público aposentado. Todavia, também revela que essa condição apresenta a possibilidade de relevante redução de renda disponível deste segmento. Esse cenário é muito preocupante pois, enquanto o sistema financeiro lucra com a baixa inadimplência das parcelas descontadas diretamente na fonte dos benefícios, o endividamento dos beneficiários do INSS aumenta — sobretudo os que possuem renda de até dois salários mínimos. Essa condição oculta um severo endividamento dos aposentados e pensionistas e distorce o real nível de endividamento das famílias. Esse quadro se constituiu em um reflexo das medidas adotadas de aumento do prazo para pagamento de 72 para 84 meses¹³ durante a pandemia, bem como do aumento de 5% na margem de consignação até o final de dezembro de 2021.

¹³ Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS) recomenda redução do prazo para acesso ao crédito consignado para 30 dias e ampliação do prazo para parcelamento de 72 para 84 meses
<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/previdencia/julho/cnps-recomenda-reducao-do-prazo-para-acesso-ao-credito-consignado-para-30-dias>

8.1.7 - Portabilidade de crédito e relacionamento com correspondentes bancários

Diante da forte concentração do crédito consignado nos grandes bancos, um dado referente ao ambiente concorrencial chama a atenção: o volume extremamente elevado da portabilidade de operações consignadas, com uma redução observada entre 2019 e 2020 de 95,6% para 84,8%. O crédito consignado com uma taxa de juros controlada — no caso do INSS de no máximo 1,80% ao mês desde maio de 2021 — apresenta uma considerável competição entre os bancos, jamais vista entre outras modalidades de crédito de juros mais elevados.

O elevado índice de portabilidade no crédito consignado aponta questões sobre as reais motivações e causas que — em um intervalo de margens tão estreitas, entre 0 e 1,8 % de juros ao mês — respondem por um volume muito superior às demais linhas de crédito. A redução observada possivelmente reflete as medidas adotadas em 2019, por conta da atuação dos correspondentes bancários e da definição de novas regras anunciadas pelo Banco Central sobre a remuneração decorrente das operações realizadas com período inferior a 12 meses.

Tabela – 6 - Portabilidade por modalidade de crédito

Discriminação	R\$ milhões		Participação %	
	2019	2020	2019	2020
Consignado	38.156,4	36.038,0	95,6	84,8
Imobiliário	1.698,7	6.261,8	4,3	14,7
<i>Home Equity</i>	15,3	45,1	0,0	0,1
Imob. empreendimento	1,9	0,4	0,0	0,0
Imob. SFI	813,1	1.990,0	2,0	4,7
Imob. SFH	868,5	4.226,3	2,2	9,9
Pessoal	13,6	74,0	0,0	0,2
Veículos	33,0	106,2	0,1	0,2
Total	39.901,7	42.482,6	100,0	100,0

¹⁾ Valores referentes a dezembro de cada ano.

Fonte: Banco Central - Relatório de Economia Bancária – Junho /2020

A expansão do crédito consignado trouxe um ineditismo ao Brasil, com uma política de crédito de baixo custo em relação às demais modalidades existentes no país. A evolução na oferta do crédito com a intermediação dos correspondentes bancários se consolidou entre os

servidores públicos e os aposentados e pensionistas do INSS. No setor privado, os avanços e expansão da carteira foram bem menores. Ao longo do tempo, as condições de concessão do consignado foram flexibilizadas. Inicialmente, quando a Lei 10.820/2003 entrou em vigor, a margem de consignação era de 20% e o parcelamento era de até 60 meses.

Em 2015, entrou em vigor o cartão de crédito consignado. Apesar de ser apresentado ao mercado como cartão de crédito, os ofertantes de crédito operam o produto como se fosse um empréstimo, tendo em vista a possibilidade de saques do valor total do limite pelo consumidor. O pagamento segue a regra do rotativo dos cartões de crédito, porém com uma taxa de juros rotativa de 2,70%, desde maio/2020. Em março de 2021, com a aprovação da Lei 14.131/21, houve a inclusão de uma margem adicional de 5% até o final de 2021, totalizando uma margem de desconto de 40% da renda líquida. O resultado da flexibilização das margens do consignado é o comprometimento cada vez maior da renda dos tomadores, especialmente dos beneficiários do INSS.

8.2. Análise da regulamentação brasileira relacionada à concessão de crédito consignado

A presente análise se debruçou sobre diferentes instrumentos normativos, de modo a compreender o histórico de regulamentação do crédito consignado, bem como eventuais lacunas para disciplinar a atuação do mercado, tendo por finalidade alcançar práticas mais responsáveis.

Extraímos da Constituição Federal que compete à União fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, bem como é de competência privativa da União legislar sobre crédito, câmbio, seguros ou valores imobiliários. Por essa razão, a análise das normas relacionadas ao crédito consignado parte das leis federais que tratam desta matéria.

As Leis Federais analisadas foram: (i) Lei do Crédito Consignado ([Lei Federal 10.820/2003](#)); (ii) Lei da Previdência Social ([Lei Federal nº 8.213/199](#)) e seus planos e benefícios; (iii) Código de Defesa do Consumidor ([Lei Federal 8.078/1990](#)); (iv) [Lei Federal 1.372/2015](#) (que alterou a Lei 10.820); e (v) [Lei Federal 14.131/2021](#) (que alterou a Lei 10.820).

Com base na Lei Federal 4595/1964 estruturou-se o Sistema Financeiro Nacional, o qual é composto por agentes normativos responsáveis por ditar as regras gerais para o bom funcionamento do sistema, de modo complementar à legislação federal. Dessa maneira, em matéria de crédito consignado, destacam-se as atribuições do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão normativo responsável pela formulação da política da moeda e do crédito, sendo responsável pela regulamentação do mercado de crédito no Brasil. Partindo de suas normas setoriais com enfoque na contratação de correspondentes, analisou-se as seguintes Resoluções do CMN: (i) [Resolução 3.110/2003](#); (ii) [Resolução 3.954/2011](#); (iii) [Resolução 4.294/2013](#); (iv) [Resolução 4935/2021](#) e (v) [Resolução 4.949/2021](#).

Na sequência, realizou-se uma análise das principais Instruções Normativas do INSS sobre o consignado, sendo essas normas de caráter administrativo e com impacto na oferta e contratação de crédito por aposentados do Regime Geral.

Por fim, analisou-se brevemente algumas iniciativas da autorregulação como os [Normativos de Autorregulação Bancária da FEBRABAN](#) e [Guia de Corregulação do Crédito Consignado da Senacon](#).

8.2.1 Leis Federais

(i) Lei do Crédito Consignado ([Lei 10.820/2003](#))

Conhecida também como Lei do Crédito Consignado, a Lei 10.820/2003 dispõe sobre a autorização para desconto de parcelas em folha de pagamento de funcionários contratados no regime celetista ou beneficiários do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS).

Os descontos referentes às parcelas podem ser realizados com a finalidade de pagamento de (i) empréstimos, (ii) financiamentos, (iii) cartões de crédito e (iv) operações de arrendamento mercantil, concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil.

A Lei também prevê hipóteses de responsabilização do empregador, do INSS, ou da instituição financeira mantenedora (responsável por repassar quantias para a instituição consignatária). Uma das hipóteses trazidas, por exemplo, diz respeito à realização de desconto no salário ou benefício do consumidor sem, todavia, o devido repasse para a instituição consignatária.

Por fim, o art. 6º da Lei merece especial atenção do presente estudo pois nele está contida a autorização para descontos de aposentados e pensionistas do INSS, com fixação da margem consignável em seu §5, conforme temos:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social poderão autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a proceder aos descontos referidos no art. 1º e autorizar, de forma irrevogável e irretratável, que a instituição financeira na qual recebam seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, nas condições estabelecidas em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS.

§ 5º Os descontos e as retenções mencionados no caput não poderão ultrapassar o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do valor dos benefícios, sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para: (Redação dada pela Lei nº 13.172, de 2015) (Vide Medida Provisória nº 1.006, de 2020)

I - a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou
II - a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

Desse modo, conforme previsto na Lei, a margem máxima consignável seria limitada a 35% do valor do benefício do consumidor. Contudo, em decorrência da Medida Provisória nº 1.006, de 2020 e, posteriormente, sua conversão em Lei nº 14.131/2021, temos que, até 31 de dezembro de 2021, o percentual máximo de consignação é de 40% (quarenta por cento),

dos quais 5% (cinco por cento) seguirão sendo destinados exclusivamente para a amortização de despesas ou saques com cartão de crédito.

Temos assim que a lei não traz garantias significativas para o consumidor. Pelo contrário, o teto máximo estabelecido por meio de uma porcentagem fixa, além de elevado, é bastante problemático na medida em que desconsidera diversas variáveis econômicas que tornam o consumidor suscetível ao endividamento - conforme veremos com maiores detalhes no momento em que tratarmos da discussão relacionada à garantia do mínimo existencial na presente pesquisa.

Assim, a lei não se preocupou em estabelecer garantias mínimas aos consumidores, de modo a promover ofertas de crédito mais responsáveis como, por exemplo, informações mínimas que deveriam ser prestadas pelos fornecedores, mecanismos de tratamentos de dados, procedimentos de contratação para se evitar fraudes, entre outros. Também é importante mencionar que não há previsão de medidas que tenham por finalidade evitar o endividamento do consumidor. Desse modo, embora a lei tenha instituído um instrumento importante para acesso facilitado ao crédito, o fez sem as precauções necessárias para prevenir o consumidor dos inúmeros problemas de consumo relacionados a este produto financeiro.

(ii) LEI Nº 13.172/2015 - Alteração da Lei do Crédito Consignado

A Medida Provisória 681/15 que, mais tarde, se converteria na Lei 13.172/2015, propôs a expansão do crédito por meio da ampliação da margem total de comprometimento de renda com o acréscimo de 5% exclusivamente para a realização de despesas (compras e saques) efetuadas com cartão de crédito consignado. Assim, essa alteração trouxe mais vantagens ao mercado em prol da renda do usuário do consignado, uma vez que em 2015 aumentou a margem consignável para 35%.

O cartão de crédito consignado possibilitou um acesso ao crédito mais rápido e com menos condições prévias impostas pelas instituições financeiras, vez que estas passaram a ter o salário ou benefício dos consumidores como garantia para a oferta de um produto que antes dependia da iniciativa do consumidor para ser quitado.

Assim, o consumidor passou a poder utilizar seu cartão de crédito para realizar um saque ou comprar um produto, tendo valores descontados diretamente em sua folha de pagamento ou benefício previdenciário como contrapartida. Com essa regra, a instituição

financeira garante o pagamento — com até 5% da renda — do chamado valor mínimo da fatura, devendo a diferença ser paga através do boleto.

Desse modo, a Lei aumentou o valor possível do crédito que o usuário do consignado podia ter acesso. Contudo, o comprometimento de 35% da renda representa uma parcela significativa do sustento de uma pessoa, em especial as mais vulneráveis economicamente. Isso dificulta a suposta inclusão financeira que é utilizada pelos legisladores como justificativa para defesa do aumento da margem. Importante enfatizar que o acesso indiscriminado dos consignatários à renda, somado à publicidade incisiva das instituições financeiras na oferta desses produtos, corrobora para o comprometimento de outros gastos familiares, como água, luz, gás, alimentos, entre outros. Favorecendo, assim, o processo de endividamento.

(iii) [Lei nº 14.131/21 - Alteração da Lei do Crédito Consignado](#)

Novamente, em 2020, tivemos um movimento semelhante ao ocorrido em 2015, com novo aumento de 5% da margem consignável. Contudo, desta vez, a justificativa apresentada foi atrelada à crise econômica e estado de calamidade instaurados pela pandemia de covid 19.

Desse modo, foi proposto pelo Governo Federal a Medida Provisória nº 1.006, que efetivou o aumento da margem somente para os beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, com possibilidade de comprometimento de 40% dos benefícios desde que requerido o empréstimo até 31 de janeiro de 2020.

Após a conversão da Medida Provisória na Lei nº 14.131/21, o aumento da margem consignável passou a valer também para os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e para funcionários públicos. O prazo de vigência do aumento de 5% também foi adiado para 31 de dezembro de 2021. Importante ressaltar que o prazo só é aplicado para a concessão do crédito, não para o pagamento de suas parcelas.

Assim, o teto que até 2015 era de 30% da fonte de renda dos consumidores, hoje passa a comprometer até 40%, sendo tal montante de significativo impacto para os consumidores, em especial os de baixa renda.

(iv) [Lei Federal nº 8.213/1991](#) - Lei da Previdência Social e seus planos e benefícios:

A Lei Federal nº 8.213/1991 prevê os planos de benefícios da Previdência Social, dispondo sobre as definições e princípios orientadores do sistema previdenciário. A lei

estabelece como sua finalidade garantir aos segurados os meios indispensáveis de manutenção de seu sustento frente a eventos diversos, como motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada ou tempo de serviço. Tal garantia também é estendida a familiares dependentes do segurado em caso de prisão ou morte.

Dentre suas principais definições, importa destacar quem são os beneficiários da previdência e quais são os respectivos benefícios previstos. Segundo seu art. 10, os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social classificam-se como segurados e dependentes. Os segurados podem ser (i) empregados, como por exemplo os celetistas contratados por tempo indeterminado ou temporário; (ii) contribuintes individuais, como as pessoas físicas prestadoras de serviços urbanos autônomos ou os trabalhadores avulsos; e (iii) segurados especiais, como por exemplo o pequeno produtor rural ou pescador artesanal.

Já a definição dos dependentes é trazida em seu art. 16¹⁴, sendo aqueles que dependem economicamente do segurado, podendo ser: (i) o cônjuge ou companheira/o, (ii) o filho não emancipado menor de 21 anos ou inválido ou que seja portador de deficiência grave, mental ou intelectual; (iii) os pais, e (iv) o irmão não emancipado menor de 21 anos ou inválido ou que seja portador de deficiência grave, mental ou intelectual.

Desse modo, a Lei também apresenta o rol de benefícios em seu art. 18 que, conforme a situação específica, fazem jus aos beneficiários, conforme temos:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;

II - quanto ao dependente:

¹⁴ Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;

Dessa lista, são consignáveis - ou seja, podem ser objeto de empréstimo consignado - os benefícios relacionados às modalidades de aposentadoria e a pensão por morte recebida pelo dependente. Em contrapartida, não são consignáveis o auxílio-doença, o salário família, salário maternidade, auxílio acidente e auxílio reclusão. Assim, analisa-se no presente trabalho o empréstimo concedido para o segurado aposentado em alguma das modalidades de aposentadoria previstas.

Por fim, no inciso VI do art. 115, a lei dispõe sobre a possibilidade de desconto dos benefícios consignáveis para o pagamento de parcelas relacionadas ao empréstimo consignado.

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

- I - contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social;
- II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da sua importância, nos termos do regulamento;
- III - Imposto de Renda retido na fonte;
- IV - pensão de alimentos decretada em sentença judicial;
- V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.
- VI - **pagamento de empréstimos**, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do valor do benefício, sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para (...) (Vide Lei nº 14.131, de 2021) (Grifo nosso)

Diante do texto legal, vemos que a Lei apenas reproduz o conteúdo previsto na [Lei Federal 10.820/2003](#). De modo semelhante, vemos que não introduz nenhuma limitação específica além do teto de 35% para a prevenção e tratamento de beneficiários endividados ou vitimados por fraudes. Importa mencionar que seu art. 116 obriga o INSS a fornecer descritivo minucioso mensal sobre importâncias pagas e eventuais descontos efetuados, conforme temos:

Art. 116. Será fornecido ao beneficiário demonstrativo minucioso das importâncias pagas, discriminando-se o valor da mensalidade, as diferenças eventualmente pagas com o período a que se referem e os descontos efetuados.

Tal garantia condiz com o direito básico à informação assegurado pelo Código de Defesa do Consumidor, sendo um importante instrumento para o aposentado monitorar se os descontos realizados pelas instituições financeiras estão sendo realizados de maneira adequada.

(v) Lei Federal 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público)

Mais conhecida como Estatuto do Servidor Público, essa lei dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Assim, a lei aborda os direitos e deveres dos funcionários públicos federais, sendo também aplicada aos servidores estaduais e municipais por analogia, nos casos em que há constatação da omissão no tocante a direito de cunho constitucional, que seja auto aplicável, bem como em que a situação não gere aumento de gastos.

De modo muito semelhante ao item anterior, a Lei menciona, em seu art. 45, a possibilidade de consignação da remuneração ou provento dos funcionários públicos, conforme temos:

Art. 45 Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

§1º Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento em favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.172, de 2015)

§ 2º O total de consignações facultativas de que trata o § 1º não excederá a 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração mensal, sendo 5% (cinco por cento) reservados exclusivamente para: (Redação dada pela Lei nº 13.172, de 2015) (Vide Lei nº 14.131, de 2021)

I - a amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou (Incluído pela Lei nº 13.172, de 2015)

II - a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

Assim, não apresenta outras limitações à concessão do crédito consignado além do teto percentual de 35% relativo à remuneração.

(vi) Código de Defesa do Consumidor (CDC) e Lei do Superendividamento

Como é sabido, o CDC representa um marco de direitos civis no ordenamento jurídico brasileiro, sendo responsável por disciplinar as relações entre fornecedores e consumidores,

estabelecendo padrões de conduta, prazos e penalidades que objetivam assegurar a proteção do consumidor.

O CDC ([Lei Federal 8.078/1990](#)) traz uma série de garantias para os consumidores de serviços financeiros. Embora muitas dessas garantias sejam desrespeitadas pelos agentes que ofertam crédito, elas também se mostram essenciais para efetivação de direitos em caso de demanda judicial.

Conforme o disposto na Súmula 297 do Superior Tribunal de Justiça, "o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras". Nesse sentido, o CDC traz regras e princípios gerais que devem ser observados na relação entre instituições financeiras e consumidores, como por exemplo o direito à informação clara e adequada sobre os serviços e produtos oferecidos, ou ainda o direito à restituição em dobro sobre valores cobrados indevidamente.

Além das garantias gerais, temos também os importantes dispositivos inseridos no CDC após a aprovação da Lei do Superendividamento em 2021. Essa modificação inseriu no ordenamento brasileiro uma série de normas e princípios relacionados à prevenção e tratamento de consumidores superendividados, sendo uma importante conquista da sociedade civil frente às práticas abusivas cometidas pelas instituições financeiras. A seguir, detalhamos as principais regras da legislação consumerista aplicadas ao objeto do presente estudo.

(a) Regras gerais do CDC

Inicialmente, cumpre destacar que o CDC positiva a Política Nacional das Relações de Consumo, que tem por objetivo atender às necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade e a melhoria de sua qualidade de vida. Desse modo, o art. 4º do Código Consumerista estabelece, nos seus incisos I ao X, os princípios que devem ser respeitados nas relações de consumo, merecendo especial destaque o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor (inc. I). O princípio da vulnerabilidade não apenas constitui a base do sistema de proteção do consumidor, mas também informa como as suas normas devem ser interpretadas e aplicadas no caso concreto. Tal função pressupõe que o consumidor, na sua condição de vulnerável, deve receber tratamento desigual na medida de sua desigualdade.

Outra garantia importante é o estabelecimento como direito básico do acesso à informação clara e adequada (art. 6º, III, CDC), uma vez que o consumidor, ao contrário dos

fornecedores de crédito, não dispõe de informações de caráter técnico, econômico e jurídico, aptos a ensejar sua escuridão interpretação sobre a aplicação e alcance do contrato. Nesse mesmo sentido, o CDC também prevê o direito básico de o consumidor solicitar a modificação de cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas (art. 6º, V, CDC).

O CDC ainda estabelece normas protetivas claras neste sentido, quando em seu Capítulo VI, Seção I, dispõe sobre a Proteção Contratual, de modo a resguardar que os contratos de consumo não obriguem os consumidores se não lhes for dada informação prévia e se o seu conteúdo for redigido de maneira a dificultar sua compreensão, sentido e alcance (art. 46, CDC). Nesse ponto, vemos que as ofertas de crédito realizadas sem as devidas informações, que assegurem clareza por parte do consumidor, devem ter suas condições revistas.

O artigo 47 da Lei Consumerista também traz regras de hermenêutica e diálogo das fontes, com base na vulnerabilidade e boa-fé objetiva, pilares da relação de consumo, ao dispor que “as cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor”.

Além destas, o art. 39, inciso IV, do CDC classifica como prática abusiva a de “prevaler-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços”. Nesse sentido, vemos a aplicabilidade deste dispositivo ao problema da oferta de crédito consignado abusiva - seja por meio da prática de ligações insistentes sem o devido consentimento prévio ou, ainda, a oferta do produto sem o fornecimento das informações adequadas relacionadas a suas condições. Sobre isso, o CDC também assegura, como direito básico, a proteção do consumidor contra publicidade enganosa e abusiva, bem como contra métodos coercitivos ou desleais, sendo tais garantias assentadas em seu art. 6º, inciso IV.

Por fim, ao consumidor que teve valores descontados indevidamente de seu benefício, sem que houvesse seu consentimento prévio, ou sem disponibilização de informações claras ou, ainda, sem que a Instituição Financeira tenha agido com probidade e transparência, **a devolução do valor deve ser realizada em dobro** (art. 42, par. único do CDC), já que evidente a violação à boa-fé objetiva, nos termos já ratificados por jurisprudência do STJ sobre o tema. Ademais, esta hipótese pode ensejar à responsabilização penal do fraudador,

sendo o estelionato contra idoso ou vulnerável uma causa de aumento da pena, nos termos do § 4º, art. 171 do Código Penal.

(b) Novas regras trazidas pela Lei do Superendividamento

Sancionada em julho de 2021, a Lei nº. 14.181 (ou Lei do Superendividamento) alterou o Código de Defesa do Consumidor para regulamentar a relação entre concessão de crédito e endividamento, visando dar maior proteção aos consumidores.

Desse modo, inseriu como direito básico a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, assegurando sempre a preservação do mínimo existencial do consumidor, seja na oferta de crédito para quitação das parcelas ou na repactuação da dívida (art. 6º, XI e XII).

Conforme veremos adiante, a discussão sobre como a garantia ao mínimo existencial deve ser interpretada é um elemento estruturante da Lei do Superendividamento. Isso pois é muito comum que toda a renda do consumidor fique comprometida com o pagamento de suas dívidas. Assim, é necessário assegurar que uma quantia mínima de sua renda seja preservada do desconto de parcelas relacionadas a empréstimos, garantindo ao consumidor o direito de quitação de contas e despesas básicas. Sem que essa condição seja atendida, não é possível efetivar a dignidade da pessoa humana, princípio básico de nossa Constituição Federal.

A nova lei propõe prevenir o endividamento por meio de obrigar o fornecedor a prestar informações prévias, dando maior transparência na contratação de crédito, com análise de riscos e custos relacionados ao empréstimo. Nesse sentido, tem-se:

Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 deste Código e na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, sobre: (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

I - o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

II - a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

III - o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

IV - o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor; (Incluído pela Lei nº 14.181, de 2021)

V - o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 deste Código e da regulamentação em vigor.

Outra medida de prevenção, conforme já mencionada, é a necessidade do fornecedor avaliar se o consumidor poderá quitar as parcelas do crédito que será contratado sem comprometer o seu mínimo existencial. Dessa maneira, a depender de como essa regra venha a ser regulamentada, a própria limitação percentual prevista pela Lei [10.820/2003](#) deverá ser ponderada de acordo com o caso concreto.

Com a Lei do Superendividamento, os consumidores também poderão repactuar suas dívidas e negociá-las com todos os credores ao mesmo tempo. A ideia é garantir um acordo mais justo para os consumidores, de modo a recuperá-lo da situação de endividamento, prática essa similar à recuperação judicial de empresas.

Desse modo, consumidores deverão apresentar proposta de pagamento desses débitos no prazo de até cinco anos, desde que seja preservado o mínimo existencial e as garantias e formas de pagamento originalmente pactuadas. Essa medida constitui-se em um instrumento importante para a recuperação da saúde financeira dos consumidores.

O consumidor superendividado poderá pedir ao Judiciário que seja instaurado um processo para revisão e integração dos contratos, repactuando suas dívidas remanescentes por meio de um plano de pagamento. A nova Lei também estipula que, antes de ir à Justiça e buscar um acordo com os credores, os consumidores terão direito a uma fase de conciliação administrativa por meio dos órgãos de defesa do consumidor. Este tipo de atendimento é considerado facultativo pelos órgãos e, por isso, não é obrigatório. Neste tipo de acordo, o "mínimo existencial" também deverá ser garantido.

(vii) Lei do Superendividamento, crédito consignado e mínimo existencial

A Lei do Superendividamento veio suprir uma grande lacuna normativa que, até antes de sua promulgação, favoreceu a perpetuação do endividamento em massa da população brasileira em benefício da rentabilidade dos fornecedores de crédito.

Conforme o exposto, a previsão de garantia do mínimo existencial é um de seus principais pilares na prevenção e proteção dos consumidores. Esse conceito parte da relação existente entre a falta de renda e a não efetivação de direitos básicos, como alimentação, higiene, educação, moradia, saúde, lazer entre outros. Dessa maneira, preservar o mínimo existencial significa preservar a dignidade da pessoa humana, elemento esse estruturante do Estado Democrático de Direito e papel do Estado assegurar a todos os cidadãos.

A Lei do Superendividamento aduz que a garantia do mínimo existencial deverá ser considerada tanto no ato da concessão do crédito como em eventual repactuação de dívida. Desse modo, estabelece um limite não objetivo que necessita da análise do caso concreto para sua correta aplicação. E não poderia ser diferente pois, conforme julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no [Recurso Extraordinário 567.985 \(Mato Grosso - 2013\)](#)¹⁵, a corte entendeu que um critério objetivo baseado exclusivamente na renda pode ser insuficiente para atestar a miserabilidade de uma pessoa, já que inúmeros outros fatores podem influenciar a condição social de um cidadão, como composição familiar, idade, grau de instrução, estado de saúde, entre outros. Desse modo, sob a justificativa da necessidade de adequar a Lei ao princípio da dignidade da pessoa humana, a Corte desconsiderou o critério objetivo fixado em Lei para a concessão de um benefício social¹⁶.

Em contrapartida, a regulamentação específica do crédito consignado fixa o critério objetivo da margem consignável, aplicando a mesma porcentagem para todos os consumidores, independente da renda individual, composição da renda familiar, estoque de

¹⁵ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>

¹⁶ Nesse caso paradigmático, o STF analisou se a regra do teto de ¼ do SM per capita previsto na Lei nº 8.742/1993 (LOAS) deveria ser aplicada de maneira objetiva, sem considerar outros elementos de miserabilidade para a concessão do benefício previsto na mesma lei. No caso concreto, a família composta por uma pessoa com deficiência teve o benefício negado por ultrapassar o referido teto. O STF contrariou a decisão dada em primeira instância afirmando que essa regra não era absoluta e que o Poder Judiciário deveria adequar tal critério ao princípio da dignidade da pessoa humana. Em sua fundamentação, invocou o direito ao mínimo existencial para manter a decisão que concedeu à recorrida, um direito que os critérios objetivos limitantes da lei não lhe haviam conferido.

dívida ou outros critérios que influenciam na capacidade do consumidor pagar as parcelas. Ademais, a Lei 10.620/2003 informa que o fornecedor, após o contrato, possui autorização irrevogável e irretroatável de reter a margem dos benefícios do consumidor diretamente na fonte. Ou seja, caso o consumidor sofra algum imprevisto financeiro, ou ainda, contrate o crédito sem acesso às devidas informações sobre sua quitação, não terá a autonomia sobre 40% de sua renda para priorizar seus gastos essenciais, considerando a regra vigente em 2021. Tal situação pode ocasionar na seguinte hipótese: a renda do consumidor ser destinada para o pagamento de parcelas de crédito em desfavor de gastos básicos como aluguel, água, gás, alimentação, medicamentos, etc.

Ou seja, o fato da inadimplência do crédito consignado ser baixa não significa o sucesso do produto, muito pelo contrário. Uma vez que o consumidor não goza de autonomia para redirecionar os gastos de sua renda, esse indicador demonstra algo muito preocupante: com quase 70% da população endividada¹⁷, o desconto consignado, além de favorecer o endividamento, pode impactar diretamente no comprometimento do mínimo existencial das famílias.

Esse contexto é ainda mais preocupante quando consideramos os inúmeros abusos praticados na oferta de consignado, os quais deixam os consumidores rendidos a parcelas e taxas de juros indevidamente informadas ou contratadas.

Uma vez que o mínimo existencial está atrelado à garantia da dignidade da pessoa humana, fundamento estruturante de nossa Constituição Federal, deve ser aplicado como critério concorrente da margem consignável, sobrepondo-se a ela conforme o caso concreto.

Portanto, considerando a análise das leis federais, vemos que a principal fonte de direitos protetivos dos consumidores vítimas de abusos da oferta de crédito consignado é o Código de Defesa do Consumidor e, em especial, a recente Lei do Superendividamento. Embora não tratem de maneira específica o objeto do presente estudo, são hoje a principal fonte de direitos em matéria federal dos consumidores de crédito consignado no Brasil.

¹⁷ A Pesquisa Endividamento e Inadimplência do Consumidor, da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), apontou que o nível de endividamento registrou forte alta em junho de 2021, com quase 82% de endividados no cartão de crédito.

Ainda segundo a pesquisa, 69,7% das famílias relataram ter dívidas em junho. Entre as famílias de menor renda, o percentual foi ainda maior e atingiu a máxima histórica em 11 anos, com 70,7% de endividados.

8.2.2 Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e atuação dos correspondentes bancários

Conforme já exposto, as resoluções são elaboradas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)¹⁸. Ele é o órgão normativo do Sistema Financeiro Nacional responsável por editar normas sobre moeda, crédito, capital e câmbio. Após sua edição, as normas são publicadas pelo Banco Central do Brasil¹⁹ que, por sua vez, exerce o papel de supervisão do cumprimento das normas.

A seguir, as principais resoluções relacionadas ao crédito consignado foram levantadas, desde 2003, com o objetivo de dimensionar se a regulamentação setorial é efetiva e abrangente ao tratar dos problemas sociais decorrentes dessa oferta de crédito.

(i) Resolução 3.110/2003 (Revogada)

Esta Resolução foi responsável por alterar e consolidar as normas que dispunham sobre a contratação de correspondentes bancários no País. Ainda que de maneira geral, essa resolução apresentou em 2003 definições e regras relacionadas à contratação de correspondentes. Para se ter uma dimensão de sua extensão, foi constituída por apenas sete artigos gerais.

Como é sabido, a atuação dos correspondentes bancários cumpriu e cumpre um papel essencial na expansão e oferta do crédito. Isso porque os chamados "correspondentes bancários", de acordo com a atual resolução em vigor sobre a matéria (nº 4935/2021), podem ser sociedades, empresários, associações, prestadores de serviços notariais e de registro e

¹⁸ LEI 4.595/1964. Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: VI - Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras;

VII - Coordenar a política de que trata o art. 3º desta Lei com a de investimentos do Governo Federal;

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;

X - Determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas;

¹⁹ Art. 9º Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;

Art. 45. As instituições financeiras públicas não federais e as privadas estão sujeitas, nos termos da legislação vigente, à intervenção efetuada pelo Banco Central da República do Brasil ou à liquidação extrajudicial.

empresas públicas que adquirem a certificação para atuar na venda de serviços bancários, com destaque para empréstimos e financiamentos. Atualmente, grande parte destas empresas são o ponto de contato dos bancos com os consumidores, dado a capilarização engendrada pela prestação de serviços bancários por terceiros.

Contudo, conforme observamos na Resolução 3.110/2003, a terceirização de serviços como a oferta de empréstimos não foi acompanhada pelas devidas ressalvas necessárias para garantir a proteção dos consumidores. Nesse sentido, são inúmeros os relatos relacionados à oferta abusiva de crédito consignado para aposentados. Em sua maioria, são esses agentes terceiros que ligam insistentemente oferecendo crédito aos consumidores, por exemplo. Com efeito, vemos que a Resolução em questão propôs mecanismos de controle focados em impor limites e evitar abusos das empresas contratadas com relação às instituições financeiras contratantes. Ainda que as limitações previstas tenham influenciado na relação com os consumidores impactados pela prestação do serviço “na ponta”, tais mecanismos foram débeis e insuficientes no que tange aos inúmeros problemas de consumo relacionados à oferta destes serviços.

(ii) Resolução 3.954/2011 - (Vigente até 1º de fevereiro de 2022)

Esta Resolução revogou a anterior (Res. 3110/2003), trazendo uma regulamentação mais abrangente sobre a contratação de correspondentes no país. Vemos assim, a partir de 2011, uma maior preocupação do órgão regulador em aumentar o controle sobre as contratações de empresas correspondentes. Manteve-se, contudo, o mesmo escopo da busca das garantias de lisura dos negócios jurídicos entre esses agentes e as instituições financeiras.

Todavia, é possível afirmar que nesta resolução há indícios da preocupação com os consumidores. Embora desde 2003 a preocupação principal tenha sido relacionada a proteger as mínimas garantias da instituição contratante, a partir de 2011 adiciona-se alguns poucos elementos protetivos do consumidor, tais como:

- a) Previsão de que a instituição contratante, para celebração ou renovação de contrato de correspondente, deve verificar a existência de fatos que desabonem a entidade contratada ou seus administradores, estabelecendo medidas de caráter preventivo e corretivo a serem adotadas na hipótese de constatação desses fatos, abrangendo,

inclusive, a suspensão do atendimento prestado ao público e o encerramento do contrato (art. 4º)

- b) Previsão do requisito de capacitação dos correspondentes (art. 12). Contudo, cabe destacar que a norma flexibiliza tal requisito em alguns casos para permitir a capacitação de uma única pessoa por ponto de atendimento. Ainda assim, há previsão de a capacitação incluir noções básicas relacionadas ao Código de Defesa do Consumidor.
- c) Obrigatoriedade de a instituição contratante adequar os sistemas de controles internos e a auditoria interna, com o objetivo de monitorar as atividades de atendimento ao público realizadas por intermédio de correspondentes. Estas atividades devem ser compatibilizadas com o número de pontos de atendimento e com o volume e complexidade das operações realizadas (art. 14). Nesse mesmo quesito, há previsão de plano de controle de qualidade, levando em conta as demandas e reclamações de clientes e usuários.
- d) Atribuição de a instituição contratante aplicar sanções administrativas, com possibilidade de suspensão do atendimento prestado ao público e o encerramento antecipado do contrato nos casos considerados graves pela instituição contratante.
- e) A norma também atribui ao Banco Central a possibilidade de autorizar e estabelecer procedimentos a serem integrados aos mecanismos de controle, bem como, alternativa ou cumulativamente recomendar a suspensão do atendimento prestado ao público ou o encerramento do contrato, além de poder condicionar a contratação de novos correspondentes à sua prévia autorização.
- f) Ampliação do acesso à informação pelo público, de modo a obrigar a instituição contratante a manter, em página da internet acessível a todos os interessados, a relação atualizada de seus contratados (Art. 15.)
- g) Previsão de a instituição contratante segregar as informações sobre demandas e reclamações recebidas pela instituição, nos respectivos serviços de atendimento e de ouvidoria, apresentadas por clientes e usuários atendidos por correspondentes (Art. 16).
- h) Vedação da instituição contratante cobrar qualquer forma de remuneração de clientes atendidos por correspondente pelo fornecimento de produtos ou serviços de

responsabilidade da referida instituição, ressalvadas tarifas constantes em tabela adotada pela instituição contratante (Art. 17)

- i) Obrigação da instituição contratante realizar os seguintes procedimentos de informação ao Banco Central: (i) designar diretor responsável pela contratação de correspondentes no País e pelo atendimento prestado por eles; (ii) elaborar relatórios sobre o atendimento prestado por meio de correspondentes (Art. 19).

Dentre as demais novidades, em seu art. 5º estabeleceu que depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil a celebração de contrato de correspondente com entidade não integrante do SFN. Por fim, essa resolução também admitiu o substabelecimento entre correspondentes em um único nível e manteve a previsão geral das condições para formalização do contrato de correspondente.

(iii) Resolução CMN nº 4.294/2013

Essa Resolução alterou alguns dispositivos da Res. 3.954/2011. Dentre eles, o mais importante diz respeito às formas de remuneração dos correspondentes (art. 11, V; §1º e §2º).

Assim, restou estabelecido que os correspondentes têm direito (i) ao pagamento à vista na contratação da operação, sendo tal valor relativo aos esforços desempenhados na captação do cliente e; (ii) ao pagamento proporcional ao longo do prazo do contrato (*pro rata temporis*), relativo a outros serviços prestados após a originação da operação.

Com relação ao pagamento previsto no item (i), estabeleceu-se também o teto máximo de 6% (seis por cento) do valor da operação de crédito encaminhada, repactuada ou renovada. Para os casos de portabilidade, o teto passa a ser de 3% (três por cento).

Por fim, com relação ao item (ii), ficou estabelecido que, no caso de liquidação antecipada da operação com recursos próprios do devedor ou com recursos transferidos por outra instituição, será cessado o pagamento da remuneração *pro rata temporis*.

Neste item, chama atenção a lógica precária imposta para estes profissionais, que ficam sujeitos ao cumprimento de metas para serem remunerados. Ou seja, quanto mais vendas de operações de crédito realizarem, maior será o pagamento. Tal modelo é problemático na medida em que o profissional responsável por promover a oferta responsável

do crédito é também o trabalhador que depende da massiva venda deste produto para auferir sua respectiva renda.

(iv) Resolução CMN 4935/2021

Em 02 de agosto de 2021, o Conselho Monetário Nacional (CMN) publicou a Resolução 4.935/2021, que atualiza as regras sobre a contratação de correspondentes no País pelas instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, passando a ser a Resolução mais importante sobre o tema na atualidade.

Prevista para entrar em vigor em 1º de fevereiro de 2022, essa norma revoga a Resolução 3.954/2011. Em seu conteúdo, a norma trouxe poucas inovações, sendo muito semelhante à Resolução 3.954/2011, que regulamentou a mesma matéria. Sua principal novidade está relacionada ao reconhecimento da atuação dos correspondentes digitais, que atuam de maneira remota, sendo importante mencionar que tal atuação é notória e anterior à edição da norma.

Assim, a partir da análise da Resolução 3.954/2011 e de sua norma sucessora, a Resolução 4.935/2021, podemos constatar pontos de atenção que sugerem a insuficiência da norma para solucionar o grave quadro de problemas de consumo relacionados à oferta do crédito consignado. Dentre os principais problemas, destacamos:

(i) Falta de Análise de Impacto Regulatório e de Consulta Pública:

Esse ponto demonstra uma insuficiência no que tange ao rito adotado na propositura da regulamentação em comento. Nesse sentido, o CMN, no uso de suas atribuições normativas, desconsiderou a ampla recomendação de organismos internacionais e da regulamentação pátria relacionada à necessidade de elaboração de análise prévia de impacto regulatório e participação social.

Assim, a falta de participação social configura grave falha, uma vez que a norma trata de um importante tema capaz de mobilizar diversos setores da sociedade, os quais, por sua vez, poderiam ter contribuído para a construção de uma regulamentação mais efetiva, resultando em uma solução democrática para o problema.

Nesse sentido, a Lei Federal Nº 13.848/2019, em seu art. 6º determina que a adoção de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos e consumidores deverão ser

precedidas de Análise de Impacto Regulatório (AIR), o qual tem a função de apresentar informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. Do mesmo modo, em seu art. 9º, temos que os atos normativos de interesse geral deverão ser objeto de consulta pública, a qual configura importante instrumento de apoio para a validação de normas.

Importante ressaltar também o recente Decreto Nº 10.411/2020, que regulamenta a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) por agências reguladoras. O Decreto também reforça a necessidade de adoção desse instrumento nas hipóteses de edição de atos normativos de interesse geral da sociedade civil.

(ii) Atribuição irrestrita para coleta de informações cadastrais e de documentação

O parágrafo único do art. 12 da Resolução 4.935/2021 autoriza a instituição financeira a atribuir ao correspondente a coleta de informações cadastrais e de documentação, bem como o controle e processamento de dados pessoais dos consumidores. Tal atribuição é preocupante na medida em que não apresenta nenhuma condicionante relativa ao tratamento de dados, indo de encontro ao art. 43 e seguintes do CDC e ao regramento vigente da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

(iii) Critérios para a capacitação por terceiros

Embora a previsão da capacitação e exame de certificação para o exercício da atividade de correspondente (art. 16) seja um elemento positivo, entendemos que os critérios de abordagem mínima previstos no §3º são insuficientes para garantir a qualidade técnica do atendimento. Ademais, ao atribuir o curso de capacitação para terceiros privados, a proposta carece de mecanismos de controle que garantam um treinamento padronizado, com exigências de qualidade mínimas para todos os agentes que atuam nesse mercado.

(iv) Possibilidade de substabelecimento entre correspondentes

O art. 10 da resolução admite o substabelecimento do contrato de correspondente, em um único nível, a partir da anuência da instituição contratante. A possibilidade de substabelecer terceiro no contrato com a instituição bancária pode dificultar a fiscalização e controle das ofertas abusivas de consignado. Assim, dado o aumento de casos envolvendo fraudes e abusos na contratação de consignado, somada à dificuldade de identificar os agentes responsáveis pela prática, entende-se problemática a possibilidade de substabelecimento.

(v) Auditorias internas anuais

O art. 19 do regulamento propõe a realização de auditorias internas anuais. Dada a dinamicidade desse ramo de mercado e a celeridade na realização dos contratos de crédito consignado, entende-se que as auditorias internas deveriam se configurar enquanto um mecanismo de controle de caráter contínuo. Com efeito, entende-se que a previsão da periodicidade anual de realização das auditorias não atende às necessidades de controle efetivo da atividade de correspondentes bancários.

(vi) Atuação de correspondentes digitais e mecanismos de controle e fiscalização

Embora a resolução tenha reconhecido a atuação remota dos correspondentes que oferecem serviços por meios digitais, não trouxe mecanismos de controle e fiscalização sobre essa inovação. Dentre os problemas decorrentes da falta de controle sobre a atividade remota, temos o aumento de ligações indesejadas de telemarketing, fato que constitui grave problema dos aposentados e pensionistas, os quais, após terem o benefício aprovado, passam a receber dezenas de ligações diárias com ofertas de empréstimo. Levantamentos mostram que os brasileiros recebem, em média, 50 chamadas indesejadas por mês, o que posiciona nosso país no topo do ranking das vítimas dessa forma de assédio²⁰.

A partir desses pontos iniciais, notamos que ainda se faz necessário um aprimoramento das normas que regulam a atividade dos correspondentes que operam ofertas de crédito consignado. Tal aprimoramento deve ser estabelecido no sentido de desenvolver maior controle sobre esse ramo de oferta de crédito que, do modo como vem sendo operado, tem contribuído para o endividamento em massa de famílias vulneráveis socialmente. Assim, espera-se que o Conselho Monetário Nacional, junto ao Banco Central, se atente a essas questões de modo a buscar, de maneira transparente e com participação social, medidas para garantir os direitos dos consumidores.

²⁰ Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/12/09/brasileiros-sao-os-que-mais-recebem-ligacoes-indesejadas-aponta-relatorio.ghtml>> e
<<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/03/12/brasileiros-sao-as-maiores-vitimas-de-ligacoes-indesejadas-no-mundo.ghtml>>. Acesso em 17/05/2021.

(v) Resolução CMN Nº 4.949/2021

Essa Resolução dispõe sobre os princípios e procedimentos a serem adotados no relacionamento com clientes e usuários de produtos e de serviços pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. A seguir, destacamos seus principais elementos relacionados à direitos dos consumidores.

(i) Em seu art. 2º dispõe que as instituições, no relacionamento com clientes e usuários de produtos e de serviços, deverão conduzir suas atividades com observância de princípios de ética, responsabilidade, transparência e diligência, propiciando a convergência de interesses e a consolidação de imagem institucional de credibilidade, segurança e competência.

(ii) Em seu art. 6º estipula que as instituições financeiras deverão estabelecer, em documento formal específico, a previsão de sua política institucional de relacionamento com clientes, contemplando objetivos estratégicos, valores organizacionais e revisões periódicas.

(iii) Por fim, estipula no art. 8º que as instituições devem promover o equilíbrio das metas de resultados e de incentivos associadas ao desempenho de funcionários e de correspondentes no País com as diretrizes e os valores organizacionais previstos na política institucional de que trata o art. 6º. Além disso, também prevê que, em casos de eventuais desvios, as instituições devem prever o tratamento adequado.

Este último ponto mostra-se muito importante no que tange ao tratamento de fraudes na oferta do crédito consignado. Os dados recentes apontam um quadro de notável desequilíbrio na oferta desse produto, onde muitos correspondentes, motivados pelas comissões e metas, oferecem de maneira irresponsável ou até fraudam esse tipo de contrato.

Vemos assim que a referida Resolução oferece diretrizes abertas de baixa efetividade prática para os consumidores. Além disso, muitas das garantias e princípios relacionados ao tratamento do consumidor já são previstas na legislação consumerista.

8.2.3. Sobre a atuação dos correspondentes bancários

A atividade de correspondente bancário surgiu no mercado no início dos anos 2000, com a criação da resolução do Banco Central nº 3110/2003, e passou por forte expansão quando o governo aprovou a Lei nº 10.820/2003. A partir de 2005, a entrada de correspondentes foi mais intensa em municípios com maior presença de aposentados e pensionistas.

A expansão da atividade de correspondente aconteceu mais fortemente em regiões sem agências bancárias ou com poucos bancos. Como os correspondentes têm menor custo, os bancos poderiam expandir seus serviços para segmentos de clientes que antes não eram lucrativos, como a população de baixa renda nas periferias.

Os correspondentes bancários são estabelecimentos comerciais, lotéricas, correios ou farmácias e pessoas físicas que adquirem a certificação para atuar na venda de serviços bancários, com destaque para as operações de crédito e concessão de cartões de crédito.

Atualmente, as normas que regem as atividades dos correspondentes bancários são a Resolução no 3954/2011, a Resolução no 4294/2013, a Circular no 3505/2011 e n. 3618/2013 e a Resolução n. 4935/2021.

Inicialmente, a atuação dos correspondentes teve um papel fundamental de esvaziamento das agências bancárias, mas o papel principal foi prospectar novos segmentos de clientes. Conforme estabelecido na Resolução do Banco Central nº 3954/11, Art. 2º, o correspondente atua por conta e sob as diretrizes da instituição contratante, que assume inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos clientes e usuários por meio do contratado, à qual cabe garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança e o sigilo das transações realizadas por meio do contratado, bem como o cumprimento da legislação e da regulamentação relativa a essas transações.

Os serviços oferecidos por meio de correspondentes estão definidos pelo Banco Central do Brasil (BC) na Resolução nº 3954/2011. De acordo com a norma, os correspondentes podem atuar em até 10 (dez) segmentos de serviços bancários conforme segue:

I - Recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança;

II - Recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como a aplicações e resgates em fundos de investimento;

III - Recebimentos, pagamentos e outras atividades decorrentes de convênios de prestação de serviços mantidos pelo contratante na forma da regulamentação em vigor;

IV - Execução ativa ou passiva de ordens de pagamento em nome do contratante;

V - Recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos;

VI - Análise de crédito e cadastro;

VII - Execução de serviços de cobrança;

- VIII - Recepção e encaminhamento de propostas de emissão de cartões de crédito;
- IX - Outros serviços de controle, inclusive processamento de dados, das operações pactuadas;
- X - Outras atividades, a critério do Banco Central do Brasil.

A mais recente Resolução n. 4935/2021 dispõe sobre as normas para contratação de correspondentes bancários no país. Frente à elevada falta de transparência na oferta do consignado, a nova resolução traz importantes medidas ao exigir a divulgação ao público de informações relativas aos produtos oferecidos, canais da instituição financeira contratante (entre elas, da ouvidoria), sítio eletrônico e canais de comunicação. Além disso, apresenta-se a preocupação com a necessidade de qualificação técnica dos correspondentes a partir da experiência e atendimento ao cliente. Tais regras representam uma importante evolução para que haja a diminuição de fraudes e abusos.

Contudo, ressalta-se a contradição intrínseca à atuação desta categoria de profissionais, que experimentou relevante expansão em meio a um contexto de precarização dos trabalhadores bancários no Brasil. Uma das principais problemáticas está relacionada ao fato de os agentes atuantes na interface com os consumidores possuírem suas respectivas remunerações atreladas à necessidade da “venda” de crédito em maior número possível.

Desse modo, conforme analisado no item 8.2.2 (iv), apesar dessa atualização no instrumento normativo, tais regras ainda são insuficientes para coibir a oferta abusiva e irresponsável de crédito para consumidores vulneráveis.

8.2.4. Instruções Normativas do INSS

As Instruções Normativas (IN) podem ser definidas como atos puramente administrativos, com caráter de norma complementar, editadas no âmbito da autoridade administrativa mediante exercício de seu poder regulamentar. Neste item, analisa-se as Instruções Normativas sobre o crédito consignado editadas pelo INSS. Embora estas não se sobreponham às Leis editadas pelo Poder Legislativo, tratam de matérias importantes com potencial de impacto direto na vida dos consumidores.

Dessa forma, historicamente, temos como normas mais significativas sobre a matéria a (i) IN 121/2005 e a (ii) IN 28/2008; ambas editadas pelo INSS.

(i) Instrução Normativa 121/2005 do INSS (revogada):

A IN 121/2005 buscou estabelecer critérios para as consignações nos benefícios previdenciários, bem como disciplinou sua operacionalização no âmbito do INSS frente às instituições financeiras conveniadas.

Em seu conteúdo, mereceu destaque a previsão do teto máximo de 20% de margem consignável (art. 1º, §1º, IV). Além desta, a previsão do limite de 36 parcelas mensais para quitação do saldo devedor (art. 1º, §13º). Em 2007, em razão das atualizações promovidas pela IN 24, o prazo para quitação passou de 36 meses para 60 meses.

(ii) Instrução Normativa 28/2008 do INSS (Vigente)

A IN 28/2008 revogou a IN 121/2005 e consolidou critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para concessão de empréstimos, tendo por lastro os benefícios de aposentadoria e pensão.

Por meio dela, ficou estabelecido o teto de 30% da margem consignável, o qual passou a ser de 35% a partir de 2015 com a edição da Instrução Normativa INSS nº 80. Também estabeleceu o número máximo de 72 (setenta e duas) parcelas, o qual veio a ser modificado para 84 (oitenta e quatro) parcelas com a Instrução Normativa INSS nº 106/2020. O limite de 35% encontra-se suspenso pela Instrução Normativa INSS Nº 114 DE 22/04/2021, a qual estabeleceu o teto de 40% de consignação até 31 de dezembro de 2021.

Portanto, sendo essa a principal Instrução Normativa vigente sobre crédito consignado, atualmente o máximo de margem consignável permitida é de 40% do benefício do consumidor, sendo 5% da margem destinada para cobrir despesas ou saques com cartão de crédito. Essa instrução também prevê o número máximo de 84 parcelas mensais para pagamento do crédito.

Em 2018, a IN 28/2008 sofreu importante alteração promovida pela IN 100, a qual teve por objetivo estabelecer critérios de controle mais rígidos para a atuação dos correspondentes bancários, motivada pelo índice expressivo de reclamações naquele ano. Dentre as medidas, destacam-se (i) critério obrigatório de as instituições de crédito e correspondentes precisarem aguardar seis meses para ofertarem empréstimo consignado para novos beneficiários e, (ii) envio de Termo de Consentimento Esclarecido (TCE) após a contratação do cartão de crédito consignado para informar os encargos quando o valor da fatura não é pago integralmente.

A IN 28/2008, além de prever fluxo e tratamento de reclamações realizadas por beneficiários do INSS, dispõe sobre penalidades aplicadas às instituições financeiras que praticarem condutas irregulares na oferta de crédito. Desse modo, destaca-se em seu art. 52 a hipótese de o INSS aplicar, após o devido processo legal, a rescisão do convênio da instituição financeira e a proibição de realização de um novo convênio pelo prazo de cinco anos, contados da data da notificação.

8.2.5. Autorregulação sobre crédito consignado

(i) Normativos da FEBRABAN

Em matéria de autorregulação do Consignado, identificamos diversas iniciativas da FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos que objetivam estabelecer melhores práticas para o mercado financeiro na oferta deste produto no país.

Dentre elas, destacam-se os seguintes normativos: (i) SARB 10/2013 (Crédito Responsável), (ii) SARB 15/2014 (Crédito Consignado), (iii) SARB 23/2020 (Relacionamento com Consumidor Idoso), e, por fim, (iv) o SARB 24/2021 (Normativo de Relacionamento com o Consumidores Potencialmente Vulneráveis). Todos trazem em seu conteúdo regras de conduta e boas práticas a serem seguidas pelas instituições signatárias do Sistema de Autorregulação Bancária da FEBRABAN. Porém, embora haja previsão de que o descumprimento de tais normas acarretem a aplicação de sanções previstas no Código de Conduta Ética e Autorregulação, ainda há o grande desafio da baixa efetividade desses instrumentos quando observamos o mercado que opera a oferta de crédito.

Além destes, importa mencionar a instituição do Sistema de Autorregulação de Operações de Empréstimo Pessoal e Cartão de Crédito com Pagamento Mediante Consignação, que entrou em vigor no dia 02 de janeiro de 2020.

Essa iniciativa é composta por três principais documentos: (i) a “[Convenção](#)”, (ii) o “[Documento Correlato](#)” e (iii) o “[Anexo](#)”. O primeiro traz as diretrizes de governança entre as instituições financeiras signatárias, o segundo estabelece as regras de funcionamento da Autorregulação e o terceiro, as boas práticas, métricas e sanções aplicáveis²¹.

Houve significativa adesão, com 23 instituições financeiras e conglomerados que representam pouco mais de 98% do volume da carteira de crédito consignado de bancos em todo o país. São elas: Agibank, Banco Alfa, Alfa Financeira, Banrisul, Bradesco S.A,

²¹ <https://www.autorregulacaobancaria.com.br/paginas/24/pt-br/#>

Bradesco Financiamentos, Cetelem, C6 Consignado, Daycoval, Banco Digio, Banco do Brasil, Zema Financeira, Banco Inter, Itaú Unibanco, Itaú Consignado, Banco Mercantil, Mercantil Financeira, Banco Pan, Banco Safra, Santander, BMG, Banco de Brasília, Bancoob, Banpará, BV Financeira, CAIXA, CCB Brasil Financeira, China Construction Bank Brasil, Facta Financeira, Paraná Banco, Sicredi e Banco Máxima.

O documento “Anexo” prevê mecanismos de *enforcement* e regras de melhores práticas bancárias, baseadas na ética, boa-fé e transparência. Também prevê que, em caso de descumprimento, as empresas participantes poderão receber punição, tanto pelas regras previstas no guia, quanto nas previstas no CDC. Destacam-se, dentre as regras previstas, as seguintes:

- i) Dever de observar a eventual fraqueza e desconhecimento do consumidor;
- (ii) Apresentar ofertas com clareza, devendo conter, obrigatoriamente e em destaque com fácil visualização: (a) taxas de juros; (b) tarifas incidentes; (c) eventuais seguros; (d) impostos; (e) custo efetivo total.
- (iii) Observar o dever de transparência, devendo enviar aos consumidores com as quais celebram contratos as seguintes informações em até 5 dias contados da data e liberação do crédito do cliente: I - Identificação da Instituição Financeira contratante; II - Data e número do contrato; III - Canais de relacionamento da Instituição Financeira; IV - Valor do empréstimo contratado pelo consumidor; e V - Quantidade e valor de parcelas;
- (iv) Respeitar o direito de desistência de até 7 dias úteis a contar do do recebimento do crédito, bem como o direito a restituição do valor total concedido que lhe foi entregue, acrescido de eventuais tributos incidentes;
- (v) Respeitar e publicizar o direito de portabilidade de crédito, que poderá ser exercido a qualquer tempo;
- (vi) Obrigatoriedade dos bancos manterem em seus respectivos sítios eletrônicos as informações referentes aos correspondentes contratados, bem como a sua avaliação de qualidade do INSS, do Bacen e do consumidor.gov.br;
- (vii) Obrigatoriedade das instituições financeiras considerarem em seu plano de qualidade os critérios mínimos referentes a (a) volume de reclamações procedentes dos consumidores; (b) realização de oferta abusiva para consumidores inscritos na plataforma “Não me perturbe”;

(c) vedação ao encaminhamento de propostas de operações de crédito consignado sem a evidência da anuência do consumidor; entre outros.

Ainda, a iniciativa previu a adesão das instituições à proposta de autorregulação “Não me Perturbe”, criada inicialmente pelo setor de Telecomunicações. Tal iniciativa consiste em uma lista de bloqueio de ligações de telemarketing para cadastro daqueles consumidores que não desejam mais receber esse tipo de ligação. Como é sabido, essa iniciativa é incompatível à necessidade do consentimento prévio para utilização do telefone pessoal de consumidores, sendo esse um dos motivos do notório fracasso desta proposta.

Portanto, nota-se que a autorregulação traz regras mais específicas direcionadas para a oferta do consignado. Contudo, importa destacar que, por não ser vinculante, possui baixa efetividade para solucionar os problemas de consumo. Vê-se, por exemplo, que desde sua implantação, os problemas relacionados ao crédito consignado seguiram crescendo: o volume de reclamações registrados no Banco Central entre 2019 e 2020 foi de 84% e, na plataforma Consumidor.gov.br, o aumento foi de 126% durante o mesmo período. Entre janeiro e setembro de 2021, identificou-se um aumento de 91% das reclamações sobre crédito consignado com relação ao mesmo período do ano passado. Ademais, nota-se que não traz inovações em matéria de regulamentação, vez que seu conteúdo reproduz, em grande parte, as regras dispostas nos normativos do Banco Central e Código de Defesa do Consumidor, conforme análise já realizada.

(ii) Guia da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON)

O Guia da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) sobre a correção da oferta do crédito consignado consiste em um documento que orienta a interpretação desse órgão acerca das regras de autorregulação adotadas pelas instituições financeiras no que se refere ao crédito consignado, tendo o intuito de dar maior previsibilidade e segurança jurídica sobre o processo autorregulatório.

Diz-se correção pois a Senacon possui a atribuição de fiscalizar a autorregulação setorial no que tange às regras e princípios relacionados ao Código de Defesa do Consumidor (CDC). Ainda assim, o conteúdo do Guia não é vinculante, devendo ser interpretado como diretrizes gerais em benefício dos consumidores.

A edição do Guia, conforme justificado em sua apresentação, foi realizada na esteira de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado entre SENACON e INSS, motivado por inúmeras reclamações recebidas relacionadas às operações de empréstimo consignado, bem como por pressão da sociedade civil organizada.

Dentre as ações que culminaram na aprovação do Guia, importa destacar que o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) assumiu considerável protagonismo nesse processo²², havendo, inclusive, oficiado a SENACON para criticar as insuficiências do Guia.

Dentre as críticas, destaca-se que o Guia mencionou a atuação dos correspondentes bancários com a observação de que essa atuação oferecia riscos aos consumidores, “*devendo a mesma ser fiscalizada tanto em nível de autorregulação, como da regulação estatal direta propriamente dita*”. Porém, não apontou quais são as regras para a atuação dos correspondentes bancários e não estabeleceu medidas de punição amparadas no CDC e órgãos reguladores.

²² Em março de 2019, diante do aumento do número de reclamações sobre o tema, o IDEC deu início a uma série de ações direcionadas para o problema, sendo elas: (i) notificou o INSS com o intuito de exigir soluções contra práticas abusivas na oferta de empréstimos consignados a novos aposentados; (ii) encaminhou carta à Procuradoria-Geral da República alertando sobre os vazamentos de dados e práticas abusivas relacionadas ao empréstimo consignado; (iii) cobrou o Ministério da Justiça e a Senacon para solução do vazamento criminoso de dados e assédio aos idosos; (iv) alertou a Comissão de Defesa da Pessoa Idosa sobre as práticas abusivas que envolvem o crédito consignado; (v) solicitou audiência pública à Comissão de Transparência e Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor e à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados; (vi) requisitou à Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) a instituição de normativos estabelecendo parâmetros que coíbam o marketing agressivo e abusivo do crédito consignado e; por fim, (vii) encaminhou pedido à Casa Civil para que fossem tomadas medidas em relação ao vazamento de dados do INSS.

Na ocasião, uma carta foi enviada ao Ministro da Economia e ao Presidente do Banco Central do Brasil solicitando a revisão da política econômica que permite crédito às pessoas físicas e das normas que permitem o pagamento pelo consumidor da comissão aos correspondentes bancários. Além disso, solicitou-se maior fiscalização das autoridades quanto à atuação dos correspondentes bancários e quanto ao assédio das Instituições financeiras na oferta de crédito consignado. No entanto, até o presente momento não obtivemos respostas.

Após essas notificações iniciais, o Instituto participou de duas audiências públicas para debater questões relacionadas ao crédito consignado: (i) em 07 de junho de 2019, organizada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, no Senado Federal (CTFC); (ii) em 12 de junho de 2019, realizada pelas comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e de Defesa do Consumidor, na Câmara dos Deputados.

Também em 2019, em resposta às notificações do Idec alertando e cobrando soluções para a oferta abusiva de crédito a idosos, o INSS, a Senacon, o Banco Central, a DataPrev e a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho criaram o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), para tratar dos problemas relacionados ao vazamento de dados pessoais dos aposentados, ofertas abusivas de crédito consignado e solução de conflitos. No entanto, não foi oportunizada a este Instituto participação no referido GTI, mesmo após ter expressamente requerido ao INSS e à Senacon. Em março/2020, a Senacon lançou o Guia de Corregulação do Crédito Consignado que apresenta as condições de atuação da Convenção para Adesão ao Sistema de Autorregulação de Operações de Empréstimo Pessoal e Cartão de Crédito.

A questão do *telemarketing* e todo *marketing* ativo também não foi tratada adequadamente nesse caso, pois a adesão ao “Não me perturbe” não é suficiente. Isso porque não se pode desconsiderar o papel da Senacon em informar aos consumidores e demais órgãos do Sistema que os dados pessoais dos consumidores obtidos de forma ilegal - sem o consentimento do titular - não podem ser utilizados pelas instituições financeiras, independente do cadastro na plataforma por esses consumidores.

Já no caso específico do cartão de crédito consignado, o Guia não apresentou referências ou regras que tornassem clara sua utilização por parte do consumidor de um produto tão complexo, não estabelecendo parâmetros para coibir a exploração de seu uso, como por ex. o “saque fácil” divulgado pelas instituições financeiras.

Diante de todo o exposto, o Idec destacou à época que o guia não cumpriu com o princípio da Política Nacional das Relações de Consumo previsto no artigo 4º, V, do CDC, pois, apesar de se apresentar como proposta, com sugestões para a adoção de medidas protetivas, não se concretizou ao final como um incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços.

O documento também não cumpriu seu papel, já que fez utilização em excesso de linguagem técnica, sem narrativa histórica, didática ou orientativa.

Além disso, o Guia deveria trazer orientações gerais com recomendações para o consumidor em temas como a portabilidade, papel e atribuição do correspondente bancário e quais os possíveis canais de reclamação. Além das orientações que deveriam ter sido apresentadas aos consumidores e aos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, não destacou como evitar as práticas abusivas frequentes, tais como: a renovação automática de crédito sem a devida manifestação de vontade do consumidor, a renovação do crédito anualmente associada ao aumento do benefício do INSS para a recomposição de margem, a renovação periódica do crédito com operações de troca com novo financiamento, conhecido como “troca com troco” e a permanente utilização do prazo máximo de parcelamento.

8.2.6. Conclusão

Nesta etapa, analisou-se o histórico da regulamentação brasileira vigente, partindo-se de 2003, com a promulgação da Lei nº 10.820, até a análise de normativos recentes de 2021, como as Resoluções do Banco Central e iniciativas de autorregulação. Concluiu-se que

somente a partir de 2011 o órgão regulador passou a demonstrar indícios de preocupação com as ofertas abusivas de crédito consignado. Até então, com base na legislação analisada, restou notória a finalidade da regulamentação setorial em estabelecer bases para garantir a lisura dos negócios jurídicos entre as instituições financeiras e correspondentes bancários, consolidando-se, assim, a expansão da oferta de crédito por terceiros.

Embora tenha ocorrido relativo avanço no tratamento da matéria, os indicadores econômicos mais recentes demonstram a baixa efetividade das normas mencionadas: o volume de reclamações sobre crédito consignado registrados no Banco Central entre 2019 e 2020 foi de 84% e, na plataforma Consumidor.gov.br, o aumento foi de 126% durante o mesmo período. Entre janeiro e setembro de 2021, identificou-se um aumento de 91% das reclamações com relação ao mesmo período do ano passado. Assim, o número de reclamações vem se superando ano após ano, fato esse que indica a existência de lacunas regulatórias efetivas para conter o problema.

Por fim, a recente promulgação da Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/21) se constituiu em um dos mais significativos avanços na defesa dos cidadãos brasileiros endividados. Embora ela careça de instrumentos direcionados especificamente ao tratamento de abusos na oferta de crédito consignado, previu regras com grande potencial de impacto positivo relacionado a essa problemática de consumo. Nesse sentido, destacam-se dois pontos: (i) a previsão da oferta responsável de crédito e (ii) a garantia do mínimo existencial, tanto no pagamento das parcelas decorrentes da contratação de crédito, quanto na eventual necessidade de repactuação de dívidas. Apontou-se também como a oferta de crédito consignado pode impactar negativamente no direito à garantia do mínimo existencial dos consumidores, dada a sua condição peculiar de desconto automático sobre os benefícios.

Embora a Lei do Superendividamento tenha trazido importantes instrumentos, a questão envolvendo a oferta do crédito consignado ainda carece de normas mais específicas, com caráter vinculante e que sejam dirigidas para o controle e maior fiscalização da oferta abusiva de crédito, em especial, a realizada por meio de correspondentes bancários. A partir desta constatação, identifica-se a existência de grave lacuna regulatória setorial, sendo de atribuição do Poder Legislativo, bem como do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil supri-las por meio do exercício de suas respectivas competências.

Além destes agentes, os indicadores relacionados ao aumento de reclamações de consumo sobre o objeto deste estudo apontam para o descompromisso das instituições

financeiras em cumprir as normas de autorregulação convencionadas por elas mesmas, fato esse que demonstra a ineficácia dessa modalidade regulatória.

8.3. Análise da regulamentação mexicana relacionada à concessão de crédito consignado

A presente análise se debruçou sobre os principais instrumentos normativos de regulação do crédito consignado no México: (i) *Ley del Seguro Social*, de 1973; e (ii) *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito*, de 1932. Além disso, acompanhou-se as atuais discussões legislativas em relação à reforma da *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito* que tem como enfoque a concessão do crédito consignado.

8.3.1 *Ley del Seguro Social*, de 1973 (Redação de 31 de julho de 2021)

A *Ley del Seguro Social* menciona o crédito consignado em sua redação em apenas um dispositivo transitório, mas em nenhum artigo. Apesar da referida lei estruturar o processo de aposentadoria e de seguridade social no México e definir regras gerais, bem como órgãos competentes, a ausência de artigo específico para regulação do consignado se trata de um fato que gera preocupação. Isso porque, essa modalidade afeta em especial os aposentados e beneficiários do Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sendo tal entidade um dos principais órgãos reguladores, senão o principal, responsável por prosseguir com o processo de concessão do empréstimo.

O único dispositivo transitório que se refere ao crédito consignado na *Ley del Seguro Social* é o vigésimo nono. Nele, dispõe-se sobre as regras gerais da concessão dessa modalidade para beneficiários do IMSS, sem, no entanto, detalhar o processo de monitoramento, nem a atribuição de responsabilidades às entidades que participam dele, aspectos que são detalhados apenas nos sítios eletrônicos do Instituto, do Banco Central do México (Banxico) e do Governo do México.

Dentre as características importantes de tal dispositivo se destaca a necessidade expressa do consentimento para a concessão do empréstimo, bem como da necessidade de as entidades financeiras prestarem contas ao Instituto sobre as condições gerais do empréstimo – incluindo o Custo Anual Total – com o intuito de divulgação para permitir aos pensionados a possibilidade de comparação e eleição da instituição financeira que solicitarão o empréstimo.

Com relação ao dispositivo transitório, é oportuno ressaltar alguns aspectos importantes, dentre os quais se destaca a margem consignável de 30%. No Brasil, a margem está fixada em 40% até 31 de dezembro de 2021, quando, após essa data, retornará a ser de 35%. Embora não haja uma diferença tão expressiva, a diferença de 5% à 10% de comprometimento da renda pode resultar em significativo impacto na garantia de despesas básicas dos consumidores vulneráveis financeiramente.

O mais importante em relação à margem é que o dispositivo enfatiza que ela não pode reduzir as pensões a uma quantidade inferior à média garantida, de um salário mínimo de 141,7²³ pesos mexicanos por dia (aproximadamente 1190 reais por mês)²⁴. Caso isso ocorra, a margem aplicada limita-se a 25%. Ao se comparar com os instrumentos regulatórios no Brasil, percebe-se que se trata de um ponto especialmente importante da legislação mexicana.

Isso porque a porcentagem de retenção da renda em 30% pode representar uma perda expressiva da capacidade de sobrevivência, abrindo a possibilidade de o consumidor se tornar superendividado devido à elevada margem consignável. Conforme a questão tratada no item 9.2.1, (vi), “c” deste estudo, o critério objetivo de teto máximo da renda consignável não é suficiente para garantir que os consumidores tenham preservado o mínimo existencial previsto na Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/2021). Trata-se de um conceito amplo que deve ser analisado conforme o caso concreto a partir de aspectos de renda, como também os que se relacionam aos fatores subjetivos que aumentam a vulnerabilidade do consumidor.

No México, a discussão sobre o mínimo que uma pessoa necessita para sobreviver tem estreita relação com o valor do salário mínimo. Importante ressaltar que essa discussão para o consignado é uma medida essencial e que possibilita uma avaliação das possibilidades de haver a concessão do consignado, sem comprometimento expressivo da renda.

Apesar da consideração da possibilidade de comprometimento de renda a partir da margem consignável, cabe ressaltar que preocupa o fato de a modalidade ser regulamentada apenas por um dispositivo transitório que não detalha as principais regras do processo de concessão do crédito consignado. Na Tabela 11, há o descritivo de quais são elas, bem como as principais características da modalidade no México, em comparação com o Brasil.

²³ Disponível em: <https://www.gob.mx/conasami>

²⁴ Cálculo considera meses com 30 dias e o câmbio de 19 de outubro de 2021, em que 1 real equivale a 0,28 pesos)

Tabela 11. Características vigentes do crédito consignado no Brasil e no México

Características do crédito consignado		
	Brasil	México
Quem pode ter acesso?	Aposentados, pensionistas, servidores públicos e funcionários com carteira assinada	Aposentados e pensionistas (deve ter transcorrido três meses desde o último desconto de empréstimo anterior), servidores públicos e funcionários com carteira assinada
Documentos necessários	RG, CPF, comprovante de residência, contracheque ou número de benefício do INSS	Identidade (original ou cópia autenticada acompanhada de cópia simples) e qualquer documento de identificação emitido pelo IMSS, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) ou Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (AFORE)
Quem pode oferecer a modalidade?	Bancos, promotoras de crédito e correspondentes bancários	Entidades financeiras que possuam convênio com o IMSS
Como a pessoa pode adquirir?	Agências, por telefone, plataformas criadas pelas próprias promotoras de crédito e por correspondentes bancários	Presencialmente, em Unidade de Medicina de Família ou em Subdelegação designada
Número máximo de parcelas	Até 84 meses	Até 60 meses
Margem consignável	35%; 40% (até 12/2021)	30%; 25% (se receber menos de um salário mínimo)

Fonte: Sítio eletrônico do IMSS e Banco Central do Brasil . Elaboração: Idec.

8.3.2. *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito*, de 1932, e a atualização em andamento

A insuficiência da *Ley del Seguro Social* para conter fraudes e abusos na concessão do consignado e a ausência de regulação específica à modalidade na *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito* é um dos motivos pelos quais ela está sendo revisada. Atualmente, a reforma foi aprovada no Senado e está sendo discutida pela Câmara dos Deputados. No entanto, alguns dos aspectos da proposta são polêmicos, dentre eles, o que vem gerando mais debate é a previsão da cobrança delegada.

Em 15 de fevereiro de 2021, as *Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos do Senado Mexicano* divulgaram o texto com as disposições que alteram a *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* em relação à inclusão de regulação do crédito consignado. Tais alterações foram principalmente formuladas pelos senadores Pedro Miguel Haces Barba e Miguel Ángel Navarro Quintero, do Partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena).

Entre os principais propósitos da regulação está a definição do crédito consignado como um tipo de ato jurídico nomeado por lei, isto é, no qual os direitos e as obrigações das

partes envolvidas estejam sujeitas à regulação e à supervisão da Comisión Nacional Bancaria y de Valores (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, 2021):

Com esta iniciativa se busca proteger dos abusos que os trabalhadores são objeto por parte de instituições que não contam com um sistema de regulação e de proteção efetiva a seus direitos como usuários de serviços financeiros, a efeito de que o outorgante de crédito consignado possa realizar ditas atividades, sempre e quando tenham a qualidade de entidades reguladas em termos da Lei Geral de Organizações e Atividades Auxiliares de Crédito, já que apenas com respeito deste tipo de *Sofomes*²⁵ existem as faculdades necessárias com tais fins em favor da Comissão Nacional Bancária e de Valores com respeito aos bancos. (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, p.4, 2021, tradução nossa)²⁶

Destacam-se que os pontos positivos relativos à reforma estão sobretudo no intuito de implementar uma regulação ao crédito consignado no país, já que o México não possui uma estrutura que regule a modalidade. Desse modo, considera-se importante os intuitos da reforma em oferecer segurança jurídica ao crédito consignado e promover acesso a ele para uma maior parte da população mexicana.

Com tal objetivo, as comissões também expressam a necessidade de tornar o processo mais seguro, na medida em que a falta de regulação apropriada tem gerado uma problemática sistêmica, haja vista, por exemplo, a oferta de consignado ilegal realizada por entidades informais, que também acabam envolvidas com outras atividades ilegais, como lavagem de dinheiro (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, 2021).

No México, o crédito consignado tem os mesmos mecanismos de funcionamento que no Brasil. Trata-se de uma modalidade em que o empréstimo é descontado do salário, das pensões ou da aposentadoria do tomador de crédito. No país já há uma restrição maior, se comparado com o Brasil, sobre quais instituições podem ofertar o consignado.

²⁵ *Sociedades Financieras de Objeto Múltiple* (Sofomes) são sociedades anônimas com registro na *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros* (Condusef) e que têm como função o outorgamento de crédito, arrendamento financeiro e fomento mercantil (GOBIERNO DE MÉXICO, 2015).

²⁶ Trecho original: “Con esta Iniciativa se busca proteger de los abusos que los trabajadores son objeto por parte de instituciones que no cuentan con un sistema de regulación y de protección efectiva a sus derechos como usuarios de los servicios financieros, a efecto de que el otorgante del crédito de nómina pueda realizar dichas actividades, siempre y cuando tengan la calidad de entidades reguladas en términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ya que solo con respecto de este tipo de Sofomes existen las facultades necesarias con tales fines en favor de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con respecto a los bancos.” (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, p.4, 2021)

Enquanto no Brasil, bancos, promotoras de crédito e correspondentes bancários são autorizados a oferecer o empréstimo com consignação, no México, há restrições para apenas entidades que possuem convênio com o IMSS e a mesma instituição bancária que oferece o serviço deve ser aquela em que há o depósito do salário do trabalhador ou a aposentadoria. No Brasil, durante o processo de regulamentação da Lei do Crédito Consignado, também era assim. No entanto, pelo fato de o Banco do Brasil ter passado a ser o ofertante exclusivo de tal modalidade, houve protesto por parte de outras instituições financeiras organizadas pela Associação dos Agentes Financeiros de Crédito. A partir disso, o Banco do Brasil propôs um acordo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em que se comprometeu a deixar de ter a exclusividade do crédito consignado para servidores públicos²⁷.

Se já para o caso mexicano há casos de ilegalidades, no Brasil, em que há uma liberalidade maior sobre quais instituições financeiras podem oferecer o crédito consignado, o contexto também é de extrema preocupação. No contexto brasileiro, isso preocupa não apenas no caso de correspondentes bancários, como também com a crescente entrada de fintechs oferecendo o consignado, sem que haja uma regulação específica por parte dos órgãos responsáveis.

De acordo com os legisladores mexicanos, a falta de regulação explícita e eficiente do crédito consignado pode aumentar consideravelmente o prejuízo dos usuários e, mesmo, do próprio setor financeiro. Isso porque, dificulta a consolidação de um mercado de créditos saudável e robusto (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, 2021). Nesse sentido, enfatizam-se pontos positivos da proposta de inclusão de regulação do crédito consignado com o intuito de proteger os consumidores de serviços financeiros.

Dentre os quais, destacam-se: a intenção de desenvolver fórmulas para calcular a capacidade de pagamento dos beneficiários com consignado, com o intuito de proteger a viabilidade do crédito, sua cobrança e, sobretudo, evitar o superendividamento (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, 2021):

O anterior busca, por um lado, proteger os beneficiários de abusos, assegurando que ao menos uma parte do ingresso possa se destinar ao seu lar, enquanto que por outro promove a educação financeira. (...) A finalidade do anterior é formalizar de maneira

²⁷ Disponível em:

<https://www.terra.com.br/noticias/bb-abre-mao-de-exclusividade-no-consignado-a-servidores.680aa418851ca310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

indivíduo a responsabilidade do empregador ou instituição de seguridade social de inteirar o pagamento ao credor, sem que exista a possibilidade de retenção indevida ou ilegal. Isto é, ao estabelecer que haverá a liberação, quando a instrução de pagamento seja gerada pelo beneficiário de forma expressa e exista provisão de fundos à pessoa que deve inteirá-los. (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, 2021, p.26 , tradução nossa)²⁸

No entanto, apesar de se tratar de uma reforma, no geral positiva, conforme destacado anteriormente, um dos pontos que tem gerado polêmica – e é também um dos principais da reforma da *Ley de Títulos y Operaciones de Crédito*, com a introdução da regulação do consignado – é aquele que prevê a cobrança delegada, como um subtipo particular de crédito consignado. De acordo com as comissões, entende-se como um crédito consignado com cobrança delegada aquele em que existe uma ordem de pagamento em que o empregador tem a autorização de pagar a conta a um terceiro, que é o credor, e que emite a ordem de pagamento (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, 2021).

Tal ordem pode ter como fonte de pagamento: (i) o salário; (ii) as percepções extraordinárias de caráter laboral, as indenizações e conceitos afins; (iii) as pensões ou renda vitalícia; (iv) saldos disponíveis em contas correntes para a aposentadoria; (v) honorários ou qualquer outra contraprestação a favor do beneficiário que derive de uma relação comercial. Segundo as comissões, trata-se de uma medida de interesse tanto do sistema financeiro, quanto do beneficiário do consignado, na medida em que haveria a facilitação da cobrança

Todavia, mesmo com garantias de que os consumidores serão protegidos a partir de estipulações sobre onde cada pagamento será amortizado, ainda assim é uma medida que preocupa e que tem gerado posicionamentos contrários de especialistas e de organizações de proteção ao consumidor e ao idoso no México.

Em primeiro lugar, há uma crítica pela responsabilização do empregador pela cobrança de um crédito outorgado por uma instituição financeira. Em segundo, pela possibilidade de a fonte de cobrança não ser apenas os salários, mas também aposentadorias,

²⁸ Trecho original: “Lo anterior busca, por un lado, proteger a los acreditados de abusos, asegurando que al menos una parte del ingreso pueda destinarse a su hogar, mientras que por el otro promueve la educación financiera. (...) La finalidad de lo anterior es formalizar de manera indubitable la responsabilidad del empleador o institución de seguridad social de enterar el pago al acreedor, sin que exista posibilidad de retención indevida o ilegal. Esto es así, al establecer que habrá libranza, cuando la instrucción de pago sea girada por el acreditado de forma expresa y exista provisión de fondos a la persona que deba enterarlos. (COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, 2021, p. 26)

condição essa que, de acordo com o partido político Morena, seria inconstitucional na medida em que os salários e a aposentadoria são intocáveis (EL ECONOMISTA, 2021):

Por Mandato Constitucional o salário é intocável, assim como as pensões de aposentadoria, por isso a iniciativa se resulta inconstitucional ao descontar o salário de tal maneira mediante uma simulação que se executará com a adição de um contrato civil de “Mandato Irrevogável” entre patrão e trabalhador para que proceda à retenção e desconto do salário enquanto dure a dívida. (MORENA, 2021, tradução nossa)²⁹.

Assim, mesmo sendo o partido responsável por parte expressiva da reforma, o Morena posiciona-se de forma contrária aos trechos que prevêm a constituição de um crédito consignado com cobrança delegada. Para o Morena, trata-se de novo Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)³⁰ e que aumentará a crise econômica provocada pela pandemia. O partido ressalta que a cobrança delegada visa, na realidade, abreviar métodos de cobrança ao utilizar os empregadores como cobradores e, assim, evitar processos judiciais. Além disso, acaba por permitir um “embargo sem juízo” em que os trabalhadores poderiam demandar de seus empregadores apenas em casos de inconformidade.

Há, inclusive, um movimento em protesto contra a cobrança delegada nomeado *Movimiento Nacional de Rechazo a la Cobranza Delegada*. Para Carbaljal (2021), a cobrança delegada assenta um histórico e duro golpe contra a economia das famílias ao abrir a porta aos bancos para dispor legalmente dos salários dos trabalhadores mediante acordo com o empregador. Assim, uma verdadeira reforma seria fomentar o outorgamento de créditos a partir de menores taxas de juros, leis que ampliem a autoridade de supervisão e vigilância da Condusef e mecanismos legais que permitam a revisão contratual de forma mais detalhada com o intuito de evitar cláusulas abusivas, ilegais e publicidade enganosa de ofertantes (CARBAJAL, 2021).

Apesar da polêmica, a figura da cobrança delegada foi aprovada pela *Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados* em 28 de abril de 2021, com 18 votos a favor, 4 contra

²⁹ Trecho original: *Por Mandato Constitucional el salario es inembargable; al igual que las pensiones jubilatorias, por lo que la iniciativa resulta inconstitucional al despojar al salario de tal carácter mediante una simulación que se ejecutará con la adición de un contrato civil de “Mandato Irrevocable” entre patrón y trabajador para que proceda la retención y descuento del salario mientras dure la deuda.* (MORENA, 2021).

³⁰ Fobaproa foi criado em 1990 e deveria funcionar como um seguro para os depósitos bancários. Mas em dezembro de 1994, o governo da época, de Ernesto Zedillo, devolveu a solvência aos bancos. Quando o resgate foi realizado, alguns dos bancos que iriam se beneficiar do Fobaproa estavam envolvidos com fraudes, sonegação de impostos e más práticas bancárias. O Fobaproa acabou absorvendo e acumulando uma dívida de 552.300 milhões de pesos, equivalente a 11% do tamanho de toda a economia mexicana que os cidadãos mexicanos continuam pagando com seus impostos (BUSINESS INSIDER MÉXICO, 2020).

e 1 abstenção (EL ECONOMISTA, 2021). Atualmente o texto está para ser votado no plenário. Desse modo, diante do exposto, percebe-se, no México, uma reforma com aspectos positivos que visa mitigar a falta de regulação do empréstimo consignado no país e suas consequentes práticas predatórias contra os consumidores mexicanos e a favor das instituições financeiras no país.

8.3.3. Conclusão

A partir da análise comparada das regras do México sobre crédito consignado, identificou-se a existência de regras na concessão da modalidade que oferecem maior proteção ao consumidor, se comparado com o Brasil. Destacam-se dentre essas regras vigentes, as seguintes: (i) limitação da margem consignável até 30%; (ii) diminuição da margem de consignação de 30% para 25% nos casos em que o desconto da parcela resulte em valor de benefício abaixo do salário mínimo (aproximadamente R\$ 1180 no México); (iii) autorização exclusiva somente para banco em que o consumidor recebe o salário ou o benefício para operar a modalidade; (iv) necessidade de o procedimento ser realizado somente presencialmente, (v) disponibilização de canal de denúncia governamental específico para o consumidor relatar casos de abusos e fraudes no consignado.

Enfatizamos, também, a atual revisão da Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que está para ser votada no plenário da Câmara dos Deputados. A principal qualidade do texto é a relação entre o crédito consignado e o superendividamento que está sendo considerada para ressaltar a necessidade de regras mais robustas, bem como fórmulas para calcular o quanto da renda pode de fato ser comprometida pela margem consignável.

Assim, embora a edição de regras mais abrangentes na regulamentação do consignado ainda esteja em discussão no México, é possível identificar nas regras vigentes que os critérios mais rigorosos impostos para a oferta e contratação – quando comparados aos do Brasil – tornam essa modalidade menos problemática no que tange ao comprometimento de gastos básicos dos consumidores e consequente endividamento.

De todo modo, importa mencionar o recente aceno no Brasil para o tratamento adequado da questão do superendividamento com a promulgação da Lei 14.181/21, que, embora não supra todas as lacunas relacionadas à oferta de consignado, poderá trazer efeitos positivos para seus consumidores. Desse modo, vemos que o debate em torno da oferta de crédito e endividamento tem assumido relevante destaque no debate público, sendo o diálogo

entre os dois sistemas regulatórios - Brasil e México - oportuno no que tange ao avanço regulatório para a proteção dos consumidores de crédito consignado.

8.4. Caso Real - Endividamento de idosos com crédito consignado

O estudo de caso foi realizado por meio de uma entrevista estruturada a partir de um questionário com 30 perguntas abertas, divididas em 5 blocos, sendo eles: (i) relacionamento inicial com crédito consignado; (ii) refinanciamento, portabilidade e alongamento de prazo; (iii) relacionamento com bancos e correspondentes bancários; relacionamento com INSS e bancos; (iv) uso do cartão de crédito consignado e (v) organização financeira.

A entrevista teve por objetivo demonstrar como a contratação de crédito consignado é capaz de impactar a situação financeira dos idosos de baixa renda, sendo considerando, para tanto, o contexto de crise sanitária e econômica, bem como o assédio dos ofertantes.

A crise econômica aprofundou a vulnerabilidade de cidadãos de baixa renda, os quais são atingidos pelo aumento da inflação e consequente aumento do preço de produtos e serviços básicos, como alimentos, gás, energia, medicamentos, entre outros. Além da precariedade social, os idosos são expostos a sucessivas abordagens assediosas na oferta do crédito consignado e a conteúdos de marketing agressivo por parte dos bancos, que se aproveitam das fragilidades desta faixa etária, como a solidão, a saúde e a perda da capacidade de consumo.

Nesse sentido, para entender como esse conjunto de fatores está afetando e influenciando a situação financeira dos idosos, destacamos como um dos objetivos do estudo a necessidade de analisar em profundidade o cotidiano de um aposentado do Regime Geral do INSS, com as características socioeconômicas representativas da maior parte deste público: maior de 60 anos e com renda de até 2 salários mínimos. Apesar das estatísticas econômicas apresentarem um elevado número de endividados com esse perfil, o medo de expor as dificuldades financeiras e o julgamento moral pela exposição inibe as pessoas de buscarem ajuda.

A personagem que aceitou participar do estudo é uma aposentada e pensionista do INSS de 73 anos, viúva, residente no extremo da zona leste de São Paulo, que vive juntamente com uma filha já adulta, que não possui emprego fixo para ter condições de cuidar da saúde da mãe. A entrevista foi realizada no local de residência da entrevistada, no dia 15 de novembro de 2021, sendo atendidos todos os protocolos de prevenção da Covid-19. A

entrevistada respondeu a todas as questões e em alguns momentos precisou da ajuda da filha para lembrar algumas passagens do histórico de sua relação com o crédito. Relatou que teve Covid-19 no início de março/2021 e, após a recuperação, ficou com sequelas relacionadas à memória. Durante algumas passagens da entrevista, teve algumas crises de choro ao falar das dificuldades que tem enfrentado para administrar as contas e as dívidas.

A entrevistada é aposentada pelo INSS por invalidez desde 2005, com renda de um salário mínimo. Em 2015 ficou viúva e passou a receber um segundo salário mínimo como pensionista. Atualmente recebe dois salários mínimos pelo INSS, totalizando o valor de R\$ 2.200,00

Início da utilização do crédito consignado: No primeiro bloco de perguntas associadas ao uso do crédito consignado, a entrevistada informou que era usuária de crédito de financeiras antes do consignado, citando a Losango e a Fininvest. A partir de 2005, informa que passou a utilizar o crédito consignado. Inicialmente a operação foi adquirida presencialmente na loja do Banco BMG no centro de São Paulo. Posteriormente, as operações seguintes passaram a ser realizadas por um advogado que atuava como, segundo suas palavras, um “corretor”. Relata que não tem lembranças sobre o valor e as condições das primeiras operações. Em várias operações recebia a cópia dos contratos de consignado e, após certo período, passou a receber outras demandas, como necessidade de enviar fotos de documentos e de sua imagem facial para consolidar as operações por meio virtual. A entrevistada admitiu que, desde 2005, é usuária de crédito consignado sem interrupção. Informa que com a morte de seu marido em 2015 a situação financeira piorou e a dependência do crédito consignado aumentou consideravelmente. Relembra que desde então tem sua renda comprometida com a margem total e número máximo de parcelas para pagamento.

Refinanciamento, portabilidade e alongamento de prazo: Sobre as condições dos contratos, a entrevistada alegou que sempre utilizou o refinanciamento do crédito consignado. A filha destacou que o valor do troco é pouco, mas ajuda nas contas. Todavia, não sabe mensurar o impacto disso na dívida. Demonstrou conhecer o conceito de portabilidade e sua finalidade e informou ter feito uma única vez uma operação de portabilidade de crédito de um valor de aproximadamente R\$18 mil. Todas as demais operações são objeto de refinanciamento a cada 12 meses, sempre pelo prazo máximo permitido. Informa que não

sabe dimensionar e tampouco tem controle da evolução das dívidas, sendo todas administradas pela correspondente bancária. A última alteração de seu contrato ocorreu com base na mudança das regras para desconto do INSS, que aumentou o prazo das parcelas de 72 para 84 mensais. Nessa ocasião, a pedido da entrevistada, após ser informada por meio de noticiário de TV, solicitou à corretora que aplicasse a medida em todos os seus contratos. Contudo, o valor do troco foi baixo.

Relacionamento com bancos e correspondentes bancários: Atualmente, a consumidora possui 15 operações de crédito consignado em 5 instituições de crédito diferentes. Enquanto as operações eram feitas presencialmente, contratava crédito com o BMG. Essa relação mudou com a chegada do correspondente bancário, quando as operações deixaram de ser presenciais e surgiram outros bancos. Os contratos eram encaminhados para assinatura por meio de serviço de motoboy, que deixava uma cópia do contrato. Segundo a entrevistada, não conseguia compreender o conteúdo do documento. Posteriormente, recebeu a indicação de outra correspondente bancária, que passou a cuidar de todos os créditos consignados dela até o momento presente. O contato foi por indicação familiar e, a partir dessa nova relação, todas as operações passaram a ser feitas por intermediação eletrônica, com envio dos contratos e confirmação de novos acordos por SMS. Muitas destas informações sobre os contratos desapareceram após um período. O tratamento no relacionamento com a nova correspondente bancária é bastante familiar e baseado na confiança. Não há por parte da entrevistada uma conexão com o banco responsável pelo contrato, sendo todas as respostas direcionadas para a profissional, que detém o gerenciamento dos contratos e descontos nos benefícios. Questionamos se em algum momento a correspondente bancária teve acesso ao “Meu INSS” e a filha confirmou que sim, em uma situação pontual, mas que imediatamente trocou a senha do aplicativo da plataforma do INSS. A entrevistada **não sabe dizer por que os contratos são feitos em cinco bancos diferentes. Informa que identificou o depósito de um valor de R\$2 mil em sua conta no final de 2020. Apesar da correspondente fazer o controle das operações e dos saldos, questionada sobre essa quantia, alegou não ter conhecimento da operação e que teria sido realizada por uma “empresa” chamada Daycoval.** Foi orientada a devolver o dinheiro, e embora tenha tentado a devolução, achou o procedimento uma “complicação grande” e, como estava precisando, manteve a operação do crédito. A entrevistada indagou como que esse banco sabia os dados da conta dela, pois só quem tinha os

dados era a correspondente e o INSS. Em nenhum momento aparentou ter dúvida da profissional que cuida da conta, mas admitiu que ao fazer uma visita ao escritório da correspondente, percebeu um esfriamento no tratamento mais distante. Deixou de ser amável e atenciosa e demora para responder às demandas por telefone.

De modo geral, as operações de pequenos valores são resultados dos refinanciamentos com troco, com prazo de parcelamento em 84 meses, com valores variando entre R\$14,00 e R\$247,00. No caso em comento, o desconto totaliza R\$854,00 por mês, comprometendo parcela significativa da renda. A filha utiliza o próprio telefone celular para monitorar as informações de conta da mãe, e alerta para o recebimento frequente de novas propostas de crédito consignado por e-mail, telefone e SMS, mesmo a correspondente admitindo que não há margem de crédito disponível. **A filha admite que toda operação apresentada é aceita porque elas não possuem dinheiro para pagar as contas e ela não pode trabalhar fora, porque a mãe já tentou o suicídio duas vezes.** Perguntada sobre como ela avalia a relação com os bancos, a entrevistada admitiu que não há e nem sabe quem são e onde ficam as agências dos bancos. A entrevistada admite que nunca recorreu ao INSS e bancos para tratar as questões ou identificou problemas nas operações. Perguntada sobre as informações disponíveis na plataforma do “Meu INSS”, possui as informações que atendem às necessidades delas sobre saldo, número de parcelas e instituições financeiras adicionais.

Cartão de crédito consignado: Entre as 15 operações de crédito em andamento, duas são referentes a dois empréstimos realizados a partir do uso do cartão de crédito consignado em abril de 2017. A entrevistada demonstrou dificuldade para entender que o crédito é decorrente do uso cartão de crédito, e não sabe porque as parcelas nunca acabam. Afirmou em várias passagens que nunca pediu o cartão e se surpreendeu quando motoboy bateu na porta para entregar o cartão e impôs o recebimento do mesmo. Posteriormente, cancelou os dois cartões, mas a correspondente não disse que havia sido realizadas as duas operações de crédito a partir do saldo dos dois cartões de crédito consignado. Até hoje acontecem os descontos e a correspondente não dá resposta sobre quando vai acabar. Quando a entrevistada liga pedindo informações, recebe mensagem por aplicativo dizendo que irão verificar, sempre resultando na falta de retorno. Ao ser questionada se já procurou os bancos, mãe e filha admitem que não sabem onde ficam os bancos. **“Nunca fomos atrás dos bancos, e tudo é feito pela**

correspondente, por isso confiamos nela (correspondente). Ela é que faz tudo e manda depositar e eu vou no banco e saco o dinheiro”. Sobre os descontos, a entrevistada diz que acompanha o lançamento no sistema, mas não sabe ao certo a origem e até quando será descontado. Ao ser questionada sobre as condições que os descontos são realizados, mãe e filha dizem ignorar.

Em outra questão, foi perguntado se possui cartão de crédito tradicional e se sabe as regras de funcionamento. A entrevistada falou entusiasmada e com certo zelo que possui um cartão de crédito há 23 anos, e que nunca deixa atrasar e paga antecipado: ***“Eu fico sem nem um tostão, mas eu pago”***. Ao ser questionada por que tem a preocupação de manter o pagamento do cartão em dia, ela respondeu: ***“Porque eu necessito do cartão”*** Sobre o uso do cartão de crédito, a justificativa apresentada pela filha: *“o crédito que foi pago volta para você e não precisa pagar aquele juros elevado e você paga o que gastou. Esse do BMG, eles estão jogando como se eu estivesse pagando atrasado. Uma coisa vem descontada na folha da minha mãe. Eles estão colocando no rotativo e minha mãe está pagando juros sobre juros, sobre juros. No cartão normal não acontece isso, se eu parcelar em 10 vezes sem juros, o cartão vai me cobrar a parcela sem juros. Ninguém explicou isso para a gente que era rotativo, por isso que a gente nunca sabe quando acaba, porque só desconta”*.

Organização financeira: Sobre a organização das despesas, a entrevistada diz que não tem condição para viver desse jeito, com uma renda disponível R\$ 1.350,00 por mês para garantir o pagamento das despesas mensais para a sua sobrevivência: (i) aluguel de imóvel de 3 cômodos (R\$ 750,00); (ii) conta de energia elétrica (R\$ 240,00); e conta de água (R\$ 120,00), totalizando R\$ 1.110,00. Restam apenas R\$240,00 para a alimentação e medicamentos. Assim, utiliza-se o cartão de crédito tradicional, por meio do parcelamento e adiamento recorrente das despesas. A filha faz um controle muito rígido para conseguir manter o pagamento das contas. Informou que a conta de energia elétrica estava em nome do proprietário classificado como baixa renda, com valor médio de R\$100,00. Depois que a conta foi transferida para a entrevistada, a conta subiu para R\$240,00. A alegação é que, por ter renda de dois salários mínimos, ela não tem direito a desconto social. A filha faz uma engenharia de sobrevivência na administração do pouco recurso e recebe uma cesta básica de doação de parentes a cada dois meses. Informa que realiza o monitoramento de preços de supermercados pelos aplicativos para conseguir comprar alimentos. Não possuem ajuda

financeira de parentes, o crédito consignado é a única “salvação”, e acredita que, sem os refinanciamentos, não teriam como sobreviver. A filha está tentando conseguir trabalho sem precisar sair de casa para não deixar a mãe sozinha, mas não consegue emprego. A pergunta para finalizar a entrevista foi sobre a possibilidade de revisão dos contratos ao longo de todo esse período. A filha da entrevistada respondeu que nunca pediu e a correspondente nunca apresentou proposta ou mostrou sensibilidade para avaliar a situação de endividamento da entrevistada. Admite que vai precisar continuar dependendo do consignado e já está contando com a margem que virá com o reajuste do salário mínimo no início de 2022.

A situação da entrevistada aponta uma fragilidade financeira e uma ausência de percepção do jogo financeiro em que está inserida. A renda que fica no banco mensalmente é a mesma renda que é tomada como novo crédito que, por sua vez, é utilizada para despesas não cobertas pelo valor líquido dos benefícios por conta dos descontos das parcelas do consignado. Consta-se um ciclo de retenção de renda e uma degradação das condições de sobrevivência da consumidora.

Curiosamente, durante toda a fala de mãe e filha, as instituições bancárias não são relacionadas ao problema que vivenciam. A confiança cega na profissional de crédito que representa os bancos obstam a problematização em torno da postura descomprometida da correspondente com a realidade financeira da idosa.

A avaliação de risco de crédito não é abordada nos questionamentos porque as demandas urgentes realizadas pela própria tomadora do crédito criam um ambiente favorável para a atuação da correspondente que, na percepção das entrevistadas, é o próprio banco.

Uma situação curiosa e contrastante com o impressionante volume de operações de portabilidade de crédito consignado é o fato de a entrevistada ter obtido apenas uma operação de portabilidade durante 15 anos. Ainda assim, ela não sabe como os bancos foram escolhidos para oferecer o seu crédito. Renova regularmente suas operações a cada doze meses, pelo período máximo de parcelamento, o que configura um sequestro de um terço de sua renda permanentemente, corroída no tempo por taxas de juros baixas, mas que em 84 meses se tornam muito impactantes. Com toda a clareza sobre os impactos do uso do rotativo e zelo no uso do seu único cartão de crédito, tem nessa modalidade de crédito o único recurso para conseguir garantir o alimento. Ao mesmo tempo, é vítima do cartão de crédito consignado, que em tese constitui-se no mesmo produto financeiro, mas que a própria legislação induz o usuário ao pagamento do rotativo e da parcela mínima.

Destaca-se o relato sobre o desconhecimento do término da dívida, pois não recebe informação sobre o saldo e quando pede não é atendida. Como apontado nas palavras da própria entrevistada e, diante de sua situação financeira delicada, irá continuar usando o crédito e as brechas de saldos gerados pelas margens de consignação. Resulta-se disso um processo contínuo de servidão financeira, sem avaliação de risco, limitado apenas pelas regras de margens disponíveis e quantidade de meses para desconto de parcelas. Esse quadro inviabiliza o que deveria ser uma política de crédito de inclusão financeira, se convertendo em um produto de dependência e estrangulamento da capacidade de pagamento dos consumidores, sobretudo dos idosos e da população vulnerável.

9. DISCUSSÃO

O entendimento sobre o idoso como sujeito economicamente ativo e como parte das relações de consumo é recente. Poucas décadas atrás, o cenário econômico era de quase exclusão do público idoso, o que também trouxe consequências na forma como eles atualmente têm sido assediados por propagandas, produtos e serviços exclusivos (CHAVES; PAGLIUSI; SANTOS, 2020). Tal exploração predatória ocorre a partir de propagandas que exploram as inseguranças dessa faixa etária, como a solidão e a saúde (MIRAGEM, 2016 *apud* CHAVES; PAGLIUSI; SANTOS, 2020,). Nesse sentido, abrem-se muitas brechas para as nomeadas práticas de engenharia social, tanto a partir de abusos quanto com fraudes. Nesses casos, pessoas idosas e beneficiárias do INSS são persuadidas e manipuladas para adquirirem um produto ou serviço.

Para o crédito consignado, infelizmente essa prática é recorrente na medida em que, conforme exposto, há lacunas regulatórias que favorecem a perpetuação dessas práticas. As principais lacunas ocorrem, principalmente, nos quesitos de monitoramento das atividades dos correspondentes, restrições para controle de ofertas abusivas e fixação de critérios mais protetivos na contratação e repactuação do saldo devedor, conforme o caso concreto. No caso da publicidade de produtos e serviços financeiros, como os empréstimos, trata-se de uma prática preocupante na medida em que as pessoas que costumam adquirir, o fazem devido à necessidade de suporte financeiro, utilizando o crédito para gastos básicos mensais.

Para idosos, a situação vulnerável se maximiza, pois há tanto a diminuição de aptidões físicas quanto mentais, que os tornam consumidores hipervulneráveis (CHAVES; PAGLIUSI; SANTOS, 2020). Nesse sentido, a Autorregulação da FEBRABAN, por meio do normativo

SARB nº 024/2021, que dispõe sobre a hipervulnerabilidade nas relações de consumo em serviços financeiros, passou a considerar a idade avançada e o superendividamento como parte da definição de vulnerabilidade³¹. Dessa maneira, o idoso superendividado é duplamente vulnerável e, ainda assim, segue sendo o principal alvo de práticas manipuladoras e abusivas.

O crédito consignado se destaca pelo sistema de marketing agressivo financiado pelos bancos que associa a modalidade a um “crédito amigo” (DOLL; CAVALLAZZI, 2016 *apud* MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018), sobretudo fortalecendo o discurso dos juros baixos. Diante disso, o consumidor hipervulnerável que depende do benefício da aposentadoria do INSS para a garantia de seus gastos básicos (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018) se torna alvo de tais práticas. Na medida em que o crédito consignado subtrai parte significativa da renda dessas pessoas, elas se tornam ou endividadas, ou superendividadas, isto é, impossibilitadas de quitarem suas dívidas. Não é por acaso que, de acordo com dados da Serasa Experian (2019), 60% dos novos inadimplentes tinham mais de 60 anos em comparação realizada entre 2018 e 2019, com crescimento de inadimplência em 9,2% (SPC BRASIL, 2019).

No caso do México, o crédito ao consumo direcionado à parte da população vulnerável também experimentou crescimento significativo. Tal expansão também gerou necessidade crescente de utilização do crédito por parte da população que tende a ser mais velha acarretando recorrentes perdas no poder de consumo (RODRÍGUEZ; CASTRO; ROSALES, 2019). Segundo dados do jornal investigativo mexicano Crónica (2020), milhares de idosos mexicanos e beneficiários do Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) foram vítimas de financeiras agiotas e com cláusulas de pagamento abusivas. A Condusef contabilizou 4,3 mil reclamações de idosos que foram obrigados a pagar o dobro ou o triplo do empréstimo que haviam adquirido.

Quando faltava pouco para liquidar aquele primeiro crédito, um representante de uma financeira ligou para ela para elogiar seu histórico de pontualidade e oferecer um novo crédito de 34 mil pesos, pelo qual terminaria desembolsando 78 mil, também com pagamentos a partir de débitos. (CRÓNICA, 2020, tradução nossa)³².

³¹ Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/noticia/3667/pt-br/>>

³² Trecho original: “Cuando faltaba poco para finiquitar aquel primer crédito, un representante de la financiera la llamó para elogiar su historial de puntualidad y ofrecerle uno nuevo por 34 mil pesos, por el cual terminará desembolsando 78 mil, también con pagos domiciliados.” (CRÓNICA, 2020). Disponível em: <https://www.cronica.com.mx/amp/notas-miles_de_ancianos_en_mexico_victimas_de_financieras_agiotistas_y_clausulas_de_pago_abusivas-1171122-2020.html>

Semelhante ao que ocorre no Brasil, o México, apesar de requerer que os processos sejam feitos presencialmente, proibindo ofertas via telefone, internet, redes sociais e outros meios, sofre com a falta de regulação que abre muitos espaços para a ocorrência de más-práticas e crimes. Nas ruas das principais cidades mexicanas, observam-se letreiros e propagandas que prometem “créditos imediatos e sem requisitos” (CRÓNICA, 2020).

Com o intuito de mitigar essas ocorrências e reduzir o problema do superendividamento em lares mexicanos, Rodríguez, Castro, Rosales (2019) enfatizam a necessidade de regulações bancárias em que se cobre para que as instituições de fato criem créditos que favoreçam todos os tipos de clientes, a partir de uma investigação detalhada e da diminuição da assimetria de informações a eles prestadas. Para os autores, no entanto, a diminuição de taxas de juros é condição necessária, mas não suficiente para o objetivo de o crédito de fato ser instrumento de inclusão financeira (RODRÍGUEZ; CASTRO; ROSALES, 2019). Para que de fato isso ocorra, deve haver uma política pública estruturada e macroeconômica que envolva tanto melhores salários à população, quanto a efetiva regulação de abusos no sistema financeiro.

Importante destacar que a proposta do crédito consignado no Brasil foi apresentada aos bancos e ao governo por entidades representativas da sociedade civil, reivindicando juros baixos aos trabalhadores com a moeda de negociação de segurança aos bancos (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018) pelo baixo risco de inadimplência. Todavia, um instrumento que deveria ser utilizado como política de inclusão financeira em um Brasil que detém o título de país com a maior taxa de juros real do mundo (CNN BRASIL, 2021) foi rapidamente transformado em um negócio que atende predominantemente aos interesses do capital financeiro.

Conforme demonstrado pelos resultados do presente trabalho, trata-se de uma modalidade de crédito de alta rentabilidade e baixo risco ao setor financeiro. Em 2013, o mercado já avaliava com bons olhos o crescimento do mercado do crédito consignado expondo que “o principal obstáculo aos bancos latino-americanos serão os níveis de trabalho informal e as condições econômicas fracas na maior parte da América Latina” (S&P RATINGS, 2013). Tal observação enfatiza o interesse na rentabilidade da modalidade em prol das reais condições de vida e da possibilidade de os usuários do consignado disporem de renda para sobreviverem.

Em dez anos, o consignado para aposentados e pensionistas do INSS operou 200 bilhões de reais em empréstimos, 500 bilhões contabilizando ganhos com juros (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018). Frente a esse cenário, os autores (2018) enfatizam que a modalidade logo se tornou “o paraíso dos bancos” e expandiu de um cenário de exclusividade dos bancos públicos para serem ofertados por bancos privados (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018), cooperativas de crédito (muitas delas cujo único produto é o consignado), correspondentes bancários e *fintechs*.

Tornou-se, nesse sentido, “o inferno dos consumidores hipervulneráveis”, especialmente aqueles que recorrem à modalidade com promessas de juros baixos e apoio financeiro para consumirem. Nesse contexto, acabam se colocando em uma situação de insegurança, sem a devida proteção de órgãos governamentais e falta de ética nas relações de consumo por parte das instituições consignatárias. Estas se aproveitam da fragilidade das regulações para explorarem a vulnerabilidade daqueles que adquirem o empréstimo. Um dos aspectos de maior preocupação diante dessas circunstâncias está refletida na própria lacuna regulatória que permite que haja a falta de agenciamento do INSS no processo:

No caso dos consignados para aposentados e pensionistas do INSS as instituições bancárias são credenciadas junto à previdência social que se coloca como intermediária entre prestamista e prestatário. Porém, a lei permite a livre negociação das instituições consignatárias com o mutuário, o art.4º assegura que: A concessão de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil será feita a critério da instituição consignatária, sendo os valores e demais condições objeto de livre negociação entre ela e o mutuário, observadas as demais disposições desta Lei e seu regulamento. (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 5)

Além disso, a própria legislação brasileira também dispõe que é o empregador que se torna responsável em fornecer as informações dos empregados para as instituições consignatárias, além da atribuição de retenção dos valores da margem consignável (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018). Essa característica da regulação do Brasil tem sido nomeada “cobrança delegada” no México. Conforme exposto no presente estudo, trata-se atualmente da principal polêmica e sugestão de medida que atende aos interesses dos bancos mexicanos na revisão legislativa. Inicialmente, a revisão pretendia proteger o consumidor usuário de crédito consignado frente às lacunas regulatórias do país — semelhantes às do cenário brasileiro. Tanto no Brasil (art. 5º da Constituição Federal), quanto no México, o salário, bem como aposentadorias e pensões são invioláveis.

Por fim, identifica-se o crédito consignado como uma política que, se fosse bem regulamentada, monitorada e fiscalizada, poderia aumentar o acesso ao crédito, tanto no Brasil, quanto no México, e ser benéfica, inclusive, para o próprio ambiente de oferta de crédito. Todavia, tal política se tornou uma das principais vilãs do endividamento dos consumidores, especialmente os idosos. No cenário atual há a impossibilidade de o trabalhador ou aposentado ter garantido o seu mínimo existencial após adquirir uma dívida que pode perdurar para além dos 7 anos fixados na legislação tendo em vista a possibilidade de contratação e refinanciamento de vários empréstimos, até o limite consignável (MOURA; OLIVEIRA; SILVA, 2018). Desse modo, as lacunas que têm beneficiado o sistema desproporcionalmente — em detrimento da renda de consumidores hipervulneráveis—, dificultam o estabelecimento de relações éticas entre as instituições consignatárias para com os usuários do crédito consignado.

10. RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES

Para ampliar o debate sobre as questões apontadas no estudo, foi elaborada uma correspondência para as principais instituições financeiras responsáveis pelas operações de crédito e também reguladores e associações de classe das instituições. Desse modo, em 22 de novembro de 2021 o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) notificou³³ estes atores por meio do envio de questionamentos sobre a matéria analisada, bem como um resumo das análises realizadas.

A carta foi enviada para as instituições bancárias detentoras das maiores carteiras de crédito consignado, sendo elas: (i) Banco Bradesco; (ii) Banco BV; (iii) Banco do Brasil; (iv) Banco Safra; (v) Banco Santander Brasil; (vi) Caixa Econômica Federal; (vii) Itaú-Unibanco, (viii) BTG Pactual e (ix) Banco Pan

Embora os questionamentos da carta tenham sido dirigidos às instituições que operam crédito consignado, as entidades que atuam diretamente na operação e regulamentação desta modalidade de crédito também foram instadas a se manifestar, sendo elas³⁴: (i) Instituto

³³ Cartas enviadas disponíveis em:

<https://drive.google.com/drive/folders/1eESDCgxR3g7sDZqFNiDMwz8at45eHcP7?usp=sharing>

³⁴ O Banco Central do Brasil também recebeu correspondência por meio dos endereços eletrônicos da Presidência, do Diretor de Fiscalização; do Diretor de Regulação; e do Diretor de Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta. Todavia, devido a falhas técnicas relacionadas à necessidade de protocolo em sistema específico, desconsideramos o monitoramento de respostas do Banco Central do Brasil. Esta entidade receberá cópia do relatório final do presente estudo após sua conclusão.

Nacional do Seguro Social (INSS); (ii) Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS); (iii) Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN); (iv) Associação Brasileira de Bancos; (v) Associação Brasileira de Crédito Digital e (vi) Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito (Confebras).

Foram quatorze instituições notificadas, dentre as quais, até o fechamento do presente estudo, oito responderam, sendo elas: (i) [Banco Safra](#); (ii) [Banco Bradesco](#); (iii) [Caixa Econômica Federal](#); (iv) [BTG Pactual](#); (v) [Banco Pan](#); (vi) [FEBRABAN](#); (vii) [ABCD - Associação Brasileira de Crédito Digital](#); e (viii) Itaú-Unibanco

Em contrapartida, não se manifestaram até a data de fechamento do estudo as seguintes instituições: Banco BV; Banco do Brasil; Banco Santander Brasil; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)³⁵; Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS); Associação Brasileira de Bancos; e Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito.

No que tange às respostas recebidas, a ABCD argumentou que o questionário apresentado deveria ser respondido apenas pela instituição financeira que origina o crédito, e não pelos correspondentes bancários. Desse modo, justifica que o correspondente atua como um intermediário que viabiliza o relacionamento entre o tomador do crédito e as Instituições Financeiras das quais é parceiro. Assim, informa que a atuação dos correspondentes está limitada a oferecer uma plataforma digital que permite aos pensionistas do INSS a comparação de propostas de empréstimo consignado de diversas instituições financeiras. A originação do crédito (incluindo todo o processo de definição das políticas de crédito) está a cargo das Instituições Financeiras da qual é parceiro.

Já o BTG Pactual informou que a comercialização da modalidade de crédito consignado se dá por meio de sua subsidiária Banco PAN S.A. (“PAN”) e solicitou que todos os questionamentos referentes ao crédito consignado fossem tratados diretamente com o Banco PAN.

Dessa maneira, com exceção da ABCD e do Banco BTG Pactual, as respostas apresentadas pelas instituições bancárias e FEBRABAN foram, de um modo geral,

³⁵ O INSS acusou recebimento da correspondência e informou a abertura de Processo Administrativo SEI sob o nº 35014.424428/2021-11. No entanto, não apresentou resposta aos questionamentos até a data de fechamento do presente estudo.

consensuais entre si³⁶. Elas informam que os bancos têm buscado soluções por meio de medidas autorregulatórias, propondo respostas internas do Sistema, sem necessariamente a participação de agentes externos. Além de os índices de reclamação dos consumidores indicarem a insuficiência dessa solução, ela apresenta um problema intrínseco de incompatibilidade entre intenção de lucro que os agentes possuem e o interesse público, fato que resulta em conflito de interesse e falta de isenção na atividade regulatória. O consequente propósito do setor financeiro de se beneficiar pode levar a uma aparente solução, mas com efeitos práticos apenas de imagem positiva para os agentes. Ao final, quando perpetuado o problema, tal cenário necessita ser remediado pela regulação estatal. A seguir apresentamos uma versão resumida dos principais elementos expostos nas respostas, podendo a íntegra ser acessada [neste link](#)³⁷.

1. “Quais medidas têm sido adotadas pela instituição para a concessão responsável do crédito consignado, de modo a evitar o comprometimento do mínimo existencial de consumidores vulneráveis? Por favor mencionar a data de início de adoção da medida e os resultados alcançados até o momento.”

Em resposta, a Febraban e as instituições financeiras apontam que iniciativas setoriais e individuais (pelas instituições financeiras de forma isolada) vêm sendo adotadas com a finalidade de estimular o crédito responsável. Dentre as medidas setoriais, mencionam o normativo de autorregulação sobre o crédito responsável (SARB 010/2013), considerado nas análises realizadas no presente estudo.

Em relação ao comprometimento do mínimo existencial, afirmam que respeitam as “travas” legais e regulatórias da margem consignável, não se manifestando sobre o mínimo existencial sob o argumento de que tal conceito precisa ser regulamentado.

2. “Foram adotadas novas medidas para tornar a concessão do crédito consignado mais responsável após a promulgação da Lei n. 14.181, sancionada em julho de 2021? Caso sim, quais são estas e como seus resultados serão publicizados?”

³⁶ Os bancos Bradesco, Caixa Econômica Federal, Safra e Banco Pan (Subsidiária do BTG Pactual) apresentaram respostas padronizadas em conjunto com a FEBRABAN. O Banco Itaú, por meio de contato telefônico e mensagem eletrônica, informou ser “signatário das respostas e contribuições enviadas pela FEBRABAN acerca do tema”.

³⁷Disponível em:

<https://drive.google.com/drive/folders/1y9zag0LcqbLrBZByKAiM-fAk7DBn7rtG?usp=sharing>

Informam que o setor vem trabalhando para aprimorar a oferta e a concessão do crédito consignado, mencionando medidas como: Criação do Não me perturbe; Certificação, avaliação e monitoramento da base consolidada de Correspondentes, Aplicação de sanções administrativas em caso de prática irregular dos correspondentes; Fornecimento de Informações mínimas na contratação; Envio do plástico do cartão de crédito consignado após contratação, entre outras medidas.

Também informam que, embora as causas do superendividamento não estejam ao alcance do setor financeiro, há significativa preocupação com essa questão, sendo adotadas medidas para evitá-la, tais como iniciativas de educação financeira e de autorregulação.

3. “Quais as políticas de tratamento das reclamações relacionadas ao crédito consignado que demonstram a adoção de medidas mensuráveis eficazes em tratar e prevenir o endividamento dos consumidores e combate ao assédio dos correspondentes bancários?”

Informam que, por meio da Febraban e da Associação Brasileira de Bancos – ABBC, desde a criação da autorregulação do Crédito Consignado, estabeleceram um sistema de punições baseado exclusivamente nas reclamações de consumidores e ações judiciais. Desse modo, as instituições financeiras participantes da autorregulação possuem uma base de dados unificada, alimentada mensalmente com todas as reclamações e ações judiciais procedentes contra correspondentes. Com relação ao assédio, informam que a principal iniciativa é o “Não me Perturbe”.

4. “Há histórico de aplicação da suspensão do atendimento prestado ao público ou encerramento do contrato de correspondentes contratados, conforme o previsto no Art. 4º da Resolução do Banco Central 3.954/2011? Em caso positivo, solicitamos a gentileza de informar os indicadores internos com datas e eventuais outros detalhes.”

Conforme respostas apresentadas da questão anterior, informam que as sanções são aplicadas conforme indicadores de reclamações ou de ações judiciais. No caso de não

conformidade de alguma empresa correspondente, todos os bancos que utilizam seus respectivos serviços a notificam simultaneamente sobre a aplicação de medida administrativa, que pode variar desde uma advertência (nos casos de primariedade), passando por suspensões de 5 até 30 dias úteis, até culminar na exclusão da correspondente; hipótese em que ela é impedido definitivamente de operar com qualquer das instituições financeiras participantes da autorregulação.

Também informam que, desde o início da vigência da Autorregulação até setembro de 2021, 729 sanções foram aplicadas: 339 correspondentes bancários foram advertidos, 158 tiveram suas atividades suspensas temporariamente e 30 foram suspensos permanentemente, sendo impedidos de prestar serviços a todas as instituições financeiras participantes da autorregulação. Essas medidas foram adoções setoriais, não sendo consideradas as sanções aplicadas individualmente pelas instituições financeiras aos correspondentes com base em seus planos de qualidade.

Por fim, mencionam que a partir do dia 16 de novembro de 2021 as instituições financeiras participantes da Autorregulação de Consignado passaram a rejeitar as operações cadastradas por correspondentes cujo cliente tenha se cadastrado no Não me Perturbe. Ou seja, para contratar o consignado por meio de correspondente o consumidor deve, primeiro, realizar seu descadastro.

5. “Qual é a política de refinanciamento de contratos de crédito consignado que a instituição financeira possui, isto é, há regras explicitadas ao consumidor em relação ao cumprimento do que está estabelecido em contrato?”

Informam que, embora haja especificidades de cada instituição bancária, todas respeitam os limites da margem consignável. Em específico, o Safra informa que garante um valor mínimo de troco para todos os refinanciamentos.

6. “Na relação entre banco, correspondente bancário e cliente, a carteira de crédito oferecida pertence ao banco ou ao correspondente bancário?”

Com base na Resolução 3954/11 do CMN, informam que a carteira de crédito pertence sempre à instituição bancária contratante. Não abordam a questão envolvendo o fato de que os correspondentes bancários atuam para mais de uma instituição bancária simultaneamente.

7. Na opinião da instituição de crédito, quais são as lacunas regulatórias e que necessitam de aprimoramentos para que haja a concessão responsável e sustentável do crédito consignado?

Informam que o aprimoramento das normas vem ocorrendo por meio da iniciativa de autorregulação, a qual possui adesão voluntária e considerável representatividade do setor, com a participação de 32 instituições financeiras (mais de 99% do mercado de consignado no País).

8. “Há alguma consideração a respeito do tema que gostariam que levássemos em conta no estudo sobre o tema?”

Por fim, ressaltam que o crédito consignado é usualmente utilizado para a reestruturação de dívidas dos consumidores, dado os juros relativamente baixos desta modalidade de crédito. Também mencionam iniciativas recentes relacionadas a períodos de carência para cobrança das parcelas, como as previstas na Medida Provisória 936 (convertida na Lei 14.020/20); IN INSS 107 e Lei 14.131/21.

11. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo avaliar a política brasileira do crédito consignado e suas lacunas regulatórias. Partiu-se do enfoque relacionado ao aumento do endividamento de aposentados e pensionistas do INSS e sua relação com o aumento do comprometimento de suas respectivas rendas pela margem consignável. Conforme o demonstrado, tanto a margem quanto o prazo para parcelamento do crédito aumentou de maneira contínua ao longo dos 18 anos de existência da Lei do Crédito Consignado.

Desse modo, no item “8.1. *Cenário e evolução da oferta do crédito consignado no Brasil*” buscou-se compreender de que forma uma política de democratização do acesso ao crédito se tornou fator de aprofundamento de casos de endividamento de pessoas aposentadas vulneráveis. A partir da análise de dados disponíveis nas estatísticas de indicadores de crédito, séries temporais, estatística monetária de crédito, IF.Data e Relatório de Economia Bancária, concluiu-se pela existência de uma relação intrínseca entre o perfil de baixa renda dos

tomadores de crédito consignado de beneficiários do INSS e o aumento do endividamento de consumidores com este perfil. Outro ponto relevante demonstra como a oferta de consignado se tornou um dos produtos mais rentáveis oferecidos pelas instituições de crédito, fato esse que se relaciona com as ofertas agressivas e abusivas de consignado para beneficiários do INSS.

Ademais, os índices de reclamações dos consumidores no Banco Central e da plataforma consumidor.gov.br apresentados evidenciaram como as reclamações têm crescido ano após ano e se tornado mais graves. Também foi possível identificar que o volume de reclamações não necessariamente acompanha o volume de contratos mantidos pelas instituições. Ou seja, há determinados agentes do mercado que apresentam proporcionalmente mais reclamações quando comparado com seu número de clientes. Tal constatação demonstra que muitos agentes têm se mostrado alheios às normas setoriais vigentes, bem como a existência de falhas da fiscalização setorial em apurar e impor medidas para tratar o problema.

No item “8.2. *Análise de regulamentação sobre crédito consignado*”, buscou-se compreender quais são as regras aplicadas na oferta desta modalidade de crédito. A partir disso, objetivou-se compreender quais são as lacunas da estrutura regulatória vigente. Conclui-se que as regras vinculantes que impõem medidas restritivas — como, por exemplo, sobre a atuação de correspondentes bancários, ou, ainda, sobre a oferta responsável do crédito — são recentes e possuem baixa efetividade diante das práticas do mercado. Vemos também que as medidas de autorregulação, embora tragam previsões de boas práticas, também demonstram baixa efetividade, conforme constatado por meio da comparação entre as datas de edição dos normativos e o histórico dos crescentes números de reclamações relacionadas a práticas abusivas na oferta de crédito consignado.

No item “8.3. *Análise da regulamentação mexicana relacionada à concessão de crédito consignado*” realizou-se um estudo comparativo entre Brasil e México a partir da Ley del Seguro Social de 1973 e da atual revisão da Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, que trazem as principais regras sobre a concessão de crédito para aposentados e pensionistas do Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Neste item foi possível concluir que o crédito consignado tem assumido grande relevância nos debates públicos em ambos os países. Concluiu-se também que o México, assim como o Brasil, possui inúmeras lacunas regulatórias, as quais encontram-se atualmente em debate legislativo. Tais lacunas ocasionam inúmeros problemas, tais como a atuação de instituições de créditos ilegais, falta de segurança

jurídica para os consumidores e endividamento ocasionado pela concessão irresponsável de crédito por esses agentes. Ainda assim, o regramento vigente, quando comparado ao Brasil, traz regras e critérios mais rigorosos para a concessão do crédito, o que pode significar um avanço no que tange a oferta responsável do crédito neste país.

A apresentação no item 8.4. de um caso real, envolvendo o endividamento de uma pessoa idosa consumidora de crédito consignado, demonstra um exemplo prático de como a concessão irresponsável desta modalidade pode implicar no endividamento e consequente comprometimento do mínimo existencial dos consumidores vulneráveis. A condição de empréstimo irrevogável e irretratável com desconto das parcelas diretamente no benefício do INSS resulta em um ciclo de dívidas infundáveis que comprometem a qualidade de vida do consumidor. O efeito adverso é a exclusão financeira de consumidores vulneráveis que, ao tentarem garantir o sustento com apenas 60% da renda, tornam-se reféns de refinanciamentos e outras operações de crédito pessoal para pagar contas e gastos básicos.

Diante de todos os problemas apontados pelo estudo, no item 10. *Respostas das Instituições* buscou-se ampliar o debate com os principais atores que influenciam o mercado de crédito brasileiro, direta ou indiretamente. De um modo geral, conforme análise realizada, os bancos têm centrado a busca por soluções nas medidas autorregulatórias, propondo respostas internas do Sistema para o Sistema, sem necessariamente a participação de agentes externos. Na análise feita sobre os normativos de autorregulação, conclui-se pela insuficiência destas medidas para combater os abusos relacionados à oferta de consignado e endividamento de consumidores.

Assim, o presente estudo demonstra a insustentabilidade do atual mercado de crédito consignado, havendo insuficiente fiscalização e autuação dos agentes desse mercado pelos órgãos competentes, em especial pela autoridade do Banco Central do Brasil. Conclui-se ainda que as regras vigentes estabelecem parâmetros que vão de encontro à oferta responsável do crédito trazida pela Lei do Superendividamento. Como exemplo, temos a atual margem consignável de 40% dos benefícios utilizada como critério objetivo para a autorização da operação. Há também a previsão de parcelas e juros diluídos em parcelas mensais com duração de 7 (sete) anos. Ou seja, conforme demonstrado no estudo, há uma parcela significativa de beneficiários do INSS que recebem até 2 salários mínimos e possuem 40% de seus benefícios comprometidos com o pagamento de parcelas com juros pelo período de 7 anos.

Portanto, o presente trabalho visou avaliar a prática das instituições de crédito na concessão do consignado, bem como da importância do avanço regulatório a nível federal, de competência da União, para a edição de normas vinculantes que sejam capazes de compatibilizar as regras para a concessão de crédito consignado com o novo sistema trazido pela Lei do Superendividamento. Avançar em medidas desta natureza é um imperativo urgente e necessário para a prevenção e tratamento do endividamento no Brasil.

12. REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Documento “Estudo Especial nº 80/2020 Indicadores de endividamento de risco e perfil do tomador de crédito”. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE080_Indicadores_de_endividamento_de_risco_e_perfil_do_tomador_de_credito.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Documento Relatório de Economia Bancária 2020.

Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria>>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Documento “Resolução 3.110/2003”. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2003/pdf/res_3110_v2_P.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Documento “Resolução 3.954/2011 - (Vigente até 1º de fevereiro de 2022)”. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2011/pdf/res_3954_v7_L.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Documento “Resolução 4.294/2013. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res_4294_v1_O.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Documento “Resolução 4935/2021”. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=418036>>

BANCO DE MÉXICO. INDICADORES BÁSICOS DE CRÉDITO DE NÓMINA. Datos a diciembre de 2020. Disponível em:

<<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/rib-creditos-de-nomina/%7B7DE03AF1-7371-94CB-AB48-DD0B5FCAED1B%7D.pdf>>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Documento “Resolução CMN Nº 4.949/2021.”

Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cmn-n-4.949-de-30-de-setembro-de-2021-350015767>>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Documento “Ley del Seguro Social”. Disponível em:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_310721.pdf>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Documento “ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito”. Disponível em:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/145_220618.pdf>

CHAVES, Carlos Gustavo Chada Chaves; PAGLIUSI, Ivy Helene Lima; SANTOS, Kátia Borges dos. A indústria cultural e a aquisição do crédito pelo idoso: uma razão para o superendividamento. *Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo*, v. 6, n. 1, 2019, p.43-60.

DOLL, Johannes; CAVALLAZZI; Rosangela Lunardelli. Crédito Consignado e superendividamento dos idosos. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 107, 2016.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS. Normativos de Autorregulação. Disponíveis em: <<https://portal.autorregulacaobancaria.com.br/pagina/17/16/pt-br/normativos>>

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS. Autorregulação do Consignado. Disponível em: <<https://portal.autorregulacaobancaria.com.br/paginas/24/pt-br/#>>

GOBIERNO DE MÉXICO. *Autoriza IMSS convenio para garantizar créditos justos y evitar fraudes a trabajadores, jubilados y pensionados*, 2020. Disponível em: <<http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202105/182>>

GOBIERNO DE MÉXICO. *IMSS logra acuerdo con CONDUSEF por tres meses préstamos a cuenta de pensión o nómina*, 2020. Disponível em: <<http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202004/227>>

GOBIERNO DE MÉXICO. Solicitud para préstamo a cuenta de pensión del régimen de la Ley del Seguro Social 1973. Disponível em: <http://www.imss.gob.mx/tramites/imss01015>

GOBIERNO DE MÉXICO. Información sobre préstamos de entidades financieras a pensionados. Disponível em: <https://imss.gob.mx/todos-los-tr%C3%A1mites-servicios-y-prestaciones-4>

GOBIERNO DE MÉXICO. Homoclave IMSS-01-015 Solicitud para préstamo a cuenta de pensión del régimen de la Ley del Seguro Social 1973. Disponível em: <<http://www.imss.gob.mx/tramites/imss01015>>

GOBIERNO DE MÉXICO. Préstamo a cuenta de pensión régimen de la Ley del Seguro Social 1973 ante el IMSS. Disponível em:

<<https://www.gob.mx/tramites/ficha/prestamo-a-cuenta-de-pension-regimen-de-la-ley-del-seguro-social-1973-ante-el-imss/IMSS410>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Documento “Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018”. Disponível em:

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>>

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL. Documento “IN 121/2005”. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=76111>>

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL. Documento “IN 28/2008”. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/instrucao-normativa-inss-28-2008.htm>>

MOURA, Rivania; OLIVEIRA, Sara Cristina Silva de; SILVA, Raila Neris de Oliveira. Crédito consignado e seu impacto na vida dos aposentados. *Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, 2018.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Documento “Lei do Crédito Consignado (Lei 10.820/2003)”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.820.htm>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Documento “Lei 13.172/2015”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113172.htm>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Documento “Lei nº 14.131/21”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/L14131.htm>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Documento “Lei Federal nº 8.213/1991”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Documento “Lei Federal 8.112/1990”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Documento “Código de Defesa do Consumidor (CDC)”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Documento “Lei do Superendividamento”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm>

REVISTA PESQUISA FAPESP: O perfil dos idosos latinos. Edição 97, mar. 2004. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/o-perfil-dos-idosos-latinos/>

RODRÍGUEZ, Hector Eduardo Díaz; CASTRO, Miriam Sosa; ROSALES, Alejandra Cabello. Determinants of debt in Mexican households: a neutral network analysis, 2018.

SANTOS, Stella Rodrigues dos; FERREIRA, Juliene Barbosa. Endividamento e crédito consignado: o perfil do idoso Uberlandense. Repositório da Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Documento “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda, Correspondiente al Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.” Disponível em: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-02-16-1/assets/documentos/Dic_Hacienda_Ley_Tiitulos_Operaciones_Credito.pdf>

THE WALL STREET JOURNAL. *Latin America's New Credit Frontier*, 2013. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323689604578222130866020660>>

13. ANEXOS

Anexo - Questionário da entrevista

Início do relacionamento com crédito consignado 2005

1. O que a senhora sabia sobre o crédito consignado, quando contratou pela primeira vez? Já utilizava crédito com frequência?
2. Como foi o processo? Qual a alternativa utilizada, presencial por telefone? Quem intermediou a operação?
3. Se recorda do valor contratado, qual o prazo e a finalidade desse crédito? Como a senhora controlava os descontos e andamento dos contratos?
4. Os contratos eram entregues fisicamente pelo correio ou algum portador? Os documentos que a senhora assinou recebeu cópia e entendia o que estava sendo contratado?
5. A senhora costumava receber ou ainda recebe muitas ligações de telefônicas ofertando crédito consignado?

Refinanciamento, portabilidade e alongamento de prazo

6. A senhora sabe o que é troca com troco ou refinanciamento? Já recebeu essas propostas? Teve acesso aos contratos dessas operações?
7. Como eram realizadas as novas contratações, quem fornecia os dados sobre valores, parcelas e prazo? Quem escolhia as condições e como a senhora era informada?
8. Praticamente todos os seus contratos em andamento, estão parcelados em 84 meses, a política que ampliou o prazo de 72 para 84 meses entrou em vigor em maio/2020, como que a senhora foi comunicada e quais condições em que os seus contratos novos e antigos foram ampliados? Quais os benefícios oferecidos para a senhora? Como foi apresentada a mudança de prazo nos seus contratos?
9. A senhora sabe o que é portabilidade de crédito e como funciona? Já recebeu alguma proposta ou procurou o banco para solicitar esse serviço?
10. Se sim, o que a senhora achou da troca de bancos para ter condições de crédito mais baratas, a senhora percebeu o benefício?

Relacionamento com bancos e correspondentes bancários

11. Desde o início do seu relacionamento com os bancos para contratar o crédito consignado, a senhora contou com a intermediação de representantes dos bancos? Alguma operação foi contratada diretamente com o banco por outro canal, como foram os processos?
12. A senhora possui um representante de banco exclusivo que já acompanha a sua situação desde quando? quem indicou essa pessoa? Qual a frequência que a senhora conversa com a pessoa e como ela atua? Qual a relação de confiança que atribui a ela? Além dessa pessoa, existem outros profissionais do banco ou terceirizados que conversam com a senhora?
13. Como tem sido o seu relacionamento com esses profissionais ao longo dos 16 anos como usuária de crédito? Como eles fazem parte das suas decisões? Que tipo de informação essa pessoa apresenta e como ela interfere na escolha do crédito, do banco, do prazo?
14. A senhora avalia que esse profissional está contribuindo para cuidar da sua saúde financeira? Como essa ajuda é percebida?
15. Atualmente a senhora possui operações em cinco bancos diferentes, em algum momento a senhora escolheu o banco em que pretendia adquirir o crédito? Como essas propostas foram apresentadas

Relacionamento com INSS e bancos

16. A senhora já identificou algum erro nas contratações que realizou ao longo dos anos sobre o crédito consignado ou teve alguma situação de crédito surpresa?
17. Se teve problemas, onde a senhora registrou a reclamação e como o processo foi resolvido? Quanto tempo demorou e a revisão foi favorável?
18. A senhora já procurou o INSS para tratar dos créditos que possui? Quem administra o seu acesso na página do “Meu INSS”? As informações que estão disponíveis no site são suficientes para a senhora saber o que está sendo descontado e qual o banco responsável?
19. Atualmente a senhora possui 15 contratos de crédito em 5 bancos diferentes, a senhora sabe o que gera essa necessidade de tantos bancos? Acredita que o INSS faz o monitoramento dos contratos e gestão dos descontos com os bancos?

20. Vários contratos que a senhora possui, apresentam parcelas muito pequenas de R\$ 14,00 por mês em 84 meses, entre outros? Essas operações foram feitas para atender a sua necessidade, a senhora acredita que esse modelo é a única forma de ter recursos para complementar a sua renda? Quem cuida dos seus contratos e por que todas as operações são parceladas em 84 meses?

Cartão de crédito consignado

21. Entre os 15 contratos que a senhora possui em andamento, dois deles são de cartões de crédito consignados, a senhora recebeu algum cartão de crédito físico em sua residência?
22. O banco responsável pelo cartão de crédito consignado, enviou o contrato do cartão e explicou como seriam realizados os descontos e por quanto tempo?
23. Se não, como foi que a senhora realizou os empréstimos com os dois contratos? ambos foram contraídos em abril/2017, no valor aproximados de R\$ 1 mil cada um, passados 4 anos a senhora continua tendo descontos de R\$ 55,00 por cartão e durante esse tempo já pagou pelos dois créditos cerca de R\$ 5,2 mil, como a senhora avalia essa situação, se já perguntou ao banco quando irá terminar, o que eles responderam?
24. A senhora disse que possui um cartão de crédito tradicional há 23 anos, e que tem o maior cuidado, para não o perder. Disse que não faz pagamento mínimo da fatura, para não correr risco de perder o controle. Partindo dessa visão de cuidado sobre uso de cartões, como a senhora avalia a diferença entre o seu cartão tradicional e esses dois cartões consignados que paga há 4 anos, sem saber quando terminará?
25. A senhora tem alguma ideia do que seja crédito rotativo e como ele incide na sua dívida, quando o pagamento é feito pela parcela mínima do cartão? Por que tem medo de não conseguir pagar a fatura do seu cartão tradicional no vencimento?

Organização financeira

26. Atualmente, a senhora está com toda a margem de consignação (40%) comprometida com créditos, como é feita a destinação da renda para pagar as contas? A senhora recebe ajuda financeira de outra fonte ou pessoas? Que medida a senhora adota para garantir os pagamentos das despesas básicas? Qual o valor médio mensal gasto com

- (i) moradia, (ii) alimentação e mercado (produtos de limpeza, higiene pessoal, etc) (iii) transporte, (iv) serviços e produtos relacionados à saúde (plano suplementar, consultas, exames, medicamentos), (v) luz, (vi) gás; (vii) água; (viii) serviços de telecomunicação; ou outros gastos considerados essenciais?
27. A senhora disse que desde 2005, quando realizou o primeiro crédito consignado até hoje, nunca mais conseguiu receber o salário integralmente, sempre teve descontos de créditos. Isso quer dizer que há 16 anos, aproximadamente 35% fica retido com os bancos, a senhora acredita que poderia estar melhor se tivesse tomado outra decisão, houve alguma facilidade que definiu essa alternativa?
28. Qual foi o destino dado aos recursos? A senhora conseguiu usar o crédito para melhorar a sua qualidade de vida, ou sempre usou o crédito para pagamento de despesas correntes como alimentação, medicamento e contas básicas?
29. A senhora acredita que se não fossem os créditos, teria melhor gestão do seu benefício e controle das contas pessoais? Como a senhora acredita que seja possível encontrar alternativas para diminuir a sua dependência do uso do crédito consignado?
30. A senhora já teve assistência de bancos, do seu correspondente, do INSS ou outra instituição, para avaliar os seus contratos e tentar reestruturar os seus empréstimos e reduzir a sua dívida? Se sim, como foi e qual tipo de proposta?