



NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS

DE REGULAÇÃO DO SISTEMA
FINANCEIRO NACIONAL

NEASF

ABERTURA DOS COMENTÁRIOS INICIAIS

No dia 05 de maio de 2017 ocorreu a primeira reunião do Núcleo de Estudos Avançados de Regulação do Sistema Financeiro Nacional (NEASF), sediado no Centro de Pesquisa em Direito e Economia da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (CPDE/FGV Direito Rio).

O objetivo principal do NEASF consiste em contribuir para o aprimoramento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), por meio de análise regulatória que permita diagnosticar gargalos e vislumbrar oportunidades de aperfeiçoamento, visando à promoção e ao desenvolvimento dos mercados financeiros no Brasil. O NEASF possui uma composição multistakeholder, com participação de membros da academia, do mercado e do governo. Por meio de debates em mesas redondas, os membros do Núcleo discutirão temas relevantes da regulação do Sistema Financeiro, colaborando para uma compreensão mais ampla do setor, suas tendências, riscos, lacunas e implicações.

A reunião iniciou-se com uma observação acerca da demanda do país por desenvolvimento. Nesse contexto, foi destacada a tendência de se considerar as questões em torno do SFN e o consumidor pela perspectiva de equilíbrio parcial. Os juristas costumam ter um olhar sobre cada processo individualmente considerado, mas muitas vezes não percebem o efeito agregado da soma das demandas. Como consequência, seriam introduzidas falhas e disfunções no arcabouço inserido na cultura regulatória setorial. Foi levantada a questão do efeito agregado das decisões tomadas pelo Poder Judiciário. Dessa

perspectiva, mostra-se necessário extrair inteligência dos dados levantados, de modo a se compreender o processo decisório através das estratégias de judicialização e tempo de decisão.

A título ilustrativo, foi mencionado que o Supremo Tribunal Federal – ao julgar ou deixar de julgar casos de elevada relevância, como os casos relacionados aos planos econômicos – estaria, em realidade, fazendo política financeira. A expansão das ações relativas a dano moral seria igualmente um dos efeitos possíveis dessa atuação judicial. Nesse sentido, seria de suma importância compreender as relações entre os usos da tecnologia, o acesso à justiça e o incremento dos litígios em matéria de consumo.

Em resumo, foram levantados três pontos importantes sobre a atuação do Poder Judiciário no contexto do sistema financeiro nacional:

1) Quando o STF não decide sobre um tema que envolve o dispêndio de recursos por parte do governo (planos econômicos, impostos, etc.), ele está, em realidade, fazendo política financeira, seja protegendo o caixa do governo, seja adiando fluxos financeiros. As decisões do STF influenciam o fluxo de caixa das empresas e do governo. Na medida em que seu processo decisório é imprevisível, fragmentado, provisório e individualizado, a incerteza gerada tem reflexos para a sociedade;

2) Faz-se necessário considerar as estratégias judiciais das partes (instituições financeiras e clientes/consumidores/contrapartes);

3) Inovação e concorrência podem estimular o mercado, mas o Poder Judiciário pode estar tendo uma intervenção que não está sendo percebida. Nesse sentido, foi narrado que se poderia estimular a mediação, inclusive por meio de plataformas digitais. Para que pudesse funcionar, todavia, uma premissa seria que a plataforma pudesse definir padrões de compensação para consumidores lesados, por tipo de lesão. No entanto, a transparência dessas informações poderia vir a ser indutora de demandas?

SESSÃO 1

O SFN E O CONSUMIDOR

A discussão da primeira sessão focou litígios envolvendo consumidores e o SFN. Ao se mapear as questões pré-judicializadas no Brasil, percebe-se que os bancos possuem um papel relevante na litigância; todavia, há uma paridade nas posições de autor e réu, não se tendo observado qualquer dominância em um sentido ou em outro. Foram apresentadas ao Núcleo informações colhidas no banco de dados do Conselho Nacional de Justiça e na plataforma consumidor.gov, vinculado à Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) do Ministério da Justiça. Os casos encontrados na etapa pré-judicial relacionam-se principalmente ao tema “cartões”, especialmente no que tange à dificuldade de renegociação e de parcelamento de dívidas. Há destaque também para o problema do pagamento não integral da fatura dos cartões de crédito.

Já ao se buscar dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), foi informado que haveria um conjunto relevante de demandas questionando a não entrega de documentos ao consumidor relativos às operações financeiras, que se figuraria principalmente na não entrega de cópia de contratos.

Na sequência, foram levantados temas em torno da “Agenda BC+”, que inclui medidas voltadas à melhoria na solução de conflitos de consumo, à regulação do cartão de crédito voltado ao estímulo da adimplência, e à diminuição das taxas de juros. Foi ainda comentada brevemente a regulação da FEBRABAN sobre autorregulação. Foi mencionado que há um mercado específico no

setor financeiro, no qual instituições concedem crédito para indivíduos negativados, ou seja, aqueles que se encontram inscritos em cadastros de restrição ao crédito.

Já sobre as demandas em torno dos contratos, foi discutido que a reivindicação seria mais fundamentada pela discordância com os termos contratuais do que com a efetiva ausência de entrega do documento. Tratar-se-ia, afinal, de consumidores efetivamente lesados ou meramente inadimplentes? Além disso, faz-se necessária uma investigação acerca da origem dos litígios. Isso quer dizer que é de suma importância identificar a qualidade interna dessa judicialização. Em financeiras, o custo da formalização do contrato, dado os baixos valores geralmente emprestados, também pode ser uma questão relevante.

Foi mencionado que as duas maiores provisões nas demonstrações financeiras dos bancos hoje estariam relacionadas a riscos de crédito e ações judiciais. O fato de as ações judiciais serem a segunda maior provisão sugere o peso que a judicialização representa nesse setor. Só os planos econômicos representariam um valor estimado em até R\$ 12 bilhões em riscos aos maiores conglomerados financeiros do país. Isso encarece o custo do setor; é um peso morto que os bancos carregam. Consumidores não entendem por que os juros não caem, mas a incerteza judicial em torno de grandes temas pode ser um fator relevante nesse fenômeno.

Apontou-se que grande parte da judicialização se daria em razão de que o inadimplemento estaria

aumentando. Uma hipótese seria que as pessoas utilizam produtos sofisticados, como cartão de crédito, sem o devido conhecimento acerca do instrumento. O cartão de crédito seria um problema porque representa a promessa de parcelamento “sem juros”. Onde se cobraria o spread? Isso justifica as altas taxas de juros em caso de não pagamento integral da fatura.

Foi levantada a possibilidade de que a inclusão financeira tenha sido realizada sem se considerar a capacidade de pagamento dos consumidores de crédito. A questão da “cidadania financeira” visa atacar essa questão no âmbito da “Agenda BC+”, a qual, entre outras, tem por base a educação financeira e o esclarecimento de termos contratuais.

Outro tema importante é o problema do cadastro positivo, o qual não progrediu porque a modelagem na perspectiva opt out – na qual todos os consumidores seriam inicialmente inscritos nos cadastros, podendo optar por sua saída – foi considerada uma prática abusiva por consumeristas, redundando em uma legislação que trouxe o modelo opt in. Segundo a posição levantada, dever-se-ia repensar o modelo de cadastro positivo em associação com uma lei de falência pessoal eficiente. Apontou-se a oportunidade de se analisar o tema em outros contextos que tenham bases comparáveis, como seria o caso do México.

Na sequência, foi debatida a importância de se pensar os fatores institucionais que levam à judicialização. A título ilustrativo, foi indagado se a inserção social via juros mais baixos seria um fator relevante na redução de litigância. O que leva a esses conflitos? Os dados trazem questões relevantes para se delinear políticas públicas relacionadas a consumo, focando em drivers adequados da regulação.

No caso de superendividamento, foi destacado o empenho em se analisar as políticas de inserção

no mercado de crédito, planos econômicos e questões cambiais, de modo a se identificar os fatores institucionais que levam a essa litigiosidade. Acredita-se que o levantamento de dados a esse respeito possa permitir a sugestão de políticas públicas relacionadas ao problema de regulação ou à sua ausência ou insuficiência.

Nessa linha, foi mencionado o fato de que os consumidores não conheceriam bem os produtos financeiros e suas cláusulas contratuais. Este seria um assunto de Estado ou de mercado? O tema da autofalência é de extrema importância. A via administrativa poderia ser utilizada. Segundo uma posição favorável à necessidade de diminuição da abrangência da intervenção estatal, o viés paternalista fomentaria um elevado número de reclamações e ações em diferentes instâncias estatais. Regras deveriam ser objetivadas para se evitar o subjetivismo.

De acordo com outra posição, não se teria elevada judicialização quando não existem riscos elevados, podendo-se resolver, portanto, nas instâncias pré-judiciais. Nesse contexto, parece haver risco sendo gerado até mesmo em questões que, em tese, já deveriam estar pacificadas. Essa questão foi apresentada como fundamental para entender onde se precisariam introduzir regras mais claras ou rígidas para reduzir divergências decisórias. A sugestão foi a de um mapeamento de riscos, com privilégio de métodos quantitativos sempre que possível.

Em outro ponto de análise, acredita-se que há uma racionalidade econômica para justificar uma demanda grande por decisão judicial. Seria uma falha de governo. Nesse sentido, não se pode esquecer que os ramos de política econômica, regulatória e antitruste, no fundo, buscam eficiência alocativa. No entanto, quase sempre geram distribuição e quase sempre a justificativa para a política econômica se direciona para a linha de que, se o Estado for capaz de realizar as

redistribuições necessárias para tornar o resultado da política uma alocação Pareto ótimo, então estaria justificada.

No entanto, nessa mesma abordagem, no Brasil, as políticas econômicas costumam se preocupar pouco com a redistribuição que torna a política Pareto ótima. Essas são formuladas e implementadas sem se preocupar com os conflitos redistributivos que decorrem dela. A provisão que as instituições financeiras têm é muito mais um resultado de sua incerteza no que tange às políticas econômicas. Em suma, acredita-se que o Brasil possui redistribuição decorrente de políticas econômicas e conflitos distributivos.

Em perspectiva distinta, existiriam várias possibilidades para prosseguir na pesquisa. Seria possível, por exemplo, trazer a experiência internacional. A questão sugere um oportunismo do consumidor em judicializar questões relacionadas aos serviços financeiros? Seria decorrência de problemas macroeconômicos? Foi sugerido que a criação de varas especializadas no setor financeiro de varejo poderá tornar mais célere a solução das demandas e trazer maior tecnicidade às decisões.

Em outro âmbito colocado pela discussão, foi mencionado que talvez a agenda do Banco Central pudesse vir a aumentar a judicialização, pois traria mais consumidores para o mercado de crédito (com mais cartões de crédito), e o resultado poderia ser um Judiciário ainda mais congestionado.

Em síntese, foram levantadas as seguintes questões: deve-se buscar uma lei mais detalhada acerca de direitos do consumidor do Sistema Financeiro Nacional? O caminho a percorrer poderia ser esse, com o objetivo de reduzir a discricionariedade da decisão judicial.

Outro ponto a se considerar é que o Brasil possui produtos financeiros muito sofisticados, ao que se

somaria um Judiciário com custos de entrada relativamente baixos. A situação de crise econômica agravaria esse fato. Como a sofisticação dos produtos se combinaria com uma educação financeira incipiente ou insuficiente?

A discussão seguiu-se no sentido da oportunidade de o grupo aprofundar discussões em torno de assuntos específicos. Sabe-se que o entendimento inicial acerca do cadastro positivo cedeu em decorrência de oposição dos consumeristas. Todavia, foi sugerido que essa questão poderia ser contornada com a introdução ou modificação de dois elementos: removendo-se a solidariedade das instituições financeiras sobre erros relacionados a informações constantes dos cadastros de consumidores, e a necessidade de mudança do sistema de opt in para opt out. Esse seriam dois temas urgentes de agenda de pesquisa.

Uma consideração final e complementar destacou que o Judiciário fluminense possui súmula para reger situações de superendividamento, mesmo não se tendo, até o momento, uma legislação federal que trate do tema. O conceito de insolvência civil data, pelo menos, do Código de Processo Civil de 1973. No entanto, a definição de superendividamento, enquanto fenômeno observado em larga escala, encontra-se no momento sendo discutido em um projeto de lei. Enquanto isso, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro lançou sua súmula 295, que determina que, “na hipótese de superendividamento decorrente de empréstimos obtidos de instituições financeiras diversas, a totalidade dos descontos incidentes em conta corrente não poderá ser superior a 30% do salário do devedor”. Segundo a posição, um consumidor informado saberia que pode ingressar com uma ação civil para limitar a exposição do seu depósito em conta corrente, sem a necessidade de declaração de insolvência civil. No entanto, sabe-se que o acesso à justiça pode não ser simples, especialmente às camadas menos favorecidas da população.

Foi oportunamente destacado que os Juizados Especiais Cíveis teriam se tornado um serviço de atendimento ao consumidor, pois seria mais barato para as empresas lidar com a judicialização individual de certos casos, do que investir para reduzir o risco de reclamações, melhorando a qualidade do atendimento ao consumidor.

Encerrando-se as discussões da manhã, foi levantada a urgência de se ampliar o diálogo do setor com o Poder Judiciário e ampliar instrumentos de educação dos consumidores. Foi sugerida também a necessidade de criação de varas especializadas.

SESSÃO 2

O SFN E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No período da tarde, foi dada continuidade ao debate a partir de um estudo que buscou traçar um perfil da judicialização do Sistema Financeiro Nacional (SFN) – mais especificamente, de seus cinco maiores conglomerados – no Supremo Tribunal Federal (STF). De modo geral, as demandas associadas ao SFN representam uma parcela reduzida do total de ações decididas anualmente no STF (15% da litigância total), e na qual se sobressai a participação dos Bancos Públicos (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil).

Um aspecto destacado foi a necessidade de se buscar informações mais minuciosas acerca das matérias e requisições que chegam ao STF com origem no SFN. Com essa informação, seria possível identificar os problemas relativos ao SFN per se que demandam a atuação do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, foi sugerido que o NEASF concentre sua pesquisa em temas específicos, ao invés de em estudos generalistas. Por exemplo, em um primeiro momento, poder-se-ia analisar as ações relativas a questões tributárias. Dessa forma, a reunião de informações é facilitada e a discussão pode ser aprofundada.

Também foi abordada a questão das ações de ressarcimento decorrentes de planos econômicos. Apesar de algumas decisões já terem sido tomadas, o que explica o pico de processos do SFN no STF julgados no início dos anos 2000, ainda milhares de clientes e poupadores aguardam decisões da Suprema Corte. Por esse ângulo, foi criticada a individualização das

demandas em oposição ao tratamento coletivo na tutela de direitos individuais.

Outro assunto pautado no debate foi o conflito de competências entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o Banco Central do Brasil (BACEN) na análise de operações de concentração bancária. Sugeriu-se que o tempo despendido com a tramitação da operação de aquisição do HSBC pelo Bradesco no CADE teria resultado em significativa perda de valor às partes envolvidas.

Foi mencionado que, mesmo com uma decisão anterior do Superior Tribunal de Justiça que decidiu pela competência exclusiva do BACEN para fiscalizar atos de concentração no setor financeiro, persiste a insegurança jurídica no setor, uma vez que referida decisão foi em um caso específico e por maioria, encontrando-se o tema ainda pendente de decisão definitiva no Supremo Tribunal Federal.

Também foi questionado o limite da atuação do Judiciário no SFN, dado que, não raro, decisões administrativas mais técnicas seriam ignoradas por sentenças judiciais. Levantou-se a possibilidade de que seria melhor que leis e regulamentos fossem bastante específicos no tratamento de questões financeiras, para se reduzir o espaço de discricionariedade dos magistrados. Uma das sugestões de pesquisas feitas, então, foi uma análise comparativa internacional da relação do SFN com os Tribunais Superiores, incluindo-se assuntos tratados, ritos processuais, prazos etc.

Outro grande tema que chamou a atenção do grupo foi a necessidade de fortalecimento do poder sancionador do Banco Central do Brasil

(BACEN). Atualmente, a multa máxima aplicável a instituições financeiras que infringem a norma disciplinadora das atividades fiscalizadas pelo BACEN seria baixa em comparação ao porte econômico dos agentes fiscalizados.

Foi relatado que a implantação do Acordo de Basileia III, além de intensificar a tendência à concentração no setor bancário, poderá elevar os custos para empresas que tomam recursos dos bancos em virtude dos aumentos de requerimentos de capital. O crédito deverá ficar ainda mais caro, concentrado e curto, prejudicando os investimentos estrangeiros no país. Assim, a análise de alternativas de financiamento para pessoas jurídicas no Brasil torna-se bastante relevante.

Em síntese, houve consenso em que as decisões do Supremo Tribunal Federal não têm se colocado como empecilho ou entrave ao adequado funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. Por outro lado, foi também mencionado que muitos são os desafios que se colocam para a regulação do setor, visando reduzir a judicialização, os quais tendem a ser acentuados pelo avanço tecnológico e pela maior globalização da economia. Demanda-se, portanto, uma agenda de diferentes ações capazes de acompanhar essa dinâmica setorial. No cenário atual de elevada instabilidade econômica e altos riscos financeiros, a produção de conhecimento para melhor estruturação do referido setor é imprescindível.

Disclaimer: Este relatório compreende o resumo das discussões havidas durante a reunião do NEASF realizada em 05/05/2017, não refletindo necessariamente o posicionamento institucional da Fundação Getúlio Vargas, do Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE/FGV Direito Rio) ou de qualquer uma das instituições que os membros do NEASF integram.

ANEXOS

1. Apresentação do Centro de Pesquisa em Direito e Economia: O SFN e a Defesa do Consumidor
2. Apresentação do Centro de Pesquisa em Direito e Economia: O SFN no STF



 **FGV DIREITO RIO**