



O (DES)CONTROLE DAS TAXAS DE JUROS DO CARTÃO DE CRÉDITO NO BRASIL

Marcio Vidal de Campos Valadares
Cassiano Luiz Crespo Alves Negrão
Consultores Legislativos da Área VII
Sistema Financeiro, Direito Comercial, Direito Econômico e Defesa
do Consumidor

Pedro Garrido da Costa Lima
Consultor Legislativo da Área IX
Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico e
Economia internacional

Rafael Amorim de Amorim
Consultor Legislativo da Área VIII
Administração Pública e Direito Administrativo

Lucas Bigonha Salgado
Consultor Legislativo da Área III
Direito Tributário e Tributação

ESTUDO

DEZEMBRO DE 2023

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2023 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal dos(as) consultores(as).

RESUMO EXECUTIVO

As taxas de juros do cartão de crédito têm sido as mais altas do mercado bancário brasileiro. Ao longo de 2023, o custo médio do rotativo do cartão esteve sempre acima de 400% ao ano. A tomada de crédito nessas condições desperta preocupações. Em tese, os tomadores valorizam acessar recursos em tempos difíceis. Contudo, condições tão onerosas podem piorar a situação dos devedores. No segundo trimestre de 2023, a inadimplência de pessoas físicas naquela modalidade ultrapassou os 50%, o que agravou as inquietações com o uso daquele instrumento de pagamento. Nesse cenário, a Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, propôs o estabelecimento de um teto para as taxas do cartão de crédito. Esse limite passaria a valer com a edição da Resolução nº 5.112, de 21 de dezembro de 2023, expedida pelo Conselho Monetário Nacional. Este estudo aponta que as iniciativas adotadas nas últimas décadas para reduzir o custo do crédito bancário no Brasil não foram capazes de resolver o problema das altas taxas do cartão de crédito. A partir dessa constatação, analisa a adoção de mecanismo de controle de preços para aquela modalidade à luz de outras experiências com o emprego desse tipo de estratégia em mercados de crédito. Os casos da limitação de juros dos empréstimos de dia do pagamento (*payday loans*) no Reino Unido e do cheque especial no Brasil são analisados.

Palavras-chave: Instituições Financeiras; Cartão de Crédito; Taxas de Juros; Limites.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	5
2 - A REGRA GERAL DE LIBERDADE PARA DEFINIÇÃO DE TAXAS JUROS NO SISTEMA FINANCEIRO.....	7
3 - ESTRATÉGIAS PARA REDUÇÃO DO CUSTO DO CRÉDITO	8
3.1. CORREÇÃO DE FALHAS DO MERCADO BANCÁRIO	9
3.2 CONTROLE DE TAXAS DE JUROS.....	11
3.2.1 Teto de taxas de juros para incentivar ou proteger determinados setores ou grupos econômicos ou sociais.....	12
3.2.2 Restrições ao custo do cheque especial e do rotativo do cartão de crédito para combate ao crédito predatório	12
3.2.3 Revisão judicial de taxas de juros	18
4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM O CONTROLE DE TAXAS DE JUROS	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
6 BIBLIOGRAFIA.....	27

1 - INTRODUÇÃO

As taxas de juros cobradas dos usuários de cartão de crédito que não quitam sua fatura no vencimento têm sido as mais altas do mercado bancário brasileiro. Ao longo de 2023, a taxa média do rotativo¹ do cartão esteve sempre acima de 400% ao ano². No mesmo período, ao menos uma instituição financeira praticou taxas superiores a 1.000% ao ano³. A tomada de crédito nessas condições desperta preocupações (HOROWITZ, 2017). Embora a possibilidade de acessar recursos quando em situação de necessidade, em tese, seja útil para os consumidores, taxas de juros naqueles patamares impõem um ônus alto e podem rapidamente aumentar uma dívida, a ponto de impossibilitar o seu pagamento. Isso desperta dúvidas sobre a utilidade do cartão de crédito para os seus usuários.

Inquietações dessa espécie se agravaram recentemente. No segundo trimestre de 2023, a inadimplência⁴ de pessoas físicas que usaram o rotativo do cartão de crédito ultrapassou os 50%, muito acima da média verificada no conjunto de todas as operações de crédito contratadas por pessoas físicas, de cerca de 6%⁵. Isso se seguiu a uma expansão daquele segmento. Entre junho de 2019 e junho de 2022, o número de usuários de cartões de crédito havia crescido 30,9%, de 64,7 milhões para 84,7 milhões, e o seu saldo devedor⁶ total, saltado 84%, de R\$ 241,9 bilhões para R\$ 445,2 bilhões (BCB, 2022). O cartão de crédito destaca-se como um componente relevante do endividamento da população brasileira: em maio de 2023, 86,8% dos brasileiros com algum débito, em atraso ou não,

¹ Os usuários de cartão de crédito que não quitam todo o saldo de suas faturas no vencimento são direcionados para o chamado rotativo, que pode ser regular ou não regular. Os que pagam pelo menos o valor mínimo da fatura entram no rotativo regular. Já os que pagam menos do que o valor mínimo da fatura vão para o rotativo não regular, com taxas mais altas. Desde 2017, as instituições financeiras podem manter devedores no rotativo apenas até o vencimento da parcela seguinte à que não foi quitada. Após esse período, os clientes devem ser encaminhados para o que se convencionou chamar de parcelado do cartão de crédito, com taxas menores do que as do rotativo regular, mas ainda significativamente mais altas do que o custo médio do crédito no País. Entre 8 e 14 de novembro de 2023, a instituição financeira que com as taxas mais altas para o parcelado cobrava dos seus clientes, em média, 706,11% ao ano, segundo dados do Banco Central do Brasil (BCB). Ver https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?codigoSegmento=1&codigoModalidade=215101&historicotaxajurosdiario_atual_page=3&tipoModalidade=D&InicioPeriodo=2023-11-08

² Segundo dados disponíveis no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil (BCB). <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarGrafico>

³ Ver o custo médio da tomada de crédito com instituições financeiras divulgado pelo BCB em seu sítio eletrônico. Para o período de 6 a 10 de novembro de 2023, ver: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros?codigoSegmento=1&codigoModalidade=204101&historicotaxajurosdiario_atual_page=1&tipoModalidade=D&InicioPeriodo=2023-11-06

⁴ Na divulgação de dados sobre a inadimplência, o BCB considera o percentual de operações com pelo menos uma parcela com atraso superior a 90 dias.

⁵ Ver as Séries Temporais 21127 e 21112 do BCB, disponíveis em <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>.

⁶ Saldo devedor se refere ao valor da compra, parcelada ou não, que ainda não foi pago pelo cliente e sobre o qual pode ou não haver incidência de juros (BCB, 2022).

tenham alguma obrigação decorrente do uso daquele instrumento de pagamento (CNC, 2023).

Diante desse cenário, ao analisar Projeto de Lei⁷ que incentivaria instituições financeiras a renegociar dívidas de pessoas físicas, batizado de Programa Desenrola Brasil, o Congresso Nacional decidiu limitar os juros do cartão de crédito. O objetivo dos parlamentares foi atacar uma das causas do superendividamento da população.

O art. 28 da Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, resultado da aprovação daquela proposição legislativa, incumbiu os emissores de cartão de crédito e de outros instrumentos de pagamento pós-pagos⁸ de submeterem à aprovação do Conselho Monetário Nacional (CMN), anualmente, proposta de limites para as taxas de juros e encargos financeiros cobrados no crédito rotativo e no parcelamento de saldo devedor das faturas daqueles instrumentos. Se tal proposta não fosse apresentada ou se fosse rejeitada pelo CMN, a legislação passou a prever que o total cobrado a título de juros e encargos financeiros não poderia exceder o valor original da dívida – ou seja, um limite de 100% para os juros e demais encargos do cartão de crédito. Esta solução acabou prevalecendo com a edição da Resolução CNM nº 5.112, de 21 de dezembro de 2023⁹.

O controle de taxas de juros¹⁰ pelo Estado, por meio de leis, regulamentos ou decisões judiciais, desperta controvérsias. Há temor de que efeitos colaterais provocados por esse tipo de intervenção na economia, como a restrição na oferta de crédito ou o seu encarecimento para tomadores que não sejam diretamente protegidos pela ação estatal, acabem anulando os benefícios dela esperados.

Tanto a preocupação com que taxas de juros altas prejudiquem os tomadores de crédito quanto o medo de que o controle de preços no setor bancário gere efeitos colaterais socialmente danosos não se manifestam apenas no Brasil. Em 2020, ao menos 108 países adotavam algum mecanismo de controle de taxas de juros (CALICE *et al*, 2020). Esse grupo respondia por mais de 88% do PIB global. Algumas dessas experiências

⁷ Projeto de Lei nº 2.685, de 2022, de autoria do Deputado Elmar Nascimento e relatado pelo Deputado Alencar.

⁸ As referências ao controle de taxas de juros do cartão de crédito feitas ao longo do texto compreendem os outros instrumentos de pagamento pós-pagos referidos pela legislação.

⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%2520CMN&numero=5112>. Acesso em: 28 dez., 2023.

¹⁰ Ao longo do texto, utilizamos indistintamente as expressões controle de taxas de juros, limitação de taxas de juros e estabelecimento de teto para taxas de juros.

tiveram seus impactos avaliados e podem servir de parâmetro para a análise do controle de preços dos cartões de crédito recentemente aplicado no Brasil.

Neste estudo, buscamos colocar a decisão sobre a limitação dos juros daquela modalidade em contexto e explorar avaliações de experiências internacionais e nacional com a adoção desse tipo de estratégia. A Seção 2 apresenta os fundamentos jurídicos da regra geral de liberdade para definição de preços em contratos bancários. A Seção 3 trata de estratégias para redução do custo do crédito perseguidas no País nas últimas décadas. Elas compreendem a correção de falhas de mercado e a criação de exceções à regra geral de liberdade de preços. Na Seção 4, voltamos atenção para análises de experiências com controle de taxas de juros bancários, em busca de parâmetros para avaliar o novo teto para o cartão de crédito. Entre elas, os casos das limitações aplicadas aos empréstimos de dia do pagamento no Reino Unido e ao cheque especial no Brasil. Por fim, a Seção 5 reúne nossas considerações finais.

2 - A REGRA GERAL DE LIBERDADE PARA DEFINIÇÃO DE TAXAS JUROS NO SISTEMA FINANCEIRO

Em regra, no Brasil, as instituições financeiras são livres para definir os juros que cobram dos seus clientes. Embora a redação original do art. 192 da Constituição da República limitasse os juros praticados no sistema financeiro a 12% ao ano, aquele dispositivo nunca foi considerado autoaplicável e, por isso, não chegou a produzir efeitos durante sua vigência, que se encerrou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 40, de 2003 (BRASIL, 2008).

Antes da entrada em vigor do texto constitucional vigente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal havia se cristalizado no sentido de que os limites previstos na legislação antiusura – o Decreto nº 22.626, de 1933, também chamado de Lei da Usura (BRASIL, 1933) – não se aplicariam às operações realizadas por entidades daquele gênero (BRASIL, 1977), posicionamento mantido após 1988.

Mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) seguiu orientação semelhante ao decidir que (i) os juros remuneratórios¹¹ cobrados por instituições financeiras não se submetem às restrições da Lei da Usura e (ii) nos contratos bancários regidos por

¹¹ Juros remuneratório são aqueles cobrados desde o começo do contrato.

legislação específica, os juros moratórios¹² podem ser convencionados acima do limite legal¹³ (BRASIL, 2009). Como contratos bancários regidos por lei específica podem ser utilizados para instrumentalizar diversas modalidades de operações de crédito, o alcance daquela previsão é amplo.

Entretanto, seria um engano pensar que a liberdade para definição do preço de contratos bancários significa que o custo do crédito no Brasil não seja uma preocupação. Há anos, o País ocupa incômoda posição entre aqueles com maior *spread* bancário do mundo. *Spread* bancário é a diferença entre o quanto os bancos cobram para emprestar recursos e o quanto pagam para captá-los junto a depositantes. Segundo dados do Banco Mundial (2022), o brasileiro só perderia para os de Zimbábue e Madagascar. O custo de operações bancárias também é influenciado pelo fato de a nossa taxa básica de juros ter nível relativamente alto. Dada a conhecida relação entre o desenvolvimento financeiro, que passa por aumentar a oferta e reduzir o custo do crédito, e o crescimento econômico dos países (LEVINE, 1999), é natural que aquelas circunstâncias inquietem autoridades públicas e especialistas.

3 - ESTRATÉGIAS PARA REDUÇÃO DO CUSTO DO CRÉDITO

As estratégias adotadas no País para lidar com o problema do alto custo do crédito podem ser classificadas em duas frentes distintas. A primeira delas é a resolução das falhas de mercado percebidas como causadoras da elevação do *spread* bancário brasileiro. Isso tem sido feito por meio de leis e regulamentos. A segunda consiste no controle de taxas de juros em determinados casos, tanto pela via normativa quanto pela judicial. Cada uma dessas duas estratégias é apresentada separadamente abaixo.

¹² Juros moratórios são cobrados a partir do inadimplemento de obrigações pelo devedor. No jargão jurídico, o inadimplemento de obrigação que ainda pode ser cumprida no futuro é chamado de mora.

¹³ A Lei Antiusura (ou Lei da Usura), em seu art. 5º, limitou os juros moratórios a 1% ao mês. O Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), por sua vez, prevê que “(q)uando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional”. A regra sobre os juros de mora devidos à Fazenda Nacional, por sua vez, está prevista no art. 161, § 1º, do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966), segundo o qual “(s)e a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês.”

3.1. CORREÇÃO DE FALHAS DO MERCADO BANCÁRIO

Pelo menos desde a década de 1990, uma série de leis e regulamentos vêm sendo editados com o objetivo de reduzir o custo do crédito bancário no Brasil. Orientados pela premissa de que as altas taxas de juros são uma consequência de falhas no funcionamento do mercado bancário, seu foco é o enfrentamento das causas do elevado *spread* praticado pelas instituições financeiras.

Por sua vez, a limitação de taxas de juros nunca gozou de grande prestígio. A visão dominante tem sido a de que, por atacar diretamente as consequências de falhas de mercado e não as suas causas, uma restrição do gênero *sempre* provocaria efeitos colaterais, como a redução e o encarecimento da oferta de crédito, que piorariam a situação dos tomadores de crédito, em vez de melhorá-la.

Entre os esforços para redução do *spread* bancário, um dos pontos que mais atenção tem recebido ao longo dos anos é o dos custos das instituições financeiras com a inadimplência dos devedores. Sucessivos estudos e relatórios do Banco Central do Brasil (BCB) decomuseram o *spread* e identificaram que parte significativa dele – até 35% – era resultado da inadimplência (BCB, 1999). Isso significa que, caso antecipassem a possibilidade de recuperar maior proporção do dinheiro emprestado a devedores inadimplentes, as instituições financeiras poderiam cobrar menos pela oferta de crédito.

A ampliação das hipóteses de utilização da alienação fiduciária em garantia, um dos principais mecanismos de mitigação de risco de crédito disponíveis em nossa jurisdição¹⁴, a criação de novas formas de garantia, como os empréstimos consignados¹⁵, a exclusão de credores financeiros com garantia fiduciária dos efeitos da eventual insolvência dos seus devedores¹⁶ e a reforma da legislação processual para simplificar processos de execução de créditos¹⁷ foram algumas das iniciativas que buscaram reduzir os custos com inadimplência no setor bancário (FABIANI, 2012)¹⁸.

¹⁴ Por exemplo, com a Lei nº 9.514, de 1997, e a Lei nº 10.931, de 2004.

¹⁵ Ver a Lei nº 10.820, de 2003.

¹⁶ Ver o art. 49, § 3º, da Lei nº 11.101, de 2005, e o art. 7º da Lei nº 10.214, de 2001.

¹⁷ Ver a Lei nº 11.232, de 22 de dezembro de 2005.

¹⁸ Emerson Fabiani explora reformas jurídicas conduzidas com tal propósito entre 1999 e 2006, e as relaciona a uma linha de estudos empíricos (Law and Finance) segundo a qual: (i) a qualidade do direito é fundamental para a proteção de credores e investidores e, portanto, para o desenvolvimento financeiro dos países; (ii) sistemas jurídicos de *common law* são mais protetivos de credores e investidores do que os de *civil law*, especialmente do que os de *civil law* francesa, como o Brasil. A recomendação prática daí decorrente, influente em organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, é o transplante institucional de regras de

Outro foco de atuação de legisladores e reguladores tem sido o aumento da concorrência no mercado bancário, o que poderia gerar ganhos de produtividade e reduzir as margens das instituições financeiras¹⁹. A regulamentação da portabilidade de operações de crédito²⁰, do compartilhamento de informações de clientes bancários entre instituições financeiras – o chamado *open finance*²¹ –, a abertura do mercado a novos entrantes, como as *fintechs* de crédito e de pagamento, e a criação do chamado cadastro positivo²² foram algumas medidas adotadas com aquele objetivo.

Também foram criados diversos mecanismos de proteção para consumidores em suas relações com instituições financeiras, mais uma orientação recorrente em círculos de formuladores de políticas públicas (MAIMBO E GALLEGOS, 2014). Alguns exemplos são a imposição de transparência sobre as taxas cobradas²³ – até mesmo com a divulgação das taxas máximas praticadas por cada instituição financeira em diversas modalidades, inclusive o rotativo do cartão de crédito e o cheque especial –, a criação de mecanismos para registro de queixas e resolução de disputas²⁴ e iniciativas voltadas à educação financeira dos consumidores.

Neste último campo, foi colocada em prática a Estratégia Nacional de Educação Financeira e o BCB passou a manter um Programa de Educação Financeira, voltado a “assegurar uma base de educação financeira que favoreça a população quanto ao entendimento dos aspectos econômico-financeiros que afetam seu dia a dia, permitindo-lhe uma administração responsável e consciente dos próprios rendimentos e bens”²⁵. Além disso, a Lei do Superendividamento²⁶ incluiu o fomento de ações direcionadas à educação financeira dos consumidores como um dos objetivos da Política Nacional das Relações de

sistemas de *common law*, especialmente dos EUA, para outras jurisdições. Ver Direito e Crédito Bancário no Brasil. Editora Saraiva. São Paulo, 2012.

¹⁹ O Relatório de Economia Bancária de 2014 do BCB apontava que a margem líquida dos bancos respondia por aproximadamente 35% do *spread* bancário.

²⁰ Inicialmente, com a Resolução nº 3.402, de 6 de setembro de 2006, expedida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), posteriormente substituída por outros atos normativos.

²¹ Ver a Resolução Conjunta BCB/CMN nº 1, de 4 de maio de 2020.

²² Ver a Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011.

²³ Ver a Resolução CMN nº 4.881, de 23 de dezembro de 2020, sobre o Custo Efetivo Total de operações de crédito, e os atos normativos que a antecederam.

²⁴ A Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 2021) criou mecanismos de conciliação para pessoas superendividadas (arts. 104-A a 104-C). O Banco Central do Brasil há alguns anos tem um sistema de registro de reclamações de clientes contra instituições financeiras. As informações recebidas podem orientar medidas de supervisão de condutas o que, em tese, incentiva as entidades supervisionadas a não praticar abusos.

²⁵ Trecho extraído do seguinte link: <https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/pefpublicoexterno.asp?frame=1>. Não há referência à data da publicação.

²⁶ Lei nº 14.181, de 2021.

Consumo e definiu a garantia de educação financeira como um direito básico do consumidor, o que também foi reforçado pelo art. 27 da Lei nº 14.690, de 2023, que originou a Resolução Conjunta nº 8, de 21 de dezembro de 2023²⁷.

Há evidências de que pelo menos algumas dessas medidas contribuíram para a redução do spread bancário brasileiro. A portabilidade, por exemplo, gerou queda do *spread* médio nos empréstimos consignados²⁸. Os efeitos da reforma da legislação falimentar de 2005 sobre o crédito também foram avaliados positivamente (ALENCAR *et al*, 2020)²⁹. Contudo, a despeito das várias iniciativas adotadas nos planos legal e regulamentar, os juros praticados no cartão de crédito rotativo e também no cheque especial seguiram em níveis altos, mesmo para os padrões brasileiros, com taxas médias anuais frequentemente superiores a 300%.

A partir de meados da década passada, o BCB passou a dispor de mais dados sobre aquelas modalidades. Como veremos na seção 3.2.2, essas novas informações motivaram mudança na abordagem normativa do problema dos juros nelas praticados. A interferência em cláusulas contratuais relacionadas ao preço, estratégia até então evitada pelo BCB, passou a ser preferida em determinadas circunstâncias.

3.2 CONTROLE DE TAXAS DE JUROS

Há exceções à regra geral de liberdade de cobrança de juros em operações bancárias. Nesta seção, apresentamos uma proposta de classificação dessas medidas de controle de preços existentes no País e as relacionamos ao problema dos juros do cartão de crédito.

²⁷

Disponível

em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta&numero=8>. Acesso em: 28/12/2023.

²⁸ Segundo o BCB (2022): “Observamos redução de aproximadamente 0,8 ponto percentual em municípios com mais de um banco em operação relativamente àqueles com apenas um banco. Essa redução é estatisticamente significativa e relevante economicamente. Dado que o *spread* médio foi de cerca de 16 pontos percentuais nesse período para empréstimos do consignado, isso implica que apenas a mudança da portabilidade gerou queda de cerca de 5% desse *spread* médio”.

²⁹ Os autores fazem a ressalva de que a produção de todos os seus potenciais efeitos positivos dependeria de ampliação da concorrência.

3.2.1 Teto de taxas de juros para incentivar ou proteger determinados setores ou grupos econômicos ou sociais

Há, em leis e regulamentos, limitações ao custo de determinadas operações. Neste caso estão compreendidos os diversos mecanismos de direcionamento de crédito³⁰ e, também, hipóteses em que o uso de determinados mecanismos de mitigação de risco – como o desconto automático de prestações em folha, das operações de crédito consignado – é condicionado à observância de uma taxa máxima pelas instituições financeiras.

As finalidades desses diversos controles de taxas de juros podem ser diversas e compreendem, por exemplo, a promoção de determinados setores, como o imobiliário e o agronegócio, de atividades associadas ao crescimento econômico e ao aumento do bem-estar da população, e a proteção de determinados grupos sociais.

Por outro lado, tais intervenções na economia têm em comum o fato de que fixam taxas próximas ou abaixo do custo médio do crédito³¹. Ferrari e coautores (2018) analisaram os efeitos de diversos modelos de controles de taxas de juros praticados em diferentes países e concluíram que esse é um fator importante para determinar os efeitos colaterais desse tipo de intervenção na economia. Voltaremos a esse ponto na seção 4, abaixo.

Seja como for, nenhum dos controles com essas características se aplica à tomada de crédito ao rotativo e ao parcelado do cartão de crédito e, portanto, não enfrentam a questão objeto deste trabalho.

3.2.2 Restrições ao custo do cheque especial e do rotativo do cartão de crédito para combate ao crédito predatório

Até 2017 e 2019, respectivamente, os juros elevados – mesmo para os padrões brasileiros – do cartão de crédito e do cheque especial eram encarados por BCB e CMN com receituário semelhante ao prescrito para lidar com o elevado custo do crédito de forma geral³². O foco, portanto, era a redução do *spread* bancário. Desde então, contudo, a

³⁰ É comum que se diferencie o mercado de crédito em duas categorias: de taxas livres e de crédito direcionado. O direcionamento de crédito envolve a destinação de uma determinada fonte de captação de recursos, alimentada por verbas públicas (por exemplo, verbas orçamentárias) ou privadas (como os valores depositados em contas correntes ou de poupança) para determinada finalidade. Aquelas fontes de captação costumam ter custo baixo e, por isso, podem ser usadas em operações de crédito remuneradas por taxas de juros relativamente baixas – com frequência, menores do que as definidas livremente em mercado.

³¹ A título de referência, o custo médio do crédito era de 44,3% ao ano em julho de 2023 (BCB, 2023b)

³² Os controles de taxas de juros referidos no item 3.2.1 são definidos por outros órgãos e entidades.

abordagem regulatória em relação àquelas modalidades foi alterada. O BCB passou a dispor de mais dados sobre o seu uso, o que motivou a administração de novos remédios contra as altas taxas neles praticadas.

Estudos sobre o cheque especial (BCB, 2018 e 2019) identificaram relação entre o seu uso³³ e níveis de escolaridade – no sentido de que indivíduos com menos estudos formais se endividam mais no cheque especial – e renda – no sentido de que, quanto menor a renda, maior a utilização do cheque especial. Baixos níveis de escolaridade e renda são circunstâncias que comprometem a tomada de decisões financeiras, pela pressão gerada pela necessidade de recursos e pela falta de alternativas – no caso da renda – ou pela dificuldade para elaborar decisões financeiras complexas – no caso da escolaridade.

“Em particular na demanda por cheque especial, localidades com mais pessoas em condições socioeconômicas pouco favorecidas são mais impactadas por essas interações, na medida em que as demandas dessas pessoas são mais inelásticas, as mesmas (sic) sofrem mais choques financeiros e têm menos alternativas financeiras. Essas características da demanda podem exacerbar decisões subótimas de consumo/poupança dos consumidores que, se associadas à existência de poder de mercado das IFs, podem impactar ainda mais negativamente o bem-estar do consumidor e a eficiência da economia.” (BCB, 2019)

“A literatura aponta que a escolaridade causa um crescimento nas habilidades cognitivas e essas habilidades estão ligadas a melhores resultados financeiros (mesmo controlando pela renda e contexto familiar), provavelmente porque auxiliam a elaborar decisões financeiras complexas.” (BCB, 2019)

O BCB também identificou que, ao contrário do que acontecia em outras modalidades, a demanda pelo crédito no cheque especial respondia pouco à variação de preços – demanda inelástica, no jargão econômico³⁴. Esse é um fato que abre espaço para o exercício de poder de mercado pelas instituições financeiras, hipótese já cogitada ao menos desde 1999. Naquele ano, o estudo Juros e Spread Bancário no Brasil (BCB, 1999) havia apontado que o elevado *spread* verificado no cheque especial provavelmente decorria do

³³ Definido como a relação entre o total de dívida no cheque especial e o total de dívidas no Sistema Financeiro Nacional.

³⁴ “A modalidade menos sensível à taxa de juros é o cheque especial – demanda inelástica; ou seja, elasticidade-juro menor do que 1 (em módulo), -0,56. Um aumento de 10% na taxa de juros do cheque especial – correspondente a aproximadamente 25 p.p. ao ano em relação à taxa média do painel – leva a uma queda pequena, de aproximadamente 6%, na demanda. A elasticidade é um parâmetro comportamental. Ela é o resultado de um balanceamento complexo entre a existência de produtos alternativos, o quão essencial é o consumo do produto e também de outros fatores, como vieses comportamentais. Quanto maior a elasticidade da demanda, maior a disciplina que os consumidores impõem sobre a capacidade de imposição de preço que ofertantes com algum poder de mercado têm. Excetuando o caso de concorrência perfeita, quando o preço é totalmente determinado por custo marginal, a seguinte relação emerge: quanto mais insensível a preço é a demanda, maior o preço do produto” (BCB, 2019).

poder de mercado das instituições financeiras, e não dos seus custos com inadimplência e despesas administrativas.

O BCB notou, ainda, que as margens³⁵ das instituições financeiras com as operações de cheque especial eram relativamente mais altas do que as de outras modalidades de operações de crédito. Embora o cheque especial tivesse participação de apenas 1% na carteira de crédito do sistema bancário, era responsável por aproximadamente 10% da margem gerada pela carteira de crédito total do sistema bancário³⁶.

Esse conjunto de dados era coerente com a hipótese de que as instituições financeiras exerciam poder de mercado para praticar preços mais altos do que os que cobriam de consumidores em um mercado com ampla concorrência.

O BCB e o CMN (BCB, 2019b) demonstraram, ainda, preocupação com o fato de o cheque especial conjugar custo elevado (312,6% ao ano, na data-base de dezembro de 2018), nível de inadimplência alto (15,36% contra uma taxa média total de inadimplência de pessoas naturais de 3,25%), ampla liberdade de uso pelo cliente – “muitas vezes sem critério e de forma desregrada” – e “hipossuficiência do cidadão na avaliação do produto e de seu real custo de utilização”.

Diante desse quadro, em 2019, o CMN limitou os juros remuneratórios cobrados no cheque especial a 8% ao mês – aproximadamente, 151% ao ano³⁷. Esse teto estava muito acima do custo médio do crédito, que era de 46,7% em março de 2018 (BCB, 2018c) e de 44,3% ao ano em julho de 2023 (BCB, 2023b).

O controle de juros com essa característica é apontado como uma estratégia para evitar o chamado crédito predatório. O crédito predatório pode ser definido como qualquer prática que leve pessoas a tomar crédito de que não precisam ou em condições que não podem pagar. Costuma estar associado a taxas elevadas, que rapidamente conduzem o devedor ao superendividamento. O Instituto para Informação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Cornell, nos EUA, define-o como “qualquer prática creditícia em que o credor se aproveita do devedor. Os credores predatórios impõem regras

³⁵ Margem de juros líquida de despesas de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa.

³⁶ A Exposição de Motivos à Resolução CMN nº 4.765, de 27 de novembro de 2019 (Voto 246/2019-BCB, de 27 de novembro de 2019), apresentou dados ligeiramente distintos “*a despeito de representar 1,4% do volume de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas, o Cheque Especial contribui com mais de 13,2% da margem de intermediação financeira líquida de provisões e de custo de funding*”.

³⁷ Ver a Resolução CMN nº 4.765, de 27 de novembro de 2019.

que são desleais ou abusivas. Práticas predatórias são geralmente cometidas contra vítimas idosas ou de baixa renda”³⁸.

Em relação ao rotativo do cartão de crédito, em 2017, o BCB também observou relação entre o grau da sua utilização, de um lado, e a renda e escolaridade dos usuários, de outro (BCB, 2018). Entre pessoas com ensino fundamental incompleto, fundamental completo, ensino médio incompleto e ensino médio completo, a participação no cartão de crédito rotativo é maior do que na modalidade à vista ou parcelado com lojista, sobre a qual não incidem taxas de juros. Ou seja, a maior parte do saldo devedor do cartão das pessoas de escolaridade mais baixa sofria incidência de juros. O BCB considerou que “essa diferença (entre os níveis de escolaridade) parece estar associada ao diferencial de renda entre os grupos, uma vez que não há diferença de renda significativa entre os indivíduos com escolaridade inferior ao nível superior incompleto”.

Em relação à elasticidade-preço da demanda (isto é, o quanto o uso do cartão de crédito varia em razão de alterações nos juros), o BCB (2019) identificou um cenário distinto daquele verificado no cheque especial. A demanda pela tomada de crédito no cartão variaria consideravelmente de acordo com a mudança do custo dessa modalidade para os tomadores³⁹.

À luz desses dados, o BCB e o CMN optaram por restringir o período em que o saldo devedor da fatura poderia ser objeto de financiamento naquela modalidade⁴⁰. Após o vencimento da fatura subsequente ao inadimplemento, as instituições financeiras passaram a ser obrigadas a financiar débitos decorrentes do uso de cartão de crédito por meio de outras modalidades de crédito, em condições mais vantajosas para o cliente.

Embora a Resolução do CMN que instituiu tal restrição não tenha sido acompanhada de uma exposição de motivos, inferimos que a diferença de resultados de elasticidade-preço da demanda por crédito no cheque especial e no cartão de crédito (a variação dos juros alterava muito pouco a demanda no cheque especial e alterava

³⁸ No original: “Predatory lending is any lending practice where the borrower is taken advantage of by the lender. Predatory lenders impose lending terms that are unfair or abusive. This predatory practice is often committed against victims who are elderly or low-income.” Ver https://www.law.cornell.edu/wex/predatory_lending

³⁹ “As modalidades mais sensíveis à taxa de juros – demanda elástica, ou seja, elasticidade-juro maior do que 1 (em módulo) – são as de crédito rotativo no cartão de crédito e consignado em folha, com, respectivamente, -4,24 e -4,18, seguidos do crédito pessoal não-consignado, com -1,08”.

⁴⁰ Por meio da Resolução CMN nº 4.549, de 26 de janeiro de 2017.

consideravelmente a demanda no cartão de crédito) foi o fator preponderante para BCB e CMN terem optado por estratégias de intervenção distintas em cada uma daquelas modalidades, com a definição de teto de juros apenas para o cheque especial.

Mas fatores que aproximam o cheque especial e o cartão de crédito também parecem ter sido considerados pelos reguladores. A restrição ao tempo de permanência de usuários de cartão na linha do rotativo é um tipo de intervenção que não é comumente adotada em relação a modalidades de crédito com elasticidade-preço semelhante à do cartão de crédito. Presumivelmente, aquela limitação decorreu de preocupação com os níveis muito altos das taxas de juros, a hipossuficiência de parte dos usuários na avaliação do produto e do seu real custo (relacionada à maior utilização por pessoas de renda e escolaridade mais baixa) e as altas taxas de inadimplência observadas no cartão de crédito.

Apesar de a restrição temporal ao rotativo do cartão ter reduzido o pagamento de juros relacionados ao rotativo regular (BCB, 2017), o problema do custo dos juros na modalidade não foi resolvido. No período em que o saldo devedor permanece no rotativo regular – e especialmente no não regular –, as taxas continuaram muito altas em termos relativos⁴¹. E o custo do parcelamento do saldo devedor, para onde os devedores são direcionados após o fim do período no rotativo, também é elevado⁴². Houve, inclusive, depois da edição da Resolução CMN n° 4.549, de 26 de janeiro de 2017, diminuição considerável das diferenças entre as taxas de juros do rotativo e do parcelado, com aumento significativo das taxas de juros do crédito parcelado como forma de contornar os efeitos das medidas impostas pelo BCB e pelo CMN.

Desde 2017, quando o BCB publicou estudo sobre os perfis de usuários de cartões de crédito e o CMN expediu norma com limite temporal para uso do rotativo, o cenário do mercado brasileiro de cartões de crédito passou por alterações consideráveis. No Relatório de Economia Bancária de 2022, o BCB (2022) observou que:

“Com a entrada de novos players no segmento de cartões pós-pago, e o consequente aumento da competição, o número de usuários desse instrumento de pagamento cresceu substancialmente nos últimos anos. Em decorrência, uma parcela significativa da população brasileira passou a ter acesso a um ou mais cartões de crédito.

⁴¹ Como visto acima, ao longo de 2023, a taxa média do rotativo do cartão esteve sempre acima de 400% ao ano e ao menos uma instituição financeira praticou taxas superiores a 1.000% ao ano. Ver notas 2 e 3.

⁴² No período de 6 a 10 de novembro de 2023, a instituição financeira que com as taxas mais altas para o parcelado cobrava dos seus clientes, em média, 706,11% ao ano, segundo dados do BCB. Ver https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reportxjuros/?codigoSegmento=1&codigoModalidade=215101&historicotaxajurosdiario_atual_page=3&tipoModalidade=D&InicioPeriodo=2023-11-08

Em junho de 2022, a quantidade de cartões de crédito (190,8 milhões) representava quase o dobro da população economicamente ativa no Brasil (107,4 milhões), segundo dados de 2021 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e estatísticas do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).

O maior acesso a cartões de crédito, embora positivo do ponto de vista da inclusão financeira, também merece atenção por seu potencial de aumentar o nível de endividamento das famílias. Quando o cliente deixa de pagar o valor total da fatura do cartão, o valor não pago se torna uma modalidade de empréstimo, chamada rotativo do cartão de crédito. Essa é uma das operações de crédito com maiores taxas de inadimplência e custo no mercado”.

O ingresso no mercado de instituições financeiras com modelo digital está associado ao maior acesso das classes C, D e E a produtos bancários. Pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Crédito Digital (ABCD, 2019) com 43 fintechs apontou que 79% dos seus clientes estão concentrados naquelas faixas. E o cartão de crédito é o produto bancário mais utilizado por pessoas daquelas três faixas (por 85% de pessoas da classe C e 68% de pessoas das classes D e E)⁴³.

Esses fatos agravam a preocupação com a tomada de crédito de alto custo por pessoas com baixa habilidade financeira, vítimas potenciais de práticas de crédito predatório. A Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL) e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) identificaram que, em 2021, 84% dos usuários de cartão de crédito desconheciam a taxa mensal média caso entrassem no rotativo⁴⁴. As mesmas entidades também apontaram que “46% dos inadimplentes desconhecem ou sabem pouco sobre o valor total das compras feitas recentemente no cartão, 47% não sabem ao certo quais produtos e serviços foram adquiridos no cartão de crédito e 48% admitem ter pouco ou nenhum conhecimento sobre o número de parcelas em que dividiram as suas últimas

⁴³ Segundo pesquisa realizada pela Opinion Box, empresa de pesquisa de mercado. Ver <https://www.originalidades.com.br/o-comportamento-financeiro-das-classes-c-d-e-e/>

⁴⁴ Segundo a matéria “75% dos internautas usaram o cartão de crédito nos últimos 12 meses, aponta CNDL/SPC Brasil”, de 5 de novembro de 2021, disponível no sítio eletrônico da CNDL: “De acordo com a pesquisa, entre os usuários de cartão de crédito, a quantidade média de parcelamentos a ser paga nos próximos meses é de 5,7, sendo que 16% relataram um número igual ou maior que sete parcelas. A taxa mensal média reportada pelos usuários do cartão, no caso de entrar no rotativo, foi de 10%, mas um percentual expressivo dos que usaram o próprio cartão nos últimos 12 meses (84%) afirmou desconhecer essa taxa.” <https://site.cndl.org.br/75-dos-internautas-usaram-o-cartao-de-credito-nos-ultimos-12-meses-aponta-cndlspc-brasil/>. Outro estudo produzido por CNDL e SPC apontava que 85% dos usuários de cartão inadimplentes desconheciam a taxa de juros mensal quando não é feito o pagamento do valor total da fatura. Ver https://www.spcbrasil.org.br/uploads/st_imprensa/analise_inadimplencia_e_cartao_de_credito.pdf (sem data). Em qualquer caso (85% do total dos usuários ou 84% dos usuários inadimplentes), o desconhecimento das taxas de juros do rotativo mostra que os usuários de cartão muitas vezes contraem débitos sem avaliar se terão capacidade de quitá-lo.

compras”⁴⁵. Esses dados alimentam a preocupação anteriormente demonstrada pelo BCB com a hipossuficiência dos consumidores na avaliação sobre a tomada de crédito.

Outra informação relevante é que os saldos devedores de usuários de cartões de crédito cresceram significativamente entre junho de 2019 e junho de 2022. No caso dos cartões emitidos pelos cinco maiores bancos do País, saltaram de R\$ 187,6 bilhões para R\$ 301,6 bilhões, apesar de o número de usuários desse grupo ter aumentado relativamente pouco no período (de 51 para 57,7 milhões). Entre as instituições financeiras ou de pagamento que operam predominantemente com modelo digital, os saldos devedores de cartões de crédito pularam de R\$ 14,3 bilhões para 74,1 bilhões; e o número de usuários, de 8,9 milhões para 36,5 milhões (BCB, 2022). Além do aumento do endividamento, cresceu também a inadimplência, que, no mês de julho de 2023, chegou a 49,5% das operações com cartão de crédito⁴⁶.

Nesse novo cenário, as características do segmento de cartões de crédito, que envolvem taxas de juros elevadas, utilização expressiva por pessoas de renda e escolaridade mais baixas, e nível alto de inadimplência passam a gerar ainda mais preocupações.

3.2.3 Revisão judicial de taxas de juros

Há diversas maneiras de se estruturar tetos para taxas de juros (MAIMBO e GALLEGOS, 2014). Uma delas é atribuir a cortes judiciais a responsabilidade de defini-lo. No Brasil, além dos mecanismos de controle do custo de operações de crédito tratados nos dois tópicos anteriores, o Poder Judiciário, ao decidir sobre a aplicação e a interpretação das normas constitucionais, legais e regulamentares, tem revisado taxas de juros que considere abusivas.

Segundo posicionamento firmado pelo STJ no principal caso julgado sobre a matéria, o Recurso Especial nº 1.061.530⁴⁷ (BRASIL, 2009), a abusividade pressupõe

⁴⁵ Ver o texto disponível em https://www.spcbrasil.org.br/uploads/st_imprensa/release_habilidades_financeiras_novembro_2015_v11.pdf (sem data). Último acesso em 27 de novembro de 2023.

⁴⁶ Ver a matéria “Juros do rotativo do cartão de crédito aumentam em julho e atingem 445,7%, diz BC”, publicada no Portal G1 em 28 de agosto de 2023. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/08/28/juros-do-rotativo-do-cartao-de-credito-aumentam-em-julho-e-atingem-4457percent-diz-bc.ghtml>

⁴⁷ Julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos, o que significa que a decisão nele proferida passou a ser aplicada a outros processos sobre a mesma matéria.

a existência de relação de consumo e é entendida como “o custo capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada”. A referência à desvantagem do consumidor em relação à instituição financeira revela a associação das intervenções judiciais nesse campo a práticas de crédito predatório.

Apesar de ostentar a virtude de enfrentar um problema carente de solução – ao menos até a restrição aos juros do cartão de crédito imposta pela Lei nº 14.690, de 2023 –, o modelo de controle de preços pelo Judiciário não está livre de questionamentos. Os custos necessários para manejá-lo – despesas com processos judiciais e advogados, além do tempo de tramitação de um processo judicial – não só repercutem sobre as taxas de juros cobradas pelas instituições financeiras⁴⁸, aumentando-as, como podem acabar excluindo da sua proteção consumidores submetidos a taxas que deveriam ser revistas, mas que não têm acesso à Justiça.

Além disso, os conceitos indeterminados de “abusividade” e “desvantagem exagerada” permitem a revisão de taxas com base em critérios diversos. O próprio acórdão proferido no Recurso Especial mencionado sobre a matéria cita precedentes que consideram abusivas taxas superiores a uma vez e meia, ao dobro ou ao triplo da média de mercado⁴⁹, o que pode gerar problemas de falta de isonomia e imprevisibilidade.

A indeterminação do conceito de abusividade abre espaço, ainda, para a adoção de critério questionável. O próprio parâmetro da taxa média, de grande popularidade nos tribunais, é passível de críticas. Se os que pagam taxas mais altas do que a média – e apenas eles – conseguem revisá-las, a média será constantemente puxada para baixo e, no limite, será praticamente igual à menor taxa praticada no mercado. Disso poderia resultar a restrição da oferta de crédito a muitos grupos. Isso, claro, se presumíssemos que as instituições financeiras não reagem à expectativa de intervenção judicial, aumentando

⁴⁸ Salama (2017) aponta que “É justamente na discussão das causas do custo de inadimplência na composição das taxas de *spread* que o debate econômico encontra a discussão sobre as instituições jurídicas e judiciais brasileiras. (...) a literatura passou a enxergar na ‘ineficiência judicial’ — morosidade, custos, parcialidade e imprevisibilidade — um fator limitante à redução do *spread* para padrões internacionais, à expansão do crédito e ao crescimento econômico. A hipótese é intuitiva: quanto menor a probabilidade de *enforcement* do pacto contratual, maior o prêmio de risco para compensar o custo esperado da inadimplência.” Salama, porém, cogita uma hipótese de causalidade reversa – a de que as altas taxas de juros explicariam a propensão ao afastamento de cláusulas contratuais verificada no Poder Judiciário em ações entre consumidores e bancos – e encontra evidências iniciais de sua validade.

⁴⁹ “A jurisprudência, conforme registrado anteriormente, tem considerado abusivas taxas superiores a uma vez e meia (voto proferido pelo Min. Ari Pargendler no REsp 271.214/RS, Rel. p. Acórdão Min. Menezes Direito, DJ de 04.08.2003), ao dobro (Resp 1.036.818, Terceira Turma, minha relatoria, DJe de 20.06.2008) ou ao triplo (REsp 971.853/RS, Quarta Turma, Min. Pádua Ribeiro, DJ de 24.09.2007) da média.”

antecipadamente as taxas como forma de neutralizá-la. Neste caso, todos os que não recorrem ao Judiciário acabam pagando mais pelo crédito, como forma de compensar a redução de taxas de juros por sentenças e acórdãos em alguns casos.

Outro ponto a merecer consideração é a delegação da análise de questões de natureza financeira e econômica, como a relação risco-retorno de operações bancárias ou o exercício de poder de mercado por instituições financeiras, a profissionais sem treinamento formal para analisá-las⁵⁰. No mencionado recurso especial julgado pelo STJ, decidiu-se que “(n)ão se deve afastar, todavia, a possibilidade de o juiz, de acordo com seu livre convencimento racional, indicar outro patamar mais adequado para os juros, segundo as circunstâncias particulares de risco envolvidas no empréstimo”

Mais um possível questionamento ao modelo de controle de taxas de juros caso a caso por decisões judiciais está na dificuldade de avaliação dos seus resultados práticos. Quantos contratos são revistos anualmente? As revisões judiciais acarretam restrição na oferta de crédito a determinados grupos ou aumento do custo do crédito para os que não acessam o Judiciário? Estas e outras perguntas importantes não são respondidas hoje.

Seja em razão dos pontos levantados neste tópico ou de outras questões, a intervenção judicial não resolve – ou ao menos não por completo – o problema das taxas de juros do cartão de crédito. Soma-se a isso o fato de que, diante das evidências iniciais encontradas por Salama (2017) de que a interferência do Judiciário brasileiro em contratos bancários é motivada pelas altas taxas de juros praticadas⁵¹, a aprovação de uma lei que evite a configuração de situações percebidas como abusivas pode ter o efeito de reduzir a intervenção judicial e, conseqüentemente, os seus possíveis efeitos colaterais.

Na próxima seção, voltamos atenção a experiências anteriores com o estabelecimento de tetos para taxas de juros, em especial aos casos dos controles de preço impostos aos empréstimos de dia do pagamento no Reino Unido e ao cheque especial no Brasil.

⁵⁰ (BRASIL, 2009).

⁵¹ A visão mais influente sobre a relação entre as duas variáveis é que a intervenção judicial em contratos aumenta as taxas de juros.

4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM O CONTROLE DE TAXAS DE JUROS

Ao redor do mundo, o controle de taxas de juros bancários é uma resposta tão recorrente quanto controversa para o problema do custo do crédito. Estudo de economistas do Banco Mundial publicado em 2020 apontou que, à época, no mínimo 108 países adotavam algum mecanismo do tipo (CALICE *et al*, 2020). Esse grupo respondia por mais de 88% do PIB global. Em 2018, pelo menos 33% dos países de alta renda adotava algum teto para taxas de juros bancários (FERRARI *et al*, 2018).

As consequências de um mecanismo de controle de taxas de juros não dependem apenas da decisão sobre sua adoção. O desenho institucional dessa forma de regulação é um fator determinante dos seus efeitos. Há diversas modelagens possíveis (MAIMBO e GALLEGOS, 2014; FERRARI *et al*, 2018; CALICE *et al*, 2020). Por exemplo, quanto à autoridade responsável pelo estabelecimento do teto, há casos de definição pelo regulador bancário, pelo Ministério da Fazenda, pelo Legislativo ou pelo Judiciário; quanto ao objeto de limitação, os tetos podem referir-se apenas a juros ou também abranger tarifas e outros encargos; quanto à metodologia de apuração, pode ser estabelecido um limite absoluto (uma taxa nominal fixa) ou relativo (calculado a partir de uma referência, como a taxa básica de juros ou a média dos juros praticados pelo mercado).

A partir de estudo de casos de seis jurisdições (Reino Unido, Índia, Quênia, Zâmbia, Camboja, e União Econômica e Monetária da África Ocidental), Ferrari e coautores (2018) identificaram que um dos pontos centrais da taxonomia dos controles de taxas de juros é a definição do seu objetivo. Há duas possibilidades. Quando empregado com o fim de reduzir o custo do crédito para um setor ou grupo específico, ou mesmo para toda a economia, o teto é geralmente fixado abaixo das taxas médias do mercado e alcança diversas modalidades e um grande volume de operações. Zâmbia, Quênia, Camboja, União Econômica e Monetária da África Ocidental⁵² e Índia foram os exemplos dessa estratégia analisados pelos pesquisadores⁵³. Nesse cenário, há maior probabilidade de redução da oferta de crédito e, conseqüentemente, de privar do acesso a recursos pessoas e empresas para quem a contratação de operações bancárias seria benéfica, entre outros possíveis efeitos colaterais.

⁵² Formada por Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Niger, Senegal e Togo.

⁵³ Ver, especialmente, a Tabela 2 do estudo de Ferrari e coautores (2018).

Por outro lado, quando usado em combate a práticas de crédito predatório, o teto é geralmente definido consideravelmente acima da taxa média dos juros praticados no mercado bancário. Assim, atinge apenas preços extremos e, por isso, tem pouco ou nenhum impacto no mercado de forma geral. Essa é uma prática comum em economias de alta renda. Além do Reino Unido, cujo caso é analisado por Ferrari e coautores (2018), Estados Unidos⁵⁴, Canadá⁵⁵, França⁵⁶ e Portugal⁵⁷ são exemplos de países que a adotam. O propósito desse tipo de regulação está relacionado à proteção de segmentos da população menos letrados em finanças e mais vulneráveis às práticas de crédito predatório (FERRARI *et al.*, 2018).

A experiência britânica com a regulação de preços dos chamados empréstimos de dia do pagamento é uma referência importante não apenas por ter sido adotada por um país de alta renda com um dos sistemas financeiros mais desenvolvidos do mundo, como também por ter tido os seus processos de implementação e avaliação bem documentados.

Empréstimos de dia do pagamento são uma modalidade de crédito oferecida em alguns países cuja função para os tomadores é similar à do cartão de crédito no Brasil. Em primeiro lugar, por serem a única alternativa disponível no sistema financeiro para pessoas que precisem acessar recursos emergencialmente quando seu salário não é suficiente para cobrir as despesas do mês. Suas taxas também são muito mais altas do que as de outras modalidades de crédito. No Reino Unido, antes do estabelecimento de um teto, chegavam a superar os 5.000% ao ano (REUTERS, 2014); nos Estados Unidos, ultrapassam 600% ao ano em estados que não as limitam (CNBC, 2021). No Brasil, segundo dados divulgados pelo

⁵⁴ Nos EUA, a limitação de juros é matéria de direito estadual. No caso dos empréstimos de dia do pagamento (*payday loans*), operações com características próximas às do cartão de crédito (ponto que ainda será explorado no corpo do texto), 26 estados norte-americanos adotam algum teto para os juros e 17 outros estados, além do Distrito de Columbia, vedam aquele tipo de operação – diretamente ou em decorrência da imposição de um limite que retira todos os agentes econômicos do mercado. (FEKRAZAD, 2020).

⁵⁵ O Código Penal canadense limita os juros de empréstimos de dia do pagamento em 60% ao ano. Muitas províncias, contudo, têm tetos significativamente mais baixos (FERRARI *et al.*, 2018).

⁵⁶ De acordo com o Artigo L314-6 do Código do Consumidor francês (*Code de la consommation*), é considerado usurário qualquer empréstimo cujo custo efetivo total exceda, no momento em que a operação é firmada, o custo médio de operações de mesma natureza com riscos análogos praticado no trimestre precedente por instituições financeiras (*établissements de crédit et les sociétés de financement*), acrescido de um terço.

⁵⁷ Portugal adota limite de 133% da taxa de juros anual média para a respectiva modalidade (MAIMBO e GALLEGOS, 2014).

BCB, o custo do crédito no rotativo do cartão podia ser de até 1.092% ao ano no começo de novembro de 2023⁵⁸.

Além disso, pessoas que se endividam em linhas de crédito desse tipo assumem o compromisso de quitar seu débito em curtíssimo prazo, assim que receberem seu próximo ordenado. Na data do pagamento, contudo, o tomador de empréstimo de dia do pagamento tem a opção de pagar apenas os juros e rolar o restante do débito – isto é, adiar o seu pagamento – para o mês seguinte. Essa opção se assemelha à possibilidade dada aos titulares de cartão de crédito de não pagar todo o valor da fatura e entrar no rotativo. Nos EUA – e no Reino Unido até 2014 (REUTERS, 2014) –, a rolagem do débito é frequentemente preferida pelos devedores, já que a quitação integral os privaria de uma grande parte do seu salário (FEKRAZAD, 2020) – na média, a quitação do débito consumiria 36% do salário dos devedores norte-americanos (HOROWITZ, 2017). Sem essa parcela da sua remuneração eles não conseguiriam cobrir suas despesas de subsistência no mês seguinte. Como resultado, em média, o devedor de empréstimo de dia do pagamento acaba ficando cinco meses endividado. No Brasil, como visto acima, a maioria dos usuários de cartão com renda mais baixa⁵⁹ tem a maior parte do seu saldo devedor no rotativo, com incidência de juros. O alto índice de inadimplência, de cerca de 50%, indica que um grande número de consumidores não é capaz de quitar seu débito rapidamente, e permanece algum tempo⁶⁰ com uma dívida que cresce rapidamente, em razão das taxas de juros elevadas.

Feito esse esclarecimento sobre por que consideramos pertinente comparar a tomada de crédito por meio do cartão no Brasil aos empréstimos de dia do pagamento, passamos a tratar da experiência britânica com o estabelecimento de um teto para essa modalidade de operação.

Em 2014, a autoridade de supervisão de condutas do sistema financeiro do Reino Unido (FCA, na sigla em inglês)⁶¹ recebeu a incumbência do Parlamento britânico de limitar os juros dos *payday loans* para “assegurar um grau adequado de proteção contra

⁵⁸ Ver dados disponíveis em https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros?codigoSegmento=1&codigoModalidade=204101&histori cotaxajurosdiario_atual_page=1&tipoModalidade=D&InicioPeriodo=2023-11-06

⁵⁹ Os dados apresentados pelo BCB (2018b) dizem respeito ao nível de escolaridade. Apenas pessoas a partir do nível superior incompleto têm a maior parte do saldo devedor do cartão em modalidades sem juros (compras à vista no cartão ou parceladas com o lojista). Como já destacado, o BCB considera que “essa diferença parece estar associada ao diferencial de renda entre os grupos, uma vez que não há diferença de renda significativa entre os indivíduos com escolaridade inferior ao nível superior incompleto”.

⁶⁰ Não encontramos dados sobre o tempo médio para quitação do saldo devedor do cartão de crédito no Brasil.

⁶¹ No Brasil, a supervisão de condutas no mercado bancário é exercida pelo Banco Central do Brasil.

cobranças excessivas por prestamistas de crédito de curto prazo com altas taxas”. No ano seguinte, três restrições foram colocadas em prática: (i) os juros passaram a estar limitados a 0,8% ao dia, (ii) o custo total da operação de crédito para os devedores não poderia mais exceder 100% do valor emprestado (do principal da operação de crédito) e (iii) os ofertantes de crédito não poderiam cobrar mais do que 15 libras como uma espécie de multa pelo atraso no pagamento.

Já em 2017, a FCA avaliou os impactos regulatórios de tais limites e concluiu que deveria mantê-los⁶². Entre os resultados identificados estavam: consumidores que continuaram tendo acesso às linhas de crédito passaram a pagar menos por elas; seu nível de adimplência melhorou; aumentou o número de firmas que oferecem empréstimos com prazos mais longos, em diversas parcelas, o que foi avaliado como positivo. Por outro lado, a FCA identificou que alguns consumidores não conseguiam mais tomar crédito por meio dos *payday loans*. A restrição no acesso a crédito seria normalmente avaliada como um efeito colateral negativo de um teto de juros. Contudo, o supervisor de condutas do sistema financeiro do Reino Unido encontrou evidências de que, na realidade, aquele efeito foi positivo. A maioria (63%) dos consumidores que deixaram de ter acesso a crédito acreditavam estar em posição melhor em razão dos limites regulatórios. Além disso, não foram encontradas evidências de que os consumidores excluídos desse nicho de mercado passaram a recorrer a empréstimos ilegais.

Horowitz (2017) lembra que diversos estudos procuraram avaliar se as pessoas sem acesso ao mercado de empréstimos de dia do pagamento nos EUA estariam em melhor ou pior situação do que se pudessem tomar crédito daquela maneira. Por um lado, o acesso a crédito é útil e os tomadores valorizam ter liquidez⁶³ em tempos difíceis. Por outro lado, as condições do empréstimo são tão onerosas que podem piorar a situação dos devedores. Segundo ele, os resultados são inconclusivos, com “alguns estudos bem executados concluindo que o acesso a empréstimos de dia do pagamento piora a situação dos tomadores e outros estudos concluindo o contrário”⁶⁴.

⁶² Financial Conduct Authority. High-Cost Credit: Including review of the high-cost short-term credit price cap. Feedback Statement. Julho de 2017. Disponível em <https://www.fca.org.uk/publication/feedback/fs17-02.pdf>.

⁶³ Entendida como acesso à moeda do país, com que se pode pagar qualquer despesa.

⁶⁴ No original: “The results have been decidedly mixed, with some well-executed studies finding payday loan access associated with a net decrease in welfare, while others have found a net increase” (HOROWITZ, 2017).

Após o controle das taxas dos empréstimos de dia do pagamento no Reino Unido, o teto para os juros do cheque especial viria a ser estabelecido no Brasil em 2019. Os efeitos desta medida foram avaliados positivamente pelo BCB (2020). A autoridade de supervisão bancária brasileira observou que a nova restrição não provocou redução no volume de concessões de crédito, mas resultou na diminuição das taxas de juros praticadas no segmento, “levando a uma redução anual com pagamento de juros estimada na ordem de R\$ 10 bilhões”. Esses R\$ 10 bilhões/ano eram um excedente que as instituições financeiras extraíam dos consumidores em razão do seu poder de mercado. Em conjunto, segundo o BCB, esses resultados “indicam aumento do bem-estar do consumidor sem perda de eficiência econômica”. Não foram confirmados, portanto, prognósticos que associavam a limitação de preços a efeitos econômicos negativos para os consumidores e a sociedade.

Ao menos desde 1999, o BCB já relacionava o alto preço do cheque especial à existência de poder de mercado das instituições financeiras sobre seus clientes (BCB, 1999). Entre 1999 e 2019, diversas tentativas de correção de falhas de mercado foram o caminho escolhido para enfrentar aquele problema (ver a seção 3.1, acima). Contudo, como mostrou a análise de impacto do limite de juros estabelecido em 2019, realizada pelo próprio BCB, aquelas medidas não alcançaram seu objetivo – ao menos, não integralmente. Sem o teto, as instituições financeiras seguiriam extraíndo recursos da ordem de R\$ 10 bilhões/ano dos consumidores.

Os efeitos positivos do teto de juros para o cheque especial confirmam a conclusão de Ferrari *et al* (2018) de que limites para operações com custo extremamente alto⁶⁵ têm pouco impacto no mercado e são uma via possível para coibir práticas de crédito predatório.

Em relação às restrições relativas ao cartão de crédito colocadas em prática em agosto de 2017, tratadas no item 3.2.2, cerca de quatro meses após a sua entrada em vigor, o BCB noticiou queda nos juros do rotativo. Não encontramos análises de impacto mais elaboradas sobre se tal intervenção regulatória gerou redução na oferta de crédito e outros efeitos colaterais, embora notícia publicada no *site* do supervisor bancário dê a entender que o seu saldo foi positivo (BCB, 2017).

⁶⁵ O custo médio das operações de crédito firmadas com pessoas físicas no mercado de taxas livres era de 46,7% ao ano em março de 2018 (BCB, 2018c) e de 44,3% ao ano em julho de 2023 (BCB, 2023b), enquanto o teto estabelecido para os juros do cheque especial foi de aproximadamente 151% ao ano.

Algumas orientações podem ser extraídas das experiências exitosas com a limitação de juros dos empréstimos de dia do pagamento no Reino Unido e do cheque especial no Brasil:

- (i) Um teto para juros com o objetivo de evitar preços extremos em operações bancárias e o superendividamento de consumidores é fixado em nível muito superior à taxa média de juros das operações de crédito. Assim, alcança poucas modalidades e volume de operações, fator que limita seus eventuais efeitos colaterais;
- (ii) A calibragem do teto é importante para evitar efeitos colaterais;
- (iii) A restrição da oferta de crédito, geralmente apontada como uma possível consequência indesejável de tetos de juros, nem sempre é negativa quando se trata de operações com taxas muito altas. Nesses casos, consumidores podem estar em situação melhor se não tiverem acesso a crédito;
- (iv) A eficácia desse tipo de intervenção depende também da limitação de tarifas⁶⁶ e outras cobranças que poderiam ser usadas por instituições financeiras para driblar o limite imposto;
- (v) A análise de impacto regulatório do limite para taxas de juros é importante para avaliar seus efeitos e orientar sua eventual revisão.

Uma última observação: o êxito do controle de taxas de juros no Reino Unido e Brasil com o objetivo de evitar práticas de crédito predatório não significa que tetos com finalidades distintas não possam ter resultados positivos – embora, como mencionado acima, a probabilidade de produzirem efeitos colaterais seja mais alta. O estudo de Ferrari e coautores (2018) aponta que, na Índia, o controle de taxas de juros em operações de microfinanças com teto definido em nível relativamente baixo não provocou distorções no mercado de crédito e pressionou as instituições financeiras atuantes no segmento a reduzir seus custos operacionais e aumentar sua eficiência (FERRARI *et al*, 2018).

⁶⁶ Enquanto os juros remuneram a concessão de crédito, as tarifas são cobranças realizadas por instituições financeiras pela oferta de serviços, como a análise de crédito, transferências de recursos etc.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle dos juros do cartão de crédito tem o objetivo de combater práticas de crédito predatório e foi fixado consideravelmente acima do custo médio do crédito no País. Há experiências exitosas de limitação de taxas de juros nesses moldes. Dois exemplos são o do empréstimo de dia do pagamento no Reino Unido e o do cheque especial no Brasil. Em conformidade com orientações extraídas desses dois casos, as novas restrições criadas pela Lei nº 14.690, de 2023, que originaram a Resolução CNM nº 5.112, de 2023, abriram margem para a calibragem das taxas de juros e alcançaram não apenas taxas de juros como também encargos financeiros. Os efeitos do novo teto devem ser avaliados, assim como o BCB faz com o do cheque especial, o que poderá motivar sua revisão no futuro.

6 BIBLIOGRAFIA

ABCD (2019). Associação Brasileira de Crédito Digital, em parceria com a PWC. A nova fronteira do crédito no Brasil. *Pesquisa Fintechs de Crédito*. 2019. Disponível em https://creditodigital.org.br/wp-content/uploads/2019/12/A-nova-fronteira-do-cr%C3%A9dito-no-Brasil-2019_compressed.pdf

ALENCAR, Leonardo S.; DE ANDRADE, Rodrigo Augusto Silva; BARBOSA, Klenio de Souza (2020). *Creditor's Protection and Bank Loans: market power and bankruptcy reform's effects*. Banco Central do Brasil's Working Paper Series. Brasília n. 521, April 2020, p. 1-71. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/WorkingPaperSeries/wps521.pdf>

BCB (1999). Banco Central do Brasil. *Juros e Spread Bancário no Brasil*. Departamento de Estudos e Pesquisas. Outubro de 1999. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/ftp/juros-spread1.pdf>. Último acesso em 28 de novembro de 2023.

BCB (2017). Banco Central do Brasil. *Juros do cartão de crédito rotativo regular caíram quase pela metade após as novas regras*. Notícia publicada em 1º de agosto de 2017. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/141/noticia>

BCB (2018). Banco Central do Brasil. Utilização do cheque especial: perfil dos usuários. Divulgado originalmente como boxe do *Relatório de Economia Bancária de 2018*. Disponível em

https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE044_Utilizacao_do_cheque_especial_perfil_dos_usuarios.pdf. Último acesso em 21 de novembro de 2023.

BCB (2018b). Banco Central do Brasil. Perfil dos usuários de cartão de crédito e taxa de juros do rotativo. Estudo Especial nº 9/2018 – Divulgado originalmente como boxe do *Relatório de Economia Bancária de 2017* – volume 1/nº 1. Disponível em https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/Perfil_usuarios_cartao_credito_taxa_juros_rotativo.pdf

BCB (2018c). Banco Central do Brasil. Indicador de Custo do Crédito. Nota Técnica do Banco Central do Brasil 25. Nota Metodológica. Junho de 2018. Brasília. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/notastecnicas/2018nt45custocred.pdf>. Último acesso em 27 de novembro de 2023.

BCB (2019). Banco Central do Brasil. Sensibilidade da demanda à taxa de juros e poder de mercado em modalidades de crédito pessoal com recursos livres. Divulgado originalmente como boxe do *Relatório de Economia Bancária de 2019*. Disponível em https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE090_Sensibilidade_da_demanda_a_taxa_de_juros_e_poder_de_mercado_em_modalidades_de_credito_pessoal_com_recursos_livres.pdf. Último acesso em 21 de novembro de 2023.

BCB (2019b). Banco Central do Brasil. Voto 246/2019-BCB, de 27 de novembro de 2019, que serviu de exposição de motivos para a Resolução nº 4.765, da mesma data.

BCB (2020). Banco Central do Brasil. Cheque Especial: avaliação do impacto da limitação da taxa de juros. Boxe do *Relatório de Economia Bancária de 2020*. Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boxe_relatorio_de_economia_bancaria/boxe_16_cheque_especial.pdf

BCB (2022). Banco Central do Brasil. *Relatório de Economia Bancária, 2022*. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb2022p.pdf>. Último acesso em 29 de novembro de 2023.

BCB (2023). Banco Central do Brasil. Informações sobre o Programa de Educação Financeira da instituição. <https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/pefpublicoexterno.asp?frame=1>. Acesso em 21 de novembro de 2023.

BCB (2023b). Banco Central do Brasil. Estatísticas monetárias e de crédito. Nota para a imprensa. 28 de agosto de 2023. <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>

BANCO MUNDIAL (2022). Dados sobre *spread* bancário. https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP?most_recent_value_desc=true.

BRASIL (2009). Superior Tribunal de Justiça. Acórdão proferido em julgamento do Recurso Especial nº 1.061.530/RS, relatado pela Ministra Nancy Andrighi, julgado em 22 de outubro de 2008 e cujo acórdão foi publicado no DJe em 10 de março de 2009.

BRASIL (1933). Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, conhecido como Lei da Usura.

BRASIL (2008). Enunciado nº 7 da Súmula Vinculante de Jurisprudência do STF.

BRASIL (1977). Enunciado nº 596 da Súmula de Jurisprudência do STF.

BRASIL (2013). Tema Repetitivo 576 da jurisprudência do STJ.

CALICE, Pietro; KALAN, Federico Diaz; MASETTI, Oliver (2020). *Interest Rate Repression: A New Database*. World Bank Group. Policy Research Working Paper 9457. October, 2020. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/356371603819593643/pdf/Interest-Rate-Repression-A-New-Database.pdf>. Último acesso em 28 de novembro de 2023.

CNC (2023). Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços. *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor*. Maio de 2023. Disponível em <https://static.poder360.com.br/2023/06/peic-endividamento-familias-CNC-maio-2023.pdf>. Último acesso em 30 de novembro de 2023.

CNBC (2021). *Payday loans can have interest rates over 600%—here's the typical rate in every U.S. state*. 16 de fevereiro de 2021. <https://www.cnn.com/2021/02/16/map-shows-typical-payday-loan-rate-in-each-state.html>

CMN (2017). Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 4.549, de 26 de janeiro de 2017.

FABIANI, Emerson. *Direito e crédito bancário no Brasil*. Imprensa: São Paulo, Saraiva, FGV, 2011.

FERRARI, Aurora; MASERRI, Oliver; REN, Jiemin (2018). *Interest Rate Caps: The Theory and the Practice*. Policy Research Working Paper 8398. World Bank Group. Finance, Competitiveness and Innovation Global Practice. April 2018. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/244551522770775674/pdf/WPS8398.pdf>. Último acesso em 27 de novembro de 2023.

FEKRAZAD, Amir (2020). Impacts of interest rate caps on the payday loan market: Evidence from Rhode Island. *Journal of Banking and Finance*. Volume 113, April 2020.

HOROWITZ, Alex (2017). Payday Loans Harm Consumers, but Reform is Possible. *Journal of Policy Analysis and Management*. Volume 36, Issue 1, Inverno de 2017. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pam.21955>

LEVINE, Ross (1997). Financial Development and Economic Growth: Views and Agendas. *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 2 (Jun., 1997), pp. 688- 726.

MAIMBO, Samuel M.; GALLEGOS, Claudia Alejandra H, 2014. *Interest Rate Caps around the World: Still Popular, but a Blunt Instrument*. Policy Research Working Paper 7070. World Bank Group. Finance and Markets Global Practice Group. October, 2014.

REUTERS, 2014. *Britain's payday lenders hammered by rate cap*. 15 de julho de 2014. <https://www.reuters.com/article/uk-britain-lenders-idUKKBN0FK0GS20140715>.

SALAMA, Bruno (2017). Spread Bancário e Enforcement Contratual: Hipótese de Causalidade Reversa e Evidência Empírica. *Revista Brasileira de Economia* 71(1), pp. 111-133, Jan-Mar 2017, especialmente pp. 114-5.

2023-13038

Marcio Valadares, Cassiano Negrão, Rafael Amorim, Pedro Garrido e Lucas Salgado

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Saiba mais sobre a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e conheça outros estudos em: www.camara.leg.br/conle