

KAREN DANIELE DE ARAÚJO PIMENTEL

A Ordenação jurídica do crédito consignado: endividamento pessoal e a
estagnação econômica brasileira

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Dr. Luís Fernando Massonetto

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2023

KAREN DANIELE DE ARAÚJO PIMENTEL

A Ordenação jurídica do crédito consignado: endividamento pessoal e a estagnação econômica brasileira

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico e Economia Política, sob a orientação do Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2023

Autorizo a reprodução e a divulgação total e parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Pimentel, Karen Daniele de Araújo

A Ordenação jurídica do crédito consignado: endividamento pessoal e a estagnação econômica brasileira; Pimentel, Karen Daniele de Araújo ; orientador Luís Fernando Massonetto -- São Paulo 2023. 156f.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Crédito consignado. 2. Endividamento pessoal 3. Estagnação econômica 4. Economia brasileira. I. Massoneto, Luís Fernando, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo.

Título: A Ordenação jurídica do crédito consignado: endividamento pessoal e a estagnação econômica brasileira.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a).

Instituição

Julgamento

Prof(a). Dr(a)

Instituição:

Julgamento:

Prof(a). Dr(a).

Instituição:

Julgamento:

Em memória do eterno professor José Tadeu De Chiara.

AGRADECIMENTOS

Minha jornada no mestrado não teria ocorrido sem a generosidade e entusiasmo com a pesquisa do nosso eterno professor José Tadeu De Chiara. Ainda em 2019, um ano antes do meu ingresso no programa sob sua orientação, acompanhei suas disciplinas como aluna especial e aprendi tanto com as aulas quanto nos intervalos, em que conversávamos sobre os assuntos do dia e eu tinha o privilégio de aprender com seus comentários críticos e apurados. Ao ouvir meu tema de pesquisa, o professor me sugeriu olhar com mais atenção ao crédito consignado, pelo que também agradeço. Sua partida nos pegou de surpresa, mas seu legado não será esquecido.

Em 2021, fui acolhida então pelo professor Luís Fernando Massonetto, com a mesma generosidade que marcava o professor De Chiara. Durante a orientação, pude experimentar a vivência mais rica que o mestrado me deu: o estágio docência. Acompanhar as aulas do professor Massonetto, discutir com os alunos e, algumas vezes, me arriscar como professora em sala de aula foram experiências que solidificaram meu desejo pela docência. Muito obrigada por ter aberto espaço para tanto, professor. Sua postura de diálogo sempre aberto e escuta atenta e acolhedora foram essenciais para mim, uma inspiração para o caminho que desejo seguir como docente.

Durante o estágio docência, além da experiência em sala de aula, ganhei um grande amigo. Desde as discussões sobre conteúdo programático, passando pelo debate dos trabalhos com alunos, até nosso tradicional almoço no Restaurante Universitário, eu e João Telésforo construímos uma bela amizade, que pretendo levar para a vida. Agradeço a escuta atenta e entusiasmada, as cervejas e debates políticos, aprendo sempre com você, amigo. Também por conta da orientação do professor Massonetto, mesmo à distância e, depois, presencialmente, conheci uma amiga que também pretendo levar para a vida. No meu retorno a São Paulo, Sarah me recebeu de braços abertos e me apresentou uma cidade que eu julgava já conhecer, mas que ainda tinha muito a explorar. Por isso e por tanto mais, agradeço.

As disciplinas que cursei durante o mestrado foram especialmente importantes para a construção deste trabalho. Aqui, agradeço especialmente ao professor Alessandro Octaviani, que, junto ao professor De Chiara, também me acolheu na minha primeira disciplina cursada na São Francisco e com quem aprendi muito sobre o papel do Direito na vida econômica. Agradeço também ao professor Bruno Höfig, responsável por conduzir uma disciplina de história do pensamento econômico que forjou as bases desta dissertação. Seu rigor teórico e as

aulas sempre instigantes apontam um caminho que também desejo trilhar como docente. Por fim, agradeço com muito carinho ao professor Alexandre Barbosa, com quem aprendi sobre os gigantes do pensamento social brasileiro e que me recebeu de braços abertos para repensar o desenvolvimento no Brasil.

Mas nada disso teria ocorrido sem a influência decisiva de uma colega contemporânea do Centro Acadêmico de Direito da UFAL que sempre admirei e, hoje, posso chamar de amiga. Muito obrigada, Júlia Normande, por ter aberto caminhos para mim, desde Maceió até São Paulo. Agradeço por ter me recebido em sua casa tantas vezes, antes mesmo do meu ingresso no mestrado, e pela sua generosidade em sempre compartilhar o que sabe. Pelas conversas, pelos conselhos acertados e, quando duros, repletos de carinho. São Paulo é mais casa porque existe você. Não posso deixar de agradecer também aos amigos de Centro Acadêmico Renato e Arthur, que também me receberam em São Paulo e tornaram mais leve o processo de mudança para uma nova cidade.

A minha mudança para São Paulo só foi possível em decorrência da aprovação em concurso público para trabalhar no Tribunal de Justiça, onde logo fui recebida no gabinete do Desembargador Hugo Crepaldi, a quem agradeço a oportunidade de ter trabalhado diretamente com a resolução de casos judiciais. O gabinete foi uma segunda escola de direito para mim, por isso agradeço. Pelo acolhimento e olhar sempre carinhoso no dia a dia de trabalho, agradeço a Claudia. Agradeço ainda, de maneira especial, a uma amiga de trabalho que pretendo levar para a vida, Isabella. O seu apoio incondicional nos momentos mais difíceis que compartilhamos, especialmente durante a pandemia, foi essencial para a conclusão deste trabalho. Pela escuta atenciosa e pelo carinho, agradeço.

Meu período morando em São Paulo sempre foi compartilhado. Por isso, agradeço à Ivana, com quem dividi o cotidiano atribulado da vida na cidade grande. Compartilhamos um apartamento, muito carinho e adotamos dois gatos. Obrigada por tudo. À amiga Ylana, com quem compartilhei apartamento no meu retorno a São Paulo, agradeço muito o carinho com o qual me recebeu de volta. Agradeço demais tudo que aprendemos juntas, sua paciência e sua escuta amorosa são qualidades que desejo levar para a vida.

Ainda na minha volta a São Paulo, a Clara foi uma pessoa essencial, com quem aprendi tanto e compartilhei muito também. Obrigada pelo carinho, pela escuta, por ter me mostrado uma outra cidade, por ter aberto meus olhos para outro jeito de viver e sentir. Agradeço também

à Isadora, que sempre me recebeu com muito carinho na sua casa e com quem aprendi um bocado sobre outras formas de enxergar o mundo.

Conciliar o trabalho no Tribunal com a vida acadêmica não foi uma tarefa fácil, especialmente durante uma pandemia. Nesse período, me defrontei com sombras e talvez tenha passado tempo demais abraçada a elas. Pelo apoio incondicional para que eu conseguisse continuar o caminho, agradeço aos amigos que não arredaram o pé e que confiaram em mim e na minha recuperação. São eles: Cora, Bruna, Mateus, Ana, Gabi Sarmento, Gabi Paiva, Henkeo, Shu, Gabi Melo, Guto, Thiago, Laís, Malu, Lucas Soares e Ícaro. Sem vocês, eu jamais teria conseguido concluir esta etapa. Pela amizade de sempre, muito obrigada.

Em virtude de todo o apoio que recebi, consegui dar um passo a mais e, em julho de 2022, tomei posse como Auditora Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União. Brasília foi a cidade em que eu concluí a escrita deste trabalho, também apoiada com muito carinho por quem me recebeu por aqui. Agradeço à minha equipe de trabalho na Coordenação Geral de Elaboração de Normas, que sempre me apoiou na conclusão desta dissertação: Flávio, Jorge e Caroline. Ainda, agradeço ao grupo de amigos que transformou o cerrado num lugar menos árido para viver, destacando os nomes de Pedro, Isis e Fernanda, que não desistiram de me tirar de casa e me fazer conhecer a cidade. Além disso, agradeço aos amigos Alice e Emmanuel, conterrâneos que me acolheram com muito carinho e fazem de Brasília mais um lar fora de casa. Por fim, agradeço ao amigo Ademir, que, além de um líder nato, é também economista e leu com muita atenção o primeiro capítulo desta dissertação. Obrigada pelas contribuições e críticas muito acertadas.

Ainda sobre a feitura deste trabalho, agradeço com muito carinho às amigas que revisaram esta dissertação: Ana Maria e Tati Magalhães. Qualquer erro remanescente é de minha inteira responsabilidade.

Por fim, agradeço à minha família. Meu pai, Hindemburgo; minha mãe, Márcia; e minha irmã, Karine. Após anos fora de casa, voltar a Maceió, durante uma pandemia em 2021, foi uma das melhores decisões que tomei. Sem ela, também não teria reunido coragem suficiente para voltar a São Paulo e, depois, partir para novos rumos em Brasília. Obrigada por serem um lar, onde quer que eu esteja.

Afinal de contas, o que é uma dívida? É apenas a perversão de uma promessa. É uma promessa corrompida pela matemática e pela violência. Se a liberdade (a verdadeira liberdade) é a capacidade de fazer amigos, então também é necessariamente a capacidade de fazer promessas reais. Que tipos de promessas homens e mulheres livres de fato fariam uns para os outros? Neste momento, não podemos dizer. Interessa mais saber como podemos chegar a um lugar que nos permita descobrir como seria. E o primeiro passo da caminhada é aceitar, numa visão mais abrangente das coisas, que, assim como ninguém tem o direito de dizer qual é o nosso real valor, ninguém tem o direito de nos dizer o que realmente devemos.

David Graeber em “Dívida: os primeiros 5.000 anos”

RESUMO

PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo. **A Ordenação jurídica do crédito consignado: endividamento pessoal e a estagnação econômica brasileira.** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

Este trabalho investiga a ordenação jurídica do crédito consignado, relacionando essa inovação financeira, criada pela Lei nº 10.820/2003, com o aumento expressivo do endividamento pessoal no Brasil, fenômeno sucedido por um período de recessão econômica que se inicia em 2014 e ainda não demonstra tendências de reversão. Pretende-se descrever a mecânica jurídica de funcionamento do crédito consignado, ressaltando o seu duplo caráter: (i) substancial, ao transformar o salário em garantia de dívidas financeiras; e (ii) procedimental, ao atuar como uma espécie de “penhora” automática e extrajudicial de proventos do devedor. Esse mecanismo sofisticado de funcionamento do crédito consignado permite uma transferência direta da renda do trabalho para a renda financeira, de modo que esta modalidade de crédito, ao tempo que funciona como um elemento propulsor da demanda agregada, também possui efeitos regressivos sobre a distribuição da renda. Assim, ao promover transferência da renda do trabalho para o setor financeiro, os seus efeitos são ambíguos: no curto prazo, contribuem para um modelo de crescimento econômico conduzido pela demanda, já que o empréstimo aumenta imediatamente o poder de compra da classe assalariada, que possui maior propensão a consumir. No longo prazo, contudo, os efeitos são adversos, ao concentrar renda na classe rentista, que possui menor propensão ao consumo, deprimindo a demanda agregada e revertendo a tendência ao crescimento experimentada no curto prazo. Nesse sentido, a hipótese deste trabalho é a de que a transformação do salário em objeto de garantia de contratos de crédito financeiro corrobora a regressividade da distribuição da renda, contribuindo para a estagnação econômica e para a diminuição do poder de barganha da classe trabalhadora a longo prazo.

Palavras-chave: Crédito consignado; Endividamento pessoal; Estagnação econômica; Economia brasileira.

ABSTRACT

PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo. **The legal order of payroll loans:** personal indebtedness and the Brazilian economic stagnation. Master Thesis (Master's degree in Law). Law School, University of São Paulo, 2023.

This master thesis investigates the legal order of payroll loans created by law 10820/2003. The study connects this financial innovation with the significant increase in personal indebtedness in Brazil, a phenomenon followed by a period of economic recession that began in 2014 and has not yet shown reversal trends. The thesis aims to describe the legal mechanics of payroll loans, emphasizing their double character: (i) substantial, by transforming salary into collateral of financial debts; and (ii) procedural, by acting as a kind of automatic and extrajudicial pledge of the debtor's salary. This sophisticated mechanism allows a direct transfer from work income to financial income. Thus, this type of credit works as a driving force for aggregate demand but also has regressive effects on income distribution. The effects of payroll loans when promoting the transfer of income from work to the financial sector are ambiguous. In the short term, they contribute to a model of economic growth driven by demand since the loan immediately increases the purchasing power of the salaried class, which are more likely to consume. However, the effects are adverse in the long term, as the rentier class concentrates the income, which is less likely to consume. Therefore, the aggregate demand is depressed, and the growth trend experienced in the short term is reversed. Therefore, the thesis hypothesis is that the transformation of wages into an object that guarantees financial credit contracts corroborates the regressiveness of income distribution, contributing to economic stagnation and reduction of the bargaining power of the working class in the long term.

Keywords: Payroll loan; Personal Indebtedness; Economic Stagnation; Brazilian Economy.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 – Processos judiciais sobre a exclusividade do consignado aos bancos públicos citados nos autos do processo administrativo junto ao CADE	105
Quadro 2 – Desenvolvimento histórico da legislação sobre o crédito consignado no Brasil	123
Figura 1 – Mecanismo de transformação estrutural cumulativa desenvolvido por Rugitsky (2017)	25
Figura 2 – Endividamento das famílias em relação à renda familiar entre janeiro de 2005 e dezembro de 2016	26
Figura 3 – Mecanismo de crescimento, redistribuição e processo de regressão estrutural formulado por Loureiro (2019)	28
Figura 4 – Participação dos empréstimos pessoais na composição dos empréstimos bancários totais nos países selecionados (1989-2011)	38
Figura 5 – Endividamento das famílias e dos governos x Endividamento das empresas não financeiras	39
Figura 6 – Participação dos bancos estrangeiros na concessão do crédito pessoal no Brasil (1988-2011).....	46
Figura 7 – Representação gráfica da curva de crescimento estimulado pela demanda conduzida por endividamento das famílias.....	48
Figura 8 – Endividamento pessoal líquido classificado por distribuição de renda nos Estados Unidos	51
Figura 9 – Endividamento pessoal e crescimento do PIB	53
Figura 10 – Crescimento médio por tipo de dívida e subperíodo	54
Figura 11 – Crescimento por modalidade de crédito (em bilhões de reais).....	54
Figura 12 – Participação do crédito consignado no crédito pessoal total (em %)	55
Figura 13 – Concessão de crédito pessoal por tipo de instituição concedente.....	56
Figura 14 – Crescimento do endividamento por nível de renda	57
Figura 15 – Crescimento do endividamento em relação à renda por quintil de sofisticação financeira (trabalhadores do setor público e do setor privado)	58
Figura 16 - Linha do tempo das fases do desenvolvimento legislativo do crédito consignado no Brasil	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBC – Associação Brasileira de Bancos

Banrisul – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

BB – Banco do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BNH – Banco Nacional da Habitação

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BRB – Banco de Brasília

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados

CEF – Caixa Econômica Federal

CF/1988 – Constituição da República Federativa Brasileira de 1988

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNDL – Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas

CPC – Código de Processo Civil

CRC – Central de Risco de Crédito

EM – Exposição de Motivos

EMI – Exposição de Motivos Interministerial

FDD – Fundo de Defesa de Direitos Difusos

FESEMPRE - Federação Interestadual dos Servidores Públicos dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Fies – Fundo de Financiamento Estudantil

FMI – Fundo Monetário Internacional

Funpresp - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IFC – Corporação Financeira Internacional

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MC – Ministério da Cidadania
MCID – Ministério da Cidadania
MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
ME – Ministério da Economia
MF – Ministério da Fazenda
MJ – Ministério da Justiça
MP – Medida Provisória
MPF – Ministério Público Federal
MTE – Ministério do Trabalho de Emprego
MTP – Ministério do Trabalho e Previdência
MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social
NEI – Nova Economia Institucional
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PRDF – Procuradoria da República do Distrito Federal
PROEF - Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RAET – Regime de Administração Especial Temporária
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
REsp – Recurso Especial
RGPS – Regime Geral da Previdência Social
SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SCR – Sistema de Informações de Crédito
SDE – Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça
Serasa – Serviços de Assessoria S.A.
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SINDSEP – Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo
SPC – Serviço Nacional de Proteção ao Crédito
SPE – Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCC – Termo de Compromisso de Cessação de Prática

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 ENDIVIDAMENTO PESSOAL E A ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA	22
2.1 DINÂMICA DA ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA A PARTIR DE 2014	22
2.1.1 O modelo de crescimento com distribuição de renda dos governos Lula.....	22
2.1.2 As restrições inerentes ao modelo de crescimento dos governos Lula.....	27
2.1.3 Insustentabilidade do modelo e a política macroeconômica dos governos Dilma ..	33
2.2 EFEITOS DO ENDIVIDAMENTO PESSOAL SOBRE O CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO.....	36
2.2.1 Trajetória de expansão do endividamento pessoal ao redor do mundo	36
2.2.2 Determinantes do aumento do endividamento pessoal ao redor do mundo.....	42
2.2.3 Ciclos econômicos, regressividade distributiva e estagnação a longo prazo	47
2.3 ENDIVIDAMENTO PESSOAL E ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA NO CASO BRASILEIRO	52
2.3.1 Trajetória de expansão e composição do endividamento pessoal no Brasil	52
2.3.2 Determinantes do aumento do endividamento pessoal no Brasil.....	59
2.3.3 Ciclos econômicos, regressividade distributiva e estagnação no Brasil.....	62
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
3 A ORDENAÇÃO JURÍDICA DO CRÉDITO CONSIGNADO	67
3.1 A CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	67
3.1.1 Primeira fase: consignação apenas para servidores públicos	67
3.1.2 Segunda fase: ampliação e inclusão dos empregados da iniciativa privada	71
3.2 O DUPLO CARÁTER DO CRÉDITO CONSIGNADO	76
3.2.1 Contrato de mútuo bancário ao consumidor	76
3.2.2 Salário como objeto de garantia.....	81
3.2.3 Consignação como “penhora”	85
3.3 DEBATE JURISPRUDENCIAL, INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO CONSUMIDOR E PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO SALÁRIO	91

3.3.1 O julgamento do Recurso Especial nº 728.563/RS.....	91
3.3.2 Interpretação mais favorável ao consumidor e proteção constitucional ao salário	94
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
4 CRÉDITO CONSIGNADO E DIREITO ECONÔMICO.....	103
4.1 A DISPUTA PELA EXCLUSIVIDADE DO CONSIGNADO.....	103
4.1.1 O embate entre servidores públicos e bancos privados <i>versus</i> bancos públicos ...	103
4.1.2 Desfecho: Circular nº 3.522/2011 do BCB e celebração de TCC junto ao CADE	108
4.2 ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA E CONSIGNADO COMO POLÍTICA EMERGENCIAL	111
4.2.1 Endividamento pessoal contra a recessão: as MPs 656/2014, 681/2015, 676/2015 e 719/2016	111
4.2.2 Consignado e pandemia de Covid-19: aumento da margem consignável, inclusão do BPC e do Auxílio Brasil.....	117
4.2.3 Balanço do desenvolvimento legislativo do Crédito Consignado	123
4.3 ENDIVIDAMENTO, DIREITO ECONÔMICO E GESTÃO SOCIAL DO FUTURO .	126
4.3.1 Individualização dos riscos e gestão privada do futuro.....	126
4.3.2 Direito econômico e gestão social do futuro	132
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
5 CONCLUSÃO	141
REFERÊNCIAS	145

1 INTRODUÇÃO

Durante os governos Lula (2003-2010), o Brasil experimentou um importante período de crescimento com distribuição de renda, marcado por jargões como democratização do crédito e ascensão de uma nova classe média. Nesse contexto, a expansão do endividamento das famílias foi parte imprescindível da agenda econômica, que mobilizou instrumentos jurídicos para permitir a proliferação de novos contratos de endividamento pessoal.

A possibilidade jurídica de consignar dívidas financeiras diretamente na folha de pagamento de empregados da iniciativa privada aparece com protagonismo entre as inovações institucionais promovidas pelo então governo. Ainda que a consignação em folha já existisse na ordenação jurídica brasileira desde meados da década de 1940, a sua popularização só ocorre com as alterações institucionais promovidas no início dos anos 2000. Com a Lei nº 10.820/2003, o governo Lula inova a ordem jurídica brasileira para permitir que empregados celetistas e segurados do INSS pudessem contrair dívidas usando seu salário ou benefício previdenciário como garantia do débito.

No curto prazo, a medida surtiu os efeitos esperados e a nova modalidade de crédito performou a maior taxa de crescimento entre as demais dívidas pessoais. Ao mesmo tempo, o país figurava como a sexta economia do mundo e parecia crescer a passos largos. Contudo, já durante o primeiro governo de Dilma Roussef, o país vê sua curva de crescimento atingir um ponto de inflexão para declinar, inaugurando um período de recessão econômica entre 2014-15. Explicar os motivos desse movimento de ascensão e queda da economia brasileira é pauta constante na literatura econômica, que busca identificar os limites do modelo de crescimento dos governos Lula e as falhas na condução da política macroeconômica durante os governos Dilma.

Entender qual o papel desempenhado pelo endividamento pessoal dentro dessa dinâmica de expansão-recessão é o desafio geral desta dissertação. Para tanto, escolheu-se observar o fenômeno por meio de um instrumento jurídico específico, que parece condensar em si mesmo as contradições de um processo insustentável de crescimento com distribuição de renda baseado no endividamento. O crédito consignado é a representação-síntese desse movimento ao servir como canal de transferência direta da renda do trabalho para a renda financeira: no curto prazo, aumenta as possibilidades de consumo e de acesso a signos de reconhecimento social pela classe trabalhadora, e, no longo prazo, deteriora as condições de consumo às quais ele mesmo parece ter dado causa.

Essa modalidade de crédito, tendo em vista os juros mais baixos e o maior prazo para pagamento, parece beneficiar a classe trabalhadora à medida que permite a melhora imediata das suas condições de acesso a determinados bens de consumo, dos quais fora historicamente alijada. No entanto, observando mais de perto, é possível perceber que ocorre um tolhimento do poder de escolha das famílias, impossibilitadas de optar plenamente pela adimplência ou não de determinados débitos. O desconto direto no salário faz com que, muitas vezes, o atendimento a necessidades de primeira ordem seja inviabilizado, como os gastos com saúde, educação, aluguel e demais despesas domésticas (faturas de água, gás e energia elétrica).

Nesse passo, a pesquisa se justifica pela relevância jurídica e socioeconômica do tema. Sobre a relevância jurídica, é imprescindível que as discussões acerca do sistema financeiro ocorram dentro do campo de análise jurídico, uma vez que é dentro dos marcos do direito positivo que se dão as diversas operações de crédito que permeiam a vida cotidiana. Os contratos celebrados no âmbito do sistema financeiro devem ser estudados pelo Direito Econômico, sob pena de não se compreender seu *modus operandi* dentro da ordem de direito brasileira, responsável por lhes conferir validade e eficácia.

Ressalta-se ainda que o Direito Econômico enxerga os contratos para além dos seus efeitos entre as partes, considerando também a sua função macroeconômica. E, no caso dos negócios de crédito por meio da consignação em folha de pagamento, essa função ultrapassa as raias do Direito Privado para funcionar como um instrumento de política econômica do Estado brasileiro. No entanto, a pesquisa acadêmica em Direito usualmente trata o tema do crédito consignado por meio de uma abordagem apenas contratual, preocupada com os efeitos *intra partes* da relação jurídica.

Nesse sentido, a maior parte das pesquisas jurídicas sobre o tema é voltada a identificar eventuais abusividades contratuais ou violações aos direitos subjetivos do consumidor, tutelados pela Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). A pesquisa relacionada à tutela jurídica do superendividamento evoluiu de tal forma nos últimos anos que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) sofreu recente alteração em seu texto para contemplar a inserção de um capítulo sobre prevenção e tratamento do superendividamento.

A consideração macroeconômica do tema, por sua vez, parece passar ao largo da preocupação predominante no campo da pesquisa jurídica. É nesse sentido que o presente trabalho busca suprir uma lacuna identificada na produção acadêmica em Direito, iluminando as questões decorrentes do contrato de crédito consignado por meio de uma abordagem focada

nas correlações entre os instrumentos jurídicos e os agregados econômicos, com especial atenção aos seus efeitos sobre distribuição da renda e crescimento de longo prazo.

Outro aspecto que merece destaque quanto à relevância jurídica do tema diz respeito às diversas alterações sofridas pela Lei nº 10.820/2003, todas realizadas “a toque de caixa”, por meio de Medidas Provisórias (MPs). Além disso, a própria constitucionalidade da Lei nº 10.820/2003 foi tema de controvérsia judicial, pacificada por meio de julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2005, quando consolidou o entendimento pela constitucionalidade do crédito consignado no Recurso Especial nº 728.563/RS.

No âmbito dos efeitos socioeconômicos gerados pelas operações de crédito consignado, é certo que o nível de endividamento das famílias brasileiras é fato que chama atenção dos estudiosos das ciências sociais aplicadas. Segundo dados da Pesquisa da Confederação Nacional do Comércio sobre Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), 76,3% das famílias brasileiras estavam endividadas em dezembro de 2021 (CNC, 2022). Além disso, o montante total do endividamento pessoal cresceu quase cinco vezes, em termos reais, entre 2003 e 2014, antes de iniciar o período recessivo da economia brasileira (GARBER *et al.*, 2018). Por fim, é importante sublinhar que esse problema ganhou tamanha monta que foi reconhecido oficialmente pelo Estado brasileiro, ao inserir capítulo específico no Código de Defesa do Consumidor para a prevenção e tratamento do superendividamento.

Tendo em vista a relevância do tema, esta pesquisa mobiliza uma questão central em economia política: a disputa pela participação na renda nacional entre a renda do trabalho e a renda financeira, que ganha novos contornos com o aumento expressivo dos níveis de endividamento das famílias. Revisando a literatura econômica sobre o tema, há evidências de que, nas últimas duas décadas, a ampliação do acesso ao crédito pessoal levou a uma menor participação da renda do trabalho na renda nacional, com transferência desta para a renda financeira, em forma de amortização de dívidas, pagamento de juros e serviços financeiros (MARQUES; RUGITSKY, 2020; MIAN *et al.*, 2021; GARBER *et al.*, 2022).

Além dos efeitos sobre a distribuição de renda, muitos estudos se debruçam sobre as consequências dessa transferência de renda sobre os níveis de crescimento econômico (GARBER *et al.*, 2018; MIAN; SUFI, 2020). Isso porque o período de maior expansão do crédito a pessoa física no Brasil foi imediatamente sucedido por um período de estagnação econômica, a partir de 2014, o que pode indicar correlações entre os dois eventos. Ainda não há consenso acerca dos efeitos do endividamento pessoal sobre o crescimento econômico, no

entanto a literatura pós-keynesiana parece convergir para a conclusão de que o aumento do endividamento das famílias gera efeitos deletérios ao crescimento no longo prazo.

Com base nessa literatura econômica, este trabalho busca identificar as engrenagens jurídicas movimentadas para permitir essa ampliação do crédito a pessoa física, elegendo o instrumento do crédito consignado como foco de estudo. Para enfrentar esse problema de pesquisa, a metodologia adotada é a do Direito Econômico: um método de investigação jurídica que permite ao estudioso observar e compreender o objeto estudado de maneira a (i) situá-lo histórica e politicamente, identificando os interesses predominantes à sua formação; (ii) compreender sua estrutura, funcionamento e regime jurídicos; (iii) investigar seus impactos na realidade socioeconômica; e (iv) estudar sua capacidade de transformação do ordenamento jurídico e social.

A concepção de Direito Econômico adotada para esta pesquisa o entende não somente como “a disciplina jurídica de atividades desenvolvidas nos mercados visando a organizá-los sob a inspiração dominante do interesse social” (VIDIGAL, 1977), mas também como um direito aplicado à realidade, que não se furta de realizar uma análise histórica e funcional das categorias e institutos jurídicos (COMPARATO, 1978). Ressalta-se, portanto, a instrumentalidade do Direito Econômico, uma vez que suas técnicas conformam as diversas relações sociais de conteúdo econômico, destacando-se, para esta pesquisa, as relações creditícias.

Ademais, por disciplinar relações econômicas construídas historicamente, simultaneamente às tensões marcadamente de classe existentes na sociedade, é que a pesquisa no Direito Econômico traz à análise também as dimensões políticas envolvidas nas formulações jurídicas do objeto estudado. Desse modo, esta pesquisa buscará utilizar-se do Direito Econômico em todas as suas dimensões investigativas: a) histórica; b) dogmática; c) eficácia social; e d) prospectiva (BERCOVICI; OCTAVIANI, 2014, p. 77). Em resumo, pretende-se estruturar uma pesquisa que entenda o Direito Econômico como instrumento para a reformulação da ordem de direito a partir das tensões sociais que a permeiam.

Por seu turno, o referencial teórico que guia a construção desta pesquisa parte da concepção da atividade bancária como criadora de disponibilidades financeiras e não somente como correia de transmissão de reservas prévias (SCHUMPETER, 1985; DE CHIARA, 1986; MINSKY, 1993), além de estudar as correlações entre endividamento, crescimento econômico e distribuição funcional da renda por meio de modelos com inspiração kaleckiana e pós-

keynesiana, que levam em conta as diferentes propensões ao consumo entre classes (DUTT, 2006; MIAN *et al.*, 2020, MARQUES; RUGITSKY, 2020). Quanto ao estudo da dinâmica econômica brasileira, o trabalho reconhece a importância de observar a composição heterogênea das estruturas de demanda e de oferta, adotando os modelos de causalção circular cumulativa desenvolvidos por Loureiro (2019) e Rugitsky (2017). Por fim, esta dissertação parte da concepção de Direito Econômico postulada por Comparato (1978) e por Bercovici (2009), destacando sua instrumentalidade e seu caráter contrafático.

Além desta introdução, a dissertação está organizada em três capítulos que buscam dialogar entre si, traçando a trajetória do crédito consignado em paralelo ao movimento de expansão-recessão da economia brasileira. No primeiro capítulo, estuda-se a dinâmica da estagnação econômica brasileira a partir de 2014, tentando entender o papel do endividamento pessoal dentro do modelo de crescimento adotado pelos governos Lula e da condução da política macroeconômica dos governos Dilma. Além disso, busca inserir o Brasil em um contexto global de expansão do endividamento pessoal, investigando as semelhanças e diferenças entre a experiência brasileira e a internacional.

No segundo capítulo, realiza-se um esforço investigativo de localizar o crédito consignado na taxonomia dos contratos civis brasileiros, apontando o seu caráter dual como a sua especificidade jurídica. Esse duplo caráter do crédito consignado é a sua capacidade de, na dimensão material, afetar o salário para funcionar como garantia de dívidas financeiras, e, na dimensão procedimental, atuar como um ato expropriatório do patrimônio do devedor, mas sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para tanto.

Por último, observa-se o processo de consolidação-expansão do consignado, desde a sua importância no portfólio dos bancos e na vida econômica das famílias brasileiras, especialmente funcionários públicos, até a sua inclusão no repertório institucional de enfrentamento a crises e estagnação econômica. Desde o embate entre bancos privados e servidores contra o monopólio dos bancos públicos na oferta do consignado, até as diversas alterações realizadas na Lei nº 10.820/2003 para incluir famílias cada vez mais vulneráveis no circuito da dívida, o último capítulo pretende identificar como as estruturas econômicas e jurídicas interagem no caso concreto do consignado.

2 ENVIDAMENTO PESSOAL E A ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA

2.1 DINÂMICA DA ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA A PARTIR DE 2014

2.1.1 O modelo de crescimento com distribuição de renda dos governos Lula

O ano de 2014 marca o início de um dos períodos recessivos mais graves da história recente do Brasil, que não experimentava um cenário de estagnação econômica tão importante desde meados da década de 1980. A taxa de crescimento do investimento agregado, que girava em torno de 8,0% ao ano entre 2004-2010, caiu para 1,8% entre 2011-2014 (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 823). Além disso, entre os anos de 2013 e 2017, o país apresentou uma queda no patamar de 8,6% no seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (LOUREIRO, 2019, p. 04). Ao mesmo tempo, crescia continuamente o nível de endividamento das famílias em relação ao PIB, partindo de uma relação de 0.10 em 2005 para alcançar uma taxa de 0.25 em 2014 (GARBER *et al.*, 2018, p. 03).

Diante desse cenário, a literatura especializada vem se debruçando sobre potenciais causas para a recessão, ressaltando-se o fato de que a acentuada piora no desempenho econômico brasileiro ocorrera logo após um período de bonança econômica (2004-2010). Este período, marcado por uma contínua queda no índice Gini (SERRANO; SUMMA, 2012, p. 79), recebeu o nome de “Milagrinho” por Carvalho (2018) e de “Antimilagre” por Rugitsky (2017). Ao contrário do “Milagre Econômico” da década de 1970, o primeiro decênio dos anos 2000 foi marcado por crescimento econômico aliado ao aumento do poder de consumo das camadas mais pobres da população.

A literatura econômica pós-keynesiana e neokaleckiana adota diferentes abordagens para estudar o período, mas converge ao apontar que o crescimento econômico experimentado foi marcadamente conduzido pela expansão da demanda agregada. Essa expansão da demanda foi alicerçada em políticas de valorização do salário mínimo, indexação de benefícios sociais e previdenciários, além de programas de transferência direta de renda e a facilitação do acesso ao crédito para consumo, o que distribuiu renda para a base da pirâmide social brasileira.

Apesar do consenso acerca da demanda como propulsora do crescimento, a literatura não é uníssona quanto ao regime de demanda predominante no período. De acordo com

Carvalho e Rugitsky (2015, p. 13), os regimes de demanda, na literatura neokaleckiana, são divididos entre o regime de demanda conduzido pelos salários (*wage-led*) e o regime conduzido pelos lucros (*profit-led*). A distinção fundamental entre os dois regimes reside no impacto da distribuição funcional da renda sobre o investimento e sobre o consumo:

If the negative impact of a rising wage share on investment (through the profitability term of the investment function) is strong enough to compensate its positive impact on consumption (through the different saving propensities), aggregate demand will be profit-led. In the opposite case, it will be wage-led. (CARVALHO; RUGITSKY, 2015, p. 13)

Serrano e Suma (2012) defendem que o regime de crescimento econômico durante os governos Lula seria puxado pelos salários; enquanto Bresser-Pereira e Gala (2008), Bresser-Pereira (2012) e Oreiro; Punzo e Araújo (2012) defendem que o crescimento do período seria puxado pelos lucros.

Embora reconheça a existência desse debate na literatura econômica, este trabalho adota os estudos de Rugitsky (2017, 2019) e Loureiro (2019) como fundamento para compreender o modelo de crescimento econômico adotado pelos governos Lula e suas restrições. A escolha se dá em decorrência de duas razões primordiais: (i) a preocupação dos autores com a heterogeneidade da composição setorial da demanda e do produto, relacionando-a com a distribuição funcional da renda; e (ii) a proposição de um modelo dinâmico de causação circular cumulativa, integrando as estruturas da demanda e da oferta, o que oferece uma compreensão mais completa do crescimento e das restrições inerentes ao seu funcionamento.

A abordagem dos autores está relacionada com a literatura clássica do desenvolvimento econômico. Nos trabalhos de Rugitsky (2017, 2019) e Loureiro (2019), é possível identificar as influências de Myrdal [1957]/(1972), Furtado (1975) e Pinto [1976]/(2000), além da hipótese Prebisch-Singer, quando trabalham com a Lei de Thirlwall [1979]/ (2011), acerca da restrição do balanço de pagamentos.

A contribuição seminal de Myrdal (1972) fornece um instrumental teórico adequado à compreensão da dinâmica econômica dos países periféricos, em especial por ressaltar que não há, na economia, uma tendência ao equilíbrio. Ao contrário, para o autor, “uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original” (MYRDAL, 1972, p. 34). Aníbal Pinto (2000, p. 619), por sua vez, avança no estudo dos “estilos de desenvolvimento”, categorização que busca responder às perguntas: (i) o quê; (ii) para quem; e (iii) como se produz

numa determinada economia. Para o autor, as perguntas “o quê” e “para quem” produzir estão estreitamente ligadas:

[...] as taxas de crescimento díspares dos grupos industriais assinalam aproximadamente as inclinações do sistema ou estilo, no que concerne ao que produzir. Cabe agora indagarmos sobre os destinatários desse esforço, que são, ao mesmo tempo, seus mandantes econômicos, isto é, cabe verificarmos “para quem” o sistema produz (preferencial ou exclusivamente) os diversos bens. (PINTO, 2000, p. 629)

Ou seja, para identificar qual o estilo de desenvolvimento de determinada economia, é imprescindível identificar a composição da demanda (para quem) e a composição do produto (o que se produz). É justamente esse o esforço analítico realizado por Furtado (1975), ao estudar o “Milagre Econômico” brasileiro, que combinou crescimento econômico com forte concentração de renda.

Segundo o autor, a concentração de renda desencadeava um processo cumulativo no seguinte sentido: (i) maior heterogeneidade da demanda, que buscava reproduzir os padrões de consumo dos países centrais; (ii) aumento da produção em setores mais intensivos em capital, aumentando o coeficiente de capital por trabalhador; (iii) o que, por sua vez, gerava baixa eficiência do investimento ao limitar o alcance de economias de escala, restringindo a produtividade industrial e levando a uma tendência à estagnação econômica (FURTADO, 1975, p. 282-284). Outro ponto relevante ressaltado por Furtado (1975) e trabalhado especialmente por Loureiro (2019) é o de que “a concentração da renda tende a elevar o conteúdo direto ou indireto de importações nos gastos de consumo, o que reduz a capacidade transformadora das estruturas de dado coeficiente de importações” (FURTADO, p. 1975, p. 284).

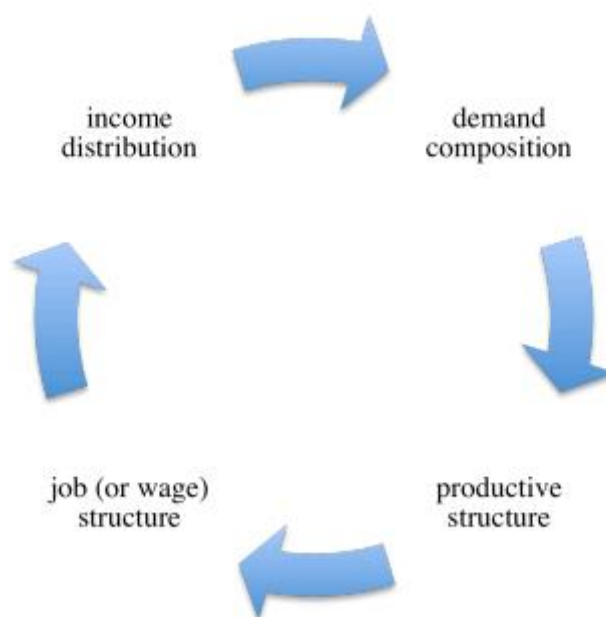
Seguindo a trilha dos clássicos da economia do desenvolvimento, o trabalho de Rugitsky (2017) considera que a distribuição de renda impacta a composição da demanda e vice-versa, tendo em vista os diferentes padrões de consumo entre as classes: “uma mudança na distribuição da renda – uma redução da desigualdade de salários, por exemplo – muda a composição agregada da demanda, o que tende a impactar os preços relativos e, conseqüentemente, a própria estrutura produtiva” (RUGITSKY, 2017, p. 16, tradução nossa)¹. Ainda segundo o autor, o crescimento da demanda por determinada cesta de consumo induz o crescimento dos setores que a produzem. Esses setores, por sua vez, diferem quanto à intensidade da utilização de capital

¹ Do original: “a change in income distribution – a reduction of wage inequality, for instance – changes the aggregate composition of demand, which tends to impact relative prices and, consequently, the productive structure itself”.

ou mão de obra, assim como em relação ao nível de qualificação desta última. Por consequência, a estrutura de empregos se altera para atender à demanda crescente, o que afeta a distribuição da renda.

O autor elabora um mecanismo de transformação estrutural cumulativa, representado pela Figura 1, abaixo:

Figura 1 – Mecanismo de transformação estrutural cumulativa desenvolvido por Rugitsky (2017)



Fonte: Rugitsky (2017, p. 40)

Aplicando esse mecanismo ao caso brasileiro, o autor propõe que a distribuição de renda na base da pirâmide social estimulou a demanda agregada especialmente voltada ao setor de serviços, intensivo em mão de obra pouco qualificada, o que aumentava a demanda por trabalhadores menos qualificados, reforçando a distribuição de renda na base da pirâmide, reiniciando o ciclo de causação circular cumulativa. Os pilares de sustentação desse mecanismo, contudo, criavam as próprias restrições, conforme será aprofundado na próxima seção.

Na mesma esteira, Loureiro (2019, p. 90) divide em duas fases o crescimento econômico brasileiro compreendido entre 2003 e 2013: (i) 2003-2005: conduzido pelo aumento das exportações; e (ii) 2006-2013: conduzido pela demanda agregada doméstica. O autor atribui o aumento da demanda doméstica a dois fatores autônomos: (i) aumento real do salário mínimo; e (ii) transferências de renda do governo por meio de benefícios sociais; e mais dois fatores que

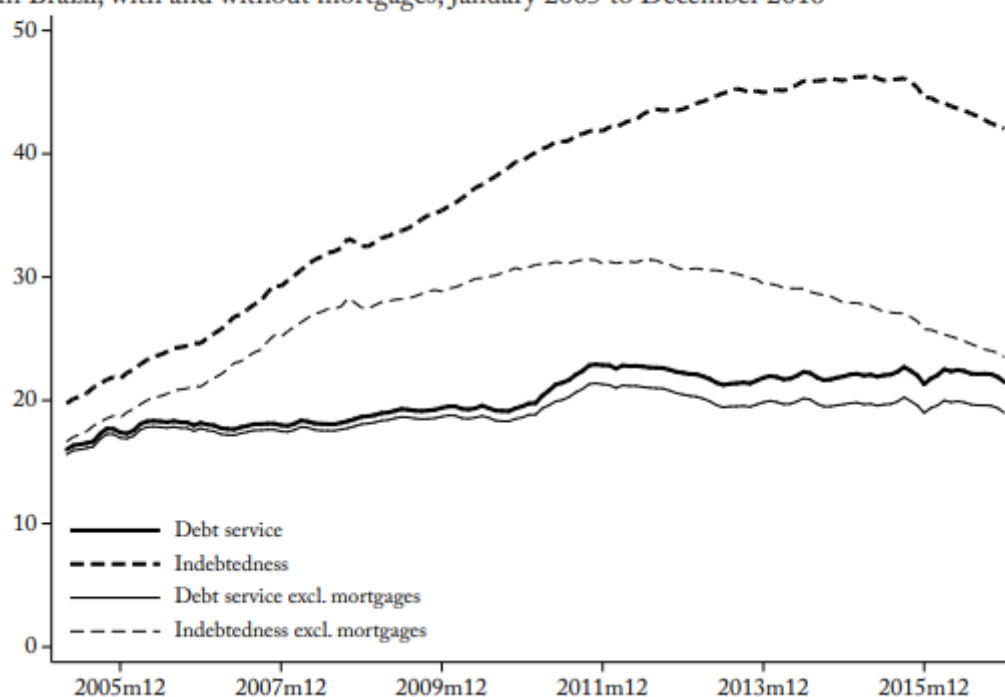
aparecem como resposta aos dois primeiros: (i) crescente endividamento; e (ii) expansão do mercado de trabalho.

Durante o período, houve um aumento real do salário mínimo de 70% (2003-2013) e 56% apenas entre 2005 e 2013 (LOUREIRO, 2019, p. 92). O impacto do crescimento do salário mínimo foi além da melhoria de condições no mercado de trabalho, uma vez que uma série de benefícios sociais e previdenciários estava atrelada ao salário mínimo, além da criação de programas de transferência de renda. O autor destaca que cerca de 40% do aumento do PIB entre 2002 e 2010 podem ser atribuídos ao crescimento do salário mínimo, enquanto a parcela restante pode ser atribuída à criação de novos programas, como o Programa Bolsa Família.

Loureiro (2019, p. 93) também ressalta o aumento expressivo do endividamento familiar como estímulo à demanda, partindo de 21.7% da renda familiar em dezembro de 2005 para alcançar 45% em dezembro de 2013:

Figura 2 – Endividamento das famílias em relação à renda familiar entre janeiro de 2005 e dezembro de 2016

Figure 3.2 Household indebtedness and debt service as a percentage of household income in Brazil, with and without mortgages, January 2005 to December 2016



Fonte: Loureiro (2019, p. 93)

A partir disso, Loureiro (2019) passa a analisar as mudanças estruturais ocorridas no período. O autor constata que os setores líderes na criação de emprego possuíam, em geral,

quatro características: (i) baixos salários; (ii) produção de serviços e de bens de consumo; (iii) produtividade do trabalho abaixo da média; e (iv) uso intensivo de mão de obra:

These four sectors – construction, sales, lodging services and services provided to families – were responsible for 44.6% of all net jobs created between 2003 and 2013, and their overall wages were 0.62 times the economy-wide average. Together, the ten sectors listed in Table 3.2 created 15,409,000 net jobs and had a relative average wage of 0.78 (LOUREIRO, p. 2019, p. 96)

Nesse sentido, Loureiro (2019) postula que o crescimento econômico experimentado pelo Brasil no período de 2003 a 2013 foi acompanhado de uma mudança estrutural regressiva, uma vez que impulsionou setores industriais com menor produtividade, restringindo a sustentabilidade do crescimento a longo prazo, ao reforçar cumulativamente as suas próprias limitações.

Na seção seguinte, as restrições inerentes ao modelo de crescimento adotado pelo Brasil entre 2003-2013 serão estudadas, a partir das contribuições complementares de Carvalho e Rugitsky (2015), Rugitsky (2017, 2019) e Loureiro (2019).

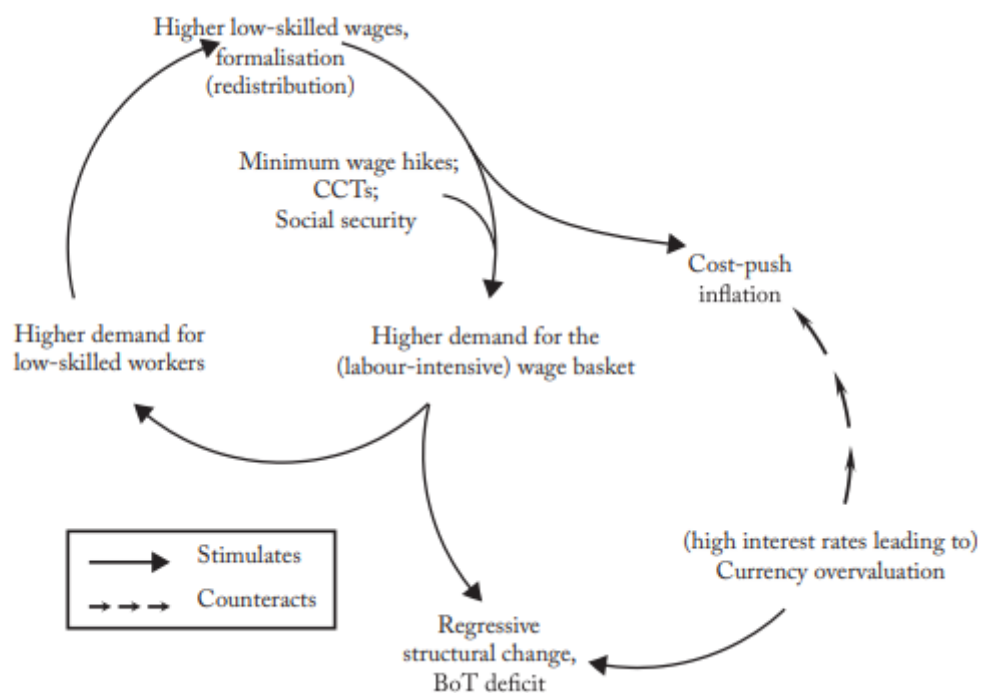
2.1.2 As restrições inerentes ao modelo de crescimento dos governos Lula

De acordo com a seção anterior, o mecanismo de redução das desigualdades por meio da expansão da demanda agregada e criação de postos de trabalho menos qualificados também gerava um processo de regressão da estrutura produtiva. Essa regressividade, por seu turno, ampliava as vagas de trabalho para trabalhadores menos qualificados, o que distribuía renda na base da pirâmide, expandindo a demanda agregada especialmente voltada ao setor de serviços, reforçando novamente a regressão produtiva, uma vez que esse setor apresenta baixa produtividade. Em síntese, segundo a explicação formulada por Rugitsky (2019), o modelo de crescimento levado a cabo pelos governos Lula promoveu um “[...] processo cumulativo entre as estruturas da demanda e da oferta [que parece] ter se devido justamente ao fato de que certa regressão produtiva [...] e a queda da desigualdade salarial reforçaram-se mutuamente” (RUGITSKY, 2019, p. 83).

Em Loureiro (2019), essa formulação é ampliada para incluir no mecanismo descrito também as suas restrições, que formam um novo círculo (Figura 3). De acordo com o autor, esse mecanismo seria dinamicamente insustentável, uma vez que intensificava duas restrições relevantes na dinâmica econômica brasileira, sem que a política macroeconômica vigente

pudesse superá-las: (i) a piora nos termos de troca internacionais; e (ii) a produção de pressões inflacionárias (LOUREIRO, 2019, p. 03).

Figura 3 – Mecanismo de crescimento, redistribuição e processo de regressão estrutural formulado por Loureiro (2019)



Fonte: Loureiro (2019, p. 243).

Para analisar a deterioração dos termos de troca, Loureiro (2019) se ampara na Lei de Thirlwall, assim sintetizada: “[...] in the medium-term, countries cannot increase their foreign indebtedness indefinitely, so the maximum sustainable growth rate they can achieve is that which keeps the current account and the balance-of-payments in equilibrium” (LOUREIRO, 2019, p. 59). Ainda segundo o autor, esse equilíbrio no balanço de pagamentos depende da elasticidade-renda da demanda das exportações e das importações, o que, por sua vez, pode ser aferido por meio da análise da composição de cada uma.

A importância da elasticidade-renda da demanda para a investigação do comportamento dos termos de troca em determinada economia pode ser encontrada já em Prebisch (1959). De acordo com Prebisch (1959), os produtos primários possuem uma menor elasticidade-renda da demanda, o que significa uma menor velocidade do aumento dos preços. Os países periféricos, como é o caso do Brasil, historicamente especializados em exportar bens primários, apresentam uma menor elasticidade-renda em sua pauta exportadora; enquanto apresentam uma maior elasticidade-renda em sua pauta importadora, concentrada em bens industrializados.

Isso significa que a posição do Brasil no sistema centro-periferia como uma economia subdesenvolvida não pode ser negligenciada quando se estudam as razões do declínio de seu desempenho econômico na última década. Nas palavras de Prebisch (1959, p. 262-263):

[...] the combination of disparities in income elasticities of demand and in technological densities put the periphery in a weaker position vis-a-vis the center, as regards the terms of trade. The center is in a better position to retain the fruits of its general increase in productivity because the increment in manpower does not need, as in the periphery, to press on occupations with a lower productivity ratio to the detriment of the wage level. In other words, general improvements in productivity tend to be fully reflected in the increment of the wage rate at the center, while at the periphery a part of the fruits of these improvements is transferred through the fall of export prices and the corresponding deterioration in the terms of trade.

Nesse sentido, considerando a importância da elasticidade-renda da demanda das pautas exportadora e importadora e a Lei de Thirlwall, Loureiro (2019) postula algumas premissas para analisar o balanço de pagamentos do Brasil.

Em relação às importações, o autor entende que quanto maior a penetração das importações numa economia, maior a elasticidade-renda da demanda por importações, o que reduz a taxa máxima de crescimento da economia compatível com um balanço de pagamentos equilibrado. Ainda, é importante considerar a composição da pauta importadora e não a tomar em sua generalidade. Isso porque quanto maior a participação dos bens intermediários na pauta importadora de um país, maior é a sua rigidez, de modo que as importações seriam inelásticas ao preço, mas elásticas à renda doméstica, problema que se agrava quando o país não produz internamente substitutos aos bens intermediários importados. Em relação às exportações, o autor considera que a elasticidade-renda da demanda da pauta exportadora de um país aumenta quando se volta a bens industrializados e intensivos em tecnologia, o que, por sua vez, faz crescer a taxa máxima de crescimento de uma economia com balanço de pagamentos equilibrado (LOUREIRO, 2019, p. 60-61).

Ao estudar o caso brasileiro, os efeitos regressivos na estrutura produtiva impactaram o balanço de pagamentos, uma vez que o desempenho do setor exportador estava atrelado aos preços internacionais das commodities, tendo em vista a reprimarização da pauta exportadora. Desse modo, este setor estava mais exposto a uma eventual diminuição do preço das commodities, além de ter perdido competitividade pela diminuição da participação de bens mais intensivos em tecnologia em sua pauta exportadora. O setor importador, por sua vez, teve uma trajetória de crescimento durante o período estudado. No entanto, o aumento das importações

não se deveu a um eventual vazamento da demanda doméstica diretamente para bens de consumo importados, mas esse movimento aconteceu de maneira indireta.

Observando a composição dos bens importados, o autor verificou que a maior concentração estava em bens intermediários e de capital, especialmente seis grupos de produtos: “combustíveis fósseis (majoritariamente petróleo), maquinaria mecânica e suas partes, maquinaria elétrica e suas partes, veículos e suas partes (excluindo ferroviários), químicos orgânicos e fertilizantes” (LOUREIRO, 2019, p. 109, tradução nossa)². A pesquisa de Loureiro (2019) dialoga com Morceiro (2016), que calcula a magnitude do vazamento da demanda doméstica por setores.

Destacam-se, para este trabalho, as considerações do autor sobre o setor de autoveículos, uma vez que o aumento da demanda por esse produto foi fortemente impulsionado pelo acesso ao crédito, como será visto mais adiante:

No entanto, a produção nacional de autopeças não acompanhou o boom da demanda doméstica de autoveículos. A demanda doméstica de autopeças teve crescimento acumulado de 104,8 por cento, mas a sua produção aumentou 34,8 por cento (Gráfico 4). O coeficiente de exportação de autopeças caiu um pouco e o CPI aumentou de 27,9 para 48,8 por cento, isso fez com que o superávit comercial de 2,1 fosse revertido para déficit de -48,8 por cento da produção entre 2003 e 2013 (Anexo 1). Logo, a produção de autoveículos ocorreu com grande aumento do conteúdo importado, além das importações de unidades acabadas que aumentaram 10 vezes. Certamente, a alteração dos preços relativos imposta pela apreciação cambial modificou a estratégia de sourcing das montadoras, que intensificaram as importações entre as filiais da própria corporação instalada em outros países. (MORCEIRO, 2016, p. 20)

Ou seja, para atender à demanda agregada que se avolumava no período, a estrutura produtiva teve de recorrer a bens intermediários e de capital importados. Assim, quanto maior a demanda doméstica, maior também era o volume de importações, confirmando a elasticidade das importações à renda doméstica e a inelasticidade aos preços. O autor nota, então, um descompasso entre o comportamento das importações e das exportações. Enquanto as importações cresciam em função da demanda agregada interna, as exportações respondiam a variáveis externas, apresentando forte dependência dos preços internacionais, demonstrando sua baixa elasticidade-renda (LOUREIRO, 2019, p. 118).

Por seu turno, a política industrial do país sofreu de três grandes limitações: (i) ausência de seletividade setorial; (ii) foco em inovação pouco consistente, associado com o desarranjo entre política macroeconômica e de inovação; (iii) além de uma grande dependência de isenções

² Do original: mineral fuels (mostly petroleum), mechanical machinery and their parts, electrical machinery and their parts, vehicles and their parts (excluding rail-based ones), organic chemicals and fertilisers.

tributárias e subsídios como os principais instrumentos de estímulo ao setor produtivo. A seletividade da política industrial do Brasil voltou-se às suas vantagens comparativas, ao contrário de buscar ganhos dinâmicos de produtividade em setores de bens mais sofisticados (LOUREIRO, 2019, p. 104-106).

Apesar de ser caracterizado popularmente como um período de “novo desenvolvimentismo”, os governos Lula parecem ter trilhado um caminho incompatível com os postulados clássicos do desenvolvimento econômico, nas palavras de Prebisch (1959, p. 264-265):

The development process requires a continual change in the composition of imports. [...] What is needed is a policy to encourage these changes in composition in order to accelerate the rate of economic growth, so that imports are adapted to the need for greater technical progress in primary production and for more intense industrial development.

A segunda limitação ao padrão de acumulação estudado foi o controle da inflação. Segundo o autor, o motor central do crescimento no período era a criação de empregos pouco qualificados, atrelada à valorização real do salário mínimo. Esse mesmo fator, por seu turno, gerou uma limitação à continuidade do crescimento. Isso porque o expressivo aumento real dos salários gerava uma tendência inflacionária, já que pressionava os custos da oferta dos serviços e bens de consumo, setores intensivos em mão de obra com baixa qualificação (LOUREIRO, 2019, p. 116).

Segundo Carvalho e Rugitsky (2015, p. 12), os preços do setor de serviços performaram acima do Índice Geral de Preços ao Consumidor (IPCA) durante o período, respondendo a pressões tanto do lado da demanda, quanto do lado da oferta. Em relação à demanda, o crescimento real do salário mínimo e o processo de distribuição de renda permitiram o aumento da participação do setor de serviços na cesta de consumo das famílias brasileiras, representando 58,2% do PIB do país entre 2003-2014. Já em relação à oferta, Carvalho e Rugitsky (2015, p. 12) apontam duas especificidades do setor de serviços que explicam sua maior sensibilidade a pressões inflacionárias: a sua natureza não transacionável e o uso intensivo de mão de obra. A natureza não transacionável confere aos fornecedores maior ingerência sobre a margem de lucro pretendida, facilitando a transmissão do aumento de custos aos preços dos produtos. Levando em conta o segundo fator, que é o uso intensivo de mão de obra, é certo que o crescimento real do salário mínimo pressionou a alta de preços.

Serrano e Summa (2012, p. 69), por sua vez, argumentam que a estratégia de controle da inflação no período se dava por meio da manipulação da taxa de juros, aumentando sempre que a inflação ameaçava superar a meta, o que gerava apreciação do real, mantendo o poder de compra da moeda: “o sistema de metas de inflação brasileiro, em que a taxa de juros é utilizada para controlar a inflação, atua, na verdade, diretamente por meio do canal do custo do câmbio” (SERRANO; SUMMA, 2012, p. 69)³. Contudo, apenas apreciar a taxa de câmbio não conseguiria, isoladamente, garantir a estabilidade monetária.

Nesse ponto está a relevância de entender a economia brasileira considerando as restrições no balanço de pagamentos de um país periférico. Isso porque, ao valorizar o real, aumentava-se o déficit no balanço, que viria a sofrer com a baixa no preço das commodities e desaceleração global da economia entre 2011 e 2012, com a crise do euro. A severidade das consequências domésticas da movimentação do comércio internacional está diretamente relacionada à baixa elasticidade-renda da demanda da pauta exportadora brasileira. Ao mesmo tempo, não se verificou igual diminuição de preços dos bens importados, assim como não houve redução da demanda, tendo em vista a rigidez da pauta importadora, majoritariamente composta por bens intermediários, com poucos substitutos internos.

Uma alternativa disponível dentro do *mix* da política macroeconômica para conter a inflação seria adotar medidas para diminuir a demanda agregada. No entanto, essa alternativa não se mostraria eficaz, tendo em vista que a inflação estava relacionada aos custos de oferta (aumento dos salários no setor de serviços) e não de demanda. Além disso, segurar a expansão da demanda agregada significaria uma ruptura com o modelo de crescimento econômico com distribuição de renda.

As opções para controlar o processo inflacionário, então, ficaram restritas:

Reducing inflation could not rely, therefore, on curtailing such wages, under the penalty of sacrificing the central drivers of the whole process. The other possible mechanisms were either inefficacious, such as contractionary policies to reduce demand, given that inflation was due to rising costs and not excessive demand; had unsustainable fiscal costs, such as the fuel subsidies and the control of administered prices; or, in the case of appreciating the nominal exchange rate, would worsen the balance-of-trade, which was already a growing problem. (LOUREIRO, 2019, p. 118)

³ Do original: “the Brazilian inflation-targeting system, in which the interest rate is used to control inflation, actually works directly through the exchange-rate cost channel.”

Isso significa que o modelo de crescimento adotado pelo governo criava suas próprias limitações e, com o declínio no preço das commodities, essas restrições passavam a ser mais evidentes. Loureiro (2019) e Rugitsky (2017, 2019) apontam que outras fontes de distribuição de renda deveriam haver sido acionadas para enfrentar o dilema, tais como promover uma reforma do regressivo sistema tributário brasileiro, além de estruturar uma política industrial consistente com o desenvolvimento de setores competitivos tecnologicamente. Contudo, não foi esse o caminho trilhado pelos governos Dilma para tentar reverter a tendência à estagnação que se desenhava.

2.1.3 Insustentabilidade do modelo e a política macroeconômica dos governos Dilma

Ao fim de 2010, as restrições endógenas ao modelo de crescimento adotado pelos governos Lula começam a ficar mais evidentes, com déficit no balanço de pagamentos e processo inflacionário avançando. O ciclo de bonança econômica demonstrava, então, sinais de esgotamento, e o esforço de diminuição das desigualdades se mostrava insuficiente, focado tão somente na base da pirâmide, sem desconcentrar renda da parcela mais rica da população. Frear essas restrições, contudo, poderia significar uma ruptura com o modelo de crescimento com diminuição da desigualdade, dilema que deveria ser enfrentado pelo primeiro governo Dilma.

Paula *et al.* (2015) e Serrano e Summa (2015) argumentam que houve descoordenação e erros na condução da política macroeconômica pelos governos Dilma, de modo que as restrições ao modelo de crescimento dos governos anteriores apenas se agravaram. De acordo com Serrano e Summa (2015), entre 2011-14, o país experimentou duas fases na sua política macroeconômica: (i) ajuste fiscal, redução da taxa básica de juros e desvalorização do real; (ii) novo aumento da taxa de juros e incentivos ao investimento privado por meio de isenções fiscais.

Quanto à política fiscal, Serrano e Summa (2015) apontam uma guinada contracionista a partir do final de 2010, com um forte ajuste fiscal a fim de atingir a meta de superávit primário e a decisão de não aumentar o salário mínimo real, o que não ocorria no país desde 1994. Esse ajuste fiscal implicou uma grave redução do investimento público, que cresceu apenas 1,8% entre 2011-14, o que foi acompanhado por uma queda também do investimento privado (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 821).

Para tentar recuperar o investimento privado, o Banco Central então reduziu a taxa básica de juros. No entanto, a medida não surtiu os efeitos esperados, uma vez que as posições

de liquidez dos bancos privados dobraram de 10.7 para 21.5% no período (PAULA *et al.*, 2015, p. 423). Sozinha, a redução dos juros não conseguiu conter a aversão ao risco do sistema bancário privado, levando ao aumento da preferência pela liquidez e consequente diminuição das operações de crédito.

O *boom* do endividamento pessoal é apontado pelos autores como um dos fatores que levaram ao posterior aumento da preferência pela liquidez. Segundo Paula *et al.* (2015, p. 423), o comportamento dos bancos no período era mais relutante quanto à concessão de empréstimos a pessoa física, tendo em vista que, no período anterior, a margem de endividamento pessoal parecia exaurir-se. Esse fator, somado a uma percepção de risco mais aguçada em decorrência da crise do euro, fez com que o canal do crédito não conseguisse reativar a atividade econômica, uma vez que não foi eficiente para transformar a diminuição da taxa de juros em estímulo ao consumo e ao investimento.

O governo então lançou mão dos bancos públicos para tentar estimular o consumo. Esse movimento é descrito em mais detalhes por Garber *et al.* (2022, p. 09-10), que destacam algumas medidas importantes tomadas pelo governo federal: (i) volumosas injeções de capital em bancos públicos por parte do Tesouro Nacional; (ii) campanha para redução do *spread* bancário, liderada pelos bancos públicos; (iii) lançamento dos programas de crédito “Bom pra todos”, pelo Banco do Brasil, e “Caixa Melhor Crédito”, por meio da Caixa Econômica Federal; (iv) aumento expressivo do investimento em publicidade e propaganda; (v) utilização de correspondentes bancários individuais, conhecidos por “pastinhas”, que recebiam uma comissão por cada empréstimo gerado a famílias.

Outra medida, a depreciação do real, tampouco surtiu os efeitos esperados. As importações estagnaram e as exportações caíram. Segundo os autores (PAULA *et al.*, 2015, p. 427), a redução das exportações foi causada por dois fatores: a queda no preço das commodities e a desaceleração global da economia. Essa é a mesma conclusão de Serrano e Summa (2015), que entendem a diminuição do crescimento das exportações brasileiras como decorrência de uma tendência global e não eventual efeito de uma taxa de câmbio sobreapreciada (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 808).

Já na segunda fase apontada por Serrano e Summa (2015), foram adotadas medidas fiscais para estimular o investimento produtivo e o Banco Central reverteu a tendência de queda dos juros para voltar a subir a taxa básica, a fim de tentar conter o processo inflacionário. O aumento dos juros não conseguiu conter a alta de preços, tendo em vista que não se tratava de

pressão inflacionária decorrente de eventual excesso de demanda, mas sim relacionada a custos de oferta, como explicado na seção anterior.

Quanto aos estímulos ao setor privado, segundo Paula *et al.* (2015, p. 430), além de tardias, as medidas tomadas na área fiscal foram inadequadas ao fim desejado, concentrando-se em diminuição dos custos das empresas por meio de isenções tributárias. Isso porque, frente a um cenário de declínio da demanda, o canal fiscal não é eficiente para estimular o investimento, já que não há expectativas de retorno. O *boom* do endividamento pessoal mais uma vez aparece como um fator importante para explicar o insucesso das medidas macroeconômicas adotadas pelo primeiro governo Dilma. De acordo com os autores, o alto nível de endividamento e o fato de que as famílias já haviam comprado bens duráveis no período de expansão do crédito ajudam a explicar por que o canal fiscal tampouco conseguiu gerar os efeitos esperados.

Carvalho (2018, p. 73-74) aponta mais duas razões para o fracasso dos estímulos fiscais sobre o investimento produtivo, além do declínio da demanda. O alto nível de endividamento do setor empresarial, que acabou utilizando das isenções fiscais para recompor lucros e não para investimento, como demonstra o trabalho de Rezende (2016); e uma tendência de preferência pela liquidez observada também nas empresas não financeiras. Em um contexto de incerteza econômica e de altas taxas de juros praticadas pelo governo, as empresas não financeiras optavam por investir em títulos público, em detrimento do investimento produtivo. Nas palavras de Carvalho (2018, p. 77):

Em outras palavras, na falta de expectativas de crescimento da demanda e com dificuldade de cumprir seus compromissos financeiros, as empresas não tinham qualquer razão para expandir os investimentos, nem com juros menores. Por que investiriam para expandir a capacidade produtiva se não havia qualquer perspectiva de aumentar as vendas e se já estava difícil cumprir com as obrigações financeiras associadas ao endividamento do ciclo anterior?

Ao optar por concentrar os gastos públicos de maneira indireta, ou seja, por meio de isenções tributárias, o governo deixou de injetar diretamente recursos na economia por meio de investimento público. Como se tratava, contudo, de ausência de investimento por declínio da demanda, o gasto indireto não seria o meio adequado, mas sim o gasto direto, que geraria demanda por meio de recursos do Estado. Portanto, a opção macroeconômica do governo Dilma ampliou o déficit público sem qualquer retorno, já que a política de isenções não se reverteu em efetivo estímulo à atividade do setor privado, tampouco em maior arrecadação tributária subsequente.

Por fim, o modelo de expansão da demanda privada por meio da valorização do salário mínimo e da transferência de renda já não surtia os mesmos efeitos e a demanda se tornava mais dependente do endividamento. Serrano e Summa (2015, p. 816) argumentam que esse estímulo à demanda endividada seria um processo insustentável para uma família isoladamente considerada, mas que, no nível agregado, seria sustentado por meio da incorporação de mais e mais famílias ao mercado formal de crédito. O problema apontado pelos autores, contudo, reside no fato de que essa extensão do mercado de crédito para incluir mais famílias deveria ser acompanhado de uma progressiva diminuição dos juros e alargamento dos prazos, além de que a renda disponível das famílias deveria estar ao menos estável, mas preferencialmente crescendo.

Ocorre que, no longo prazo, como será visto na próxima seção, esse modelo de crescimento baseado na expansão de demanda endividada não se mostra sustentável. Ao contrário, por ter efeitos regressivos na distribuição da renda ao transferir renda do trabalho para renda financeira, parece que, junto à pressão inflacionária e ao déficit no balanço de pagamentos, o endividamento das famílias também pode ter atuado como uma das restrições endógenas ao modelo de crescimento adotado pelos governos Lula. Ao atingir um patamar de esgotamento, uma vez que diminuía a renda disponível e aumentava a preferência pela liquidez do setor bancário, o cenário que se desenhava era de altos níveis de endividamento e baixo consumo, retraindo a atividade econômica.

2.2 EFEITOS DO ENDIVIDAMENTO PESSOAL SOBRE O CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO

2.2.1 Trajetória de expansão do endividamento pessoal ao redor do mundo

Ao contrário da versão convencional acerca da formação dos sistemas de crédito, que entende primeiro as relações de troca por meio do escambo e depois sua evolução para os sistemas de crédito, as evidências históricas demonstram que as relações baseadas em crédito precederam a invenção das moedas cunhadas:

O que hoje chamamos de moeda virtual veio primeiro. A moeda de metal apareceu muito tempo depois, e seu uso se difundiu apenas de maneira desigual, sem jamais substituir por completo os sistemas de crédito. O escambo, por sua vez, parece ser principalmente um tipo de subproduto acidental do uso da cunhagem ou do dinheiro

em papel: em termos históricos, o escambo tem sido principalmente o que as pessoas acostumadas com transações em dinheiro vivo fazem quando, por alguma razão, não têm acesso à moeda corrente. (GRAEBER, 2016, p. 57)

Em sociedades pré-capitalistas, portanto, predominavam as relações baseadas em confiança, dentro do mesmo grupo social; enquanto o escambo ocorria geralmente no encontro de dois grupos diferentes, em situações de luta ou de festa, sem um vínculo contínuo que permitisse baixar o clima de hostilidade e de desconfiança do encontro com um grupo desconhecido. Já no interior de grupos sociais de convivência próxima e contínua, o que predominava era a relação de crédito, baseada na confiança cultivada entre indivíduos que compartilhavam do mesmo espaço, cotidiano e normas sociais (GRAEBER, 2016, p. 45-51).

Nesse sentido, de acordo com a classificação proposta por Polanyi (2012, p. 303), as formas de integração predominantes em sociedades pré-capitalistas não eram a troca, mas sim a reciprocidade, caracterizada por “movimentos entre pontos correlatos de grupos simétricos”, organizados por um sistema simétrico de grupos de parentesco, por exemplo; e a redistribuição, marcada por “movimentos de apropriação em direção a um centro e partindo dele”, dependendo da presença de “certa medida de centralidade no grupo”. Ausente um arranjo institucional de um mercado formador de preços, não se pode identificar a troca como a forma de integração predominante em determinada sociedade, e esse mercado formador de preços, por sua vez, não surge de “simples atos aleatórios de troca” (POLANYI, 2012, p. 304).

Portanto, os encontros aleatórios entre grupos distintos, em que ocorriam episódios de escambo no contexto de rituais festivos ou de confronto, não são suficientes para identificar a forma de integração de troca como informadora das relações sociais predominantes em determinada sociedade. Mercados competitivos, incertezas calculáveis, ganhos presumíveis e indivíduos autointeressados são construções de um modo específico de sociabilidade – capitalista –, de maneira que não podem ser generalizadas para explicar toda a história econômica. Desse modo, as sociedades humanas passaram a maior parte da sua história interagindo por meio de formas de integração baseadas em confiança e não calcadas na racionalidade mercantil das trocas ou do indivíduo maximizador, premissa do individualismo metodológico que fundamenta a economia neoclássica, predominante nos manuais de economia.

Disso decorre que a trajetória do endividamento pessoal ao redor do mundo só começa a ser registrada e calculada quando também os sistemas de crédito pessoal passam a ser subsumidos à lógica capitalista. De acordo com Höfig (2019, p. 18), até o início do século XX,

a maior parte do crédito pessoal não era registrada e ocorria de maneira informal. Os dados encontrados pelo autor, que se debruça sobre a realidade dos Estados Unidos, dão conta de que, entre 1950 e 2007, o patamar de famílias formalmente endividadas subiu de 53 para 75%, sendo que famílias no último quintil de renda subiram o nível de endividamento de 29 para 50% e aquelas no segundo menor quintil de renda foram de 45 para 66% (HÖFIG, 2019, p. 20).

Ampliando o escopo dos dados investigados para o cenário mundial, o Relatório Global de Estabilidade Financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI) publicado em 2017, que considerou 80 países, demonstrou que a taxa média de endividamento das famílias nos países centrais subiu de 52% do PIB em 2008 para 63% em 2016. Nos países periféricos, o crescimento foi de 15% do PIB em 2008 para 21% do PIB em 2016 (ALTER *et al.*, 2018, p. 4). O trabalho de Santos (2013), por sua vez, é focado na realidade dos países de renda média, e é possível verificar uma trajetória de crescimento do nível de endividamento das famílias semelhante entre eles (Figura 4).

Figura 4 – Participação dos empréstimos pessoais na composição dos empréstimos bancários totais nos países selecionados (1989-2011)

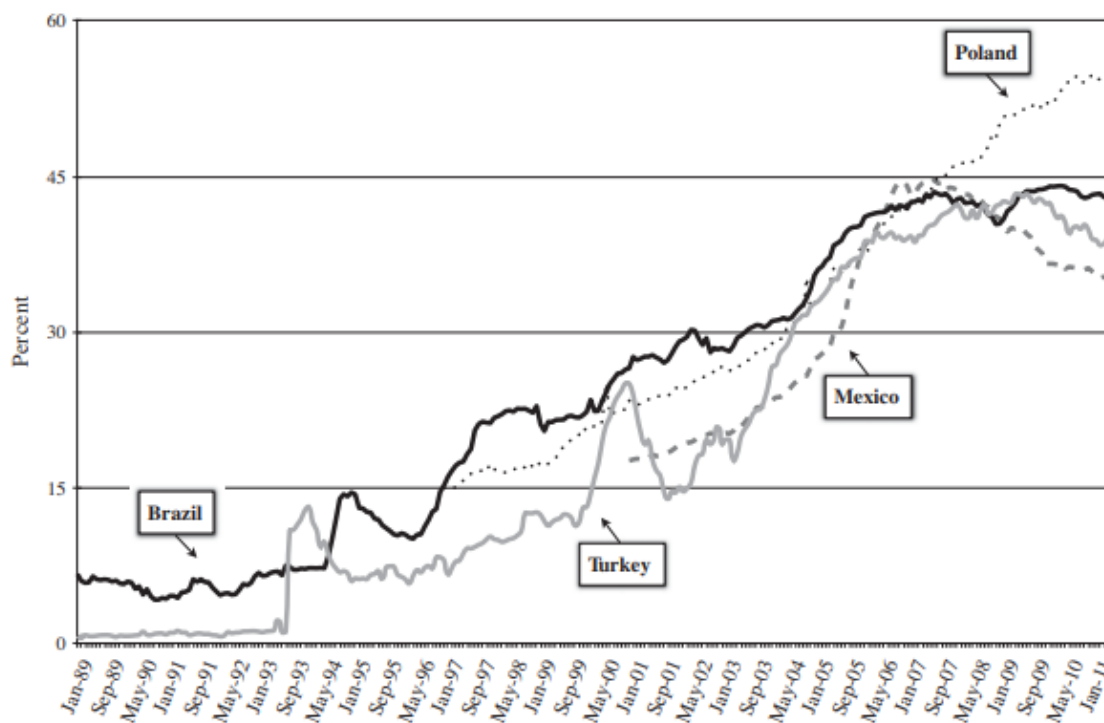


Figure 1. Household loans as share of total bank loans, selected countries, Jan 1989 - Jun 2011.

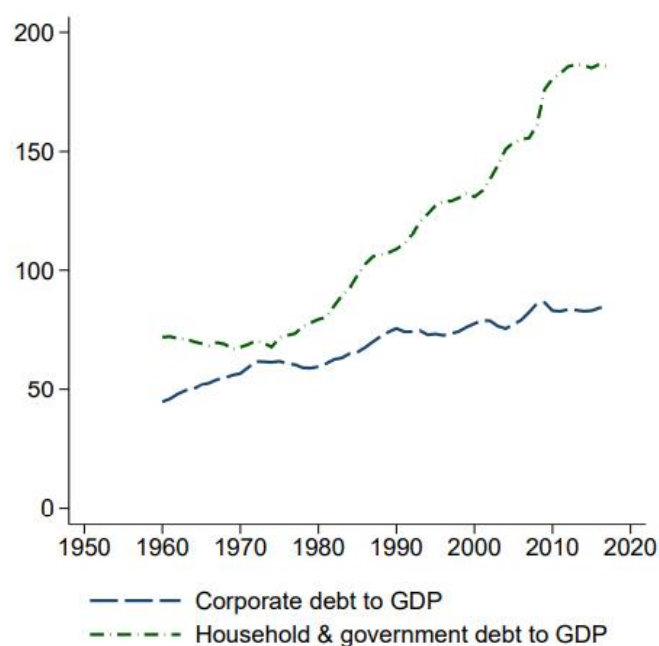
Source: Calculated from Respective Central Bank data.

Fonte: Santos (2013, p. 317)

Observando o comportamento do gráfico acima, verifica-se que há uma escalada da participação dos empréstimos pessoais na composição do portfólio dos bancos, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990. Essa tendência não é uma exclusividade dos países de renda média. De acordo com Mian *et al.* (2020, p. 09) e Lapavitsas (2009, p. 131-132), a partir da década de 1980, há um crescimento do endividamento a nível global, puxado pelo governo e pelas famílias, deixando para trás as empresas não financeiras (Figura 5). Ao mesmo tempo, Mian *et al.* (2020) demonstram que houve um declínio no investimento produtivo, de modo que o endividamento observado no período foi direcionado ao financiamento do consumo e das despesas do governo: “That is, it appears that the expansion of credit has been used to increase aggregate demand rather than supply” (MIAN, 2020, p. 09).

Figura 5 – Endividamento das famílias e dos governos x Endividamento das empresas não financeiras

Figure 2: Households and governments drove the increase in debt.



Series are cross-country average debt to GDP, for non-financial corporations and for households and governments together, weighted by real GDP in 1970. The countries in the sample are Australia, Canada, Finland, France, Germany, Italy, Japan, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, United States and United Kingdom. Data come from the IMF Global Debt Database, the Jorda-Schularick-Taylor Macroeconomy Database and the New Zealand Treasury.

Fonte: MIAN *et al.* (2020, p. 08).

Nesse sentido, constata-se uma realidade diversa daquela observada por Schumpeter, que desconsiderou o crédito ao consumo em sua Teoria do Desenvolvimento Econômico, publicada no início do século XX:

Evidentemente há na realidade muitos outros motivos para tomar ou conceder empréstimos. Mas a questão é que a concessão de crédito não aparece então como um elemento essencial do processo econômico. Isso vale antes de tudo para o crédito ao consumo. Desprezando-se o fato de que o seu significado só pode ser limitado, ele não é um elemento das formas e necessidades fundamentais da vida industrial. Não faz parte da natureza econômica de nenhum indivíduo que deva contrair empréstimos para o consumo nem da natureza de nenhum processo produtivo que os participantes devam incorrer em dívidas para o propósito de seu consumo. Portanto o fenômeno do crédito ao consumo não tem maior interesse para nós aqui, e, a despeito de toda a sua importância prática, o excluimos de nossa consideração. Isso não implica nenhuma abstração — reconhecemo-lo como um fato, apenas não temos nada particular para dizer a respeito (SCHUMPETER, 1985, p. 72).

Para Schumpeter (1985, p. 71-74), dado um fluxo econômico circular em equilíbrio, apenas o crédito conseguiria iniciar o processo de desequilíbrio do sistema para colocá-lo em *desenvolvimento*. A concessão de crédito ao empresário – único agente privado no sistema econômico que precisaria de crédito, a princípio – cria para ele um direito sobre as forças produtivas, por meio do poder de compra. A partir dessa criação de poder de compra, o sistema bancário não é apenas um intermediário das relações econômicas, mas um produtor da mercadoria crédito. Tomando de empréstimo a expressão de Schumpeter (1985, p. 53 e 86), os banqueiros são os éforos da economia de trocas e o mercado monetário é o quartel-general do sistema capitalista: “[...] nele todas as espécies de projetos econômicos travam relação uns com os outros e lutam por sua realização; todas as espécies de poder de compra, saldos de toda sorte, fluem para ele a fim de serem vendidos” (SCHUMPETER, 1985, p. 86).

A realidade estudada por Schumpeter, contudo, ainda não demonstrava os sinais necessários à percepção da importância do crédito ao consumo para o funcionamento da economia capitalista, o que só vai se tornar evidente a partir da sua escalada na participação dos portfólios dos bancos e na sua participação sobre o PIB, como demonstrado nas Figuras 4 e 5. Assim, as operações de crédito predominantes no sistema bancário desde 1980 não são aquelas descritas na obra seminal de Schumpeter, mas sim aquelas destinadas a financiar o consumo e as despesas governamentais, cada tipo de operação possuindo a sua peculiaridade.

Se o crédito estudado pelo autor, destinado ao empresário, é elemento imprescindível ao desenvolvimento; no caso do crédito ao consumo, outra funcionalidade se mostra preponderante: o seu caráter expropriatório. Segundo Santos (2013, p.325), diferente do que

ocorre no crédito à produção, na concessão de crédito para consumo, o pagamento dos juros e a amortização são realizados por um fluxo de renda cuja origem é independente do empréstimo. No caso do crédito para consumo das famílias, esse fluxo de renda independente do empréstimo é o salário, ou seja, o fluxo de salários futuros das famílias fica comprometido para transformar-se em renda financeira para os prestamistas, produzindo forte efeito regressivo na distribuição da renda.

De uma perspectiva macroeconômica, Santos (2013, p. 327-333) demonstra que tanto o crédito ao consumo quanto o crédito à produção realizam a mesma contribuição para os fluxos de demanda e para os estoques de dívida. Contudo, realizam contribuições distintas quanto aos dispêndios de capital, sendo essa a principal diferença entre os dois tipos de crédito no nível agregado. Isso ocorre porque o crédito ao consumo contribui apenas de forma indireta para o crescimento dos dispêndios de capital, na medida em que aquece a demanda, o que aumenta as vendas e os lucros do capital investido, que, *se* reinvestido, contribui para o crescimento dos dispêndios de capital. O crédito à produção, por sua vez, contribui unicamente para os dispêndios de capital, essa é a sua função primordial, e a sua contribuição para esse tipo de gasto é mais forte e direcionada, o que expande o investimento produtivo e, por consequência, o total de capital circulante, o produto e os salários.

Ademais, tendo em vista que o fluxo de salários depende dos dispêndios de capital, o crescimento do crédito ao consumo produz maior tendência à instabilidade financeira (SANTOS, 2013, p. 327). Isso porque o pagamento dos empréstimos depende dos fluxos de salários futuros. Os salários, por sua vez, dependem do crédito à produção e não ao consumo, forjando um ciclo que não se completa. Portanto, se o crescimento do crédito ao consumo não é acompanhado por um crescimento equivalente do crédito à produção, em algum momento o fluxo de salários futuros não será suficiente para adimplir os empréstimos contraídos anteriormente.

Contudo, as evidências empíricas (Figuras 4 e 5) são no sentido de que o crescimento do crédito ao consumo não é acompanhado pelo aumento do crédito à produção, que aumentaria os dispêndios de capital e, por consequência, os fluxos de salários futuros. Os fatores determinantes que explicam a tendência do sistema bancário ao aumento da concessão de crédito às famílias em detrimento do crédito produtivo, como demonstrado pelos dados acima, são o objeto de estudo da próxima seção deste trabalho.

2.2.2 Determinantes do aumento do endividamento pessoal ao redor do mundo

A literatura revisada propõe diferentes fatores determinantes para a escalada do endividamento pessoal ao redor do mundo, que, considerados em conjunto, fornecem um quadro explicativo robusto sobre o fenômeno. Para sistematizar as proposições revisadas, este trabalho optou por classificar os determinantes em dois tipos: determinantes estruturais e determinantes conjunturais. Os determinantes estruturais são aqueles relacionados à própria estrutura de funcionamento de uma economia capitalista; enquanto os determinantes conjunturais dizem respeito àqueles fatores relacionados à correlação de forças políticas e econômicas predominantes em determinado momento histórico, que deram vazão aos movimentos estruturais do sistema capitalista.

Os determinantes estruturais da escalada do endividamento pessoal ao redor do mundo encontrados na literatura revisada são três: (i) a transformação da incerteza nas relações econômicas em risco, permitindo a valoração das dívidas como mercadorias e a integração completa das relações de crédito pessoal à lógica do modo de produção capitalista (HÖFIG, 2019); (ii) a tendência do modo de produção capitalista à formação de oligopólios ou monopólios, que passam a se autofinanciar, diminuindo a dependência das firmas não financeiras em relação ao setor bancário (LPAVITSAS, 2009); (iii) a consideração do setor bancário como criador de poder de compra e não apenas como intermediador, de modo que os bancos atuam na economia como empresas que visam ao lucro, lançando mão de inovações financeiras para isso (MINSKY, 1993).

A tese central defendida por Höfig (2019) é a de que keynesianos e neoclássicos, apesar de suas marcantes diferenças, coincidem ao pressupor, acriticamente, que os ativos possuem forma de valor independente do modo de produção prevalente em determinada sociedade. Para o autor, apenas em sociedades onde prevalece o modo de produção capitalista os ativos adquirem a forma de valor, uma vez que somente no capitalismo a incerteza nas relações econômicas toma a forma da categoria risco. A categoria risco, portanto, assim como a categoria valor, seria uma formação historicamente específica da sociabilidade capitalista.

Isso porque a redução da incerteza ao risco é um fenômeno historicamente determinado, só ocorrendo nas sociedades em que os agentes concebem os eventos como consequência das suas ações, sendo a todo momento interpelados a escolher entre alternativas possíveis. Essa interpelação constante dos indivíduos para que realizem escolhas, já que são livres para dispor

da sua riqueza e da sua força de trabalho, é um produto de uma sociedade em que as relações econômicas ocorrem por meio das relações de troca de mercadorias (HÖFIG, 2019, p. 198-200).

A função primordial da noção de risco no capitalismo é a de que ela é a categoria “por meio da qual a experiência da incerteza econômica é racionalizada em sociedades onde as relações de produção adquiriram a forma capitalista” (HÖFIG, 2019 p. 202, tradução nossa). Portanto, para que as relações de crédito pessoal pudessem ser completamente integradas à lógica capitalista, seria necessário desenvolver um instrumental adequado para calcular o risco das transações de crédito. Nesse ponto, o autor destaca o desenvolvimento dos escores de crédito, ferramenta por meio da qual foi possível massificar a concessão de crédito ao consumo, tendo em vista que a análise para a concessão de crédito, antes realizada por meio da avaliação qualitativa de uma série de fatores caso a caso, transforma-se em uma única variável quantitativa que afere o grau de confiabilidade de cada tomador de crédito.

Diferente do que ocorria nas relações de crédito pessoal nas sociedades pré-capitalistas, baseadas em relações de confiança fundadas no convívio, vizinhança, parentesco e cordialidade (GRAEBER, 2016), as relações de crédito pessoal no capitalismo precisam necessariamente passar pela forma do risco para que sejam subsumidas à lógica do capitalismo, esvaziando essas relações do seu conteúdo subjetivo e transformando a decisão de conceder o empréstimo em um processo objetivo, ao impor a cada tomador de crédito um número de identificação calculado por meio de algoritmos que reduzem as relações pessoais a tendências probabilísticas.

Enquanto Höfig (2019) foca sua tese nas categorias valor e risco, Lapavitsas (2009) fundamenta sua explicação para a escalada do endividamento pessoal não em categorias, mas em uma tendência do modo de produção capitalista, a formação de monopólios. Segundo o autor, as grandes empresas passaram a utilizar majoritariamente o reinvestimento dos lucros e a tomada de crédito direto do mercado aberto. Além disso, essas empresas passaram a se inserir de maneira mais forte e imbricada com o sistema financeiro, focando suas atividades também em operações com ativos, “chegando até a manter departamentos separados para operações em crédito comercial e títulos financeiros” (LAPAVITSAS, 2009, p. 127, tradução nossa)⁴.

Em síntese, Lapavitsas (2009, p. 131-132) aponta que os bancos comerciais se distanciaram do setor industrial, passando a centrar suas operações no crédito pessoal e nas

⁴ Do original: “[...] even to the extent of maintaining separate departments for operations in trade-credit and financial securities”.

atividades de intermediação de investimentos. Isso porque a formação de monopólios de empresas não financeiras permitiu que elas conseguissem se autofinanciar por meio dos próprios lucros e do mercado de capitais, inclusive abrindo frentes financeiras em sua própria estrutura, passando a depender menos do setor bancário. A alternativa dos bancos comerciais, por sua vez, foi alterar o perfil de seu portfólio, a fim de sustentar os lucros.

O argumento de Lapavitsas (2009) se coaduna com a tese de Minsky (1993) sobre o “banqueiro-empresário”. Para o autor, os intermediários financeiros possuem escopo lucrativo, assim como as empresas não financeiras. Dessa maneira, assim com o empresário Schumpeteriano, os bancos também buscam inovações em suas atividades para maximizar seus lucros. Nesse sentido, diante do cenário de menor demanda das empresas não financeiras, os bancos comerciais passaram a desenvolver inovações financeiras a fim de modificar o perfil do seu portfólio de operações de crédito, alcançando as famílias, que formavam um mercado consumidor ainda pouco explorado pelo setor formal de crédito.

Por seu turno, os determinantes conjunturais da escalada do endividamento pessoal ao redor do mundo encontrados na literatura revisada serão estudados de acordo com o tipo de economia considerada: (i) nos países centrais, uma junção de normas sociais e inovações financeiras que estimularam o endividamento das famílias, que buscavam manter o padrão de consumo das décadas anteriores (CYNAMON; FAZZARI, 2008); (ii) nos países de renda média, a imposição da agenda do Banco Mundial, que primava pela inclusão financeira e oferta de serviços públicos por meio da iniciativa privada, levando ao afrouxamento de regras quanto à entrada de bancos estrangeiros nesses países (SANTOS, 2013).

De acordo com Cynamon e Fazzari (2008), a teoria neoclássica não seria suficiente para explicar a escalada do endividamento pessoal desde a década 1980. Para os autores, as decisões dos consumidores não são informadas apenas por preços e restrições orçamentárias, como a teoria microeconômica convencional costuma considerar. Em verdade, as decisões de consumo são formadas e aprendidas socialmente, por meio de uma “norma de consumo”, definida pelos autores como “the standard of consumption an individual considers normal based on his group identity, determined by both the cross-sectional and time-series references” (CYNAMON; FAZZARI, 2008, p. 06). Assim, por meio da influência da mídia, da observação de seus pares e de grupos de referência, os indivíduos constroem um padrão de consumo considerado normal, que guia suas decisões, para além de preços e restrições orçamentárias.

Todavia, apenas a produção de desejos por meio das normas sociais não seria suficiente para explicar a escalada do consumo, pois seria necessário transformar esses desejos em efetivo dispêndio das famílias. Realizando a ponte entre os desejos produzidos socialmente e o gasto efetivo, os autores apontam o papel das inovações financeiras, que permitiram a massificação do acesso ao crédito. Se até os anos 1980 o acesso ao crédito por parte das famílias estadunidenses era realizado por meio de hipotecas ou financiamento de bens duráveis, a popularização dos cartões de crédito permitiu o crescimento da concessão de crédito sem a necessidade de garantia. Além disso, inovações no financiamento imobiliário, como o refinanciamento, passaram a se tornar comuns e o cenário de baixa da taxa de juros estimulou o aumento do endividamento (CYNAMON; FAZZARI, 2008, p. 12-14).

Já na realidade dos países de renda média, Santos (2013) destaca a orientação do Banco Mundial, por meio de documento publicado em 1993, para a adoção de estratégias de ampliação do endividamento pessoal, por meio da abertura de mercado para serviços educacionais e de saúde, buscando inserir as camadas mais pobres da população. Essa estratégia de abrir mercado para que serviços sociais como educação e saúde sejam explorados pelo mercado privado, por meio de políticas estatais que impulsionam o endividamento das famílias, é chamada por Lavinias (2017) de “financeirização da política social”.

Segundo Santos (2013), este era o pressuposto da difusão dessas medidas:

Policy supporting this borrowing was implicitly founded on the simple assumption that the resulting indebtedness, by ensuring access to market-based provision of health, housing and education services, would lead to generally positive economic results as long as markets for those services and markets for credit were ‘well functioning’ (SANTOS, 2013, p. 325)

O autor ressalta o papel central desempenhado pela Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), que não somente promoveu medidas de expansão dos mercados de crédito a famílias, como financiou essas medidas nos países de renda média (SANTOS, 2013 p. 324-325). Os governos locais, por sua vez, aderiram à agenda do Banco Mundial, afrouxando restrições para a concessão de crédito pessoal e para a entrada de bancos estrangeiros. Como demonstra a Figura 6, abaixo, no caso do Brasil, foram os bancos estrangeiros, entre 1993-94, que puxaram a tendência à expansão do crédito pessoal:

Figura 6 – Participação dos bancos estrangeiros na concessão do crédito pessoal no Brasil (1988-2011)

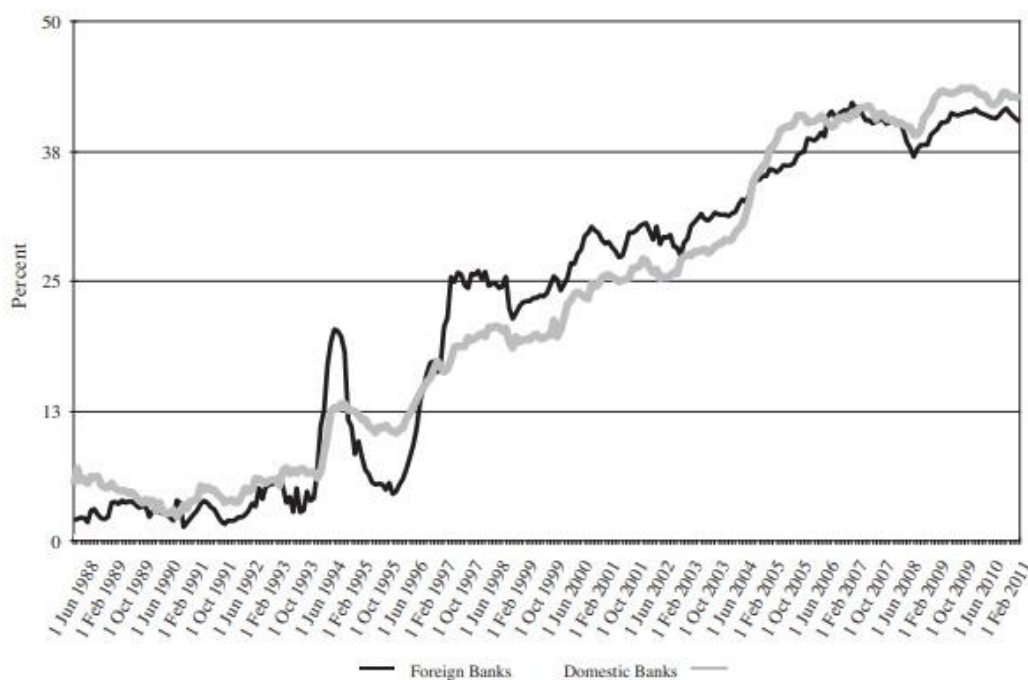


Figure 5. Brazil household loans as share of total bank loans, by bank ownership, Jun 1988 – Jun 2011.

Source: Calculated from Banco Central do Brasil data.

Fonte: Santos (2013, p. 323)

O autor ainda destaca que o México apresentou uma trajetória semelhante à do Brasil, que contou, em 2003, com a criação do crédito consignado, ressaltado como uma inovação financeira indispensável à expansão do endividamento pessoal no período. Em outros países latino-americanos, um instrumento similar, crédito de nómina, também foi criado, estimulando a expansão do endividamento pessoal nos países em que fora colocado em prática (SANTOS, 2013, p. 324-325).

Em síntese, a explicação para a escalada do endividamento pessoal ao redor do mundo não é simples e conta com a conjunção de vários determinantes. Os fatores conjunturais podem ser considerados expressões políticas e sociais do movimento estrutural de avanço do modo de produção capitalista, que se reproduz como que fagocitando as relações sociais à sua lógica de funcionamento. No item a seguir, serão estudadas as consequências econômicas do aumento do endividamento pessoal ao redor do mundo.

2.2.3 Ciclos econômicos, regressividade distributiva e estagnação a longo prazo

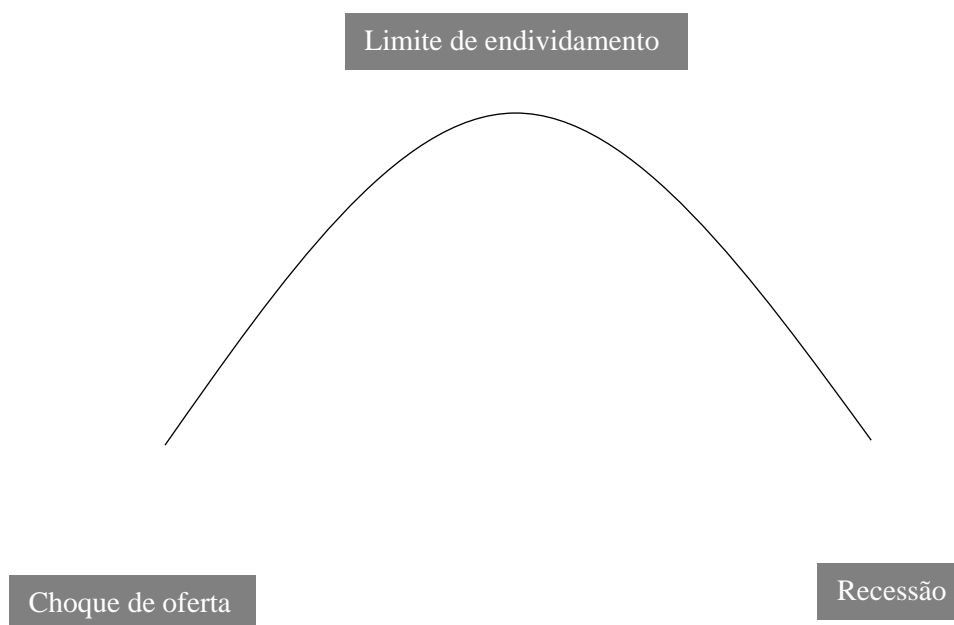
Observada a trajetória de crescimento do endividamento pessoal ao redor do mundo e identificados os seus determinantes, é possível investigar os efeitos desse fenômeno sobre a economia. Em uma primeira aproximação, pareceria razoável afirmar que o aumento do endividamento pessoal geraria crescimento, ao aquecer a demanda e elevar os lucros das empresas, que reinvestiriam, gerando emprego e renda, o que ampliaria a margem para endividamento e retroalimentaria um ciclo virtuoso de crescimento econômico.

No entanto, não é esse o cenário que se apresenta quando pesquisada a experiência das economias que passaram por um período de *boom* do endividamento pessoal. Apesar de provocar estímulo ao crescimento no curto prazo, no longo prazo, os efeitos deletérios começam a aparecer, quando o patamar de endividamento das famílias atinge um ponto crítico (DUTT, 2006; KIM, 2016; ALTER *et al.*, 2018; MIAN; SUFI, 2018; MIAN *et al.*, 2020, 2021). A literatura revisada aponta alguns motivos que explicam esse comportamento da trajetória de crescimento econômico em contexto de alto endividamento das famílias, de modo que é possível ao menos esboçar um padrão de funcionamento, no qual interagem uma tendência à diminuição do investimento produtivo e a regressividade da distribuição da renda, gerando estagnação econômica a longo prazo.

Mian e Sufi (2018) observaram que quanto maior o endividamento das famílias nos momentos anteriores a um período recessivo, mais graves eram os efeitos da recessão. Os autores sustentam que seria possível prever a ocorrência da diminuição do crescimento ao acompanhar a trajetória de expansão do endividamento das famílias: “Um aumento no endividamento familiar é um robusto preditor de um declínio no crescimento do PIB em um grande número de países desde a década de 1970” (MIAN; SUFI, 2018, p. 31-32)⁵. De acordo com a evidência empírica dos 30 países mais avançados, numa série histórica de 40 anos, o estudo conduzido pelos autores concluiu que o aumento da participação do endividamento pessoal sobre o PIB era caracterizado por duas fases: uma fase curta, expansionista, com crescimento acelerado durante dois ou três anos, seguida de uma fase contracionista, caracterizada por uma queda significativa da taxa de crescimento (Figura 7).

⁵ Do original: A rise in household debt is a robust predictor of a decline in GDP growth across a large number of countries since the 1970s

Figura 7 – Representação gráfica da curva de crescimento estimulado pela demanda conduzida por endividamento das famílias



Fonte: Elaboração própria com base em Mian e Sufi (2018)

Para explicar esse padrão, os autores propõem a tese de que a demanda conduzida pelo endividamento das famílias funciona como uma fonte de ciclos econômicos, que se iniciam por um choque de oferta de crédito. Esse choque de oferta é atribuído a mudanças institucionais, especialmente com menores restrições legais e regulamentares à atuação dos bancos sobre o crédito pessoal. O curto período de crescimento estimulado pela demanda puxada pelo crédito às famílias não é acompanhado pela expansão do investimento produtivo e está associado ao crescimento do setor de bens não transacionáveis e do setor da construção civil (MIAN; SUFI, 2018, p. 40-42).

A fase de recessão, por sua vez, é puxada por uma queda na demanda subsequente ao *boom* de crédito pessoal, uma vez que aumentam as restrições orçamentárias das famílias, agora endividadas, e sem crescimento do seu poder de compra, uma vez que o endividamento gera pressões inflacionárias e não resulta em maior dispêndio de capital, que poderia aumentar os salários (SANTOS, 2013). O período recessivo é ainda agravado pela maior instabilidade financeira gerada pelo aumento da participação do crédito pessoal no portfólio dos bancos. Como já explicitado anteriormente, o pagamento dos empréstimos depende dos fluxos de

salários futuros. Os salários, por sua vez, dependem do crédito à produção e não ao consumo, forjando um ciclo que não se completa. Nas palavras de Santos (2013, p. 327):

Consumption credit consequently results in higher sales and profit flows relative to total capital, and higher stocks of debt relative to total capital, than production credit. It thus effects a distinctive form of 'leverage', resulting in greater aggregate profitability. It also results in greater risks as aggregate wage flows, which sustain debt payments, are funded from capital outlays, towards which consumption credit makes a weaker contribution than production credit.

Em síntese, é possível propor as seguintes assertivas: (i) o crédito ao consumo é qualitativamente distinto do crédito à produção, gerando efeitos distintos sobre a economia; (ii) os seus efeitos são mais fortes quanto à expansão da demanda agregada e o crescimento dos setores de bens não transacionáveis e construção civil; (iii) os seus efeitos são mais fracos, contudo, quanto ao dispêndio de capital, deprimindo ou deixando estagnado o investimento produtivo, contribuindo para gerar pressões inflacionárias; (iv) além disso, o crédito ao consumo gera maior instabilidade financeira, tendo em vista que pouco contribui para o investimento produtivo, que poderia elevar os salários e manter a margem de endividamento nos orçamentos familiares; (v) a evidência empírica demonstra que, a longo prazo, a demanda tende a contrair, uma vez atingido um teto de endividamento das famílias, que veem seu poder de compra e sua margem de endividamento serem corroídos pelas pressões inflacionárias e diminuição dos dispêndios de capital.

Ao mesmo tempo, os efeitos regressivos do crédito ao consumo sobre a distribuição da renda interagem com a dinâmica acima descrita. A tese central de Dutt (2006) é a de que o endividamento para o consumo redistribui renda para os mais ricos, que apresentam maior propensão a poupar, o que pode deprimir a demanda agregada a longo prazo. O modelo de Dutt (2006) é baseado no trabalho de Steindl que combina o estudo da estagnação econômica com a teoria de Kalecki sobre a distribuição de renda entre trabalhadores e capitalistas. A contribuição de Dutt (2006), por seu turno, é a de incorporar no modelo de Steindl o endividamento para consumo.

No modelo de Dutt (2006), os efeitos do endividamento pessoal sobre o crescimento e a distribuição são negativos se a taxa de poupança dos mais ricos e a taxa de juros excederem a taxa de acumulação. A taxa de acumulação, por sua vez, é dada pela relação do investimento sobre o capital. Se isso ocorre, o autor postula que os efeitos regressivos na distribuição da renda superam os eventuais efeitos positivos do endividamento sobre a acumulação. Em outro

cenário, no qual a taxa de acumulação excede o produto, o aumento do endividamento para o consumo eleva o crescimento.

Cotejando as conclusões de Dutt (2006) com os trabalhos de Santos (2013) e Mian e Sufi (2018), a evidência empírica demonstra que o primeiro cenário descrito por Dutt (2006) é o que tende a ocorrer historicamente nas economias que experimentaram um período de *boom* do endividamento pessoal. Conforme postulado por Santos (2013), os efeitos do endividamento pessoal sobre o investimento são fracos, de modo que a probabilidade de a taxa de acumulação superar o produto em um contexto de alto endividamento das famílias é muito baixa. Em verdade, o que tende a ocorrer é o primeiro cenário: a taxa de poupança dos mais ricos e a taxa de juros excedem a taxa de acumulação, que é a relação dos investimentos sobre o capital.

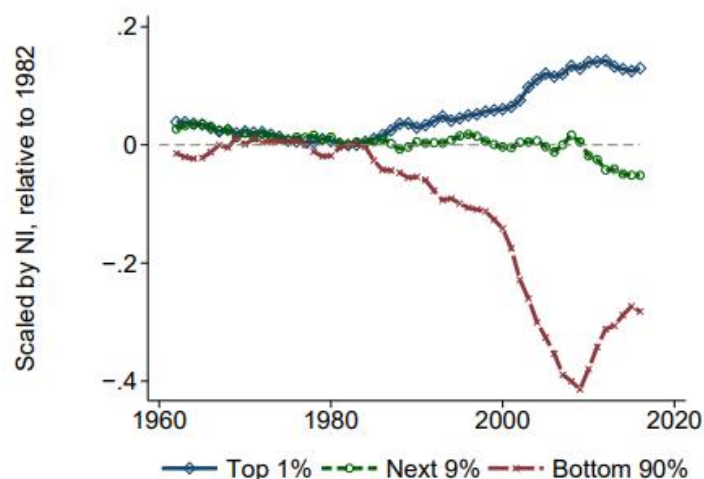
Corroborando a constatação dos efeitos regressivos do endividamento pessoal sobre a distribuição da renda, o trabalho de Mian *et al.* (2021) relaciona o aumento simultâneo da poupança do 1% mais rico com o aumento do endividamento dos 90% mais pobres desde a década de 1980 nos Estados Unidos. A metodologia utilizada pelos autores foi a de “mensurar quem poupa por meio de ativos que, em última instância, são lastreados em um direito sobre o endividamento das famílias e dos governos” (MIAN *et al.*, 2021, p. 24, tradução nossa). Segundo os autores, essa é a metodologia mais adequada, considerando que os mais ricos não emprestam diretamente aos mais pobres, mas sim possuem ativos lastreados nas dívidas destes últimos.

Os resultados encontrados foram de que, entre 1983 e 2016, o 1% mais rico acumulou ativos financeiros numa taxa média anual de 4,4% da renda nacional, em comparação com 2,5% de acúmulo entre 1963 e 1982. Desses 4,4%, 2,4% foram investidos em ativos lastreados em direitos sobre dívidas das famílias e do governo, o que representa mais da metade da poupança total dos mais ricos em ativos financeiros (MIAN *et al.*, 2021, p. 31). Ainda, os autores trabalham com uma variável importante para deixar o estudo mais preciso: o acúmulo líquido de dívida pelas famílias. Isso porque, se de um lado o endividamento pessoal aumentou desde a década de 1980; por outro, também aumentou a possibilidade de as famílias possuírem ativos que, em última instância, são lastreados em dívidas pessoais (MIAN *et al.*, 2021, p. 32).

Ao analisar o nível líquido de endividamento das famílias, que é definido pelo endividamento familiar como ativo financeiro menos o endividamento familiar como um ônus financeiro, os autores verificaram que cerca de 30% do crescimento do endividamento líquido dos 90% mais pobres foi financiado pelo 1% mais rico (Figura 8).

Figura 8 – Endividamento pessoal líquido classificado por distribuição de renda nos Estados Unidos

Figure 7: Net Household Debt across Wealth Distribution Relative to 1982



This figure shows net household debt outstanding by the U.S. household sector across the wealth distribution. Net household debt is defined household debt held as a financial asset minus household debt owed as a liability. All series are scaled by national income, and the 1982 level is subtracted.

Fonte: Mian *et al.* (2021).

Ou seja, a evidência empírica analisada pelos autores demonstra que o aumento do endividamento pessoal provoca efeitos regressivos na distribuição da renda, aumentando a poupança dos mais ricos, como previsto por Dutt (2006). Nesse sentido, a interação entre um menor dispêndio de capital (SANTOS, 2013) e uma maior taxa de poupança dos mais ricos (MIAN *et al.*, 2021), efeitos deletérios dos altos níveis de endividamento pessoal, resulta na dinâmica dos ciclos econômicos descritos por Mian e Sufi (2018), em que há, inicialmente, um crescimento econômico puxado pelo canal da demanda endividada, para logo em seguida ocorrer um declínio do crescimento, com contração da demanda e altos níveis de endividamento pessoal.

Na próxima seção deste trabalho, o esforço será o de identificar em qual medida a recessão econômica brasileira iniciada em 2014 apresenta características semelhantes às descritas na literatura internacional e em qual medida a experiência brasileira se distancia do padrão descrito, ressaltando as peculiaridades da economia brasileira.

2.3 ENDIVIDAMENTO PESSOAL E ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA NO CASO BRASILEIRO

2.3.1 Trajetória de expansão e composição do endividamento pessoal no Brasil

A mensuração do volume de endividamento pessoal no Brasil passa a ser mais precisa apenas a partir de 2003, com a criação do Sistema de Informações de Crédito (SCR) do Banco Central do Brasil (BCB). Antes disso, havia três centrais de informação de crédito operantes no país: a central da empresa privada Serviços de Assessoria S.A. (Serasa)⁶; a central do Serviço Nacional de Proteção ao Crédito (SPC), mantido pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL); e a Central de Risco de Crédito (CRC), criada em 1997 pelo BCB.

Apesar da existência dessas três grandes centrais de informação, a maior parte dos dados armazenados dizia respeito a cadastros negativos de clientes. Especialmente a Serasa e o SPC contavam apenas com registros de inadimplência e pouco informavam acerca do histórico ou do perfil dos clientes, a fim de aferir sua confiabilidade. Ou seja, não havia uma espécie de “cadastro positivo”, que será criado no Brasil apenas em 2011⁷. A maior parte das informações não necessariamente relacionadas à inadimplência estava registrada na CRC, mantida pelo BCB. Contudo, a CRC também não contava com grande detalhamento e, para fins de aferição de métricas quanto ao endividamento pessoal, também não era suficientemente precisa, pois contava com informações individualizadas apenas de clientes com exposição financeira acima de R\$ 5.000,00 (BCB, 2003).

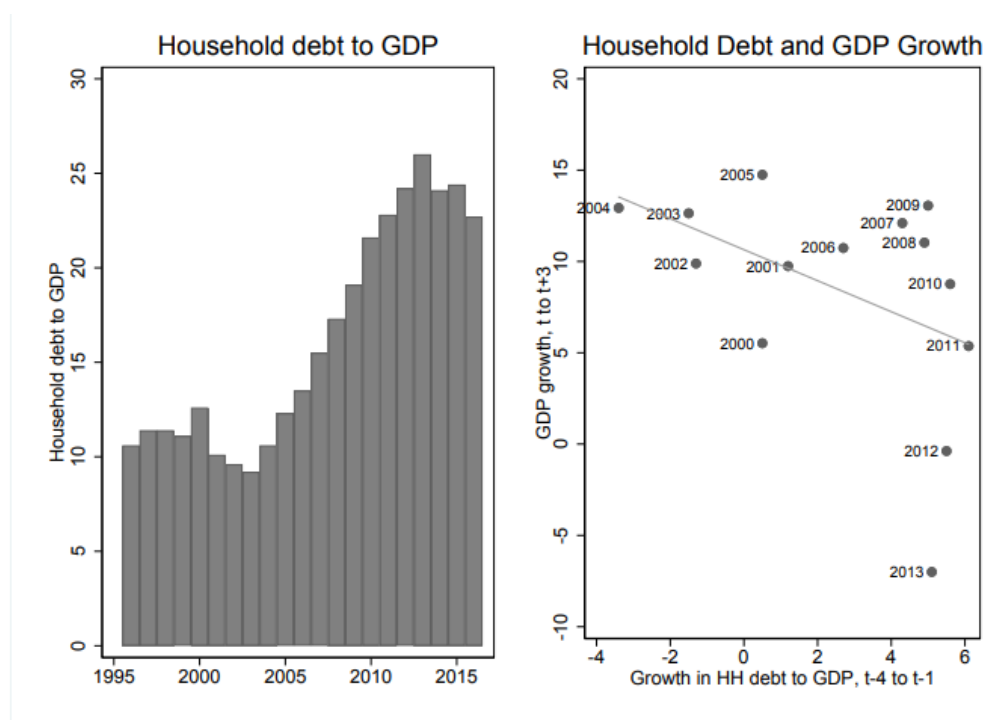
Com a criação do Sistema de Informações de Crédito (SCR) em 2003, o sistema informacional de crédito do BCB passou a contar com informações detalhadas, tais como o início do relacionamento do cliente com a instituição financeira, a classificação de risco e porte do cliente, além da natureza das operações inferiores a R\$ 5.000,00. Nesse sentido, é a partir desses dados que Garber *et al.* (2018, 2022) estudam a trajetória de crescimento do endividamento pessoal no Brasil e a sua composição, como será explanado neste item do trabalho.

⁶ Em 2007, a empresa é comprada pelo grupo Experian e passa a ser denominada Serasa Experian, de acordo com informações extraídas do sítio eletrônico oficial da empresa. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/sobre-nos/quem-somos/>. Acesso em: 06/09/2022.

⁷ A criação do cadastro positivo se dá por meio da Lei nº 12.414/2011, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 166/2019.

De início, os autores trazem um panorama do endividamento pessoal no Brasil por meio de dados agregados, demonstrando que a parcela do endividamento pessoal em relação ao PIB foi de uma relação de 0,10 para 0,25 em dez anos (painel esquerdo da Figura 9).

Figura 9 – Endividamento pessoal e crescimento do PIB



Notes: source: data on household debt is from the BIS dataset on "Credit to the Non-Financial Sector", data on GDP growth is from World Bank's World Development Indicators

Fonte: Garber *et al.* (2018, p. 17)

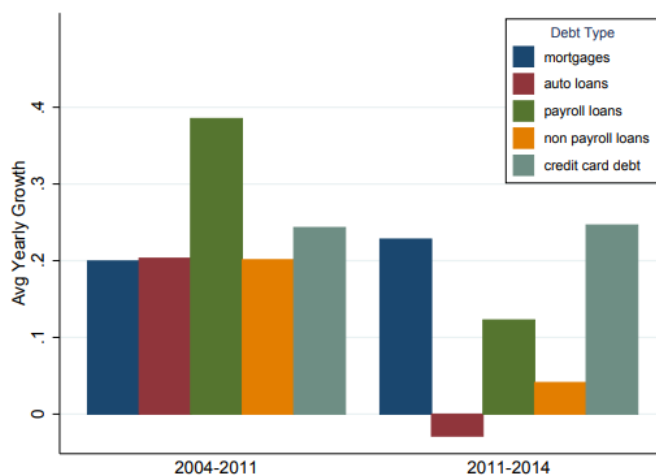
Valendo-se do detalhamento das informações fornecidas pelo novo sistema informacional de crédito do BCB, Garber *et al.* (2018) avançam na pesquisa para investigar a composição do endividamento pessoal no Brasil entre 2003 e 2014. Os autores destacam o crescimento de três tipos de crédito durante o período: financiamento imobiliário, financiamento de automóveis e crédito consignado, enquanto as dívidas de cartão de crédito e os empréstimos pessoais não consignados contribuíram em menor medida para o crescimento do endividamento das famílias (GARBER *et al.*, 2018, p. 06).

O crédito consignado recebe especial atenção pelo estudo, cujo volume de concessão cresceu de quase zero para 300 bilhões de reais durante o período, despontando como a modalidade de crédito com maior crescimento no subperíodo de 2004 a 2011 (Figura 10) e com um volume de concessão de crédito muito maior quando comparado ao empréstimo a pessoa física sem consignação em folha e quando comparado ao cartão de crédito (Figura 11). Além

disso, segundo aferições do trabalho de Brandão (2021), a participação do crédito consignado sobre o total de operações de crédito partiu de cerca de 30% para 60% apenas entre 2004 e 2007, chegando a atingir o patamar de 75% em 2017 (Figura 12).

Figura 10 – Crescimento médio por tipo de dívida e subperíodo

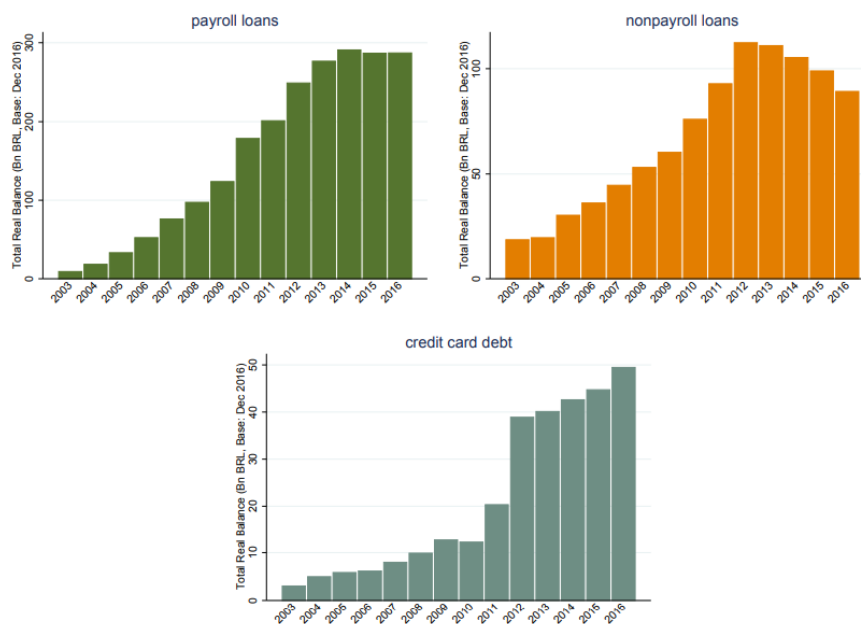
FIGURE X: AVERAGE GROWTH BY DEBT TYPE AND SUB-PERIOD



Source: Credit Information System (SCR), Central Bank of Brazil (12.8% random sample of individuals, scaled).

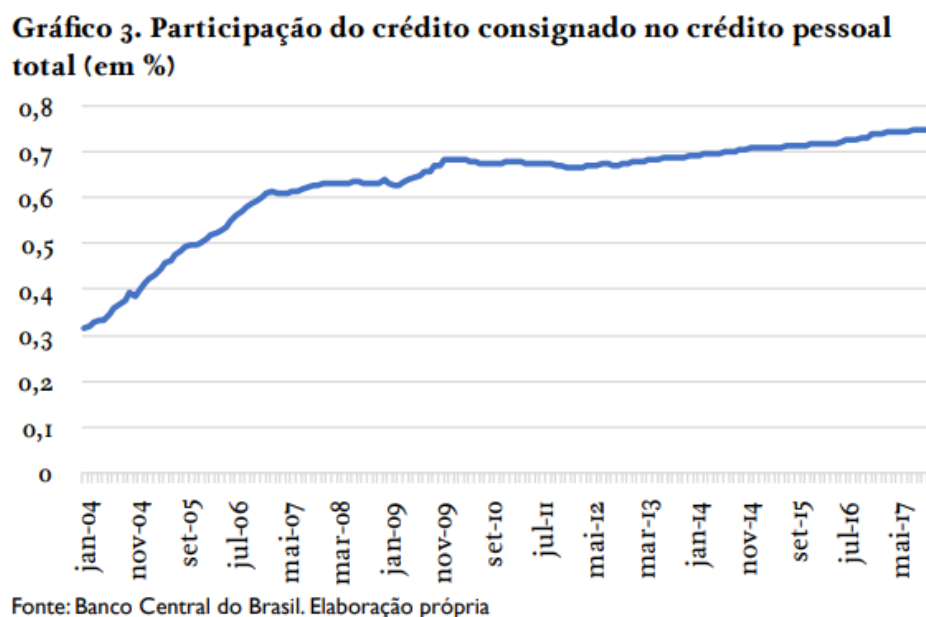
Fonte: Garber *et al.* (2018, p. 24)

Figura 11 – Crescimento por modalidade de crédito (em bilhões de reais)



Fonte: Garber *et al.* (2018, p. 21)

Figura 12 – Participação do crédito consignado no crédito pessoal total (em %)



Fonte: Brandão (2021, p. 197)

A partir da Figura 10, acima, também é possível destrinchar o que Garber *et al.* (2018, p. 07) denominam “a tale of two booms”, tendo em vista que a trajetória de crescimento do endividamento pessoal no Brasil pode ser dividida em duas fases. Na primeira fase (2003-2011), há um crescimento significativo em todos os tipos de crédito, com destaque para o crédito consignado. Na segunda fase, contudo, entre 2011-14, é possível observar um declínio no crescimento dos financiamentos de automóveis, crédito consignado e empréstimos não consignados, ao tempo que os financiamentos imobiliários e as dívidas de cartão de crédito passam a crescer.

Mas o elemento primordial que separa essas duas fases diz respeito ao tipo de instituição financeira concedente do crédito. Enquanto na primeira fase os bancos comerciais privados lideravam a escalada do endividamento pessoal; na segunda fase, foram os bancos públicos que conduziram a tendência de expansão do crédito ao consumo (GARBER *et al.*, 2018, p. 08). Conforme já explicado anteriormente neste trabalho⁸, após o primeiro *boom* do endividamento pessoal, iniciado em 2003 com grande participação dos bancos privados e puxado

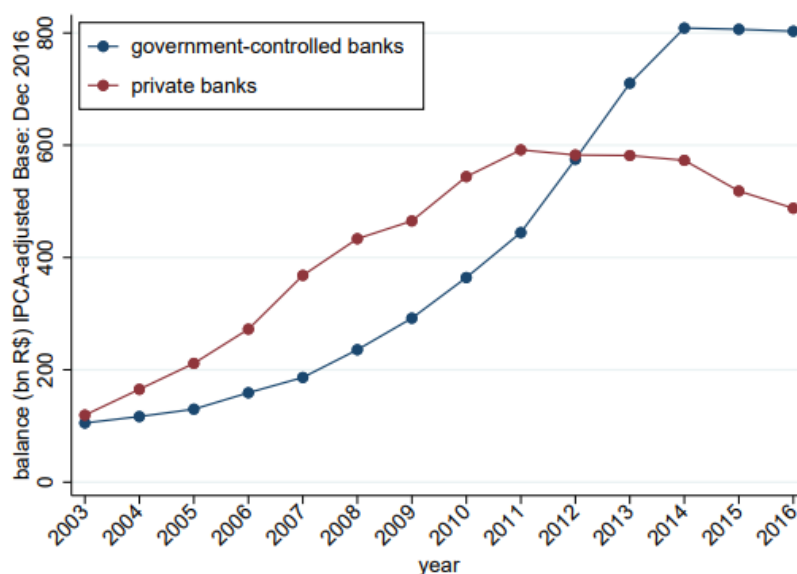
⁸ Ver item 2.1.3 deste trabalho.

especialmente pela criação do crédito consignado, a margem de endividamento das famílias diminui e aumenta a percepção de risco dessas operações por parte do setor bancário privado.

O modelo de crescimento conduzido pela demanda endividada passa a demonstrar sinais de esgotamento e aumenta a preferência pela liquidez dos bancos privados, motivo pelo qual o governo lança mão ativamente dos bancos públicos para expandir a concessão de crédito ao consumo, com o intuito de reativar o crescimento por meio da demanda. A medida tomada pelo governo fez com que os bancos públicos passassem a liderar a concessão de crédito ao consumo (Figura 13), mas não surtiu os efeitos esperados quanto ao crescimento econômico, uma vez que as famílias pareciam ter atingido um limite quanto à margem disponível de endividamento, e as novas dívidas não necessariamente se converteram em maior demanda e impulso ao crescimento econômico.

Figura 13 – Concessão de crédito pessoal por tipo de instituição concedente

FIGURE XI: TOTAL LENDING TO HOUSEHOLD BY BANK CONTROL



Fonte: Garber *et al.* (2018, p. 25)

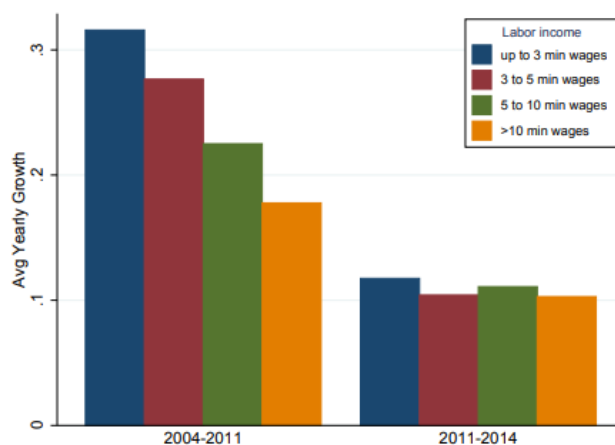
Por fim, o trabalho de Garber *et al.* (2018) também decompõe os dados a fim de apresentar o perfil de renda dos tomadores de empréstimo nos dois períodos de *boom* do endividamento, combinando os dados do SCR com as informações constantes da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Os resultados demonstram que, durante o primeiro *boom* de endividamento (2003-2011), trabalhadores ganhando até três salários experimentaram um

crescimento no endividamento duas vezes maior que o os trabalhadores ganhando mais de dez salários mínimos (GARBER *et al.* p. 09). Já durante o segundo *boom* de endividamento, tendo em vista que este se concentrou em financiamentos imobiliários, não houve discrepância tão grande entre o nível de endividamento dos trabalhadores conforme a renda (Figura 14).

Em trabalho posterior, Garber *et al.* (2022) demonstram ainda resultados importantes para entender as consequências da política de expansão do endividamento por meio dos bancos públicos, levada a cabo no segundo *boom*, entre 2011-14. Durante o período, as políticas do governo focadas em concessão de empréstimos especialmente para servidores públicos atingiram com mais força aqueles menos sofisticados financeiramente. Ou seja, se no primeiro período os trabalhadores com menor renda, sejam do setor público ou privado, puxaram o endividamento, no segundo período o cenário se repetiu dentro do universo dos funcionários públicos, concentrando-se o crescimento das dívidas nos últimos quintis de sofisticação financeira (Figura 15).

Figura 14 – Crescimento do endividamento por nível de renda

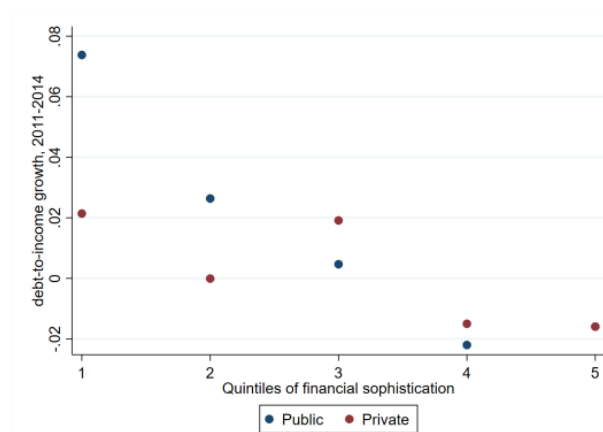
FIGURE XIII: DEBT GROWTH BY LABOR INCOME LEVEL



Fonte: Garber *et al.* (2018, p. 27)

Figura 15 – Crescimento do endividamento em relação à renda por quintil de sofisticação financeira (trabalhadores do setor público e do setor privado)

FIGURE XI: DEBT TO INCOME GROWTH BY INITIAL FINANCIAL SOPHISTICATION RESIDUALIZED. PUBLIC VS PRIVATE SECTOR WORKERS



Notes: Employment in public vs private sector and financial sophistication defined in baseline year 2011. Dots represent average residualized debt to income growth across borrowers in each quintile of financial sophistication and employment category.

Fonte: Garber *et al.* (2022, p. 39)

Em síntese, observando a trajetória de crescimento e a composição do endividamento pessoal no Brasil, é possível realizar as seguintes assertivas: (i) a experiência brasileira de expansão do endividamento pessoal foi inicialmente conduzida pelos bancos privados (2003-2011), mas passa a ser liderada pelos bancos públicos entre 2011-14, tendo em vista a maior percepção de risco dos bancos privados após o primeiro *boom* de endividamento e o aumento da preferência pela liquidez; (ii) as modalidades de crédito que lideraram a escalada do endividamento foram os financiamentos imobiliários, os financiamentos de automóveis e o crédito consignado, com o último liderando o crescimento entre 2003-2011 e o primeiro puxando o endividamento entre 2011-14; e (iii) a escalada do endividamento pessoal foi conduzida pelas famílias de menor renda e sofisticação financeira, nos dois períodos estudados, com destaque para os funcionários públicos no período de 2011-14.

Em seguida, este trabalho se dedica a estudar os determinantes da escalada do endividamento pessoal no Brasil, destacando as peculiaridades do caso brasileiro em relação à experiência internacional.

2.3.2 Determinantes do aumento do endividamento pessoal no Brasil

Como visto anteriormente, o expressivo crescimento do endividamento pessoal no Brasil não é um fenômeno isolado, mas ocorreu em diversos países ao redor do mundo. Assim como na experiência brasileira, outros países considerados “emergentes” também promoveram políticas para facilitar o acesso ao crédito ao consumo no mesmo período, tais como Malásia, Paquistão e China (Garber *et al.*, 2022). Nesse sentido, o Brasil seguiu uma tendência mundial de crescimento do endividamento pessoal, como apontado por Santos (2013), incentivada e apoiada financeiramente por iniciativa do Banco Mundial nos países de renda média. Dessa maneira, entende-se que o fenômeno experimentado pelo Brasil só pode ser compreendido dentro desse contexto internacional e do seu próprio contexto doméstico macroeconômico.

Segundo Garber *et al.* (2018, p. 10-11), no início dos anos 2000, o país passava pela estabilidade da inflação após o Plano Real e por uma reestruturação do sistema financeiro, após a implementação de três programas: o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER); o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF); e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Além disso, como já mencionado neste trabalho, em 1997 o Banco Central cria sua Central de Risco de Crédito (CRC) e em 2003 implanta o Sistema de Informações de Crédito (SCR), sistema mais robusto, com capacidade de armazenar e processar um volume muito superior e detalhado de informações.

Ainda em 2003, inicia-se o primeiro governo Lula, que se reeleger e continua na cadeira presidencial até 2010, com um governo marcado por uma maior distribuição de renda na base da pirâmide, além de aumento dos investimentos públicos por meio de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida, este último contribuindo sobremaneira para o observado crescimento dos financiamentos imobiliários. Diferente do cenário nos países centrais, a escalada do endividamento pessoal no Brasil não se tratou de uma tentativa de manter um padrão de consumo, mas adveio de um processo de inclusão financeira, conhecido como “bancarização”.

Como ressaltado por Marques e Rugitsky (2020, p. 14), no Brasil, o crescimento dos níveis de endividamento pessoal coincidiu com o aumento dos salários e com a inclusão de um número expressivo de famílias ao seu primeiro contato com o mercado formal de crédito. Ou seja, a experiência brasileira do início dos anos 2000, marcada por financiamentos imobiliários e automotivos gravados com alienação fiduciária e por créditos consignados em folha de

pagamento, assemelha-se ao cenário do mercado de crédito pessoal nos Estados Unidos da primeira metade do século XX, em que a maioria dos empréstimos concedidos contavam com alguma garantia (CYNAMON, FAZZARI, 2008; HÖFIG, 2019).

O Brasil, por sua vez, inicia esse processo de massificação do financiamento de bens imóveis e automóveis apenas na primeira década dos anos 2000, por meio de três elementos primordiais: (i) a alteração da legislação sobre a alienação fiduciária, expandindo sua aplicação para a aquisição de bens móveis e facilitando a recuperação do bem dado como garantia por meio de leilão extrajudicial⁹; (ii) criação do crédito consignado; (iii) utilização direcionada dos bancos públicos para expandir a concessão de crédito, especialmente a partir de 2011 (GARBER *et al.*, 2022).

Essas medidas foram tomadas como parte de uma política econômica deliberadamente desenhada pelo governo para incentivar o endividamento das famílias como forma de impulsionar a demanda e, assim, pretendia-se promover crescimento econômico. Reunidas sob a alcunha de “reformas microeconômicas”, colocadas em prática pelo primeiro governo Lula, as reformas funcionariam para adequar o desenho institucional brasileiro, de modo que “o benefício privado de quem toma as decisões – e delas se beneficia – seja consoante aos benefícios sociais” (BRASIL, SPE/MF, 2004, p. 07).

Quanto ao mercado de crédito e ao Sistema Financeiro Nacional, foram eleitas as seguintes prioridades do programa de reformas: a) criação de instrumentos de securitização de créditos, buscando utilizar o mercado de capitais como fonte de captação de recursos, especialmente para o setor da construção civil e do agronegócio; b) criação da possibilidade de consignação de dívidas financeiras diretamente na folha de pagamento de empregados do setor privado; c) implementação de um novo Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR) e regulamentação dos bancos de dados privados de proteção ao crédito; d) aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de seguros, com a abertura do mercado de resseguros; e) proposta de autonomia operacional do Banco Central (BRASIL, SPE/MF, 2004, p. 29-32).

⁹A alienação fiduciária foi criada pelo Decreto-Lei nº 911/1969, que sofreu duas alterações significativas em sua redação. A primeira, no bojo das reformas microeconômicas promovidas pelo primeiro governo Lula, por meio da Lei nº 10.931/2004, incluindo bens móveis fungíveis e infungíveis como objetos passíveis de alienação fiduciária, o que permitiu a massificação do financiamento de automóveis. A segunda alteração importante foi promovida pela Lei nº 13.043/2014, que facilitou o procedimento para a constituição em mora do devedor e retomada dos bens alienados. Importante ressaltar, ainda, o Projeto de Lei 4.736/20, que permite a utilização de um mesmo bem para garantir diferentes dívidas, visando a instituir no Brasil o “compartilhamento de garantias”.

A prioridade das reformas era a de diminuir os custos de transação das operações no mercado de crédito, assim como a assimetria de informações entre as instituições financeiras concedentes e os tomadora de crédito. O arcabouço teórico no qual se fundamentam as reformas vem da Nova Economia Institucional (NEI), escola econômica que traz de volta as instituições para o centro do debate econômico, mas sem abandonar o individualismo metodológico da escola Neoclássica (HODGSON, 1993, p. 08). A NEI propõe uma nova teoria das instituições, baseada no conceito de “custos de transação”, tratado por Ronald Coase no seminal artigo de 1937, “*The Nature of the Firm*”.

Enquanto a escola neoclássica postula um sistema autorregulador, por meio do mecanismo de preço, que ajustaria automaticamente demanda e oferta, Coase adiciona um elemento que teria passado despercebido, qual seja, os custos envolvidos na utilização desse mecanismo: “The most obvious cost of ‘organising’ production through the price mechanism is that of discovering what the relevant prices are” (COASE, 1937, p. 390). Verifica-se, portanto, que o mecanismo de preço não é rejeitado, mas os autores da NEI passam a ressaltar os custos existentes para (i) descobrir quais são os preços relevantes; (ii) elaborar e realizar contratos; (iii) fiscalizar e garantir o seu cumprimento (*enforcement*) (COASE, 2008, p. 34).

No caso do crédito consignado, documento elaborado pelo Ministério da Fazenda à época menciona que a criação da modalidade de crédito por meio da consignação em folha de pagamento reduzia três custos principais da concessão de crédito ao consumo: (i) risco da inadimplência, muito reduzido em razão do desconto automático da dívida sobre o salário do devedor; (ii) assimetria de informações, uma vez que o credor tem acesso direto às informações da folha de pagamento do devedor; (iii) custos de administração, tendo em vista que a função de abater diretamente o valor da folha de pagamento passa a ser realizada pelo empregador (BRASIL, SPE/MF, 2004, p. 32).

Amparado na tese de que o crescimento econômico só seria possível por meio de um ambiente institucional que diminuísse os custos de transação, o governo brasileiro adotou essa série de políticas voltadas a estimular a demanda por meio da inserção das parcelas de menor renda da população no sistema financeiro. O modelo de crescimento baseado na demanda endividada não seria possível sem a mobilização de um aparato institucional que manejou a ordem jurídica para viabilizar a escalada do endividamento pessoal no país. Os efeitos econômicos dessas medidas serão estudados no próximo item, buscando traçar similaridades e distinções entre o caso brasileiro e a experiência internacional.

2.3.3 Ciclos econômicos, regressividade distributiva e estagnação no Brasil

Conforme visto em seção anterior deste trabalho¹⁰, os países que experimentaram um *boom* de endividamento pessoal apresentam uma curta tendência ao crescimento, com duração aproximadamente de três anos, para depois experimentar um declínio da demanda, deprimindo o crescimento e levando a um cenário de recessão econômica (Figura 7)¹¹. Buscando identificar se o Brasil se encaixa nesse padrão internacional, descrito por Mian e Sufi (2018), Garber *et al.* (2018) replicaram o modelo a partir dos dados brasileiros, uma vez que o país não estava incluído na amostra de 30 países pesquisada pelos primeiros autores.

Ao realizar esse exercício, Garber *et al.* (2018) encontraram similitudes e diferenças. De início, os autores constataram que o *boom* do endividamento no Brasil durou mais do que nos outros países, onde o padrão de duração costuma ser de três a cinco anos. No caso brasileiro, o crescimento do endividamento pessoal durou de 2003 a 2014, quase dez anos, passando por duas fases distintas. Ao analisar de forma detida essas duas fases de crescimento, é possível perceber que, na ausência de uma política deliberada do governo de utilização dos bancos públicos para a concessão de crédito, o Brasil provavelmente teria seguido uma trajetória semelhante aos demais países. Nesse sentido, aparece a primeira peculiaridade do país frente à experiência internacional. Quando o setor bancário privado já demonstrava cautela na concessão de crédito pessoal e maior preferência pela liquidez, o que faria declinar ou ao menos estagnar o nível de endividamento, o governo tomou a dianteira para manter elevado o patamar de endividamento.

Apesar dessa singularidade, os autores encontraram resultados parecidos quanto à trajetória da curva de crescimento, concluindo que o crescimento do endividamento das famílias entre 2009 e 2012 estava associado com o declínio do crescimento do PIB em entre 2013 e 2016 (GARBER *et al.*, 2018, p. 04). Outras semelhanças entre a experiência internacional e a brasileira são apontadas pelos autores: (i) o período anterior à recessão foi caracterizado por um aumento substancial do consumo; (ii) aumento do déficit da balança corrente; (iii) crescimento do emprego no setor de bens não transacionáveis e no setor da construção civil (GARBER *et al.*, 2018, p.04).

Ou seja, a trajetória econômica brasileira parece reproduzir o padrão internacional, uma vez que também experimentou um período de crescimento econômico conduzido pela demanda

¹⁰ Ver item 2.2.3 deste trabalho.

¹¹ Cf. p.48 desta dissertação.

endividada, passando em seguida por um período de declínio da taxa de crescimento e o início de um período recessivo. Ademais, como trabalhado por Santos (2013), Mian *et al.* (2021) e Dutt (2006), a escalada do endividamento pessoal no Brasil parece também reproduzir o padrão internacional quanto à regressividade da distribuição da renda que caracteriza a escalada do endividamento pessoal.

Ainda que os governos petistas sejam marcados pela distribuição de renda, especialmente o governo Lula, é certo que essa distribuição ocorrera tão somente entre as parcelas com menor renda da população, mantendo as estruturas regressivas existentes no país. Carvalho e Rugitsky (2015) argumentam que a redução da desigualdade teria se estabilizado por volta de 2011, demonstrando que a política de valorização do salário mínimo somada aos programas de transferência de renda teria chegado a um limite de atuação.

De acordo com Souza (2018, p. 337), que estudou a concentração de renda no Brasil por meio de dados do Imposto de Renda, “em 2013, o milésimo mais rico apropriou-se de 10% da renda total, o centésimo mais rico recebeu quase 23% e o décimo mais rico como um todo obteve pouco mais de 51%”. Esse resultado demonstra que seria necessário avançar no combate à desigualdade de maneira estrutural, de maneira a tornar sustentável o processo de distribuição de renda. Outro dado relevante apresentado pelo autor diz respeito à composição da renda dos mais ricos no país, demonstrando que

os rendimentos brutos tributáveis correspondiam a 45% e 50% da renda do centésimo mais rico, percentual que caiu para cerca de 35% nos últimos anos. Em contraposição, os rendimentos isentos cresceram de 45% para 50%, tornando-se a principal fonte de renda do 1% mais rico (SOUZA, 2018, p. 339).

Segundo a legislação tributária brasileira, os rendimentos tributáveis são compostos em sua maior parte por salários, enquanto os rendimentos isentos são majoritariamente dividendos obtidos por meio de ativos financeiros. Ou seja, a renda dos mais ricos passou a ser mais dependente de rendimentos provenientes do sistema financeiro, enquanto os mais pobres passaram a um maior nível de endividamento.

Nesse aspecto, há mais uma similaridade entre a experiência internacional e a brasileira. De acordo com Marques e Rugitsky (2020), na mesma trilha do quanto observado por Lapavitsas (2009), Santos (2013) e Mian *et al.* (2020), a partir de 2007 as famílias ganham protagonismo quanto à sua participação no portfólio dos bancos, tornando-se “a principal fonte de pagamento de juros, superando o governo” (MARQUES; RUGITSKY, 2020, p. 13, tradução nossa, grifo nosso). Segundo os autores, esse aumento da participação das operações

de crédito à pessoa física amorteceu os efeitos da redução da taxa básica de juros paga pelo governo federal à época. Os bancos conseguiram manter seus resultados com base no aumento das suas operações de crédito pessoal, atingindo majoritariamente famílias com baixa renda, conforme demonstraram Garber *et al.* (2018).

O estudo de Marques e Rugitsky (2020, p. 16) avança na compreensão dos efeitos regressivos na distribuição da renda provocados pelo endividamento pessoal, ao analisar o caso brasileiro pela ótica do conflito distributivo entre os lucros, rendas financeiras e renda do trabalho. As conclusões da pesquisa empreendida ajudam a construir uma visão mais aprofundada da distribuição funcional da renda nacional, ao considerar tanto os juros recebidos quanto aqueles pagos pelas famílias. Ao levar em conta o pagamento de juros pela renda do trabalho aos serviços da dívida, os pesquisadores constataram que a participação da renda do trabalho na renda nacional, em verdade, performou em declínio entre 2001 e 2011.

Segundo os autores, entre 2005 e 2011, os lucros das firmas não financeiras se mantiveram estáveis em relação à sua participação na renda nacional; a participação da renda financeira cresceu cerca de 3%; e a participação dos salários, em verdade, diminuiu aproximadamente a mesma porcentagem. Isso porque, apesar do crescimento real dos salários experimentado no período, houve também um aumento expressivo do pagamento de juros advindos dos salários, de modo que o aumento real não conseguiu compensar os efeitos da expropriação financeira, já trabalhada por Santos (2013).

Entre 2012 e 2013, todavia, o cenário se altera e as instituições financeiras não conseguem compensar as perdas por meio do endividamento das famílias, cujo crescimento começa a estagnar. Nesse curto período, a participação dos salários e dos lucros cresceu cerca de 2% e 1,4% respectivamente, enquanto a participação da renda financeira atinge o seu menor patamar desde 2004 (MARQUES; RUGITSKY, 2020, p. 17). Contudo, após o declínio da economia brasileira a partir de 2014, a tendência apontada pelos autores é de que a participação dos salários sobre a renda nacional diminua (MARQUES; RUGITSKY, 2020, p. 17).

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia econômica levada a cabo pelos governos Lula era baseada em alguns pilares fundamentais: a) expansão da demanda agregada, por meio de políticas de valorização do salário mínimo, indexação de benefícios sociais e previdenciários, transferência direta de renda e facilitação do acesso ao crédito para consumo; b) política fiscal expansionista, com aumento

dos investimentos públicos, especialmente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007; c) controle da inflação, por meio da taxa de juros e do câmbio. A bibliografia revisada tem se preocupado em apontar os limites dessa estratégia de crescimento, assim como tem ressaltado as falhas da política macroeconômica adotada pelo governo sucessor, de Dilma Rousseff, quando o mecanismo econômico anterior já demonstrava seus primeiros sinais de esgotamento.

Rugitsky (2017) formula um modelo de causação circular cumulativa, em que a distribuição da renda na base da pirâmide estimulava a demanda voltada ao setor de serviços, intensivo em mão de obra pouco qualificada e com baixa produtividade, o que, por sua vez, ampliava as vagas de emprego na base da pirâmide e a distribuição de renda, retroalimentando o ciclo. Expandindo a formulação do autor para integrar suas restrições, Pedro Loureiro (2019) aponta que o mecanismo econômico adotado seria dinamicamente insustentável, uma vez que ele intensificava duas restrições relevantes para a economia brasileira: a) piora nos padrões de troca internacionais e b) produção de pressões inflacionárias.

Em síntese, o modelo de crescimento adotado pelos governos Lula provocava pressões regressivas na estrutura produtiva, baseada no setor de serviços e na exportação de bens primários. Para lidar com as restrições e efeitos deletérios do modelo econômico dos governos Lula, o primeiro governo Dilma alterou os rumos da política macroeconômica com uma série de medidas: a) uma política monetária que, apesar de ter oscilado durante o período, manteve alta a taxa básica de juros; b) adoção de medidas macroprudenciais para a contenção do crédito ao consumo; c) ajuste fiscal, com aumento do superávit primário e redução do investimento público; d) estímulos ao setor produtivo privado por meio de uma série de políticas de redução dos custos da oferta, culminando com o “Plano Brasil Maior”.

Para Serrano e Summa (2015), a articulação entre as três primeiras medidas (taxa básica de juros alta + ajuste fiscal + redução do investimento público) somada ao fracasso das políticas de estímulo ao setor produtivo teriam levado à acentuada piora no desempenho econômico brasileiro entre 2011 e 2014. O conjunto dessas medidas ficou conhecido no debate público como “Nova Matriz Econômica”, também chamada de “Agenda FIESP” pela economista Laura Carvalho.¹² Além disso, o *boom* do endividamento pessoal experimentado entre 2005 e 2011

¹² “Como essas políticas foram referendadas por associações patronais que, posteriormente, abandonaram o barco e apoiaram o impeachment da presidente, optamos aqui por chamar o modelo econômico adotado em 2011 e aprofundado nos três anos seguintes de Agenda Fiesp”. (CARVALHO, 2018, p. 58)

alcançara um limite, de modo que a utilização do canal do crédito para estimular a demanda e aquecer a economia não surtia mais efeito.

Mas, além de não surtir mais os efeitos esperados para alavancar a economia, uma vez que a margem de endividamento no orçamento das famílias não comportava mais expansão das dívidas, os efeitos a longo prazo de um modelo de crescimento baseado na demanda endividada começam a ser sentidos no período recessivo que se inicia em 2014. Observando a trajetória de dezenas de países, os trabalhos de Mian e Sufi (2018) e Alter *et al.* (2018) são congruentes ao afirmar a existência de um padrão nas trajetórias de crescimento de países que experimentam um *boom* no endividamento pessoal. Inicialmente, há um pico de crescimento estimulado pela demanda, seguido por um ponto de inflexão que prenuncia um período recessivo.

A experiência econômica do Brasil nos anos 2000 parece amoldar-se ao padrão internacional observado pelos autores, como estudado por Garber *et al.* (2018). Este último trabalho aponta que, apesar de ter experimentado um período mais longo de escalada do endividamento pessoal, o Brasil segue a tendência internacional em três pontos primordiais: (i) o período anterior à recessão foi caracterizado por um aumento substancial do consumo; (ii) aumento do déficit da balança corrente; (iii) crescimento do emprego no setor de bens não transacionáveis e no setor da construção civil.

Além dessa tendência à recessão no longo prazo, verificou-se a regressividade dos efeitos do endividamento pessoal sobre a distribuição da renda. Enquanto o mecanismo de causalção circular cumulativa promovia uma tendência regressiva na estrutura produtiva, ao estimular setores com baixa produtividade, o endividamento, que parecia atuar de maneira redistributiva, a longo prazo funciona como um canal de transferência de renda direta do trabalho para as finanças, reforçando a regressividade da distribuição da renda. É possível dizer que havia, portanto, *tendências regressivas nos dois lados*: na estrutura produtiva e na estrutura de demanda.

O papel da criação do crédito consignado, por seu turno, é ressaltado em todos os trabalhos revisados acerca da experiência brasileira, uma vez que essa foi a modalidade de crédito que liderou o crescimento do endividamento pessoal entre 2004 e 2011. O intuito do próximo capítulo deste trabalho, portanto, é investigar a mecânica jurídica de funcionamento do crédito consignado, destacando a sua dupla funcionalidade, já que atua ao mesmo tempo como garantia contratual e como uma espécie de “penhora” extrajudicial, ao gravar os salários do devedor com a constrição financeira diretamente na folha de pagamento.

3 A ORDENAÇÃO JURÍDICA DO CRÉDITO CONSIGNADO

3.1 A CONSIGNAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

3.1.1 Primeira fase: consignação apenas para servidores públicos

Apesar de ser comum a menção à Lei nº 10.820/2003 como a responsável por inovar a ordem jurídica brasileira ao prever a consignação em folha de pagamento para empregados da iniciativa privada, é preciso assinalar que a possibilidade jurídica de consignar dívidas financeiras em folha é anterior ao início dos anos 2000. O Decreto-Lei nº 9.790, de 6 de setembro de 1946, já previa a possibilidade de descontos das dívidas de mutuários das Carteiras de Empréstimos das instituições de previdência social, como se pode conferir do *caput* do seu art. 1º:

Art. 1º As dívidas contraídas nas Carteiras de Empréstimos dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e entidades de crédito mantidas pelos Estados e Municípios para os seus próprios servidores, podem ser salgadas através de consignações sobre os salários do devedor sem outra autorização que não a constante do próprio contrato de empréstimo. (BRASIL, 1946)

Ou seja, ainda que limitada aos mutuários das Carteiras de Empréstimos das instituições de previdência social, já havia a possibilidade jurídica de consignar dívidas diretamente em folha de pagamento.

Sobre o referido Decreto-Lei, que conta com curtos seis artigos, é possível tecer as seguintes considerações: (i) o escopo de aplicação da norma era limitado a dívidas contraídas por servidores públicos junto às instituições de previdência social mantidas pelos próprios entes federativos aos quais estavam vinculados; (ii) apenas na hipótese de transferência para outra instituição de previdência social é que esta nova instituição, alheia ao contrato de empréstimo,

passava a ter a obrigação de recolhimento do crédito mensalmente¹³; e (iii) era permitida a revisão contratual do empréstimo em caso de redução do salário do devedor¹⁴.

Já em 1950, ainda durante o governo Dutra, é promulgada a Lei nº 1.046/1950, ampliando as hipóteses de consignação em folha de pagamento. Essa lei, mais extensa e com maior abrangência, trazia uma espécie de regramento geral para as hipóteses de consignação de dívidas em folha de pagamento. De acordo com o art. 1º da referida lei, a autorização para a consignação em folha abrangia: “fôlha de vencimento, remuneração, salário, provento, subsídio, pensão, montepio, meio-sôldo e gratificação adicional por tempo de serviço” (BRASIL, 1950). O limite de desconto, previsto em seu art. 21, *caput* e parágrafo único, era de 30%, que poderia ser estendido até 70% para casos de prestação alimentícia, educação, aluguel ou aquisição de imóvel¹⁵.

Ainda segundo a redação legal, a consignação em folha de pagamento poderia servir como garantia de uma série de dívidas. Neste ponto, ressalta-se a utilização do termo “garantia” pelo legislador, ainda que a consignação em folha não seja uma garantia tipificada pela legislação, como a hipoteca ou a fiança, o que evidencia a função garantidora desempenhada pela consignação, a despeito de não ser costumeiramente estudada como tal nos manuais de direito civil¹⁶. O art. 2º da Lei nº 1.046/1950 elenca a seguinte relação de dívidas que podem ser garantidas por meio da consignação em folha de pagamento:

Art. 2º A consignação em fôlha poderá servir a garantia de:

I - Fiança para o exercício do próprio cargo, função ou emprêgo;

II - Juros e amortização de empréstimo em dinheiro;

III - Cota para aquisição de mercadorias e gêneros de primeira necessidade, destinados ao consignante e sua família, a cooperativas de consumo, com fins beneficentes e legalmente organizadas;

IV - Cota para educação de filhos ou netos do consignante, a favor de estabelecimentos de ensino, oficiais ou reconhecidos pelo Govêrno;

V - Aluguel de casa para residência do consignante e da família, comprovado com o contrato de locação;

¹³ “Art. 2º As instituições credoras, ao terem conhecimento da transferência do devedor para outra instituição de previdência social, emprêsa, ou repartição pública, federal, estadual ou municipal, deverão providenciar imediatamente para o prosseguimento normal dos descontos, remetendo para tal fim, à entidade na qual teve ingresso o mutuário, cópia autêntica do contrato de empréstimo. Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, a instituição, emprêsa ou repartição na qual teve ingresso o devedor fica obrigado a recolher, mensalmente, a crédito da instituição credora, a importância correspondente ao desconto.” (BRASIL, 1946)

¹⁴ “Art. 3º Caso o mutuário venha a perceber salários inferiores aos auferidos no emprêgo anterior, fica-lhe facultado o recurso ao Diretor do Departamento Nacional de Previdência Social, (DNPS) que poderá promover junto à instituição credora a revisão do contrato de empréstimo.” (BRASIL, 1946)

¹⁵ “Art. 21. A soma das consignações não excederá de 30% (trinta por cento) do vencimento, remuneração, salário, provento, subsídio, pensão, montepio, meio-sôldo, e gratificação adicional por tempo de serviço. Parágrafo único. Esse limite será elevado até 70% (setenta por cento) para prestação alimentícia, educação, aluguel de casa ou aquisição de imóvel destinados a moradia própria.” (BRASIL, 1950)

¹⁶ Para mais sobre o tema, consultar oa seção 3.1.2, deste capítulo.

VI - Contribuição inicial para aquisição de imóvel destinado à residência própria, ou da família; ou, prestação mensal, após a aquisição, para pagamento de juros e amortização.

VII - prêmios de seguros privados, quando consignatária qualquer das entidades referidas no item III, do art. 5º, desta lei. (BRASIL, 1950)

Importante ainda destacar que a própria lei trazia os limites para prazo e juros de concessão dos empréstimos, a depender do tipo de empréstimo (arts. 6º e 7º da Lei nº 1.046/1950). Para os empréstimos em dinheiro, a regra era de seis, doze, dezoito, vinte e quatro, trinta e seis ou quarenta e oito meses, com juros limitados a 12% ao ano. Já para os empréstimos voltados à aquisição de imóvel próprio, o prazo não poderia exceder trinta anos, com juros limitados a 10% ao ano. Nos dois casos, a lei previa a utilização da Tabela *Price*.

Além disso, de maneira mais abrangente que o antigo Decreto-Lei, a nova lei ampliou o rol de consignantes (devedores) e de consignatários (credores), em seus arts. 4º e 5º. Antes dela, apenas os servidores públicos municipais e estaduais poderiam consignar dívidas em folha de pagamento e apenas aquelas contraídas junto às instituições de previdência social mantidas pelos próprios entes federativos. Com o advento da nova norma, diversos novos credores poderiam figurar como consignatários de dívidas em folha de pagamento:

Art. 5º Poderão ser consignatários:

I - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado;

II - Caixas Econômicas Federais e suas filiais;

III - Autarquias, sociedades de economia mista, empresas concessionárias de serviços de utilidade pública, ou incorporadas ao patrimônio público;

IV - Vetado;

V - Vetado;

VI - Vetado;

VII - Estabelecimento de ensino oficial, ou reconhecido pela Governô;

VIII - Proprietário ou locatária de prédio ou apartamento residencial, que fizer prova de o haver locado ou sublocado a consignante autorizado por esta lei, para residência sua ou da família e para pagamento do respectivo aluguel. (BRASIL, 1950)

Por sua vez, o rol de consignantes também foi ampliado, contemplando uma série de servidores públicos – civis e militares –, além de agentes políticos, servidores aposentados e pensionistas civis e militares¹⁷. Não havia previsão, contudo, da consignação em folha de

¹⁷ “Art. 4º Poderão consignar em fôlha: (Vide Lei nº 5.725, de 1971) I - Funcionários públicos ou extranumerários, mensalistas, diaristas, contratados e tarefeiros; II - Militares do Exército, Marinha, Aeronáutica, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal; III - Juízes, membros do Ministério Público e serventuários da Justiça; IV - Senadores e Deputados; V - Servidos e segurados ou associados de autarquias, sociedades de economia mista, ernpresas concessionárias de serviços de utilidade pública, ou incorporada ao patrimônio público; VI - Associados e servidores de cooperativas de consumo, com fins beneficentes, legalmente constituídas; VII - Servidores civis aposentados, e militares reformados, ou da reserva remunerada; VIII - Pensionistas civis e militares.” (BRASIL, 1971)

pagamento para empregados da iniciativa privada, o que será alterado vinte anos depois, por meio da Lei nº 5.725/1971:

Art. 1º É permitido o desconto, no salário do empregado, das prestações correspondentes ao pagamento de dívidas contraídas para a aquisição de unidade, p. habitacional, no Sistema Financeiro da Habitação.

Art. 2º O desconto a que se refere o artigo anterior será obrigatoriamente feito pelo empregador, a requerimento, por escrito, do empregado, constituindo garantia complementar na operação de financiamento.

Parágrafo único. Para os efeitos do Art. 4º da Lei nº 1.046, de 2 de janeiro de 1950, e a nova redação que lhe foi dada pela Lei nº 2.853-56, poderão ser consignatárias as entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação. (BRASIL, 1971)

Nota-se que houve um intervalo de vinte anos entre a promulgação da Lei nº 1.046/1950 e a sua principal alteração, por meio da Lei nº 5.725/1971. Durante esse período, o Brasil passa pelo golpe civil-militar de 1964, mesmo ano da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), ambos por meio da Lei nº 4.380/1964, expressões institucionais do que a literatura chama de financeirização da política habitacional¹⁸.

Esse processo de captura da política habitacional pelo setor financeiro, iniciado já nas décadas de 1960/70, aparece como uma manifestação do que Bruno e Caffé (2017) denominam “financeirização precoce”. Segundo Lins (2019, p. 149), os movimentos determinantes ao processo descrito pelos autores poderiam ser sintetizados em três principais: “as operações de curtíssimo prazo chanceladas pelo Banco Central no manejo da dívida pública e a abdicação do controle sobre a política monetária; o excesso, anomalia e descontrole sobre o endividamento externo; e a conformação do sistema financeiro nacional à essa dinâmica”. Ainda, a autora ressalta que a financeirização no Brasil seria “precoce” porque já demonstraria seus elementos na década de 1970, antes de esse movimento se instalar em economias periféricas como a brasileira, o que só viria a ocorrer na década de 1990 (LINS, 2019, p. 161).

Nesse sentido, embora a inclusão de empregados da iniciativa privada como consignantes tenha ocorrido já nos anos 1970, a consignação em folha de pagamento, ainda assim, restringia essa possibilidade às dívidas contraídas no Sistema Financeiro de Habitação. Apenas no início dos anos 2000, com a promulgação da Lei nº 10.820/2003, a consignação em folha de pagamento assume protagonismo, com o crédito consignado despontando como a modalidade de crédito com maior crescimento no volume de concessão entre 2004 e 2011

¹⁸ Sobre o tema, cf.: Royer, 2014.

(Figura 10¹⁹). É por isso que o próximo item deste trabalho será dedicado a estudar detidamente o texto da Lei nº 10.820/2003, além do contexto político-econômico de sua promulgação.

3.1.2 Segunda fase: ampliação e inclusão dos empregados da iniciativa privada

Antes de aprofundar o texto da Lei nº 10.820/2003, é preciso esboçar o contexto político-econômico que antecede a sua promulgação, para localizar o movimento do setor bancário brasileiro dentro do contexto internacional que se desenha a partir da década de 1990. Segundo Freitas (1999, p. 102-113), inserido em um contexto de desregulamentação e liberalização financeira, além de avanços tecnológicos que promoveram novos produtos, o setor bancário internacional apresentava as seguintes características: (i) processo de concentração e reestruturação, com proliferação das fusões e aquisições; (ii) diversificação das atividades bancárias e menor segmentação dos bancos em investimento ou comercial; (iii) expansão internacional dos bancos, buscando maior integração com instituições bancárias domésticas dos países anfitriões.

Esse processo de expansão internacional dos bancos foi impulsionado também por força das novas diretrizes do Banco Mundial, como explicitado por Santos (2013)²⁰, cuja agenda foi adotada pelos países de renda média, em especial latino-americanos. O Brasil seguiu a tendência internacional, como demonstrado na Figura 6²¹, uma vez que os bancos estrangeiros aparecem liderando a concessão de crédito pessoal no Brasil em dois picos: 1993-94 e 1997-98. O cenário doméstico anterior a essa entrada dos bancos estrangeiros no país, conhecida como abertura financeira, era marcado por forte instabilidade econômica e um cenário de hiperinflação, estabilizada após a implementação do Plano Real²².

De acordo com Freitas (1999, p. 113-115), no Brasil, havia a combinação dos seguintes elementos, que propiciaram a expansão dos bancos estrangeiros no país: (i) tendência à estabilização econômica pós-Plano Real; (ii) abertura do mercado de capitais; (iii) privatizações; (iv) perspectiva de crescimento do varejo e do sistema bancário, devido ao baixo nível de bancarização da população à época; e (v) alterações legislativas, especialmente por

¹⁹ Cf. página 54 desta dissertação.

²⁰ Sobre o tema, cf. item 2.2.2 deste trabalho.

²¹ Cf. página 46 desta dissertação.

²² Na década de 1970, o país vive o denominado “Milagre Econômico”, suplantado logo no período seguinte pela chamada “década perdida”, em 1980 – marcada por uma série de planos econômicos fracassados –, iniciando a década de 1990 com um grave cenário de hiperinflação.

meio da Exposição de Motivos nº 311/1995 e pela Resolução nº 2.212/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Ao fim dos anos 1990, portanto, o setor bancário brasileiro contava com maior participação de bancos estrangeiros, seja por meio de filiais, seja por meio da participação dos bancos estrangeiros como acionários de bancos locais. Além disso, como apontado por Paula, Oreiro e Basilio (2013), a estrutura do sistema bancário brasileiro conheceu forte alteração por meio de um processo de fusões e aquisições, tal como demonstrado por Freitas (1999) para o cenário internacional, o que aumentou a concentração bancária no país. Apesar das expectativas de crescimento do setor bancário, os autores apontam que a relação crédito/PIB foi reduzida entre 1994-2002, partindo de um patamar de 35% para cerca de 22% (PAULA, OREIRO e BASILIO, 2013, p. 474).

Em síntese, Paula, Oreiro e Basilio (2013, p. 475-477) propõem a compreensão do setor bancário brasileiro pós-Real a partir de quatro fases: (i) liquidações de instituições bancárias e intervenções do Banco Central por meio da decretação de Regime de Administração Especial Temporária (RAET), provocando concentração bancária e aumentando a preferência pela liquidez; (ii) adequação do setor bancário brasileiro aos Acordos de Basileia, promovendo regras prudenciais para a atividade bancária no país; (iii) a implementação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (PROES), resultando em fusões e aquisições de instituições e redução dos bancos controlados por entes federados estaduais; e (iv) a maior entrada de instituições financeiras estrangeiras no sistema bancário doméstico.

O contexto político doméstico, por seu turno, era marcado pela tensão entre as candidaturas de Lula (PT) e José Serra (PSDB), com a vitória do primeiro, que teve a candidatura marcada pela equalização do seu discurso aos interesses do mercado financeiro. A sua principal sinalização aos investidores foi realizada pela conhecida Carta ao Povo Brasileiro:

[...] O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional [...]. Premissa dessa transição será naturalmente *o respeito aos contratos e obrigações* do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação [...]. O Banco Central acumulou um conjunto de equívocos que trouxeram perdas às aplicações financeiras de inúmeras famílias. *Investidores não especulativos, que precisam de horizontes claros, ficaram intranquilos. E os especuladores saíram à luz do dia, para pescar em águas turvas* [...]. (SILVA apud LEIA..., 2002, grifos nossos).

O documento foi recebido pelo debate público como uma tentativa do então candidato de acalmar os ânimos do mercado financeiro com a sua possível vitória no pleito presidencial. Seguindo essa tônica de promover maior previsibilidade para os investidores e segurança jurídica para os negócios jurídicos, o primeiro governo de Lula promoveu as chamadas Reformas Microeconômicas²³, no bojo das quais o crédito consignado é criado tal como operado hoje pelas instituições financeiras.

Inicialmente, ressalta-se que a criação do crédito consignado se deu por meio de uma Medida Provisória (MP), a MP nº 130, de 17 de setembro de 2003, cuja Exposição de Motivos (EM) justifica a aprovação da medida, com posterior conversão em lei, da seguinte maneira:

3. Conforme é do conhecimento de Vossa Excelência, um dos principais componentes do elevado custo dos empréstimos e financiamentos disponíveis aos cidadãos está relacionado ao risco potencial de inadimplência por parte dos tomadores. Tais riscos são estimados pelas instituições financeiras com base em modelos estatísticos próprios, e repassados às taxas de juros exigidas nas diversas formas de crédito oferecidas à clientela.

4. Neste sentido, a possibilidade de consignação das prestações em folha de pagamento, em caráter irrevogável e irretroatável, por parte do empregado, virtualmente elimina o risco de inadimplência nessas operações, permitindo a substancial redução deste componente na composição das taxas de juros cobradas.

5. De outra parte, a segurança proporcionada por este tipo de operação deverá garantir um grande interesse na sua realização por parte das instituições financeiras, induzindo forte competição entre estas, e melhorando as condições oferecidas aos tomadores. (BRASIL, 2003).

Como se verifica das justificativas que acompanhavam o texto da MP, a diminuição dos riscos para os bancos “virtualmente” a zero era o intuito da instituição dessa nova modalidade de tomada de crédito. A segurança e a previsibilidade desse tipo de operação promoveriam, além do maior acesso da população ao crédito, mais concorrência entre as instituições financeiras²⁴.

O texto da Lei nº 10.820/2003, decorrente da transformação da MP em lei, foi alterado diversas vezes desde a sua promulgação, de modo a acomodar os interesses prevalentes em cada período e a servir como política econômica nas mãos dos governos para enfrentar as movimentações do cenário econômico brasileiro. Essas alterações e as suas justificativas serão

²³ Sobre o tema, cf. item 2.3.2 desta dissertação.

²⁴ Acerca da concorrência entre as instituições financeiras, tendo em vista práticas consideradas contrárias à livre concorrência adotadas por grandes bancos, o Banco Central editou a Circular nº 3.522/2011, que será abordada com mais detalhamento no próximo capítulo: “Art. 1º Fica vedada às instituições financeiras, na prestação de serviços e na contratação de operações, a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, inclusive aquelas com consignação em folha de pagamento”. (BCB, 2011)

tratadas de melhor maneira no terceiro capítulo deste trabalho. Por isso, neste item, o foco recairá sobre as inovações trazidas à ordem jurídica brasileira pela Lei nº 10.820/2003 apenas na oportunidade de sua promulgação.

A redação original da referida lei provocou uma inovação significativa na ordem de direito do país ao ampliar à generalidade dos empregados da iniciativa privada a possibilidade de consignar dívidas financeiras em sua folha de pagamento. A consignação poderia ser para o pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil²⁵. Outra forma de inovar a ordem jurídica foi a previsão expressa em lei de que a autorização se daria de forma irrevogável e irretratável, buscando anular, de antemão, as possibilidades de revisão contratual da cláusula de consignação presente nos contratos²⁶.

O limite de consignação previsto inicialmente em lei era de 30% e poderia incidir inclusive sobre as verbas rescisórias devidas pelo empregador ao empregado²⁷. Outro ponto que se destaca na lei é a previsão de que os custos operacionais serão descontados diretamente da folha de pagamento do mutuário. Ou seja, além de diminuir drasticamente os riscos das instituições financeiras, a consignação em folha de pagamento também transfere os custos operacionais para o empregador, que os repassa ao mutuário empregado²⁸.

Ainda, acerca das condições de contratação, a previsão legal era a de livre negociação entre instituições financeiras e mutuários, excetuando-se a possibilidade de negociação coletiva envolvendo as entidades sindicais, das quais poderia decorrer o estabelecimento de condições gerais e demais critérios para as operações (art. 4º, §§ 1º a 7º da referida lei). Nesse ponto, verifica-se que há novidade legislativa, tendo em vista o regramento anterior, previsto pela Lei nº 1.046/1950, que previa limites de prazos e juros expressos em seus arts. 6º e 7º.

²⁵ “Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.” (BRASIL, 2003)

²⁶ Acerca do tema da possibilidade de revisão contratual da cláusula de consignação, conferir o item 3.3 desta dissertação.

²⁷ “§ 1º O desconto mencionado neste artigo também poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil, até o limite de trinta por cento.” (BRASIL, 2003)

²⁸ “Art. 3º Para os fins desta Lei, são obrigações do empregador: [...] § 2º Observado o disposto em regulamento e nos casos nele admitidos, é facultado ao empregador descontar na folha de pagamento do mutuário os custos operacionais decorrentes da realização da operação objeto desta Lei. § 3º Cabe ao empregador informar, no demonstrativo de rendimentos do empregado, de forma discriminada, o valor do desconto mensal decorrente de cada operação de empréstimo, financiamento ou arrendamento, bem como os custos operacionais referidos no § 2º deste artigo.” (BRASIL, 2003)

Por último, os arts. 6º e 7º da Lei 10.820/2003 tratam sobre a possibilidade de consignação de dívidas financeiras sobre o pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). O texto previa a competência do INSS para dispor sobre as formalidades relativas à implementação da lei no âmbito do RGPS, como a edição de ato próprio para tratar sobre formalidades para habilitação das instituições consignatárias, os benefícios elegíveis para consignação, assim como o valor dos encargos a serem cobrados para ressarcimento dos custos operacionais acarretados pelas operações²⁹.

Em síntese, é possível traçar o seguinte percurso trilhado pela legislação sobre consignação em folha de pagamento na legislação brasileira: primeiro, ainda entre as décadas de 1940-50, a consignação em folha de pagamento aparece na legislação de forma tímida, restrita especificamente a mutuários, servidores públicos, com dívidas contraídas junto a instituições de previdência social mantidas por Estados ou Municípios. Em seguida, a possibilidade de consignar dívidas em folha de pagamento se expande, com a inclusão de uma série de servidores civis e militares, ativos ou aposentados, cujas dívidas poderiam ter diferentes naturezas (desde empréstimos até aluguel de imóveis).

Ainda com essa ampliação de escopo, a consignação em folha de pagamento se manteve restrita a servidores públicos, cenário que se altera apenas na década de 1970, por meio da Lei nº 5.725/1971, que autoriza o desconto em folha das prestações destinadas ao pagamento de dívidas contraídas no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação. Embora a possibilidade jurídica da consignação em folha de pagamento das dívidas destinadas à aquisição de imóvel por meio do SFH já fosse uma realidade, é apenas com a promulgação da Lei nº 10.820/2003 que a consignação em folha de pagamento assume protagonismo.

Ela inaugura a segunda fase da legislação acerca da consignação em folha de pagamento no Brasil, puxando a ampliação massiva da concessão de crédito pessoal no país e generalizando a possibilidade de consignação para todos os trabalhadores regidos pela CLT e beneficiários de aposentadorias e pensões do INSS. Pelo exposto, sabendo como se desenvolveu a legislação sobre o crédito consignado no Brasil, é possível agora dar o passo seguinte na investigação proposta por este trabalho: compreender o mecanismo jurídico de funcionamento dessa relevante inovação financeira.

²⁹ O Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal; enquanto a Instrução Normativa INSS nº 28 de 16 de maio de 2008 estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado, contraído nos benefícios da Previdência Social, recentemente alterada pela Instrução Normativa INSS nº 134, de 22 de junho de 2022.

3.2 O DUPLO CARÁTER DO CRÉDITO CONSIGNADO

3.2.1 Contrato de mútuo bancário ao consumidor

Para estudar a significação jurídica do crédito consignado, é preciso iniciar investigando como essa modalidade de crédito é apreendida pelo sistema de Direito em que está inscrita. No caso brasileiro, o crédito consignado toma a forma jurídica de um contrato de mútuo bancário ao consumidor, popularmente conhecido como “empréstimo”. Esta seção do trabalho se dedica a destrinchar o significado jurídico de “contrato de mútuo bancário ao consumidor”, seccionando a frase em núcleos de sentido a partir das qualificações que acompanham o substantivo “contrato”.

Iniciando pela designação “de mútuo”, importa ressaltar que a disciplina do Direito Civil brasileiro classifica o mútuo como uma espécie de empréstimo, sendo este último um gênero que abarca também o contrato de comodato (arts. 579 a 592 do Código Civil). O que diferencia os contratos de mútuo e de comodato é a *qualidade* do objeto emprestado. Enquanto o comodato é espécie contratual que se presta a emprestar coisa não fungível, que deve ser devolvida *conservadas* as características que a individualizam³⁰, o mútuo é um contrato de empréstimo de coisa fungível, que pode ser substituída por coisa equivalente³¹. Dessa distinção qualitativa entre os objetos do contrato decorrem consequências que também distinguem os efeitos jurídicos produzidos por cada um dos tipos de empréstimo estudados.

O contrato de comodato é classificado como um contrato de mero *uso*, ou seja, a coisa emprestada *não deve* ser consumida, mas tão somente guardada e utilizada nos termos do quanto pactuado na avença entre as partes, conservadas as suas características peculiares. A propriedade da coisa, portanto, não se transfere ao comodatário, ocorrendo tão somente uma cessão de uso da coisa. O contrato de mútuo, por seu turno, é um contrato de *consumo*, situação em que, pela própria natureza da coisa objeto do contrato, presume-se que esta será consumida, sob pena de tornar inútil a própria celebração do empréstimo. Desse modo, o contrato de mútuo

³⁰ “Art. 579. O comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Perfaz-se com a tradição do objeto. [...] Art. 582. O comodatário é obrigado a conservar, como se sua própria fora, a coisa emprestada, não podendo usá-la senão de acordo com o contrato ou a natureza dela, sob pena de responder por perdas e danos. O comodatário constituído em mora, além de por ela responder, pagará, até restituí-la, o aluguel da coisa que for arbitrado pelo comodante.” (BRASIL, 2002)

³¹ “Art. 586. O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.” (BRASIL, 2002)

efetivamente *transfere* a propriedade do objeto contratual ao mutuário, condição sem a qual a coisa não poderia ser por ele consumida. É, portanto, um contrato translativo (PEREIRA, 2018; GOMES, 2009, p. 384-385).

Ainda de acordo com a classificação doutrinária dos contratos civis, o contrato de mútuo é considerado: (i) real: só se constitui com a entrega da coisa³²; (ii) unilateral: somente o mutuário contrai obrigação, que é a de devolver a coisa, tendo em vista que a entrega da coisa pelo mutuante não é uma obrigação, mas ato constitutivo do próprio contrato, pela sua natureza real; (iii) gratuito ou oneroso: por natureza, o mútuo é gratuito, mas, quando celebrado com fins econômicos, presume-se oneroso, ao exigir o pagamento de juros (PEREIRA, 2018; GOMES, 2009).

No caso em que se exige não somente a devolução da coisa, como também o pagamento de juros, o contrato de mútuo é qualificado como feneratício. O mútuo oneroso, portanto, é o mútuo feneratício, aquele celebrado com fins econômicos. Essa relação de mútuo, todavia, pode ocorrer entre dois particulares, sem organização de fatores produtivos e sem profissionalidade na execução da atividade. Ressalte-se, contudo, que relações isoladas entre instituições não financeiras ou entre pessoas físicas, sem habitualidade, podem revestir-se da forma de contratos tipicamente bancários, mas, por rigor metodológico, não serão consideradas, neste trabalho, como contratos bancários³³. Neste trabalho, os efeitos jurídicos do crédito concedido sobre a base monetária da sociedade serão o critério adotado para identificar um contrato de mútuo como bancário.

Segundo De Chiara (2013, p. 167), o vocábulo crédito, quando inscrito no campo semântico da Teoria Geral do Direito Privado, “traduz o direito subjetivo inerente a uma relação obrigacional que assegura ao seu titular a exigibilidade de uma prestação de outrem, devedor”. Essa é a noção geral de crédito apresentada nos livros introdutórios ao Direito Civil. Contudo, o crédito resultante de uma relação entre banco e mutuário possui a capacidade especial de expandir a disponibilidade monetária de uma economia. Ainda de acordo com De Chiara (2013, p. 170), “a ampliação do volume de moeda disponível para instrumentar as trocas resulta do funcionamento do sistema bancário, consequência do efeito multiplicador que se opera na contabilidade dos bancos”.

³² Pereira (2018) critica a opção do Código Civil por manter a classificação dos contratos em consensuais e reais. Para o autor, o aperfeiçoamento dos contratos exigiria tão somente o acordo de vontades.

³³ Salomão Neto (2020, p. 201), por exemplo, utiliza a expressão “contratos bancários” em sua obra também para tratar de contratos não tipicamente celebrados por instituições financeiras.

Esse efeito multiplicador da disponibilidade monetária é explicado pelo autor por meio da relação de encaixe/depósito nos balanços contábeis dos bancos:

Os bancos concediam crédito emitindo notas em volumes superiores aos depósitos de metal em seus cofres. A experiência bancária permitiu que com base na relação encaixe/depósitos fossem emitidas notas que instrumentavam pagamentos nos mercados, sem haver prévio depósito de quantidades de metal precioso pelo beneficiário das notas emitidas.

[...]

O mecanismo da criação da moeda nos registros contábeis dos bancos se processa em termos de quantias registradas em depósitos, inclusive com base na concessão de crédito pelas diferentes modalidades de operações bancárias. Esses depósitos que instrumentam pagamentos, por sua vez, geram novos créditos em contas de depósitos que atuam da mesma forma sobre a relação encaixe/depósito. Apenas uma parte do total dos depósitos é conservado como encaixe para atender saques, e, o remanescente, instrumenta a concessão de créditos. A partir de uma quantidade determinada de moeda recebida em depósito, opera-se o efeito multiplicador nos registros contábeis dos bancos. Ao lado do poder emissor do Estado, verifica-se que o sistema bancário pela peculiaridade de seu funcionamento opera a criação contábil de disponibilidades monetárias identificadas como moeda bancária ou moeda escritural (DE CHIARA, 1986, p. 82-83).

É dessa função primordial de ampliação da disponibilidade monetária que o autor distingue o crédito comercial do crédito financeiro, este último considerado aquele resultante da atividade bancária. Segundo De Chiara (2013, p. 172, grifos nossos), o mutuário financeiro é investido na propriedade de uma mercadoria especial, que é a moeda, que lhe permite dispor da quantia da maneira que melhor lhe aprouver: “é da amplitude dos direitos passíveis de serem exercitados pela titularidade de moeda, que decorre a imensa diferença entre os negócios jurídicos *a* crédito (crédito comercial) e os negócios jurídicos *de* crédito”.

O crédito consignado, portanto, se inscreve no âmbito dos contratos de mútuo bancário: tipo de contrato de empréstimo financeiro por meio do qual a instituição financeira concede quantia de disponibilidade monetária ao mutuário, que poderá dela dispor da maneira que lhe parecer conveniente. A concessão dessa quantia monetária se dá por meio da criação de depósitos, que, por sua vez, ampliam os instrumentos de pagamento no sistema, expandindo a disponibilidade monetária.

Antes do advento da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), a significação jurídica do crédito consignado poderia ser limitada à sua apreensão como contrato de mútuo bancário. No entanto, apesar da controvérsia instalada assim que o Código foi

promulgado³⁴, a atividade bancária também passou a ser submetida ao regime consumerista, nos termos de previsão expressa do seu art. 3º, §2º:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

[...]

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (BRASIL, 1990)

Para Salomão Neto (2020, p. 158-160), além da previsão expressa do CDC, as atividades financeiras também devem ser submetidas às normas de Direito do Consumidor em razão da magnitude alcançada pelo mercado de crédito ao consumo, exercendo papel de relevância socioeconômica que não poderia ser despercebido pelo Código. Além disso, o mutuário receberia uma prestação “mista” das instituições financeiras: ao mesmo tempo que é consumidor do serviço de crédito, também consome o próprio objeto entregue, que é o dinheiro, ao utilizá-lo para realizar pagamentos.

Ademais, como aponta Rizzardo (2020, p. 21-25), as cláusulas dos contratos de crédito ao consumidor são, em regra, previamente estipuladas pelas instituições financeiras, sem margem de discussão ao tomador de crédito. São, portanto, contratos de adesão, outro motivo pelo qual deve ser aplicado o regime protetivo do CDC. A questão foi por fim pacificada por meio da Súmula 297 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e por decisão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591-DF, que entendeu pela constitucionalidade do art. 3º, §2º, da Lei nº 8.078/1990.

A submissão dos contratos de mútuo bancário ao CDC implica um regime protetivo ao mutuário, que passa a ser considerado consumidor, aplicando-se, assim, a principiologia peculiar ao Direito Consumerista. Apesar disso, de acordo com o alerta de Cláudia Lima Marques (2016, p. 581-595), a aplicação do CDC às relações entre consumidor e instituições bancárias ainda é tímida. A aparente pacificação do tema por meio da Súmula 297 não parece haver sido suficiente para evitar uma série de controvérsias jurídicas ao redor de conflitos entre consumidor e instituições bancárias. Segundo a autora, a majoritária jurisprudência do STJ decide pela legalidade das cobranças das instituições bancárias:

³⁴ Salomão Neto (2020, p. 157-158) ressalta que uma parcela da doutrina não entendia o CDC aplicável às atividades bancárias, tendo em vista que os mutuários não seriam o destinatário final do dinheiro tomado de empréstimo.

Observando-se esta jurisprudência bancária do e. STJ dos últimos anos, quase se pode afirmar que as cobranças bancárias foram consideradas todas legais e legítimas, a não ser as identificadas pelos órgãos do executivo em suas resoluções. Existe uma certa identificação ou alinhamento das linhas jurisprudenciais novas do STJ às decisões do Bacen e às Resoluções do Conselho Monetário Nacional. O STJ chegou mesmo a afirmar que em matéria de boa-fé na cobrança de taxas bancárias e juros, a aplicação do CDC pode ser "subsidiária" e não como ficou determinado na ADIn 2.591, geral e principiologicamente. (MARQUES, 2016, p. 584-585)

Apesar disso, o CDC vem ampliando o seu escopo de aplicação sobre as atividades financeiras, especialmente com a promulgação da Lei nº 14.181/2021, que inseriu novo capítulo no Código para criar um microsistema de “Prevenção e Tratamento do Superendividamento”. O recém-criado artigo 54-A do CDC define o superendividamento como “a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial” (BRASIL, 1990).

Por sua vez, os dispositivos seguintes preveem uma série de deveres e vedações que devem ser observados pelo fornecedor de crédito no momento da oferta, a fim de prevenir as situações de superendividamento, por meio do fornecimento de informações precisas aos consumidores e vedação a situações de assédio.³⁵ Outra novidade trazida pela referida Lei foi a inserção de capítulo destinado especificamente à “Conciliação no Superendividamento”, aproximando-se a uma espécie de “recuperação judicial” do consumidor, por meio de um processo de repactuação de dívidas (art. 104-A e seguintes do CDC).

³⁵ “Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 deste Código e na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente, no momento da oferta, sobre: I - o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem; II - a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento; III - o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias; IV - o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor; V - o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 deste Código e da regulamentação em vigor.

Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não: I - (VETADO); II - indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor; III - ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e os riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo; IV - assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio; V - condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais.

Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas: I - informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento; II - avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados; III - informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito.” (BRASIL, 1990)

Pelo exposto, é possível concluir que o crédito consignado é uma modalidade de crédito que se expressa juridicamente como um contrato. Este contrato, por sua vez, recebe uma série de designações de acordo com (i) o objeto contratado; (ii) os efeitos jurídicos produzidos; e (iii) a tutela jurídica a que se submete. De acordo com o objeto contratado, o consignado é um contrato de mútuo, tendo em vista que se trata de empréstimo da coisa fungível por excelência, o dinheiro. Ainda, trata-se de um contrato bancário, tendo em vista que é concedido por instituição bancária, o que, por sua vez, tem o efeito jurídico de expandir a base monetária, por meio da criação de depósitos. Por último, o consignado é um contrato consumerista, já que o mutuário adquire tanto o serviço bancário como o dinheiro concedido na qualidade de consumidor final. Portanto, as relações entre consumidor e instituições financeiras são submetidas à disciplina jurídica do Código de Defesa do Consumidor.

Enquanto o esforço desta seção do trabalho foi o de localizar o crédito consignado dentro da taxonomia dos contratos no Direito Civil brasileiro, a partir das suas qualidades gerais enquanto crédito de mútuo bancário ao consumidor; o próximo item será destinado a ressaltar as qualidades específicas dessa modalidade de crédito, propondo a existência de um duplo caráter: (i) material, funcionando como garantia de dívidas financeiras; e (ii) procedimental, como constrição financeira automática e extrajudicial do salário do devedor.

3.2.2 Salário como objeto de garantia

Compreendidas as características genéricas do crédito consignado, o que permite classificá-lo dentro da ordem jurídica brasileira como um contrato de mútuo bancário ao consumidor, é preciso investigar as qualidades que o especificam. Como mencionado anteriormente, a inovação primordial trazida pela edição da Lei nº 10.820/2003 foi a possibilidade de descontar as parcelas da dívida financeira diretamente na folha de pagamento do devedor – seja ele servidor público, empregado da iniciativa privada ou aposentado e pensionista do INSS.

Constata-se, dessa maneira, que essa modalidade de crédito atua de duas formas distintas e combinadas: (i) transforma o salário do devedor em objeto de garantia da dívida financeira contraída; e (ii) funciona como mecanismo de constrição financeira extrajudicial da garantia. Para compreender esse funcionamento aparentemente simples, mas juridicamente sofisticado, esta seção do trabalho se debruça sobre dois institutos jurídicos mobilizados pelo

crédito consignado: as garantias contratuais, instituto do direito civil; e a penhora, instituto do direito processual civil.

Iniciando pelo aspecto substancial, ou material, do fenômeno jurídico decorrente da celebração de um empréstimo consignado, é preciso salientar a relevância do papel desempenhado pelas garantias no contexto da atividade bancária. Fábio Konder Comparato, já na década de 1960, ressaltava a importância crescente das relações de crédito para a dinâmica econômica: “dentro desta perspectiva, o crédito, tanto para aquele que o concede, como para aquele que o recebe, torna-se um elemento de primordial importância no ativo patrimonial; e a eliminação dos riscos do crédito, a preocupação dominante do empresário moderno” (COMPARATO, 1968, p. 10). As garantias, por sua vez, permitem um melhor gerenciamento da alocação dos riscos decorrentes do negócio jurídico, e, no caso dos negócios *de* crédito, as garantias buscam assegurar o credor em caso de inadimplência do mutuário (SILVA, 2017, p. 62-63).

Neste trabalho, propõe-se a noção de que, nos negócios de empréstimo consignado, funciona um mecanismo que transforma o salário em objeto de garantia do adimplemento do contrato, prevenindo o credor da inadimplência já na fonte de recursos do mutuário. Para avançar nessa proposição, é preciso localizar o empréstimo consignado na taxonomia do sistema de garantias brasileiro³⁶. Nesse sentido, adota-se a sistematização proposta por Silva (2017), tendo em vista o reconhecimento de que há, no Brasil, uma verdadeira “crise das tipologias clássicas das garantias”. Segundo o autor:

O excesso de tipologias fechadas [...] contribui para que a positivação das garantias represente um conjunto casuístico e pouco coeso. Tal modelo, por sua vez, torna-se gradativamente incompatível com o cenário econômico mais atual, em que a dinamização dos negócios, especialmente em âmbito transnacional, exige esforços de simplificação e harmonização das obrigações, que têm sido mais profícuos no Direito europeu. Ocorre assim verdadeira crise das tipologias clássicas das garantias como paradigma para a sua aplicação moderna. (SILVA, 2017, p. 2)

A obra de Silva (2017, p. 55-56, grifos nossos) parte de uma noção geral de garantia, tomando como base a sua função precípua: “*proteger* contra um *risco*, por meio da *sujeição*”. O autor ressalta a todo momento que o critério distintivo de um contrato de garantia é a sua função de sujeitar total ou parcialmente um patrimônio ao cumprimento de uma obrigação. É

³⁶ Ainda que as garantias careçam de organização sistemática formal dentro do ordenamento jurídico brasileiro, este trabalho recorre a esforço doutrinário, pioneiro no Brasil, de ordenar as garantias como um sistema, sugerindo sua codificação por meio de inserção de livro dedicado às garantias no Código Civil brasileiro, proposta por Silva (2017).

por isso que Silva (2017, p. 87) entende, acertadamente, que “no espaço amostral amplo da garantia-função, poderá haver mecanismos diversos que, já existentes no mundo jurídico, são afetados à garantia de um risco. Podem ser direitos, obrigações, ações, pretensões mesmo antes de ser garantias”. Essa sujeição advém da relação estreita entre responsabilidade e garantia³⁷. Como ressalta o autor, quando se dá a efetiva execução da garantia, o que ocorre é a substituição de uma relação original dívida-crédito por uma relação poder-sujeição (SILVA, 2017, p. 70-71).

Tomando como premissa a definição ampla de garantia-função³⁸ defendida por Silva (2017), é possível compreender o empréstimo consignado também como um contrato de garantia, em que o salário é afetado à garantia do risco de inadimplemento do mutuário. O desconto automático das parcelas da dívida financeira diretamente na folha de pagamento do devedor ocorre não por um ato volitivo de disposição patrimonial do mutuário quando recebe sua remuneração. Ao contrário, o que permite o desconto automático da dívida diretamente do seu contracheque é a responsabilidade contratual decorrente do empréstimo consignado, celebrado anteriormente ao recebimento do salário, que será gravado com a constrição financeira a partir da força obrigatória dos contratos (*pacta sunt servanda*). Parcela do seu patrimônio, qual seja, o seu salário, será irretroatamente sujeita ao pagamento da dívida financeira.

Neste ponto, pode causar estranheza a afirmação de que o salário funcione como uma garantia, tendo em vista que os objetos de contrato de garantia costumam ser patrimônio imobilizado e, em regra, corpóreo, como ocorre no caso da hipoteca. Ademais, o salário é visto, de maneira geral, como uma renda e não como patrimônio propriamente dito, pois é um fluxo de recursos recebido periodicamente pelo devedor. Ocorre que o salário, antes de transformar-se efetivamente em fluxo de renda para o empregado, é um direito contraído como a

³⁷ “Responsabilidade e garantia são distintas, embora inseparáveis. Garantia é a *principal* função da responsabilidade e a responsabilidade é o *principal* mecanismo da garantia. Todo sujeito de direito que é responsável será, conseqüentemente, garante de um risco. Todo sujeito de direito que garante um risco, legal ou convencionalmente, assume uma responsabilidade, uma *sujeição*. Em cada caso, responsabilidade e garantia poderão impor ao sujeito conseqüências adicionais distintas” (SILVA, 2017, p. 65, grifos do autor).

³⁸ A essa conceituação ampla, que abrange diferentes formas de expressão jurídica, o autor dá o nome de “garantia-função”. Aos casos específicos, em que o instituto em questão não apenas *pode* exercer função de garantia, mas *é em si* uma garantia tipificada pela ordem de direito positivo, o autor denomina “garantia relação” ou “garantias especiais”, a exemplo da hipoteca, da fiança e da propriedade fiduciária. A garantia-função, por sua vez, possui uma tipologia própria: (i) garantias de fruição; (ii) os seguros como garantia; e (iii) as garantias da obrigação (SILVA, 2017, p. 65-69). O crédito consignado seria uma garantia de obrigação, pois se presta a assegurar o credor em caso de inadimplemento da obrigação do devedor do pagamento do principal da dívida, acrescido dos juros avançados.

contraprestação do seu serviço (art. 7º da CF/1988 e art. 457 da CLT). Enquanto empregado, o devedor do empréstimo consignado possui o direito à contraprestação pela atividade desempenhada em sua esfera patrimonial de direitos, na forma de salário. É justamente parcela desse direito que é afetada como garantia da dívida financeira.

Silva (2017, p. 164-166) ainda defende que qualquer bem, seja ele corpóreo ou incorpóreo, pode ser objeto de garantia. Ressalta, todavia, que a lei impõe determinadas exigências, tais como as de que o bem deve ser determinado ou determinável e de que seja existente no momento do negócio, ou, ao menos, deva possuir existência esperada pelas partes. O autor destaca, ademais, uma tendência à desmaterialização das garantias reais: “[...] qualquer bem incorpóreo [deve] ser admitido como objeto de penhor, desde que sua existência possa ser determinada juridicamente, sob a noção análoga à de *coisa*, como requisito de especialidade” (SILVA, 2017, p. 165).

Nesse sentido, seguindo a classificação proposta por Silva (2017), o empréstimo consignado seria classificado como uma garantia real. A uma primeira aproximação, o enquadramento do consignado como uma garantia real pode soar inadequado, uma vez que a designação “real”, no Direito brasileiro, remete sempre à ideia de *coisa*, um bem corpóreo. No entanto, o critério de classificação funcional utilizado por Silva (2017, p. 137-140) toma como parâmetro o raio de delimitação da incidência da garantia sobre o patrimônio do garantidor. Se a garantia incidir sobre a totalidade do patrimônio do garantidor, a garantia é pessoal, uma vez que sua incidência foi delimitada de maneira subjetiva. Caso a garantia incida apenas sobre parcela limitada do patrimônio, como coisas ou direitos determináveis, a garantia será classificada como real, uma vez que a delimitação da incidência ocorre por um critério objetivo e não subjetivo.

Outro ponto que deve ser abordado acerca da compreensão do empréstimo consignado como um contrato de garantia é atinente às partes do contrato. Regra geral, os contratos de garantia são tripartite, com participação do credor, do devedor e do garantidor; mas podem se dar também apenas entre credor e garantidor. Mais que isso, em regra, devedor e garantidor são pessoas distintas e, muitas vezes, o contrato de garantia é celebrado justamente por isso, pela exigência do credor de que haja um terceiro garantindo o adimplemento da obrigação em caso de eventual falta do devedor.

No empréstimo consignado, contudo, as posições de devedor e de garantidor são ocupadas pela mesma pessoa. O mesmo já ocorre no caso da alienação fiduciária em garantia,

em que o próprio bem objeto do contrato de compra e venda funciona como garantia em caso de inadimplemento do comprador. Não há terceira pessoa nesse caso, tendo em vista que o comprador se torna possuidor da coisa dada em garantia, podendo dela utilizar-se, enquanto o vendedor fica com a propriedade resolúvel da coisa, cuja posse poderá ser retomada em caso de inadimplemento. No caso do empréstimo consignado, é o salário do devedor que sofre a afetação/sujeição, de modo que não há necessidade de um terceiro garantidor.

Em síntese, esta é a dimensão material do funcionamento jurídico específico do crédito consignado. Enquanto contrato de mútuo bancário ao consumidor, o empréstimo consignado não representaria grande novidade no ambiente institucional da atividade bancária brasileira. São os seus caracteres especiais, contudo, que o fizeram uma inovação financeira tão relevante. Esses caracteres são de ordem material e procedimental. Este item estudou a peculiaridade do empréstimo consignado em sua dimensão material, que é a sua capacidade de afetar o salário do devedor com a função de servir como garantia da dívida contraída, criando uma situação jurídica de sujeição do salário ao pagamento do débito.

O empréstimo consignado pode ser compreendido, portanto, como uma manifestação da garantia-função, uma vez que impõe sobre parcela da esfera patrimonial de direitos do devedor uma situação de sujeição ao credor. O credor, portanto, em decorrência da responsabilidade contratual do devedor ao celebrar o empréstimo consignado, desconta todos os meses parcelas da dívida contraída diretamente da fonte de recursos do devedor, independentemente de sua vontade no ato da constrição financeira.

No próximo item, a dimensão procedimental do empréstimo consignado será estudada, tendo em vista que essa modalidade de crédito atribui ao credor a faculdade de invadir a esfera patrimonial do devedor sem a intervenção do Poder Judiciário, conferindo uma espécie de autoexecutoriedade ao contrato, situação excepcional na ordem de direito brasileira.

3.2.3 Consignação como “penhora”

A ordem jurídica brasileira prevê um rito ordinário para a resolução dos conflitos de interesse que não conseguem ser dirimidos pelas próprias partes, ou seja, por meio da autocomposição. Nesses casos, os conflitos podem ser resolvidos pela heterocomposição, hipótese em que o Estado é interpelado a atuar, por meio do Poder Judiciário, como um terceiro não interessado. Para que sejam apreciados judicialmente, esses conflitos devem ser

qualificados pela presença de ao menos uma pretensão resistida, caracterizando uma lide, na definição clássica de Carnelutti³⁹. Esse rito ordinário, ao qual a parte interessada deve submeter-se para ver a sua pretensão satisfeita, é composto, em regra, por duas fases consecutivas: uma fase de conhecimento e uma fase de execução.

De acordo com Araken de Assis (2016), na primeira fase, o intuito é a formação de juízos sobre o processo, prevalecendo a função cognitiva, momento em que o Juízo forma o seu convencimento. No entanto, na maior parte dos casos, apenas a declaração do Poder Judiciário reconhecendo justa a pretensão de uma das partes não é suficiente para efetivamente satisfazê-la. É por isso que, encerrada a fase de conhecimento por meio da prolação de sentença, a parte interessada deve dar início a uma fase de execução, que tem por finalidade dar *concretude* aos efeitos jurídicos dessa declaração judicial. Segundo Assis (2016, p. 107, grifos nossos), “a função executiva opera no mundo dos fatos (trabalho de campo) e a estrutura, em que ela avulta, caracteriza-se por atos judiciais *agressores* da esfera jurídica do executado”.

O que caracteriza a fase executiva do processo judicial, portanto, é a prevalência de atos constritivos do patrimônio do executado, provocando efetivas alterações na realidade concreta: “por meio da execução forçada, o órgão judiciário privará o executado imediata ou progressivamente da garantia constitucional de gozar do que é seu (e do que se encontra na sua esfera jurídica), imputando bens à satisfação do crédito do exequente” (ASSIS, 2016, p. 130). A característica que sobressalta entre os atos executivos é a coercitividade, “expressão do *imperium* judicial” (ASSIS, 2016, p. 133), qualidade própria dos atos estatais, que emanam do Poder de Império do Estado.

Entre os possíveis atos executivos, destaca-se a penhora, que “afeta determinado bem à execução, permitindo sua ulterior expropriação, e torna os atos de disposição do seu proprietário ineficazes em face do processo” (ASSIS, 2016, p. 911). Diferentemente dos atos executivos expropriatórios, tais como a arrematação e a adjudicação, a penhora não retira efetivamente os bens da esfera patrimonial do executado, mas “individualiza a responsabilidade patrimonial do devedor, que antes era genérica” (DIDIER JUNIOR, 2017, p. 801). A penhora é o ato executivo por excelência da execução por quantia certa e incide sobre “tantos bens quantos bastem para

³⁹ “A lide é, pois, um desacordo. Elemento essencial do desacordo é um conflito de interesses: se satisfazer o interesse de um, fica-se sem satisfazer o interesse do outro e vice-versa. Sobre este elemento substancial, se implanta um elemento formal, que consiste em um comportamento correlativo dos dois interessados: um deles insiste ser tolerado pelo outro, assim como exige a satisfação de seu interesse, a essa exigência se chama pretensão; mas o outro, em vez de tolerá-lo se-lhe opõe”. (CARNELUTTI, 2012, p. 26)

o pagamento do principal atualizado, dos juros, das custas e dos honorários advocatícios”, nos exatos termos do art. 831 do CPC (BRASIL, 2015a).

É possível penhorar toda sorte de bens que componham o patrimônio do executado, desde o dinheiro em espécie, passando por pedras e metais preciosos, até percentual de faturamento de empresa devedora⁴⁰. Contudo, a Lei Processual também estabelece um rol de bens e direitos impenhoráveis, tendo em vista a necessidade de assegurar uma esfera mínima de existência digna do executado⁴¹. Segundo o art. 833, inciso IV, do CPC, são impenhoráveis:

IV - os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º;

§ 2º O disposto nos incisos IV e X do caput não se aplica à hipótese de penhora para pagamento de prestação alimentícia, independentemente de sua origem, bem como às importâncias excedentes a 50 (cinquenta) salários-mínimos mensais, devendo a constrição observar o disposto no art. 528, § 8º, e no art. 529, § 3º. (BRASIL, 2015a, grifos nossos)

Como se observa da previsão legal, as diversas espécies de remuneração foram protegidas dos atos executivos, tendo em vista a necessidade de primar pelo sustento do devedor e de sua família, em detrimento da pretensão satisfativa do credor. Este tema será aprofundado

⁴⁰ “Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem: I - dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira; II - títulos da dívida pública da União, dos Estados e do Distrito Federal com cotação em mercado; III - títulos e valores mobiliários com cotação em mercado; IV - veículos de via terrestre; V - bens imóveis; VI - bens móveis em geral; VII - semoventes; VIII - navios e aeronaves; IX - ações e quotas de sociedades simples e empresárias; X - percentual do faturamento de empresa devedora; XI - pedras e metais preciosos; XII - direitos aquisitivos derivados de promessa de compra e venda e de alienação fiduciária em garantia; XIII - outros direitos”. (BRASIL, 2015a)

⁴¹ “Art. 833. São impenhoráveis: I - os bens inalienáveis e os declarados, por ato voluntário, não sujeitos à execução; II - os móveis, os pertences e as utilidades domésticas que guarnecem a residência do executado, salvo os de elevado valor ou os que ultrapassem as necessidades comuns correspondentes a um médio padrão de vida; III - os vestuários, bem como os pertences de uso pessoal do executado, salvo se de elevado valor; IV - os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º; V - os livros, as máquinas, as ferramentas, os utensílios, os instrumentos ou outros bens móveis necessários ou úteis ao exercício da profissão do executado; VI - o seguro de vida; VII - os materiais necessários para obras em andamento, salvo se essas forem penhoradas; VIII - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família; IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social; X - a quantia depositada em caderneta de poupança, até o limite de 40 (quarenta) salários-mínimos; XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei; XII - os créditos oriundos de alienação de unidades imobiliárias, sob regime de incorporação imobiliária, vinculados à execução da obra.” (BRASIL, 2015a)

na seção seguinte, uma vez que o empréstimo consignado atua “como se penhora fosse”⁴² ao afetar o salário do devedor direto na fonte para sujeitá-lo ao pagamento da dívida.

Tendo em vista que a penhora não é um ato executivo expropriatório, mas sim um ato executivo de apreensão ou de constrição (ASSIS, 2016, p. 133), para que o bem penhorado seja retirado de fato da esfera patrimonial do executado e seja transferido ao patrimônio do exequente (credor), é necessário um segundo ato executivo. No caso dos bens móveis ou imóveis, em regra corpóreos, primeiro, é feita a avaliação dos bens em termos monetários (arts. 870 a 875 do CPC) para, em seguida, proceder-se aos atos expropriatórios de adjudicação (art. 876 a 878 do CPC) ou de alienação (art. 879 a 903 do CPC). Já para os casos de penhora de dinheiro, o ato expropriatório seguinte à penhora é o levantamento do numerário depositado em conta judicial, nos termos dos arts. 904 a 909 do CPC⁴³.

O cumprimento desse rito, contudo, costuma ser demorado, e suportar essa demora é um ônus da parte interessada em ver sua pretensão não somente reconhecida, como efetivamente *satisfeita*⁴⁴. Esse ônus da demora do processo costuma ser contabilizado como um dos custos de transação⁴⁵ inerentes às transações econômicas, já que são comumente operacionalizadas por meio de negócios jurídicos. No caso das operações de crédito bancário, após celebrado o contrato, o conflito de interesses entre as partes do contrato costuma surgir em duas hipóteses: (i) o consumidor se insurge acerca da legalidade de algumas cláusulas, pleiteando a revisão do contrato; ou (ii) o consumidor não consegue adimplir as prestações, motivo pelo qual a instituição bancária deve acionar o Poder Judiciário para exigir seu crédito.

⁴² Não é possível afirmar, contudo, que o procedimento da consignação em folha de pagamento é idêntico à penhora, por duas razões primordiais. Primeiro, só se pode falar em penhora quando há uma constrição patrimonial realizada pelo Poder Judiciário, uma vez que é um ato processual executivo, só existindo no campo semântico de um processo judicial. Segundo, a penhora é tão somente um ato de apreensão ou de constrição de parcela do patrimônio do devedor, mas não expropriatório. A consignação em folha de pagamento, por sua vez, é tanto um ato de apreensão quanto um ato expropriatório, uma vez que afeta parcela do salário do devedor para o pagamento da dívida e efetua, ao mesmo tempo, a sua expropriação da esfera patrimonial do devedor, sem a necessidade de instauração de um processo judicial.

⁴³ “Art. 906. Ao receber o mandado de levantamento, o exequente dará ao executado, por termo nos autos, quitação da quantia paga. Parágrafo único. A expedição de mandado de levantamento poderá ser substituída pela transferência eletrônica do valor depositado em conta vinculada ao juízo para outra indicada pelo exequente.” (BRASIL, 2015a)

⁴⁴ Em razão da excessiva demora do processo no contexto do Judiciário brasileiro, uma das inovações do Código de Processo Civil (CPC) vigente foi a inserção do seu art. 4º, *in verbis*: “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, *incluída a atividade satisfativa*” (BRASIL, 2015a, grifos nossos). Essa previsão expressa do CPC não somente cristaliza o direito constitucional à duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF/1988), como também o amplia para que a prestação jurisdicional seja integralmente entregue dentro de um prazo razoável, incluindo a fase executiva. Nesse sentido, a doutrina vem apontando a existência do princípio da efetividade no âmbito processual e de um direito fundamental à tutela executiva (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 65-66).

⁴⁵ Sobre os custos de transação, conceito desenvolvido por Ronald Coase (1937), conferir o primeiro capítulo deste trabalho.

Reconhecendo que enfrentar todo o rito processual acima descrito seria muito oneroso para os credores, a ordem jurídica brasileira conferiu a alguns negócios jurídicos a qualidade de títulos executivos extrajudiciais. Isso porque, em regra, só poderia existir um título executivo por excelência, que é a sentença. Mas, por escolha do próprio legislador, foi previsto um rol de créditos que podem ser diretamente executados, sem precisar passar pela fase de conhecimento⁴⁶. Dentro desse rol estão: (i) o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas; e (ii) o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução (art. 784, incisos III e V, do CPC).

Essas duas previsões permitem que a maior parte, senão todas as operações de crédito bancário ao consumidor possam ser diretamente executadas em Juízo. Dessa maneira, há uma mitigação do ônus da demora do processo para os credores financeiros prevista legalmente. Ainda assim, as instituições bancárias teriam de submeter-se ao rito próprio de um processo judicial, ainda que somente em sua fase executiva. Como visto acima, a execução judicial das dívidas possui regras próprias e, de maneira geral, requer ao menos dois atos executivos: um ato de apreensão/construção (penhora) e um ato expropriatório (adjudicação, alienação ou levantamento dos valores depositados judicialmente). Além disso, a Lei Processual prevê bens excepcionalmente protegidos dos atos executivos, e, entre eles, está o salário do devedor.

A Lei nº 10.820/2003, ao criar a consignação de dívidas financeiras sobre a folha de pagamento dos devedores, realizou três grandes inovações na ordem de direito brasileira, de cunho procedimental⁴⁷: (i) tornou desnecessária a proposição de demanda judicial para a execução do crédito financeiro, uma vez que o desconto ocorre extrajudicialmente, direto na fonte de pagamento do salário do devedor; (ii) reuniu, em um mesmo ato – o desconto

⁴⁶ Os títulos executivos extrajudiciais estão previstos no art. 784 do CPC: “Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque; II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas; IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal; V - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução; VI - o contrato de seguro de vida em caso de morte; VII - o crédito decorrente de foro e laudêmio; VIII - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio; IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; X - o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas; XI - a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei; XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.” (BRASIL, 2015a).

⁴⁷ Optou-se por utilizar o termo procedimental ao invés de processual, uma vez que o termo processo, na ordem de direito brasileira, remete à esfera judicial, enquanto o termo procedimento remete a atividades extrajudiciárias. A consignação em folha de pagamento é um ato, a rigor, procedimental e não processual, portanto.

automático direto na fonte –, a constrição do valor da dívida e a sua expropriação da esfera de direitos do devedor; e (iii) permitiu o desconto de dívidas diretamente sobre o salário do devedor, de maneira extrajudicial, não se submetendo à regra da impenhorabilidade de salários prevista no Código de Processo Civil (art. 833, inciso IV).

Ainda, em caso de inadimplemento do devedor – ou seja, na hipótese de sua demissão ou de cassação do seu benefício previdenciário –, a instituição financeira ainda poderá valer-se do contrato de empréstimo consignado como título executivo extrajudicial, livrando-se da fase de conhecimento do processo. Ressalte-se, ademais, que alterações posteriores na Lei 10.820/2003 permitiram a incidência do desconto diretamente sobre outras verbas devidas pelo empregador ao empregado⁴⁸, mitigando ainda mais o risco dos bancos, que estava restrito à hipótese de demissão, no caso de empréstimo consignado a empregados do setor privado.

Como tratado anteriormente neste capítulo, todas essas alterações procedimentais em favor do credor (os bancos) foram justificadas com fundamento na necessidade de redução dos custos de transação das operações de crédito pessoal no Brasil, o que permitiria alargar o acesso ao crédito pelas famílias. A necessidade de ampliar a concessão de crédito, por seu turno, se amparava no modelo de crescimento puxado pela demanda adotado pelos governos Lula⁴⁹. Em síntese, com o intuito de diminuir o risco dos bancos e, com isso, incentivá-los a ampliar a concessão de crédito às famílias brasileiras, mobilizou-se a ordem de direito brasileira em duas dimensões distintas, mas estreitamente ligadas.

Ao afetar o salário como garantia do adimplemento da dívida (dimensão material) e ao criar um procedimento extrajudicial de constrição e de expropriação do patrimônio do devedor (dimensão procedimental), o empréstimo consignado é um contrato bancário *sui generis*. Seus efeitos materiais e procedimentais específicos o individualizam dentro da ordem de direito brasileira, demonstrando como o Direito é instrumentalizado a fim de adequar os interesses econômicos prevalentes. Essa mobilização do aparato jurídico, contudo, não deixa de suscitar controvérsias, que serão abordadas no próximo item deste capítulo.

⁴⁸ Essas alterações serão abordadas no próximo capítulo desta dissertação.

⁴⁹ Sobre o tema, ver capítulo 1 (seção 2) desta dissertação.

3.3 DEBATE JURISPRUDENCIAL, INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO CONSUMIDOR E PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO SALÁRIO

3.3.1 O julgamento do Recurso Especial nº 728.563/RS

Como tratado no item anterior, a criação do empréstimo consignado provocou alterações na ordem de direito brasileira, o que não deixou de suscitar controvérsias jurídicas na ocasião de sua promulgação. Prova disso foi o intenso debate jurisprudencial quanto à constitucionalidade da Lei nº 10.820/2003, pacificado enfim pelo julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 728.563/RS em 2005.

De acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na ocasião, foi reconhecida a validade de cláusula contratual que autoriza o desconto em folha de pagamento, *in verbis*:

CIVIL. CONTRATO DE AUXÍLIO FINANCEIRO. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. CLÁUSULA INERENTE À ESPÉCIE CONTRATUAL. INOCORRÊNCIA DE ABUSIVIDADE. PENHORA SOBRE REMUNERAÇÃO NÃO CONFIGURADA. SUPRESSÃO UNILATERAL DA CLÁUSULA DE CONSIGNAÇÃO PELO DEVEDOR. IMPOSSIBILIDADE. I. É válida a cláusula que autoriza o desconto, na folha de pagamento do empregado ou servidor, da prestação do empréstimo contratado, a qual não pode ser suprimida por vontade unilateral do devedor, eis que da essência da avença celebrada em condições de juros e prazo vantajosos para o mutuário. II. Recurso especial conhecido e provido. (BRASIL, 2005a)

A lide em questão versava acerca do pedido de um devedor pessoa física (autor da demanda) para que fosse levantado o abatimento das parcelas de dívida financeira sobre sua folha de pagamento. Vencida em Primeira e Segunda Instâncias, a cooperativa de crédito recorreu do acórdão da 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), que determinara a cessação dos descontos em folha, com fundamento na impenhorabilidade de salários prevista no Código de Processo Civil vigente à época⁵⁰. Em resumo, a cooperativa credora argumentava que o caso não se tratava da impenhorabilidade prevista no CPC, uma vez que o desconto seria realizado com base em autorização expressa do mutuário.

Distribuído o recurso para a Segunda Seção do STJ, sob relatoria do Ministro Aldir Passarinho Junior, o pleito da credora foi totalmente provido e o acórdão do TJRS reformado,

⁵⁰ Art. 649, inciso IV, do CPC/1973, replicado no art. 833, inciso IV, do CPC/2015, este último em vigor.

por unanimidade, sagrando-se vencedora a tese da instituição financeira. Embora o recurso especial tenha sido provido por unanimidade, dois entendimentos foram debatidos pela Corte Superior na ocasião. Os fundamentos do voto do Relator não foram acolhidos integralmente por todos os Ministros que participaram do julgamento. A Ministra Nancy Andrichi proferiu voto-vista discordando parcialmente dos fundamentos da Relatoria, sendo acompanhada pelo Ministro Castro Filho no seu posicionamento. Os Ministros Jorge Scartezzini, Barros Monteiro, Humberto Gomes de Barros e Cesar Asfor Rocha votaram em total consonância com o Relator, Ministro Aldir Passarinho Junior (BRASIL, 2005a).

É importante ainda ressaltar que a controvérsia no julgamento do tema não se deu em razão da legalidade da cláusula que prevê consignação, mas tão somente quanto à possibilidade de sua posterior revisão, alterando a forma de pagamento do empréstimo. Dessa maneira, verifica-se que houve consenso no STJ quanto à legalidade da consignação em folha de pagamento, restando a controvérsia acerca dos fundamentos utilizados pelo Relator para reconhecer essa legalidade.

A fundamentação do voto do Relator pode ser sintetizada nos seguintes argumentos: (i) a consignação seria uma decorrência inerente da essência do contrato celebrado; (ii) em razão do desconto automático, o mutuário também se beneficia, com redução substancial dos juros e prazos mais longos; (iii) a consignação não se confunde com a penhora, uma vez que a última é uma imposição, sem previsibilidade e prévio acordo. O Ministro ainda acrescenta que a consignação já possuiria regulamentação própria, por meio da Lei nº 10.820/2003 e do Decreto nº 4.691/2004, que regulamentou o art. 45 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 2005a, p. 04-06).

Quanto ao voto-vista da Ministra Nancy Andrichi, dois pontos merecem destaque, dando estofa aos seus argumentos centrais que serão sintetizados neste trabalho. Primeiro, para alinhar sua argumentação, a Ministra parte da constatação de que há relações jurídicas intercambiadas. Isso porque, para além da relação entre credor e devedor, os efeitos jurídicos da celebração do empréstimo consignado repercutem sobre a relação de trabalho entre devedor e seu empregador. Assim, o voto conclui que “o objeto de direito da instituição financeira, em última análise, é a própria remuneração do trabalhador” (BRASIL, 2005a, p. 13). Esse aspecto, contudo, não foi levado em consideração no voto do Relator do caso, que foi acompanhado pelos demais membros da Corte na ocasião do julgamento.

O segundo ponto de relevo no voto-vista diz respeito ao princípio da intangibilidade do salário. Diferentemente da tese vencedora, que desconsiderou a peculiaridade da verba dada em

garantia, o entendimento da Ministra Nancy Andrighi trouxe à discussão do caráter alimentar da verba salarial. Em sua fundamentação, a julgadora mencionou uma série de normas protetivas ao salário no sistema jurídico brasileiro, a exemplo: (i) o trabalho como valor fundamental da República Federativa brasileira (art. 1º, inciso IV, da CF/1988); (ii) proteção constitucional ao salário (art. 7º, inciso X, da CF/1988); e (iii) preferência absoluta dos créditos trabalhistas no concurso de credores (art. 83, inciso I, da Lei nº 11.101/2005 – Lei de Falências e Recuperação Judicial).

Partindo dessas premissas, a Ministra Nancy Andrighi sustentou, em síntese, os seguintes argumentos: (i) não há ilegalidade no desconto em folha, uma vez que foi autorizado pelo empregado, que livremente dispõe do seu salário; (ii) quando o empregado pretende revogar essa autorização, estão em confronto a natureza alimentar da remuneração paga pelo trabalho e o interesse da instituição credora em preservar a modalidade de pagamento contratada; portanto, (iii) “de forma alguma o direito de uma instituição financeira à redução da taxa de inadimplência nos empréstimos que concede pode suplantar o direito – de natureza alimentar – à livre fruição de seu salário pelo trabalhador” (BRASIL, 2005a, p. 16).

Ou seja, para a Ministra Nancy Andrighi, ainda que a cláusula autorizadora da consignação seja válida, também seria legítima a revisão da referida cláusula pelo devedor, que tem o direito de livremente dispor do seu salário. A Ministra, contudo, ressalva que o caso concreto não é de interesse lucrativo de instituição financeira em confronto com direito ao salário do trabalhador. Isso porque a instituição credora se tratava de cooperativa de crédito, que não atua com objetivo lucrativo, motivo pelo qual votou pelo provimento do recurso da credora, mas adotando fundamentação diversa do voto do Relator (BRASIL, 2005a, p. 17-19).

O voto-vista proferido pela Ministra foi acompanhado apenas pelo Ministro Castro Filho, de modo que o entendimento vencedor foi aquele adotado pelo Relator Aldir Passarinho Junior:

O que me parece não ter cabimento é alguém obter um financiamento a taxas mais favorecidas, justamente porque optou por uma modalidade de consignação em folha de pagamento, o que ainda o dispensou de apresentação de garantia suplementar e ainda obtendo prazo mais elástico, com redução de cada parcela, e, em seguida, sob alegação de expropriação abusiva, excluir a cláusula, o que denota, inclusive, o nítido propósito de inadimplir a obrigação, porquanto se assim não for, então qual a razão para alijar a consignação? (BRASIL, 2005a, p. 05-06)

A posição vencedora no julgamento entendeu que os prazos mais longos e a menor taxa de juros do crédito consignado, quando comparado a outras modalidades de crédito,

justificariam a autorização do desconto automático direto em folha. Reverter tal autorização posteriormente seria uma espécie de privilégio injustificado do devedor que obteve condições facilitadas em seu empréstimo.

Ao contrário do entendimento do Relator, este trabalho entende que a possibilidade de rever cláusula autorizadora da consignação não confere ao devedor uma situação de privilégio indevido, assim como não permite a presunção automática de que há propósito de inadimplir a obrigação. Como bem apontado pela Ministra Nancy Andrighi em seu voto, a consignação em folha é uma forma de pagamento, não se confundindo com a obrigação principal: “a cessação de tal retenção, por si só, não representará o inadimplemento da prestação principal regulada pelo contrato” (BRASIL, 2005a, p. 13).

A possibilidade de rever a autorização para os descontos automáticos em folha de pagamento é uma decorrência da cláusula *rebus sic stantibus*, corolário da força obrigatória dos contratos (*pacta sunt servanda*) para preservar o equilíbrio contratual. A tradução do brocardo latino remete à noção de que o contrato deve ser cumprido nos termos ajustados enquanto estejam mantidas as condições de quando fora celebrado (PEREIRA, 2018; GOMES, 2009, p. 40). Essa é uma cláusula geral implícita nos contratos civis, reconhecendo que o “desequilíbrio na economia do contrato afeta o próprio conteúdo de juridicidade”, de modo que o contrato não pode ser cumprido nos exatos mesmos termos em que fora celebrado se “a força das circunstâncias ambientes [vier a] criar um estado contrário ao princípio da justiça no contrato” (PEREIRA, 2018).

No caso do empréstimo consignado, essa possibilidade de revisão da modalidade de pagamento tem ainda mais razão de ser em decorrência de dois fatores fundamentais: (i) a regra da interpretação mais favorável ao consumidor, prevista no art. 47 da Lei nº 8.078/1990 (CDC)⁵¹; e (ii) a primazia do direito social ao trabalho e a proteção constitucional do salário, que se impõem frente ao interesse particular de lucratividade das instituições financeiras.

3.3.2 Interpretação mais favorável ao consumidor e proteção constitucional ao salário

A importância de classificar o empréstimo consignado como um contrato de crédito ao consumidor aparece justamente quando as controvérsias jurídicas são postas diante da

⁵¹ “Art. 47. As cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor.” (BRASIL, 1990)

intérprete. Ao reconhecer que o empréstimo consignado se submete ao regime jurídico consumerista, pode-se, portanto, adotar a técnica interpretativa mais adequada. Nesse sentido, quanto ao primeiro fator que fundamenta a possibilidade de revisão da cláusula de consignação em folha de pagamento, importa salientar, de início, a inscrição do art. 47 do CDC dentro de uma hermenêutica específica à interpretação dos contratos consumeristas, que busca favorecer o consumidor.

O fundamento de validade da interpretação mais favorável ao consumidor é encontrado nos arts. 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V, da CF/1988⁵², que irradiam seus efeitos sobre as normas contratuais, servindo de estofo axiológico para a promulgação do Código de Defesa do Consumidor. Este último, segundo Marques (2016, p. 1.006), constitui um microsistema que impõe o que ela chama de “hermenêutica mais favorável ao consumidor”, por meio dos arts. 1º, 7º e 47⁵³. Ainda de acordo com a autora:

[...] mais do que uma simples interpretação "a favor" dos interesses dos consumidores, o conjunto de normas de ordem pública (imperativas e de aplicação pelo Poder Judiciário, no âmbito do processo e também pela Administração Pública, *ex officio*), normas tutelares do sujeito vulnerável, impõe uma aplicação das normas em diálogo (estejam ou não presentes no CDC estas normas) e uma integração das eventuais lacunas legislativas e do próprio contrato, sempre a mais favorável ao consumidor. Trata-se de uma primazia (a exemplo do que ocorre no direito internacional com a regra *pro homine* e no direito constitucional, com a Súmula vinculante 25 do STF) da norma mais favorável ao consumidor. (MARQUES, 2016, p. 1007, grifos do autor)

Isso significa que a intérprete do direito, quando interpelada por uma questão de direito do consumidor, *deverá* aplicar a norma mais favorável ao consumidor, buscando integrar regras existentes dentro e fora do Código de Defesa do Consumidor. Em especial quando se trata de relações de consumo envolvendo instituições financeiras, a tendência que se desenha na legislação brasileira é a de incentivar a revisão de cláusulas contratuais e a renegociação das

⁵² “Art. 5º: [...] XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; [...] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] V - defesa do consumidor” (BRASIL, 1988).

⁵³ “Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias. [...] Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.” (BRASIL, 1990)

dívidas⁵⁴, tendo em vista a necessidade de preservar o equilíbrio econômico e a função social do contrato⁵⁵.

Tendo em vista essa hermenêutica específica aos contratos de consumo, além das regras convencionais de direito civil e do microsistema de defesa do consumidor, a noção de mínimo existencial e a proteção constitucional ao salário – decorrentes do direito público –, passaram a ser integradas ao repertório da aplicadora do direito (MARQUES, 2016, p. 1.334). Portanto, de acordo com a necessidade de interpretar as lides envolvendo contratos de crédito ao consumidor com base na proteção do mínimo existencial do consumidor – o que implica preservar o salário –, este trabalho entende que o posicionamento adotado no julgamento paradigmático do REsp nº 728.563/RS não se amolda à nova realidade de constitucionalização do direito civil e de avanço da legislação protetiva ao consumidor superendividado.

Somadas à interpretação mais favorável ao consumidor, estão a primazia do direito social ao trabalho e a proteção constitucional ao salário. Fundamentar esse segundo fator que explica a possibilidade de revisão da cláusula de consignação em folha de pagamento exige uma incursão no direito constitucional e no direito do trabalho, o que será realizado em seguida.

Iniciando pelo direito constitucional, é preciso recobrar as bases históricas do modelo constitucional adotado pelo Brasil em 1988. Sob influência da experiência alemã, é a Constituição brasileira de 1934 a responsável por incluir no texto constitucional um capítulo específico para tratar a Ordem Econômica e Social, o que foi repetido pelas constituições que a sucederam (BERCOVICI, 2005, p. 15-17). De acordo com Bercovici (2005), mesmo sob o

⁵⁴ A Lei nº 14.181/2021, que dispõe acerca da prevenção e do tratamento do superendividamento, inseriu novos direitos básicos do consumidor e criou o processo de repactuação de dívidas, que pode ocorrer tanto administrativa quanto judicialmente:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...] XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas; XII - a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito.

Art. 104-A. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

Art. 104-C. Compete concorrente e facultativamente aos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor a fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, nos moldes do art. 104-A deste Código, no que couber, com possibilidade de o processo ser regulado por convênios específicos celebrados entre os referidos órgãos e as instituições credoras ou suas associações.” (BRASIL, 1990)

⁵⁵ “Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. [...] Art. 423. Quando houver no contrato de adesão cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente.” (BRASIL, 2021)

predomínio do Estado Liberal, as constituições também dispunham sobre as relações econômicas, mas de maneira a tão somente conformar a realidade existente⁵⁶.

Nesse ponto reside a distinção primordial entre as Constituições Econômicas liberais e aquelas que compõem o constitucionalismo social do século XX: enquanto as constituições do Estado Liberal restringiam-se a chancelar a realidade socioeconômica, as constituições sociais preocupavam-se em transformar a sociedade, reconhecendo as desigualdades que a permeiam, especialmente as de ordem econômica. A Constituição Econômica do Estado Social tem por característica, portanto, “a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente” (BERCOVICI, 2005, p. 34).

A Constituição Dirigente se propõe, de maneira premente, a vincular o legislador à Constituição, não só autorizando sua atuação sobre o domínio econômico, como orientando e direcionando esta atuação, que deve se dar em consonância com o previsto no texto constitucional (BERCOVICI, 2005, p. 35). Por seu turno, a Constituição Federal de 1988 é uma Constituição Dirigente, uma vez que traça programas para a ordem econômica e social e conta com as chamadas cláusulas transformadoras, como é o caso do art. 3º da CF/1988.

Nesse passo, Eros Grau (2010) entende que o texto constitucional conferiu tratamento peculiar ao trabalho, por meio do art. 1º, inciso IV, e do art. 170, *caput*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: IV - *os valores sociais do trabalho* e da livre iniciativa
[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na *valorização do trabalho humano* e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...]. (BRASIL, 1988)

Segundo o autor, a valorização do trabalho humano e o valor social do trabalho seriam cláusulas principiológicas, de modo que “expressam prevalência [...] na conformação da ordem econômica” (GRAU, 2010, p. 201). Dessa maneira, além de ser um direito social expresso no art. 6º da Constituição Federal, o trabalho é um *valor* constitucionalmente reconhecido pela ordem de direito brasileira. Disso decorre o tratamento especial dedicado aos direitos dos trabalhadores conferido pela CF/1988, previsto em seus arts. 7º a 11.

⁵⁶ “A Constituição Econômica liberal existia para sancionar o existente, garantindo os fundamentos do sistema econômico liberal, ao prever dispositivos que preservavam a liberdade de comércio, a liberdade de indústria, a liberdade contratual e, fundamentalmente, o direito de propriedade” (BERCOVICI, 2005, p. 32).

Especificamente quanto ao salário, Nascimento (2008, p. 103-108) relaciona os seguintes direitos constitucionais salariais: (i) salário mínimo fixo ou variável e pisos salariais (art. 7º, incisos IV e VII); (ii) irredutibilidade do salário (art. 7º, inciso V); (iii) décimo terceiro salário (art. 7º, inciso VIII); (iv) proteção do salário na forma da lei e contra a retenção dolosa (art. 7º, inciso X); (v) remuneração superior para o serviço extraordinário (art. 7º, inciso XVI); (vi) remuneração das férias acrescida de um terço (art. 7º, XVII); (vii) adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas (art. 7º, inciso XXIII); e (viii) proibição de discriminação salarial (art. 7º, inciso XXX).

Delgado (2019, p. 931), por sua vez, advoga a existência de um sistema de garantias salariais formado por regras constitucionais e infraconstitucionais que protegem o salário em diversas dimensões: (i) quanto ao seu valor; (ii) contra abusos do empregador; (iii) contra discriminações na relação de emprego; (iv) contra credores do empregador; e (v) contra credores do empregado. Quanto à discussão relativa ao crédito consignado, essa proteção contra credores do empregado aparece como a dimensão mais importante dentro do sistema de garantias do salário proposto pelo autor.

Para Delgado (2019, p. 1017), a proteção do salário contra os credores do empregado se materializa por meio de quatro aspectos: (i) impenhorabilidade do salário; (ii) restrições à compensação de créditos gerais e trabalhistas com os trabalhistas específicos do empregado; (iii) critério de cômputo da correção monetária; e (iv) inviabilidade da cessão do crédito salarial obreiro. Essa proteção que a ordem de direito confere ao salário contra dívidas comuns do empregado se fundamenta no privilégio do crédito trabalhista sobre os demais (art. 83, inciso I, da Lei nº 11.101/2005). Segundo o autor:

Se o crédito laboral prevalece sobre todos os outros direitos patrimoniais, não pode frustrar-se exatamente no instante de sua realização concreta, em decorrência do assédio dos créditos de outra natureza a ele concorrentes. São quatro os tipos de medidas adotadas pelo Direito com o objetivo de proteger os créditos trabalhistas em face dos credores do próprio empregado. (DELGADO, 2019, p. 1017)

É partindo do reconhecimento dessa posição de privilégio dos créditos trabalhistas que o debate acerca da consignação em folha de pagamento deve ocorrer. Ou seja, é preciso levar em consideração a proteção constitucional conferida ao salário como fundamento de validade do sistema infraconstitucional que o coloca em posição de privilégio. Nesse sentido, Branco (2013) postula pela possibilidade de revogar a autorização para a consignação em folha de pagamento, na mesma esteira do voto-vista da Ministra Nancy Andrighi: “tendo em vista as

normas constitucionais segundo as quais é assegurada proteção ao salário, assim como é garantido que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal” (BRANCO, 2013, p. 08).

Em síntese, é possível tecer as seguintes conclusões acerca do debate jurisprudencial ao redor do tema do empréstimo consignado. Primeiro, a hipótese da ilegalidade ou inconstitucionalidade da consignação em folha de pagamento parece superada na doutrina e jurisprudência. Até os mais críticos à consignação, como é o caso de Branco (2013), entendem pela possibilidade jurídica da autorização da consignação de dívidas financeiras diretamente na folha de pagamento. A controvérsia se instala, contudo, quando se questiona a possibilidade de revisão ou revogação da cláusula de consignação.

Enquanto a tese vencedora no julgado paradigmático do STJ foi no sentido de reconhecer a impossibilidade da revisão/revogação da consignação, este trabalho buscou se posicionar de maneira contrária ao posicionamento adotado no julgamento. Se o Ministro Relator entende que a autorização para a consignação em folha advém de ato livre e volitivo do devedor, este trabalho defende que o exercício dessa liberdade sobre o próprio salário não está constricto ao ato de celebração do contrato de empréstimo, mas pode e deve ser exercido também durante a execução do contrato, especialmente em se tratando de contratos de trato sucessivo.

Como bem estabelecido pela doutrina do direito civil, por meio do reconhecimento da cláusula geral implícita *rebus sic stantibus*, o contrato não precisa ser cumprido nos exatos termos em que fora celebrado se houver alterações nas circunstâncias de fato. E, no caso dos contratos de crédito ao consumidor, mais razão há para reconhecer-se a possibilidade de revisão/revogação de cláusulas, tendo em vista a necessidade de interpretação mais favorável ao consumidor. Ademais, a tendência da legislação consumerista é de incentivar a preservação dos contratos, com equilíbrio e respeito à sua função social, estimulando as revisões contratuais e as repactuações de dívidas.

Por fim, não se trata de cláusula contratual comum nos negócios jurídicos civis. Como visto nos itens anteriores, a consignação em folha de pagamento é uma situação jurídica excepcionalíssima dentro da ordem de direito brasileira, seja pela ótica do direito material, seja pelo prisma do direito processual. Isso porque se trata de uma relação de consumo produzindo efeitos diretamente sobre uma relação de trabalho, de modo que o crédito trabalhista do devedor é o objeto de garantia do pagamento da dívida financeira.

Nesse sentido, tendo em vista o tratamento especial conferido pela ordem de direito brasileira ao salário e aos créditos trabalhistas de maneira geral, desde a Constituição até a Lei de Falências e Recuperação Judicial, há ainda mais razão para que se reconheça a possibilidade de revisão da cláusula de consignação em folha de pagamento.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto no primeiro item deste capítulo, a legislação acerca da consignação em folha de pagamento no Brasil não começou somente com a promulgação da Lei nº 10.820/2003. Apesar da sua inquestionável relevância, a possibilidade jurídica de consignar dívidas em folha de pagamento já era uma realidade no país desde a segunda metade da década de 1940, ampliando-se com a Lei nº 1.046/1950, mas ainda assim restrita a servidores públicos. É apenas em 1971, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, que a possibilidade de consignar dívidas financeiras em folha de pagamento se expande para os empregados da iniciativa privada.

Contudo, é somente em 2003 que essa modalidade de crédito se generaliza e assume protagonismo na concessão do crédito pessoal no Brasil. Inserido em um contexto de estabilização econômica pós-Plano Real, o país passava por uma série de reformas institucionais no sistema bancário ainda na década de 1990, ressaltando-se a adoção de regras prudenciais dos Acordos de Basileia, os programas PROER e PROES, além da maior participação de instituições estrangeiras no setor. Na esteira dessas inovações institucionais, o primeiro governo Lula implementa as chamadas Reformas Microeconômicas, no bojo das quais é proposta a MP nº 130/2003, aprovada e posteriormente convertida na Lei nº 10.820/2003, autorizando a consignação em folha de pagamento para empregados celetistas e segurados do RGPS.

A mecânica jurídica de funcionamento do crédito consignado, por sua vez, inova a ordem de direito brasileira em duas dimensões, como abordado no segundo item deste capítulo. Embora seja classificado como um contrato de mútuo bancário ao consumidor, dotado das características genéricas de todos os contratos dessa espécie, o crédito consignado possui caracteres específicos que o individualizam dentro da ordenação jurídica nacional. Na dimensão material, o crédito consignado afeta parcela do salário do trabalhador para funcionar como garantia de uma dívida financeira. Já quanto à dimensão procedimental, a consignação em folha

atua “como se penhora fosse”, realizando, ao mesmo tempo, um ato construtivo e expropriatório do salário do devedor sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Essas inovações provocadas na ordem jurídica não passaram despercebidas pelos tribunais, tampouco pela doutrina. De acordo com os argumentos trabalhados no item 3 deste capítulo, a posição vencedora no julgamento do REsp nº 728.563/RS não poderia se sustentar, tendo em vista dois pontos centrais: a interpretação mais favorável ao consumidor e a proteção constitucional ao salário. Segundo o julgamento do STJ, a cláusula de consignação em folha de pagamento não somente seria válida, como também não comportaria revisão contratual.

Ao contrário dessa tese, este trabalho argumentou que a hermenêutica própria à interpretação dos contratos de consumo preza pela interpretação mais favorável ao consumidor não somente quando da elaboração do contrato, mas também durante a sua execução. Ademais, a tendência do atual direito do consumidor é o estímulo à preservação do equilíbrio econômico e da função social do contrato, incentivando, para tanto, as renegociações e as revisões contratuais. Exemplo disso são as alterações recentes do Código de Defesa do Consumidor por meio da Lei nº 14.181/2021.

Além disso, observando o problema pela ótica do direito do trabalho e do direito constitucional, argumentou-se que o trabalho é um valor da Constituição Federal de 1988 e um direito social, assim como o salário é uma verba especialmente protegida em seu art. 7º. Nesse sentido, no confronto entre o interesse lucrativo das instituições financeiras e a subsistência do devedor por meio da preservação do salário, o sentido da ordenação jurídica brasileira, cujo fundamento de validade está na CF/1988, é o de proteger essa esfera mínima de direitos do trabalhador.

Pelo exposto, como trabalhado no primeiro capítulo desta dissertação, o endividamento pessoal, embora propalado como uma ferramenta de promoção do crescimento, demonstra efeitos regressivos a longo prazo. Ao mesmo tempo, conforme exposto neste segundo capítulo, a mecânica jurídica de funcionamento do crédito consignado impulsionou de maneira expressiva o processo de endividamento pessoal no país. Essa operação em dupla dimensão operada pelo crédito consignado, além de complexa juridicamente – exigindo a mobilização do direito civil, consumerista, constitucional e do trabalho –, traz riscos à manutenção da subsistência dos devedores.

Ao funcionar como um mecanismo automático e extrajudicial de expropriação financeira dos trabalhadores endividados, o crédito consignado expõe parcela significativa da

população brasileira ao risco de vulnerabilidade social, uma vez que cerceia o poder de escolha do trabalhador acerca de qual dívida deverá ser adimplida a cada mês. Enquanto o salário está irremediavelmente atrelado ao pagamento das dívidas financeiras, são necessidades de primeira ordem que podem acabar sem pagamento, como alimentação, gás, água e energia elétrica.

Ainda assim, sucessivos governos lançam mão do crédito consignado como política econômica emergencial, o que se tornou mais frequente a partir da recessão desencadeada em 2015 e estudada no primeiro capítulo deste trabalho. Nesse sentido, o próximo e último capítulo desta dissertação se dedica a estudar os limites da manipulação do consignado como política econômica, propondo a tese de que o abuso da sua utilização pode significar um sintoma de que o Brasil está preso a uma armadilha do endividamento.

4 CRÉDITO CONSIGNADO E DIREITO ECONÔMICO

4.1 A DISPUTA PELA EXCLUSIVIDADE DO CONSIGNADO

4.1.1 O embate entre servidores públicos e bancos privados *versus* bancos públicos

Com a sua expansão para os empregados celetistas e segurados do RGPS em 2003, o crédito consignado aparece como a modalidade de crédito que mais cresce entre 2004-2011, superando em volume as operações de crédito pessoal não consignado e os cartões de crédito⁵⁷. Vigendo sem grandes turbulências durante o período, a Lei do Consignado sofrera apenas uma alteração, em 2004, sem impactos de grande monta quanto à sua operação pelas instituições financeiras. Esse panorama começa a se alterar, contudo, a partir de 2010, quando o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a celebrar contratos com cláusula de exclusividade junto aos entes federativos, vinculando seus servidores à tomada do empréstimo apenas com a instituição financeira contratada.

Para chancelar esses contratos, os entes subnacionais contratantes passaram a editar normas regulamentando as cláusulas de exclusividade, como ilustram os seguintes atos normativos: (i) o Decreto nº 51.198, de 22 de janeiro de 2010, editado pelo Município de São Paulo; (ii) o Decreto nº 14.191, de 28 de abril de 2020, editado pelo Estado do Piauí; (iii) o Decreto nº 45.336, de 25 de março de 2010, editado pelo Estado de Minas Gerais; e (iv) o Decreto nº 21.399, de 16 de novembro de 2009, editado pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Ato contínuo, os atores econômicos diretamente afetados pela exclusividade passaram a se organizar para manifestação em sentido contrário à celebração dos contratos com a referida cláusula. Os agentes mais atuantes foram as entidades associativas de servidores públicos e as entidades associativas de bancos privados. Esse embate, que aglutinou servidores públicos e bancos privados contra BB e CEF, ocorreu ao menos em três esferas distintas: (i) politicamente, por meio de repercussão na mídia e de pressões junto ao Poder Legislativo, que levou a Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDEIC) da Câmara dos Deputados a realizar audiência pública sobre o tema; (ii) judicialmente, por meio de um sem-número de ações judiciais ajuizadas contra o BB e a CEF, seja por bancos privados individualmente, seja por

⁵⁷ Cf. Figuras 10 e 11, localizadas na seção 2.3.1, p. 54 desta dissertação.

entidades associativas de servidores ou de instituições financeiras; e (iii) administrativamente, por meio de representação junto à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça.

Neste item, o objetivo é estudar como se deu a movimentação em cada uma dessas dimensões do conflito de interesses, com foco no âmbito administrativo, que desencadeou o processo nº 08700.003070/2010-14 no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Isso porque o processo administrativo junto ao CADE conseguiu pôr fim à celeuma, por meio do ajustamento de Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), além de condensar o posicionamento da entidade judicante brasileira competente para decidir processos que versem sobre atos de infração à ordem econômica⁵⁸.

Quanto à dimensão política, em maio de 2010, ocorreu uma audiência pública na Câmara dos Deputados para discutir a questão das cláusulas de exclusividade (BANCOS..., 2010). A realização da audiência decorreu da aprovação do Requerimento nº 291/2010, de autoria do Deputado Dr. Ubiali (PSB-SP), que justificou a necessidade de esclarecer o tema em virtude das diversas ações judiciais em curso contra o Banco do Brasil. Segundo o requerimento (BRASIL, 2010), havia processos em curso em São Paulo, por iniciativa do Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo (SINDSEP); e na Paraíba e no Rio Grande do Norte, por iniciativa da Associação Brasileira de Bancos (ABBC).

O requerimento foi aprovado e contou ainda com a inclusão do convite a representantes do Banco Central e da Caixa Econômica Federal. Na ocasião, compareceram representantes da ABBC e do Banco Central, sem a participação do Banco do Brasil que, apesar de ter confirmado a presença, não enviou nenhum representante (BANCOS..., 2010). Além da movimentação dentro do Legislativo, o tema também contou com repercussão na mídia especializada, que acompanhava de perto o trâmite das diversas ações judiciais em curso nos diferentes Tribunais de Justiça do país (CUCOLO, 2010; KIEFER, 2010; GOY, 2012; ALVES, BASILE, 2012; ACUADO..., 2012; STJ..., 2010; JUSTIÇA..., 2011; MINISTRO..., 2010; O IMBRÓGLIO..., 2010; BC VEDA..., 2011).

⁵⁸ “Art. 9º Compete ao Plenário do Tribunal, dentre outras atribuições previstas nesta Lei: [...] II - decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei; III - decidir os processos administrativos para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica instaurados pela Superintendência-Geral; IV - ordenar providências que conduzam à cessação de infração à ordem econômica, dentro do prazo que determinar; V - aprovar os termos do compromisso de cessação de prática e do acordo em controle de concentrações, bem como determinar à Superintendência-Geral que fiscalize seu cumprimento;” (BRASIL, 2011).

Consultando o processo administrativo no CADE, constataram-se, citados nos autos, quase dez demandas judiciais sobre a temática, a maioria Mandados de Segurança impetrados contra governador de Estado ou Prefeito de Município, em razão dos Decretos expedidos chancelando a exclusividade. Além disso, também está anexo aos autos do processo o Inquérito Civil Público nº 1.16.000.002427/2007-10, aberto por meio da Portaria PRDF/MPF nº 234/2009 MPF, que fundamentou o ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal em face do BB e da Caixa (Quadro 1).

Quadro 1 – Processos judiciais sobre a exclusividade do consignado aos bancos públicos citados nos autos do processo administrativo junto ao CADE

Tipo	Identificação	Estado
Mandado de Segurança	2010.3.007578-8	Pará
Mandado de Segurança	2010.007253-8	Mato Grosso do Sul
Mandado de Segurança	2009.13967-6	Rio Grande do Norte
Mandado de Segurança	8177-89.2010.805.0000-0	Bahia
Mandado de Segurança	999.2010.000143-0/001	Paraíba
Ação Declaratória de Nulidade de Negócio Jurídico	035.100.900.717	Espírito Santo
Ação de Obrigação de Fazer	0113691-74.2011.8.20.0001	Rio Grande do Norte

Fonte: Elaboração própria com base no processo administrativo CADE nº 08700.003070/2010-14.

Todo o imbróglio judicial terá fim apenas com o desfecho no âmbito administrativo. Por meio do Ofício nº 4097/2010/DPDE, de 22 de junho de 2010, a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça relata o recebimento de duas Representações: (i) uma da Federação Interestadual dos Servidores Públicos dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins (FESEMPRE); e (ii) outra do Ministério Público Federal, ambas referentes a possíveis práticas de infração à ordem econômica pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal no mercado de fornecimento de crédito consignado (CADE, 2010, p. 02).

De início, a Secretaria entendeu que não teria competência para apreciar a matéria, suscitando conflito com o Banco Central e enviando ofício ao CADE. Contudo, o Conselho entendeu de maneira contrária e decidiu por instaurar o processo administrativo com base na representação da FESEMPRE em relação a práticas do Banco do Brasil, concedendo Medida Preventiva para determinar que o BB se abstinhasse de celebrar novos contratos contendo cláusula de exclusividade. Segundo o posicionamento adotado pelo CADE, como autarquia, o Conselho possui autonomia decisória, além de garantia de estabilidade dos seus membros. Ademais, haveria complementariedade entre as competências do CADE e do BCB, de modo que não haveria qualquer obstáculo à aplicação da Lei da Defesa de Concorrência a casos envolvendo o sistema financeiro.

Em síntese, a argumentação da FESEMPRE versava sobre os seguintes pontos centrais (CADE, 2010, p. 4-53): (i) o Banco do Brasil, tendo em vista sua história como primeiro banco brasileiro de grande envergadura, utilizaria sua força e tamanho para “adquirir” a folha de pagamento dos entes subnacionais; (ii) o mercado relevante a ser considerado seria não o mercado bancário como um todo, mas sim o mercado de crédito consignado, sobre o qual o BB exerceria clara dominância; (iii) não haveria substitutibilidade do produto “empréstimo consignado”. Segundo a federação, a inserção da cláusula de exclusividade nos contratos celebrados entre BB e entes federativos fecharia o mercado de crédito consignado aos demais bancos, ferindo a concorrência e a ordem econômica. A prática imputada ao BB violaria o artigo 20, inciso I, II e IV e o artigo 21, incisos IV, V e X, da Lei nº 8.884/94 (atual art. 36 da Lei nº 12.529/2011)⁵⁹.

O Brasil conta com um Sistema de Defesa da Concorrência (SBDC), estruturado atualmente pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Segundo a dicção legal, o Sistema é composto pelo CADE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. O CADE é a “entidade judicante com jurisdição em todo o território nacional, que se constitui em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e competências previstas nesta Lei” (art. 4º da Lei nº 12.529/2011). As infrações à ordem econômica, por sua vez, são previstas no art. 36 da referida lei e a prática imputada ao BB violaria os seguintes dispositivos:

⁵⁹ A referida Lei foi quase integralmente revogada pela atual Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: a Lei nº [12.529, de 30 de novembro de 2011](#). Tendo em vista que a prática imputada ao BB ocorria sob a égide da antiga lei e o processo foi iniciado em 2010, a referência é feita à lei revogada. No entanto, os dispositivos da lei antiga foram replicados no art. 36 da atual Lei.

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

[...]

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

[...]

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

[...]

VII - utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros; (BRASIL, 2011).

Em sua defesa, o Banco do Brasil articula três argumentos principais (CADE, 2010, p. 1.204-1.226): (i) não seria correto metodologicamente analisar domínio de mercado por meio de um produto específico, o que implicaria a consideração de um mercado relevante atomizado; (ii) a atividade das instituições financeiras seria limitada a um número prévio de ativos; (iii) o BB teria assumido a frente na atividade bancária sem violar regras de concorrência, especialmente após a crise de 2008, que fez os bancos privados retraírem a concessão de crédito em decorrência de uma maior aversão ao risco do segmento.

De acordo com a defesa, o fato de o BB ser o líder quanto a um produto específico (empréstimo consignado) não implicaria automaticamente domínio de mercado, uma vez que os bancos possuiriam um portfólio variado (CADE, 2010, p. 1.215). O segundo argumento chama mais atenção: “Como a capacidade de as instituições mutuarem é limitada pelos seus ativos, despontar numa linha de crédito significa automaticamente abrir espaço para a concorrência em outras linhas de crédito, o que tem efeito compensatório e não prejudica a concorrência como um todo” (CADE, 2010, p. 1.216).

Em outras palavras, o BB entende que a atividade bancária é dependente de uma reserva prévia de ativos, como deixa explícito em outro trecho da sua peça defensiva:

Diferentemente do segmento industrial, onde as mercadorias são manufaturas produzidas pela indústria para atender uma demanda limitada de bens e utilidades por meio da transformação de recursos a priori infinitos, no segmento bancário os bancos são meros canais de ligação entre os agentes econômicos superavitários e deficitários. Nesse processo de captação e realocação de economias excedentes, os bancos não criam, transformam ou multiplicam a mercadoria existente (o dinheiro), do que resulta que os bancos disputam o comércio de quantidade pré-existente de dinheiro para fazer frente a uma demanda por crédito ilimitada, na medida em que o dinheiro é o meio universal de satisfação de todas as outras necessidades humanas com valor patrimonial. (CADE, 2010, p. 1.214)

Esse argumento leva a crer que todos os bancos estariam disputando uma mesma reserva de “economias excedentes”, de modo que o fato de o BB exercer domínio sobre apenas um tipo de produto não seria suficiente para implicar verdadeiro domínio de mercado. Ao dominar apenas o mercado de consignado, já que as economias excedentes seriam escassas, o BB deixava de exercer o domínio em outras frentes, essas exploradas pelos demais concorrentes.

Ao contrário do quanto argumentado pelo BB, a atividade bancária é efetivamente criadora de disponibilidades financeiras por meio da concessão de empréstimos e consequente criação de depósitos. A moeda escritural, bem explicada por De Chiara (1986), é responsável pela expansão dos instrumentos de pagamento por meio da contabilidade dos bancos. Nesse sentido, ao contrário do senso comum ao redor do tema replicado pelo Banco do Brasil em sua peça de defesa, os bancos não disputam uma reserva prévia de ativos para atuar como meros canais de ligação⁶⁰.

Apesar de insistir na tese de que não exerceria domínio de mercado, especialmente após os contratos com cláusula de exclusividade, o BB já havia perdido algumas batalhas durante o curso do processo administrativo. Primeiro, advogou pela incompetência do CADE para apreciar a matéria, o que foi derrubado pelo Conselho. Em seguida, interpôs diferentes recursos contra a decisão que lhe impôs Medida Preventiva para a cessação da prática, os quais tampouco foram acolhidos.

Ainda, durante o curso do processo, o Banco Central editou a Circular nº 3.522/2011, vedando a inclusão das cláusulas de exclusividade na celebração de convênios, contratos ou acordos. Pelo exposto, o BB acabou cedendo e firmou acordo com a administração pública a fim de evitar condenação por julgamento do CADE.

4.1.2 Desfecho: Circular nº 3.522/2011 do BCB e celebração de TCC junto ao CADE

Ainda durante a tramitação do processo nº 08700.003070/2010-14 no CADE, a Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil decidiu emitir a Circular nº 3.522/2011, com o seguinte teor:

Fica vedada às instituições financeiras, na prestação de serviços e na contratação de operações, a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, inclusive aquelas com consignação em folha de pagamento. (BCB, 2011a)

⁶⁰ Mais sobre o tema foi abordado nos primeiros capítulos desta dissertação.

Antes mesmo de findos o processo administrativo e as diversas demandas judiciais, o BCB resolveu editar circular para vedar a prática adotada pelos bancos públicos nas contratações com o Poder Público. De acordo com o Voto do Diretor de Normas de Organização do Sistema Financeiro, que ensejou a edição da referida Circular na 2.695ª Sessão da Diretoria Colegiada do BCB, em 12 de janeiro de 2011:

Esse contexto legal e regulatório pode ensejar que algumas instituições financeiras, ao firmarem contratos para a gestão de folhas de pagamentos de governos estaduais e municipais, órgãos da administração pública e mesmo empresas privadas, incluam, nos mencionados contratos, cláusula de exclusividade para concessão de empréstimos e financiamentos com amortização consignada em folha de pagamento dos servidores e empregados. Apesar de ser possível ao tomador realizar outros tipos de operações de crédito com instituições financeiras distintas, os contratos com essa cláusula impediriam o acesso às condições mais favoráveis dessa modalidade de crédito, em termos de juros menores e prazos mais longos. Essa prática se opõe à livre concorrência, colidindo com os esforços realizados por esta autarquia para aumentar a eficiência do Sistema Financeiro Nacional por meio de medidas que propiciem maior transparência, estimulem a concorrência e contribuam para a disseminação do crédito e a redução do *spread*. (BCB, 2011b)

Ocorre que a referida circular só produziria efeitos prospectivos (*ex nunc*), ou seja, só seria aplicável aos futuros contratos, sem efeitos sobre aqueles já em vigência. Por esse motivo, a circular, sozinha, não conseguiria resolver a controvérsia estabelecida entre funcionários públicos, bancos públicos e bancos privados.

Foi apenas em 2012, com a celebração do Termo de Compromisso de Cessação de Prática entre BB e CADE, que o conflito teve um desfecho. Segundo o art. 85 da Lei n  12.529/2011:

Art. 85. Nos procedimentos administrativos mencionados nos incisos I, II e III do art. 48 desta Lei, o Cade poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investiga o ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

  1  Do termo de compromisso deverão constar os seguintes elementos:

I - a especifica o das obriga es do representado no sentido de não praticar a conduta investigada ou seus efeitos lesivos, bem como obriga es que julgar cabíveis;

II - a fixa o do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obriga es compromissadas;

III - a fixa o do valor da contribui o pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos quando cabível.

  2  Tratando-se da investiga o da prática de infra o relacionada ou decorrente das condutas previstas nos incisos I e II do   3  do art. 36 desta Lei, entre as obriga es a que se refere o inciso I do   1  deste artigo figurar , necessariamente, a obriga o de recolher ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos um valor pecuniário que não poderá ser inferior ao mínimo previsto no art. 37 desta Lei.

[...]

  9  O processo administrativo ficará suspenso enquanto estiver sendo cumprido o compromisso e será arquivado ao término do prazo fixado, se atendidas todas as condi es estabelecidas no termo. (BRASIL, 2011)

Cumprir ressaltar que a celebração de TCC não significa julgamento do mérito do processo. Isso porque, consoante o §9º do art. 36 acima transcrito, o principal efeito do acordo é suspender o processo administrativo, que apenas será arquivado ao final do prazo fixado para cumprimento do ajuste.

O TCC celebrado entre Banco do Brasil e CADE foi assim ementado:

EMENTA: Termo de Compromisso de Cessação. Cláusulas de exclusividade em contratos celebrados com órgãos públicos de nível municipal, estadual e federal - concessão de crédito consignado. Conduta unilateral. Proposta apresentada ao Tribunal Administrativo. Processo Administrativo instaurado de ofício, pelo CADE, com concessão de Medida Preventiva. Negociação confidencial. Obrigações de cessação da exclusividade e recolhimento de contribuição pecuniária no valor de R\$ 99.476.840,00 (noventa e nove milhões, quatrocentos e setenta e seis mil, oitocentos e quarenta reais), sem reconhecimento de culpa. Compromisso de publicação do acordo em jornais de grande circulação. Juízo de suficiência da proposta, com consequente celebração e homologação do acordo proposto. (CADE, 2010, p. 2.135)

A partir da assinatura do acordo, o Banco do Brasil se comprometeu a cessar a exigência de exclusividade para a consignação em folha de pagamento nos contratos atuais ou futuros. Além disso, ficou ajustado o recolhimento de dois valores por parte do BB: (i) contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), sem caráter sancionatório específico; (ii) multa destinada ao FDD em razão do descumprimento da Medida Preventiva fixada quando da instauração do processo (CADE, 2010, p. 2.135-2.177). A celebração de TCC supriu a lacuna deixada pela Circular do Banco Central, uma vez que previu a cessação da exigência de exclusividade inclusive nos contratos vigentes, conseguindo pôr fim à celeuma entre servidores públicos, bancos privados e bancos públicos.

Ademais, durante o cumprimento do TCC, o Banco do Brasil suscitou o exercício da mesma prática de inclusão de cláusulas de exclusividade por outros bancos, motivo pelo qual o CADE instaurou processos em face do Itaú Unibanco S.A., da Caixa Econômica Federal, do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), do Banco Santander Brasil S.A. e do Banco de Brasília (BRB)⁶¹. Os processos foram julgados em 2019, com decisão pelo seu arquivamento, uma vez que se entendeu que os bancos mencionados não exerciam posição de mercado dominante.

A exemplo, no julgamento do processo nº 08700.005770/2015-58 contra o Banrisul, o CADE entendeu pela ausência de poder de mercado e inexistência de potencialidade lesiva, o

⁶¹ Respectivamente, os processos nº: 08700.005755/2015-18; 08700.005759/2015-98; 08700.005770/2015-58; 08700.005761/2015-67; 08700.005766/2015-90; e 08700.005781/2015-38.

que levava à impossibilidade de efeitos anticompetitivos decorrentes da conduta do banco representado. Compulsando a documentação juntada aos autos, o Conselho entendeu que, na maior parte dos casos, a exclusividade não constava expressamente dos contratos, ou, quando constava, não ocorria na prática. Portanto, o julgamento concluiu que o Banrisul “não detinha poder de mercado ou posição dominante no mercado nacional de crédito consignado, de modo que sequer poderia incorrer em ilícito concorrencial por efeitos”, assim como “as cláusulas de exclusividade existentes não acarretaram fechamento substancial do mercado, inexistindo efeitos lesivos, concretos ou potenciais, à concorrência” (CADE, 2015, SEI nº 0607835).

Observar os embates em torno do consignado dentro do próprio sistema bancário permite inferir a consolidação dessa modalidade de crédito dentro do portfólio dos bancos. Ademais, permite identificar como há conflito de interesses dentro da mesma classe, rentista, formando mais uma camada de complexidade ao analisar o problema. O direito econômico se ocupa de estudar também esses conflitos, especialmente por meio da disciplina do direito concorrencial, ordenada no direito positivo brasileiro por meio da Lei nº 12.529/2011.

Por seu turno, o próximo item deste capítulo estuda outra perspectiva desse movimento de consolidação do consignado dentro da vida econômica brasileira. Acompanhando as diversas alterações legislativas promovidas na Lei 10.820/2003, busca-se identificar como o consignado se tornou um dos instrumentos mais utilizados dentro da “caixa de ferramentas” da política institucional, tornando-se unanimidade para o enfrentamento de cenários de retração econômica dentro da racionalidade de diferentes governos.

4.2 ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA E CONSIGNADO COMO POLÍTICA EMERGENCIAL

4.2.1 Endividamento pessoal contra a recessão: as MPs 656/2014, 681/2015, 676/2015 e 719/2016

Após viger durante uma década sem alterações significativas⁶², a Lei nº 10.820/2003 começa a sofrer uma série de alterações a partir de 2014. Não sem razão, é no mesmo período que a economia brasileira passa a demonstrar sinais de retração do crescimento, conforme

⁶²Antes de 2014, a única alteração sofrida pela Lei nº 10.820/2003 foi promovida já no ano seguinte à sua promulgação, por meio da Lei nº 10.953, de 27 de setembro de 2004, que alterou o art. 6º para incluir com mais detalhamento as regras de responsabilidade específicas do INSS quanto à consignação em folha e estabelecer o limite de 30% de consignação sobre os benefícios.

explorado no primeiro capítulo desta dissertação. De início, antes de abordar o conteúdo das alterações, é importante ressaltar que todas elas foram realizadas por meio de Medida Provisória (MP), uma espécie normativa reservada para casos de relevância e urgência⁶³.

A MP é adotada pelo Presidente da República e produz efeitos imediatamente, não se submetendo ao rito convencional de aprovação das leis ordinárias. De acordo com o art. 62, § 3º, da CF/1988, as medidas provisórias perdem sua eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período⁶⁴. A sua apreciação tem início na Câmara dos Deputados (art. 62, §8º, da CF/1988), e cabe à comissão mista de Deputados e Senadores emitir parecer antes da sua votação no plenário em cada uma das casas do Congresso Nacional (art. 62, §9º, da CF/1988). Esse trâmite legislativo será examinado neste item do presente trabalho, buscando identificar a motivação da edição das MPs e eventuais alterações em seu texto quando convertidas em lei.

Nesse sentido, apenas observando a via legislativa escolhida pelo governo federal para promover alterações na Lei nº 10.820/2003, já é possível notar o caráter emergencial conferido à política de expansão do endividamento. Tendo em vista os sinais de declínio na curva de crescimento⁶⁵, parecia urgente à pasta econômica lançar mão de alguma política de aquecimento da demanda. Seguindo a receita de estimular a atividade econômica por meio do consumo, a solução encontrada pela equipe técnica do governo federal foi a de buscar formas de alavancar o endividamento dos trabalhadores, especialmente os empregados da iniciativa privada.

Nesse sentido, é por meio da Medida Provisória nº 656, de 7 de outubro de 2014, que a Lei nº 10.820/2003 passa pela sua primeira alteração significativa. Observando a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00144/2014, verifica-se que a alteração nas regras de consignação em pagamento veio prevista na MP nº 656 no meio de outras diversas alterações legais, todas visando ao estímulo econômico de alguma maneira. Entre as diversas medidas

⁶³ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. (BRASIL, 1988)

⁶⁴ “§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. [...] § 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional”. (BRASIL, 1988)

⁶⁵ Cf. Figura 7, seção 2.2.3 deste trabalho, página 48.

previstas pela MP, destacam-se aquelas destinadas a criar, ampliar ou prorrogar programas de desoneração tributária, conforme mencionado no primeiro capítulo deste trabalho⁶⁶.

As seguintes medidas previstas na EMI nº 00144/2014 são exemplos desse pacote de incentivos fiscais: (i) prorrogação da possibilidade de dedução do Imposto de Renda devido por Pessoas Físicas da contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico; (ii) desoneração de tributos federais para o setor de energia eólica; (iii) prorrogação do prazo de vigência do Programa de Inclusão Digital, que zerou a alíquota de tributos incidentes sobre a receita bruta do varejo de produtos de informática; (iv) prorrogação do regime especial de tributação de construtoras de unidades habitacionais elegíveis para o Programa Minha Casa, Minha Vida; e (v) prorrogação da concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados na aquisição de resíduos sólidos (BRASIL, 2014).

Especificamente sobre a Lei nº 10.820/2003, a EMI nº 00144/2014 faz menção à crise econômica mundial e à queda na concessão de crédito pessoal, em comparação ao crescimento expressivo dos anos anteriores, constatando o cenário de preferência pela liquidez abordada no primeiro capítulo desta dissertação:

56. A relevância da medida se dá pela possibilidade de que os trabalhadores privados possam acessar a canais de crédito com taxas menores, já disponíveis para os funcionários públicos e para os que recebem benefícios do INSS, seja para novos financiamentos para aquisição de bens ou serviços, seja para reduzir o custo de seu endividamento atual.

57. A urgência da medida se dá pelo atual momento por que passa a economia brasileira, ainda fruto da recente crise mundial. Os dados mostram que a economia nacional ainda não recuperou o nível de concessão de crédito que apresentava antes da crise e tal situação se agravou nos últimos meses, apresentando crescimento interanual real negativo em 14 dos últimos 20 meses nas concessões de crédito com recursos livres. (BRASIL., 2014)

Tendo em vista esse cenário, a EMI defendia a necessidade de ampliar o endividamento pessoal dos trabalhadores da iniciativa privada, uma vez que as operações de crédito consignado para essa parcela da população ainda não teriam alcançado todo o seu potencial, em comparação com o nível de endividamento dos servidores públicos. Além disso, as taxas de juros anuais para os trabalhadores do setor privado seriam cerca de 10% maiores do que as taxas oferecidas aos servidores públicos (BRASIL., 2014).

Para impulsionar o endividamento dos trabalhadores da iniciativa privada, portanto, seria necessário resolver dois gargalos: os elevados custos administrativos decorrentes do

⁶⁶ Sobre os efeitos econômicos das políticas de renúncias tributárias, conferir item 2.2.3 desta dissertação.

desconto em folha de pagamento, uma vez que era dos empregadores a responsabilidade pelo desconto automático em folha; e a excessiva burocratização do procedimento, tendo em vista a exigência de participação dos sindicatos representativos dos empregados nas negociações, além de ressaltar o caso daqueles trabalhadores sem representação sindical, que não conseguiam acesso ao crédito (MF *et al.*, 2014). Portanto, a EMI sugeria duas alterações: a possibilidade de a própria instituição financeira promover os descontos em folha, desonerando os empregadores; e a exclusão da obrigatoriedade de participação do sindicato nas negociações.

Ato contínuo, a Medida Provisória nº 656/2014 foi editada com as duas alterações propostas, alterando imediatamente a Lei do Crédito Consignado. Contudo, durante o processo legislativo da sua conversão na Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, apenas a primeira modificação foi integralmente incorporada ao texto da Lei nº 10.820/2003, que passou a conter um §5º em seu art. 5º: “O acordo firmado entre o empregador e a instituição financeira mantenedora poderá prever que a responsabilidade pelo desconto de que trata o caput será da instituição financeira mantenedora” (BRASIL, 2003a).

Já quanto ao afastamento da exigência de participação do sindicato nas negociações, a redação do art. 4º, §1º, da Lei nº 10.820/2003 voltou a prever a obrigatoriedade da anuência da entidade sindical após a perda da vigência da MP nº 656/2014⁶⁷. Segundo a Mensagem de Veto nº 21, de 19 de janeiro de 2015, o Ministério do Trabalho e Emprego solicitou o veto ao dispositivo que retirava a obrigatoriedade da participação das entidades sindicais do Projeto de conversão da MP em Lei, tendo em vista acordo firmado com as centrais sindicais (BRASIL, 2015b).

Examinar a tramitação da MP 656/2014, desde a Exposição de Motivos até sua efetiva conversão em lei, é um exercício instigante de observação da economia política em prática. De início, o governo federal, por meio de argumentos “técnicos”⁶⁸, propunha a necessidade de afastamento dos sindicatos das negociações entre empregador e instituições financeiras acerca das condições de consignação em folha para seus empregados. A proposta do governo foi

⁶⁷ “§ 1º Poderá o empregador, com a anuência da entidade sindical representativa da maioria dos empregados, sem ônus para estes, firmar, com instituições consignatárias, acordo que defina condições gerais e demais critérios a serem observados nas operações de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil que venham a ser realizadas com seus empregados”. (BRASIL, 2003)

⁶⁸ O termo está escrito entre aspas porque mesmo os argumentos técnicos se amparam em alguma metodologia previamente escolhida, e essa escolha implica uma tomada de posição teórica que, em última instância, é também expressão de uma postura política. Enquanto a EMI apresenta a expansão do endividamento dos trabalhadores da iniciativa privada como uma necessidade, tendo em vista os efeitos da crise econômica mundial, outros pesquisadores, na mesma época, já apontavam os efeitos deletérios do endividamento a longo prazo, de modo que não se pode afirmar que as motivações do governo federal com a MP fossem tão somente técnicas.

imediatamente posta em prática com a MP, mas foi posteriormente derrubada quando entraram em cena outros atores políticos na oportunidade da sua conversão em lei. A atuação do agora extinto Ministério do Trabalho e Emprego na mediação com as centrais sindicais fez a disposição ser vetada pela presidência, enquanto o Congresso Nacional manteve o veto em discussão plenária.

Ainda em 2015, mesmo ano de promulgação da Lei nº 13.097/2015, o governo federal editou nova Medida Provisória com o intuito de alterar a Lei nº 10.820/2003. Na mesma esteira da EMI anterior, a EMI nº 00039/2015, apresentada junto à Medida Provisória nº 681, de 10 de julho de 2015, argumentava que a economia brasileira experimentava um período de relevante contração do mercado de crédito. Nesse sentido, a proposta era a de aumentar a margem total da consignação de 30% para 35%, sendo que os 5% adicionais seriam margem para a realização de despesas efetuadas com cartão de crédito. Diferentemente do que ocorrera com a MP nº 656/2014, a MP nº 681/2015 foi convertida em lei sem qualquer veto, sobrevivendo a promulgação da Lei nº 13.172/2015, que alterou diversas disposições da Lei nº 10.820/2003 para adequar a redação legal à expansão da margem consignável e à inclusão de mais uma dívida consignável em folha, a dívida de cartão de crédito.

No mesmo ano, seguindo a tendência de alterações na Lei do Crédito Consignado, também fora editada a Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. A promulgação dessa lei inseriu o art. 6º-A no regramento do crédito consignado, equiparando as operações realizadas pelas entidades de previdência complementar às operações de crédito consignado: “Equiparam-se, para os fins do disposto nos arts. 1º e 6º, às operações neles referidas as que são realizadas com entidades abertas ou fechadas de previdência complementar pelos respectivos participantes ou assistidos” (BRASIL, 2003a).

Já no ano seguinte, foi editada a Medida Provisória nº 719, de 29 de março de 2016, com a proposta de possibilitar a utilização do saldo da conta vinculada e da multa rescisória do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como garantia para as operações de crédito consignado. Repisando a fundamentação apresentada para a edição da MP nº 656/2014, a EM nº 00030/2016 argumenta que “a fronteira de crescimento” do crédito consignado dependeria de uma maior participação dos trabalhadores do setor privado.

Segundo a EM, um entrave ao crescimento do volume de endividamento pessoal dos empregados da iniciativa privada seria o maior risco de inadimplência desse setor quando

comparado ao risco dos mutuários servidores públicos ou beneficiários do INSS (MF; MTPS, 2016). O documento aponta que a inadimplência dos mutuários empregados da iniciativa privada ocorreria em decorrência da perda do vínculo empregatício, o que seria agravado pelo alto índice de rotatividade no mercado de trabalho privado no Brasil. Para superar esse obstáculo à expansão do endividamento, a MP nº 719/2016 propunha a utilização do saldo da conta vinculada e da multa rescisória do FGTS como garantia aos empréstimos consignados.

Ao indicar as razões de relevância e urgência que justificariam a medida, a EM nº 00030/2016 destaca: “A urgência e relevância desta proposta justifica-se em razão da necessidade de alterar a composição do conjunto de operações de crédito das famílias de forma a minorar tempestivamente as consequências negativas da atual redução da atividade econômica” (MF; MTPS, 2016). Enquanto as Medidas anteriores ressaltavam os efeitos deletérios da crise mundial e o comportamento específico do mercado de crédito, a MP nº 719/2016 prevê explicitamente a proposta de expansão do endividamento pessoal como ferramenta necessária para amenizar os efeitos da retração econômica.

Assim como ocorreu com a MP nº 681/2015, a conversão da MP nº 719/2016 em lei ocorreu sem qualquer veto, levando à promulgação da Lei nº 13.313, de 14 de julho de 2016, que incluiu os §§ 5º a 8º ao art. 1º da Lei nº 10.820/2003:

Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretroatável, o desconto em folha de pagamento ou na sua remuneração disponível dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos.

[...]

§ 5º Nas operações de crédito consignado de que trata este artigo, o empregado poderá oferecer em garantia, de forma irrevogável e irretroatável:

I - até 10% (dez por cento) do saldo de sua conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

II - até 100% (cem por cento) do valor da multa paga pelo empregador, em caso de despedida sem justa causa ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

§ 6º A garantia de que trata o § 5º só poderá ser acionada na ocorrência de despedida sem justa causa, inclusive a indireta, ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, não se aplicando, em relação à referida garantia, o disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

§ 7º O Conselho Curador do FGTS poderá definir o número máximo de parcelas e a taxa máxima mensal de juros a ser cobrada pelas instituições consignatárias nas operações de crédito consignado de que trata este artigo.

§ 8º Cabe ao agente operador do FGTS definir os procedimentos operacionais necessários à execução do disposto nos §§ 5º e 6º deste artigo, nos termos do inciso II do caput do art. 7º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. (BRASIL, 2003a)

Isso significa que as instituições financeiras, além de contar com o próprio salário do trabalhador como garantia do adimplemento da dívida, também podem contar com um reforço dessa garantia, por meio da afetação de parcela do FGTS do trabalhador e de até 100% do valor da multa que lhe é devida em caso de demissão sem justa causa.

Sobre o tema, Silva e Cavallazzi (2016, p. 422-423) apontam que essa alteração na Lei do Crédito Consignado suspendeu “a garantia absoluta de impenhorabilidade dos saldos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, assegurada no § 2.º do art. 2.º da Lei 8036, de 1990, que regulamenta o FGTS, direito social fundamental, previsto no art. 7.º, inc. III, da Constituição da República”. Ou seja, além de ter se sobreposto à regra da impenhorabilidade de salários, com a sua alteração em 2016, a Lei nº 10.820/2003 também conseguiu passar por cima da regra da impenhorabilidade de saldo do FGTS.

Nesse ponto, deve-se ressaltar a importância do FGTS para o sistema de seguridade social brasileiro. Antes da sua instituição, vigia no país a regra da estabilidade no emprego após dez anos, de modo que o FGTS serviria justamente para socorrer os trabalhadores em caso de dispensa. Dessa forma, caso um trabalhador endividado seja demitido sem justa causa e tenha dado como garantia o valor da multa a ser paga pelo empregador, além de ter de enfrentar as consequências deletérias do desemprego, terá ainda tolhido o seu direito social de acesso à compensação pelos danos decorrentes da dispensa arbitrária ou sem justa causa.

Esse movimento de avanço do endividamento como saída para recessão apenas se intensificou desde 2016, solidificando-se como política econômica emergencial à disposição do governo federal. Dentro da “caixa de ferramentas” da pasta econômica, a Lei do Crédito Consignado foi novamente alterada, desta vez como parte das medidas de enfrentamento à crise econômica e sanitária decorrente da pandemia de Covid-19. Como será visto em seguida, as alterações consistiram em: aumentar a margem consignável para beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); autorizar a consignação de dívidas financeiras sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC); e autorizar a consignação de dívidas financeiras sobre programas federais de transferência de renda.

4.2.2 Consignado e pandemia de Covid-19: aumento da margem consignável, inclusão do BPC e do Auxílio Brasil

Os efeitos deletérios da pandemia de Covid-19 sobre o cenário socioeconômico, tendo em vista as necessárias medidas de distanciamento social, foram enfrentados por diversos países

ao redor do mundo por meio de programas de transferência de renda. Segundo Carvalho (2020), “em abril de 2020, 143 programas em 81 países já tinham sido expandidos ou adaptados para enfrentar a crise. Desses, 65 programas em 43 países são iniciativas novas, criadas no contexto da pandemia”. Seguindo a tendência internacional e após embate entre Poder Executivo e Congresso Nacional⁶⁹, o Brasil criou auxílio emergencial, por meio da Lei nº 13.982/2020, destinado a trabalhadores informais, desempregados e microempreendedores individuais.

Segundo Lavinias *et al.* (2022, p. 10), o auxílio alcançou cerca de 67 milhões de pessoas e correspondeu a 4,1% do PIB brasileiro em 2020. Ainda de acordo com os autores, os efeitos da concessão do auxílio foram positivos no sentido de reduzir a inadimplência das pessoas físicas no país⁷⁰, mas foram revertidos, tendo em vista a descontinuação do programa emergencial. Entre as medidas econômicas de enfrentamento à pandemia, além da criação do auxílio emergencial, o governo federal também editou a Medida Provisória nº 1.006, de 2020, que ampliou a margem de consignação de 35% para 40% para beneficiários de aposentadoria e pensão do RGPS, sendo 35% para empréstimo consignado e 5% para cartão de crédito.

A Exposição de Motivos Interministerial da MP entendeu que a ampliação funcionaria como uma “medida excepcional de proteção social”, tendo em vista o período de calamidade pública enfrentado em decorrência da pandemia. A MP foi posteriormente convertida na Lei nº 14.131/2021 e tinha previsão de vigência até 31 de dezembro de 2022.

Contudo, já em março de 2022, foi editada a MP nº 1.106, que previa: (i) ampliação permanente da margem consignável aos beneficiários do RGPS para 40%; (ii) inclusão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como verba consignável; e (iii) autorização para que beneficiários de programas federais de transferência de renda possam realizar empréstimos e financiamentos por meio de consignação.

Mais uma vez, o argumento utilizado para a ampliação do endividamento das famílias foi o enfrentamento do cenário de recessão econômica:

⁶⁹ Inicialmente a proposta do governo federal era de um auxílio de R\$ 200,00 para trabalhadores informais, o que não foi aceito pelo Congresso Nacional, que propôs o valor de R\$ 500,00. Após intenso debate em plenário e negociação com o Executivo, o auxílio foi promulgado em R\$ 600,00 (QUEM..., 2020; SAIBA..., 2020; DEPUTADOS..., 2020).

⁷⁰ “As in the United States, there were positive effects on household debt reduction. According to Serasa Experian, for the first time since 2018, there was a drop in the amount of people in default. In December 2020, 61.4 million adults were delinquent (31.2% of the adult population¹⁵), down from 65.9 million at the beginning of the pandemic (April 2020). That is, four and a half million adults resolved their financial situations, the result of a 12.2% decrease in the amount of overdue debt, mainly to the financial sector” (LAVINAS *et al.*, 2022, p. 10).

O cenário de queda do nível de renda real e de elevação da inflação e dos juros, principalmente em virtude do período de Pandemia da COVID-19 e o atual cenário conflito na Europa, repercute negativamente sobre a confiança e o ímpeto de consumo, de forma com a atual conjuntura internacional e nacional, deve impactar o IPCA em mais de 1 p.p., afetando principalmente as pessoas de menor renda, que mais necessitárias de crédito neste momento. (BRASIL, 2022)

Ou seja, o governo federal reconhece a tendência de queda do nível de renda real, assim como de crescimento da inflação; todavia, a solução proposta para enfrentar o problema é o endividamento, que provoca expansão momentânea da disponibilidade financeira, para depois representar constrição de longo prazo na renda das famílias brasileiras.

A referida MP foi finalmente convertida em lei no mês de agosto de 2022, com a promulgação da Lei nº 14.431, que incluiu o art. 6º-B, *caput* e parágrafo único, e alterou o *caput* do art. 6º da Lei nº 10.820/2003:

Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, poderão autorizar que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) proceda aos descontos referidos no art. 1º desta Lei e, de forma irrevogável e irretroatável, que a instituição financeira na qual recebam os seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, na forma estabelecida em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS e ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social.

Art. 6º-B. Os beneficiários de programas federais de transferência de renda poderão autorizar a União a proceder aos descontos em seu benefício, de forma irrevogável e irretroatável, em favor de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de amortização de valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos e financiamentos, até o limite de 40% (quarenta por cento) do valor do benefício, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo pagamento dos créditos de que trata o *caput* deste artigo será direta e exclusiva do beneficiário, e a União não poderá ser responsabilizada, ainda que subsidiariamente, em qualquer hipótese. (BRASIL, 2003a)

Além de tornar permanente a ampliação da margem consignável para segurados do INSS, essa mudança na legislação do crédito consignado chamou atenção por ter incluído famílias em vulnerabilidade social no circuito do endividamento. Se, no início de sua vigência, a Lei do Crédito Consignado permitia a utilização de verba trabalhista como garantia de dívidas financeiras, com a eclosão e o avanço do cenário de recessão econômica, a consignação em folha de pagamento ampliou sua atuação sobre as verbas de natureza previdenciária e estendeu-se também às verbas assistenciais.

Nesse passo, é importante destacar os diferentes tratamentos constitucionais conferidos à Previdência e à Assistência Social no Brasil, que, junto com a Saúde, formam a tríade da

Seguridade Social no país. Enquanto a Previdência Social possui caráter contributivo (art. 201 da CF/1988), a Assistência Social possui caráter distributivo, ao atender “quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (art. 203 da CF/1988). Isso significa que só terão acesso aos benefícios previdenciários (aposentadorias, auxílios e pensões) aqueles que contribuíram para o Regime Geral da Previdência Social. Dessa maneira, a verba previdenciária não advém inteiramente de recurso estatal, mas é também composta por contribuições do empregado e do empregador ao longo do vínculo empregatício.

Os benefícios assistenciais, por sua vez, são prestados inteiramente por meio de custeio do fundo público. Não se exige, portanto, contribuição prévia do beneficiário para que ele acesse os serviços e benefícios da Assistência Social, custeados integralmente pelo Estado. Os favorecidos pelos programas de assistência devem comprovar a necessidade da prestação assistencial, atendendo a requisitos previstos legalmente. No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os beneficiários devem atender aos requisitos previstos na Lei nº 8.742/1993, popularmente conhecida como LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social).

Em seu art. 20, a LOAS prevê que o BPC consiste em benefício financeiro de “um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência ou idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1993). Com a alteração promovida pela Lei nº 14.431/2022, inaugura-se a possibilidade de que beneficiários da Assistência Social possam comprometer os valores recebidos a título de socorro econômico para garantir dívidas financeiras. O benefício, como visto, é de apenas um salário mínimo mensal, e os beneficiários são pessoas hipossuficientes, contando com legislação protetiva própria: o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

Mas o tema que despertou verdadeiro interesse do debate público não foi a inclusão do BPC no rol de verbas consignáveis. A maior repercussão durante o trâmite legislativo que culminou na promulgação da Lei nº 14.431/2022 se deu em torno da autorização de operações de crédito consignado sobre o programa de transferência de renda criado pelo governo federal para substituir o Bolsa Família, intitulado Auxílio Brasil. Com a descontinuação do pagamento do auxílio emergencial e a proximidade do período eleitoral, o governo federal passou a debater

publicamente a criação de um programa de transferência que levasse a “marca” da atual gestão⁷¹.

Disposto inicialmente por meio de Medida Provisória (MP nº 1.061/2021), o Programa Auxílio Brasil foi instituído definitivamente por meio da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Desde os debates anteriores à sua promulgação, o programa foi alvo de uma série de críticas⁷², que apontavam interesses puramente eleitorais em sua elaboração, além de erros de desenho da política – como a ausência de foco e de planejamento para a expansão pretendida – e regras frouxas de transição entre o Programa Bolsa Família e o atual Auxílio Brasil. Segundo Tereza Campello, em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo:

O conceito do Auxílio Brasil até é de família, mas o programa foi mal organizado e mal explicado. O cadastro não teve apoio da assistência social, foi feito por pessoas que não conhecem a pobreza e não houve preocupação em como organizar o atendimento às famílias.

[...]

Se for para resumir, eu diria que temos o desmonte do Sistema Único de Assistência Social, a falta de comunicação para combinar medidas com os municípios, o que os pega desprevenidos, e um desenho mal feito do Auxílio Brasil. (SALOMÃO, 2022).

O atual programa de transferência é destinado a famílias em situação de pobreza (renda familiar per capita mensal entre R\$ 105,01 e 210,00) e de extrema pobreza (renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00)⁷³. Vê-se, portanto, que os beneficiários do Auxílio Brasil são famílias em grave situação de vulnerabilidade social, assim como os assistidos pelo BPC. Por esse motivo, e tendo em vista o teor fortemente eleitoral do Auxílio Brasil, o debate público colocou em xeque a viabilidade de aprovar a utilização do benefício para fins de contratação de empréstimo consignado.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) foi um dos primeiros a se posicionar de maneira contrária à proposta do governo federal. Em manifestação técnica sobre a Portaria MC nº 816/2022⁷⁴, o Instituto aponta os seguintes problemas: (i) violação do teto de mínimo existencial definido no Decreto nº 11.150/2022; (ii) referência para concessão do

⁷¹ A preocupação do governo federal de que o programa levasse sua “marca” ficou explícita diante das diferentes nomenclaturas cogitadas durante o período de debate público sobre sua criação, recebendo os títulos de Renda Brasil e Renda Cidadã, até chegar ao atual nome: Auxílio Brasil. Além disso, o governo federal buscava deixar alguma espécie de legado na política social, tendo em vista a iminência do período eleitoral, como apontado pela cobertura da imprensa: Murakawa, 2021; Resende, 2022; e Schreiber, 2022.

⁷² As críticas ao programa proliferaram na imprensa e já começam a ser publicadas pelas revistas especializadas, como se pode conferir em: Lamucci, 2022; Salomão, 2022; Mattar, 2022; Gomes, 2021; e Machado, 2021.

⁷³ Conforme disposição expressa do art. 4º, §1º, da Lei nº 14.284/2021.

⁷⁴ Trata-se de Portaria Normativa do Ministério da Cidadania que dispõe sobre os procedimentos operacionais para a realização de consignação em benefícios do Programa Auxílio Brasil. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-816-de-26-de-setembro-de-2022-432183292>. Acesso em: 15 nov. 2022.

crédito com base na margem de consignação e não na capacidade de pagamento; (iii) ausência de proteção ao mutuário em caso de suspensão ou supressão do benefício social; (iv) insuficiente proteção contra o marketing ativo, especialmente em redes sociais⁷⁵; e (v) exoneração de qualquer responsabilidade do Estado diante de circunstâncias como alteração do valor do benefício (IDEC, 2022a).

Além de resistência da sociedade civil, a proposta também sofreu críticas do próprio setor bancário, com grandes bancos anunciando que não operariam a nova linha de crédito, tendo em vista o perfil social dos futuros mutuários (PIMENTA; CAMPOS; TAIAR, 2022). O receio demonstrado pelo debate público não era mesmo sem motivo. Após cerca de um mês do início das operações, o Idec já computava mais de duas mil reclamações relacionadas ao consignado para Auxílio Brasil, e a Febraban já contava com mais de mil sanções impostas a correspondentes bancários por oferta irregular de crédito consignado (IDEC, 2022b; CAMPOS, 2022). Ademais, segundo apuração do jornal Valor Econômico, publicada em 05 de novembro de 2022, apenas quatro instituições financeiras haviam aderido ao novo consignado até o fechamento da matéria: Caixa, Pan, QI SCD e Zema Financeira, tamanha a desconfiança do setor bancário quanto à sustentabilidade da nova linha de crédito (CAMPOS; PIMENTA, 2022).

Embora autorize a expropriação financeira de pessoas hipossuficientes diretamente na fonte de recebimento de seus recursos assistenciais, a justificativa da MP que deu origem à Lei nº 14.431/2022 utiliza a expressão “medida de proteção social” para designar a inclusão dessa parcela da população no circuito da dívida. Parece que a única forma de proteger as pessoas em situação de vulnerabilidade social é fazer com que elas mesmas arquem com a responsabilidade de um certo alívio momentâneo no seu orçamento⁷⁶. Não se cogita reajustar os valores dos benefícios, por exemplo. Ao contrário: a subsunção da política social à lógica do sistema bancário é apresentada como a única solução possível para atender às necessidades de famílias

⁷⁵ Prova de que a preocupação do Idec deveria haver sido levada em conta foi o vazamento em larga escala de dados dos beneficiários do Auxílio para instituições financeiras, conforme apurado pela jornalista Amanda Audi para o Brazilian Report, em reportagem publicada no dia 24 de outubro de 2022. Disponível em: <https://brazilian.report/society/2022/10/24/exclusivo-vazamento-auxilio-brasil-consignado/>. Acesso em 15 nov. 2022.

⁷⁶ Aliás, o parágrafo único do art. 6º-B da Lei nº 10.820/2003 é explícito quanto a essa responsabilidade individual pela dívida, exonerando o Estado de qualquer obrigação, ainda que subsidiária: “Parágrafo único. A responsabilidade pelo pagamento dos créditos de que trata o caput deste artigo será direta e exclusiva do beneficiário, e a União não poderá ser responsabilizada, ainda que subsidiariamente, em qualquer hipótese”. (BRASIL, 2003a)

que veem seu poder de compra corroído pelas pressões inflacionárias e sua condição social ainda mais precária diante da pandemia.

4.2.3 Balanço do desenvolvimento legislativo do Crédito Consignado

Após estudar as diversas alterações pelas quais passou a Lei nº 10.820/2003, é necessário realizar um balanço do tratamento legislativo conferido ao crédito consignado pela ordem de direito brasileira. O que se chama de “balanço” é, em verdade, uma sistematização crítica do percurso legislativo trilhado pelo crédito consignado no Brasil, que partiu da condição de uma tímida modalidade de crédito antes restrita a servidores públicos, passando pela sua massificação com a inclusão dos empregados celetistas, até o atual momento, abarcando também beneficiários da Assistência Social (Quadro 2).

Quadro 2 – Desenvolvimento histórico da legislação sobre o crédito consignado no Brasil

Década	Ano	Espécie	Identificação	Abrangência	Alterações
1940	1946	Decreto-Lei	Decreto-Lei nº 9.790/1946	Servidores públicos mutuários de instituições de previdência mantidas por Estado ou Município	
1950	1950	Lei	Lei nº 1.046/1950	Servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, além de agentes políticos	
1970	1971	Lei	Lei nº 5.725/1971		Altera a Lei nº 1.046/1950 para permitir a consignação em folha de dívida relativa a financiamento habitacional para empregados da iniciativa privada.
2000	2003	MP	MP nº 130/2003, convertida na Lei nº 10.820/2003	Empregados regidos pela CLT e segurados do RGPS	
2000	2004	Lei	Lei nº 10.953/2004		Altera o art. 6º da Lei nº 10.820/2003 para dispor acerca da

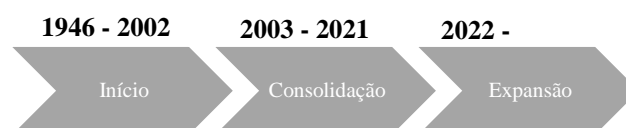
					responsabilidade do INSS em relação às operações de consignação e para estabelecer o limite de 30% do valor dos benefícios para o desconto.
2010	2014	MP	MP nº 656/2014, convertida na Lei nº 13.097/2015		Altera a Lei nº 10.820/2003 para permitir que as próprias instituições financeiras promovam os descontos em folha, desonerando os empregadores.
2010	2015	MP	MP nº 681/2015, convertida na Lei nº 13.172/2015		Altera a Lei nº 10.820/2003 para aumentar o limite de consignação para 35%, sendo os 5% adicionais para dívidas de cartão de crédito.
2010	2015	MP	MP nº 676/2015, convertida na Lei nº 13.183/2015		Altera a Lei nº 10.820/2003 para inserir o art. 6º-A, equiparando as operações realizadas pelas entidades de previdência complementar às operações de crédito consignado.
2010	2016	MP	MP nº 719/2016, convertida na Lei nº 13.313/2016		Altera a Lei nº 10.820/2003 para permitir a utilização do saldo da conta vinculada e da multa rescisória do FGTS como garantia para as operações de crédito consignado.
2020	2020	MP	MP nº 1.006/2020, convertida na Lei nº 14.131/2021		Altera a Lei nº 10.820/2003 para ampliar até 31 de dezembro de 2021 a margem de consignação de 35% para 40% para segurados do RGPS, sendo 35% para empréstimo consignado e 5% para cartão de crédito.
2020	2022	MP	MP nº 1.106/2022, convertida na Lei nº 14.431/2022		Altera a Lei nº 10.820/2003 para: (i) ampliar permanentemente a margem consignável aos beneficiários do RGPS para 40%; (ii) incluir o

					BPC como verba consignável; e (iii) autorizar que beneficiários de programas federais de transferência de renda possam realizar empréstimos e financiamentos por meio de consignação.
--	--	--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

A partir desse quadro, é possível traçar uma linha do tempo identificando três fases no desenvolvimento da legislação sobre o crédito consignado no Brasil, de acordo com os mutuários alcançados (Figura 16): (i) início: uma primeira fase focada nos servidores públicos; (ii) consolidação: uma segunda fase em que se amplia o escopo para alcançar empregados celetistas e beneficiários do RGPS, consolidando-se como uma das modalidades de crédito mais importantes socialmente e dentro dos portfólios dos bancos; e (iii) expansão: uma terceira fase em que, já consolidado, o crédito consignado expande ainda mais a sua abrangência para alcançar beneficiários da assistência social.

Figura 16 – Linha do tempo das fases do desenvolvimento legislativo do crédito consignado no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Acompanhar a trajetória da Lei 10.820/2003, em especial, permite observar como as tensões sociais são acomodadas pelo Direito à medida que o quadro de recessão econômica avança e como o endividamento das famílias no Brasil deixou de ser apenas parte da estratégia de crescimento econômico por estímulo à demanda para fazer parte do repertório institucional de enfrentamento a crises. A cada solavanco da economia, a resposta de sucessivos governos, independentemente do matiz político-partidário, tem sido “dobrar a aposta” no endividamento das famílias.

A cada nova aposta no endividamento como saída para a recessão, um novo avanço da expropriação financeira sobre os rendimentos do trabalho. E, quando a “fronteira de

crescimento”⁷⁷ das finanças sobre o trabalho parecia ter se esgotado, as investidas foram direcionadas às verbas de natureza assistencial, forjando-se, assim, um complexo caminho pelo qual o fundo público deve passar até chegar aos cofres dos bancos, na forma de pagamento de juros dos empréstimos contraídos pela população assistida pelo Estado.

Nesse contexto, o alerta de Nunes (2022) parece particularmente adequado para repensar as respostas institucionais oferecidas para o enfrentamento da recessão brasileira:

A década que se inicia será decisiva para a história da humanidade. Temos uma janela estreita de oportunidade para evitar uma crise ambiental ainda mais grave, enfrentar a concentração de poder econômico e político acumulada desde os anos 1980, administrar o avanço da inteligência artificial e a transformação do trabalho de maneira a assegurar o bem-estar de uma população mundial crescente. Até aqui, no entanto, a reação dominante tem sido a de fechar olhos e ouvidos para o presente e requestrar soluções que eram consenso há vinte anos: a uma crise mundial causada pela desregulamentação do mercado financeiro, responde-se com mais desregulamentação; à incapacidade do mercado de encontrar soluções para a crise ambiental, com mais “soluções” de mercado; à estagnação mundial da renda e ao aumento da desigualdade, com mais precarização e cortes de serviços públicos; a crises de arrecadação, com desoneração dos mais ricos e contenção de gastos. (NUNES, 2022, p. 120)

A insistência em apostar no endividamento pessoal a cada crise que se apresenta faz parte desse rol de soluções “requestradas”, talvez nostálgicas, de um futuro que não se cumpriu, mas que se ensaiou no período de crescimento com distribuição de renda dos governos Lula. À míngua de um diagnóstico profundo dos motivos para a insustentabilidade do modelo de 2003-2010, os governos que se sucedem na condução da política econômica brasileira tendem a repetir erros do passado, enredando o país numa espécie de “armadilha da dívida”⁷⁸, da qual não consegue escapar há duas décadas.

4.3 ENVIDAMENTO, DIREITO ECONÔMICO E GESTÃO SOCIAL DO FUTURO

4.3.1 Individualização dos riscos e gestão privada do futuro

Como visto no capítulo anterior, a própria criação da consignação em folha de pagamento já provocou celeuma nos tribunais e na doutrina, em razão da proteção constitucional ao salário (art. 7º da CF/1988) e da sua impenhorabilidade (art. 833 do CPC). Nesse passo, as alterações posteriores à Lei nº 10.820/2003 apenas aprofundam essa

⁷⁷ Tomando de empréstimo a expressão utilizada pelo Ministério da Fazenda na Exposição de Motivos nº 00030/2016.

⁷⁸ O termo é a tradução livre da expressão “*debt trap*”, utilizada por Mian *et al.*, 2020, no artigo “*Indebted Demand*”.

contradição interna ao ordenamento jurídico brasileiro: a convivência entre valores constitucionais de valorização do trabalho e normas infraconstitucionais que tendem à sua precarização, ao transformar o salário e as verbas de proteção à dispensa imotivada em objetos de garantia de dívidas financeiras.

Segundo Silva e Cavallazzi (2016), esse processo seria parte de um movimento amplo de transformação de direitos em mercadoria, subsumindo o sistema de proteção social erguido na ordem jurídica brasileira à lógica capitalista:

Os direitos conquistados deixam de estar acessíveis a todos, a universalização é corroída, o acesso é dificultado e passam a só estar disponíveis pela via da compra. Tudo isto alimentado pelo poder simbólico do direito: fala-se em novos direitos (direito ao plano de saúde, direito à previdência privada, direito à consignação em folha), quando temos simulacros de direitos. Direitos como mercadorias, que se alimentam da degradação e perda de direitos reais (SILVA; CAVALLAZZI, 2016, p. 430).

A menção das autoras à expressão “simulacros” de direitos parece sintetizar de maneira cirúrgica o processo que ocorre com a transformação de direitos sociais em prestação de serviços privados. A possibilidade de afetar parte do FGTS para funcionar como garantia de dívidas financeiras é um exemplo cristalino do processo de submissão da política social no Brasil ao domínio do interesse das instituições financeiras. O fundo cuja função é proteger os trabalhadores contra dispensa arbitrária passa a funcionar como um fundo garantidor de crédito para os bancos.

Ainda que a parcela passível de afetação seja limitada a 10%, é certo que a abertura dessa possibilidade já significa, por si só, um retrocesso do alcance das políticas de seguridade social no Brasil, ressaltando-se que a multa por dispensa arbitrária ou sem justa causa pode ser integralmente afetada como garantia de dívidas financeiras. A própria possibilidade de afetar parcela do salário ao pagamento de dívidas financeiras, sem qualquer intervenção do Poder do Judiciário para tanto, já era o prenúncio do esgarçamento da rede de proteção ao trabalho no Brasil.

Ademais, tendo em vista que a maior parte dos mutuários de crédito consignado são servidores públicos ou segurados do RGPS, Lavinias (2017) ressalta que essa modalidade de crédito conta com renda paga pelo Estado como principal forma de garantia. Nesse sentido, segundo a autora: “[...] the novelty of the social-developmental model was the institutionalization of a long-absent connection between credit, on the one hand, and wages and benefits, on the other, with the State serving as the principal underwriter” (LAVINAS, 2017, p.

92). Isso demonstra que o avanço das finanças sobre as camadas populares foi não somente *autorizado* pelo Estado por meio do novo arcabouço legal criado para tanto, como foi *garantido* por ele, atuando como o principal fiador do sistema bancário.

Lavinas e Gentil (2018, p. 199-201) apontam que esse processo de subsunção das políticas sociais às finanças ocorre desde os anos 2000 no país, destacando os seguintes fatos: (i) a reforma do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores públicos, igualando o teto dos benefícios do regime próprio e do regime geral da previdência, com a criação de um fundo fechado complementar de previdência (Funpresp); (ii) a expansão do Fies, que ampliou a rede privada de ensino superior por meio de fundo público, tornando-se um negócio lucrativo para as grandes redes privadas de ensino; e (iii) a capitalização das empresas privadas do ramo da saúde, com uma série de fusões e aquisições, além de abertura de capital em bolsa.

De acordo com Lavinas (2017), esses fatos representariam manifestações do processo de financeirização da política social, sendo este um dos tentáculos da submissão do regime de acumulação brasileiro aos interesses financeiros. Segundo a autora, a utilização desses mecanismos financeiros como estímulo à demanda não seria sustentável no longo prazo, confirmando o processo discutido no primeiro capítulo desta dissertação:

Stimulating internal demand in a sustainable fashion over the long term, with mass consumption as the basis of industrial expansion, will not be a viable way forward while the accumulation regime remains subordinated to rentiers' valorization of capital, and with an export line dominated by commodities. Deficits in current transactions have tended to rise, leading to new increases in interest rates and blocking economic growth down the line. (LAVINAS, 2017, p. 40)

Além de insustentável a longo prazo, esse modelo de crescimento econômico baseado em demanda endividada, ao atingir as parcelas mais vulneráveis da população, ainda conduz a um processo de dependência do crédito para garantir condições básicas de vida. Lavinas (2017, p. 83, tradução nossa) fala em “convergência entre as finanças e o ciclo de vida”: “todos os dias, mais e mais famílias passam a contar com o mercado financeiro para a provisão de bens sociais, enquanto a provisão pública declina e se deteriora, relegada àqueles que não possuem outra alternativa”⁷⁹.

Para dar nome a esse processo de normalização do crédito na vida cotidiana, Soederberg (2014, p. 61, tradução nossa) propõe o termo “debtfarism”: “um conjunto complexo, tenso e

⁷⁹ Do original: “Beyond all this, the onward march of the democratization of finance spells an increased convergence of finance and the life cycle. Every day more and more households will rely on financial markets for the provision of social goods, while public provision shrinks and deteriorates, left to those who have no other choice.”

diferenciado de processos retóricos e regulatórios destinados a facilitar e normalizar a dependência do crédito em detrimento de um compromisso material com a classe trabalhadora”⁸⁰. Segundo a autora, que analisa os casos do México e dos Estados Unidos, os Estados passaram a propor soluções para problemas sociais por meio da “democratização” do crédito, conferindo a uma população antes alijada do sistema bancário uma espécie de “cidadania de mercado” por meio da sua inclusão na “comunidade do dinheiro” (SOEDERBERG, 2014, p. 61-62, tradução nossa).

Essa inclusão, contudo, ocorre de forma precarizada, uma vez que as famílias foram inseridas no circuito do endividamento sem dispor de um salário digno⁸¹. Isso diminui a renda disponível ao longo do tempo e torna as famílias ainda mais dependentes do salário, que agora serve não somente à subsistência, como também ao pagamento das dívidas. Esse processo aumenta o custo da perda do emprego e, como consequência, diminui o poder de barganha da classe trabalhadora, como demonstrado por Kim, Lima e Setterfield (2018).

A diminuição do seu poder de barganha contribui para manter a classe trabalhadora sob o que Soederberg (2014) chama de “disciplina de mercado”⁸², que atua por meio de dispositivos de controle que vão desde o discurso moral, passando pelos *scores* e empresas de recuperação de crédito, chegando até mesmo à prisão por dívida em alguns países⁸³. A exemplo, Höfig (2019, p. 235) ressalta que, nos Estados Unidos, embora a prisão por dívida tenha sido formalmente abolida no século XIX, tem ocorrido um retorno às práticas de encarceramento para a cobrança de dívidas. Ainda no contexto norte-americano, o autor ainda aponta que o impacto dos *scores* de crédito ultrapassa as condições de acesso dos trabalhadores ao mercado de crédito, mas afeta também outras esferas da vida civil, como as possibilidades de colocação no mercado de trabalho e de aluguel de imóveis. (HÖFIG, 2019, p. 236-237)

Já na realidade brasileira, Muñoz (2016) ressalta a leitura moral sobre o endividamento. Se no início das atividades do SPC algumas dívidas não eram inscritas no serviço, tais como dívidas hospitalares, funerárias e alimentares, tendo em vista o seu caráter essencial à subsistência, atualmente não há restrições qualitativas quanto às dívidas passíveis de inscrição no Serviço de Proteção ao Crédito (MUÑOZ, 2016, p. 191-192). A autora demonstra as

⁸⁰ Do original: “[...] a complex, tension-ridden and differentiated set of rhetorical and regulatory processes aimed at facilitating and normalising the reliance on credit, while foregoing a material compromise with the working class.”

⁸¹ Tradução nossa para “living wage”, termo utilizado por Soederberg (2014).

⁸² Tradução nossa para “market discipline”.

⁸³ No Brasil, a única hipótese de prisão civil é a do devedor de alimentos, excluída a hipótese de prisão do depositário infiel por meio de entendimento do STF pacificado na Súmula nº 25, apesar da expressão previsão do artigo 5º, inciso LXVII, da Constituição Federal.

alterações do discurso sobre a dívida no Brasil, passando de uma visão mais paternalista para outra de responsabilização cada vez mais individual do mutuário quanto à situação de endividamento.

De acordo com Muñoz (2016), o discurso hegemônico atual defende a possibilidade de acessar bens e serviços, utilizando o endividamento a favor do consumidor, desde que haja o planejamento adequado. A autora também ressalta a tônica do autocontrole e da superação individual predominante nos discursos sobre finanças pessoais, como se fosse possível superar qualquer nível de endividamento. Essa orientação da narrativa ignora dois fatores apontados por Muñoz (2016, p. 196-197): (i) os consumidores tendem a superestimar sua capacidade de pagamento; (ii) há uma mudança no perfil do endividamento pessoal, com os consumidores cada vez mais voltados a pagar dívidas pretéritas ou a sustentar consumo de bens e serviços essenciais⁸⁴.

Esse discurso promove o apagamento de dois atores importantes para a ocorrência do endividamento: o Estado, que define a política monetária e mobiliza o aparato institucional para facilitar a expansão do endividamento pessoal⁸⁵; e o próprio setor bancário, que não é inerte⁸⁶, mas atua ativamente na oferta de crédito, inclusive com abordagens predatórias (MUÑOZ, 2016, p. 184-185). O que se vê, portanto, é um movimento voltado à individualização da responsabilidade pelo endividamento, na esteira do *ethos* empresarial que dá a tônica da sociedade brasileira sob o neoliberalismo, identificado como “empreendedorismo de si mesmo” por Dardot e Laval (2016)⁸⁷.

Os recentes estudos etnográficos ao redor do tema corroboram a identificação desse processo de individualização dos riscos, colocando nas mãos de cada indivíduo a responsabilidade pelo seu “próprio destino”. Ao pesquisar a transição de jovens para a vida adulta nos Estados Unidos, Jennifer Silva (2013) reproduz a fala de um dos entrevistados para

⁸⁴ Segundo a autora: “Além de o crédito pessoal ser responsável por 40% do volume total de créditos livres, estima-se que, desse montante, quase metade seja destinada a pagar dívidas. As duas outras maiores destinações – 21% para reformas e 17% para tratamentos de saúde – não equivalem à primeira, mesmo somadas” (MUÑOZ, 2016, p. 197).

⁸⁵ O segundo item deste capítulo demonstra essa atuação estatal.

⁸⁶ O primeiro item deste capítulo demonstra como o setor bancário se movimentou para garantir a exclusividade de oferta de empréstimo consignado, gerando disputas de interesse intraclasses.

⁸⁷ “Em outras palavras, a racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar os resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 328).

a pesquisa, que traduz de maneira bastante exemplificativa o que se discute nesta dissertação como individualização dos riscos e gestão privada do futuro:

“O meu maior risco sou eu mesmo. Eu não quero ir embora ou simplesmente aceitar outro emprego, embora eu possa. Eu limito muito as minhas oportunidades. Eu me apego muito ao que eu já tenho. Eu não quero desenraizar minha vida por causa de um emprego porque arrancar as raízes seria coisa demais para lidar”. Ao final, ele vê *a si mesmo* – sua indisposição para deixar tudo para trás e seguir em frente – como o maior obstáculo para o sucesso. (SILVA, 2013, p. 4-5, tradução nossa, grifos da autora)⁸⁸

Estudando o caso brasileiro, Pinheiro-Machado e Scalco (2020) argumentam que, por meio do consumo, uma parcela da população, antes à margem dos signos de reconhecimento social, passou a alcançar algum nível de visibilidade: “em um país com desigualdade persistente, racismo e violência estrutural, o consumo se tornou um canal chave para obter respeito, visibilidade e reconhecimento” (PINHEIRO-MACHADO; SCALCO, 2020, p. 24, tradução nossa)⁸⁹. Os entrevistados pela pesquisa das autoras, embora exaltassem o trabalho árduo e honesto, não se reconheciam como classe trabalhadora e identificavam beneficiários de programas sociais como “preguiçosos” e “vagabundos” (PINHEIRO-MACHADO; SCALCO, 2020, p. 27).

Quando a recessão econômica começa a se desenhar em meados de 2015 e as condições de consumo se deterioram, desencadeia-se também uma crise de pertencimento social, que não encontrou espaços coletivos de enfrentamento. Uma vez que o mecanismo de inclusão social construído atuava na esfera do indivíduo, quando a alteração das condições econômicas escancarou a impossibilidade de sustentar o padrão de consumo recém atingido, não havia uma rede de proteção social para lidar com os efeitos da crise econômica.

Os recursos apresentados para enfrentar o quadro recessivo são individuais: autocontrole, planejamento financeiro, força de vontade para recolocação no mercado de trabalho etc. A própria gramática pela qual o sujeito aprendeu a se comunicar não permite outra conclusão senão a de trazer para si a responsabilidade de gerir a crise, afinal, é ele o único responsável por suas dívidas e por construir seu futuro. Ademais, julga que tampouco precisaria de alguma espécie de proteção da sociedade, pois é o sujeito do seu próprio destino.

⁸⁸ Do original: “My biggest risk is myself. I don’t want to leave or just take another job even though I could. I limit my opportunities too much. I hold on too much to what I have. I don’t want to uproot my life for a job because pulling up the stakes is too much to handle.” In the end, he sees himself— his unwillingness to uproot everything he has to get ahead—as his greatest barrier to success”.

⁸⁹ Do original: “In a country with persistent inequality, racism, and structural violence, consumption became a key channel for obtaining respect, visibility, and recognition.”

Em síntese, nas palavras de Nunes (2022, posição 432):

Ao invisibilizar tanto as interdependências que sustentam as trajetórias individuais quanto os constrangimentos estruturais que as limitam, essa gramática individualista esvazia a noção de que haveria um espaço social para além da esfera privada imediata: só há indivíduos e (no máximo) suas famílias, como alguém famosamente já disse. Além de privar as pessoas da linguagem necessária para tratar de injustiças estruturais, isso as induz a interpretar qualquer mudança positiva em seu ambiente econômico como uma conquista individual e a enxergar pautas estruturais como tentativas de pleitear algum tipo de tratamento diferenciado: afinal, “se elas tiveram que batalhar sozinhas a vida toda, todo mundo também deveria”.

Esse apagamento do espaço social para privilegiar a esfera privada é resultado de uma atuação estatal reduzida às funções de avaliação e regulação (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273), mobilizando os instrumentos jurídicos para criar um “ambiente institucional” eficiente para o mercado, tal como preconizam os teóricos da Nova Economia Institucional⁹⁰. No mesmo sentido, Soederberg (2014, p. 63) aponta que uma das manifestações do “debtfarism” é justamente a atuação do Estado como uma espécie de guardião da liberdade e da igualdade formal para garantir os contratos⁹¹.

Em síntese, o endividamento pessoal como política econômica faz parte da “caixa de ferramentas” do Estado sob o neoliberalismo ou do “debtfarism”, na terminologia de Soederberg (2014). A inserção do endividamento das famílias no repertório institucional do Estado normaliza a individualização dos riscos e a gestão privada do futuro, o que remete a uma noção de atuação estatal predominante no século XIX, pré-constituição do direito econômico enquanto disciplina autônoma.

4.3.2 Direito econômico e gestão social do futuro

Essa atuação estatal reduzida à regulação de mercado, com menos responsabilidades sociais atribuídas à esfera pública, remonta à configuração do Estado liberal no século XIX⁹²:

⁹⁰ Em linhas gerais, para a NEI, uma organização econômica eficiente depende da diminuição dos custos de transação por meio de arranjos institucionais que, ao reduzir a incerteza das transações (ou torná-la calculável) em um mercado imperfeito, promovem retornos privados aos indivíduos maiores do que os custos envolvidos na exploração das atividades econômicas (NORTH; THOMAS, 1973, p. 05-06).

⁹¹ “Consumer protection is a key trope of debtfare, as it relocates social protection to the impersonal market and simultaneously redefines and normalises and individualised understanding of economic security in which the working poor are compelled to depend on themselves (e.g., to work harder, to work longer hours and to save more) and on the credit system, as opposed to relying on the protection of the state and/or employers. The dissemination of the idea that private consumption is more efficient than public consumption is central to neoliberalisation” (SOEDERBERG, 2014, p. 63).

⁹² “Por um lado, a afirmação neoliberal da responsabilidade individual retoma uma tradição oitocentista de moralização da pobreza na qual a ausência de proteções sociais e a intensificação da coerção social e econômica se justificam como maneiras de temperar a fibra dos excluídos, preparando-os para a ‘vida adulta’ de agentes econômicos” (NUNES, 2022, posição 445).

A primeira noção de uma economia política coincide com o advento do Estado liberal, e corresponde a uma concepção estática da vida econômica, toda centrada em torno do equilíbrio natural na produção e circulação da riqueza. A função do Estado é assegurar a existência das condições gerais de manutenção deste equilíbrio e de funcionar eventualmente como um redutor de crises (COMPARATO, 1978, p. 463).

Esse modelo de Estado passa a perder espaço com o avanço das democracias de massa e das lutas sociais, que se intensificam após a Primeira Guerra Mundial. A transformação de um posicionamento neutro do Estado para outro mais atuante no domínio econômico e social ocorre ao mesmo tempo em que as separações entre Estado e sociedade passam a fazer cada vez menos sentido. O sufrágio universal e a ocupação dos organismos de Estado pela sociedade trazem para a esfera pública as demandas sociais:

O Estado não está mais acima das forças sociais, pois o povo ocupa o Estado, que passa, então, a ser a auto-organização da sociedade. Este pluralismo, presente na República de Weimar, anula todas as delimitações do político e transfere o monopólio do político do Estado para os partidos políticos. Consequentemente, o Estado deve satisfazer todas as necessidades e demandas da população, intervindo nos domínios econômico e social, abandonando, assim, os postulados da neutralidade e não-intervenção estatais. (BERCOVICI, 2005, p. 15)

O direito econômico como disciplina autônoma surge nesse contexto, inicialmente entendido como um “direito de guerra”, uma vez que as guerras davam causa a demandas econômicas que exigiam planejamento e organização dos fatores de produção para que fossem atendidas. Contudo, já na segunda metade do século XX, é possível notar que o planejamento econômico passa a integrar de maneira mais orgânica as preocupações dos Estados ao redor do mundo (no centro ou na periferia do sistema), tendo em vista que, após experimentar duas Grandes Guerras e a grave crise econômica da década de 1930, a atuação estatal no domínio econômico passa a ser enxergada como essencial para a superação dos seus efeitos deletérios sobre a economia e para a elevação das condições de vida da sociedade⁹³.

Nesse sentido, o direito econômico é uma disciplina que surge voltada à necessidade de organizar as forças produtivas dentro dos países após o período bélico mundial, com forte influência da escola econômica keynesiana: “Não é por outra razão que a perspectiva macrojurídica vai ser firmada como a essência do direito econômico, destacando a economia

⁹³ “É nas situações de crise que se revelam, mais abertamente, as limitações e as perspectivas da Economia, bem como as implicações políticas das relações econômicas. Nessas situações, as contradições se tornam mais desenvolvidas e evidentes, seja pela aceleração de certos processos econômicos (por exemplo, tendência para o entesouramento, em bancos dos países dominantes), seja pela intensificação dos conflitos sociais e das lutas pelo controle do poder político. Nesse contexto, entre outras consequências, os governantes são levados a tomar medidas para proteger e incentivar os diferentes setores produtivos, bem como preservar as condições sociais e políticas de funcionamento do regime”. (IANNI, 1979, p. 303)

dos agregados como a base do processo de regulação da política econômica do Estado” (BERCOVICI, 2013, p. 260).

No mesmo sentido, entende-se que o direito econômico funciona não somente como “a disciplina jurídica de atividades desenvolvidas nos mercados visando a organizá-los sob a inspiração dominante do interesse social” (VIDIGAL, 1977, p. 44), mas também como um direito aplicado à realidade, que não se furta de realizar uma análise histórica e funcional das categorias e institutos jurídicos, conforme leciona Fábio Konder Comparato:

O direito econômico aparece assim como um dos ramos deste direito aplicado, que supõe evidentemente um conhecimento prévio de categorias formais que se situam tradicionalmente na teoria geral do direito privado ou na teoria geral do direito público. E a sua unidade ou, se se preferir, a sua autonomia nos é dada pela sua finalidade: traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado (COMPARATO, 1978, p. 471).

Ou seja, desde a sua gênese como disciplina autônoma, o direito econômico tem como cerne a instrumentalização da política econômica estatal e a preocupação sobre como ela se articula com o comportamento dos agregados econômicos. Ademais, é uma disciplina jurídica que se consolida ao mesmo tempo em que ocorre o processo de derrocada do Estado Liberal e a ascensão das constituições econômicas e sociais que fundam o modelo de Estado Social, com destaque para a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar.

O direito econômico é, ao mesmo tempo, um produto e uma técnica próprios do Estado Social. Nesse sentido, funciona como uma disciplina que consegue reunir sob o mesmo escopo tanto institutos de direito privado, quanto de direito público. No caso do crédito consignado, para compreender a sua dinâmica de funcionamento, foi necessário recorrer a institutos do direito civil e do direito processual civil, assim como do direito constitucional e do trabalho⁹⁴. No entanto, já no final da década de 1970 é possível observar um movimento reacionário aos primados do Estado Social, que atribuía a deterioração das condições econômicas nos países centrais à forte atuação estatal sobre o domínio econômico.

Nesse sentido, começa um processo simultâneo de privatizações, mas também de transformações internas à esfera pública, trazendo para o cotidiano do Estado os métodos privados de gerenciamento de empresas como parâmetros de eficiência (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274). As práticas corporativas adotadas nas empresas privadas deveriam ser transpostas para o setor público porque “funcionavam”, eram “eficazes” e atendiam às novas exigências de

⁹⁴ Sobre o tema, conferir o segundo capítulo desta dissertação (seção 3).

um mundo “globalizado”. Não há de se falar, portanto, sobre o arcabouço axiológico que fundamenta essas práticas⁹⁵, visto que elas se prestavam a atender à “clientela” (nova nomenclatura para cidadãos) de maneira eficiente.

As técnicas do *management*, as avaliações periódicas, a valoração quantificada da gestão pública, o sistema de trabalho por metas e a vigilância constante sobre os agentes públicos são elementos que caracterizam o governo empresarial como um modo peculiar à arte de governar neoliberal. Nesse contexto, a categoria da “governança” emerge como preponderante na análise da gestão de Estado, tomando de empréstimo as características da *corporate governance*. É nesse contexto que desponta a figura do Estado Regulador⁹⁶, e o direito econômico, vocacionado a instrumentalizar a política econômica do Estado Social, passa a ser esvaziado do seu conteúdo crítico e social:

O direito econômico aparece, desta forma, bloqueado pela racionalidade do capital financeiro, que tende a extrair da disciplina um dos seus grandes veios críticos - a metabolização dos conflitos na norma jurídica. Assiste-se, desta forma, a uma esterilização dos conflitos sociais, resumidos aos conflitos aparentes no mercado. Já os impactos teóricos podem ser observados no esforço de negação das características transformadoras da disciplina. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2009)

Dessa maneira, ao passo que o Estado Social passa a ceder espaço a uma função meramente reguladora, a disciplina que instrumenta a política econômica passa também a se comportar de modo a tão somente chancelar as alterações que buscam atribuir à esfera individual a gestão de questões antes tratadas como sociais, tais como o salário, o desemprego e a aposentadoria.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 continua em vigor, e as suas linhas mestras orientadoras da atuação estatal sobre o domínio econômico não foram alteradas (artigos 3º e 170 da CF/1988). Isso significa dizer que o fundamento de validade e de legitimidade dos instrumentos de política econômica não foi alterado, ainda encontrando solo fértil numa Constituição típica de Estado Social. Nesse passo, o direito econômico se apresenta não só como um campo de estudo profícuo para a crítica do retorno ao Estado oitocentista, mas

⁹⁵ Ocorre um “esquecimento” de que as práticas adotadas nas empresas privadas têm como valores fundantes a obtenção do lucro, a competitividade empresarial, o atendimento ao cliente condicionado a um pagamento prévio; ou seja, valores diametralmente opostos àqueles preconizados na Administração Pública, que visa ao atendimento das necessidades sociais prezando pela supremacia e indisponibilidade do interesse público.

⁹⁶ “Distanciando-se da perspectiva microeconômica e conferindo cientificidade apenas aos fenômenos jurídicos tomados de uma perspectiva microeconômica, o discurso regulatório vai organizar, a partir da racionalidade dos investimentos privados, setores importantes da economia, produzindo um ambiente de negócios seguro e apto à valorização do capital investido”. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2009)

também como um método de enfrentamento, na prática, do avanço da gestão privada dos riscos sociais.

Por se tratar de um direito aplicado e eminentemente instrumental, “o direito é produzido pela estrutura econômica, mas também interage com ela, alterando-a” (BERCOVICI, 2009, p. 516). É preciso salientar que não há consenso quanto a essa capacidade transformadora do direito, havendo posições críticas à noção de que o direito teria mesmo capacidade para impulsionar transformações sociais, entendendo que este seria tão somente uma espécie de correia de transmissão dos interesses vencedores na disputa econômica. As formas jurídicas, para Sartori (2021), seriam só representações de um processo econômico que está pressuposto (exploração capital-trabalho): “As formas jurídicas aparentam dar a tônica da forma econômica na medida mesma em que nunca podem o fazer” (SARTORI, 2021, p. 2.716).

Embora reconheça a importância da crítica, este trabalho se alinha à posição de que há uma relação de mão dupla entre direito e economia, e que o próprio direito econômico, em si, é dotado de uma dupla instrumentalidade: “ao mesmo tempo em que oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, o direito econômico pode ser utilizado pelo Estado como um instrumento de influência, manipulação e transformação da economia” (BERCOVICI, 2009, p. 518).

Essa capacidade de impactar a realidade, contrariando determinados interesses, constitui o caráter contrafático do direito econômico, um dos caracteres que o diferenciam das demais disciplinas jurídicas (BERCOVICI, 2009). Assim, em síntese, o direito econômico se apresenta como uma disciplina jurídica não somente instrumental, como transformadora e vocacionada a viabilizar a política econômica de um Estado Social e não apenas regulador da vida econômica, em um movimento contrário à tendência de individualização dos riscos e gestão privada do futuro.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso trilhado por este capítulo pode ser sintetizado da seguinte maneira: primeiro, uma incursão no conturbado movimento de consolidação do protagonismo do crédito consignado no portfólio dos bancos e no cotidiano dos mutuários. Em seguida, a observação de como o consignado passa a assumir protagonismo também dentro do arsenal da política econômica de diferentes governos para o enfrentamento de crises e do cenário de recessão desencadeado em 2015. Por último, uma discussão crítica desse movimento de consolidação-

expansão do consignado, localizando-o dentro de um cenário mais amplo de substituição de políticas sociais pelo endividamento.

O primeiro item se debruçou sobre o embate entre servidores públicos e bancos privados *versus* bancos públicos quanto às cláusulas de exclusividade em contratações com entes subnacionais. Como visto, os Estados e Municípios celebravam contratos com determinadas instituições financeiras, em regra Banco do Brasil, para administração da folha de pagamento e, nos instrumentos, previam cláusula de exclusividade para que os servidores ficassem vinculados ao banco contratado quanto à tomada de empréstimo consignado. Essa prática suscitou controvérsias, dando causa ao ajuizamento de demandas judiciais por parte de entidades representativas de bancos privados e de servidores públicos em face do Banco do Brasil.

Ademais, também houve movimentação junto ao Poder Legislativo e repercussão nos cadernos especializados da imprensa. O conflito de interesses apenas tem fim por meio de processo administrativo junto ao CADE. Após discussão acerca da competência da autarquia para apreciar a demanda, tendo em vista suscitação de conflito com o BCB, a conclusão foi de que o Conselho poderia aplicar a legislação de defesa da concorrência também sobre agentes atuantes no sistema financeiro, havendo complementariedade de competências com o BCB e não conflito.

Com a celebração de um Termo de Compromisso de Cessação de Prática entre Banco do Brasil e CADE, por meio do qual o BB se comprometeu a cessar a exigência de exclusividade nos contratos vigentes e futuros, o conflito de interesses foi apaziguado. Essa observação da disputa em torno da exclusividade do consignado permite inferir ao menos duas conclusões.

Primeiro, durante o período estudado, o empréstimo consignado se consolida como uma das modalidades de crédito mais relevantes não somente para os mutuários, como também para a composição do portfólio dos bancos. Como exposto nas Figuras 10 e 11, durante os anos 2004-11, o crédito consignado apresentou o maior crescimento entre as modalidades de crédito à pessoa física, ultrapassando em volume os empréstimos livres e as dívidas de cartão de crédito. Não por acaso, as entidades associativas de servidores de todo o país e os bancos privados movimentaram de maneira intensiva a máquina judicial e os veículos midiáticos para impulsionar a derrubada da cláusula de exclusividade dos bancos públicos nos contratos de consignado. Esse movimento demonstra o protagonismo assumido pela nova modalidade de

crédito, seja observando a proliferação de casos judiciais ao redor do tema, seja acompanhando a cobertura jornalística levada a cabo pelos cadernos econômicos da época.

Segundo, neste episódio específico, foi possível observar uma articulação curiosa de interesses entre dois atores que tradicionalmente ocupam polos opostos do embate político: os servidores públicos e os bancos privados. De um lado, os servidores, ocupando a posição de consumidor, pleiteando o direito de contratar com a instituição financeira que ofereça as melhores condições; de outro, os bancos privados, buscando proteger-se do domínio de mercado exercido pelos grandes bancos públicos nacionais. Apesar de motivações diferentes, o objetivo era comum para os dois grupos: derrubar a cláusula de exclusividade dos contratos entre os bancos públicos e os entes subnacionais. Por esse motivo, não era raro ver a atuação judicial conjunta dos dois grupos.

Esse arranjo complexo de interesses demonstra como a dinâmica dos acontecimentos em economia política não é mecânica, mas assume diferentes formas a depender dos campos onde ocorre. No âmbito processual, não havia outra alternativa senão a associação entre bancos privados e servidores, uma vez que o rito judicial ou administrativo comporta apenas dois polos: um demandante/representante e outro demandado/representado. Ainda que haja possibilidade de intervenção de terceiros, é certo que, em caso de comunhão de interesses, o terceiro atua, em regra, como litisconsorte assistencial.

O campo no qual se dá o embate – neste caso, a arena do processo civil ou administrativo – molda as possibilidades de disputa, assim como as armas com as quais se pode contar. Nesse sentido, ressalta-se a relação interdependente entre direito e economia: o sistema jurídico não é um mero recipiente oco à espera de conteúdos econômicos para que ganhe vida, tampouco um sistema hermético e impermeável, mas sim imbricado à dinâmica da vida econômica. Já no segundo item deste capítulo, observou-se um outro movimento em torno do consignado, desta vez, com predomínio de atuação do Poder Executivo e do Legislativo.

Como exposto, a partir do quadro recessivo que se abre entre 2014-15, o crédito consignado passa a integrar a pauta da política econômica de maneira quase permanente. Por meio de uma série de Medidas Provisórias editadas pelo Poder Executivo e aprovadas no Legislativo praticamente sem reparos, a Lei nº 10.820/2003 passa por diversas modificações para: (i) permitir que as próprias instituições financeiras promovam os descontos em folha, desonerando os empregadores; (ii) aumentar o limite de consignação para 35%, sendo os 5% adicionais para dívidas de cartão de crédito; (iii) inserir o art. 6º-A, equiparando as operações

realizadas pelas entidades de previdência complementar às operações de crédito consignado; (iv) permitir a utilização do saldo da conta vinculada e da multa rescisória do FGTS como garantia para as operações de crédito consignado; (v) ampliar a margem consignável aos beneficiários do RGPS para 40%; (vi) incluir o BPC como verba consignável; e (vii) autorizar que beneficiários de programas federais de transferência de renda possam realizar empréstimos e financiamentos por meio de consignação⁹⁷

Todas as medidas foram justificadas com base em um discurso unívoco de ampliação do endividamento pessoal como parte da estratégia de enfrentamento a um cenário de retração econômica, o que apenas se acentuou quando sobreveio a crise sanitária da pandemia de Covid-19. Nesse contexto, ocorreu a alteração mais agressiva no texto legal, autorizando a inclusão de verbas assistenciais como garantia de dívidas financeiras, o que não foi bem recebido pela opinião pública. O perfil dos assistidos pelo BPC e por programas de transferência de renda é de grave vulnerabilidade social, sendo que a renda do Estado recebida pelas famílias serve primordialmente à manutenção de níveis básicos de sobrevivência. A permissão para descontar dívidas financeiras direto da fonte de recebimento de verbas essencialmente alimentares trouxe à tona, mais uma vez, o debate em torno do consignado.

Por seu turno, esse movimento de consolidação-expansão do consignado sobre as famílias brasileiras não acontece de maneira apartada das tendências mundiais de crescimento do endividamento pessoal. Conforme discutido no último item deste capítulo, estudos realizados nos Estados Unidos, México e Brasil convergem ao apontar a consolidação de um *ethos* individualista na gestão dos problemas sociais. Temas como emprego, saúde e previdência são cada vez mais assumidos como questões cujas soluções se encontram no mercado, onde o sujeito, sozinho, se responsabiliza por manter a sua sobrevivência e gerir o seu próprio futuro.

No caso brasileiro, a própria experiência de inserção social vivida por boa parcela da população foi mediada por um comportamento individual: o consumo. Pior, o consumo endividado, que restringe a disponibilidade financeira do futuro em razão de acesso a bens e serviços no presente. E, como visto no primeiro capítulo desta dissertação, sem que haja um aumento constante da disponibilidade financeira, as condições para o consumo, ao longo prazo, tendem a se deteriorar. Quando a conta chega, cerca de uma década após a criação do

⁹⁷ Cf. Quadro 2, localizado no item 3.2.3 deste capítulo, página 123

consignado, os espaços sociais de acolhimento das famílias em crise já estavam se esgarçando, visto que deram lugar a espaços privados de consumo.

Esse processo de individualização da responsabilidade social, que tem no endividamento pessoal um dos pilares fundamentais, não ocorre de maneira mecânica, contudo. Desde embates pela exclusividade de oferta do consignado até o confronto principal entre capital e trabalho, o direito é sempre interpelado a atuar. Isso ocorre seja porque as relações de crédito são, em última instância, relações jurídicas de conteúdo econômico, seja em decorrência da dupla instrumentalidade e do caráter contrafático do direito econômico. Isso significa que há um campo aberto de disputa sobre o endividamento pessoal no Brasil. Para além da atuação limitada das regras de proteção ao consumidor – que produzem apenas efeitos *intra partes* –, é possível intervir antecipadamente, desde o desenho do modelo de crescimento econômico que se pretende adotar.

Ademais, de acordo com Nunes (2022, posição 1.519), “transformar o limite do possível é o objetivo mesmo da política. E é exatamente isso que temos vistos nos últimos anos, embora, infelizmente, sobretudo à direita: comportamentos, declarações e política até bem pouco tempo impensáveis têm se tornado cada vez mais corriqueiros”. E, no Brasil, a corda bamba do possível em matéria de endividamento pessoal tem sido esticada a níveis de esgotamento nos últimos anos. A possibilidade mesma de afetar benefícios sociais para servir como garantia de dívidas financeiras seria impensável algumas décadas atrás. Contudo, no sentido contrário, é também possível esticar a outra ponta do cordão, de modo a apontar alternativas sociais de gestão do futuro, promovendo compartilhamento do excedente e uma distribuição mais justa dos riscos.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento do tema desta dissertação, organizada em três capítulos que buscaram dialogar entre si, partiu de uma questão central de economia política que moveu a pesquisa: em que medida o endividamento pessoal contribui para o cenário de estagnação econômica e aprofundamento das desigualdades no Brasil? Dessa indagação, medula espinhal deste trabalho, ramificaram-se questionamentos que desaguaram em um objeto jurídico capaz de abarcar a complexidade da questão inicial. O crédito consignado, inovação financeira criada logo no primeiro ano de governo Lula, é um instrumento jurídico que condensa em si a ambiguidade da utilização do endividamento pessoal como estímulo ao crescimento econômico e à inclusão social.

É uma modalidade de crédito complexa juridicamente porque move com diferentes ramos do direito, desestabilizando valores fundantes da ordenação jurídica brasileira, em especial a valorização do trabalho e a impenhorabilidade de verbas alimentares. Para relativizar esses princípios jurídicos basilares, o discurso oficial, documentado em relatórios e exposições de motivo de diferentes gestões à frente do Ministério da Fazenda, concentrava-se em argumentar que a expansão das fronteiras do endividamento das famílias, inserindo camadas cada vez mais vulneráveis no circuito da dívida, seria uma política econômica importante para estimular a demanda e, assim, o crescimento econômico.

Para tanto, seria necessário diminuir as incertezas inerentes a operações de crédito a famílias nos mais baixos quintis de renda. A alternativa encontrada foi transformar os salários, as aposentadorias e, vinte anos depois, até os benefícios assistenciais em garantia das dívidas financeiras contraídas pelos mutuários. Essa modalidade específica de crédito consegue transferir diretamente a renda do trabalho para a renda financeira, sem qualquer intermediação do Poder Judiciário, diminuindo não só a incerteza do pagamento, como os custos de cobrança decorrentes de um eventual inadimplemento.

Nesse sentido, para estudar esse objeto-síntese do endividamento pessoal no Brasil, estruturou-se a dissertação de modo a, inicialmente, localizá-lo dentro do modelo de crescimento adotado pelos governos Lula, que não estava descolado de um contexto maior de expansão do endividamento das famílias ao redor do mundo. Em seguida, o esforço investigativo do trabalho foi o de localizar o crédito consignado na taxonomia dos contratos civis brasileiros, apontando qual a sua especificidade jurídica. Por último, observou-se o processo de consolidação-expansão do consignado, desde a sua importância no portfólio dos

bancos, até a sua inclusão no repertório institucional de enfrentamento a crises e estagnação econômica.

No primeiro capítulo, o intuito foi relacionar o modelo de crescimento com distribuição de renda dos governos Lula com uma tendência mundial de expansão do endividamento das famílias, buscando observar em que medida a experiência brasileira confirma os padrões internacionais e quais as suas peculiaridades. De início, descreveu-se o modelo de crescimento econômico com distribuição de renda levado a cabo pelos governos Lula, que apostou no endividamento pessoal como uma das alavancas para estimular a demanda.

Revisando a literatura especializada sobre o tema, a abordagem adotada foi a de Loureiro (2019) e Rugitsky (2017), que propuseram uma hipótese de causalção circular cumulativa para explicar como funcionava o modelo e quais as suas limitações. Em síntese, verificou-se que a própria dinâmica de crescimento gerava endogenamente as suas restrições. Primeiro, com base em Rugitsky (2017), observou-se que a distribuição de renda na base da pirâmide social estimulava a demanda pelo setor de serviços, que apresenta baixa produtividade e recruta intensivamente mão de obra pouco qualificada. Isso, por sua vez, ampliava as vagas de trabalho na base da pirâmide, retroalimentando o ciclo de crescimento e distribuição de renda. Contudo, ao expandir um setor com baixa produtividade e com utilização intensiva de mão de obra pouco qualificada, desencadeava-se um processo de regressão da estrutura produtiva.

Essa pressão regressiva, por seu turno, agravava duas restrições bem conhecidas da economia brasileira: (i) a fragilidade nos padrões de troca internacionais; e (ii) a dificuldade no controle da inflação. Quanto à primeira restrição, Loureiro (2019) constatou que o setor exportador brasileiro estava mais exposto à flutuação dos preços internacionais, uma vez que a pauta era concentrada em commodities. Já o setor importador estava concentrado em bens intermediários, com maior complexidade tecnológica, sem os quais não teria sido possível atender à nova demanda criada durante o governo Lula. Observou-se, assim, um descompasso entre o comportamento das importações e das exportações. Enquanto as importações cresciam em função da demanda agregada interna, as exportações respondiam a variáveis externas, apresentando forte dependência dos preços internacionais.

A segunda restrição, relacionada a pressões inflacionárias, era agravada pela expansão do setor de serviços combinada com a política de aumento real do salário mínimo. Por ser intensivo em mão de obra, o setor era mais sensível ao crescimento dos salários, repassando o

custo ao preço final ao consumidor. Para controlar a inflação, o mecanismo utilizado era a manipulação da taxa de juros, que valorizava o real buscando segurar a tendência de crescimento dos preços. Essa estratégia era limitada pela primeira restrição, uma vez que a valorização do real aumentava o déficit no balanço de pagamentos, que vinha sofrendo com a baixa no preço das commodities e com a desaceleração global da economia entre 2011 e 2012, com a crise do euro que sucedeu a crise de 2008.

Ao lidar com as restrições do governo Lula, a gestão sucessora de Dilma Roussef não conseguiu acertar a política macroeconômica. Oscilando entre austeridade e expansionismo nas políticas monetária e fiscal, o governo ampliou o déficit sem qualquer retorno quando decidiu expandir os gastos públicos, já que a política de isenções fiscais não se reverteu em efetivo estímulo à atividade do setor privado, tampouco em maior arrecadação tributária subsequente. Com famílias e empresas endividadas e vendo sua disponibilidade monetária diminuir, o mercado não reagiu da maneira esperada e o governo perdeu o controle, eclodindo o período recessivo entre 2014-2015.

Essa trajetória de crescimento estimulado por demanda sucedido por período recessivo foi observada como um padrão nas economias que experimentaram um aumento expressivo do endividamento pessoal (Mian; Sufi, 2018). Além dessa tendência à recessão no longo prazo, verificou-se a regressividade dos efeitos do endividamento pessoal sobre a distribuição da renda. Enquanto o mecanismo de causação circular cumulativa promovia uma tendência regressiva na estrutura produtiva, ao estimular setores com baixa produtividade, o endividamento, que parecia atuar de maneira redistributiva, a longo prazo funciona como um canal de transferência de renda direta do trabalho para as finanças, reforçando a regressividade da distribuição da renda. É possível dizer que havia, portanto, *tendências regressivas nos dois lados*: na estrutura produtiva e na estrutura de demanda.

O crédito consignado aparece como a modalidade de crédito que mais cresceu entre 2004-2011, puxando a tendência de construção de uma demanda endividada no Brasil. Para entender o seu funcionamento jurídico, o segundo capítulo desta dissertação estudou a sua localização dentro da ordem de direito brasileira. Classificado como um contrato de mútuo ao consumidor, o crédito consignado tem como especialidade uma operação em dupla dimensão: material, afetando salários como garantia de dívidas; e procedimental, funcionando como ato expropriatório dos proventos do devedor sem qualquer interferência judicial.

Ao funcionar como um mecanismo automático e extrajudicial de expropriação financeira dos trabalhadores endividados, o crédito consignado expõe parcela significativa da população brasileira ao risco de vulnerabilidade social, uma vez que cerceia o poder de escolha do trabalhador acerca de qual dívida deverá ser adimplida a cada mês. Enquanto o salário está irremediavelmente atrelado ao pagamento das dívidas financeiras, são necessidades de primeira ordem que podem acabar sem pagamento, como alimentação, gás, água e energia elétrica.

Ainda assim, sucessivos governos lançam mão do crédito consignado como política econômica emergencial, o que se tornou mais frequente a partir da recessão desencadeada em 2015 e estudada no primeiro capítulo deste trabalho. Nesse sentido, o último capítulo desta dissertação estudou o movimento de consolidação-expansão do crédito consignado. Primeiro, descrevendo uma controvérsia de cunho concorrencial ao redor de contratos entre bancos públicos e entes federativos que previam a vinculação dos servidores públicos aos bancos contratados para administrar a folha de pagamento do ente.

Em seguida, verificou-se como o consignado se consolida como uma política econômica utilizada por diferentes governos para socorro em situações de crise, o que apenas se agrava com a pandemia de Covid-19. Houve uma série de alterações na Lei 10.820/2003, todas realizadas por meio de Medidas Provisórias que visavam à expansão do escopo do consignado, alcançando, por fim, beneficiários de programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada e o Auxílio Brasil. Por fim, constatou-se que esse avanço do consignado sobre famílias cada vez mais vulneráveis faz parte de um processo de individualização da responsabilidade por problemas sociais, que tem no endividamento pessoal um dos pilares fundamentais.

O percurso trilhado por esta dissertação permite concluir que, apesar dos efeitos ambíguos a longo prazo da utilização do endividamento pessoal como política econômica, o Brasil parece enredado numa armadilha do endividamento. A cada nova crise, a resposta institucional dobra a aposta no endividamento como política de enfrentamento, reforçando soluções individuais (o consumo) para problemas sociais, os quais exigiriam esforço igualmente social para o seu tratamento. Mais do que respostas, esta dissertação, ao fim, pretende ter conseguido apontar a superação da lógica do endividamento como um dos maiores desafios de condução da política econômica brasileira para os próximos anos.

REFERÊNCIAS

ACUADO pelo Cade, BB abre mão de exclusividade em consignado. **Veja**. 10 outubro 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/acuado-pelo-cade-bb-abre-mao-de-exclusividade-em-consignado/> . Acesso em: 02 dez. 2022.

ALTER et al. Understanding the Macro-Financial Effects of Household Debt: A Global Perspective. **IMF WP/18/76**, abr. 2018.

ALVES, Murilo Rodrigues; BASILE, Juliano. Acaba exclusividade do BB em consignado. **Valor Econômico**. Brasília, 11 out. 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2012/10/11/acaba-exclusividade-do-bb-em-consignado.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

ASSIS, Araken de. **Manual da execução**. 18 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Circular BCB nº 3.522**, de 14 de janeiro de 2011a. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2011/pdf/circ_3522_v1_O.pdf. Acesso em 14 out. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Voto BCB nº 006/2011, Ata BCB 2.695** de 12 de janeiro de 2011. Brasília: BCB, 2011b.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. **Nova Central de Risco de Crédito**. Relatório Focus, 28 de março de 2003. Disponível em: <https://www4.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/focus/B20030328-Nova%20Central%20de%20Risco%20de%20Cr%C3%A9dito.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

BANCOS reclamam de exclusividade do BB em empréstimos consignados. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 26 maio 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/141039-bancos-reclamam-de-exclusividade-do-bb-em-emprestimos-consignados/>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BC VEDA exclusividade no crédito consignado. 14 janeiro 2011. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/124658/bc-veda-exclusividade-no-credito-consignado>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso, p. 253-263, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. As possibilidades de uma Teoria do Estado. **Revista de História das Ideias**. v. 26, p. 07-32, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Orgs.). **Direitos humanos, democracia e república**: homenagem a Fábio Konder Comparato, São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. Limites da Regulação: esboço para uma crítica metodológica do “novo direito público da economia”. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, p.253-263, jan. 2009.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos. O salário em garantia de obrigações no âmbito do sistema financeiro nacional. **Revista de Direito do Trabalho**. v. 149, p. 237-255, jan – fev 2013.

BRANDÃO, Vinicius. Crédito consignado: uma análise dos impactos dessa inovação financeira para o desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 58, p. 182-212, jan.– abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência - MTP; Ministério das Cidades - MCID; Ministério da Economia - ME. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00004/2022, de 16 de março de 2022**. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1106-22.pdf. Acesso em: 02 dezembro 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021**. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14181.htm. Acesso em 14 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Exposição de Motivos nº 00030/2016, de 17 de março de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-719-16.pdf. Acesso em 02 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015a**. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em 14 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 21, de 19 de janeiro de 2015b**. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-21.htm. Acesso em 02 dez. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00144/2014**, de 12 de setembro de 2014. Documento assinado por: Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Banco Central do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Exm/ExmMPv656-14.doc. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão de Direito Econômico, Indústria e Comércio - CDIC. **Requerimento nº 291/2010, Deputado Dr. Ubiali.** Brasília, 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=747143. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça - STJ. Recurso Especial nº 728.563/RS. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior, Data do Julgamento: 08 de junho de 2005. **Diário da Justiça.** S2- Segunda Seção. Publicado em 22 de ago. 2005. Brasília-DF, Superior Tribunal de Justiça [2005a]

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em 14 out. 2022. [2005b]

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica – SPE/MF. **Reformas Microeconômicas e crescimento de longo prazo.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003.** Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.820.htm. Acesso em: 14 out. 2022. [2003a]

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Exposição de Motivos (EM) Interministerial nº 00176/2003 – MF/MPS, de 16 de setembro de 2003b.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EMI-176-mf-mps--03.htm. Acesso em: 14 out. 2022. [2003b]

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).** Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em 14 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de [1988].** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 14 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.725, de 27 de outubro de 1971.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5725.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.046, de 2 de janeiro de 1950**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1046-2-janeiro-1950-363439-normaatualizada-pl.html>. Acesso em 14 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.790, de 6 de setembro de 1946**. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19790.htm. Acesso em 14 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Structuralist macroeconomics and the new developmentalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 3, p. 347-366, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.; GALA, Paulo. Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 30, n. 3, p. 315-334, 2008.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

CAMPOS, Álvaro. Bancos superam 1 mil punições aplicadas a correspondentes por irregularidades no consignado. **Valor Econômico**. São Paulo, 20 outubro 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/10/20/bancos-superam-1-mil-punicoes-aplicadas-a-correspondentes-por-irregularidades-no-consignado.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CAMPOS, Álvaro; PIMENTA, Guilherme. Em um mês de consignado no Auxílio Brasil, só 4 instituições aderiram, mas demanda é grande. **Valor Econômico**. São Paulo, Brasília, 05 novembro 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/11/05/em-um-mes-de-consignado-no-auxilio-brasil-so-4-instituicoes-aderiram-mas-demanda-e-grande.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CARNELUTTI, Francesco. **Como se faz um processo**. São Paulo: Edijur, 2012.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Laura; RUGITSKY, Fernando. Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led *versus* profit-led debate. **Working Paper Series** nº 2015-25, Department of Economics FEA-USP, 2015.

COASE, Ronald Harry. The Institutional Structure of Production. *In*: MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary. M. (eds.). **Handbook of New Institutional Economics**. Berlin: Springer, 2008. p. 31-39.

COASE, Ronald Harry. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937.

COMPARATO, Fábio Konder. “O Indispensável Direito Econômico”. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. **O Seguro de Crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. **Processo Administrativo nº 08700.005770/2015-58**. Brasília, 2015. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?KOXi3eEqJC73dCc3G_MH5w73G76ivtXYDDG65Jr7vK4fhNNdRnnFDgAfJTIfRn8_ywCudV1gCNGrQiNgXFAcnaAo5lRW1FVRG-rW4AuUXtN2Ra7-0FLJ5XnBAbYUAgas. Acesso em: 02 dez. 2022.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. **Processo Administrativo nº 08700.003070/2010-14**. Brasília, 2010. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAXAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLi0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcfdASRUbiKq5e2HXHZoPDKH64xMQSSOYLuFSMRLE6g_c. Acesso em 02 dez. 2022.

CUCOLO, Eduardo. Bancos públicos e privados batalham por consignado. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 07 jun. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0706201002.htm>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CYNAMON, Barry X.; FAZZARI, Steven M. Household Debt in the Consumer Age: Source of Growth – Risk of Collapse. **Capitalism and Society**, v. 3, n. 2, p.9-32, 2008.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE CHIARA, José Tadeu. Juros. *In*: GORGA, Érica & PELA, Juliana Krueger (coords.), **Estudos Avançados de Direito Empresarial**: Contratos, Direito Societário e Bancário – Estudos em Homenagem à Professora Rachel Sztajn, Rio de Janeiro, Elsevier, 2013. p. 163-200.

DE CHIARA, José Tadeu. **Moeda e ordem jurídica**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18 ed., São Paulo: LTr, 2019.

DIDIER JÚNIOR. **Curso de direito processual civil**: execução. 7 ed., Salvador: Juspodivm, 2017.

DUTT, Amitava Krishna. Maturity Stagnation and Consumer Debt: a Steindlian Approach. **Metroeconomía**. v.57, n.3, p. 339-364, 2006.

FREITAS, Maria Cristina Penido. Abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. *In*: FREITAS, Maria Cristina Penido (org.). **Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90**. São Paulo: Fapesp, 1999.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 5 ed., São Paulo: Nacional, 1975.

GARBER, Gabriel *et al.* Alleviating Constraints or Targeting the Unsophisticated? The Government-led Household Credit Expansion in Brazil. **NBER**, mar. 2022.

GARBER, Gabriel *et al.* Household debt and recession in Brazil. **NBER Working Paper** n° 25170, 2018.

GOMES, Luís. Auxílio Brasil: ‘Não tem transição nenhuma, é um buraco negro’, diz ex-ministra. **Sul21**. 10 novembro 2021. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/entrevistas/2021/11/auxilio-brasil-nao-tem-transicao-nenhuma-e-um-buraco-negro-diz-ex-ministra/>. Acesso em: 02 dez. 2022.

GOMES, Orlando. **Contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GOY, Leonardo. BB abre mão de exclusividade no consignado a servidores. **Portal Terra**. Brasília, 10 outubro 2012. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/bb-abre-mao-de-exclusividade-no-consignado-a-servidores,680aa418851ca310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em: 02 dez. 2022.

GRAEBER, David. **Dívida: os primeiros 5.000 anos**. São Paulo: Três Estrelas, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e crítica). 14 ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

HODGSON, G. M. Institutional Economics: surveying the ‘old’ and the ‘new’. **Metroeconomica**. v. 44, n. 1, p. 1-28, 1993.

HÖFIG, Bruno. **Debt in the world of value: the constitution of riskiness and the development of personal credit in the US**. London: SOAS, University of London, 2019.

HÖFIG, Bruno. **Debt in the world of value: the constitution of riskiness and the development of personal credit in the US**. Tese (doutorado), SOAS (University of London), 2019.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC. Empréstimo consignado no Auxílio Brasil agrava risco de superendividamento. **IDEC**, 28 setembro 2022a. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/emprestimo-consignado-no-auxilio-brasil-agrava-risco-de-superendividamento>. Acesso em: 02 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR- IDEC. IDEC mapeia mais de duas mil reclamações de consumidores sobre consignado no Auxílio Brasil. **IDEC**, 19 outubro de 2022b. Disponível em: <https://idec.org.br/release/dec-mapeia-mais-de-duas-mil-reclamacoes-de-consumidores-sobre-consignado-no-auxilio-brasil>. Acesso em 02 dez.2022.

JUSTIÇA do RN derruba exclusividade do BB no consignado. **Migalhas**. 21 setembro 2011. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/141688/justica-do-rn-derruba-exclusividade-do-bb-no-consignado>. Acesso em: 02 dez. 2022.

KIEFER, Sandra. BB monopoliza crédito a servidor. **Correio Braziliense**. Brasília, 11 mar. 2010. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2010/03/11/internas_economia,178917/bb-monopoliza-credito-a-servidor.shtml. Acesso em: 02 dez. 2022.

KIM, Yun K. Macroeconomic effects of household debt: an empirical analysis. **Review of Keynesian Economics**, v. 4, n. 2, p. 127–150, 2016.

KIM, Yun; LIMA, Gilberto Tadeu; SETTERFIELD, Mark. Political aspects of household finance: debt, wage bargaining, and macroeconomic (in)stability. **Journal of Post Keynesian Economics**, 42:1, p. 16-38, 2018.

LAMUCCI, Sergio. Os problemas do Auxílio Brasil. **Valor Econômico**. 19 set. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/os-problemas-do-auxilio-brasil.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

LAPAVITSAS, Costas. Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. **Historical Materialism**, n. 17, p. 114-148, 2009.

LAVINAS, Lena *et al.* Brazil: how covid-related relief policies inaugurated a new cycle of household indebtedness. **Documento de Trabajo nº 109 CIEPP**. Buenos Aires: CIEPP, 2022.

LAVINAS, Lena. **The takeover of social policy by financialization**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise L. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 02, p. 191-211, mai.-ago., 2018.

LINS, Júlia Normande. **As bases da financeirização no desenvolvimento econômico do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito), 291 f., Universidade de São Paulo, 2019.

LOUREIRO, Pedro Mendes. **The ebb and flow of the pink tide: reformist development strategies in Brazil and Argentina**. Tese de Doutorado. Londres: SOAS (Universidade de Londres), 2019.

MACHADO, Cecília. Sem foco. **Folha de S. Paulo**. 21 dezembro 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/bitstream/handle/10438/31822/2021-12-21-Folha-Cecilia-Modelo-Auxilio-Brasil-Distorcoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 dez. 2022.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Pedro Romero; RUGITSKY, Fernando. Workers' Indebtedness and Rentier Squeeze: rentier income, profit of enterprise, and wages in Brazil (2000-2017). **WP nº 002 Made/USP**, out. 2020.

MATTAR, Viviane. O velho desconhecido Auxílio Brasil e o fim do Bolsa Família: uma breve discussão sobre políticas públicas, insegurança alimentar e COVID-19. **Novos Debates**, 8(1): E8101, 2022. Disponível em: http://novosdebates.abant.org.br/wp-content/uploads/2022/08/ENSAIO_vivianemattar.pdf. Acesso em: 02 dez. 2022.

MIAN, Atif et al. The Saving Glut of the Rich. **NBER WP 26941**, fev. 2021.

MIAN, Atif et al. Indebted Demand. **NBER WP 26940**, abr. 2020.

MIAN, Atif; SUFI, Amir. Finance and Business Cycles: The Credit-Driven Household Demand Channel. **Journal of Economic Perspectives**. v. 32, n. 3, p. 31-58, 2018.

MINISTRO do STJ nega seguimento à SS em imbróglgio dos consignados. **Migalhas**. 15 junho 2010. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/109198/ministro-do-stj-nega-seguimento-a-ss-em-imbroglio-dos-consignados-MINISTRO...> 2010. Acesso em: 02 dez. 2022.

MINSKY, Hyman P. Finance and Stability: The Limits of Capitalism. **Hyman P. Minsky Archive Paper 43**, 1993.

MORCEIRO, Paulo César. Vazamento de demanda setorial e competitividade da indústria de transformação brasileira. **Working Paper Series**, n. 2016-12, FEA/USP, 2016.

MUÑOZ, Maria Paula Costa Bertran. Crédito e caráter: uma análise do discurso moral. **Revista de Direito do Consumidor**. v. 105, ano 25, p. 177-202. São Paulo: RT, mai.-jun., 2016.

MURAKAWA, Fabio. Bolsonaro sanciona Auxílio Brasil e tenta dar marca social ao governo antes das eleições. **Valor Econômico**. Brasília, 30 dezembro 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/12/30/bolsonaro-sanciona-lei-do-auxilio-brasil-que-substitui-o-bolsa-familia.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 3 ed., Rio de Janeiro: Saga, 1972.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Salário: conceito e proteção**. São Paulo: LTr, 2008.

NORTH, Douglas, THOMAS, Robert Paul. **The Rise of the Western World: A New Economic History**. Cambridge University Press, Cambridge, 1973.

NUNES, Rodrigo. **Do transe à vertigem: Ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição**. São Paulo: Ubu, 2022.

O IMBRÓGLIO dos consignados. **Migalhas**. 07 junho 2010. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/108637/o-imbroglio-dos-consignados>. Acesso em: 02 dez. 2022.

OREIRO, José Luís L.; PUNZO, Lionello F.; ARAUJO, Eliane C. (2012). Macroeconomic constraints to growth of the Brazilian economy: diagnosis and some policy proposals. **Cambridge Journal of Economics**, v. 36, n. 4, p. 919-939, jul. 2012.

PAULA, Luiz Fernando de et al. The tale of the contagion of two crises and policy responses in Brazil: a case of Keynesian policy coordination? **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 37, n. 408, p. 408-435, 2015.

PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luís; BASILIO, Flávio A.C. Estrutura do Setor Bancário e o Ciclo Recente de Expansão do Crédito: o Papel dos Bancos Públicos. **Nova Economia**, v. 23, p. 73-120, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**: volume 3, contratos. 22 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PIMENTA, Guilherme; CAMPOS, Álvaro; TAIAR, Estevão. Empréstimo consignado no Auxílio Brasil enfrenta resistência de bancos e até no governo. **Valor Econômico**. Brasília, São Paulo. 22 agosto 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/08/22/consignado-no-auxilio-brasil-enfrenta-resistencia-de-bancos-e-ate-no-governo.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. From hope to hate: the rise of conservative subjectivity in Brazil. **Journal of Ethnographic Theory**, 10(1), p. 21-31, 2020.

PINTO, Aníbal. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

POLANYI, Karl. A economia como processo instituído. *In*: POLANYI, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 293-329.

PREBISCH, Raúl. Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. **The American Economic Review**, v. 49, n. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-first Annual Meeting of the American Economic Association, p. 251-273, mai. 1959.

QUEM deve ter direito e como deve funcionar o auxílio de R\$ 200 para trabalhadores informais. **G1**, 24 março 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/24/quem-deve-ter-direito-e-como-deve-funcionar-o-auxilio-de-r-200-para-trabalhadores-informais.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RESENDE, Thiago. Bolsonaro turbina Auxílio Brasil, mas reduz outros programas sociais. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 09 julho 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/07/bolsonaro-turbina-auxilio-brasil-mas-reduz-outros-programas-sociais.shtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

REZENDE, Felipe. Financial fragility, instability and the Brazilian crisis: a Keynes-Minsky-Godley approach. **Discussion paper n. 01**, MINDS, 2016.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contrato de crédito bancário**. Curitiba: Juruá, 2020.

ROYER, Luciana. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

RUGITSKY, Fernando. Questão de estilo: a mudança estrutural para a igualdade e seus desafios. In: LEITE, M. V. Chiliatto (org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago: CEPAL, 2019. p. 75-95.

RUGITSKY, Fernando. The rise and fall of the Brazilian economy (2004-2015): the economic antimiracle. **Working Paper Series** nº 2017-29 FEA/USP, 2017.

SAIBA tudo sobre o auxílio emergencial de R\$ 600. **Estadão**. 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,saiba-tudo-sobre-o-auxilio-emergencial-de-r-600,1088389>. Acesso em: 02 dez. 2022.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito bancário**. 3 ed., São Paulo: Trevisan, 2020.

SALOMÃO, Alexa. Pobres estão sendo humilhados, diz Tereza Campello, ex-ministra do PT. **Folha de S. Paulo**. 24 out. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/pobres-estao-sendo-humilhados-diz-tereza-campello-ex-ministra-do-pt.shtml>. Acesso em: 02 dez. 2022.

SANTOS, Paulo L dos. A cause for policy concern: the expansion of household credit in middle-income economies. **International Review of Applied Economics**, v.27, n.3, p. 316-338, 2013.

SANTOS, Paulo L. dos. A cause for policy concern: the expansion of household credit in middle-income economies. **International Review of Applied Economics**, v.27, n.3, p. 316-338, 2013.

SARTORI, Vitor Bartoletti. Marx e a forma jurídica em O capital: um embate com Pachukanis. **Rev. Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 04, 2021, p. 2.689-2.741.

SCHREIBER, Mariana. Aumento do Auxílio Brasil não trará votos para Bolsonaro, diz cientista político. **BBC News Brasil**. Brasília, 04 jul. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62017980>. Acesso em: 02 dez. 2022.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014. **Nova Economia**, v. 25, n. especial, p. 803-833, 2015.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian Economy in the 2000s. **Investigación Económica**, v. 71, n. 282, p. 55-92, 2012.

SILVA, Fábio Rocha Pinto e. **Garantias das obrigações**: uma análise sistemática do direito das garantias e uma proposta abrangente para a sua reforma. São Paulo: IASP, 2017.

SILVA, Jennifer M. **Coming up short**: working-class adulthood in an age of uncertainty. New York: Oxford University Press, 2013.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Carta ao Povo Brasileiro. *In*: LEIA íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 jun. 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 14 out. 2022.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. A mercantilização da vida, as desproteções do trabalho e o crédito consignado: os arranjos normativos recentes. **Revista de Direito do Consumidor**. v. 106, ano 25, p. 411-444. São Paulo: RT, jul.-ago. 2016.

SOEDERBERG, Susanne. **Debtfare States and the Poverty Industry**: money, discipline and the surplus population. London: Routledge, 2014.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os mais ricos no Brasil, 1926-2013. São Paulo: Hucitec, 2018.

STJ – Servidores Estaduais do RN só podem fazer empréstimo consignado com o BB. **Migalhas**. 05 out. 2010. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/118608/stj---servidores-estaduais-do-rn-so-podem-fazer-emprestimo-consignado-com-o-bb-stj....2010>. Acesso em: 02 dez. 2022.

THIRLWALL, Anthony P. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences [1979]. **Quarterly Review**, v. 64, n. 259, p. 429-438, 2011.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.