

Subsídios Técnicos

Em 1º de julho, foi sancionada a Lei nº 14.181, de 2021, denominada “Lei do Superendividamento”. A Lei é resultado de um debate de quase uma década e vem ao encontro de demandas por um regramento mais específico para as situações de concessão de crédito nas relações de consumo. A proposta foi elaborada por comissão de juristas constituída no Senado Federal.

O superendividamento se refere à impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. Não se trata, portanto, de qualquer endividamento; trata-se de um endividamento agravado, que coloca em risco o provimento de necessidades vitais.

Dados da Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC Nacional), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), de junho de 2021, reportam que **69,7% das famílias estão endividadas**, considerando dívidas com cartão de crédito, cheque especial, cheque pré-datado, crédito consignado, crédito pessoal, carnê de loja, prestação de carro e prestação de casa. Anteriormente à pandemia, em dezembro de 2019, eram 65,6% de famílias endividadas nos mesmos termos.

Tipo de dívida (% de famílias)			
Junho de 2021			
Tipo	Total	Renda familiar mensal	
		Até 10 SM	+ de 10 SM
Cartão de Crédito	81,8%	81,8%	82,6%
Cheque Especial	6,3%	6,2%	6,8%
Cheque Pré-Datado	1,3%	1,4%	0,8%
Crédito Consignado	6,8%	6,9%	6,1%
Crédito Pessoal	10,0%	10,4%	7,5%
Carnês	17,5%	19,0%	10,2%
Financiamento de Carro	11,9%	10,5%	19,3%
Financiamento de Casa	9,1%	7,7%	15,8%
Outras dívidas	2,1%	2,3%	1,2%
Não sabe	0,0%	0,0%	0,0%
Não respondeu	0,1%	0,1%	0,2%

Fonte: CNC

A contração de dívidas não é necessariamente problemática, se o seu pagamento estiver dentro das possibilidades do devedor. O acesso ao crédito permite a antecipação de compras e a realização de investimentos, com benefícios individuais e sociais.

De todo modo, na mesma pesquisa, identificou-se também que **25,1% das famílias estão com contas em atraso**, sendo que, em dezembro de 2019, eram 24,9% com atrasos no pagamento das suas contas. Além disso, **10,8% não terão condições de pagar as dívidas**, enquanto em 2019, eram 10% das famílias nessa situação. Esses números já revelam dívidas cujo pagamento traz dificuldades ao devedor, podendo colocar em risco seu acesso ao mínimo existencial.

Pesquisa do Observatório do Crédito e Superendividamento (UFRGS-MJSP) destaca, ademais, que famílias de renda mais baixa foram mais afetadas do que aquelas com renda superior. O **perfil dos superendividados**, conforme a pesquisa, é o seguinte: **81,7% dos consumidores superendividados ganham até 3 salários-mínimos; 76,4% tentaram renegociar com os fornecedores. 93,8% ganham até 5 salários mínimos; 13,5%, menos de um salário mínimo; apenas 1,2% destes consumidores ganha mais de 10 salários por mês.**

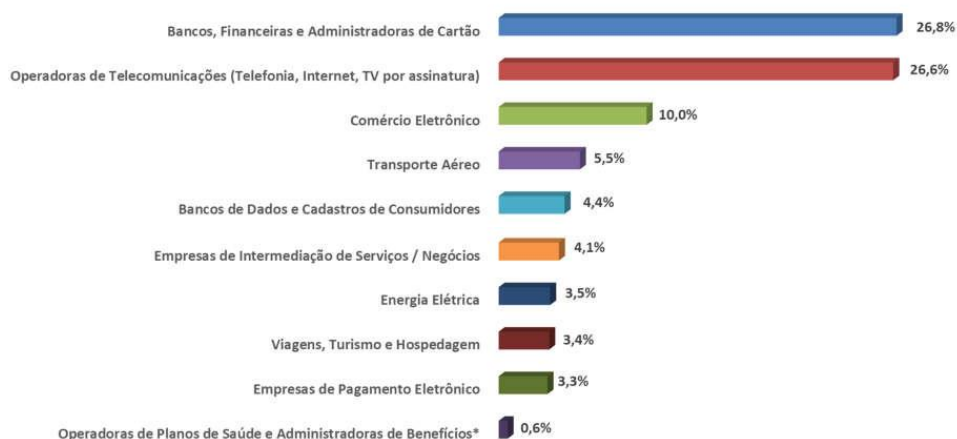
A pesquisa aponta que **o superendividamento atinge os mais pobres da população, os consumidores de vulnerabilidade agravada (hipervulneráveis)**, sendo 61,8% dos superendividados mulheres, 18,5% maiores de 60 anos e 1% maiores de 80 anos, quando na população representam apenas da população.

As causas apontadas para o superendividamento referem-se tanto ao planejamento financeiro inadequado (“superendividamento ativo”), quanto aos “acidentes da vida” (“superendividamento passivo”), estes distribuídos da seguinte maneira: **26,5% redução de renda; 24,3% desemprego; 20,6% doença e morte na família.** As dívidas englobam **compromissos financeiros** assumidos **decorrentes de relação de consumo**, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.

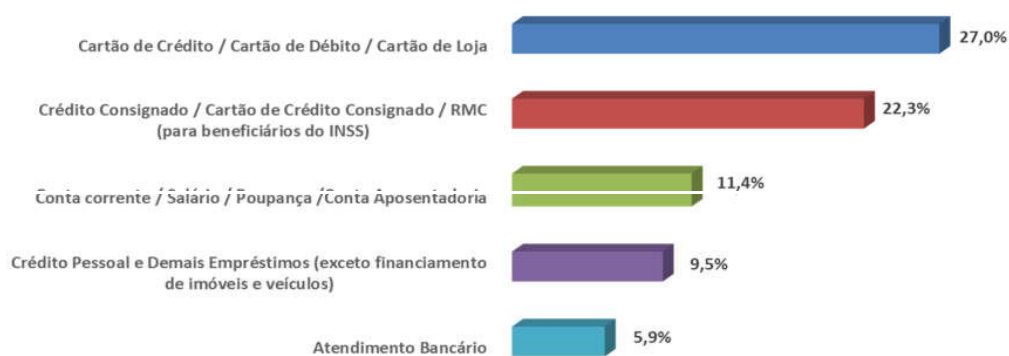
Importante observarmos que as disposições da nova lei **não se aplicam ao consumidor** cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé; sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento; ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor.

O superendividamento se configura como um **grave problema social**, que condena um número significativo de pessoas a uma existência indigna, sem acesso a padrões mínimos de subsistência; e um **sério problema econômico**, por retirar o consumidor do mercado, minimizando seu poder de compra e vedando-lhe novos investimentos.

Dados da plataforma consumidor.gov.br referentes ao ano de 2020 indicam que o setor financeiro (bancos, financeiras e administradoras de cartão) aparece como o mais reclamado (26,8%), um pouco à frente do setor de telecomunicações (26,6%), conforme abaixo apresentado:



No setor financeiro, os assuntos mais reclamados são referentes a “cartão de crédito, de débito e de loja” (27%) e a “crédito consignado” (22,3%).



Dentre os principais problemas, no setor financeiro, destacados na plataforma consumidor.gov.br, identificamos que a “cobrança por serviço/produto não contratado/não reconhecido/não solicitado” corresponde a 10,3% das queixas; a “não entrega do contrato ou documentação relacionada ao serviço” corresponde a 8,2% das reclamações; a “cobrança de valores, taxas e tarifas não previstos, não informados” é queixa de 8,2% dos consumidores; a “cobrança indevida ou abusiva para alterar ou cancelar contrato” responde a 7% das queixas; e a “dificuldade de obter boleto de quitação ou informação acerca de cálculos, pagamentos e saldo devedor” é reportada por 5,1% dos consumidores.

A SENACON adotou diversas iniciativas, por meio de diferentes instrumentos de política pública (educação para o consumo, monitoramento de mercado, sanções), para fazer frente aos problemas identificados nas relações de consumo no setor financeiro. Algumas dessas medidas foram adotadas recentemente, necessitando certo tempo para trazerem resultados. De qualquer forma, foram consideradas necessárias determinadas alterações normativas para aprimorar a proteção financeira dos consumidores.

Nesse sentido, com a aprovação, no Congresso Nacional, e a sanção, pelo Presidente da República, da Lei n.º 14.181, de 1º de julho 2021, observou-se um salto de qualidade na legislação de defesa dos consumidores.

Em síntese, a nova Lei:

- a) **protege apenas o consumidor pessoa natural e de boa-fé, viabilizando o pagamento das dívidas;**
- b) estabelece como **direito básico do consumidor** a garantia de práticas de crédito responsável, de **educação financeira e ambiental**, de **prevenção e tratamento extrajudicial e judicial das situações de superendividamento**, preservando o mínimo existencial, por meio da revisão e repactuação (e não o perdão) da dívida;
- c) estabelece regras para a **prevenção do superendividamento**, relacionadas a práticas de crédito responsável, prestação de informações, avaliação de riscos e publicidade;
- d) descreve condutas que são vedadas ao fornecedor de produtos e serviços que envolvem crédito;
- e) dispõe sobre a **conciliação no superendividamento**, com repactuação de dívidas e plano de pagamento
 - pagamento do principal, com dilação de prazo, redução de encargos/remuneração;
 - suspensão ou extinção de ações judiciais, retirada de cadastros de inadimplência;
 - abstenção de condutas, pelo consumidor, que agravem seu superendividamento.
- f) dispõe sobre o **plano judicial compulsório**, quando falhar a conciliação.

A nova Lei normatiza, de forma abrangente, a proteção financeira dos consumidores, em linha com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) aos serviços financeiros e bancários (julgamento da ADI 2591, em 2006) e com a regulamentação do sistema financeiro nacional a cargo do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil.

Ademais, a nova Lei está alinhada a recomendações de importantes organismos internacionais, a saber:

- I. Recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Proteção do Consumidor no âmbito de Crédito ao Consumo (*OECD Council adopted the Recommendation on Consumer Protection in the field of Consumer Credit*), de 02 de julho de 2019, que trata do fornecimento justo e responsável de crédito de modo a reduzir o superendividamento;
- II. Princípios de Alto-Nível do G-20 sobre Proteção Financeira do Consumidor (G20 High Level Principles on Financial Consumer Protection), aos quais o Brasil aderiu em 2012, que seguem a linha da recomendação da OCDE acima mencionada;

- III. Relatório do Banco Mundial sobre o tema aprovado em 14.12.2012 e divulgado em abril de 2013, que aponta a importância de os países legislarem sobre superendividamento dos consumidores pessoas físicas, para evitarem o risco sistêmico de “falência” em massa de consumidores.

Regulamentação

O conceito de “mínimo existencial” **deve ser regulamentado**, como é determinado em todos os dispositivos da Lei (artigos 6º, XI e XII; 54-A, §1º; 104-A, caput; e 104-C, §1º) que a ele fazem referência.

A regulamentação de “mínimo existencial” é importante para a conceituação de superendividamento, como se depreende do § 1º do art. 54-A do Código de Defesa do Consumidor, com a alteração da Lei n.º 14.181, de 2021, a saber:

“Art. 54-A

§ 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.”

(grifamos)

Nas discussões sobre o conceito de mínimo existencial, são comumente mencionados possíveis elementos subjetivos, referentes ao provimento de necessidades vitais, a saber:

- ✓ alimentação;
- ✓ habitação;
- ✓ vestuário;
- ✓ saúde;
- ✓ higiene;
- ✓ educação;
- ✓ transporte.

Também são mencionados possíveis elementos objetivos, como:

- ✓ Valor fixo, independentemente da renda;
- ✓ Percentual fixo, independentemente da renda;
- ✓ Percentuais diferentes (progressividade) por faixas de renda.
- ✓ Havendo variação – como percentual(is) –, pode haver valor mínimo (piso) e/ou máximo (teto).