

Senacon

Produto 4 - Análise do
Impacto Econômico e
Regulatório do tratamento
legal do superendividamento

Outubro de 2021

Índice

Introdução	03
1. Análise crítica dos possíveis cenários de regulamentação	05
2. Estudo para apoio à eventual regulamentação do Mínimo Existencial	27
3. Modelo econométrico teórico	39
4. Considerações Finais	42
5. Referências Bibliográficas	48

Este documento é parte integrante do projeto “Superendividamento”, que foi conduzido pela consultoria EY e financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD. Os produtos gerados pelo projeto são de propriedade intelectual da SENACON Secretaria Nacional do Consumidor e do PNUD. É vedado o uso e/ou reprodução comercial ou pessoal deste documento, sem a expressa autorização de ambos. As pessoas ou entidades que violarem esta proibição estarão sujeitas às penalizações de acordo com as legislações aplicáveis.



Introdução

Introdução

O presente produto tem como objetivo realizar uma análise dos potenciais impactos da regulamentação do tratamento legal do superendividamento.

Para tanto, no Capítulo 1 deste Produto, foi realizada uma análise com o objetivo de se traçar um paralelo entre a legislação brasileira, especificamente a Lei 14.181/21 e a forma de tratamento dada pelos países indicados no Benchmark do Produto 3, referente aos principais temas relacionados ao superendividamento, sendo eles: Mínimo Existencial; Formas de Conciliação; Oferta de Crédito; Informação Acerca dos Preços por Unidade de Medida; e Ações Educativas para orientação financeira dos consumidores.

Também foi realizado um estudo com objetivo de apresentar dados que possam servir como um método de análise para apoiar os estudos acerca de eventual regulamentação do mínimo existencial. Tal estudo foi feito a partir da utilização de microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (“POF”), realizada entre 2017 e 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”), a qual contempla os dados relativos as despesas do brasileiro, divididos por faixa de renda. O estudo planeja identificar como se comportam os gastos do brasileiro com produtos classificados, de forma sugestiva, como essenciais. As informações do estudo estão condensadas no Capítulo 2.

Por fim, foi proposto, no Capítulo 3, um modelo econométrico teórico para medir os impactos que algumas variáveis teriam nas chances de alguém se tornar superendividado(a), conforme definições que foram feitas e assumidas ao longo deste Produto.



**Análise crítica dos
possíveis cenários de
regulamentação**

Possíveis cenários de regulamentação – Mínimo Existencial

Conforme vem sendo debatido amplamente, o conceito de mínimo existencial é um dos conceitos que exigirá esforço de regulamentação. A Lei 14.181/21 determina a observância do mínimo existencial em três situações distintas: 1) na concessão do crédito; 2) na definição de superendividamento; e 3) na repactuação das dívidas. Assim, a regulamentação do mínimo existencial demanda elevado cuidado, atentando-se para as consequências econômicas, bem como para o acesso das pessoas ao sistema de proteção previsto pela Lei 14.181/21.

Nesse sentido, são levantadas algumas possibilidades de regulamentação, tanto por critérios objetivos quanto por subjetivos, na qual a determinação do mínimo existencial seria analisada caso a caso.

Para critérios objetivos, a discussão leva a opções como: o estabelecimento de um valor fixo geral, tabelamento com faixas de mínimo existencial variáveis conforme a renda do indivíduo ou, ainda, porcentagem fixa sobre a renda do devedor.

Já para critérios subjetivos, a delimitação poderia ocorrer de acordo com o caso concreto, considerando a capacidade individual de cada devedor para suportar um plano de pagamento.

Acerca das possíveis definições de mínimo existencial, vale recapitular alguns dos pontos debatidos ao longo do Benchmarking do Produto 3, especialmente no que diz respeito aos modelos vistos na França, Estados Unidos e Alemanha:

De acordo com o modelo francês, determina-se que, durante o plano de pagamento das dívidas, a parte dos recursos do devedor necessários para o pagamento das despesas correntes do domicílio seja garantida a ele por prioridade. Essas despesas contemplam o pagamento de habitação, eletricidade, gás, aquecimento, água, comida, educação, saúde e outros relacionados.

Dada a premissa acima elencada, garante-se que tal valor não pode ser inferior a uma quantia mínima pré-estabelecida legalmente. No ordenamento jurídico francês, a quantia mínima é determinada pelo Código de Ação Social e Das Famílias, em seu artigo 262-2, cujo valor varia de acordo com determinados fatores, a exemplo do estado civil do consumidor (se casado ou solteiro) e quantidade de filhos.

Desse modo, o mínimo existencial pode variar de acordo com as seguintes faixas: EUR 565,34 na hipótese de consumidor solteiro e sem filhos; EUR 848,01 se casado, sem filhos; EUR 848,01 se solteiro, com um filho; e EUR 1.017,61, se casado, com um filho, dentre outros cenários ilustrados no Capítulo 2 do Produto 3. Vale ressaltar, ainda, que o salário-mínimo vigente atualmente no país é de EUR 1.589,47.

A aplicação de um modelo semelhante ao francês no Brasil poderia enfrentar uma série de desafios, tanto do ponto de vista de definição dos valores quanto de distorções no acesso aos benefícios da Lei.

Possíveis cenários de regulamentação – Mínimo Existencial

Isso se dá em razão da grande extensão geográfica, alto nível de desigualdade social e variabilidade de níveis de desenvolvimento socioeconômico das regiões, bem como a definição de um valor fixo em âmbito nacional iria demandar a obtenção de dados de múltiplas fontes com um alto rigor estatístico, de modo a permitir que o valor garanta o acesso a Lei pelo público alvo desejado em todas as regiões do país.

Todavia, é importante ressaltar que esta abordagem traz, por definição, uma distorção no acesso, em que regiões com maior renda média irão ter maior acesso que regiões com menor renda média, fator este que pode não ser tão relevante no contexto francês, dado a menor desigualdade social. Segundo estimativas do Banco Mundial, o índice de Gini francês – que mensura a desigualdade de uma região entre 0% e 100% – em 2018 era 32,4%, enquanto no Brasil era 53,9%. Dessa forma a aplicação brasileira iria trazer inerentemente maiores distorções na fixação proposta.

Já nos Estados Unidos, apesar de não existir de forma positivada uma definição de um valor considerado como “mínimo existencial”, discorre sobre a ideia de um valor mínimo necessário para que o devedor possa se comprometer com um plano de pagamento por meio do Capítulo 13 do Código de Falência, ou se ele é elegível a uma rápida liquidação de suas dívidas através do Capítulo 7.

O Teste de Recursos, trazido pelo *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act - BAPCPA* (Ato de Proteção do Consumidor e Prevenção de Abuso Falências – Tradução livre) tem como objetivo identificar se o devedor poderá ser enquadrado no Capítulo 7, o que pode ocorrer em duas oportunidades.

Primeiramente, o devedor irá listar toda a renda bruta recebida durante os seis meses inteiros anteriores à data do pedido de falência. Assim poderá passar no teste e desta forma se enquadrar no Capítulo 7, desde que sua renda não exceda a renda média do estado em que vive.

Se a renda do devedor for maior do que a renda média do seu estado, ele terá uma segunda chance de passar no teste de recursos. Para isso, o devedor irá deduzir as despesas permitidas de sua renda, como despesas com moradia, serviços públicos, creche, impostos, seguro. Os cálculos determinarão se ele terá alguma renda disponível para pagar as dívidas.

Conforme estabelecido pela legislação, estará apto a declarar falência, com base no capítulo 7, o devedor que comprovar que a sua renda disponível mensal é inferior a US\$ 136,00. No entanto, caso a renda mensal disponível do devedor seja superior a US\$ 227,00, o devedor não estará apto ao capítulo 7 e deverá proceder para o capítulo 13. Se a renda disponível de um devedor estiver entre US\$ 136,00 e US\$ 227,00 por mês, a renda deve ser multiplicada por 60 (pois o BAPCPA presume que através de um eventual plano de renegociação, a dívida será paga em aproximadamente cinco anos, ou 60 meses). Se o valor resultante puder cobrir pelo menos 25% das dívidas não garantidas não prioritárias (como por exemplo hipotecas e aluguel), o devedor será reprovado no teste. Caso contrário, ele poderá prosseguir com o processo de falência nos termos do Capítulo 7.

Possíveis cenários de regulamentação – Mínimo Existencial

Note-se, ainda, que o salário-mínimo no país norte-americano, em base federal e considerando uma jornada de 40 horas semanais, é de USD 1.160 no mês. Embora cada estado tenha autonomia para definir o valor a ser considerado como salário mínimo em seu território, a lei federal determina que o valor não pode ser menor que \$7.25 a hora (\$1.160 o mês, se 40 horas trabalhadas na semana).

Sendo assim, é possível identificar que os Estados Unidos determinam o valor mínimo necessário para que o devedor consiga pagar suas dívidas sem comprometer a sua subsistência, por meio de critérios quantitativos. O primeiro deles é a renda bruta do devedor não exceder a renda média do Estado em que vivem e o segundo é, caso a renda exceda, que após deduções a renda disponível seja inferior a um valor pré-estabelecido.

Nesse sentido, os Estados Unidos possui um sistema misto, entre critérios objetivos e subjetivos para determinar se o devedor pode liquidar suas dívidas ou se tem condições de entrar em um plano de pagamento. Se o devedor não se enquadrar nos critérios objetivos (renda média mensal inferior a de seu estado), ele ainda tem chance de se enquadrar no capítulo 7 (liquidação), preenchendo um outro formulário, no qual serão feitas deduções de suas despesas para chegar a valores pré-estabelecidos e objetivos considerados como o mínimo necessário para que possa ingressar (ou não) em um programa de repactuação de dívidas. Para o Brasil, uma abordagem interessante poderia ser avaliada por meio da instituição de um formulário semelhante, não para se chegar a um valor pré-estabelecido, mas sim para identificar as despesas essenciais do devedor, de forma individual, e, assim, constatar o montante que restaria disponível para suportar um plano de pagamento.

Por outro lado, na Alemanha, vimos que o conceito de mínimo existencial está disposto no *Zivilprozessordnung* (“Código de Processo Civil”, em tradução livre), como sendo um valor mínimo dos recursos de um devedor que deve ser preservado para sua subsistência quando ocorre a penhora de seus rendimentos decorrente do processo de insolvência. No contexto de uma insolvência pessoal do devedor, os credores deverão respeitar determinados limites quando da cobrança dos valores devidos com consequente comprometimento de parte da renda do devedor.

Tais limites são definidos em uma tabela específica publicada bianualmente pelo Ministério da Justiça e Defesa do Consumidor, espécie de Diário Oficial da União Alemão, de acordo com os parâmetros aplicáveis à época em que o tema for revisitado. Considerando que o custo de vida da população na Alemanha varia constantemente, a referida tabela, conhecida como *Aktuelle Pfändungstabelle* (“Tabela de penhora atual”, em tradução livre) é atualizada a cada dois anos.

Dentre os fatores levados em consideração para a definição do montante limitador à penhora, estão o valor do salário do devedor, bem como a quantidade de filhos dependentes: analisando-se a tabela atualizada para o período de 2017 a 2019, em que o limite de penhora é EUR 1.179,99; se determinada pessoa possui um filho dependente, o limite de penhora aumenta para EUR 1.629,99; havendo dois filhos, são EUR 1.869,99 que não podem ser alcançados por eventuais credores.

Possíveis cenários de regulamentação – Mínimo Existencial

Denota-se que tais valores são próximos ao salário-mínimo vigente na Alemanha, cujo valor é de EUR 1.536 no mês, tendo em vista um cenário de 40 horas semanais trabalhadas.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei 14.181/21 não trouxe um valor estabelecido do que pode ser considerado como “mínimo existencial” no Brasil. Dito isso, ao se consultar julgados do Superior Tribunal de Justiça (“STJ”), pode-se perceber que existem diversas decisões que estabelecem um limite de 30% à penhora, para pagamento de dívidas de valores provenientes de rendimentos do devedor.

O modelo alemão possui maior variabilidade frente a situação financeira do endividado, considerando sua renda e número de dependentes, além de possuir uma atualização bianual constante, assim garantindo que os valores estejam de acordo com os preços vigentes do período.

Para aplicação de um modelo semelhante no Brasil, um dos obstáculos seria a aplicação das faixas de renda, especialmente em regiões em que os principais meios de trabalho são informais, dado que seria necessário a comprovação da renda para fins de enquadramento do endividado na tabela. Ademais, outro desafio seria a determinação das próprias faixas de renda, pois quanto maior o número de faixas de renda, mais complexo seria o procedimento de enquadramento, porém menores seriam as prováveis distorções do acesso aos benefícios da Lei.

Importante observar que os modelos tratados acima trazem critérios objetivos para a definição de um mínimo existencial ou instituto equivalente com critérios objetivos, ou seja, os modelos dos Estados Unidos, França, Alemanha e o conjunto de decisões judiciais brasileiras, abordam o mínimo existencial com a finalidade de delimitar o montante que deve ser preservado para a subsistência do devedor enquanto arca com um plano de pagamento de suas dívidas.

No entanto, necessário lembrar que, além do plano de pagamento, a Lei 14.181/21 prevê outras duas finalidades para o mínimo existencial: a conceituação do superendividamento e a concessão de crédito. A análise da regulamentação do mínimo existencial deve observar também essas duas situações, dadas as possíveis consequências para o consumidor e a economia.

Quanto à regulamentação do mínimo existencial referente à concessão de crédito, é necessário ter em mente os possíveis impactos econômicos que advirão de uma regulamentação que venha a restringir a oferta de crédito ao consumidor. Além disso, deve ser considerada a dificuldade de se estabelecer valores fixos e objetivos, pois teriam de ser analisadas as condições individuais do consumidor, como renda, escolaridade, propriedade de imóvel, entre outras.

Desse modo, uma opção que se apresenta como viável seria uma delimitação de mínimo existencial apenas no que se refere ao crédito consignado, mantendo-o nas limitações legais já existentes.

Possíveis cenários de regulamentação – Mínimo Existencial

Tudo isso precisaria ser combinado com uma pesquisa abrangente para saber o número de indivíduos e a porcentagem da população que seriam consideradas como incapazes de cobrir o mínimo existencial e, portanto, candidatas à categoria de superendividadas. Portanto, para um cálculo empírico do impacto dessa definição, seria necessário conhecer a população alvo que seria definida com essas definições.

Também é possível dizer que as diferentes definições do que seja o “mínimo existencial” impactarão, certamente, na quantidade de pessoas consideradas “superendividadas” e poderão também impactar na amplitude ou natureza de uma intervenção de políticas públicas sobre esse público.

Se a definição acaba por abranger uma quantidade maior de indivíduos, representando uma parcela significativa da população (órgãos públicos devem definir o que consideram como sendo “significativa”, “desejável” ou “indesejável”), podem ser almejadas medidas mais proativas e mais amplas pelos órgãos públicos (e.g., SENACON) ou de órgãos privados diretamente impactados pelo nível de endividamento da população (por exemplo, mas não se limitando, às instituições de crédito). Com uma definição mais abrangente do que seja o nível do “mínimo existencial”, poderá se chegar à conclusão da necessidade de se pensar em medidas mais incisivas para educação financeira da população, medidas mais concretas de se evitar o superendividamento dos indivíduos e mesmo medidas para atacar as suas causas raiz.

Caso a definição sobre o que seja o mínimo existencial seja menos abrangente, poder-se-á chegar a uma parcela muito menos numerosa da população na condição de superendividamento o que, por sua vez, pode levar à conclusão de que o superendividamento ocorre em situações excepcionais de necessidade e emergência momentânea (como alguns trabalhos indiretamente parecem querer indicar).

Diante de todo o exposto, uma hipótese que se mostra razoável, considerando as três finalidades de mínimo existencial previstas pela Lei 14.181/21, seria a de que o cálculo do mínimo existencial ocorra individualmente, caso a caso, de acordo com a capacidade de pagamento do consumidor e levando em consideração suas despesas.

No limite, a definição sobre o que seja o mínimo existencial poderia levar a uma rediscussão de políticas econômicas mais amplas, por exemplo, o nível do salário-mínimo nacional, ou mesmo a adoção de políticas de redistribuição de renda, ou de garantia de renda mínima, como medidas necessárias para alcance do nível mínimo de bem-estar e sobrevivência dos cidadãos, sem que incorram em armadilhas de círculos viciosos de endividamento e superendividamento.

Possíveis cenários de regulamentação – Educação Financeira

No tocante a educação financeira e como ela será aplicada no caso do devedor superendividado, é importante notar que enquanto a legislação brasileira faz menção ao tema, ela não o define e dispõe sobre a sua aplicação ao devedor.

A Lei 14.181/21 traz em seu artigo 4º, inciso IX, que a relação de consumo deve, entre outros, trazer como princípio norteador o fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores. Já em seu artigo 6º, inciso XI, a lei traz a educação financeira como sendo um dos direitos básicos do consumidor e, por fim, em seu artigo 104-C, § 1º, menciona que em caso de conciliação administrativa para prevenir o superendividamento do consumidor pessoa natural, os órgãos públicos poderão promover, nas reclamações individuais, audiência global de conciliação com todos os credores e, em todos os casos, facilitar a elaboração de plano de pagamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, sob a supervisão desses órgãos, sem prejuízo das demais atividades de reeducação financeira cabíveis.

Diferentemente do Brasil, a regulamentação dos demais países analisados neste produto entram em mais detalhes no tema da educação financeira, seja definindo como será essa educação, seja definindo como ela será aplicada ao devedor.

Nos EUA, os devedores que registram falência do Capítulo 7 ou Capítulo 13 são obrigados a completar uma sessão de Aconselhamento de Crédito de Falência com uma agência de aconselhamento sem fins lucrativos aprovada pelo governo. Os devedores devem completar este aconselhamento obrigatório antes de entrar com o pedido de falência. Esse aconselhamento é realizado em duas fases: antes da entrada do pedido de falência e após.

O aconselhamento realizado antes de entrar com o pedido de falência é chamado de Aconselhamento pré-falência, e foi projetado para fornecer uma imagem clara da possibilidade de o devedor voltar a uma situação financeira sólida sem entrar com o pedido de falência.

Já o aconselhamento realizado após a entrada do pedido de falência, chamado de *Post-filing Debtor Education Course* (Curso de Educação de Devedor Pós-Arquivamento – tradução livre) tem como objetivo fornecer ao devedor as ferramentas de gestão financeira que ele irá utilizar ao final do processo de falência, para que ele não necessite entrar com pedidos de falência no futuro.

Na Alemanha, o tema de educação financeira é tratado por meio do Ministério Federal da Justiça e Proteção do Consumidor na Alemanha (BMJV), que apoia instituições que se dedicam à educação do consumidor e promove projetos educacionais com diferentes abordagens. Um dos focos é o momento em que as atitudes básicas sobre a política do consumidor são estabelecidas.

Possíveis cenários de regulamentação – Educação Financeira

Para a BMJV é importante que o conhecimento do consumidor, seja adquirido em um estágio inicial, antes da contração da dívida e da existência da insolvência. A educação do consumidor é mais do que apenas informação. Ela leva à reflexão e fornece o conhecimento e as habilidades necessárias para tornar os consumidores em “consumidores críticos” de falência, para que ele não necessite entrar com pedidos de falência no futuro.

Estando o consumidor devidamente informado e financeiramente capacitado, há uma mitigação do risco de reincidência em endividamentos futuros que poderiam vir a comprometer o equilíbrio orçamentário deste consumidor.

A França dispõe de diversas formas de assistência e incentivo à educação financeira da população, desde iniciativas promovidas no âmbito escolar à criação de Pontos de Aconselhamento Orçamentário (tradução livre de “Points Conseils Budget – PCBs”), espalhados pelo país, para acesso direto pelo público.

Os Pontos de Aconselhamento Orçamentário (“PCB”) foram criados com o objetivo de prevenir dificuldades financeiras que conduzam a situações adversas de endividamento ou superendividamento, além de impulsionar a inclusão de questões econômicas e sociais no dia a dia da população.

Os serviços prestados pelos PCBs são gratuitos e incluem (i) identificar situações de fragilidade orçamentária; (ii) oferecer aconselhamento ou orientação de forma personalizada, gratuita e confidencial; e (iii) apoiar pessoas em dificuldades financeiras, bem como aquelas em situação de superendividamento, durante e após o procedimento de superendividamento, de modo a ajudá-los a estabilizar seu orçamento para os meses seguintes.

O *Institut pour l'Education Financière du Public – IEF* (Instituto para Educação Financeira do Público - tradução livre), uma associação autorizada pelo Ministério da Educação Nacional, que tem o apoio de diversas instituições, como a Autoridade dos Mercados Financeiros, a Federação Bancária Francesa e o Banco da França, anualmente, organiza diferentes eventos em escolas, em conjunto com professores, visando à educação financeira dos alunos. Alguns dos temas abordados são:

- Políticas econômicas, monetárias e orçamentárias;
- Geração de dinheiro;
- Superendividamento;
- Ética bancária e financeira;
- Como fazer seu orçamento desde jovem, etc.

Possíveis cenários de regulamentação – Educação Financeira

Além disso, o Instituto também mantém um website voltado para a educação financeira da sociedade em geral. No site, é possível encontrar materiais preparados de acordo com o seu público-alvo, havendo, por exemplo, conteúdos direcionados à crianças, adolescentes, famílias, professores e assistentes sociais.

Considerando a forma como o tema de educação financeira é abordado pelos países analisados, é possível identificar os seguintes pontos que podem ser aplicados no Brasil, de forma a auxiliar a legislação brasileira na aplicabilidade do tema:

1. Centros de Aconselhamento:

Gratuitos, espalhados pelo país, podendo ser exigido que, para que o indivíduo superendividado entre com um pedido de renegociação de dívidas, ele tenha que necessariamente completar uma sessão de aconselhamento antes e após o fim do procedimento de renegociação.

Entre os serviços prestados por tais centros pode-se sugerir:

- (i) identificar situações de fragilidade orçamentária;
- (ii) oferecer aconselhamento ou orientação de forma personalizada, gratuita e confidencial; e
- (iii) apoiar pessoas em dificuldades financeiras, bem como aquelas em situação de superendividamento, durante e após o procedimento de superendividamento, de modo a ajudá-los a estabilizar seu orçamento para os meses seguintes.

2. Iniciativas no âmbito escolar:

O Ministério da Educação (“MEC”) vem trabalhando em medidas focadas na educação financeira dos jovens, com planos de ação desde conferências e palestras coordenadas pelo Fórum Brasileiro de Educação Financeira (“FBEF”) até jogos atrativos aos alunos e cursos para capacitação de professores sobre o tema. Embora tais iniciativas sejam de grande valor, em linha com o apontado na pesquisa realizada pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), de 2018, divulgada na Conferência de Estudos Comportamentais e Educação do Investidor, realizada em 2020, ainda não é com o professor que a maioria dos alunos acessa informações sobre finanças.

Segundo tal pesquisa, a principal fonte de informações dos jovens brasileiros sobre dinheiro é em casa, com os pais e outros responsáveis: 90% aprendem sobre finanças no ambiente doméstico. Sendo assim, é importante que sejam tomadas providências no sentido de aprimorar tais projetos idealizados pelo MEC, com enfoque na capacitação dos professores, de forma que o ambiente escolar se torne uma fonte sólida de conhecimento sobre educação financeira.

Possíveis cenários de regulamentação – Educação Financeira

Uma ideia interessante, neste sentido, é de introduzir a educação financeira como uma matéria integrante e obrigatória na grade curricular das escolas, deixando de ser abordada de forma difundida em outras matérias (e.g. matemática e história), como vem sendo feito nos dias de hoje.

Isso vai ao encontro das recomendações da OCDE sobre o tema, a qual afirma, em seu artigo *Financial Education in Schools* (“Educação financeira em Escolas”, em tradução livre), que incluir a educação financeira no currículo escolar, de maneira contínua, é uma forma de assegurar o futuro de gerações financeiramente alfabetizadas.

Possíveis cenários de regulamentação – Procedimento de Renegociação de Dívidas

Já no que se refere à renegociação de dívidas, como mencionado anteriormente, há procedimentos distintos nos países analisados, bem como prazos máximos de duração da renegociação diversos. Alguns aspectos dessas legislações podem ser relevantes e adaptados ao contexto brasileiro, para prevenir o superendividamento no país. Falaremos disso a seguir.

A Lei 14.181/21 traz em seu artigo 5º a inclusão de dois incisos ao Código de Defesa do Consumidor estabelecendo que, para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

VI - instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural;

VII - instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento.

Com isso, a legislação estabelece que a situação de superendividamento do consumidor poderá ser tratada tanto de forma judicial, como extrajudicial – que é de fato um cenário bastante positivo, como vimos nas análises anteriores referentes aos outros países.

O capítulo V trata da conciliação no superendividamento, definindo em seu artigo 104-A que o processo de repactuação de dívidas será instaurado pelo juiz, a requerimento do consumidor superendividado.

O passo seguinte à instauração do processo é a realização de uma audiência de conciliação, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código (abaixo), na qual o consumidor apresentará sua proposta de um 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. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor.

§ 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.

§ 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.

Possíveis cenários de regulamentação – Procedimento de Renegociação de Dívidas

§ 3º O disposto neste Capítulo não se aplica 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.

Realizada a audiência e havendo um acordo entre devedor e credores, a sentença judicial que homologar tal acordo descreverá o plano de pagamento da dívida, tendo eficácia de título executivo e força de coisa julgada.

Assim como previsto no estudo dos demais países, durante este processo de repactuação das dívidas, pode ser recomendado que sejam suspensas as ações judiciais em curso contra o devedor.

Todavia, realizada a audiência, mas não havendo acordo com algum credor, o consumidor devedor fará então um pedido ao juiz para que instaure processo por superendividamento. Neste caso, será feita uma revisão dos contratos celebrados e repactuação das dívidas remanescentes mediante plano judicial compulsório.

O § 4º do artigo 104-B estabelece que “o plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço, e preverá a liquidação total da dívida, após a quitação do plano de pagamento consensual previsto no art. 104-A deste Código, em, no máximo, 5 (cinco) anos, sendo que a primeira parcela será devida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado de sua homologação judicial, e o restante do saldo será devido em parcelas mensais iguais e sucessivas.”

Um ponto interessante que a Lei prevê, no artigo 104-C, é a possibilidade de resolução da situação do consumidor superendividado pela via administrativa, com uma fase conciliatória e preventiva do processo de repactuação de dívidas, de competência dos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

A possibilidade de resolução pela via administrativa, regulada por convênios específicos celebrados entre os órgãos mencionados e as instituições credoras pode ser bastante positiva a ambas as partes. Mas, um ponto que a Lei não prevê é a indicação do órgão específico para ser responsável por este processo administrativo.

Com exceção da Colômbia, todos os países analisados possuem órgãos responsáveis pela administração e execução dos temas relacionados ao superendividamento, e entendemos que no Brasil isso não deveria ser diferente.

No tocante às formas de conciliação e como ela será aplicada no caso do devedor superendividado, é importante notar que apesar da legislação brasileira ter um capítulo dedicado ao tema, entendemos que faltam detalhes para que os dispositivos legais possam ser devidamente aplicados na prática.

Possíveis cenários de regulamentação – Procedimento de Renegociação de Dívidas

Estabelecendo-se um fluxo mais bem definido sobre o procedimento de repactuação das dívidas, o resultado certamente será melhor tanto para o devedor, como para seus credores.

No que se refere à possibilidade de resolução da questão do superendividamento pela via administrativa, de forma que a via judicial não seja a única opção do devedor, podemos fazer uma analogia à ordem processual dos Juizados Especiais Cíveis: ajuizamento da ação, audiência de conciliação e audiência de instrução.

1. O devedor apresenta um pedido de repactuação de dívida ao órgão competente.
2. Credores são citados para comparecimento à audiência de conciliação, com o objetivo de realização de acordo.
3. Sendo o acordo aprovado pelos credores, implementa-se o plano de pagamento.
4. Havendo recusa por parte de um ou mais credores, nestes casos encaminha-se o pedido então à via judicial para tratamento da dívidas com um juiz que definirá a melhor estratégia para solucionar a situação de superendividamento.

O modelo aplicado na França é bastante interessante – o pedido de tratamento da situação de superendividamento será apresentado pelo devedor à Comissão de Superendividamento das Pessoas Físicas, junto com a declaração do ativo e passivo do seu patrimônio.

A comissão, então, analisará o pedido e determinará se o devedor de fato está em situação de superendividamento. Em caso positivo, encontrará a solução mais adequada para reorganizar esta situação, podendo:

- (i) propor ou impor medidas de tratamento nos termos da lei;
- (ii) impor uma recuperação pessoal sem liquidação judicial (via administrativa), ou
- (iii) encaminhar, com o acordo do devedor, ao juiz responsável pela proteção do litígio, para abertura do procedimento de recuperação pessoal com liquidação judicial.

Adicionalmente, sugerimos que durante o processo de repactuação de dívidas, o devedor participe de um programa de educação financeira, de forma a evitar que ele contraia novas dívidas no futuro.

O combate ao superendividamento no Brasil a partir de medidas de educação financeira dos consumidores é fundamental e deve ser implementado.

Em conjunto com esta sugestão, o aconselhamento de um centro especializado em dívidas também seria um auxílio bastante interessante ao devedor na etapa de elaboração do plano de pagamento.

Possíveis cenários de regulamentação - Ações de prevenção: Publicidade e Oferta de Crédito Responsável

A Lei n. 14.181/21 já possui em sua redação alguns dispositivos que visam regular a oferta de crédito e o desenvolvimento de campanhas publicitárias, no sentido de proteger o consumidor contra os possíveis abusos cometidos em função de sua vulnerabilidade, conforme extensivamente abordado ao longo dos Produtos anteriores.

Importante, em um primeiro momento, compreender a lógica estabelecida pelo contexto brasileiro em relação aos temas ora em discussão.

Nesta linha, o Artigo 54-B da Lei n. 14.181/21 determina que, no contexto da concessão de crédito e na venda à prazo, além das informações obrigatórias previstas na legislação aplicável à matéria, o fornecedor ou o intermediário competente deverão informar o consumidor, prévia e adequadamente, quando da ocorrência da oferta, acerca dos seguintes aspectos:

- O custo efetivo total do crédito, que corresponde em uma taxa percentual anual e compreenderá todos os valores cobrados do consumidor, sem prejuízo do cálculo padronizado pela autoridade reguladora do sistema financeiro.
- A descrição dos elementos que compõem o crédito;
- Conforme aplicável, a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos em caso de atraso no pagamento;
- O montante das prestações para o pagamento do crédito e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias;
- O nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor;
- O direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito.

Estas informações, vale dizer, deverão constar de forma clara e resumida no correspondente contrato de crédito, na fatura ou no instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor.

Mais ainda, e visando este resguardo do consumidor quando inserido em um contexto em que o crédito lhe é ofertado, consoante o disposto no Artigo 54-D da Lei n. 14.181/21, o fornecedor ou o correspondente intermediário deverão tomar algumas providências, previamente à contratação de crédito propriamente dita.

Tratam-se, na realidade, de pressupostos básicos, tais como informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerando a sua idade, sobre (i) a natureza e a modalidade do crédito oferecido; (ii) os custos incidentes; e (iii) as consequências genéricas e específicas do eventual inadimplemento do contrato de crédito, caso celebrado.

Possíveis cenários de regulamentação - Ações de prevenção: Publicidade e Oferta de Crédito Responsável

Destarte, as condições de crédito do consumidor deverão ser avaliadas de forma responsável pelo correspondente fornecedor ou intermediário responsável, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito.

No mais, a identidade do agente financiador, conforme aplicável, deverá ser devidamente aclarada ao consumidor, que deverá receber, obrigatoriamente, uma cópia do contrato de crédito, uma vez que este seja celebrado.

Além disso, o Artigo 54-C da Lei n. 14.181/21 contempla, ainda, uma série de vedações, também no contexto da oferta de crédito ao consumidor, relacionadas ou não às campanhas publicitárias.

Frise-se, portanto, o objetivo da legislação ora em comento de afastar o consumidor de situações que possam, direta ou indiretamente, prejudicar o seu orçamento financeiro pessoal e, sob uma perspectiva mais ampla, interferir na sua capacidade de garantir uma subsistência digna para si e para sua respectiva família.

Assim, aludida Lei n. 14.181/21 proíbe expressamente a indicação, em um eventual contrato, de que a operação de crédito poderá ser concluída sem a consulta prévia à serviços de proteção ao crédito ou sem a avaliação preliminar da situação financeira do consumidor.

Ademais, o fornecedor ou correspondente intermediário autorizado não poderá ocultar ou dificultar a compreensão do consumidor sobre os ônus e os riscos da contratação do crédito ou da venda à prazo.

Da mesma forma, este credor não poderá assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente em se tratando de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou, ainda, caso a contratação envolva qualquer tipo de prêmio.

Finalmente, o atendimento das pretensões do consumidor ou o início de tratativas creditícias não poderá ser condicionado à renúncia ou à desistência, por parte de referido devedor, de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou à realização depósitos judiciais.

A não observância de quaisquer destas vedações indicadas no Artigo 54-C poderá acarretar em decisões judiciais decretando a redução dos juros, dos encargos ou de quaisquer acréscimos originalmente imputados ao principal, bem como instituindo a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato de crédito original.

Possíveis cenários de regulamentação - Ações de prevenção: Publicidade e Oferta de Crédito Responsável

Os critérios para delimitação destas decisões se pautarão na gravidade da conduta do fornecedor e nas possibilidades financeiras do consumidor.

Não obstante o disposto, poderão ser aplicadas outras sanções, tais como a obrigatoriedade do credor pagar a indenização por perdas e danos, (natureza patrimonial e moral), em benefício do consumidor.

Adicionalmente, em 29 de setembro de 2021 o Ministério de Justiça e Segurança Pública promulgou a Portaria n. 392, reiterando a obrigatoriedade da existência de informações ao consumidor relativas à ocorrência de alterações quantitativas nos produtos colocados à venda.

Esta Portaria corrobora com os entendimentos propostos pela Lei n. 14.181/21 e com essa busca por evitar situações de superendividamento, já que estipula que o fornecedor deverá declarar, na rotulagem de produto embalado posto à venda, em caso de alteração quantitativa: (i) a ocorrência de tal alteração quantitativa; (ii) a quantidade de produto existente na embalagem antes da alteração; (iii) a quantidade de produto existente na embalagem depois da alteração; e (iv) a quantidade de produto aumentada ou diminuída, em termos absolutos e percentuais.

Mais ainda, é vedada a aposição dessas informações em locais encobertos e de difícil visualização como as áreas de selagem e de torção.

Não obstante o disposto, importante complementar a análise ora realizada com as perspectivas já abordadas ao longo do Produto 3, aplicáveis no contexto da Oferta de Crédito e no desenvolvimento das Campanhas Publicitárias nos ordenamentos jurídicos da França, Estados Unidos, Alemanha, dentre outros.

Isso porque muitos destes ordenamentos criaram abordagens e dispositivos que podem enriquecer a legislação brasileira e, neste sentido, cabe apresentar, no presente Produto, um estudo mais detalhado com sugestões de quais disposições poderiam ser implementadas, uma vez feitas as devidas adaptações aplicáveis.

A título exemplificativo, o Código do Consumidor Francês, em seu Artigo L312-6, determina que todas as campanhas publicitárias, independentemente do veículo de comunicação que venha a ser utilizado, deverão obrigatoriamente conter uma declaração específica.

A finalidade dessa declaração é demonstrar expressamente que a assunção do crédito não apenas comprometerá a renda do consumidor, mas também criará a obrigação de ressarcimento posterior deste montante ao correspondente fornecedor e/ou ao intermediário autorizado, conforme aplicável.

Possíveis cenários de regulamentação - Ações de prevenção: Publicidade e Oferta de Crédito Responsável

Como resultado, o consumidor deverá ser obrigatoriamente alertado no sentido de avaliar seus recursos e sua capacidade de ressarcimento antes de se comprometer financeiramente perante terceiros.

Além disso, a lógica do Código do Consumidor Francês é pautada, no que tange os temas ora em discussão, na promoção da educação financeira para estes devedores, os empoderando, possibilitando que estes desenvolvam sua capacidade crítica e comparativa dentre as diversas ofertas de crédito existentes no mercado.

Como resultado, este consumidor poderá fazer a melhor escolha negocial, já que dispõe das informações da extensão dos compromissos financeiros ofertados.

Assim, os Artigos L312-12 e seguintes de referido Código estruturam toda a regulamentação aplicável ao contexto do contrato de crédito com consumidores, em todos os seus correspondentes momentos (pré, pós e contratual propriamente dito).

Desta forma, é imperioso que fornecedor e/ou ao intermediário autorizado disponibilizem ao eventual consumidor interessado, para fins de ciência e conhecimento, todas as informações e documentos necessários para que este consiga comparar diferentes ofertas existentes no mercado.

As informações e os documentos a serem disponibilizados ao consumidor sobre as eventuais ofertas de crédito disponíveis no mercado, bem como as condições para a sua apresentação pelos fornecedores e/ou intermediários autorizados serão fixadas por Decreto específico do Conselho de Estado Francês, conforme aplicável, devendo, em todos os casos, conter a declaração específica previamente mencionada.

O Código do Consumidor Francês permite, ainda, que o consumidor rescinda o contrato de crédito sem justa causa no prazo de 14 dias corridos a contar da data de aceitação da oferta.

Com isso, o contrato de crédito, devidamente aceito pelo consumidor, somente poderá ser considerado perfeito uma vez que **(i)** o consumidor não tenha exercido o seu direito de rescisão; e **(ii)** os fornecedores e/ou intermediários autorizados tenham comunicado expressamente ao consumidor a sua decisão de conceder o crédito, no prazo de sete dias.

Segundo a legislação chilena, o Artigo 3º da Lei nº 19.946, de 07 de março de 1997 permite que o consumidor rescinda unilateralmente um determinado contrato no prazo de 10 dias, a contar da recepção do produto ou da contratação do serviço, devendo esta última hipótese ocorrer, obrigatoriamente, antes de sua prestação efetiva.

Possíveis cenários de regulamentação - Ações de prevenção: Publicidade e Oferta de Crédito Responsável

Esta rescisão será válida caso o preço do bem ou do serviço correspondente tenha sido total ou parcialmente pago mediante a concessão prévia de crédito ao consumidor, pelo fornecedor ou por terceiro previamente autorizado.

Já a legislação sobre Oferta de Crédito e Publicidade nos Estados Unidos traz como ponto marcante em todos os seus normativos a transparência, e, do mesmo modo que o ordenamento francês, preza pelo desenvolvimento da educação financeira como pressuposto para que o consumidor consiga tomar decisões acertadas que não comprometerão sua renda e sua subsistência.

Neste sentido, a Lei da Verdade aplicável aos Empréstimos ("*TILA*") exige que os fornecedores e/ou intermediários autorizados divulguem as informações e documentos relativos ao crédito ofertado de uma maneira facilmente compreensível, de modo que todos os consumidores possam comparar, de forma segura, as correspondentes taxas de juros e demais condições com outras ofertas de crédito apresentadas pelo mercado.

No mais, os fornecedores e/ou intermediários autorizados deverão fornecer uma Declaração de Divulgação aplicável aos Empréstimos ("*TIL*"), que inclua informações sobre o valor do empréstimo, a taxa percentual anual, encargos financeiros (incluindo taxas de aplicação, encargos atrasados, penalidades oriundas do pré-pagamento), um cronograma de pagamento e o total do montante do reembolso ao longo da vida do empréstimo.

Já de acordo com o disposto no Ato para Divulgação e Responsabilização aplicável aos Cartões de Crédito, que representa outra legislação concernente ao tema nos Estados Unidos, os fornecedores e/ou intermediários deverão conceder aos consumidores um aviso prévio de, pelo menos, 45 dias antes de cobrar uma taxa de juros mais alta e um "período de carência" de, pelo menos, 21 dias entre o recebimento de um extrato mensal e a data de vencimento para a realização do respectivo pagamento.

Além disso, referido Ato institui que as empresas de cartão de crédito serão obrigadas a divulgar expressamente em declarações específicas que os consumidores que realizam apenas os pagamentos mínimos pagarão juros mais altos e, portanto, demorarão mais para quitar o seus correspondentes saldos.

Não obstante o disposto, a legislação chilena, amplamente examinada no Produto 3, traz uma perspectiva um pouco distinta das anteriores, incluindo a própria brasileira, já que contempla uma gama mais diversa de obrigações relacionadas à publicidade responsável.

O Artigo 17-G da Lei 19.946 institui que os fornecedores e/ou intermediários autorizados deverão informar as taxas anuais aplicáveis em todas as campanhas publicitárias em que sejam declaradas uma quota ou taxa de juros de referência e que sejam veiculadas por qualquer meio de comunicação coletivo ou individual.

Possíveis cenários de regulamentação - Ações de prevenção: Publicidade e Oferta de Crédito Responsável

Da mesma forma, as campanhas publicitárias deverão informar, em todas as cotações de crédito, todos os preços, taxas, encargos, comissões, custos, condições e validade dos produtos financeiros, oferecidos em conjunto.

Complementarmente, o Artigo 28, item "d" desta mesma Lei determina que cometerá infração aquele que, por meio de qualquer tipo de mensagem publicitária, enganar ou induzir o consumidor ao erro, tendo em vista as informações relativas aos preços do bem, às taxas de serviço, forma de pagamento e/ou ao custo do crédito, conforme aplicável, nos termos da regulamentação em vigor.

Ademais, o Artigo 17-H preceitua que os fornecedores e/ou intermediários autorizados não poderão oferecer ou vender produtos ou serviços de forma vinculada.

Entende-se que um produto ou serviço financeiro é vendido de forma vinculada se: (i) o respectivo fornecedor e/ou intermediário autorizado impor ou condicionar o consumidor a contratar outros produtos ou serviços adicionais, especiais ou relacionados; (ii) o produto não estiver disponível para ser contratado separadamente, porém referida forma de contratação poderia ser realizada com outros credores; ou (iii) tê-los disponíveis desta forma, significaria adquiri-lo em condições arbitrariamente discriminatórias.

Da mesma forma, não poderão ocorrer aumentos nos preços, nas taxas de juros, encargos, comissões, custos, dentre outros aplicáveis, de um produto ou de um serviço financeiro que dependa da manutenção de outro, antes do seu respectivo encerramento ou da deliberação expressa por parte do consumidor, quando tal aumento não for decorrente à causas atribuíveis ao consumidor.

Ainda com relação à uma possível legislação, conforme previamente tratado no Produto 3, visando complementar os dispositivos brasileiros já atualmente existentes relacionados ao superendividamento, cumpre destacar a legislação alemã.

Isso porque a legislação alemã possui como grande diferencial, que consiste na preocupação em realizar uma análise prévia de crédito do consumidor, para que seja possível verificar a sua capacidade em cumprir/adimplir as obrigações a serem contratadas.

É o que consigna a sua correspondente Lei Bancária ("KWG"), que condiciona a celebração do contrato à análise, pelos fornecedores e/ou intermediários autorizados, acerca da efetiva possibilidade creditícia do consumidor.

Assim, consoante o disposto no §18º da KWG, a avaliação de crédito do consumidor deverá ser baseada em informações por ele disponibilizadas e, se necessário, por aquelas concedidas pelas autoridades públicas competentes. Estas informações incluem, dentre outras aplicáveis, aquelas relacionadas às receitas, despesas e outras circunstâncias financeiras e econômicas do consumidor.

Possíveis cenários de regulamentação - Informação acerca dos preços

No Brasil, no que diz respeito a informação sobre preço, a Lei 14.181/21 incluiu o inciso XIII no artigo 6º do CDC no que se refere aos direitos básicos do consumidor:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor: XIII - a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, por litro, por metro ou por outra unidade, conforme o caso.”

Porém, antes da entrada em vigor da referida Lei o CDC já trazia em seu inciso III do artigo 6º, previsão sobre a informação e preço:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor: III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.”

Sendo assim, conforme discorrido no Produto 3, no que se refere aos países como Chile, França, Estados Unidos e Alemanha, realizaremos um breve comparativo com a legislação brasileira e abordaremos possíveis pontos de inclusão em nosso ordenamento jurídico.

No Chile, o Decreto 220/2002 instituiu o *Reglamento sobre Información del Precio Unitario de los Productos* (“Regulamento sobre Informações sobre o Preço Unitário dos Produtos”, em tradução livre), que regulamenta o acesso de consumidores a informações dos preços por unidade de medida e determina que os supermercados devem informar ao consumidor final o preço por unidade de medida, juntamente com o preço de venda de cada um dos produtos que oferecem, na mesma linha do Brasil.

De acordo com o decreto, o preço por unidade de medida deve ser indicado de forma a permitir que o consumidor exerça seu direito à livre escolha do bem, antes de formalizar ou aperfeiçoar o ato de consumo.

Entretanto, a legislação chilena traz algumas exceções, conforme o art. 12 do Decreto 220/2002:

“O supermercado não será obrigado a informar o preço por unidade de medida nos seguintes casos:

- a) Se o preço de venda for igual ao preço por unidade de medida.*
- b) Em produtos rotulados e comercializados em quantidades inferiores a 50 gramas ou mililitros.*
- c) Em produtos vendidos em máquinas de venda automática.*
- d) Em porções individuais de sorvete.” (tradução livre)*

Possíveis cenários de regulamentação - Informação acerca dos preços

Além disso, importante dizer que, no Chile, as informações são tratadas de forma digital por meio do “sistema de informação de preços”, que pode ser usado como uma forma de confrontar o que está exposto nas prateleiras ou nas etiquetagens dos produtos, e ainda facilitar na forma de consulta de preços pelos consumidores.

As pesquisas não identificaram no Brasil um detalhamento acerca da informação dos preços por unidade de medida. Sendo assim, as disposições do regulamento chileno podem servir de norteadores para uma eventual regulação brasileira.

Além do exposto, o decreto chileno apresenta os seguintes elementos relevantes, que também poderiam ser analisados para implementação no Brasil:

- Para cada categoria de produtos, deve ser utilizada a mesma unidade de medição.
- Nos produtos vendidos a granel, apenas o preço por unidade de medida deve ser indicado.
- O preço de venda e o preço por unidade de medida devem ser indicados de forma claramente visível, no produto, prateleira ou vitrine, de forma a permitir que o consumidor exerça seu direito à livre escolha do bem, antes de formalizar ou aperfeiçoar o ato de consumo.
- Em produtos cosméticos, o preço por unidade de medição deve ser referente a 100 gramas ou 100 mililitros.

Assim como o Brasil, a França também determina que haja a informação do preço por unidade por medida, apresentando, inclusive, exceções das informações, ou seja, situações que dispensam a necessidade de informação do preço por unidade de medida.

Esse é o caso, por exemplo, de certos produtos pré-embalados que estão, por razões técnicas, isentos desta exibição, como sacos de plantas aromáticas com peso inferior a 30 g, certos açúcares, compotas com peso inferior a 50 g, certos queijos vendidos individualmente. As exceções que a legislação francesa dispõe poderiam servir como modelo para o Brasil, na hipótese de regulamentação da informação dos preços por unidade de medida.

Os Estados Unidos seguem a mesma linha do Brasil ao tentar garantir que os consumidores tenham acesso a informação acerca do preço dos produtos por unidade de medida. O Regulamento de Preços Unitários Uniformes (*Uniform Unit Pricing Regulation*), conforme adotado pela Conferência Nacional de Pesos e Medidas, fornece uma abordagem nacional para preços unitários nos Estados Unidos, no entanto o regulamento indica que cabe a cada jurisdição decidir se irá adotar as recomendações dispostas. O Regulamento exige a publicação da informação de preços unitários nas prateleiras dos supermercados para cada mercadoria de consumo, junto com o preço de venda, de modo que os consumidores possam comparar o valor com mais facilidade.

Possíveis cenários de regulamentação - Informação acerca dos preços

A Alemanha, por sua vez, conta com a “Portaria Alemã de Indicação de Preços”, a qual determina que o preço por unidade de medida deve ser indicado junto ao preço final do produto no comércio com consumidores finais se os bens forem oferecidos por peso, volume, comprimento ou área.


De acordo com a Portaria, fornecedores que ofereçam aos consumidores produtos em embalagens pré-embaladas, abertas ou como unidades de venda sem embalagem de acordo com o peso, volume, comprimento ou área, devem indicar, além do preço total, também o preço por unidade de medida, incluindo, ainda, imposto sobre vendas e outros componentes do preço (preço de base).

Qualquer pessoa que oferece aos consumidores ou de outra forma produtos não embalados que são medidos na sua presença ou a seu pedido (produtos avulsos) de acordo com o peso, volume, comprimento ou área, como são os casos dos produtos a granel ou como um fornecedor desses produtos aos consumidores apenas terá de indicar o preço de base.

Diante das indicações apresentadas, pode-se verificar a semelhança com o previsto na Lei de Superendividamento Brasileira, precisamente em seu art. 6º, III – *“a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.”*

Ademais, a regulamentação alemã apresenta uma padronização para as medidas, o que poderia ser adotado pelo Brasil, no caso de necessidade de regulamentação deste tema. Nesse sentido, a citada Portaria dispõe que a quantidade para o preço deve obedecer à seguinte padronização: 1 quilograma, 1 litro, 1 metro cúbico, 1 metro ou 1 metro quadrado das mercadorias. No entanto, a portaria permite uma possibilidade diferente, conforme a grandeza da mercadoria, ao dispor que, no caso de mercadorias que são normalmente vendidas em quantidades de 100 litros ou mais, 50 quilogramas ou mais e 100 metros ou mais, a unidade de medida que deve ser usada é aquela que corresponde à “opinião pública geral” (tradução livre).

Assim, conforme tratado neste tópico, os países analisados determinam que os fornecedores apresentem a informação do preço dos produtos por unidade de medida, em linha com o que a Lei 14.181/21 dispõe, no caso do Brasil. No entanto, diferentemente da citada lei brasileira, os países trazem alguns detalhamentos na regulamentação, podendo servir de modelo para o Brasil em um cenário que exija a regulamentação do direito à informação do preço dos produtos por unidade de medida.



**Estudo para apoio à
eventual regulamentação
do Mínimo Existencial**

Características das despesas por faixa de renda – Metodologia

No presente capítulo pretendemos apresentar uma ferramenta que possa servir como um método de análise para apoiar os estudos acerca de eventual regulamentação do mínimo existencial.

Importante destacar que se trata de uma análise comparativa realizada entre diversas faixas de renda e que, os resultados obtidos não significam uma definição de mínimo existencial, ressaltando, mais uma vez, que tal análise tem por objetivo subsidiar e fomentar as discussões relativas ao tema e suas diferentes abordagens contidas na Lei 14.181/21.

Não se pode olvidar, nas análises e discussões que se seguirem, que a Lei 14.181/21 menciona o mínimo existencial em três tipos de situações: definição de superendividamento, concessão de crédito e na repactuação de dívidas. Desse modo, a proposta de regulamentação poderia considerar as particularidades de cada uma dessas situações, de modo a preservar a eficácia da lei.

Para o presente estudo foram utilizados os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada no período de 2017 a 2018, doravante chamada de **POF**. Os dados podem ser encontrados no seguinte link: [POF 2017-2018 | IBGE](#).

Os dados encontram-se armazenados em *Fixed-Width Format* - FWF, que podem ser mapeados por meio do dicionário de variáveis fornecidos juntamente com os dados, também sendo possível utilizar uma rotina de análise em R ou SAS, também fornecida com os dados.

A análise foi realizada em Python com base nos passos metodológicos presentes nas rotinas fornecidas para tratamento da informação, conforme disposto no Anexo 1.

A primeira etapa consiste na análise dos produtos classificados no “**Catálogo de Produtos**” a fim de definir uma sugestão de classificação dos produtos, dividindo em “essencial” e “não essencial”. Neste catálogo, cada produto ou serviço possui um código identificador e são categorizados em diferentes “**Quadros**” pelo IBGE. Esse código identificador permite que seja possível identificar as despesas de cada produto/serviço nas diferentes bases de dados.

Uma das premissas adotadas para o presente estudo é que a classificação de essencialidade se deu no nível de Quadro, pois existem muitos produtos/serviços englobados pela pesquisa, muitos deles não somente semelhantes entre si, mas sinônimos, com o intuito de adequar o linguajar para a coleta de informações nas diferentes regiões do país. Desta forma, é importante destacar que os resultados obtidos no nível de “Quadros” possuem certa limitação, devido a menor granularidade e que para futuros estudos, resultados mais acurados poderiam ser explorados ao classificar a essencialidade no nível de produto/serviço. Ademais, foi feito o aglutinamento de alguns quadros que englobam produtos alimentícios em um único quadro chamado “**Alimentos em Geral**”, pois os produtos registrados pelo IBGE foram dispostos em diferentes Quadros, ainda que a categoria dos produtos seja essencialmente a mesma, de modo a viabilizar análises sobre segurança alimentar, que não se enquadra no escopo do presente estudo.

Características das despesas por faixa de renda – Metodologia

No que tange aos preceitos utilizados para caracterização da essencialidade, foram considerados os conceitos utilizados pela França, conforme abordado no Capítulo 1, ao tratar do mínimo existencial: habitação, eletricidade, gás, aquecimento, água, comida, educação e saúde. Além disso, foram considerados os preceitos constitucionais previstos no art. 7º, IV, da Constituição Federal, que tratam como necessidade vitais básicas a moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene e transporte.

Uma vez classificados, inicia-se as etapas para tratamento dos dados para análise exploratória. O primeiro passo é unificar as bases que se referem as despesas, a saber:

DESPESA_INDIVIDUAL;

DESPESA_COLETIVA;

CADERNETA_COLETIVA;

Há também a base denominada **ALUGUEL_ESTIMADO**, que traz as informações de estimação do aluguel da moradia do entrevistados, de modo a quantificar o custo de oportunidade do aluguel. Todavia, como este valor se refere a uma despesa subjetiva, não-concreta e não-monetária, não foi considerada esta despesa para o presente estudo. Ademais, também não foram considerados os gastos com impostos diretos, pois para esta análise, foi considerado apenas despesas realizadas pelo indivíduo com objetivo de melhorar sua qualidade de vida de modo direto, em que se recebe um produto ou serviço mediante transferência monetária, ou pagamento de taxas obrigatórias para manutenção de bens, como IPVA e IPTU.

A unificação dos valores de cada base na variável “**VALOR_MENSAL**” se dá de acordo com os passos estabelecidos pelo IBGE, desta forma garantido que os valores estão consistentes com as observações estatísticas sobre demografia, permitindo que as observações aqui feitas sejam passíveis de serem generalizadas em âmbito nacional.

O próximo passo utilizado para o estudo é a definição das faixas de renda. Foram adotadas as seguintes faixas de renda:

1. Até 1 Salário-mínimo;
2. Entre 1 Salário-mínimo e 2 Salários-mínimos;
3. Entre 2 Salários-mínimos e 3 Salários-mínimos;
4. Entre 3 Salários-mínimos e 4 Salários-mínimos;
5. Entre 4 Salários-mínimos e 5 Salários-mínimos;
6. Entre 5 Salários-mínimos e 10 Salários-mínimos;
7. Entre 10 Salários-mínimos e 15 Salários-mínimos;
8. Entre 15 Salários-mínimos e 20 Salários-mínimos;
9. Entre 20 Salários-mínimos e 30 Salários-mínimos;
10. Acima de 30 Salários-mínimos;

Características das despesas por faixa de renda – Metodologia

O valor definido para o salário-mínimo foi de R\$ 998,00, sendo este o valor vigente no período da pesquisa da POF. Desta forma, utilizando a variável “RENDA_TOTAL”, que se refere ao valor de renda familiar total, incluindo rendas do trabalho, investimentos e outras fontes, cada entrevistado foi classificado em uma das 10 faixas indicadas acima.

Desta forma, segue-se para a segmentação das informações das despesas por essencialidade e por faixa de renda, permitindo a observação do comportamento das diferentes categorias de produtos e serviços frente a variação da renda, assim trazendo uma perspectiva quantitativa sobre o impacto, a composição das despesas recorrentes da população e os possíveis impactos de uma definição de mínimo existencial.

Características das despesas por faixa de renda – Resultados

Com base nos preceitos explicitados anteriormente, a sugestão de classificação de essencialidade dos quadros do “**Cadastro de Produtos**” segue exposta no quadro abaixo:

CODIGO DO QUADRO	DESCRIÇÃO DO QUADRO	ESSENCIAL
0	ALUGUEL ESTIMADO	Não
6	ENERGIA ELETRICA, ÁGUA E GAS ENCANADO, TV, INTERNET E CELULAR	Sim
7	COMBUSTIVEIS DOMESTICOS	Sim
8 e 9	MANUTENCAO DOMICILIAR (PRODUTOS E SERVIÇOS)	Não
10	CUSTOS DE MORADIA (CONDOMINIO, IMPOSTOS E ALUGUÉIS)	Sim
11	CONSTRUCAO CIVIL (PRODUTOS)	Não
12	DESPEAS DE AQUISICAO E MANUTENCAO DO IMOVEL EM QUESTAO	Sim
13	DESPEAS BENS SEMOVENTES	Não
14 e 15	ELETRODOMESTICOS, AUTOMOVEIS E CIA (AQUISICAO)	Não
16	FERRAMENTAS EM GERAL	Não
17	MOVEIS (AQUISICAO)	Não
18	DECORACAO DE INTERIORES (AQUISICAO)	Não
19	SERVICOS DOMESTICOS	Não
21	DROGAS (TABACO E OUTROS ENTORPECENTES LICITOS E ILICITOS)	Não
22	LOTERIA E APOSTA	Não
23	TRANSPORTE	Sim
24, 63 à 69	ALIMENTOS EM GERAL	Sim
25	CORREIRO E FRETE	Não
26	JUROS E TAXAS	Não
27	REVISTAS, JORNAIS E CIA	Não
28	ENTRETENIMENTO	Não
29	MEDICAMENTOS	Sim
30	HIGIENE PESSOAL (PRODUTOS E SERVIÇOS)	Sim
32	ARTIGOS DE ESCRITORIO	Não
33	CONCERTO DE BENS PARA TRANSPORTE (PECAS)	Não
34, 36 e 38	VESTUARIO (MASCULINO, FEMININO E INFANTIL, CALÇADOS E CIA)	Sim
37	ITENS DE ARMARINHO	Não
39	ITENS DE COZINHA	Sim
40	SERVICOS DE CONSULTORIA E BUROCRACIA	Não
41	VIAGENS E CIA	Não
42	DESPEAS MÉDICAS E HOSPITALARES	Sim
43	JOGOS, BRINQUEDOS E OUTROS ITENS DE ENTRETENIMENTO	Não
44	DESPEAS DE CELULAR (CONTA, ACESSORIOS E MANUTENCAO)	Não
45	DESPEAS DE EVENTOS FESTIVOS	Não
46	JOIAS E CIA	Não
47	DESPEAS DE AQUISICAO E MANUTENCAO DE OUTROS IMOVEIS	Não
48	EMPRESTIMOS, JUROS E OUTRAS TRANSFERENCIAS	Não
49	EDUCACAO (ESCOLA, FACULDADE E CURSOS)	Sim
50	OUTROS GASTOS DE AUTOMOVEIS (MULTAS, TAXAS E OUTROS)	Sim
51	AUTOMOVEIS E CIA	Sim
53	SITUACAO EMPREGATICIA	Não
54	OUTROS RENDIMENTOS MENSAIS (BOLSAS, AUXILIOS, ETC)	Não
55	OUTROS RENDIMENTOS ANUAIS (FÉRIAS, ABONOS, VENDAS DE BENS, ETC)	Não
56	APLICACAO DE INVESTIMENTOS	Não

Características das despesas por faixa de renda – Resultados

Conceitos teóricos sobre consumo e renda

Primeiramente, é importante ressaltar alguns conceitos teóricos por trás do comportamento dos diversos bens e serviços em uma economia de acordo com a variação da renda, como elasticidade e os diferentes tipos de produtos no contexto de comportamento do consumo frente variação da renda.

A elasticidade, no contexto microeconômico, se refere a amplitude de variação de uma variável, normalmente o consumo de determinado bem ou serviço, frente a variação de outra variável correlata. Normalmente, os valores da elasticidade variam entre 0 e 1, porém como será explicitado adiante, tais valores não são uma regra.

Portanto, a elasticidade-renda de determinado produto/serviço se refere a magnitude da variação do consumo frente a uma variação da renda do consumidor. Este fator pode ser aplicado no contexto individual, porém para nossa análise, iremos nos referir ao conceito no contexto geral.

Dado a elasticidade-renda de determinado produto, é possível determinar qual o comportamento do consumo de acordo com as faixas de renda, sendo que de modo geral, todo produto pode ser classificado nas seguintes categorias: bens essenciais, bens inferiores e bens de luxo.

O conceito de bem essencial se dá quando há um aumento do consumo dado um aumento da renda, ou seja, a elasticidade-renda está entre 0 e 1. Bens essenciais são uma das categorias de bem mais comum na economia e compõe boa parte dos produtos consumidos usualmente.

Já o conceito de bem inferior é dado pela elasticidade-renda negativa, ou seja, consome-se menos conforme aumenta-se a renda. Um bom exemplo de bem inferior são serviços de transporte público, que conforme há um aumento da renda, diminui-se o consumo deste serviço, porém é importante ressaltar que este comportamento não é inerente do conceito de transporte público e sim depende da qualidade do serviço, da infraestrutura de transporte privado e acessibilidade de outras formas de transporte privados. Por fim, bens de luxo também são intuitivos, pois há um aumento do consumo maior do que o aumento da renda, tendo a elasticidade-renda é maior que 1.

Características das despesas por faixa de renda – Resultados

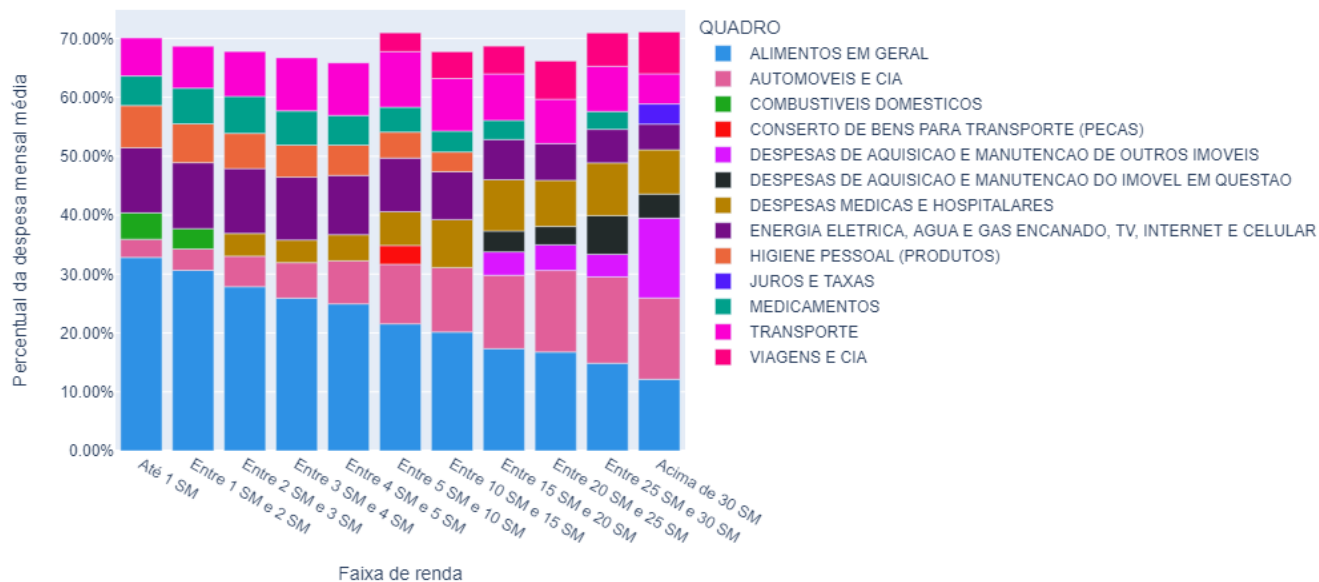
Todavia, é necessário ressaltar que o comportamento da elasticidade-renda é variável de acordo com o valor absoluto da renda usada de referência, ou seja, os produtos podem variar entre as diferentes categorias de bens para as diferentes faixas de renda. Um exemplo simples é a carne bovina, pois o consumo tende a aumentar conforme a renda aumenta, mas até certo ponto, pois há a saturação do consumo e para faixas de renda ainda maiores, o consumo tende a diminuir devido a substituição do consumo por outros produtos de maior valor, como frutos do mar e outras alternativas de origem vegetal.

Uma vez entendido estes conceitos chave, podemos aplicá-los aos resultados encontrados na exploração da POF.

Análise da composição das despesas

Com base nas informações dispostas acima, inicialmente foi analisada a composição das médias das despesas por faixa de renda. Para fins de visualização, o gráfico a seguir contém apenas as categorias que representam acima de 3% das despesas mensais recorrentes em qualquer umas das faixas de renda:

Composição das despesas por faixa salarial - Acima de 3% do total - GERAL



Características das despesas por faixa de renda – Resultados

Inicialmente, podemos identificar que despesas com alimentos são as mais representativas dentre as despesas recorrentes para praticamente todas as faixas de renda, sendo a exceção apenas a faixa acima de 30 Salários-Mínimos, e que sua elasticidade-renda está entre 0 e 1, dado que há um aumento do consumo, porém ele é proporcionalmente inferior ao aumento da renda. O mesmo comportamento se aplica as despesas com medicamentos, higiene pessoal e combustíveis domésticos, como por exemplo botijão de gás, água de caminhão pipa e lenha.

Assim, para grande parte da população, as principais despesas recorrentes são com bens essenciais, porém a magnitude dessa representatividade possui uma grande variabilidade entre as faixas devido a tendência de queda da representatividade conforme aumento da renda. Como explanado anteriormente, esta tendência se deve a saturação do consumo, pois mesmo com o consumo de bens de maior valor agregado, há um limite físico sobre o consumo destes produtos, assim sendo inevitável que o consumo não se mantenha proporcional ao aumento da renda.

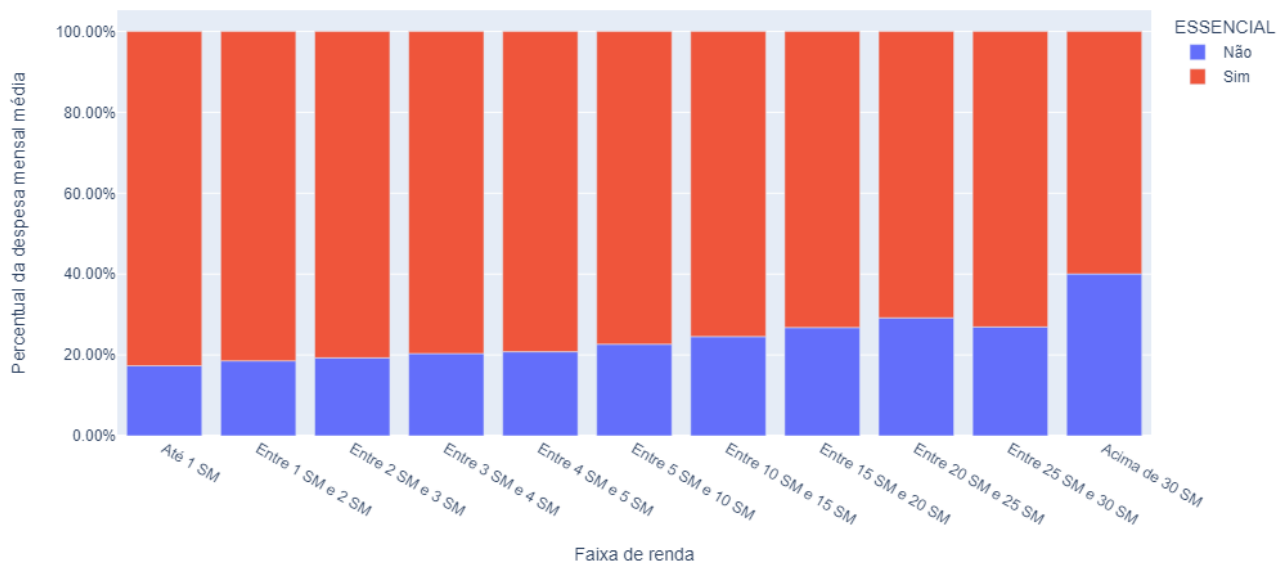
Já para despesas com automóveis, despesas médicas e hospitalares, despesas com viagens e despesas com outros imóveis que não o de residência do entrevistado, elas possuem comportamento típico de bens de luxo, pois a elasticidade-renda está acima de 1 e, portanto, apresenta uma maior representatividade conforme o aumento da renda. Esta tendência é explicada por diversos fatores, porém os principais são: alto valor de aquisição e manutenção; menor importância para sobrevivência dos indivíduos e; status social. É importante destacar uma das possíveis razões que levam despesas médicas e hospitalares a ter este comportamento é a baixa dependência do sistema de saúde público, pois apesar de certos tratamentos específicos terem acesso limitado para faixas de renda mais baixas, estas despesas possuem uma alta representatividade a partir de 2 salários-mínimos, indicando que o acesso a serviços de saúde privados são demandados por outras razões que não o valor elevado de novas tecnologias.

Por fim, despesas com transporte não apresentam grande variação de representatividade com o aumento da renda, assim apresentando uma elasticidade-renda muito próxima a 1, comportamento este que também pode ser aplicado para despesas com energia elétrica e afins, que apresenta apenas uma leve queda de representatividade. Estas categorias são interessantes, pois demonstram como o acesso a infraestruturas de saneamento básico e outras despesas como acesso à internet e redes móveis, são importantes, pois apesar de não serem estritamente essenciais para a sobrevivência, são empiricamente consideradas essenciais para garantir qualidade de vida no contexto atual.

Características das despesas por faixa de renda – Resultados

Os pontos acima não são exaustivos, todavia uma tendência clara é que as categorias cujos produtos são essenciais para sobrevivência humana, como alimentos, acesso a infraestruturas de saneamento básicos, medicamentos e higiene pessoal, consistentemente possuem menor representatividade conforme aumento da renda, enquanto outras categorias, como despesas com outros imóveis e automóveis, aumentam proporcionalmente ao aumento da renda. Esta constatação fica clara quando aplicamos a classificação dos quadros à composição das despesas por faixa de renda:

Composição das despesas por essencialidade e por faixa salarial - GERAL

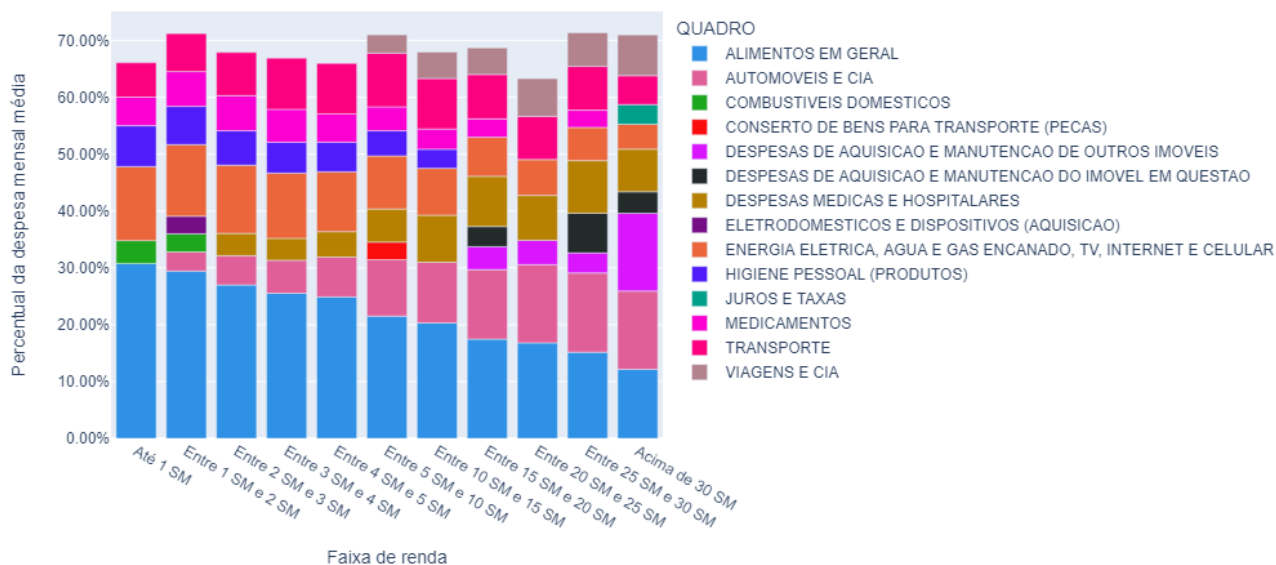


Tais observações confirmam que as despesas não são homogêneas entre as diferentes faixas de renda, assim, tornando necessário um tratamento que considere as diferenças para cada faixa de renda, pois um tratamento unificado, conforme identificado em algumas decisões judiciais brasileiras, em linha com o que foi identificado no Produto 2, que define que 30% da renda comprometida com dívidas como o limite do mínimo existencial, afetaria negativamente os indivíduos de menor renda. Ainda, geraria externalidades negativas do ponto de vista socioeconômico, pois caso o percentual da renda comprometida com dívidas que define o mínimo existencial seja 20%, limite inferior dos dados calculados, indivíduos com renda mais elevada teriam acesso aos benefícios da lei de maneira indevida pois ainda teriam capacidade de absorção de um nível maior de dívida sem comprometer suas despesas necessárias. Por outro lado, um percentual acima de 20% iria penalizar indivíduos de baixa renda, que não teriam acesso aos benefícios da lei de maneira adequada, excluindo uma parcela dos endividados. Esses, por sua vez, permaneceriam não sendo capazes de suprir suas necessidades básicas. Importante salientar que em ambos os casos, o acesso aos benefícios da lei seria regressivo, beneficiando as faixas de renda mais elevadas da população.

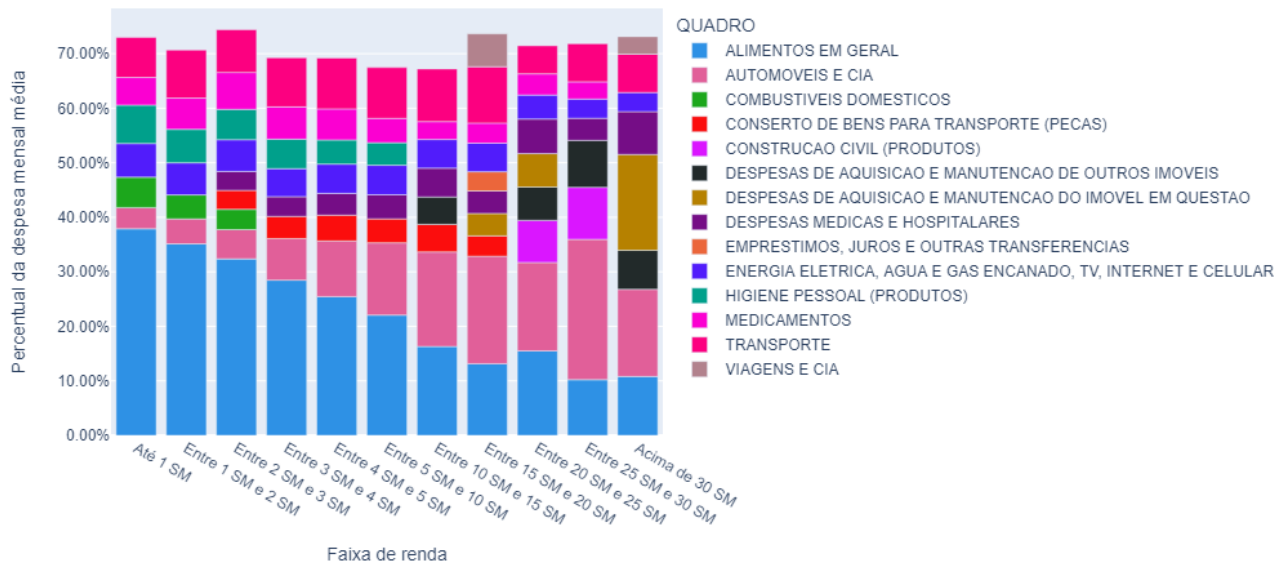
Características das despesas por faixa de renda – Resultados

Outro fator que deve ser considerado é a situação de registro da moradia, pois as despesas e os preços variam do ambiente urbano para a área rural, conforme gráficos abaixo:

Composição das despesas por faixa salarial - Acima de 3% do total - URBANO



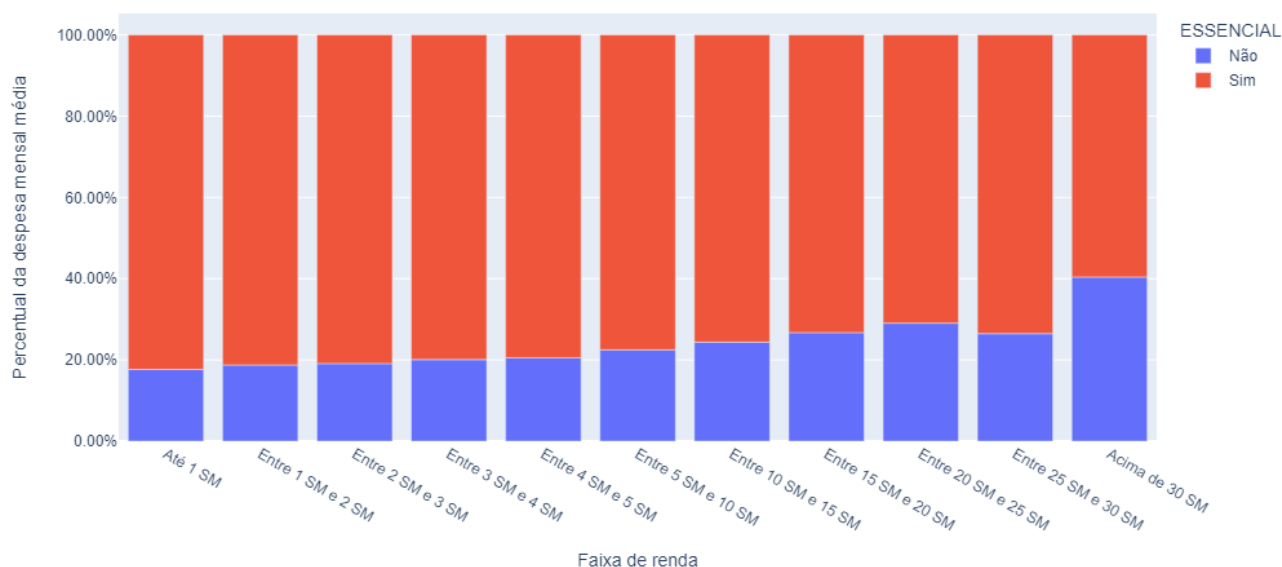
Composição das despesas por faixa salarial - Acima de 3% do total - RURAL



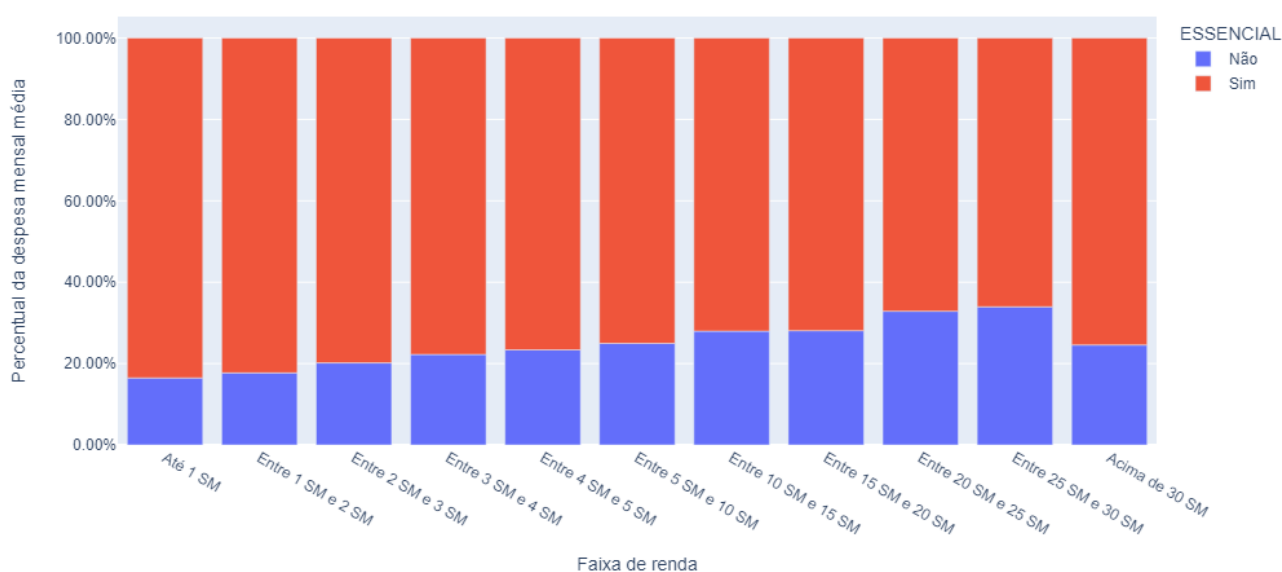
Características das despesas por faixa de renda – Resultados

A proporção de despesas com alimentos e automóveis é mais elevada na zona rural, enquanto despesas com energia e afins, bem como despesas médicas e hospitalares aumentam, por exemplo. Estas variações de padrões de consumo se devem a diversos fatores como diferença de densidade populacional, acessibilidade a infraestruturas de saneamento básico, conectividade, serviços financeiros e transporte, que são interligados a oportunidade em polos empregatícios, posse de moradia própria e escolaridade, entre outros. Abaixo, seguem os gráficos da composição das despesas por essencialidade:

Composição das despesas por essencialidade e por faixa salarial - URBANO



Composição das despesas por essencialidade e por faixa salarial - RURAL



Características das despesas por faixa de renda – Resultados

Estas variações não são tão significativas sob a perspectiva agregada de despesas essenciais, conforme gráficos acima, porém devem ser consideradas de modo a informar melhor quais fatores devem ser considerados para definição dos critérios que definem o mínimo existencial, na abordagem das ações de educação financeira e na disponibilidade de crédito, que irão variar de acordo com as necessidades de consumo, nível de escolaridade e qualidade da dívida.

Portanto, ao considerarmos a composição das despesas recorrentes, de acordo com a renda das famílias, é possível observar diferentes cestas de consumo.

Mais ainda, analisando o presente cenário sob a ótica da essencialidade, e, portanto, considerando a necessidade de sobrevivência e dignidade do cidadão, torna-se crucial a compreensão de tais diferenças, tendo em vista a regulamentação do critério definidor de mínimo existencial.

Isso porque os impactos decorrentes desta regulamentação poderão afetar negativamente o objetivo da lei, invalidando-a como mecanismo de auxílio ao seu público-alvo originário.

Ademais, vale destacar que a análise previamente realizada não é exaustiva, existindo, por conseguinte, uma série de outros fatores que poderão vir a impactar nos estudos que eventualmente suportarão esta regulamentação.

A título exemplificativo, pode-se mencionar escolaridade, número de moradores por residência, acesso a saneamento básico, formalidade da origem de renda salarial e outros fatores institucionais, que serão abordados de forma mais conceitual no próximo tópico.



**Modelo econométrico
teórico**

Modelo econométrico teórico - Proposta de Modelo Econométrico para Calcular Variáveis que Impactam nas Chances de se Tornar Superendividado(a)

Nessa seção, propomos um modelo econométrico para medir os impactos que algumas variáveis teriam nas chances de alguém ser superendividado(a), conforme definições que foram feitas e assumidas ao longo deste Produto.

A proposta deste modelo segue os estudos e pesquisas empíricas anteriores, que explicam – no Brasil e em outros países – as variáveis normalmente associadas às chances de alguém entrar na categoria de superendividado. Claramente, quais variáveis têm real impacto sobre essa situação será sensível em magnitude à própria definição do que seja “superendividado”. No entanto, acreditamos que as variáveis independentes – que explicarão as chances do superendividamento – serão as mesmas não importa a definição mais precisa que a legislação brasileira porventura venha a adotar, mesmo porque elas continuariam valendo até mesmo para outros países.

De maneira bastante geral, teríamos o seguinte modelo para ser estimado:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 Z_i + \beta_3 W_i + \epsilon_i$$

β : Coeficientes das variáveis.

Y_i : *Dummy* de superendividamento (“Indivíduo ‘i’ é superendividado? Sim ou não).

X_i : Conjunto de variáveis de controle relacionadas a características pessoais do indivíduo “i”: gênero, idade, escolaridade (em anos), renda mensal (em \$reais).

Z_i : Conjunto de variáveis situacionais relacionadas ao momento e espaço vivenciado pelo indivíduo “i”: ocupação (“ocupado” ou “desocupado/desempregado”), passou por situação excepcional/emergencial tais como divórcio, doença grave, acidente ou novo membro na família, etc. (“sim” ou “não”), dívida como % da renda mensal média.

W_i : Conjunto de variáveis institucionais defrontadas pelo indivíduo “i”: possui cartão de crédito ou cheque especial (“sim” ou “não”), local de residência (“zona rural”, “zona urbana, cidade até 100 mil habitantes”, “zona urbana, cidade com mais de 100 mil habitantes”).

ϵ_i : variável de erro.

O modelo proposto segue discussões prévias da literatura acadêmica sobre o tema, no que se refere aos fatores determinantes da condição de superendividamento. Usualmente, são apontadas como fatores impactantes algumas variáveis pessoais como idade (mais jovens tendendo a mais endividamento). Outras variáveis apresentam resultados não conclusivos pelos trabalhos e, em alguns casos, resultados contraintuitivos. Por exemplo, Beti et al (2007) apontam que na União Europeia, o superendividamento não acomete somente pessoas de baixa renda, ao contrário, em alguns casos tende a impactar mais pessoas de rendas altas.

Modelo econométrico teórico - Proposta de Modelo Econométrico para Calcular Variáveis que Impactam nas Chances de se Tornar Superendividado(a)

Em todo caso, o nosso objetivo ao propor o modelo acima é de verificar, para o caso brasileiro, se algumas das variáveis já corroboradas pela literatura internacional também valem aqui. Por outro lado, também procuramos contribuir para o entendimento do fenômeno do superendividamento, quando forem estimados os coeficientes de algumas variáveis cujos impactos ainda não são bem compreendidos, por exemplo, escolaridade e gênero.

Particularmente no Brasil, Porto e Nogueira (2017) propuseram e estimaram um modelo com diversas variáveis pessoais, com base em dados coletados em uma ampla pesquisa IBOPE. Eles incluíram ainda um conjunto de variáveis relacionadas a eventos que os indivíduos se deparam ao longo da vida, que de certa maneira também tentamos captar com o conjunto de variáveis Zi.

No entanto, nossa contribuição adicional está no conjunto que chamamos de variáveis institucionais, Wi. Esses seriam fatores que refletem o ambiente econômico-social e institucional no qual os indivíduos se encontram, sobretudo os estímulos que recebem para o consumo. Nossa hipótese é que em zonas urbanas com maior oferta de bens e serviços e padrões de consumo que instigam o consumo o superendividamento tenderá a ser maior. Também, acreditamos que ofertas de crédito abundantes e fáceis pelas instituições financeiras – na forma de cartões de crédito e “cheque especial”, com taxas de juros extremamente elevadas – também impactem positivamente nas chances de os indivíduos serem superendividados. Vale apontar, no entanto, que existem trabalhos indicando o contrário: que a restrição ao crédito, a dificuldade de se acessar o mercado de crédito, é fator que aumenta as chances de consumidores serem superendividados – pelo menos no contexto da União Europeia (e.g., Beti et al, 2007). Ademais, conforme exposto no capítulo anterior, os diferentes padrões de consumo entre as diferentes faixas de renda e proximidade de centros urbanos podem possuir uma grande influência tanto no volume de dívidas quanto no tipo de dívida, característica altamente relevante devido a alta variabilidade de taxas de juros e condições de pagamentos das categorias de créditos. De toda forma, trata-se de um conjunto de variáveis muito interessante de serem averiguados empiricamente.

Por fim, vale nossa explicação de porquê esse modelo econométrico não foi efetivamente estimado nesse projeto. Para que isso acontecesse, seria absolutamente necessária a realização de uma ampla pesquisa de campo, que levantasse dados de milhares de indivíduos, trazendo respostas que fossem representativas da população brasileira. Isso é absolutamente possível de ser realizado com agências de pesquisa – privadas ou públicas – mas envolveria um prazo temporal e uma penetração em indivíduos que infelizmente não dispomos no momento. Acreditamos que tal pesquisa, se feita por um órgão governamental teria, inclusive, mais chances de sucesso e confiabilidade nos resultados. Por esse motivo, decidimos, em conjunto com a SENACON, apresentar uma proposta do modelo, que poderia ser estimada assim que os dados forem coletados e estiverem disponíveis.



Considerações Finais

Considerações Finais

A regulamentação do mínimo existencial é certamente um tema que demanda grande discussão em razão das potenciais consequências que podem ser geradas a depender da forma adotada. Além das consequências, outro ponto que gera a necessidade de profunda ponderação e estudo é o fato de que a Lei 14.181/21 prevê três finalidades para aplicação do mínimo existencial, que podem gerar cada uma diferentes consequências e dificuldades a depender da regulamentação, sendo elas: 1) na concessão do crédito; 2) na definição de superendividamento; e 3) na repactuação das dívidas.

Assim, cabe analisar se a regulamentação do mínimo existencial se daria por uma eventual definição por meio de critérios subjetivos, caso a caso, ou se deveria atender a critérios objetivos, por meio de um valor fixo geral, do tabelamento com faixas variáveis conforme a renda do indivíduo ou, ainda, por meio de porcentagem fixa sobre a renda do devedor.

Nesse sentido, o Estudo realizado no capítulo 2 deste Produto apresenta os prejuízos que um valor fixo poderia trazer para o consumidor. Conforme indicado no Estudo, as despesas não são homogêneas entre as diferentes faixas de renda, tornando necessário um tratamento que considere as diferenças para cada faixa, pois um tratamento unificado, como aquele identificado em algumas decisões judiciais brasileiras, que define que 30% dos rendimentos com dívidas como um paralelo ao limite do mínimo existencial, afetaria negativamente os indivíduos de menor renda e geraria externalidades negativas do ponto de vista socioeconômico.

Diante de todo o exposto, uma abordagem que se mostra razoável, considerando as três finalidades de mínimo existencial previstas pela Lei 14.181/21, seria a de que o cálculo do mínimo existencial ocorra individualmente, caso a caso, de acordo com a capacidade de pagamento do consumidor e levando em consideração suas despesas.

Importante salientar que isso não significa dizer que a regulamentação seria aberta e ampla.

Conforme longamente debatido nesse produto, há elementos claros que podem ser considerados na construção do processo de avaliação do superendividamento antes da judicialização do tema. Conforme comparativo apresentado na primeira parte do produto, poderia ser avaliada a criação de ferramentas objetivas de análise individual da capacidade de pagamento do plano de renegociação de dívidas, semelhante ao que acontece nos Estados Unidos, sem a efetiva comparação com valores pré-estabelecidos. Ou seja, estaríamos utilizando uma ferramenta que permitiria avaliar, no plano individual, a capacidade daquele indivíduo na valoração do seu mínimo existencial.

Obviamente que tal sugestão não é totalmente objetiva, por depender de uma avaliação julgamental de algum órgão externo designado para tanto.

Por outro lado, a utilização dos dados da POF podem ser avaliados como comparativos, descritivos e argumentativos para a definição individualizada. Por exemplo, o enquadramento nas faixas salariais e o comparativo entre a renda declarada, bem como os tipos de dívidas, poderiam servir de elemento argumentativo para a avaliação do mínimo existencial para aquele indivíduo.

Considerações Finais

Ainda assim, os elementos de elasticidade entre as variáveis, conforme detalhado nos capítulos anteriores, também poderiam ser utilizados como argumento em tal definição.

É importante salientar que a efetividade da Lei dependerá também da possibilidade de convênios e de cruzamentos de informações de *bureaus* de crédito e outras instituições cadastrais que permitam acelerar a definição do plano de repactuação das dívidas ou de classificação do superendividado, bem como o reconhecimento do mínimo existencial para o indivíduo.

No que diz respeito à renegociação de dívidas, a Lei 14.181/21 é uma verdadeira inovação ao ordenamento jurídico brasileiro no que se refere ao direito consumerista. Similar ao procedimento aplicável às pessoas jurídicas, de Recuperação Judicial, representa uma saída para a situação financeira do consumidor superendividado, pessoa física de boa-fé, possibilitando seu reerguimento, com temas de prevenção, tratamento e educação financeira.

A possibilidade de repactuação em bloco das dívidas assumidas pelo devedor é bastante interessante e já aplicada em outros países, como vimos anteriormente. De acordo com o que a Lei estabelece, a conciliação pode ser feita nos Tribunais de Justiça estaduais, como também nos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e tem prazo máximo de cinco anos para cumprimento do plano de pagamento.

Um detalhe muito importante: não são todas as dívidas que podem ser renegociadas neste procedimento; apenas as dívidas de consumo. Dívidas fiscais (relacionadas à impostos e tributos), créditos habitacionais e rurais, pensão alimentícia, bem como produtos e serviços de luxo, não entram no rol de dívidas renegociáveis.

Outro ponto interessante é que os Estados Unidos positiva a ideia de perdão de dívidas por meio da liquidação de bens do devedor. O Brasil, por outro lado, adotou a ideia de renegociação de dívidas, na qual devedor e credor devem acordar com o valor do plano de pagamento, mas não faz menção a liquidação de bens.

A liquidação mencionada no parágrafo anterior é abordada pelo capítulo 7 do Código de Falências dos Estados Unidos, que sugere a promoção de um “*fresh start*” (“novo começo” – tradução livre) para o superendividado. Isso se dá após a venda de todos os bens do devedor, ou seja, toda a dívida não garantida (dívidas de cartão de crédito, contas médicas e empréstimos pessoais, por exemplo) que não for quitada com a venda, será extinta (“*Any unsecured debt that isn't paid off from the sale proceeds is discharged*” – no original), dando ao devedor o seu “novo começo”.

Tendo dito isso, temos ainda que aguardar para entender como a Lei 14.181/21 será de fato regulada e aplicada na prática, mas já representa um marco muito importante visando proteção e amparo ainda maiores ao consumidor brasileiro.

Considerações Finais

No que se refere ao tópico dos possíveis cenários de regulamentação sobre o tema da educação financeira, tendo em vista que a Lei 14.181/21 se limita a apenas fazer breves menções ao assunto sem adentrar em detalhes quanto à sua aplicabilidade, foram trazidos alguns exemplos de medidas aplicadas por outros países, os quais possam vir a servir de referência em eventual regulamentação da questão pelo Brasil.

Conforme descrito no Capítulo 1 deste Produto, os Estados Unidos exigem dos devedores que entram com o pedido de falência do Capítulo 7 ou Capítulo 13 do Código de Falência, que estes completem uma sessão de Aconselhamento de Crédito de Falência com uma agência de aconselhamento sem fins lucrativos aprovada pelo governo, tanto antes, quando após o pedido de falência.

Nesta mesma linha, a França promoveu a criação de Pontos de Aconselhamento Orçamentário (tradução livre de “Points Conseils Budget – PCBs”), cujo objetivo é prevenir dificuldades financeiras que conduzam a situações adversas de endividamento ou superendividamento, além de impulsionar a inclusão de questões econômicas e sociais no dia a dia da população.

Outra iniciativa interessante do governo francês foi a criação do “*Institut pour l’Education Financière du Public – IEF*” (“Instituto para Educação Financeira do Público” – tradução livre), a qual organiza diversos eventos em escolas visando à educação financeira dos alunos, trazendo à discussão temas como o superendividamento.

Em todos estes casos, foi possível notar a preocupação dos legisladores de tais países em instituir, em caráter preventivo, medidas para a educação financeira do consumidor, buscando conscientizar a população, desde jovem, acerca da importância de garantir-se o equilíbrio de suas finanças.

Em uma eventual regulamentação pelo Brasil acerca da “educação financeira” do consumidor, é possível utilizar tais cenários como exemplo para implementar iniciativas semelhantes, podendo-se considerar, por exemplo, a promoção de iniciativas no âmbito escolar (como eventos, jogos e outras medidas atrativas a esse público), bem como a criação de Centros de Aconselhamento gratuitos, distribuídos pelo país, os quais estariam incumbidos de promover sessões de aconselhamento antes e após o fim do procedimento de renegociação de dívidas, dentre outras funções descritas no tópico em questão.

Considerando todo o exposto no tópico “Publicidade e Oferta de Crédito Responsável”, a Lei n. 14.181/21 já traz em seu conteúdo algumas disposições que contemplam estes temas ora abordados no presente Produto 4.

O que se percebe, por conseguinte, é que tal normativo reconheceu não apenas a relevância desses assuntos, mas de muitos dos conceitos a eles relacionados, tais como a transparência, a objetividade, o detalhamento, a clareza e a acessibilidade das informações que serão apresentadas pelos fornecedores aos consumidores quando da celebração do contrato de crédito, dentre outros produtos financeiros pertinentes, ou mesmo quando do desenvolvimento de uma campanha publicitária.

Considerações Finais

Nesta mesma linha, ou seja, objetivando proteger o consumidor e compreendendo a dimensão e os efeitos de sua vulnerabilidade, a Lei brasileira também se preocupou em regulamentar vedações à determinadas condutas contrárias às normas preconizadas por essa e demais legislações aplicáveis ao consumidor superendividado.

Resta claro, portanto, que nesta seara, relativa à Regulamentação da Publicidade e Oferta de Crédito Responsável, a Lei n. 14.181/21 pode ser considerada razoavelmente completa.

No entanto, no decorrer do citado tópico, e fazendo menção ao estudo elaborado no âmbito do Produto 3, foram retomadas algumas abordagens, dispositivos e referências oriundas das legislações internacionais previamente examinadas, tais como as decorrentes dos ordenamentos francês, chileno, norte-americano e alemão.

A estratégia adotada, como consequência, seria a de trazer sugestões que pudessem complementar com a aludida legislação brasileira já atualmente em vigor.

Com isso, ao longo do presente tópico no Produto 4, foram acrescentadas informações (técnicas e conceituais) às noções já consignadas no cenário brasileiro, tais como a transparência e o detalhamento dos esclarecimentos a serem disponibilizados ao consumidor.

Ao mesmo tempo, novos entendimentos, conteúdos e raciocínios, pautados nestas legislações estrangeiras, e concernentes à Regulamentação da Publicidade e Oferta de Crédito Responsável, foram recomendados, de modo a incrementar com o ordenamento pátrio.

Nesse sentido, exemplo interessante é o requisito que muitos países possuem de avaliação prévia do consumidor, em relação aos seus recursos, bem como de sua capacidade de ressarcimento, antes que se comprometa financeiramente perante terceiros.

Ressalte-se, por fim, a presença da educação financeira quando da disponibilização de informações ao consumidor, em relação às ofertas de crédito e campanhas publicitárias existentes em determinados mercados estrangeiros.

Com isso, os países buscam que tais consumidores sejam capazes de comparar todas as ofertas que lhes forem oferecidas, de modo a estarem aptos para escolher, conscientemente, a que melhor lhes fizer sentido, conforme suas condições financeiras específicas.

Quanto ao tópico “Informação acerca dos preços”, tratado no Capítulo 1, observa-se que a Lei 14.181/21 dispõe que é direito básico do consumidor a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida. Contudo, a lei não apresenta um detalhamento do tema.

Considerações Finais

Como visto no primeiro capítulo, os países analisados no *Benchmark* também determinam que os fornecedores devem apresentar a composição dos preços por unidades de medida, merecendo destaque a atenção que o Chile deu ao detalhamento do tema, regulamentando-o em seu Decreto 220/2002, que poderia servir como um caso de estudo, caso haja interesse do Brasil vir a realizar a regulamentação desse direito.

Nesse sentido, ao regulamentar, o Chile deixa claras algumas situações relativas à forma pela qual a informação do preço por unidade de medida deve ocorrer, como, por exemplo, no caso dos produtos cosméticos, em que o preço deve ser referente a 100 gramas ou 100 mililitros, bem como indicando situações em que tal informação pode ser dispensada, a exemplo de produtos rotulados e comercializados em quantidades inferiores a 50 gramas ou mililitros e produtos vendidos em máquinas de venda automática.

Assim, no caso de uma eventual regulamentação desse direito pelo Brasil, o Chile possui um regramento relevante para servir de guia e de base de estudo, haja vista o detalhamento dado pelo seu Decreto 220/2002.

Por fim, no Capítulo 3 foi apresentada uma proposta de modelo econométrico teórico para medir os impactos que algumas variáveis teriam nas chances de alguém ser superendividado(a), conforme definições que foram feitas e assumidas ao longo deste Produto. Com os resultados desse modelo, seria possível verificar fatores que refletem o ambiente econômico-social e institucional no qual os indivíduos se encontram, sobretudo os estímulos que recebem para o consumo.

Contudo, conforme destacado, a estimativa do modelo econométrico teórico não foi realizada neste Produto, em razão da necessidade de uma ampla pesquisa de campo, que levantasse dados de milhares de indivíduos, trazendo respostas que fossem representativas da população brasileira. De todo modo, é relevante a entrega dessa proposta à SENACON, tendo em vista que ela poderá ser estimada assim que os dados forem coletados e estiverem disponíveis.



Referências Bibliográficas

Referências Bibliográficas

- Pesquisa de Orçamentos Familiares – 2017/2018, IBGE, Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=sobre> –
- DataBank - World Development Indicators - 2019, The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/home.aspx> -
- Portaria Alemã de Indicação de Preços. Disponível em: http://www.gesetze-im-internet.de/pangv/_2.html
- Artigo OCDE, “Financial Education in Schools”. Disponível em: https://www.oecd.org/finance/financial-education/FinEdSchool_web.pdf
- Portal Ministério da Educação, seção Educação Financeira. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35987-educacao-financeira>
- Artigo por Valor Investe. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/educacao-financeira/noticia/2021/06/22/educacao-financeira-nas-escolas-fica-para-tras-em-meio-a-democratizacao-de-investimentos.ghtml>
- Artigo por Penso Logo Invisto. Disponível em: <https://pensologoinvisto.cvm.gov.br/como-esta-a-educacao-financeira-dos-jovens-brasileiros-uma-analise-a-partir-do-pisa/>
- Artigo por Sicoob Executivo. Disponível em: <http://www.sicoobexecutivo.com.br/ns/educacao-financeira-entra-na-grade-de-ensino-das-escolas/>
- Base Nacional Comum Curricular, Ministério da Educação. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf
- Produto 3 _Benchmarking do tratamento regulatório e legal do Superendividamento - Senacon