



11533147



08012.000403/2020-83



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor
Coordenação Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

Nota Técnica n.º 28/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

PROCESSO Nº 08012.000403/2020-83

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de estudo técnico a respeito do cartão de crédito consignado e dos problemas envolvendo a oferta e comercialização de tal produto. Este tema foi iniciado a partir de solicitação da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais – Condege – e, também, citado como problema recorrente pelos Procons na 1ª Reunião dos Procons Estaduais de 2020.

1.2. Destacamos quatro possíveis distorções no mercado que pretendemos abordar nesta nota técnica, quais sejam:

- I - o desvirtuamento do cartão de crédito consignado de maneira a ferir regras que fixam a margem de empréstimos consignados;
- II - a possibilidade de realização do “saque” mesmo sem o envio do cartão e sem o seu desbloqueio, além de poder ser realizada a contratação pelo telefone, com posterior crédito em conta do valor;
- III - a oferta excessiva, abusiva e por meio de telefone; e
- IV - a ausência de informações adequadas e claras na oferta do crédito e também no próprio contrato de saque complementar, em especial sobre o modo de pagamento, quantidade de parcelas, taxas de juros efetivas e previsão de término dos descontos da reserva de margem consignável (RMC).

1.3. A partir das distorções observadas, foi realizada, em 18 de fevereiro de 2020, a 1ª Reunião com representantes da ProconsBrasil, do Condege, da Federação Nacional dos Bancos – Febraban, da Associação Brasileira dos Bancos – ABBC, do Banco BMG, além de representantes desta Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon, para apresentação da percepção e experiência dos Procons e das Defensorias aos representantes dos bancos, assim como a Febraban e a ABBC apresentaram as funcionalidades do produto e como ele vem sendo utilizado. Pelo Condege foi apresentado relatório detalhado das reclamações formuladas perante as Defensorias Públicas dos estados sobre o produto “cartão de crédito com reserva de margem consignável”.

1.4. Ao final da 1ª Reunião, a Senacon comprometeu-se a elaborar Nota Técnica no Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor com os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor detalhando os problemas envolvendo o cartão de crédito consignado, até o dia 17 de março de 2020, quando ocorreria a próxima reunião, na sede da Febraban, em São Paulo.

1.5. Na sequência, a Senacon enviou notificações a dez bancos que comercializam o produto e para a própria Febraban e ABBC, solicitando informações a respeito da oferta e do uso do cartão de crédito consignado.

1.6. No dia 09 de março de 2020, a pedido da Febraban foi realizada nova reunião com os bancos. Nessa oportunidade, foi solicitado pelas instituições financeiras que fosse postergada a apresentação da Nota Técnica da Senacon com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a fim de os bancos pudessem apresentar

“Medidas de Aperfeiçoamento” do produto “cartão consignado”, na reunião do dia 17 de março de 2020. O pedido foi aceito.

1.7. Na 2ª Reunião, datada de 17 de março de 2020, foram apresentadas pela Febraban as “Medidas de Aperfeiçoamento” e pontos identificados como críticos que deveriam ser submetidos à autorregulação: a) envio obrigatório de faturas aos clientes em meio físico ou eletrônicos; b) envio obrigatório do cartão de crédito plásticos; c) utilização do termo de consentimento esclarecido; d) envio, no ato da contratação, de cartilha com a explicação sobre o produto; e) limitação de prazo previsto para liquidação do saldo, conforme o praticado no Empréstimo Consignado; f) amortização de valor constantes; g) inclusão exemplificada gráfica do cartão em todos os formulários do produto; h) envio de SMS, *push*, e-mail ou qualquer outro meio eletrônico, contendo a informação do envio da fatura; i) campanha de divulgação; j) reforço quanto ao uso dos canais de atendimento para desbloqueio dos cartões e consulta da fatura em meio eletrônico.

1.8. Além desta introdução, o presente estudo terá outras seis seções. Na primeira serão abordados os aspectos regulatórios, a finalidade e os pontos positivos e negativos de alguns produtos financeiros. Na segunda seção serão analisadas as respostas das notificações enviadas. Na terceira analisaremos os dados da plataforma Consumidor.gov.br. Na quarta serão discutidas as possíveis distorções no mercado, utilizando as informações obtidas através das notificações e dos dados do Consumidor.gov.br. Na seguinte, serão analisadas as propostas da ABBC e da Febraban. E, por último, serão apresentadas as conclusões e sugestões de medidas que possam trazer mais eficiência para os consumidores.

2. ASPECTOS REGULATÓRIOS E FINALIDADE

Cartão de crédito

2.1. Segundo Waldirio Bulgarelli (1995)^[1], citado por De Souza (2013)^[2], o cartão de crédito é:

(...) “um negócio jurídico com várias facetas. Integrado por vários contratos que se desdobram entre os componentes do negócio, unifica-se pela finalidade proposta: permitir que o consumidor adquira de imediato, em determinados estabelecimentos comerciais ou de serviços, os bens e serviços de que necessita”

2.2. De acordo com De Souza (2013), o uso do cartão cresce em razão da segurança que oferece para o consumidor e para o fornecedor, além de permitir ao consumidor satisfazer sua necessidade de adquirir um bem, ou contratar um serviço, no momento em que ele desejar. Isso ocorre, pois, o crédito já é pré-aprovado e não há a necessidade de realizar cadastro para efetuar a compra, mesmo a prazo, tornando mais dinâmico o mercado de crédito.

2.3. Seu funcionamento se dá em uma série de relacionamentos interligados. A administradora do cartão permite que o consumidor pague suas contas em diversos estabelecimentos, dado um limite de crédito definido no contrato, sendo que este crédito será pago por meio de fatura mensal aos bancos emissores do cartão. Por sua vez, os estabelecimentos recebem dessa administradora os valores prometidos independentemente do pagamento da fatura mensal pelo consumidor. Os bancos emissores são responsáveis por remunerar as administradoras de cartão de crédito. Ou seja, são quatro agentes se inter-relacionando para o funcionamento do produto^[3].

2.4. Sendo assim, os consumidores possuem um limite de crédito, liberado pelo banco, para realizar compras que só serão efetivamente pagas pelo consumidor na fatura seguinte, sem a incidência de juros. Ele pode optar por não pagar o valor total da fatura, iniciando outro tipo de crédito, o rotativo. Neste, sim, incide juros e o valor pode ser pago em uma única parcela na fatura seguinte, ou o pagamento é negociado com o banco em várias parcelas.

2.5. Por meio da Resolução CMN nº 4.655 de 26 de abril de 2018, o valor para o pagamento mínimo da fatura do cartão de crédito é definido pela instituição financeira. E, de acordo com a Resolução CMN nº 4.549 de 26 de janeiro de 2017, a efetivação do pagamento mínimo só pode ser utilizada uma única vez pelo consumidor.

2.6. Também é facultado o saque do limite de crédito, com o pagamento de uma taxa. No entanto, o foco principal do produto é a sua utilização como meio de pagamento nos mais diversos estabelecimentos, dando a possibilidade de parcelamento sem que seja necessário apresentar garantias àquele estabelecimento.

2.7. O cartão de crédito é um contrato de prestação de serviços, de acordo com o art. 3º, parágrafo 2º do Código de Defesa do Consumidor – CDC, e ao mesmo tempo também é um contrato de adesão, conforme o art. 54 deste mesmo código, pois as cláusulas são estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor.

2.8. Em adição, vale frisar que as instituições financeiras emissoras de cartões de crédito são reguladas pelo CMN – Conselho Monetário Nacional e supervisionadas pelo BCB – Banco Central do Brasil.

2.9. Neste mercado, a Resolução CMN nº 3.919 de 25 de novembro de 2010 padroniza a cobrança de tarifas sobre cartões de crédito definindo cinco possíveis: 1) anuidade, 2) emissão de 2ª via do cartão, 3) retirada em espécie na função saque, 4) uso do cartão para pagamento de contas e 5) no caso de pedido de avaliação emergencial do limite de crédito.

2.10. Simultaneamente, a Circular BCB nº 3.512/2010 de 25 de novembro de 2010 definiu no art. 1º, §1º que o pagamento mínimo da fatura mensal não poderia ser inferior a 15% do valor total da fatura. Contudo, com a Circular BCB nº 3.892, de 26 de abril de 2018, o Banco Central revogou tal dispositivo.

2.11. Em 2011, o entendimento do BCB era de que **o produto de cartão de crédito consignado seria equiparado às operações de empréstimo consignado a fim de desestimular as operações de financiamento com prazos longos**^[4].

2.12. Analisando o produto cartão de crédito, pode-se destacar como pontos positivos: possibilidade de compra por produto/serviço e realizar o pagamento de forma parcelada, possibilidade de participar de programas de pontuação que possibilitam desconto na compra de outros produtos/serviços, benefícios como seguro viagem, serviço de *consierge* para alguns modelos; além da possibilidade de ser um instrumento para controle de gastos. Em contrapartida, a cobrança de anuidade e a cobrança de juros de financiamento ser um dos mais altos do mercado figuram entre os pontos negativos.

Empréstimo Consignado

2.13. O empréstimo consignado é uma modalidade de crédito como um empréstimo comum, no entanto, o seu pagamento é feito por desconto das prestações diretamente na folha de pagamento do consumidor.

2.14. Nesse sentido, o empréstimo consignado pode ser concedido por instituições financeiras a profissionais contratados com carteira assinada, funcionários públicos e beneficiários do INSS e possui limites relacionados ao tamanho da amortização no contracheque do consumidor. O contrato deve ser realizado com o conhecimento da taxa de juros, do valor da parcela e da quantidade de parcelas.

2.15. A principal finalidade do produto é fornecer ao consumidor um crédito em sua conta, disponível para que ele possa utilizar da maneira que lhe for mais conveniente, seja como uma forma de financiar a compra de produtos e serviços, seja para pagar outras contas com juros mais elevados.

2.16. Especificamente sobre empréstimo consignado, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento. Há também a Lei nº 13.172, de 21 de outubro de 2015, que estabeleceu o limite máximo de amortização (margem consignável) em 35% no salário e/ou benefício dos empregados/aposentados (30% para empréstimos e 5% para utilização do cartão de crédito – amortização de despesas e saques).

2.17. No âmbito da utilização do produto pelos aposentados, o INSS emitiu a Instrução Normativa INSS nº 28 de 16 de maio de 2008 que em seus artigos nº 13 e 16 define as condições para a contratação do crédito consignado e cartão de crédito consignado, respectivamente. Mais recentemente, com a Instrução Normativa INSS nº 106 de 18 de março de 2020, houve a redução do teto máximo de juros do empréstimo consignado para 1,80% a.m. e para 2,70% a.m. para o cartão consignado. Essa IN também prolongou o prazo para quitação da dívida para 84 (oitenta e quatro) meses^[5].

2.18. Para os servidores públicos, o Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, define que é competência do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão definir o limite das taxas de juros cobradas nos financiamentos consignados conforme inciso II, do § 3º do art. 4º. Nesse sentido, a Portaria MPOG nº 308, de 28 de setembro de 2017, estabeleceu que as taxas de juros praticadas nas operações de empréstimos descritas nos incisos VIII, IX e X do caput do art. 4º do Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, não poderão ser superiores a 2,05% ao mês.

2.19. Com relação ao empréstimo consignado puro, é importante adicionar que se trata do segmento de financiamento que possui um dos menores juros, além de estar disponível aos consumidores mesmo que estejam com alguma restrição nos órgãos denominados '*Bureaus de Crédito*' devido a amortização do empréstimo ocorrer com desconto direto no contracheque do contratante. Em razão desta facilidade, há ponto importante e negativo que precisa ser evidenciado, uma vez que ao consumidor não é facultada a possibilidade de gerenciar o pagamento.

Cartão de crédito com margem consignável (cartão consignado)

2.20. O cartão de crédito consignado também é oferecido aos servidores públicos, empregados com carteira assinada e aposentados pelo INSS. É uma combinação do cartão de crédito simples com o empréstimo consignado, possibilitando ao contribuinte a realização de compras a prazo ou o saque do limite de crédito. O pagamento das faturas é realizado automaticamente por meio de desconto na folha de pagamento seguinte do valor **mínimo estabelecido**. O valor remanescente é pago por meio de fatura disponibilizada ao consumidor posteriormente.

2.21. O limite do cartão de crédito consignado varia entre as instituições financeiras que utilizam como base ou o salário bruto do consumidor ou o valor da margem consignável como parâmetro. O valor mínimo do pagamento também é definido pelos bancos.

2.22. Pode-se destacar que a principal finalidade do produto se assemelha ao foco do cartão de crédito convencional. Ou seja, ele é geralmente utilizado como meio de pagamento em diversas lojas, possibilitando parcelar a compra de produtos e serviços sem a necessidade de dar garantias àquele estabelecimento, pois essas garantias já foram dadas ao banco e à administradora de cartões.

2.23. Em 2011, a Circular 3.549/11 de 18 de julho indicou o entendimento do BCB de que o produto de cartão de crédito consignado equiparava-se às operações de empréstimo consignado a fim de desestimular as operações de financiamento com prazos longos, então, passou a ser aplicado o fator de ponderação de risco (FPR) de 150% de exposição a operações de cartão consignado, determinando até 36 meses para a liquidação da dívida por meio dos descontos consignados^[6]. Contudo, essa circular foi revogada pela Circular BCB nº 3.892, de 26 de abril de 2018.

2.24. No artigo 5º do Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, há definição de que a soma mensal das consignações não poderá exceder 35% da remuneração do solicitante, sendo que destes, 5% é destinado para a amortização de despesas contraídas por meio do cartão de crédito e a utilização com a finalidade de saque também por meio do cartão de crédito. O uso do cartão para o saque também é expresso na Lei nº 10.820.

2.25. Pode-se destacar que tal produto possui os pontos positivos do cartão de crédito em relação ao saque, compra parcelada e controle de gastos, além da possibilidade de contratação pelos consumidores que estejam com restrição de crédito. Com relação a esse ponto, há impossibilidade de gerenciar o pagamento do empréstimo. Soma-se a este ponto negativo a taxa de juros cobrada, uma vez que é maior do que no empréstimo consignado convencional.

3. RESPOSTAS DAS NOTIFICAÇÕES ENVIADAS

3.1. Com objetivo de colher informações acerca do funcionamento do produto cartão de crédito consignado, foram emitidas notificações para 10 (dez) bancos que ofertam tal produto, bem como para a Febraban e para a ABBC. A intenção central foi entender como o produto é ofertado para o consumidor e como o consumidor o utiliza.

3.2. De forma proativa, todos os bancos responderam, além das entidades representativas.

3.3. Para os bancos, foi preparado um questionário bem completo, com 21 perguntas^[7], sendo que a maioria delas procuravam esclarecer questões mais operacionais e objetivas. De todo modo, havia uma questão mais aberta para que as empresas acrescentassem o que entendessem relevante.

3.4. Já para a Febraban e a ABBC, o questionário foi menos operacional e mais voltado ao funcionamento do produto. Dessa forma, foram abordadas, dentre as 6 (seis) perguntas, questões sobre a autorregulação e as normas utilizadas para balizar a atuação de seus membros. Também foi feita uma questão aberta para possibilitar às entidades a inclusão de outras informações relevantes que entendessem necessárias.

3.5. Devido ao volume de questionamentos e de respostas recebidas, a análise realizada nesta seção será feita de maneira mais aberta, não necessariamente na ordem dos questionamentos. Assim, utilizando o método exploratório na análise das informações, daremos enfoque essencialmente aos padrões que pudemos observar no comportamento das empresas e consumidores em geral.

3.6. De acordo com a FEBRABAN, 12 instituições financeiras associadas oferecem o produto cartão de crédito mediante consignação: Banco do Brasil, Banrisul, BMG, Bradesco, Caixa, Cetelem, Daycoval, Inter, Mercantil, Olé, Pan e Paraná Banco. Já a ABBC, reportou que possui 7 associadas na mesma condição, sendo 6 (seis) delas já citadas pela FEBRABAN, restando adicionar apenas a Agibank que não constava neste universo.

3.7. A CGEMM recebeu resposta de todas as 10 instituições financeiras que receberam notificações, sem exceção, a saber: i) Banco Pan, ii) Banco Olé, iii) Banco BMG, iv) Banco Mercantil, v) Bradesco, vi) Banco Inter, vii) Banco Cetelem, viii) Banrisul, ix) Banco Daycoval e x) Caixa Econômica Federal, as quais podemos destacar os seguintes pontos:

- a) O número de fraudes reportadas ficou na média de 0,12%;
- b) 25,5% dos consumidores utilizam o cartão de crédito para as compras;
- c) Dentre os consumidores que contratam o cartão de crédito consignado, 61,8% utilizam apenas a modalidade de saque, sendo que desses, 74,5% o fazem no momento da contratação. E, de forma correlacionada desta amostra, apenas 4,5% realizam pagamento da fatura de forma integral.
- d) A instituição que mais registrou a realização de saque no momento da contratação (97,4%) é, ao mesmo tempo, aquela em que os consumidores menos realizam desbloqueio do cartão para uso de compras (29,3%);
- e) Em torno de 7% dos consumidores realizam novo saque após o primeiro, sendo que em média ocorrem até 3 novos saques;
- f) A taxa de cancelamento do cartão é baixa, 2,48% em média.
- g) Há um evidente esforço das instituições em enviar a fatura por e-mail, tendo em vista que em 2016 apenas 0,2% a 11,8% dos consumidores o recebiam e, em 2019, esse número saltou para faixa de 25% (em média).

3.8. Na tentativa de entender como as instituições financeiras estão ofertando o cartão consignado, foi questionado aos bancos a forma que as informações do produto são passadas ao consumidor e como a empresa diferencia, na oferta, o cartão de crédito consignado do empréstimo consignado.

3.9. Embora a maioria das respostas informe que o banco segue a Instrução Normativa nº 28/INSS, fato este que é o mínimo esperado pelos órgãos de defesa do consumidor em relação às condutas dos bancos, várias das respostas a este quesito trouxeram à tona o Termo de Consentimento Esclarecido, “documento que demonstra a ciência e concordância do cliente sobre as principais condições” do contrato. Inclusive com a cópia do contrato anexado, demonstrando a imagem de um cartão de crédito nos termos de contratação, conforme o convênio com o INSS aduz. Alega-se que isto demonstraria que a oferta do produto, quando realizada pessoalmente, seguiria os padrões exigidos pelo INSS. No entanto, nenhuma instituição deixou claro se é o mesmo documento utilizado para os outros consumidores que não sejam vinculados ao INSS.

3.10. Alguns bancos destacaram que não fazem a oferta do cartão consignado por telefone, somente nas suas lojas físicas ou por correspondentes bancários. Contudo, após a aquisição do cartão pelo consumidor, os bancos podem entrar em contato com o cliente ativamente para oferecer o saque do limite do cartão.

3.11. Com relação ao questionamento da quantidade de contratos vigentes de cartão consignado dessas instituições, ficou evidenciado que somadas elas contabilizaram mais de 9 milhões de consumidores utilizando este produto em 2019.

3.12. Em seguida, com objetivo de entender como o cartão consignado está sendo utilizado pelos usuários, foram elaboradas questões sobre: i) o uso para compras, ii) o uso para saque, iii) o momento que o saque é realizado, iv) a quantidade de novos saques que são feitos, v) o pagamento integral da fatura (incluindo a fatura remanescente), vi) o desbloqueio do cartão para uso, e vii) o recebimento da fatura por e-mail e o percentual de cancelamento do cartão.

3.13. Em média, apenas 25% dos consumidores utilizam, ou já utilizaram, o cartão consignado para compras, sendo que 52% do total de clientes com cartão consignado utiliza o produto estritamente para saque. Isto indica que o produto é mais procurado pela possibilidade de saque do que pela vantagem de realizar compras em diversos estabelecimentos com capacidade de parcelar. Em alguns bancos foi possível notar um incremento do percentual de consumidores que utilizam o cartão para compras de 2016 a 2019, no entanto, este não foi um padrão dentro do segmento.

3.14. Vale dizer que, dos 9 milhões de clientes desses bancos que possuem o produto, 42% realizou o “saque” no momento da contratação. Isto, na verdade, não pode ser chamado de saque, uma vez que o valor foi creditado na conta do consumidor, ou seja: houve a conversão do limite para uso do cartão em depósito em conta, principal característica dos empréstimos consignados. Com relação aos clientes que realizam saque, somente 7% em média voltam a fazer outros saques e fizeram isto novamente mais 2 vezes.

3.15. Destaca-se um número curioso que indica que apenas 49% dos usuários de cartão consignado desbloquearam seus cartões para uso. Ou seja, o consumidor não precisa desbloquear o cartão para que seja realizado o crédito do limite na sua conta, porém, não conseguirá realizar compras (finalidade do cartão).

3.16. O pagamento integral da fatura ocorre em 14% dos contratos vigentes. Vale lembrar que para o pagamento integral se dá por meio da quitação de dois débitos: a) a efetuação do desconto automático em folha (parcela consignada) e b) pagamento da fatura enviada pelas instituições aos consumidores por via física ou por e-mail, que deve expressar o valor residual da dívida, após o pagamento da parcela consignada. Nem todos os bancos dão a opção de envio para o e-mail. No entanto, os que responderam a essa pergunta enviam a fatura desta forma para 21% dos seus clientes. Segundo os bancos, as reclamações por não envio da fatura giram em torno de 8%, percentual este que não justifica a quantidade baixa de pagamentos integrais da fatura.

3.17. Também com relação ao pagamento integral da fatura, foi feita uma pergunta específica sobre os consumidores que utilizam o cartão consignado estritamente para saque. Quando o uso tem essa característica, **somente 7,5% dos consumidores pagam integralmente a fatura**.

3.18. Com relação a fraudes, podemos observar que a ocorrência é de menos de 1% em todos os bancos e que as reclamações por lançamentos indevidos na fatura acontecem por volta de 2%. Mesmo percentual dos cancelamentos do cartão consignado.

3.19. Feita esta breve análise das respostas às notificações, passamos agora a abordar as possíveis distorções do produto e relacionar com os padrões observados nesta seção.

4. DADOS DO CONSUMIDOR.GOV.BR

4.1. A plataforma Consumidor.gov.br foi utilizada para fazer um levantamento de informações do ano de 2019, em busca de dados que pudessem indicar os tipos de problemas que ocorrem com o cartão de crédito consignado.

4.2. Na tabela de assuntos e problemas identificados na plataforma é possível encontrar dois assuntos que remetem aos produtos comentados acima: Crédito Consignado (para servidores públicos ou trabalhadores do setor privado); e Crédito Consignado / Cartão de Crédito Consignado / RMC (para beneficiários do INSS).

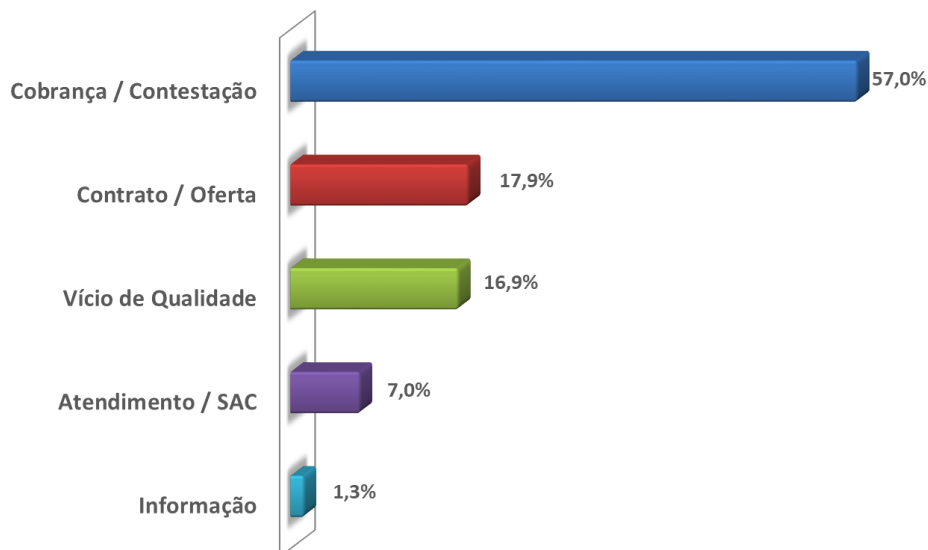
4.3. Importante destacar que a separação de temas (Crédito Consignado separado de Cartão de Crédito Consignado) ocorreu em agosto 2019, quando firmado um Acordo de Cooperação Técnica entre a Senacon e o INSS, com objetivo de possibilitar a recepção e monitoramento de reclamações dos beneficiários do RGPS no Consumidor.gov.br. Antes disso, os temas estavam sendo tratados de forma conjunta, como Crédito Consignado, item listado na plataforma desde o seu lançamento em 2014.

4.4. Com apenas cinco meses, o assunto que leva em conta o cartão de crédito consignado teve praticamente o mesmo número de reclamações que aquele que trata do crédito consignado em geral:

Assunto	Quantidade	Participação
Crédito Consignado (para servidores públicos ou trabalhadores do setor privado)	9.217	50,20%
Crédito Consignado / Cartão de Crédito Consignado / RMC (para beneficiários do INSS)	9.133	49,80%
Total	18.350	100,00%

4.5. A criação deste assunto foi muito importante para a análise dos problemas identificados pela Senacon. No entanto, ainda não conseguimos separar detalhadamente o que é problema específico do cartão consignado, pois dentro do mesmo tema os consumidores também estão inclusas reclamações sobre o crédito consignado dos beneficiários do INSS.

4.6. Ao fazermos o levantamento dos principais problemas agrupados do assunto Crédito Consignado / Cartão de Crédito Consignado / RMC (para beneficiários do INSS), observamos que o segundo maior grupo de problemas é Contrato/O oferta, mostrando que as instituições são bastante demandadas com relação a isto. Além disto, problemas relacionados a Cobrança/Contestação também podem estar relacionados a uma falha de comunicação na oferta:



4.7. Ao detalharmos os problemas, percebemos que os dois primeiros são do grupo problema Cobrança/Contestação, no entanto, há indícios que ambos podem ter início em razão da ausência de informação adequada no momento da contratação do produto:

Problema	Quantidade	Participação
Dificuldade para obter boleto de quitação ou informações acerca de cálculos, pagamentos, saldo devedor	1.863	20,40%
Cobrança por serviço/produto não contratado / não reconhecido / não solicitado	1.585	17,40%
Não entrega do contrato ou documentação relacionada ao serviço	1.299	14,20%
Portabilidade não efetivada	1.070	11,70%
Cobrança indevida / abusiva para alterar ou cancelar o contrato	510	5,60%
Cálculo de juros, saldo devedor (contestação, solicitação de histórico, dúvidas)	350	3,80%
Margem consignável - bloqueio/ contestação	284	3,10%
Cartão não solicitado - Envio ou cobrança	218	2,40%
Não envio / atraso do boleto ou fatura / dificuldade com o pagamento	186	2,00%
SAC - Dificuldade para cancelar o serviço	183	2,00%
Demais problemas	1.585	17,40%
Total	9.133	100,00%

5. ANÁLISE DAS POSSÍVEIS DISTORÇÕES DO PRODUTO

5.1. Esta seção tem como objetivo fazer uma análise das possíveis distorções na oferta e funcionamento do produto à luz das respostas às notificações encaminhadas às instituições financeiras e às entidades representantes dos bancos.

5.2. A primeira possível distorção que iremos analisar refere-se ao desvirtuamento do cartão de crédito consignado de maneira a transgredir regras que fixam a margem de empréstimos consignados.

Desvirtuamento do cartão de crédito consignado

5.3. Conforme vimos, a Lei nº 13.172, de 21 de outubro de 2015, estabeleceu o limite máximo de amortização (margem consignável) em 35% no salário e/ou benefício dos empregados/aposentados, sendo 30% para empréstimos e 5% para utilização do cartão de crédito consignado.

5.4. Essa margem consignável é referente ao maior valor de parcela que pode ser descontado na folha de pagamento do consumidor, ou seja, o máximo que o pagamento do empréstimo pode comprometer a sua renda salarial. Tendo sido estipulado justamente para não permitir que as parcelas chegassem a um montante que pudesse comprometer grande parte do seu salário antes de recebê-lo, tirando sua autonomia para o pagamento das demais contas.

5.5. Sendo assim, os profissionais contratados com carteira assinada, funcionários públicos e beneficiários do INSS, poderiam comprometer no máximo 35% da sua renda com créditos descontados diretamente na sua folha de pagamento, tendo o restante do valor disponível para outras contas. No entanto, o valor do crédito pode ser bem maior que os 35% e ele é definido pelo banco na análise de risco, ou seja, a parcela do pagamento é que não pode ultrapassar esse limite.

5.6. Com relação ao empréstimo consignado, fica bem claro que a parcela total não pode ultrapassar os 30%, no entanto, no cartão consignado, os 5% são referentes ao mínimo de pagamento da fatura, restando ao consumidor uma parcela remanescente, ou seja, uma parcela acima dos 35% estipulados em Lei. Portanto, além daquele valor mínimo automaticamente descontado, o consumidor tem que pagar a fatura remanescente, senão, estará sujeito ao pagamento de juros sobre o montante não pago, podendo pagar tudo de uma vez na fatura seguinte, ou parcelar o restante.

5.7. Pelas respostas das empresas, verificamos que em média 42% dos clientes realizam o saque do limite de crédito no momento da contratação do cartão consignado, em alguns bancos esse percentual fica acima dos 80%. Ou seja, a finalidade do cartão consignado que deveria ser de o consumidor poder realizar compras com possibilidade de parcelar sem a necessidade de dar garantias a todos os estabelecimentos, passa a ser secundária para esses clientes, tendo em vista que eles já não terão mais limite para compras.

5.8. De fato, a finalidade na prática é o crédito do valor na conta do consumidor. Embora esta funcionalidade seja garantida por lei, não se vislumbra que seja a principal utilidade. Outros dados que demonstram essa evidência: **52% dos usuários deste produto apenas o utilizam para saque e 49% nem desbloqueiam o cartão depois de recebê-lo.**

5.9. A consequência disto é que no mês seguinte ao da contratação do cartão consignado, além dos 35% da margem comprometida em folha^[8], o consumidor ainda terá uma parcela remanescente para pagar. Dessa forma, como a finalidade do cartão foi subvertida, passando a ser verdadeiramente idêntica à do empréstimo consignado, o que temos é um aumento do seu limite para empréstimo consignado de 30 para 35%, sem contar ainda a parcela remanescente, ultrapassando, então, o que foi determinado por lei.

5.10. Assim, dentro dos limites legais, existe a possibilidade de ter um crédito na sua conta de um valor que irá gerar uma parcela maior do que os 35% apontados pela Lei nº 13.172. Logo, nem os consumidores nem as instituições estão infringindo a Lei, porém o produto pode ser usado de forma a violar as regras que fixam as margens de empréstimo consignado.

5.11. Além disto, de acordo com o art. 1º da Resolução 3.694, de 2009 do Banco Central, os bancos devem adequar os “produtos e serviços ofertados ou recomendados às necessidades, interesses e objetivos dos clientes”. Caso o objetivo seja o crédito em conta, o cartão consignado não é, definitivamente, o produto indicado, mesmo que o consumidor tenha os outros 30% de margem já utilizados.

5.12. Soma-se a este problema, o fato dos usuários do cartão consignado, em sua grande maioria, não pagarem o valor integral da fatura. De acordo com as respostas das empresas, podemos observar que o pagamento integral da fatura, ou seja, o valor descontado na folha, mais o valor remanescente, aconteceu, em média, somente em 14% dos contratos vigentes em 2019. Isto significa que 86% dos consumidores não pagaram o valor total da fatura. Tal dado evidencia que a informação da fatura remanescente não é informada adequadamente pelas empresas - ou não é bem entendida pelos consumidores - ou, ainda, que a parcela total está acima da capacidade de pagamento do consumidor, o que reforça a primeira premissa.

5.13. Esta situação é ainda mais grave com relação aos consumidores que utilizam o cartão consignado estritamente para saque. Nesse caso, vale observar: somente 7,5% das pessoas fazem o pagamento integral da fatura. Segundo informações da Febraban e da ABBC, caso o consumidor não volte a utilizar o cartão, a dívida é quitada em 72 meses. No entanto, essa informação não é clara para o consumidor e, caso ele utilize o cartão novamente dentro deste prazo sem pagar a fatura total, esta dívida pode se tornar de prazo indeterminado.

5.14. Com relação ao pagamento exclusivamente do valor mínimo da fatura, é importante lembrar que em 2017 na Resolução nº 4.549, o Banco Central, preocupado com o crescimento do superendividamento, vedou o uso do rotativo de maneira consecutiva pelos consumidores:

Art. 1º O saldo devedor da fatura de cartão de crédito e de demais instrumentos de pagamento pós-pagos, quando não liquidado integralmente no vencimento, somente pode ser objeto de financiamento na modalidade de crédito rotativo até o vencimento da fatura subsequente.

5.15. No entanto, no art. 4º desta resolução, foram excluídos os contratos cujos pagamentos sejam realizados mediante consignação em folha. Desse modo, continua sendo permitido que o usuário do cartão

consignado pague somente o mínimo da fatura por vários meses consecutivos. Embora os juros do cartão consignado sejam bem menores que os do cartão de crédito convencional, essa prática também é danosa aos consumidores desse produto.

5.16. Neste caso, o próprio regulador trata o cartão de crédito consignado como um produto diferente do cartão de crédito e o aproxima do modo de operação do empréstimo consignado.

“Saque” mesmo sem o envio do cartão e sem o seu desbloqueio

5.17. Conforme informado pelas empresas, 42% dos consumidores realizaram o saque no momento da contratação do cartão consignado, o que quer dizer que não estavam em posse do cartão ao tempo em que foi creditado em suas contas o limite. Além disso, 52% dos usuários deste produto apenas o utilizam para saque.

5.18. Ademais, há um dado que chama a atenção: mesmo estando em posse do cartão, não é preciso desbloqueá-lo para que seja realizado o “saque”, tendo em vista que de todos os 9 milhões de usuários ativos em 2019, 51% não desbloqueou seu cartão.

5.19. Como já argumentado no tópico anterior, a finalidade do cartão consignado se torna outra. Embora a possibilidade de sacar um valor seja mais uma funcionalidade do cartão prevista em lei, esta não pode ser sua principal característica, visto que o objetivo do produto é outro.

5.20. Como agravante desta situação, são alarmantes os dados referentes ao não pagamento da fatura remanescente pelos consumidores que utilizam o cartão consignado exclusivamente para saque: **apenas 7,5% desses usuários paga o valor integral da fatura e, ainda que consiga pagar apenas o mínimo e não volte a utilizá-lo (tanto para compras como para outros saques), levará 06 anos (seis) para quitar a dívida.**

5.21. Portanto, ainda que o saque seja apenas mais uma das funcionalidades do cartão e não sua finalidade principal, as instituições financeiras oferecem o saque ativamente aos consumidores. Referida oferta ocorre tanto no momento da contratação, como por meio de ligações para os clientes que já possuem o cartão.

5.22. Novamente, o que vemos é um descumprimento da Resolução 3.694, que “dispõe sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras”. Conforme o enunciado diz, esta resolução foi criada para limitar a exposição a riscos das instituições financeiras. Em 2013, o texto foi alterado pela Resolução 4.283, incluindo o inciso I do art. 1º, que define as regras de adequação de produtos e serviços ao perfil do consumidor (*Suitability*):

Art. 1º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, na contratação de operações e na prestação de serviços, devem assegurar:

I - a adequação dos produtos e serviços ofertados ou recomendados às necessidades, interesses e objetivos dos clientes e usuários;

(...)

5.23. Assim, ao ofertarem produtos que não são os mais adequados para as necessidades do consumidor e que, ao mesmo tempo, não atendem a sua capacidade de pagamento, as instituições financeiras também estão se expondo a um risco acima do esperado pelo Banco Central, descumprindo a Resolução e colocando em cheque o Sistema Financeiro Nacional. Vale esclarecer que esse excesso de exposição fica evidenciado quando são analisados os dados de consumidores adimplentes.

Oferta excessiva, abusiva e por meio do telefone

5.24. Outro problema destacado nas reuniões do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC – foi a oferta excessiva por meio de contatos telefônicos.

5.25. Vale destacar que, de acordo com o art. 37 do CDC, é proibida toda publicidade enganosa ou abusiva. Dentre outras descrições, o parágrafo 2º desse artigo diz que é abusiva publicidade “que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança”.

5.26. Portanto, ofertar um produto não adequado à necessidade do consumidor e fora das suas condições de pagamento pode levar o consumidor a se comprometer com dívidas impagáveis e, ao mesmo tempo, prejudicar não apenas sua saúde financeira, mas a sua saúde física e mental^[9].

5.27. Com relação às ofertas insistentes realizadas pelo telefone, cumpre esclarecer que como resultado da cooperação técnica firmada entre a Senacon, o INSS e o Banco Central, teve início um processo de construção de regulação específica para o setor financeiro, que envolve tanto o marketing ativo quanto operações de empréstimo consignado para aposentados.

5.28. O primeiro produto desse processo foi o comprometimento pelo setor financeiro a modificar as práticas de marketing ativo junto a aposentados e pensionistas em relação a empréstimos consignados, de modo a reduzir o assédio sobre essa classe de consumidores, considerados hipervulneráveis. Outro produto desta cooperação é a adesão dos bancos ao “Não me Perturbe”^[10], que inicialmente contava somente com as operadoras de telecomunicações.

5.29. Foi construída uma autorregulação específica para o crédito consignado pela Febraban e pela ABBC, que inclui os cartões consignados e possui “três objetivos principais: a criação de um sistema de bloqueio de ligações à disposição dos consumidores que não queiram receber ofertas de crédito consignado; a criação de uma base de dados para monitoramento de reclamações recebidas em razão da oferta inadequada do produto; e a implementação de medidas voltadas à transparência, combate ao assédio comercial e qualificação de correspondentes”^[11].

5.30. Esta autorregulação será acompanhada pela Senacon e teve início em janeiro de 2020. Sendo assim, ainda que se trate de uma iniciativa que visa mitigar problemas futuros, é precoce aferir resultados neste momento. No entanto, é importante ressaltar que medidas para combater a oferta excessiva já estão sendo tomadas pela Senacon.

Ausência de informações adequadas e claras na oferta do crédito

5.31. Após consultas realizadas aos Procons e à Defensoria Pública, foi possível aferir que os consumidores que buscam suporte geralmente trazem as seguintes reclamações:

- a) falta de informações sobre os débitos que estão sendo realizados no seu salário;
- b) desconhecimento da quantidade de parcelas,
- c) desconhecimento dos juros cobrados e do valor da parcela.

5.32. Essas dúvidas demonstram a incompreensão do produto por parte desses consumidores, tendo em vista que as informações “desconhecidas”, com exceção dos juros, só são fixas no empréstimo consignado. Assim, tanto o valor da parcela quanto a quantidade de parcelas variam de acordo com o uso do cartão e o pagamento da fatura.

5.33. Cabe lembrar que o gasto no cartão consignado não gera uma parcela, mas sim um valor que será integralmente cobrado na fatura subsequente. Caso o consumidor não pague o valor integral da fatura, o saldo devedor é cobrado inteiramente na fatura seguinte.

5.34. De acordo com o inciso II do artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor – CDC, é direito básico do consumidor “a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações”. Portanto, é dever das instituições financeiras dar conhecimento suficiente do produto ao seu cliente para que ele possa utilizar de maneira saudável.

5.35. Além disto, nos termos do inciso III do artigo 6º do CDC, é direito do consumidor obter informações claras e adequadas de produtos, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.

5.36. Desta feita, imprescindível a proteção do consumidor sob o viés da qualidade da informação que lhe é prestada no momento da contratação, pois uma informação inadequada - ou insuficiente - na oferta dos produtos tem o potencial de gerar incontáveis danos ao adquirente de produtos financeiros.

5.37. Por conseguinte, a inadequação informacional aliada à quebra da expectativa legítima do consumidor - além de outros fatores já indicados - contribuem para a crescente demanda e volume expressivo das tutelas jurisdicionais.

5.38. Assim sendo, em homenagem aos princípios da confiança, transparência, cooperação, informação qualificada e fim social do contrato, todas as instituições financeiras deveriam estar capacitadas a ajudar ativamente seus consumidores quanto a melhor compreensão e distinção entre o cartão consignado e o empréstimo consignado, assim como deveriam prestar suporte da melhor forma de utilização desses produtos.

5.39. Nas respostas dos bancos, destacamos o Termo de Consentimento Esclarecido, que é utilizado com os clientes que possuem vínculo com o INSS e pode servir de ponto de partida para a melhoria das informações fornecidas ao consumidor no momento da contratação.

6. “MEDIDAS DE APERFEIÇOAMENTO” PROPOSTAS PELA FEBRABAN E ABBC

6.1. Na 2ª Reunião entre ABBC, Febraban e representantes do SNDC, em 17 de março de 2020, foram apresentados 10 pontos críticos que, no entendimento dos bancos, deveriam ser submetidos à autorregulação.

Iremos tecer breves comentários acerca dos levantamentos, tendo em vista que não é o texto da autorregulação em si, mas sim uma proposta dos temas que serão abordados por ela.

a. *Envio obrigatório de faturas aos clientes em meio físico ou eletrônico*

6.2. Inicialmente, é importante tratar da escolha do cliente pelo envio exclusivamente por meio eletrônico. As melhores práticas indicam que deve haver um consentimento do consumidor para que o envio seja somente por meio eletrônico. E, caso a solicitação seja feita pelo telefone, a instituição deve informar o consumidor ou por carta, ou por e-mail, que as próximas faturas serão enviadas somente por meio eletrônico.

6.3. Sobre esse aspecto, importante mencionar que merece cuidado a opção de envio por meio eletrônico para idosos, tendo em vista dificuldades relatadas por essa parcela dos consumidores para lidarem com o recebimento da fatura dessa forma. Muitos sequer possuem e-mails próprios, o que favorece o extravio da informação e a perda de controle sobre a evolução do débito ao longo do tempo.

6.4. Considerando isto, o recebimento da fatura remanescente é fundamental para que o consumidor tenha informação adequada e clara do produto contratado, até porque o não pagamento desta fatura ensejará cobrança de multas/juros a esse consumidor. Embora o não envio de fatura seja um problema que afete apenas 2% dos consumidores deste produto (conforme registro no Consumidor.gov.br), este tema é muito importante e deve constar em autorregulação.

b. *Envio obrigatório da via física do cartão de crédito (“plástico”)*

6.5. Uma das distorções analisadas na seção anterior foi o saque do limite da RMC no momento da contratação, ou seja, sem que o cartão tivesse sido enviado para aquele consumidor.

6.6. Além disto, tal como evidenciado, 51% dos consumidores não desbloqueiam o cartão consignado para uso, provavelmente por ter contratado o cartão consignado com objetivo de realizar apenas o saque. Assim, o envio obrigatório dos cartões é importante para que ele seja utilizado com sua finalidade principal que é de “permitir que o consumidor adquira de imediato, em determinados estabelecimentos comerciais ou de serviços, os bens e serviços de que necessita”.

c. *Utilização do Termo de Consentimento Esclarecido*

6.7. Conforme abordado no tópico anterior, o Termo de Consentimento Esclarecido, utilizado pelos clientes que são beneficiários do INSS pode servir de ponto de partida para a melhoria das informações fornecidas ao consumidor no momento da contratação.

d. *Envio, no ato da contratação, de cartilha com a explicação sobre o produto*

6.8. Este ponto atende ao direito básico do consumidor referente “a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações”. Importante salientar que, no momento da oferta, a prestação de informações também deve ter o objetivo de orientar o consumidor para o consumo. Isso significa que apenas o envio da cartilha não retira a responsabilidade do fornecedor.

e. *Limitação de prazo previsto para liquidação do saldo, conforme o praticado no empréstimo consignado*

6.9. Conforme observamos, os consumidores possuem dúvidas em relação ao tempo de liquidação da dívida, sendo assim, é muito importante uma informação precisa ao consumidor deixando claro que o prazo pode variar, porém, caso ele não utilize mais o cartão para compras ou saque, a dívida tem um limite temporal.

6.10. Ainda assim, tem de se inverter a lógica desta oferta. É necessário que seja explicado que o pagamento deve ser feito por inteiro (parcela descontada em folha + fatura remanescente) e que, caso ele não consiga pagar todo o seu gasto, parte dessa fatura poderá ser quitada e o saldo retornará para pagamento no mês seguinte.

6.11. Vale frisar que a criação de parcelas e prazo para pagamento poderá trazer mais dúvidas ao consumidor e aumentar o questionamento com relação à utilização do cartão como meio de violar as regras que fixam as margens de empréstimo consignado.

f. *Valor das parcelas consignadas*

6.12. Conforme abordado no item anterior, informação e previsibilidade para o consumidor são itens essenciais que devem estar presentes. No entanto, mais do que quantidade, deve-se atentar para a qualidade da informação. Note-se que uma informação errada ou com falta de clareza pode confundir ainda mais o consumidor.

6.13. Outro ponto tocado pelos órgãos de defesa do consumidor pertencentes ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor refere-se à variação das parcelas mesmo sem o uso do consumidor. Se não ocorreu nenhuma variação nas condições estabelecidas inicialmente (a margem consignável permanece a mesma, não houve novos saques e nem outros usos do cartão), as parcelas consignadas para a amortização devem ser fixas, com valor constante.

6.14. E se houve alguma alteração (por mudança na margem consignável ou outros motivos), de modo que a parcela consignada sofra alteração de valor, essas causas devem ser explicadas de forma clara e ostensiva ao consumidor que não está mais utilizando o cartão.

g. Inclusão gráfica do cartão em todos os formulários do produto, como exemplo

6.15. Assim como no uso do Termo de Consentimento Esclarecido, a demonstração gráfica do cartão no contrato levará a um maior entendimento do consumidor sobre o que está sendo contratado. Como destacado no item “d”, isso também não tira a responsabilidade do fornecedor de educação para o consumo.

h. Envio de SMS, push, e-mail ou qualquer outro meio eletrônico, contendo a informação do envio da fatura

6.16. Este mecanismo pode ser importante ajudar a aumentar o percentual de consumidores que pagam a fatura remanescente.

6.17. Tal como observado, 86% dos consumidores deste produto não pagam a fatura remanescente, gerando cobrança de multas/juros na fatura seguinte.

i. Campanha de divulgação

6.18. É extremamente importante que seja feita uma campanha direcionada para disseminar a forma como o consumidor deve utilizar o produto e, também, como ele não deve utilizá-lo.

6.19. A educação para o consumo envolve o entendimento pelo consumidor dos benefícios e possíveis problemas que ele pode enfrentar com o produto/serviço. Neste quesito, vale frisar que a própria Senacon também pode participar das campanhas, tanto na elaboração do conteúdo quanto na divulgação, por meio da Escola Nacional de Defesa do Consumidor.

j. Reforço quanto ao uso dos canais de atendimento para desbloqueio dos cartões e consulta da fatura em meio eletrônico

6.20. Da mesma maneira, o uso dos canais de atendimento para desbloqueio dos cartões e consulta da fatura em meio eletrônico é importante para que mais consumidores desbloqueiem o cartão consignado e o utilize considerando o seu objetivo primordial: *“permitir que o consumidor adquira de imediato, em determinados estabelecimentos comerciais ou de serviços, os bens e serviços de que necessita”*.

7. CONCLUSÃO

7.1. A Política Nacional das Relações de Consumo tem como um de seus objetivos a harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo.

7.2. A Senacon, órgão coordenador da política nacional de defesa do consumidor, reconhece a vulnerabilidade do consumidor e, por essa razão, buscou obter mais informações a respeito do funcionamento e uso do produto cartão de crédito consignado a fim de sugerir melhorias e aprimoramentos ao produto.

7.3. Diante do exposto, foi observado que o cartão de crédito consignado tem sido utilizado, na maioria das vezes, como mecanismo para se obter crédito em conta. Embora seja uma funcionalidade prevista em lei, esta não é a principal finalidade do produto, mas sim do empréstimo consignado.

7.4. Em razão dos argumentos expostos acima, identificamos distorção do uso do cartão pelos seguintes motivos: i) publicidade abusiva, ii) ausência de informações adequadas e claras na oferta, e iii) venda de produtos inadequados ao perfil do consumidor ou à sua capacidade de pagamento.

7.5. Sendo assim, cientes da disposição da Febraban e da ABBC em aprimorar o produto e sua oferta, entendemos que os seguintes ajustes devem ser o foco da autorregulação, bem como da atenção do Banco Central sobre os temas:

- I - Padronização da oferta do produto da mesma forma que é realizada aos beneficiários do INSS;
- II - Reforço da educação para o consumo, de maneira a informar melhor seus clientes a respeito do uso do cartão consignado;
- III - Proibição de oferta do “saque” do limite do cartão pelo telefone;
- IV - Limitação do uso do crédito rotativo;
- V - Limitação do saque em valor menor (e adequado) ao limite total do cartão e de saques seguidos; e
- VI - Criação de um período de carência para o uso da funcionalidade de saque.

7.6. A primeira recomendação tem objetivo de tornar mais claro para os consumidores que tipo de produto estão contratando e estabelecer um padrão de contrato similar ao que já vem sendo utilizado para parte dos clientes. Apesar das informações que devem aparecer no Termo de Consentimento Esclarecido serem especificadas na Instrução Normativa nº 28 do INSS, sugerimos a inclusão de outra informação, qual seja: *“A finalidade do cartão de crédito consignado é a compra de produtos e serviços, para o crédito em conta existem outras modalidades”*.

7.7. A segunda recomendação busca trazer um melhor entendimento pelo consumidor dos benefícios e possíveis problemas que ele pode enfrentar com o produto/serviço. As ações desta recomendação têm de ser elaboradas prevendo indicadores que possibilitem seu acompanhamento e monitoramento. Nesse sentido, importante que a autorregulação inclua o uso de *nudges* e *behavioral insights*, de modo a auxiliar o consumidor do crédito a tomar a melhor decisão. Tais ferramentas da economia comportamental não vem sendo aplicadas, o que se deduz das informações coletadas e dos problemas aqui apontados.

7.8. Na recomendação seguinte, o intuito é de incentivar o uso do cartão de crédito consignado para sua finalidade principal, que é a compra de produtos e serviços. A oferta pelo telefone do saque do limite do cartão desvirtua o que tem de ser o objetivo da contratação do produto.

7.9. Com relação à limitação do uso do crédito rotativo, o Banco Central já demonstrou sua preocupação quanto ao uso repetitivo do rotativo ao editar a Resolução nº 4.549. Contudo, recomendamos a revisão do artigo 4º desta resolução, pois justamente os consumidores mais vulneráveis são os que perdem o controle de suas dívidas com esta brecha. Lembrando-se que o cartão de crédito consignado para aposentados e pensionistas atinge um grupo de consumidores que é considerado hipervulnerável, demandando maior atenção e proteção do ordenamento jurídico. Independentemente da alteração da resolução, a autorregulação pode trazer essa limitação.

7.10. A quinta recomendação que diz respeito ao limite do saque menor que o limite total do cartão e da limitação de saques enquanto houver débito tem por objetivo evitar o perpetuamento da dívida. A limitação do valor passível de saque é necessária sob dois aspectos: a) o valor que pode ser sacado deve ser limitado e condizente com a capacidade de quitação da fatura pelo consumidor, pois o saque gera cobrança integral na fatura subsequente e este valor pode ultrapassar o limite de 35% estabelecido em lei; e b) nos casos de parcelamento do saque, os novos saques devem ser limitados enquanto não houver a quitação do pagamento do saque anterior.

7.11. Em relação a esse aspecto, sugerimos o envio da presente nota técnica à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, ambas do Ministério da Economia, para análise da viabilidade e da racionalidade econômicas da manutenção da opção de saque no cartão de crédito consignado. Tal sugestão decorre da necessidade de aprofundamento da discussão em relação a essa funcionalidade do produto, tendo em vista as externalidades positivas e negativas a ela relacionadas e os riscos dessa manutenção para o superendividamento dos consumidores, conforme apontado nesta nota técnica.

7.12. A sexta recomendação elencada diz respeito ao prazo de carência para uso da funcionalidade de saque no cartão de crédito consignado. O objetivo é incentivar a contratação do produto para consumo de bens e serviços e que o consumidor tenha tempo suficiente para entender a lógica de funcionamento do cartão e utilizar o saque somente em situações de emergência. A sugestão de carência é de 180 (cento e oitenta) dias.

7.13. Identificamos a possibilidade de as instituições financeiras estarem descumprindo o inciso I do art. 1º da Resolução 3.694 quando ofertam produtos que não são os mais adequados para as necessidades do consumidor. Vale dizer que muitos produtos são ofertados com informações insuficientes e em desacordo com a capacidade de pagamento do consumidor.

7.14. Outro ponto que merece atenção se refere ao papel dos correspondentes bancários na disseminação do produto, uma vez que esses atores não se submetem às regras de *compliance* das instituições financeiras de reputação reconhecida no mercado.

7.15. Pelas razões acima expostas, também recomendamos o envio da presente nota técnica para o Banco Central para a tomada de providências, pois acreditamos que o art. 4º da Resolução nº 4.549, que permite que o usuário do cartão consignado pague somente o mínimo da fatura por vários meses consecutivos, deve ser reanalisado pelo fato deste artigo afastar o cartão de crédito consignado do cartão de crédito convencional ao possibilitar o rolamento da dívida por vários meses consecutivos.

7.16. Consideramos o envio ao Banco Central necessário, tendo em vista o esforço deste órgão no sentido de promover a cidadania financeira e evitar o superendividamento das pessoas (uma realidade crescente e que precisa ser evitada, especialmente diante da pandemia de covid-19), não cabendo exclusivamente à Senacon as medidas que podem ser adotadas para mitigar o número crescente de reclamações e de problemas com referidos produtos. Em adição, cabe lembrar que a Semana Nacional de Educação Financeira (Semana ENEF) acontecerá no segundo semestre de 2020, portanto, sugere-se que este tema seja abordado durante o evento.

7.17. Por fim, sugerimos o envio desta nota técnica para a Coordenação-Geral de Consultoria Técnica e Sanções Administrativas do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor da Senacon para subsidiar os processos administrativos sobre esse produto que estão em curso e para os que vierem a ser instaurados.

ANDERSON PORTUGAL CARDOSO

Analista Técnico Administrativo

PAULO NEI DA SILVA JUNIOR

Coordenador de Monitoramento de Mercado - Economista

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

JULIANA OLIVEIRA DOMINGUES

Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Juliana Oliveira Domingues, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 23/04/2020, às 16:59, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 23/04/2020, às 17:19, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a) de Monitoramento e Mercado**, em 23/04/2020, às 17:21, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.

Documento assinado eletronicamente por **Anderson Portugal Cardoso, Analista Técnico(a)**



Administrativo(a), em 23/04/2020, às 18:09, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **11533147** e o código CRC **2F89EC4C**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

- [1] BULGARELLI, Waldirio. A regulamentação dos cartões de crédito. In: Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, n.19, 1995.
- [2] DE SOUZA, Leonam M. Contrato de Cartão de Crédito: Relação entre “Estabelecimento” e Credenciadora. R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 62, p. 165 - 200, abr. – set. 2013.
- [3] GUSTAVO, Paulo. Cartões de Crédito. JUS, 1998. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/621/cartoes-de-credito>>. Acessado em: 23/03/2020.
- [4] <https://www4.bcb.gov.br/textonoticia.asp?codigo=3153&idpai=NOTICIAS&frame=>
- [5] Em reunião extraordinária no dia 17 de março de 2020, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) emitiu a Resolução CNPS nº 1.338 que recomenda ao INSS a redução do teto máximo dos juros do empréstimo consignado e do cartão consignado, além do alongamento da quitação da dívida.
- [6] BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. DISPONÍVEL EM: < <https://www4.bcb.gov.br/textonoticia.asp?codigo=3153&idpai=NOTICIAS&frame=>>
- [7] Os questionários encontram-se no anexo desta nota técnica.
- [8] Caso ele já tenha contratado um empréstimo consignado que ocupe os outros 30% da margem.
- [9] The Employer's Guide to Financial Wellbeing, 2019-20. Salary Finance; <<https://valorinveste.globo.com/objetivo/organize-as-contas/noticia/2019/05/21/endividados-tem-4-vezes-mais-chances-de-ter-depressao-e-8-vezes-mais-de-nao-dormir-bem.ghtml>>
- [10] Base de dados centralizada para coletar as informações dos usuários que não possuem interesse em receber ligações de telemarketing.
- [11] <http://www.autorregulacaobancaria.com.br/pagina/43/23/pt-br/consignado-apresentacao#>

* O DPDC agradece a contribuição de Maria Paula Costa Bertran, Professora Associada da Universidade de São Paulo (FDRP/USP) nas propostas da presente Nota Técnica.

ANEXO

1. Pontos Positivos e Negativos dos Produtos Financeiros

Produto	Positivo	Negativo
Cartão de crédito	Saque	Juros de financiamento mais altos
	Compra em diversos lugares	Cobrança de anuidade
	Compra parcelada	
	Possibilidade de programa de pontuação	
	Benefícios extras	
	(exemplo: seguro viagem, consierge)	
	Organização de finanças pessoais	
Empréstimo consignado	Menores juros do mercado	Impossibilidade de gerenciar o pagamento (consignado)

Produto	Positivo	Negativo
	Não há consulta aos órgãos denominados 'Bureaus de Crédito'	
Cartão de crédito consignado	Saque	
	Compra em diversos lugares	Juros menores que o do cartão, mas maiores do que o consignado puro
	Compra parcelada	
	Organização de finanças pessoais	Impossibilidade de gerenciar a parcela do pagamento que é consignado
	Não há consulta aos órgãos denominados 'Bureaus de Crédito'	

2. Questionário Enviado aos Bancos

- Como é dada a informação sobre o cartão de crédito consignado? Como vocês diferenciam, na oferta, o cartão de crédito consignado do empréstimo consignado?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de fraudes encontradas no cartão de crédito consignado, sobretudo quando utilizam os dados de outra pessoa para emitir o cartão?
- Qual a quantidade de contratos vigentes da modalidade cartão de crédito consignado a empresa tem no Brasil?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes de cartão de crédito consignado que usam ou usaram o cartão para fazer compras de bens e serviços no comércio?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes que faz apenas saques em dinheiro?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes faz o saque no momento da contratação e já recebe o valor na conta?
- Como isso é oferecido ao consumidor? O "saque" pelo telefone, situação em que é depositada uma quantia na conta do consumidor, também é ofertado de maneira ativa? Ou seja, vocês ligam para os consumidores que já possuem o cartão de crédito consignado e oferecem esse "saque"?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes que pagam integralmente as faturas do valor remanescente do desconto em folha de pagamento?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes que fazem uso apenas de saques em dinheiro pagam integralmente a fatura de valor remanescente?
- Qual o prazo para emissão do cartão após a contratação?
- Quais os mecanismos de verificação do recebimento do cartão pelos contratantes de cartão de crédito consignado?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de cartões desbloqueados para uso?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de reclamações a respeito do não recebimento do cartão?
- Em caso de não recebimento do cartão, qual o prazo para seu cancelamento e emissão de um novo?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes de cartão de crédito consignado que faz a opção de recebimento da fatura por e-mail?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de reclamações a respeito do não recebimento da fatura?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes de cartão de crédito consignado que apresentou reclamações sobre lançamentos indevidos na fatura do cartão?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes de cartão de crédito consignado que realizou novo saque após o primeiro?
- Qual a média de novos saques efetuados pelos contratantes de cartão de crédito consignado?
- Qual o percentual anual, no período de 2016 a 2019, de contratantes de cartão de crédito consignado que solicitou o cancelamento do cartão?
- Outras informações que considerar relevantes sobre o tema.

3. Questionário Enviado à Febraban e à ABBC

- Quais instituições associadas à ABBC oferecem o produto cartão de crédito com pagamento mediante consignação? Favor listar as empresas e seus respectivos contatos.
- Quais são as normas que regulamentam o produto e balizam a atuação dos bancos, tanto para definição de procedimentos como para a definição de prazos?
- Existe alguma outra autorregulação deste produto além da que entrou em vigor este ano (Autorregulação do Consignado)?

- d. O saque em dinheiro do limite do cartão é oferecido ativamente pelos bancos somente para o cartão consignado, qual a diferença do saque neste cartão e no cartão de crédito que não é consignado?
- e. Existe alguma taxa cobrada para realização do saque?
- f. Outras informações que considerar relevantes sobre o tema.

Referência: Processo nº 08012.000403/2020-83

SEI nº 11533147