
A AGÊNCIA DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR BANCÁRIO DOS EUA E PREVENÇÃO DE CRISES

*THE USA BUREAU OF CONSUMER FINANCIAL PROTECTION
AND CRISIS PREVENTION*

Adriana Teixeira de Toledo

*Subprocuradora-Geral do Banco Central do Brasil, mestre em Direito Econômico pela
Universidade Gama Filho e especialista em Gestão Estratégica pelo INSEAD - França*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A criação do Bureau de Proteção ao Consumidor Bancário; 1.1 A estrutura da Agência; 1.2 Principais funções da Agência; 2 Perspectivas para o alcance da missão da Agência; 3 O modelo adotado no Brasil; 3.1 O Banco Central do Brasil e Agência Reguladora; 3.2 Educação financeira no Brasil; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O artigo expõe o contexto, a forma de criação e as principais funções do Bureau de Proteção ao Consumidor Bancário nos EUA, criado em 2010, pela Lei Dodd-Frank, no âmbito da reforma de Wall Street, após a crise financeira de 2008. Faz uma avaliação da perspectiva de alcance dos objetivos da Agência e relata as principais realizações desde a sua criação. Descreve também o modelo brasileiro de proteção ao consumidor, com abordagem das atribuições de uma agência reguladora, concluindo que no Brasil não se enquadra nas atribuições do Banco Central a proteção ao consumidor bancário. Aborda a evolução da estratégia nacional de educação financeira, tema de grande relevo para o fortalecimento de mecanismos de prevenção a crises, nos EUA e no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Consumidor Bancário. Proteção. Agência Reguladora. BCFP. Missão. Crise Financeira. Modelo Brasileiro. Federal Reserve. Banco Central do Brasil. Educação Financeira.

ABSTRACT: Concerns about financial crisis has led the US Government setting up the *Bureau of Consumer Financial Protection*, issuing the Dodd-Frank Act, in the context of the Wall Street's reform, in 2010. There is a great expectation in the fulfillment of the agency's mission by the American society. However, the main achievement, so far, was in the financial education arena. This subject has been highly important as an instrument to consolidate the measures to prevent crisis. The Brazilian model for consumer protection, is based on the regulatory agencies, it is not a Central Bank of Brazil attribution. Therefore, the issue must be reviewed in here as it has been done in the US.

KEYWORDS: Financial Consumer. Protection . Dodd-Frank Act. Bureau. Financial Crisis. Federal Reserve. Regulatory Agency. Central Bank of Brasil. Financial Literacy

INTRODUÇÃO

A partir da edição da Lei Dodd-Frank, assinada pelo presidente dos Estados Unidos em julho de 2010, que trata da reforma financeira norte-americana, foi criado o Bureau de Proteção ao Consumidor Financeiro (BCFP)¹.

A Lei Pública 111-203, chamada Dodd-Frank Act, lei de Reforma de *Wall Street* e de Proteção a Consumidores, assim nomeada em honra de seus principais proponentes, o senador Chris Dodd e o deputado Barney Frank, culminou o processo de debate de reforma financeira no país deflagrado a partir da crise de 2007/2008.

O ato marca a maior alteração legislativa para supervisão financeira após a década de 1930. Desde as reformas financeiras que se seguiram à Grande Depressão, os Estados Unidos assumiram a vanguarda do processo de definição de regras de regulação financeira - não apenas por ser aquele País dotado dos mercados financeiros mais amplos, profundos e sofisticados do mundo capitalista -, mas em razão da consciência dos reguladores norte-americanos sobre as vantagens da liderança neste tipo de processo.

A nova regulamentação afeta cada instituição financeira que opera naquele país e também tem efeito significativo sobre as sociedades comerciais, inclusive estrangeiras, que com ele se relacionam. Como resultado, tanto instituições financeiras quanto empresas comerciais, sejam elas grandes ou pequenas, começam a lidar com a mudança histórica na estrutura bancária americana que alcança: valores mobiliários, derivativos, remuneração de executivos, defesa do consumidor e governança corporativa.

Embora algumas disposições da Lei se apresentem como de aplicação imediata, os organismos reguladores financeiros estão em um intenso período de regulamentação que deve perdurar pelos próximos meses, e os agentes do mercado estão sendo obrigados a tomar decisões estratégicas em um ambiente de muitas incertezas.

A legislação é complicada e contém ambigüidades substanciais, muitas das quais não serão resolvidas até a edição dos regulamentos. Com isso, especialistas² afirmam que a promulgação da Lei está longe de encerrar o processo de reforma, exatamente por que a maioria de suas

1 *Bureau of Consumer Financial Protection.*

2 Uma análise da Lei feita pelo escritório norte-americano de advocacia Davis Polk calculou que ela exige a realização de 67 estudos por instituições oficiais variadas para fundamentação de decisões posteriores, e a fixação de 243 definições e parâmetros pelas instituições reguladoras.

disposições depende de definição prática pelas instituições reguladoras, entre as quais figura com especial proeminência o *Federal Reserve*³.

Como se vê, a Lei Dodd-Frank é extremamente ambiciosa na sua cobertura. O grande número de áreas sobre as quais os legisladores se debruçaram se reflete na enorme extensão do documento: são centenas de páginas, dispondo sobre práticas de mercado, áreas de atuação de instituições financeiras privadas, atribuições de reguladores etc. Neste trabalho vamos nos ater a analisar os aspectos relacionados à criação do Bureau de Proteção ao Consumidor Financeiro (BCFP), prevista no Capítulo X da lei.

1 A CRIAÇÃO DO BUREAU DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR FINANCEIRO

Um dos elementos mais polêmicos da Lei Dodd-Frank foi a criação do Bureau de Proteção ao Consumidor Financeiro. As instituições financeiras se opuseram fortemente à proposta de criação da agência, por temer suas decisões. Reguladores se opuseram, ainda que de forma mais discreta, à iniciativa por temor de redução de sua preeminência na supervisão financeira. Já a opinião pública parece ter se mobilizado para viabilizar a proposta, e o próprio presidente Obama, mais de uma vez, declarou publicamente que a criação do Bureau era inegociável.

O BCFP foi criado com amplos poderes de supervisão e imposição de procedimentos, como uma entidade autônoma alojada no aparato do *Federal Reserve*, mas sem qualquer subordinação a ele. Seu presidente é indicado pelo presidente dos Estados Unidos e suas decisões são finais, exceto pela possibilidade de apelo de outras instituições reguladoras ao Conselho de Estabilidade Sistêmica, criado pela mesma Lei.

Apesar do poder atribuído ao BCFP na Lei Dodd-Frank, sua atuação, na prática, dependerá dos seus estatutos internos, que traduzirão esses poderes abstratos em procedimentos concretos.

A Lei estabelece proteção ao consumidor financeiro por meio da nova Agência com amplos poderes e um orçamento substancial. A agência assumiu a maior parte da proteção dos consumidores, função até então desempenhada pelos diversos reguladores, sob a vigência de leis federais de proteção do consumidor, já existentes.

O maior impacto será sentido por organizações bancárias com ativos de 10 milhões de euros ou mais, sobre as quais a Agência passa a

3 Banco Central dos EUA.

ter autoridade de regulamentação, fiscalização e exclusiva aplicação de penalidades.

Os bancos menores não vão escapar da regulamentação da BCFP, mas são em grande parte livres da autoridade de supervisão e execução promovidas pela Agência. Instituições não bancárias, como cooperativas de crédito e empréstador de crédito educacional também estão sujeitas ao conjunto de regulamentação e supervisão da nova Agência.

1.1 A ESTRUTURA DA AGÊNCIA

A agência foi criada com o propósito de reunir as responsabilidades de uma série de outros órgãos reguladores, incluindo o *Federal Reserve (FED)*, a *Federal Trade Commission (FTC)*⁴, a *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*⁵ e até mesmo o *U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD)*⁶, que tinham, de formas diferenciadas, alguma atribuição sobre a temática de proteção aos consumidores financeiros.

A Agência é chefiada por um diretor indicado pelo Presidente dos EUA, com a aprovação do Senado, para um mandato de cinco anos.

Está sujeita à auditoria financeira pelo *U.S. Government Accountability Office (GAO)*⁷ e deve prestar contas ao Comitê Bancário do Senado e ao Comitê dos Serviços Financeiros, duas vezes ao ano.

Apesar de constituída dentro do *Federal Reserve*, a Agência opera com total independência, não podendo o *Fed* interferir nos assuntos atribuídos a ela antes do seu Diretor, dar ordem a qualquer dos seus funcionários, fazer alterações nas funções e responsabilidades da Agência ou impedir a execução de uma ordem dela originada.

A Agência está estruturada em seis áreas, conforme o organograma a seguir:

Um Conselho Consultivo, criado pela mesma lei, auxilia a Agência com a função de mantê-la informada das tendências de mercados emergentes. Os membros desse Conselho são nomeados pelo Diretor da

4 *Federal Trade Commission* é uma agência independente do Governo americano, cuja principal missão é regular a concorrência

5 *Federal Deposit Insurance Corporation* é agência independente do Governo americano, cuja função é garantir os depósitos bancários

6 *US Department of Housing and Urban Development* é uma secretaria vinculada ao Poder Executivo para fomento das políticas de habitação nos EUA

7 O *U.S. Government Accountability Office (GAO)* é uma agência independente, não partidária, que trabalha para o Congresso Americano aferindo a eficiência dos gastos do dinheiro público, a exemplo da Controladoria Geral da União, no Brasil.

BCFP, sendo pelo menos seis deles recomendados por presidentes dos Bancos Centrais regionais.

1.2 AS PRINCIPAIS FUNÇÕES DA AGÊNCIA

O Bureau de Proteção ao Consumidor Financeiro foi criado com a função de assegurar que os produtos e serviços de que os cidadãos americanos utilizam com frequência, incluído serviços de cartões de créditos, de hipotecas e de empréstimos estão sendo bem prestados. Esta função inclui passar aos consumidores as informações necessárias à compreensão dos termos de seus contratos com as instituições financeiras e fazer regulamentos e orientações, claras e simplificadas, para que os fornecedores de tais produtos e serviços possam seguir as regras por conta própria.

Até a criação da BCFP, diferentes agências federais eram responsáveis por vários aspectos da proteção financeira do consumidor, nos EUA. Nenhuma delas, no entanto, tinha ferramentas eficazes para definir as regras ou supervisionar todo o mercado. O que é parte do que levou o País a uma queda econômica de proporções épicas, como salientou o presidente Obama, no seu discurso em Osawatomie⁸:

Todos nós sabemos a história até agora: contratos de hipotecas vendidos a pessoas que não podiam comprá-los, ou às vezes até entendê-los. Bancos e investidores autorizados a manter embutidos o risco e vendê-lo. Apostas enormes – e bônus enormes – feitos com dinheiro de terceiros. Reguladores que supostamente deveriam alertar-nos sobre os perigos de tudo isso, mas que os viam de outra maneira ou não tinham autoridade para olhar em todos os flancos. (tradução nossa).

Agora, o BCFP é a única autoridade centrada na regulação em matéria de consumo, consolidando as autoridades existentes, espalhadas por todo o Governo Federal, sob um mesmo comando. O que deverá facilitar a própria regulamentação e compreensão do tema.

Como já mencionado, a supervisão da Agência inclui os grandes bancos, mas também as cooperativas de crédito, historicamente

⁸ Texto original: We all know the story by now: Mortgages sold to people who couldn't afford them, or sometimes even understand them. Banks and investors allowed to keep packaging the risk and selling it off. Huge bets – and huge bonuses – made with other people's money on the line. Regulators who were supposed to warn us about the dangers of all this, but looked the other way or didn't have the authority to look at all.

independentes e classificadas como instituições financeiras não bancárias, cujas atividades nunca tinham sido regulamentadas antes.

Isso significa que, pela primeira vez, o Governo Federal será capaz de regular as atividades dos credores independentes, financiadores de hipotecas privadas, cobradores de dívidas e companhias de empréstimo do estudante privado.

Instituições não bancárias oferecem serviços importantes, como o acesso ao crédito e aos sistemas de pagamento para muitas pessoas que não conseguem obter confiabilidade junto aos bancos. Mas, o fato destas entidades normalmente não serem sujeitas a fiscalização Federal, são ainda menos claras as informações sobre custos, condições e sanções aplicáveis do que as das instituições reguladas. Como resultado, taxas embutidas podem fazer esses serviços mais caros do que parecem, o que gera uma enorme insegurança e risco para as pessoas que os utilizam.

Assim se explica a necessidade de regulação das instituições não bancárias, pela restrição do uso de práticas desleais, enganosas e abusivas contra os consumidores, que passam a ser melhores informados quanto às condições para a contratação dos serviços por elas oferecidos.

O Congresso, assim, criou o BCFP para proteger os consumidores de um modo geral, por meio da edição e cumprimento de leis sobre o consumo no mercado financeiro, no âmbito Federal. Caberá à referida Agência:

- Normatizar e supervisionar a atuação das instituições
- Restringir práticas enganosas ou abusivas
- Receber e tratar as queixas dos consumidores
- Promover a educação financeira
- Conhecer e estudar o comportamento do consumidor financeiro
- Monitorar os mercados financeiros para novos riscos aos consumidores
- Fazer cumprir as leis evitando a discriminação e o tratamento desigual aos consumidores

Como se vê, a lei de reforma de *Wall Street* deu ao BCFP uma ampla gama de ferramentas para promover mercados equitativos,

transparentes e competitivos. Os deveres do BCFP se dividem em três segmentos principais:

Educar

A Agência fornece educação financeira aos consumidores, com o intuito de garantir que as pessoas sejam capazes de obter as informações necessárias para tomar decisões financeiras.

Um mercado transparente, justo e eficiente depende da capacidade dos consumidores para comparar os custos, benefícios e riscos dos diferentes produtos e usar essas informações para escolher o que é melhor para eles. Letras miúdas e acordos excessivamente longos podem tornar difícil para os consumidores compreender e comparar produtos.

Fiscalizar

Como um órgão policial, o BCFP é responsável pelo estabelecimento de regras, pela supervisão e aplicação das leis de proteção ao consumidor financeiro, restringindo atos e práticas desleais, enganosos ou abusivos contra os consumidores.

Nenhum provedor, independentemente do tamanho ou tipo, deve ser capaz de construir um modelo de negócio em torno de um conjunto de práticas que atinja os consumidores injustamente. Com regras consistentes que se aplicam a todo o mercado, os consumidores recebem forte proteção independentemente de estarem se relacionando com um banco ou uma companhia financeira não bancária.

Pesquisar

Nessa atividade, a Agência tem o papel de receber as queixas dos consumidores, de estudar o seu comportamento por meio de pesquisas e mapear os mercados financeiros para novos riscos.

O monitoramento da atuação das instituições financeiras e a análise de como as pessoas respondem e interagem com estas instituições dão ao BCFP informações sobre os possíveis riscos a ser enfrentados pelos consumidores e também possibilita uma visão abrangente sobre a saúde de todo o sistema.

De todas essas atribuições, a que parece ser um grande desafio é a de promoção da educação financeira. Não só porque envolve a tarefa de transmitir ensinamentos de conceitos que não são uniformes, mas também porque o seu efetivo cumprimento requer o mínimo de

interesse por parte de uma população⁹ heterogênea, espalhada por 50 (cinquenta) Estados¹⁰ e, na sua grande maioria, com muita pressa na aquisição de serviços e produtos financeiros e, além disso, pouca ou nenhuma disponibilidade para aprender algo novo. Os mecanismos de atração a esta população de consumidores terão que ser pesados.

Nesse campo, entre as realizações do BCFP, desde o seu lançamento, a Agência lançou três campanhas com o nome “*Saber antes de você dever*”, focadas em redesenhar os materiais que as pessoas usam para tomar decisões sobre hipotecas, empréstimos estudantis e cartões de crédito.

Segue uma breve explicação de cada uma delas, a partir de informações extraídas do site oficial do BCFP:

Saber antes de você dever: hipotecas

Quando as pessoas tomam um empréstimo para comprar uma casa ou refinar suas hipotecas, recebem duas formas de divulgação principais que explicam as condições finais e os custos dos empréstimos. Em geral, o jargão técnico e jurídico usado nesses formulários é mais confuso do que útil. Divulgações longas e complicadas podem torná-lo difícil de responder ou até mesmo fazer as perguntas certas. Muitos compradores não sabem o que deveriam, até que seja tarde demais.

Saber antes de você dever: empréstimos estudantis

O custo crescente do ensino superior, a crise financeira e a permanência de tempos econômicos difíceis significam que mais estudantes dependerão de empréstimos para pagar as taxas e fazer face às despesas escolares. Os alunos devem ser capazes de compreender os custos, riscos e benefícios dos empréstimos que usarão para ajudar a pagar as educações.

O BCFP criou um *boletim de ajuda financeira*, para exemplo de como as escolas podem melhorar as informações que eles apresentam para futuros estudantes e suas famílias que os ajuda a compreender melhor as opções de apoio financeiro disponível e os seus custos de reembolso.

9 População dos EUA: 308.745.538 milhões (Censo 2010)

10 Divisão Administrativa dos EUA: 50 estados e uma capital federal (Washington DC)

Saber antes de você dever: cartões de crédito

Cartões de crédito são a forma mais comumente usada de crédito ao consumo. Duas em cada três famílias agora têm pelo menos um cartão de crédito.

Para ajudar os milhões de americanos, que utilizam cartões de crédito, compreender melhor seus acordos, o BCFP desenvolveu um modelo de contrato de cartão de crédito mais curto e mais simples que explicita claramente os termos para o consumidor.

Pelo que se viu até agora, a educação financeira está sendo, de longe, a principal realização da Agência. Há expectativa para que faça muito mais do que isso.

2 PERSPECTIVAS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA AGÊNCIA

Muito se tem falado sobre a expectativa de cumprimento da missão da nova Agência quanto à efetiva proteção do consumidor bancário.

Entre os críticos, prevalece o receio de que a criação do BCFP veio inchar ainda mais a estrutura regulatória norte-americana que conta com pelo menos onze instituições reguladoras do mercado, o que pelo diagnóstico corrente acabou facilitando o surgimento de zonas cinzentas.

Segundo Otávio Yazbek¹¹, a criação da nova agência, a despeito de haver valorizado os mecanismos de integração entre os reguladores já existentes, o modelo tende a ser mais sujeito a sobreposições de competência, conflitos de racionalidades regulatórias distintas ou entre burocracias.

Para os otimistas, a idéia de atribuir a uma única entidade federal a responsabilidade do assunto de proteção ao consumidor já representa um grande avanço no sistema vigente.

Acredita-se que a independência idealizada para o BCFP é característica essencial para o cumprimento dos seus objetivos e espera-se que ela se mantenha. Embora tenha sido abrigada no âmbito do *Federal Reserve*, sua criação com base no modelo de fundo associado a afasta do processo anual de apropriação orçamentária do congresso, não dando chances para a indesejável pressão política.

Por outro lado, essa vinculação sinaliza que a solvência dos bancos vem antes da proteção ao consumidor. Para os especialistas,

11 Otavio Yazbek é diretor da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e falou sobre o assunto em entrevista exclusiva ao Caderno Perspectivas, da ANBIMA.

essa é uma idéia razoável, mas implica na existência de um aparente conflito de objetivos. A devida proteção ao consumidor não deveria afetar negativamente as instituições financeiras, mas talvez essa vinculação seja um aviso do que provavelmente veremos numa adequada regulamentação.

Essa afirmativa coincide com a opinião do procurador Jefferson Siqueira de Brito Alves¹², especialista no tema de crises financeiras, que destaca:

Do ponto de vista puramente organizacional, a experiência internacional recente indica que a atribuição da função de proteção ao consumidor a um órgão apartado seria benéfica, na medida em que a condução dessa função em conjunto com a regulação e a supervisão prudenciais demonstrou acarretar conflitos que se manifestam na preponderância de uma função regulatória sobre a outra. Nos Estados Unidos, por exemplo, o *Federal Reserve* acabou privilegiando suas funções prudenciais em detrimento de preocupações com o consumidor, construindo as condições para a bolha do mercado imobiliário, ao passo que, no Reino Unido, a *Financial Services Authority* fez a escolha oposta, perdendo de vista os riscos que se criavam no setor bancário, como atestado pelo caso do *Northern Rock*¹³. (informação verbal)

Outra expectativa é a de que as regras federais passem a ser tão boas em rigor quanto são as leis estaduais sobre a proteção ao consumidor.

Quanto à responsabilidade pela educação financeira, apesar de pesquisas já terem demonstrado que a capacitação da sociedade não é capaz de sozinha proteger todos os consumidores, acredita-se que ainda é preciso fazer muito nesse campo para se dizer que é um mecanismo eficaz de prevenção de crises.

12 Informações obtidas a partir de entrevista pessoal ao procurador Jefferson Siqueira de Brito Alves, Assessor na Coordenação de Política Monetária e Internacional, na Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

13 A *Northern Rock* (antiga *London Stock*) é um banco britânico, sob propriedade pública desde 2008. É sediado em Newcastle upon Tyne, no nordeste da Inglaterra. Surgiu em 1965 a partir da fusão de dois bancos: o *Northern Counties Link Building Society* (fundado em 1850) e do *Rock Building Society* (fundado em 1865). Junto com muitas outras empresas do Reino Unido, na década de 1990, apostou na desmortalização e na “flutuação” na bolsa de valores, para expandir seus negócios mais facilmente. Em 2008, a empresa fora nacionalizada, passando assim seus ativos para o Governo Britânico, sendo uma das principais empresas a cair na crise econômica mundial.

Perguntado sobre a relação entre consumidor bem informado e a potencial instalação de crises, Jefferson Alvares explica que:

Até a recente crise financeira a relação entre proteção ao consumidor e estabilidade financeira era minimizada ou mesmo negada. A experiência americana, porém, deixou claro que a disseminação de problemas de assimetria de informação entre ofertantes e consumidores de produtos financeiros, acompanhada de falhas de regulação prudencial e de condições macroeconômicas propícias, pode efetivamente contribuir para a instabilidade do sistema financeiro. O caso dos contratos predatórios para compra de imóveis é paradigmático. Tomem-se as *adjustable-rate mortgages* (hipotecas de taxas ajustáveis), cujos juros são baixos no início do contrato, como forma de atrair o consumidor para o negócio, e crescem progressivamente, chegando em muitos casos a extrapolar a capacidade de endividamento do tomador. A disseminação desses contratos, favorecida por uma conjuntura econômica de baixas taxas de juros e por uma cultura regulatória permissiva, redundou em endividamento excessivo e, por fim, inadimplência em massa. A educação financeira pode permitir que o consumidor compreenda os riscos inseridos nos produtos que lhe são ofertados. Como se trata, porém, de intervenção em microescala, sua eficácia encontra limite nos incentivos gerados pela oferta geral de crédito na economia. Assim, por mais informação que o consumidor possua, não é factível crer que o endividamento agregado seria menor numa situação de ampla liquidez no mercado de crédito. (informação verbal)

Além dessas responsabilidades, a Agência deveria atuar ativamente para melhorar a situação com a possibilidade de exigir das instituições que coloquem determinados serviços a disposição da clientela. Também poderia ser criado um selo de qualidade para alguns produtos previamente aprovados pelo BCFP, como já existe para alguns produtos e serviços regulados por órgão estatal, a exemplo do PROCEL¹⁴. Tais medidas facilitariam bastante o consumidor na hora da decisão pela contratação do melhor serviço ou produto.

Também deve ser criada uma política de arrependimento eficaz para os serviços que tenham sido contratados sem a transparência desejada.

14 PROCEL é o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica

Por fim, se é difícil prever exatamente como se dará a educação, a regulação e a intervenção nessa área financeira, mesmo no mercado atualmente conhecido, será impossível antecipar que tipos de regulação serão necessários para os produtos que ainda serão criados.

Exatamente por isso, a chave para o sucesso do BCFP é a contínua reavaliação dos seus programas de forma rigorosa e sistemática. A Agência deve coletar dados sobre os efetivos resultados dos seus esforços, além de realizar e avaliar programas pilotos para novos produtos e mercados ou novos esforços para os já existentes.

A idéia é de adoção do conhecido modelo de gestão estratégica: planejar, executar, controlar e atualizar. Assim, a partir da constante revisão dos resultados da sua atuação, pode ser que a Agência tenha a chance de conseguir adotar medidas eficientes antes que ocorra uma nova crise.

3 O MODELO ADOTADO NO BRASIL

No Brasil, a proteção ao consumidor bancário precisa de revisão para avançar e se tornar mais eficiente. Antes de adentrar esse ponto especificamente, analisaremos a evolução histórica do tema.

A legislação brasileira sempre contemplou dispositivos nas normas legais, codificadas ou esparsas, que mesmo de forma tímida acenavam para o que atualmente denominamos de proteção e defesa dos consumidores, de um modo geral.

Inicialmente, pode-se citar o Código Comercial de 1840, que em seus artigos 629 e 632, estabeleceu direitos e obrigações dos passageiros de embarcações. O Código Civil de 1916, em seu artigo 1245, também já estabelecia critérios de responsabilidade do fornecedor.

Os movimentos de iniciativa popular nos anos 30 e 50, embora relacionados à falta e ao alto preço dos produtos, já traziam noções básicas de proteção aos consumidores. O fato mais significativo dos anos 60 na proteção aos consumidores foi a decretação da Lei Delegada n.º 4 de 1962, que vigorou até 1998 e visava assegurar a livre distribuição de produtos.

A década de 70 contemplou um marco no país. Em 1976, pelo Governo do Estado de São Paulo foi criado o primeiro órgão público de proteção ao consumidor que recebeu o nome de Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, mais conhecido como PROCON. Também nessa década houve a promulgação e implementação de normas direcionadas aos segmentos de alimentos (Decreto-lei n.º 986/69), saúde (Decreto-lei n.º 211/70) e habitação (Lei n.º 6649/79 – locação e Lei n.º 6676/79 – loteamento).

Os anos 80, com o início da redemocratização, foram marcados por profundas transformações políticas e pelos planos econômicos, com intensa participação popular nas questões envolvendo consumo. Regulamentos setoriais, normas técnicas e de Boa Prática, dentre outros, também difundiram direta e indiretamente a proteção dos consumidores. Diversas entidades civis se organizam e despontam em segmentos específicos.

Confundindo-se um pouco com os serviços de proteção ao consumidor, passamos a ter também a figura do Ouvidor, inspirado no instituto do Ombudsman¹⁵, de origem Sueca, que se consolidou no contexto histórico de surgimento do capitalismo, daí a estreita relação com a defesa ao consumidor bancário. Em 1986, surge, na Administração Pública brasileira, a primeira experiência de criação de um órgão semelhante na Prefeitura de Curitiba, com a preocupação da participação democrática da sociedade na fiscalização dos serviços prestados pelos órgãos públicos do Município.

Em 1987 foi fundado o IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e em 1989 foi instituída a Comissão de Defesa do Consumidor da OAB - São Paulo.

No início dos anos 90 foi sancionada a Lei nº 8.078, conhecida como Código de Defesa do Consumidor (CDC), que também criou o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Outras entidades civis passaram a atuar na proteção e defesa dos interesses de associados. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) foi o grande marco na evolução da defesa do consumidor brasileiro, sendo uma lei de ordem pública e de interesse social com inúmeras inovações inclusive de ordem processual.

No entanto, há sérios questionamentos quanto à aplicação do CDC aos serviços bancários, financeiros e creditícios. Na opinião de juristas de renome, como Geraldo Vidigal, Luis Gastão de Barros Leães e Arnoldo Wald, tais atividades estariam excluídas de seu âmbito de incidência.

A razão para isso é de que o cliente de banco, a rigor, é destinatário final do dinheiro, principal produto oferecido pelas instituições financeiras, que não se caracterizaria, apesar de consumível, como bem de consumo na acepção do art. 86 do Código Civil¹⁶.

15 O Ombudsman nórdico exercia o controle externo da Administração, figurando como órgão do Poder Legislativo.

16 CC Art. 86. São consumíveis os bens móveis cujo uso importa destruição imediata da própria substância, sendo também considerados tais os destinados à alienação.

Para essa teoria, quem contrai um mútuo bancário não tem interesse propriamente no dinheiro objeto desse empréstimo, mas sim no produto ou no serviço que poderá ser adquirido com o numerário disponibilizado por ocasião dessa contratação.

A esse respeito, Afrânio Carlos Moreira Thomaz, procurador do Banco Central do Brasil (BCB), em sua obra sobre o tema do consumidor¹⁷, defende:

[...] ainda que se considere – não sem razão – que ninguém pega dinheiro emprestado para atribuir-lhe destinação final no plano fático, mas sim como mero instrumento propiciador da aquisição de outros produtos ou serviços a serem efetivamente consumidos, é preciso ter em mente, por outro lado, que muitas vezes a lei cria ficções, abstrações e até presunções absolutas.

E conclui dizendo:

[...] mesmo que não se considere o dinheiro um bem de consumo no plano fático em razão de o mutuário não lhe dar, a rigor, uma destinação final, no plano jurídico ele será tido como tal, por expressa imposição ex lege.

Para afastar a aplicação do CDC, sustentou-se, ainda, a idéia de que a atividade bancária se bifurca em duas vertentes: a das operações e a dos serviços bancários, conforme a conceituação da LC nº 105, de 2001¹⁸, e se o CDC, ao aludir à atividade bancária, o fez apenas em relação a estes últimos, pode-se concluir que as primeiras não estariam abrangidas pelos preceitos contidos naquele diploma.

Segundo o mesmo autor, esse entendimento também não prosperou, pois mesmo que as operações realizadas pelas instituições financeiras não fossem incluídas no conceito largo de serviço apresentado pelo CDC, o fato é que se deve considerar que aquelas têm por objeto o repasse de dinheiro, o qual, por sua vez, seria abrangido pela definição de produto, que alcança “qualquer bem”, considerado o conceito do art. 3, §1º da Lei¹⁹.

17 THOMAZ, Afrânio Carlos Moreira. *Lições de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 98.

18 LC nº105 Art.1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

19 CDC Art. 3º, § 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

O Superior Tribunal de Justiça, sensível à realidade de que os direitos não podem ficar sem efetividade e que o CDC, como lei *principiológica*²⁰, tem por escopo dar concretude a um direito considerado fundamental assegurado na CF, pacificou o entendimento pela aplicação do referido diploma aos contratos bancários, tendo editado dois enunciados de Súmula de Jurisprudência sobre o assunto:

Súmula 285 – Nos contratos bancários posteriores ao Código de Defesa do Consumidor incide a multa moratória nele prevista.

Súmula 297 – O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras.

Nesse contexto, trouxe ainda mais dúvida ao mercado, a edição, em 2001, pelo Conselho Monetário Nacional, da Resolução nº 2.878, intitulada Código de Defesa do Cliente Bancário, revogada após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADin) 2591.

3.1 BANCO CENTRAL DO BRASIL E AGÊNCIA REGULADORA

Na área dos serviços financeiros não se pode dizer propriamente que o Brasil tenha uma agência reguladora, nos mesmos moldes das existentes para os serviços de telefonia, energia, água, saúde, transporte aéreo etc. Neste modelo de agência, como ocorre com a ANATEL, a defesa e proteção dos consumidores, na qualidade de usuários dos serviços regulados, são diretamente protegidas pelo ente regulador.

As agências²¹ reguladoras são autarquias criadas sob regime especial, com o fito de regularem matérias específicas que lhe são afetas, tais como energia, petróleo, telecomunicações etc.

Como é sabido, atribui-se a origem das agências ao direito norteamericano, cujo Direito Administrativo se estruturou em torno de tais entidades, a primeira delas criada ainda no século XIX (*Insterstate Commerce Comission*, de 1887). O *Federal Administrative Procedure Act*, de 1946, fundamenta a criação de agências reguladoras e executivas.

20 Segundo Paulo R. Roque A. Khouri: “A proteção ao consumidor em qualquer relação se justifica, sobretudo, em face da existência de manifestos desequilíbrios que o colocam em situação de desvantagem exagerada: “O direito subjetivo do consumidor ao equilíbrio contratual constitui efeito da principiologia do Direito do Consumidor, especialmente dos princípios da boa-fé, da vulnerabilidade e do próprio princípio do equilíbrio. O equilíbrio contratual e, sobretudo, o equilíbrio de interesses dos contratantes, consumidor e fornecedor”.

21 Os termos “agência”, “ofício”, “instituto” e “superintendência” se relacionam com a autonomia funcional das entidades autárquicas, mas a “agencificação” é criticada como modismo decorrente da globalização, embora desde a CF de 1988 já tenha sido adotada a expressão.

A função de fiscalização/regulamentação das agências reguladoras é realizada por meio de expedição de atos que possuem natureza normativa e, por isso, são obrigatórios.

O Banco Central, embora como autarquia tenha autonomia administrativa em matéria de regulação do sistema financeiro, possui poderes, atribuídos pela Lei nº 4.595/64, para “exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas”, ou seja, compete-lhe exercer permanente vigilância sobre os mercados financeiros e de capitais, e empresas que direta ou indiretamente interfiram nesses mercados, em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem.

Se o BCB atuasse mesmo como agência reguladora, nos moldes clássicos, teria poderes: (i) para regular todos os aspectos dos serviços financeiros prestados aos consumidores, que não fossem diretamente regulados por lei; (ii) seus dirigentes teriam mandato; (iii) a sua diretoria seria formalmente independente da administração direta, dada a característica de ausência, nas agências, de vínculo hierárquico com o chefe do Executivo; (iv) no âmbito administrativo, teria competência decisória em todas as matérias afetas a atividade financeira, o que não ocorre com a Autarquia.

Com a criação do Comitê de Política Monetária pela Circular nº 2.698, de 20 de junho de 1996, o Banco Central passou a ter uma maior função normativa. Mas o COPOM, composto pela Diretoria do BCB, trabalha estritamente vinculado às metas de inflação anuais indicadas pelo CMN e, para dar-lhes cumprimento, fixa as diretrizes da política monetária, como o percentual dos depósitos compulsórios dos bancos e a taxa SELIC, não tendo competência para atuar na proteção em defesa do consumidor.

O histórico recente das atuações do CMN tem revelado a possibilidade jurídica de proteger o consumidor do crédito por esta via administrativa. Várias resoluções baixadas pelo BCB nos últimos anos, em cumprimento as determinações do CMN, acabaram por outorgar ao consumidor do crédito uma proteção adicional em vários aspectos da relação com a instituição financeira, senão vejamos: (i) resolução relativa à padronização das tarifas bancárias; (ii) Resolução nº 3.518/07: Dispõe sobre a gratuidade de alguns serviços bancários, como o fornecimento de 10 folhas de cheque, extratos bancários mensais, cartão de débito etc.; (iii) Resolução nº 3.517/07: Obriga as instituições financeiras a informarem o Custo Efetivo Total (CET) na contratação de quaisquer Operações de financiamento/empréstimos; (iv) Resolução nº 3.402/06: Criou a conta-salário, estabelecendo como obrigatória sua gratuidade.

Na resolução sobre a gratuidade de alguns serviços bancários, o CMN recorreu expressamente ao art. 4º, IX, da Lei nº 4.595/64.

As resoluções referidas, de alguma forma, implicaram na imposição de limitação às instituições financeiras com relação, inclusive, à remuneração de suas operações, mas isso não faz do Banco Central uma agência Reguladora propriamente dita.

Não obstante, houve a edição da Resolução nº 2878, de 2001, revogada após a decisão da ADIn 2.591, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro, através da qual objetivava a declaração da inconstitucionalidade forma e material da expressão “inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária” constante no art. 3º, §2º da Lei nº 8.078, de 1990, o CDC.

A decisão da Suprema Corte nesse caso contrariou as expectativas da entidade autora e dos participantes do mercado: além de não afastar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços e produtos bancários, ainda consignou o entendimento de que a já referida Resolução nº 2878, denominada Código de Defesa do Cliente Bancário, é “francamente ilegal” por conter “matéria que excede o funcionamento das instituições financeiras”, pois “o art.4º, VIII, da Lei nº 4.595/64 não autoriza ao CMN o exercício da capacidade normativa de conjuntura”, extrapolando o que se poderia qualificar como matéria inerente ao sistema financeiro nacional.

Com isso, é de se afirmar que a Lei nº 4594, de 1964 vive harmonicamente com o CDC, cujo âmbito de incidência é completamente diverso. Enquanto a primeira estabelece regras concernentes à organização do sistema financeiro nacional e à política monetária, a segunda disciplina as relações mantidas entre os integrantes daquele sistema e os consumidores.

Nesse contexto, merece o registro de que embora vigore o entendimento pela aplicabilidade do CDC aos contratos bancários em geral, não incidirá as regras do mesmo diploma quando houver o reconhecido caráter profissional ou empresarial nas relações celebradas, seja por pessoas físicas ou jurídicas, com os agentes do mercado, pois afastaria a qualificação de destinatária final do produto ou serviço oferecido pela instituição financeira. Isto não significa dizer que o tomador de crédito não ao consumo esteja desprotegido; significa apenas que o seu sistema de proteção não é do consumidor.

3.2 EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

Se o sistema brasileiro, por um lado, ainda é falho na proteção ao consumidor bancário, seja por falta de regulação, seja por confusão

em relação aos institutos já regulados, é preciso reconhecer o esforço do Governo, desde 2007, para implantação de uma estratégia nacional para educação financeira.

Referido esforço afina-se com a atividade de maior fôlego na atuação do BCFP, como descrito em algumas linhas atrás.

Assim, a partir da criação, em 2007, de um Grupo de Trabalho, envolvendo vários órgãos públicos, foi instituída, no Brasil, a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), pelo Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010.

Trata-se um programa voltado à inclusão social, à melhoria da vida do cidadão e à promoção da estabilidade, concorrência e eficiência do sistema financeiro do país, tendo como principais objetivos: promover e fomentar a cultura de Educação Financeira no país; ampliar o nível de compreensão do cidadão para efetuar escolhas conscientes relativas à administração de seus recursos; contribuir para a eficiência e solidez dos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência e de capitalização.

Para a definição das ações foi instituído o Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) cuja composição compreende representantes do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, da Superintendência de Seguros Privados, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Educação, do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Justiça, além de representantes da sociedade civil.

Seguindo uma tendência mundial, além de ações destinadas ao público-alvo adulto, a ENEF prevê ações voltadas especificamente para a Educação Financeira nas Escolas. Os efeitos destas ações só poderão ser percebidos a médio e longo prazo, porém são essenciais para a sustentabilidade desse esforço governamental e da sociedade civil, por meio das entidades parceiras no projeto.

Desde 2008, foi criado o site *vida e dinheiro*²² com o principal objetivo de reunir as experiências de iniciativas de educação financeira já existentes no Brasil, formando, com isso, um grande inventário nacional dessas ações.

A par disso, o Banco Central, como órgão público responsável pela política monetária e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, divulga em seu site²³ o Programa de Educação Financeira do BC (PEF-BC).

22 <<http://www.vidaedinheiro.gov.br>>

23 <<http://www.bcb.gov.br/?PEFINTRUDUCAO>>

O PEF-BC está estruturado com ações educativas de curto, médio e longo prazos, segmentadas por público: população em geral (pessoas físicas e jurídicas), estudantes (ensinos fundamental, médio e superior), imprensa, parlamentares, ambiente acadêmico, mercado financeiro etc. Além disso, estão vinculadas a um dos cinco pilares básicos, conforme o assunto:

- *Planejamento Financeiro* – Como administrar melhor o dinheiro, noções sobre orçamento (empresarial ou doméstico), compras a prazo, aplicações, consumo planejado etc.;
- *Economia* – Conhecimentos básicos sobre inflação, taxas de juros, variação cambial, indicadores econômicos, poupança, dívidas interna e externa, além de outros temas da atualidade, relacionados ao dia-a-dia das pessoas;
- *Operações Financeiras* – Conceitos bancários, tipos de operações, o que são e como funcionam os agentes financeiros, direitos e deveres do correntista, denúncias e reclamações, relacionamento com o Banco Central (entidades reguladoras e de supervisão etc.), microfinanças (microcrédito e cooperativas);
- *Banco Central* – Banco Central do Brasil e bancos centrais: o que são, como agem, funções, limites de atuação etc.;
- *Meio Circulante* – Uso e preservação de cédulas e moedas; combate à falsificação; história do dinheiro.

O sucesso da ENEF, assim, além de contribuir para um consumo financeiro mais responsável da população, assegurar a conscientização dos riscos assumidos pelos consumidores, reforçará a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional.

4 CONCLUSÃO

Antes da aprovação da Lei de reforma financeira de Wall Street, nenhuma agência tinha ferramentas eficazes a sua disposição para estabelecer, com precisão, padrões para supervisionar todo o mercado americano e, por isso, a proteção financeira do consumidor não era estabelecida como prioridade por ninguém.

O resultado foi um sistema onde ninguém era suficientemente responsável para fazer esse trabalho. Vimos os efeitos dessa falha na estrutura da supervisão bancária na crise financeira de 2008 e suas conseqüências.

Ainda que a proteção ao consumidor possa incrementar a estabilidade financeira, a atribuição dessa função regulatória a um órgão específico somente alcançará esse resultado se a atuação do novo regulador, do ponto de vista material, for eficaz em solucionar as falhas de mercado sob sua supervisão. A criação do BCFP, no entanto, não necessariamente redundará em maior estabilidade financeira no mercado americano

Nessa esteira, a garantia da autonomia da nova Agência, principalmente em relação ao FED, é um dos aspectos mais sensíveis para o sucesso do resultado da sua implantação. Mas o que determinará se será mantida na sua concepção original é a força da recuperação da economia dos EUA e o ímpeto dos reformadores americanos.

É evidente que há interseção de causas de crises e a educação financeira do consumidor. O fato é que as medidas para proteger os consumidores dos produtos financeiros, em qualquer economia mundial, por meio de regulação, fiscalização e sanção, serão tanto mais efetivas quanto maior for a sua sincronia com os esforços educacionais.

Ao fazer uma análise se o modelo dos EUA, de criação de um órgão específico de proteção ao consumidor bancário, deve ser adotado no Brasil, pode-se afirmar que, a partir da revelação dos evidentes conflitos entre as funções de proteção ao consumidor e de regulação, se implantada a idéia, seria apropriado, desde logo, que tal função fosse executada ao lado da proteção também ao investidor, haja vista a similaridade de fundamentos da intervenção estatal exigida em ambos os casos.

No caso do Brasil, isso implicaria na criação de uma instituição com parte da atribuição que hoje é da CVM e as competências pulverizadas dos vários órgãos de proteção ao consumidor de um modo geral, como a Secretaria de Defesa Econômica (SDE), Procon etc. As funções prudenciais da CVM, por sua vez, seriam transferidas ao regulador financeiro, somando-se às atribuições do Banco Central, desde que adotadas algumas medidas de governança para garantia de maior transparência e responsabilidades, ou até mesmo um regulador integrado apartado da autoridade monetária.

Não se deve acreditar que a mera criação de um órgão de proteção ao consumir será a solução dos males para a prevenção de crises financeiras, nos Estados Unidos – e tampouco no Brasil – se desvinculada da racionalização geral do sistema de regulação estatal.

O que se espera é que as próximas políticas de regulação contemplem formas de efetiva proteção ao consumidor e ao investidor, pois, de um jeito ou de outro, são esses que pagam a conta.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Daniela Silva Fontoura. Contratos de Crédito ao Consumidor após a Adin dos Bancos. *Revista Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul: JURIS*, Rio Grande do Sul: AJURIS, 2009. p. 76-89.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2012

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, n.º 430, 5 a 9 de junho de 2006. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo430>>. Acesso em: 19.03.2012

CARVALHO, Fernando José Cardim. *Reforma financeira norte-americana: a lei Dodd-Frank*. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais - Perspectivas. Rio de Janeiro: AMBIMA, 2011.

CONSUMER FINANCIAL PROTECTION BUREAU. Disponível em: <<http://www.consumerfinance.gov>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Bancário e Consumidor*. São Paulo: Lawbook, 2008.

KHOURI, Paulo R. Roque. Conselho Monetário Nacional Uma Agência Reguladora do Crédito Bancário?. *Revista Jurídica Consulex*, n.º 313. Disponível em: <<http://www.consulex.com.br>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

PETRAGLIA, Simone. A Ouvidoria Pode Combater Injustiças? Limites e Possibilidades do Instituto na Administração Pública Brasileira. *Publicações da Escola da AGU: pós-graduação em direito público – UnB*, Brasília: Advocacia Geral da União, 2010, p. 363-386.

POLK, Davis. *Summary of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. Disponível em: <<http://www.davispolk.com>>. Acesso em: 19.3.2012.

PRATES, Marcelo Madureira. Código de Defesa do Consumidor e consumidores bancários: ainda as repercussões da ADIn 2.591/DF. A

perspectiva publicística. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, n. 40, p.26-51, abr.-jun. 2008.

PROCON, Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor. *Institucional: Histórico no Brasil*. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/>>. Acesso em: 24 mar. 2012.

SADDI, Jairo. *Temas de Regulação Financeira*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SOROS, Jorge. *O novo paradigma para os mercados financeiros: a crise atual e o que ela significa*. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo da Economia*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

_____. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

The White House Blog – seção: *Consumer Financial Protection Bureau 101: Why We Need a Consumer Watchdog*. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/blog/2012/01/04/consumer-financial-protection-bureau-101-why-we-need-consumer-watchdog>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

THOMAZ, Afrânio Carlos Moreira. *Lições de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VASCONCELOS, Frederico Bernardes. O Código de Defesa do Consumidor Aplicado ao Sistema Financeiro Nacional. In *Regulação Jurídica do Sistema Financeiro Nacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VIRAL, V. Acharya e outros. *Regulation Wall Street: the dodd-frank act and the new architecture of global finance*, capítulo 3. new Jersey: John Wiley & Sons, inc, 2011, p. 73-84.

WARREN, Elizabeth. *Building the CFPB: a progress report*. Disponível em: <<http://www.consumerfinance.gov>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

